

Universidades Lusíada

Moreira, Paulo Jorge Ferreira, 1996-

O recenseamento eleitoral

<http://hdl.handle.net/11067/6810>

<https://doi.org/10.34628/d7pb-kr82>

Metadados

Data de Publicação	2023
Tipo	bookPart

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:21:51Z com
informação proveniente do Repositório

Capítulo 1

O recenseamento eleitoral

Paulo J. Moreira

Universidade Lusíada (Doutorando) / CEJEA

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3386-437X>

Resumo: Estudar a problemática do recenseamento eleitoral de há, sensivelmente, dois séculos atrás, possibilita-nos um vislumbre bastante distante do recenseamento eleitoral atual e dos princípios que o regem. Tratou o processo evolutivo da sociedade, com todas as suas transformações sociopolíticas, de o ir moldando até adquirir os traços que lhe são hoje característicos. Referimo-nos a um tema dotado de permanente atualidade, cuja vivacidade se renova a cada momento em que um ato eleitoral tem ocasião de acontecer.

Neste trabalho procuramos trazer alguns contributos do debate que precedeu a aprovação da disciplina eleitoral relacionada com a temática que nos ocupa, que regulou a eleição dos deputados para as Cortes Ordinárias, e que, sem grandes mudanças, veio a ser mais tarde plasmada na Constituição de 1822. Feito um preliminar trabalho de contextualização histórica, centrado no período entre a Revolução Liberal (1820) e a aprovação da Constituição (1822), e de análise do preceituado legal relativo ao recenseamento, apresentaremos uma perspetiva comparatística (Espanha e Brasil) e do recenseamento eleitoral em Portugal, com a Carta Constitucional de 1826 e as Instruções de 7 de agosto do mesmo ano.

Esse trabalho será desenvolvido tendo por base escritos particulares, que se encontram em anexo (reproduzem opiniões, pensamentos, reclamações e propostas de quem os produziu), e outros

elementos como legislação, doutrina e as atas das sessões das Cortes Extraordinárias que, no seu conjunto, nos ajudam a compreender algumas das dificuldades e desafios sentidos no triênio vintista português (1820-1823), algo que uma mera leitura dos preceitos subsequentemente redigidos não possibilita equacionar.

Palavras-chave: Constituição; Liberalismo; Eleições; Recenseamento.

Abstract: A study of the problem of voter registration from roughly two centuries ago gives us a very distant glimpse of present-day voter registration and the principles that regulate it. The evolutionary process of society, with all its sociopolitical transformations, has shaped it until it acquired the features that are characteristic of it today. We refer to a theme that is permanently relevant, whose vivacity is renewed every time an electoral act takes place.

In this text we intend to bring some elements of the debate that preceded the approval of the electoral discipline, related to the theme we are addressing, which regulated the election of deputies for the Ordinary Cortes, and which, without major changes, was later embodied in the Constitution of 1822. After a preliminary work of historical contextualization, focusing on the period between the Liberal Revolution (1820) and the approval of the Constitution (1822), and the analysis of the legal norms regarding the voter registry, we will present a comparative perspective (Spain and Brazil) and the voter registry in Portugal, with the Constitutional Charter of 1826 and the Instructions of August 7 of the same year.

This work will be developed on the basis of personal writings, which are annexed (they reproduce opinions, thoughts, complaints and proposals of those who produced them), and other elements such as legislation, doctrine and the records of the sessions of the Extraordinary Cortes, which, as a whole, help us to understand some of the difficulties and challenges experienced during the three years of 1820-1823, something that a mere reading of the norms subsequently produced does not make it possible to equate.

Keywords: Constitution; Liberalism; Elections; Census.

1. Introdução

A 24 de agosto de 1820 ocorreu a Revolução Liberal na cidade do Porto¹. Este movimento revolucionário elegeu uma Junta Provisional do Governo, que logo obteve forte oposição por parte da Regência do reino, em Lisboa², a qual, com vista a obstaculizá-lo, adiantou-se e logo tratou de convocar, ela mesma, Cortes tradicionais (nobreza, clero e povo)³, produzindo, inclusivamente, umas instruções eleitorais, datadas de 9 de setembro de 1820⁴. Estamos a falar de umas instruções muito simples, que não tinham a extensão e a complexidade contenciosa das que vieram a ser posteriormente adotadas, elaboradas de forma rápida com o intuito de orientar a realização do pretendo ato eleitoral. Até à data, estas são as primeiras instruções eleitorais portuguesas, como demonstra o documento inédito descoberto recentemente no Arquivo Municipal de Estremoz⁵.

O plano da Regência veio, todavia, a fracassar, para isso tendo contribuído a sublevação de 15 de setembro de 1820, em Lisboa⁶. As ditas instruções de 9 de setembro foram substituídas por outras, com data de 31 de outubro de 1820 (*Instruções que devem regular as eleições de deputados que vão a formar as cortes extraordinárias e constituintes*)⁷, que também tiveram uma duração bastante curta, já que, aquelas que se lhe seguiram, datadas de 22 de novembro do mesmo ano (*Instruções para as eleições dos deputados das cortes, segundo o método estabelecido na constituição espanhola e adotado para o reino de Portugal*)⁸, foram as que efetivamente serviram de base às eleições, com vista à formação das Cortes Constituintes Extraordi-

1 A respeito do precedente histórico-filosófico que antecedeu à revolução liberal portuguesa veja-se ALBUQUERQUE, 2020: pp. 20-105.

2 Regência que governava em nome de D. João VI, porque este e a Corte refugiaram-se no Brasil e lá ficaram mesmo depois das invasões francesas.

3 DOMINGUES e MOREIRA, 2021: pp. 21-23.

4 DOMINGUES e MOREIRA, 2021: pp. 39-40.

5 *Ibidem* p. 33.

6 *Ibidem*, p. 29.

7 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: pp. 19-29.

8 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: pp. 30-38.

nárias⁹, que iniciaram os seus trabalhos no dia 26 de janeiro de 1821.

Uma vez constituídas, as Cortes Constituintes Extraordinárias tinham, por um lado, o objetivo de aprovar uma Constituição e, por outro lado, o de manter o sistema representativo nas Cortes Ordinárias, o que pressupunha criar uma lei eleitoral com vista a eleger os deputados ordinários. Esse objetivo é alcançado com o Decreto de 11 de julho de 1822¹⁰ e estas eleições vieram a realizar-se em agosto e setembro de 1822¹¹. Por sua vez, a Constituição veio a ser aprovada a 23 de setembro de 1822¹². Dos 240 preceitos que a compõem, os art. 32.º a 74.º são relativos às eleições¹³, valendo a pena notar que o conteúdo do capítulo eleitoral nesta Constituição foi, praticamente, uma replicação do estabelecido na lei eleitoral suprarreferida.

Portugal não estava familiarizado com esta nova realidade, posterior à Revolução Liberal, porque desviava-se das Cortes tradicionais (Sécs. XIII-XVII)¹⁴. Para os cidadãos que iam votar tratava-se de uma novidade (até porque as Cortes tradicionais já não eram convocadas há mais de um século e, por isso, não havia cidadãos-eleitores vivos desses tempos), sendo vários os documentos em anexo, em que, quem os escrevia, alertava para a solenidade e importância do ato. É, aliás, curioso um texto de autoria de um anónimo que apresenta um conjunto de perguntas e respostas para facilitar ao cidadão a

9 Sobre o assunto veja-se DOMINGUES, 2021: p. 199.

10 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: pp. 39-57. Veja-se, também, *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 53, sessão de 11 de julho de 1822, pp. 778-795.

11 DOMINGUES e MOREIRA, 2021: pp. 22-23

12 *Constituição Política da Monarchia Portuguesa, decretada pelas Cortes Geraes Extraordinárias e Constituintes, reunidas em Lisboa no anno de 1821*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1822 [Disponível em: < <http://purl.pt/6926> > (consultada no dia 10 de outubro de 2022)].

13 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: pp. 58-63. No tocante à questão eleitoral, José de Melo Alexandrino explica-nos que «[t]ambém as Bases da Constituição, de 9 de Março de 1821, estabeleciam já alguns direitos políticos directos ou indirectamente relacionados com o poder de sufrágio (artigos 21.º e 24.º)». ALEXANDRINO, 2001: p. 158.

14 Como expresso pelo Manifesto de 31 de outubro de 1820, «[p]ortugueses! Não foi para ressuscitar as antiquadas formas do feudalismo e um vão simulacro de cortes, que nos dias 24 de agosto e 15 de setembro, eternamente memoráveis e gloriosos, tomastes a postura terrível de um povo que, resgatando-se por sua própria virtude dos ferros, hipoteca suas vidas para segurar sua liberdade». NAMORADO e PINHEIRO, 1998: pp. 15-18 (p. 16).

compreensão daquilo que iria acontecer – exorta-se os cidadãos a votarem com consciência e alerta-se para a importância do ato eleitoral¹⁵.

Estamos num momento inicial, um momento de experiência eleitoral, procurando-se «*uniformidade*» no processo de eleição dos deputados ordinários¹⁶. Era importante, como disse o deputado Borges Carneiro, que tudo fosse «*simples e reto*»¹⁷. Destas premissas defluíram, a título de exemplo, interrogações sobre o número de pessoas que seriam agregadas numa mesma assembleia eleitoral, pela «*confusão*» e «*balburdia*» que se poderia gerar¹⁸, ou até mesmo sobre como inviabilizar tentativas de fraude e suborno¹⁹.

Isabel Nobre Vargues explica-nos como este conjunto de mudanças, ocorridas durante o triénio vintista, conduziram ao nascimento de «*uma consciência de cidadania liberal*»²⁰.

Lendo o texto da Constituição de 1822 (e o Decreto de 11 de julho do mesmo ano), verificamos que esta «*discorreu abundantemente sobre o “cerimonial eleitoral”*»²¹, constatando-se uma presença eclesiástica relevante, não apenas ao nível dos recursos humanos envolvidos, mas também em termos de espaço para a realização da eleição e procedimento seguido.

15 Cf. Parte II, DOCUMENTO 25.

16 Cf. Parte II, DOCUMENTO 14.

17 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 1, sessão de 1 de maio de 1822, p. 4.

18 António Justino Machado de Moraes, em Parte II, DOCUMENTO 5, expõe, a este respeito, uma possibilidade de divisões, abordando a questão da «confusão» e «balburdia» se se agregar muita gente na mesma assembleia. O Sr. Jacinto Duarte Teixeira Barroca adverte, em Parte II, DOCUMENTO 10, que «[q]uanto maior número de votantes se admitir em cada junta nenhum método será capaz de satisfazer aos dois requisitos indispensáveis, brevidade e exatidão».

19 A título de exemplo, foi discutida a forma como deveriam ser escolhidos os escrutinadores e secretários, havendo quem argumentasse que esse era problema que devia ir a votos, ao passo que outros consideravam que a questão deveria ser resolvida de forma rápida e sem grande complexidade para que não se prolongasse o processo eleitoral. *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 13, sessão de 18 de maio de 1822, p. 189.

20 VARGUES, 1997: p. 361.

21 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: p. 12.

O nosso texto incidirá sobre o tema do recenseamento eleitoral.

Jorge Miranda refere-nos que a Constituição de 1822 é a única Constituição, antes de 1976, que a ele se refere especificamente²². O recenseamento eleitoral irá manter-se, mas em leis ordinárias, fora dos textos constitucionais, deixando de gozar de dignidade e proteção constitucional. José de Melo Alexandrino dá-nos conta, referenciando o autor anterior, que esta é «[a] *mais detalhada de todas as Constituições portuguesas em matéria eleitoral e a mais avançada, depois da Constituição de 1976*»²³. Quanto ao detalhe, como dissemos, a Constituição de 1822 integrou toda a lei eleitoral e não apenas os princípios eleitorais fundamentais, de forma que, neste sentido, até ultrapassou a Constituição de 1976. Marcas claras da presença do recenseamento na disciplina constitucional encontram-se, desde logo, nos art. 43.º, 50.º e 54.º.

O recenseamento apresenta um papel fundamental na organização dos atos eleitorais. Como refere Óscar Sánchez Muñoz, este «*facilita la comprobación fehaciente de la titularidad del derecho de sufragio y posibilita la ordenación espacial del proceso electoral*»²⁴. No período histórico que nos ocupa, iremos verificar que o recenseamento, tanto na lei eleitoral de 11 de julho, como na Constituição, materializar-se-ia em «*livros de matrícula*», elaborados ao nível das freguesias e nos quais seriam inscritos «*por ordem alfabética, os nomes, moradas e ocupações de todos os fregueses que tiverem voto na eleição*» (art. 43.º da Constituição, com redação próxima no art. 23.º do Decreto de 11 de julho). Seria um procedimento preliminar à colocação das listas na urna, mas cuja importância contribuiria para o bom funcionamento de todo o ato eleitoral.

Nas páginas que se seguem, procederemos a uma análise histórica e comparatística do recenseamento eleitoral. Abordando os enquadramentos legais relevantes, desde 24 de agosto de 1820²⁵ até

22 MIRANDA, 2007: p. 146.

23 ALEXANDRINO, 2001: p. 158 (nota 12).

24 MUÑOZ, 2000: p. 76.

25 Data em que se deu a Revolução Liberal.

7 de agosto de 1826²⁶, recorreremos a elementos que nos ajudam a compreender as dificuldades sentidas no triênio vintista português (1820-1823).

Pela importância e relação que tinham com Portugal, faremos menção ao recenseamento no Brasil e em Espanha, com incidência em igual período histórico.

2. A ausência de recenseamento nas eleições constituintes

O recenseamento eleitoral, sob a forma dos *«livros de matrícula»*, surge explicitamente consagrado no Decreto eleitoral de 11 de julho de 1822, que regulou a eleição dos deputados para as Cortes Ordinárias, e na Constituição de 1822, algo que não encontra reflexo nos textos legislativos que, pouco antes, regularam a eleição dos deputados para as Cortes Constituintes Extraordinárias, segundo o método estabelecido na Constituição espanhola (Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820), nem naquele outro que lhe antecedeu (Instruções eleitorais de 31 de outubro de 1820). Ambos contemplavam regras relativas à capacidade eleitoral e à organização do ato eleitoral, mas não este elemento que veio a ser consagrado em 1822 e que ainda hoje desempenha, como nos refere Jorge Miranda, *«uma função importantíssima de segurança jurídica, assim como de transparência política»*²⁷.

Focando atenções na disciplina que regulou a eleição para as Cortes Constituintes Extraordinárias, verificamos que o artigo 50.º, determinava que havendo dúvida sobre se algum dos presentes teria ou não as qualidades requeridas para poder votar, competiria à junta eleitoral da freguesia as decidir no mesmo ato²⁸. Ora, por certo, este seria um possível remédio para o problema de não ter existido um tra-

26 Data das Instruções que surgem na sequência da adoção da Carta Constitucional de 29 de abril de 1826.

27 MIRANDA, 2007: p. 146.

28 Cfr. o art. 50.º das Instruções de 22 de novembro de 1820, *«[s]uscitando-se dúvidas sobre se alguns dos presentes têm ou não as qualidades requeridas para poder votar, a junta as decidirá no mesmo ato (...)»*.

balho preliminar de determinação dos que teriam voto nas eleições.

Aquilo que vamos encontrar nestes textos antecedentes é a grande importância do Censo de 1801. Há época, verificou-se um alargamento substancial daqueles que passaram a ter direito de voto (capacidade eleitoral ativa), ficando excluídas as mulheres e os eclesiásticos regulares. Por outro lado, o processo com vista ao ato eleitoral era complexo. Uma organização bem estabelecida seria o primeiro passo para se evitarem eventuais situações de fraude ou de *balbúrdia*²⁹. Uma boa preparação implicaria perceber-se o número de pessoas e a sua dispersão territorial.

As contagens de pessoas já seriam prática realizada nos séculos que antecederam³⁰, mas concentrando atenções no início do século XIX, verifica-se que o período entre 1800 e 1820 foi marcado pela realização de censos de grande importância. Manuel Monteiro enfatiza a importância dos censos de 1801, 1802 e 1811³¹. José Timóteo Montalvão Machado informa-nos mesmo que, o censo de 1811 levou ao reconhecimento internacional do nosso país pelo demógrafo francês Michel Huber, juntando-se a uma pequena lista de países que já haviam publicado os seus censos populacionais³².

Ora, foi o censo de 1801 que serviu de base para o cálculo da população e para a determinação do número de eleitores e deputados, conforme se percebe do anexo n.º 1 das Instruções de 31 de outubro de 1820³³ e do aditamento ao artigo 30.º das Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820³⁴.

29 As eleições para as Cortes ordinárias foram eleições diretas, não obstante o apuramento ser feito em 3 graus diferentes. Estaríamos, portanto, perante um processo prolongado no tempo.

30 MONTEIRO, 2011, pp. 9-18.

31 *Ib idem*, p. 15.

32 MACHADO, 1965, p. 92.

33 «Mapa demonstrativo do número dos eleitores e deputados que cabem aos diversos concelhos e comarcas do reino, pela força da sua respetiva povoação, sobre o censo de 1801». NAMORADO e PINHEIRO, 1998: pp. 21-27.

34 O aditamento ao art. 30.º das Instruções de 22 de novembro de 1820 (para aplicação ao reino de Portugal), menciona expressamente que «[p]ara o cálculo da nossa povoação servirá o recenseamento de 1801, enquanto se não forma outro mais exato».

Nota-se, não obstante, em ambos os textos, a ausência de uma forma de recenseamento eleitoral (trabalho de inscrição prévia dos votantes numa lista devidamente ordenada), congénere à que veio a surgir no art.º 23.º do Decreto eleitoral de 11 de julho de 1822 e no art.º 43.º da Constituição do mesmo ano.

3. O surgimento e debate nas Cortes

O primeiro recenseamento eleitoral português concretizou-se através dos chamados «*livros de matrícula*», os quais surgiram como elemento fundamental da organização do ato de eleição dos deputados para as Cortes Ordinárias, com o Decreto de 11 de julho de 1822. Prescrevia o seu art.º 23.º que:

«Logo que se publicar o presente Decreto, se formará em cada freguesia um livro de matrícula, rubricado pelo Presidente da Câmara, no qual o pároco escreverá, ou fará escrever por ordem alfabética os nomes, moradas, e ocupações de todos os moradores, que tiverem voto na eleição. Estas matrículas serão verificadas pela Câmara, e se publicarão sem perda de tempo para se poderem notar, e emendar quaisquer inexatidões antes da reunião das assembleias eleitorais».

Mais tarde, surge expressamente previsto na Constituição de 1822, determinando o seu art. 43.º o seguinte:

«Haverá em cada freguesia um livro de matrícula rubricado pelo Presidente da Câmara, no qual o Pároco escreverá ou fará escrever, por ordem alfabética, os nomes, moradas e ocupações de todos os fregueses que tiverem voto na eleição. Estas matrículas serão verificadas pela Câmara, e publicadas dois meses antes da reunião das assembleias eleitorais, para se poderem notar e emendar quaisquer ilegalidades».

O primeiro grande aspeto a relevar da análise dos preceitos é o papel do pároco. Existe claramente, como já se disse, uma grande presença eclesiástica em todo o ato eleitoral. Focando atenções somente no recenseamento, verificamos que a este caberia escrever ou

fazer escrever os nomes e demais elementos reportados como necessários pelo preceito, de cada um daqueles fregueses que houvessem de ter direito de voto nas eleições³⁵.

A pergunta que sucede é: como eram feitos os *«livros de matrícula»*? Seriam feitos com base em dados que já existiam ou, pelo contrário, envolveria um trabalho de pesquisa e identificação das pessoas, sem qualquer suporte prévio? Tanto quanto nos foi possível constatar, tratou-se de um trabalho sem precedentes, na medida em que as eleições para as Cortes Constituintes Extraordinárias não contaram com qualquer suporte congénere que haveria de ter sido realizado previamente à realização do ato eleitoral.

Quanto à antecedência em que estes livros de matrícula deveriam ser elaborados, o art. 43.º da Constituição de 1822, não afinado com o Decreto eleitoral anterior, veio preceituar que as matrículas deveriam ser *«publicadas dois meses antes da reunião das assembleias eleitorais, para se poderem notar e emendar quaisquer ilegalidades»*. O texto inicialmente proposto para o artigo fazia referência a um mês³⁶, mas logo o deputado Andrada veio dar nota de que um mês seria muito pouco tempo, devendo-se seguir o exemplo da Constituição francesa, sugerindo que fossem publicadas dois meses antes a fim de se resolverem as dúvidas que ocorressem³⁷. Tendo esta discussão tido

35 A respeito da doutrina do preceito, o Sr. Borges Carneiro referiu o seguinte nos debates que precederam a adoção do texto legislativo: *«dizei que o artigo do projeto dizia que o livro da matrícula seria feito sobre a inspeção dos párocos, e não dizia que o seria pelos párocos, para facilitar este trabalho, pois bem o pode fazer o seu cura, sacristão, ou outra pessoa de seu mandado, e pode o pároco ser de idade tão avançada ou tão pouco expedito em escrever que não possa suportar tanta escrita. O que se quer é que isto corra sob a vigilância do pároco»*. *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 12, sessão de 17 de maio de 1822, p. 178.

36 *«Passou-se ao artigo 44, em que se propunha houvesse em cada freguesia um livro de matrícula, em que estivessem escritos por ordem alfabética os nomes, moradas, e ocupações de todos os moradores que tiverem voto na eleição: que estas matrículas fossem feitas sob a inspeção dos párocos, rubricadas e verificadas pelos Presidentes das Câmaras, e publicadas um mez antes das reuniões das assembleias eleitorais, para se poderem notar, ou emendar quaisquer inexactidões; devendo naquella, em que houver duvida, ser esta decidida pela mesa eleitoral»*. *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 12, sessão de 17 de maio de 1822, p. 178.

37 Cfr. a fala do deputado Andrada: *«[p]arece-me que o tempo de um mês é muito pouco: eu*

lugar a 17 de maio de 1822, para o caso específico da eleição para as Cortes Ordinárias, veio-se determinar, em data posterior (de 12 de junho de 1822)³⁸ que:

«Em lugar dos dois meses que o artigo 44 assina, para estarem expostos à censura pública os livros da matrícula, se dirá, que as câmaras, logo que for promulgado o presente decreto, farão publicar os ditos livros sem perda de tempo, para o fim declarado no citado artigo»³⁹.

Pela leitura do preceito não parece que ao cidadão, futuro votante, coubesse qualquer tipo de iniciativa para efeitos da sua inscrição, isto é, não se depreende do preceituado legal que o eleitor tivesse, por exemplo, de se deslocar a algum local para se inscrever. Não teria, por isso, o pároco, face ao futuro eleitor, uma postura meramente passiva na identificação dos votantes. Pelo contrário, este deveria diligenciar (*ex officio*), em face das regras definidoras da capacidade eleitoral ativa, por fazer constar nos «*livros de matrícula*» todos aqueles que cumprissem os requisitos para lá constarem – pressupunha-se que os párocos conheciam bem os seus paroquianos e, sobretudo, podiam recorrer aos livros de registo da igreja para dirimirem eventuais questões, nomeadamente quanto à idade mínima para poderem ser admitidos a votar nas próximas eleições.

Uma conduta ativa do votante estava prevista, num momento posterior, após a publicação das matrículas, para a identificação de alguma situação de erro ou lapso, no período que mediaria entre a publicação dos livros e a instalação das assembleias eleitorais e a realização das eleições.

Note-se que parecia já existir uma certa estrutura de contro-

seguiria antes a Constituição francesa, e quisera que fossem públicas dois meses antes, para haver tempo de se resolverem as dúvidas que sobre isto ocorrerem». Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa, n.º 12, sessão de 17 de maio de 1822, p. 178.

38 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa, n.º 32, sessão de 12 de junho de 1822, p. 427.*

39 *Este artigo, tendo sido sujeito a votação, foi aprovado, frisando o Sr. Fartes «[e]u aprovo como aqui está, só quero que se declare, que isto é por esta vez somente». Ibidem, p. 429.*

lo, visível no facto de as matrículas serem verificadas pela câmara municipal e o livro de matrícula ser rubricado pelo presidente da câmara. Questionou-se se não deveriam ser os presidentes de câmara a verificar as matrículas⁴⁰, mas o deputado António José Guerreiro logo advertiu que tal incumbência deveria recair sobre as câmaras, competindo ao seu presidente rubricá-las⁴¹, algo que se veio a positivar no texto final do artigo constante do Decreto e da Constituição.

Se, por um lado, a preparação da lei eleitoral foi um trabalho centralizado, desenvolvido pelas Cortes Constituintes Extraordinárias, por outro lado, o ónus do recenseamento eleitoral impedia sobre as câmaras e párocos das freguesias⁴², um trabalho descentralizado. Não havia, fazendo um paralelismo com o nosso tempo, uma autoridade como a Comissão Nacional de Eleições (CNE).

O preceito legal/constitucional não revela a existência de uma hierarquia em que o pároco se inseria. De novo, verificámos tratar-se de uma operação realizada a um grande nível de proximidade do eleitor, desenvolvida ao nível das câmaras, com livros elaborados por freguesias, pelos respetivos párocos.

As informações constantes do *«livro de matrícula»* seriam o nome, a morada e a ocupação de cada um dos fregueses que tivessem voto na eleição, ordenados alfabeticamente.

Suscitou-se, na discussão do preceito, a questão sobre a quem incumbiria a correção das inexactidões e a resolução de dúvidas⁴³?

40 *«Passou-se ao artigo 44, em que se propunha (...) que estas matrículas fossem feitas sob a inspeção dos párocos, rubricadas e verificadas pelos Presidentes das Câmaras (...)»*. *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 12, sessão de 17 de maio de 1822, p. 178.

41 O deputado Guerreiro referiu o seguinte: *«darei que não sei como se há de incumbir a sua verificação aos presidentes das câmaras. Assim parece-me que às câmaras e não aos seus presidentes, é que pertence fazer isso. Digo, portanto, que enquanto às matrículas, deverão ser feitas pelos párocos, verificadas pelas câmaras, e rubricadas pelos presidentes delas»*. *Ibidem*, p. 178.

42 Era, igualmente, a câmara que organizava as assembleias de voto: *«[a] Câmara designará também as igrejas em que se há-de reunir cada assembleia, e as freguesias ou ruas e lugares de uma freguesia, que a cada uma pertençam»* – art. 46.º da Constituição de 1822 e, com redação similar, o art. 26.º do Decreto de 11 de julho.

43 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 12, sessão de 17 de

Não tendo sido aprovado que as dúvidas deveriam ser resolvidas pela mesa eleitoral, assim como três outras emendas propostas, o deputado Borges Carneiro sugeriu a criação de uma Comissão especial *ad hoc*, que seria nomeada pela assembleia eleitoral e que decidiria definitivamente quaisquer dúvidas que ocorressem⁴⁴. Vamos encontrar menção expressa às mesmas no art. 53.º do Decreto e 72.º da Constituição.

Apesar de serem realidades distintas⁴⁵, a capacidade eleitoral ativa e o recenseamento eleitoral ativo estão intimamente relacionados, uma vez que o conjunto de nomes que irá constar das listas a elaborar pelo pároco, nos termos e com as particularidades constantes do art. 23.º do Decreto e 43.º da Constituição, corresponderiam aos que estariam dotados de capacidade eleitoral ativa. Nos termos do art. 35.º do Decreto e 54.º da Constituição, na assembleia eleitoral, os cidadãos iam-se aproximando um a um de uma mesa, na qual existiria uma urna em que seriam lançadas as suas listas, que levavam do exterior e já pré-preenchidas. Apenas aqueles que viam os seus nomes inscritos no livro de matrícula veriam aceites as suas listas. Vê-se, aqui, a importante valência dos *«livros de matrícula»*

maio de 1822, p. 178.

44 «*Não sendo aprovado o resto do artigo em que se propõe que a mesa eleitoral decida as dúvidas que houver a este respeito, ofereceram-se três emendas para suprir esta última parte, a saber: uma do Sr. Andrada em que propunha, que as reclamações sobre as contestações dos matriculados, ou dos injustamente omitidos, fossem julgadas sumarissimamente pelo poder judicial: outra do Sr. Guerreiro, em que propunha que quando se duvidasse ou disputasse sobre o direito de qualquer eleitor, fosse remetido ao poder judicial: e outra do Sr. Soares de Azevedo, em que propunha, que quando qualquer se julgasse ofendido pela decisão da câmara, poderia recorrer a jurados. Sendo sucessivamente rejeitadas todas estas emendas, disse O Sr. Borges Carneiro: – Proponho que antes de tudo a assembleia eleitoral nomeie uma Comissão especial ad hoc, isto é, para decidir definitivamente quaisquer dúvidas que ocorrerem. Ela deverá ser composta de cinco membros. (...) Propôs-se à votação, e foi aprovada a emenda do Sr. Borges Carneiro, concebida nestes termos: No ato da eleição da mesa, e pelo mesmo modo que esta for determinada, se elegerá também uma comissão de cinco membros para decidirem, verbal e definitivamente, todas as dúvidas que ocorrerem». *Ibidem*, pp. 179-180.*

45 Explica-nos Manuel Monteiro que «[a] decisão de conferir ou retirar o direito de votar e de ser eleito, a este ou àquele grupo de cidadãos tem um alcance próprio, logo distinto dos princípios, forma e procedimentos seguidos para a matrícula desses mesmos cidadãos numa lista eleitoral». MONTEIRO, 2011, p. 17.

para que não houvesse desordem⁴⁶ e cidadãos a votarem mais do que uma vez no mesmo ato eleitoral⁴⁷.

4. As resoluções de 27 de julho e 9 de agosto de 1822

4.1. A proximidade da realização do ato eleitoral de agosto e setembro de 1822

Entre o momento da aprovação do Decreto e a realização dos atos eleitorais, foram produzidas duas resoluções, uma de 27 de julho de 1822 e uma outra de 9 de agosto do mesmo ano, a primeira, entre o mais, relacionada com a substituição dos «*livros de matrícula*» por róis de fregueses, por questões relacionadas com a tempestividade – cumprimento dos prazos eleitorais pela proximidade da data de realização da eleição dos deputados para as Cortes Ordinárias – e a segunda, entre o mais, relacionada com as despesas na elaboração dos «*livros de matrícula*».

A primeira das resoluções foi motivada por um ofício, com data de 23 de julho de 1822, dirigido às Cortes pelo Senado da Câmara de Lisboa, sobre como deveriam ser executadas algumas disposições do Decreto de 11 de julho. Encontrámos expressa referência a este ofício numa ata das Cortes Gerais Extraordinárias de 26 de julho de 1822⁴⁸, onde está vertido um parecer da Comissão da Constituição que foi, em seguida, objeto de debate. Ao longo de duas páginas, eleva-se uma interessante discussão, em que se questiona a impor-

46 A este respeito veja-se Parte II, DOCUMENTO 8: «[p]ara o que é muito preciso que, dias antes das eleições, se afixem na porta da igreja, na da câmara e em outros lugares públicos, listas em que se achem os nomes de todos os paroquianos que tiverem vinte e cinco anos de idade e daí para cima, com as suas respetivas idades em correspondência. Estas relações serão em número dobrado em cada lugar, uma escrita por ordem alfabética e outra segundo os números dos anos. E a primeira pode ser de grande proveito para se fazer a chamada dos paroquianos, a fim de votarem por ordem, em qualquer das diversas eleições».

47 Como refere o deputado Jacinto Duarte Barroca «*tornando-se tumultuário o processo da eleição nem mesmo precaver-se pode que individuo não dê 2 e três votos*» – Cf. Parte II, DOCUMENTO 10.

48 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 65, sessão de 26 de julho de 1822, pp. 940-941.

tância da elaboração das matrículas no cenário de falência de tempo das próximas eleições parlamentares⁴⁹.

Do parecer da Comissão emergiu a proposta de um método, que nos pareceu curioso, pelo facto de envolver uma deslocação do impulso inicial de inscrição dos votantes, do pároco para os próprios, que, segundo o vertido no parecer deveriam eles mesmos diligenciar por fazer constar numa lista os seus nomes e demais informações necessárias, declarações essas que seriam prestadas em lugar, dia e hora previamente anunciado por edital, ao já nomeado presidente da respectiva assembleia⁵⁰.

Esta solução alternativa colheu uma pluralidade de opiniões. Havendo o reconhecimento que em certas circunstâncias a elaboração dos «*livros de matrícula*» poderia ser dificultada pela escassez de tempo, houve quem defendesse que, ainda assim, estas deveriam ser realizadas, quem concordasse com a adoção de um método alternativo e quem defendesse que as matrículas deveriam ser dispensadas pelos maiores inconvenientes com a sua elaboração do que os que decorreriam de esta não ser feita⁵¹.

49 *Ibidem*, pp. 941-942.

50 «*A Comissão parece dever declarar-se por decreto: que a câmara (...) nomeie imediatamente os presidentes de cada uma (das assembleias), sem tratar dos sacerdotes assistentes, cuja nomeação pertence aos párocos, segundo o artigo 29; e faça publicar logo por editais estas designações, e nomeações, declarando que os moradores das freguesias, ruas, ou lugares assinados a cada assembleia, que entenderem ter voto nas eleições, conforme os artigos 2, 3, 4, e 5, vão, ou mandem declarar seus nomes, moradas, e ocupações ao respectivo presidente. Este presidente, logo que receber as ordens da câmara, de acordo com o pároco, nomeará três pessoas que tenham conhecimento dos moradores do distrito da assembleia, para assistirem com ele presidente, ao tomar-lhes as ditas declarações de seus nomes, moradas, e ocupações, e verificarem suas identidades, e as qualidades requeridas para poderem votar; devendo aqueles que não forem conhecidos, levar consigo pessoa que os abone, e apresentar certidão de idade aqueles de que se possa duvidar se têm 25 anos. O presidente fará sem perda de tempo anunciar por editais o lugar, dias, e hora em que receberá estas declarações, as quais escreverá, ou fará escrever em rascunho, e logo que estejam concluídas, as copiará, ou fará copiar por ordem alfabética, no livro de matrícula, que lhe terá sido remetido pela câmara, e ele mesmo rubricará: A este livro dará publicidade para se poderem emendar quaisquer inexatidões, dispensando-se a verificação das matrículas pela câmara, de que trata o artigo 23*». *Ibidem*, pp. 940-941.

51 *Ibidem*, pp. 941-942.

A solução que acabou por ser adotada foi a constante da resolução de 27 de julho de 1822 que, no que se refere especificamente à temática que nos ocupa, veio determinar o seguinte:

«2.º Que, imediatamente, os presidentes das assembleias, recebendo dos párocos o rol de seus fregueses ou a parte dele que for relativa a cada uma assembleia, verifiquem, de acordo com os mesmos párocos ou com os sacerdotes assistentes, que eles nomearem conforme o artigo 29, as identidades e qualidades dos fregueses que forem hábeis para votar nas eleições, conforme os artigos 2, 3, 4 e 5, tomando sobre isso todas as informações convenientes. E que este rol, assim verificado, rubricado pelo presidente e disposto alfabeticamente, substituirá o livro da matrícula de que trata o artigo 23, ficando assim também dispensada a verificação do Senado, determinada neste mesmo artigo, e reservada a definitiva decisão de quaisquer dúvidas à comissão mencionada no art.º 53. 3.º Que estas modificações são aplicáveis aquelas cidades ou vilas cujas câmaras se acharem em igual embaraço pela estreiteza do tempo».

4.2. Os custos com a realização dos livros de matrícula

As operações desenvolvidas com vista à elaboração dos *«livros de matrícula»* implicavam custos. Ora, uma leitura do Decreto de 11 de julho de 1822 não nos permite perceber quem custearia tal empreendimento. Por tal motivo, vamos encontrar no art. 4.º de uma Resolução datada de 9 de agosto de 1822 a seguinte previsão:

«Que a despesa dos livros, e qualquer outra, relativa às eleições, será feita pelos rendimentos do concelho; e na falta deles, pelo cofre das sisas, ou por outro, de onde semelhantes despesas costumam pagar-se; ficando entendido que pelas rubricas se não vence algum emolumento».

A este propósito, Manuel Monteiro refere que *«o Estado ao assumir os encargos com o registo dos eleitores, consagrava a importância que lhe conferia no processo de eleição dos Deputados nacionais e demonstrava a sua decisão em disponibilizar os meios financeiros imprescindíveis à sua implementação»*⁵².

52 MONTEIRO, 2011, p. 22.

5. O recenseamento e a fluidez do ato eleitoral

5.1. O recenseamento e as circunscrições territoriais

O art. 32.º da Constituição de 1822, primeiro preceito do rol dos artigos dedicados ao capítulo das eleições, prescrevia que os deputados haviam de ser eleitos «*com respeito à povoação de todo o território português*». Claro que o conhecimento populacional em termos quantitativos e distributivos, como se disse, não seria de todo comparável com o que hoje se possui. Todavia e ainda assim, vamos encontrar tabelas de distribuição populacional que possibilitaram que a representatividade cobrisse toda a nação e não houvesse representação através de deputados naturais ou domiciliados maioritariamente em uma ou duas províncias. Tal devia-se ao facto de a liberdade de escolha dos deputados se estender à província (art. 19.º do Decreto e 39.º da Constituição)⁵³. Nem se correria o risco de a representação advir maioritariamente de uma ou duas províncias, pela liberdade de escolha para eleger se estender a toda a nação, nem se correria o risco de a amplitude do leque de elegíveis ser demasiado circunscrita, de tal forma que dificilmente se encontrasse alguém com o perfil adequado, como advertia o deputado Borges Carneiro⁵⁴.

Explicam-nos Maria Namorado e Alexandre Sousa Pinheiro que, «*[a] eleição, como condição essencial do governo representativo, foi uma das bandeiras do liberalismo vintista*»⁵⁵.

53 Encontrámos quem apelasse a uma liberdade de escolha territorialmente mais e menos confinada: desde uma liberdade de escolha restrita ao círculo eleitoral, a uma liberdade de escolha que abrangeria todo reino – *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 5, sessão de 6 de maio de 1822, pp. 67 e ss.. É patente na discussão a preocupação de que uma liberdade de escolha lata, sob o ponto de vista territorial, pudesse dar lugar, no futuro, ao desprezo de certas províncias ou comarcas que não tivessem representação. Alerta-se que se todas as pessoas que governam ou influem no governo tivessem naturalidade em Lisboa toda a sua força puxaria para Lisboa, deixando ao empobrecimento as restantes terras. *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 7, sessão de 8 de maio de 1822, p. 96.

54 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 7, sessão de 8 de maio de 1822, p. 104.

55 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: p. 9.

As eleições seriam feitas «*por divisões eleitorais*»⁵⁶. Decidiu-se que, salvo algumas exceções⁵⁷, cada círculo ou divisão eleitoral deveria corresponder de 3 a 6 deputados, de acordo com a regra geral que veio a ser prevista no art. 37.º da Constituição de 1822⁵⁸. Os chamados círculos ou divisões eleitorais facilitariam a realização prática do ato eleitoral e o apuramento das listas que seriam lançadas pelos votantes. Os «*livros de matrícula*» seriam um contributo para essa fluidez na realização da eleição⁵⁹. Como referiu o deputado Miranda «*é evidente, e inegável que para se votar é preciso haver ordem; e para haver esta ordem é que se pedem estas listas aos párocos*»⁶⁰. Este mesmo preopinante advogava que a eleição deveria ser feita por freguesias «*pois que então todo o freguês neste ato terá o cuidado de estar presente*»⁶¹.

O deputado Trigoso manifestou preocupação relativamente ao facto de os votantes poderem não perceber o que era um círculo eleitoral⁶². Tínhamos a nação, as províncias e outras circunscrições como as comarcas e as freguesias, surgindo a interrogação sobre se compreenderia o votante o que é uma «*divisão eleitoral*» ou um «*círculo eleitoral*». Temos inclusivamente o deputado Brito a falar em «*cantões*»⁶³. Note-se que as freguesias da época, como adverte Jorge

56 Art. 37.º da Constituição de 1822 e art. 9.º do Decreto de 11 de julho de 1822.

57 Art. 38.º da Constituição de 1822 e art. 10.º a 18.º do Decreto de 11 de julho de 1822.

58 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 9, sessão de 10 de maio de 1822, p. 135.

59 Na Parte II, DOCUMENTO 8, é evidenciada a importância da elaboração de listas previamente à realização do ato eleitoral. É referido que uma lista escrita por ordem alfabética poderia «ser de grande proveito para se fazer a chamada dos paroquianos, a fim de votarem por ordem», mas é também ensaiada a hipótese de a esta lista se somar uma outra, que seria ordenada por idades e que poderia ser relevante para efeitos de nomeação dos escrutinadores e secretários segundo o método proposto nesse mesmo texto.

60 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 12, sessão de 17 de maio de 1822, p. 179.

61 *Ibidem*, p. 179.

62 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 5, sessão de 6 de maio de 1822, p. 70.

63 *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 5, sessão de 6 de maio de 1822, p. 71. Disponível em < <https://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/c1821/01/01/01/005/1822-05-06> > [consultado em 29 de agosto de 2022].

Miranda, «*eram então apenas as freguesias eclesiásticas, pois as freguesias enquanto autarquias locais só surgiriam depois das reformas municipais de Passos Manuel*»⁶⁴.

Até para o leitor deste texto pode ser, hoje, complicado perceber esta dinâmica daquela época, tornando-se esclarecedor observar tabelas com as distribuições da população, para se perceber como é que as divisões eleitorais se relacionavam com as outras circunscrições territoriais existentes. Conseguimo-lo consultando o Decreto de 11 de julho de 1822, que disciplinou a eleição para as Cortes Ordinárias, que vem acompanhado dessas tabelas em anexo.

Vemos espelhado no documento 16, em anexo nesta obra, um cenário apresentado por José da Fonseca Salgado de Macedo e Cunha, juiz, presidente da Câmara de Vila de Rei, que apresenta dúvidas em relação à elaboração dos «*livros de matrícula*». Refere que há muitos anos que se desanexaram os lugares da Fonte da Amêndoa, Val de Navas, Chão de Lopes, e Amêndoa, ficando os cidadãos desses lugares somente pertencentes à Vila de Amêndoa para dela receberem os sacramentos e lá se enterrarem e ouvir missa, tudo o resto exercendo e estando sujeitos em Vila de Rei. Competindo aos párocos escrever ou fazer escrever os «*livros de matrícula*» e às Câmaras a sua verificação, como tal se fará numa circunstância de desalinhamento administrativo-eclesiástico?

Defende que a jurisdição civil não é em Vila de Amêndoa, mas sim em Vila de Rei, sendo «*até exótico*» que em eleições camaristas votem em Vila de Amêndoa porque iriam votar em quem não os iria governar. No caso da eleição dos deputados para as Cortes Ordinárias tal não teria implicações de maior em termos de representatividade visto as circunscrições em questão fazerem parte da mesma divisão eleitoral, mas como adverte o presidente da câmara, tal já não seria inócuo se estivesse em causa a eleição para a Câmara (que se realizaria imediatamente a seguir).

64 MIRANDA, 2007, p. 146.

5.2. O desalinhamento das freguesias e das assembleias de voto

Como vimos, os «*livros de matrícula*» eram realizados por freguesias. Ora, como demonstra o art. 24.º do Decreto de 11 de julho (veja-se, também, o art. 44.º da Constituição), podia dar-se a situação de se reunirem várias freguesias em uma só assembleia, assim como, em sentido contrário, dar-se o caso de se dividir uma freguesia em várias assembleias. Com isto, melhor se percebe o porquê da previsão constante do art. 31.º do Decreto (veja-se, também, com redação similar, o art. 50.º da Constituição), que logo começa por preceituar que «[e]m cada assembleia estará sobre a mesa o livro ou livros da matrícula», completando que «[q]uando uma freguesia formar muitas assembleias, haverá em cada uma delas uma relação autêntica dos moradores das ruas ou lugares, que a ela estão assinados, a qual se copiará da matrícula geral».

6. O recenseamento eleitoral em outros países

6.1. Espanha

As Instruções de 22 de novembro de 1820, elaboradas segundo o previsto na Constituição espanhola de 1812, evidenciam a relevância que esta Constituição teve num primeiro momento eleitoral em Portugal (nas eleições constituintes de 1820). Constatámos que nem as Instruções eleitorais portuguesas, nem a Constituição de 1812 faziam qualquer referência a um recenseamento eleitoral, encontrando-se no seu art. 50.º a indicação de que «[s]i se suscitasen dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, la misma Junta decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiere se executará sin recurso alguno, por esta vez y para este solo efecto»⁶⁵, resposta encontrada para se solucionar, no momento da

65 Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada em Cádiz a 19 de março de 1812 [Disponível em: < <https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/P-0004-00002.pdf> > (consultada no dia 11 de outubro de 2022)].

eleição, aquilo que deveria ter sido realizado dois meses antes do ato eleitoral segundo a Constituição Portuguesa de 1822.

Como nos refere Miguel A. Presno Linera o censo aparece referido no art. 8.º do Capítulo I das Instruções de 1810 (*Instruccion que deberá observarse para la Eleccion de Diputados de Cortes*)⁶⁶, assim como nos art. 30.º e 66.º da Constituição de 1812, mas apenas como critério de determinação do número de representantes e não como «*instrumento para incluir a los que tienen derecho de voto*»⁶⁷. Encontrámos referido apenas, no art. 13.º, agora do capítulo II das ditas Instruções, que «*[c]olocados en orden todos los parroquianos, se llegarán uno por uno á la mesa en que estarán las personas que presiden la Junta, y dirán el sujeto que nombran para elector de la parroquia, el qual deberá ser parroquiano de ella, y el Escribano lo escribira en una lista á presencia de los que presiden la Junta*», situação idêntica ao prescrito no art. 51.º da Constituição de Cádiz, que se limita a prescrever, entre o mais, que cada cidadão designará «*un número de personas igual al de los compromisarios, para lo que se acercará á la mesa donde se hallen el presidente, los escrutadores y el secretario; y este las escribirá en una lista á su presencia*».

O mesmo autor atenta que disposições destinadas à «*la formación de las listas electorales; es decir, los censos de electores aunque todavía no se utilice esa expresión*», irão ser encontradas no *Decreto de mayo de 1836*⁶⁸ (*Real Decreto para la eleccion de Procuradores á las Córtes generales del Reino*)⁶⁹. De facto, vamos encontrar no Capítulo III deste diploma («*De la formación de las listas electorales*») regras não apenas relativas à formação das listas de eleitores (art. 9.º), mas também destinadas à sua publicidade (art. 10.º), elementos que estas devem conter (art. 11.º), reclamações (art. 12.º a 14.º) e locais para onde as mesmas devem ser enviadas depois de feitas e a quem deve ser dado conhecimento de alterações posteriores (art. 15.º).

66 Disponível em < https://www.congreso.es/docu/PHist/docs/01cad/ACD_P-01-000124-0015.pdf > [consultado em 29 de agosto de 2022].

67 LINERA, 2012: p. 184.

68 *Ibidem*.

69 Disponível em < <https://www.boe.es/gazeta/dias/1836/05/26/pdfs/GMD-1836-525.pdf> > [consultado em 29 de agosto de 2022].

6.2. Brasil

Nas *Instruções a que se refere o Real Decreto de 3 de junho* [de 1822] *que manda convocar uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brasil*^{70, 71}, o art. 5.º do capítulo I determina que «[t]oda a povoação, ou freguesia, que tiver até cem fogos dará um eleitor: não chegando a duzentos, porém passar de cento e oitenta dará dois; não chegando a trezentos e passar de duzentos e cinquenta dará três, e assim progressivamente». É, depois, acrescentado pelo art. 6.º que «[o]s párocos farão afixar nas portas das suas igrejas editais, por onde conste o número de seus fogos, e ficam responsáveis pela exatidão». No art. 5.º do capítulo II é prescrito que as listas «deverão conter tantos nomes, quantos são os eleitores, que tem de dar aquela freguesia: serão assinadas pelos votantes, e reconhecida a identidade pelo pároco». Manoel Rodrigues Ferreira explica-nos que «como não possuía o votante qualquer documento de identidade ou título de eleitor, era identificado, no momento de votar, pelo pároco»⁷².

Surge, mais tarde, a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I⁷³. No seu capítulo VI, com epígrafe «Das Eleições», encontramos apenas 8 preceitos (art. 90.º a 97.º), a mencionar que as eleições seriam indiretas e focados maioritariamente na capacidade eleitoral, sendo que o último preceito, o art. 97.º, prescreve que «[u]ma Lei regulamentar marcará o modo prático das eleições, e o número dos deputados relativamente á população do império». Se analisarmos as Instruções de 26 de março de 1824 verificámos que, de novo, «[o]s párocos farão afixar nas portas de suas igrejas editais por onde conste o número de fogos das

70 *Instruções a que se refere o Real Decreto de 3 de Junho do corrente anno, que manda convocar huma Assembléa Geral constituinte e legislativa para o reino do Brasil, 19 de junho de 1822* [Disponível em < <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/1512> > (consultado em 12 de outubro de 2022)].

71 Manoel Rodrigues Ferreira explica-nos que estas Instruções «[c]onstituem a primeira lei eleitoral brasileira, isto é, a primeira elaborada especialmente para presidir as eleições no Brasil». FERREIRA, 2005: p. 73.

72 FERREIRA, 2005: p. 76.

73 Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824, [Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm > (consultado em 12 de outubro de 2022)].

suas freguesias, e ficam responsáveis pela exatidão» (art. 5.º do Capítulo I)⁷⁴. Também nestas instruções, explica-nos Manoel Rodrigues Ferreira, «[n]ão havia alistamento ou registro prévio dos eleitores, a não ser as relações que os párocos faziam, na Dominga Septuagésima, dos seus fregueses»⁷⁵, tal como previsto no art. 6.º do Capítulo I dessas mesmas instruções, que consubstanciariam «uma relação geral, que incluía todos os habitantes, mesmo não eleitores, feita anualmente»⁷⁶.

Vamos encontrar, sim, esse registro prévio dos eleitores, mais tarde, na Lei de 1 de outubro de 1828 que «[d]á nova forma às câmaras municipais, marca suas atribuições e o processo para a sua eleição, e dos juizes de paz»⁷⁷. Este diploma legal, logo no seu título I («[f]orma da eleição das câmaras»), entre o mais, previa no art. 5.º que «[n]o domingo, que preceder pelo menos quinze dias ao em que deve proceder-se á eleição, o juiz de paz da paróquia fará publicar e afixar nas portas da igreja matriz e das capelas filiais dela a lista geral de todas as pessoas da mesma paróquia que têm direito de votar (...)», considerando Manoel Rodrigues Ferreira, esta «inscrição prévia dos eleitores», uma «inovação», na medida em que «[n]enhuma lei eleitoral brasileira, antes, fazia tal exigência»⁷⁸. O que quer dizer que o Brasil, apesar da proximidade constitucional com Portugal, só adotou o mecanismo do recenseamento eleitoral passados seis anos e para eleições autárquicas.

A nível nacional, verificamos a existência de uma forma de recenseamento eleitoral no Decreto n.º 157, de 4 de maio de 1842, que «[d]á instruções sobre a maneira de se proceder às eleições gerais e provinciais»⁷⁹. Efetivamente, no capítulo I, com epígrafe «[d]o alistamento dos cidadãos ativos e dos fogos», deparámo-nos com uma grande riqueza de detalhe sobre como deve ser feito este alistamento nos 11 preceitos que compõem o capítulo (art. 1.º a 11.º).

74 FERREIRA, 2005: p. 95.

75 *Ibidem*, p. 96.

76 *Ibidem*, p. 114.

77 Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm > (consultado em 12 de outubro de 2022).

78 FERREIRA, 2005: p. 114.

79 Disponível em < <https://legis.senado.leg.br/norma/386137/publicacao/15633544> > (consultado em 12 de outubro de 2022).

7. Desenvolvimentos subsequentes

A doutrina informa-nos que, desde 1821 até ao momento presente, é possível individualizar dois grandes períodos históricos que marcam a evolução do recenseamento eleitoral e da capacidade eleitoral ativa em Portugal: o primeiro, compreendido entre 1821 e 1974, é marcado pela existência de sufrágio restrito; já o que se lhe seguiu, entre 1974 e a atualidade, caracteriza-se pela existência de um sufrágio universal⁸⁰. Esta divisão simplista não deve, todavia, descurar o quadro evolutivo complexo do recenseamento eleitoral em Portugal.

Desde 1822 até à atualidade, o recenseamento eleitoral sofreu transformações que acompanharam a evolução socioespacial em mudança. Como nos refere Maria Manuela Tavares Ribeiro, «[d]esde 1820, as eleições constituem uma prática regular do exercício da cidadania, que se foi reformulando ao longo do século XIX»⁸¹. Para ilustrar esta realidade, se nos centrarmos apenas na evolução do recenseamento durante a monarquia constitucional, isto é, até 1901, deparámo-nos com uma explanação histórica, promovida por Manuel Monteiro, que individualiza um conjunto de sete fases, sendo a primeira compreendida entre o período de 1820 e 1826⁸².

O ponto que a este propósito nos parece de frisar é que, salvo a previsão na Constituição de 1976, a temática do recenseamento, desde a Constituição de 1822, será remetida para leis ordinárias. Como nos refere José de Melo Alexandrino, «durante todo o constitucionalismo liberal e ainda durante o período do constitucionalismo autoritário e salvo no que toca à Constituição de 1822, a matéria do recenseamento foi apenas objeto de legislação ordinária»⁸³.

A Constituição de 1822 não teve um período de vida muito longo, não chegando a completar o primeiro ano de vigência. Explicam-nos Maria Namorado e Alexandre Sousa Pinheiro que «[a] independência do Brasil, a crise económica, os avanços do partido conservador liderado

80 ALEXANDRINO, 2001: pp. 156-157.

81 RIBEIRO, 2004: p. 263.

82 MONTEIRO, 2011: p. 18.

83 ALEXANDRINO, 2001: p. 160.

pela rainha e por D. Miguel [e] a situação europeia reativa ao movimento liberal» contribuíram para esse curto período de vigência⁸⁴.

Surge a Carta Constitucional de 29 de abril de 1826⁸⁵ e nela vamos encontrar um catálogo de preceitos relativo às eleições (art. 34.º e 63.º a 70.º⁸⁶) muito menos extenso do que aquele que constava da Constituição de 1822. Este novo texto *«adotou o bicamaralismo, estabeleceu regras censitárias para o gozo do direito de sufrágio e previu a eleição indireta dos representantes da nação»*⁸⁷. No que se reporta à problemática do recenseamento não lhe é feita, neste novo texto, qualquer referência, prescrevendo o art. 70.º que *«uma Lei regularizará o modo prático das eleições e o número dos deputados relativamente à população do reino»*.

Somos remetidos, nessa sequência, para as Instruções de 7 de agosto de 1826, essas sim, já com uma extensão e conteúdo consideráveis, compostas por 51 preceitos e acompanhadas por dois mapas em anexo⁸⁸.

No que se reporta à questão do recenseamento em específico continuamos a encontrar menção expressa ao mesmo, mas agora em moldes bastante diferentes daqueles que enquadravam legalmente a elaboração dos *«livros de matrícula»*. Aliás, já não encontramos a referência a essa outra expressão verificando-se mudanças também ao nível da nomenclatura utilizada.

O Capítulo II das ditas instruções, sob epígrafe *«[p]rovidências preliminares para as eleições paroquiais»*, começa por determinar que *«[a] toda a eleição deve preceder a verificação dos que podem votar nas assembleias paroquiais, e dos que podem ser votados para eleitores e para deputados»* (art. 10.º). Esse trabalho preliminar competiria a uma comissão, que procederia ao recenseamento, sendo responsável por

84 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: p. 12.

85 Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa decretada e dada pelo Rei de Portugal e Algarves, D. Pedro, Imperador do Brasil, a 29 de Abril de 1826 [Disponível em: < <https://digitalq.arquivos.pt/viewer?id=4161652> > (consultada no dia 13 de outubro de 2022)].

86 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: p. 65.

87 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: p. 12.

88 NAMORADO e PINHEIRO, 1998: pp. 66-115.

elaborar três listas (art. 12.º a 15.º). Sob o ponto de vista da circunscrição territorial o recenseamento incidia nas pessoas da mesma freguesia (art. 14.º). O «*pároco*» convocaria o «*oficial civil da freguesia*» e ambos, em conjunto, elegeriam «*um dos homens mais inteligentes e abonados*» (art. 12.º). Por fim, estes três indivíduos escolheriam uma quarta pessoa que escrevesse perante eles (art. 12.º). Estas quatro individualidades comporiam as chamadas «*comissões*» dedicadas ao recenseamento eleitoral, recenseamento esse que envolvia a elaboração de três listas: a «*dos que podem votar na Assembleia paroquial, dos que podem ser eleitores provinciais e dos que podem ser deputados*» (art. 15.º). Ou seja, ao lado do recenseamento eleitoral ativo (dos cidadãos eleitores) de 1822, a lei eleitoral de 1826 veio introduzir o recenseamento eleitoral passivo (dos elegíveis para deputados).

8. Conclusões

Com a Revolução Liberal de 24 de agosto de 1820 emerge uma nova realidade sociopolítica que se desvia das Cortes tradicionais. São constituídas Cortes Constituintes Extraordinárias, que aprovam a Constituição de 23 de setembro de 1822 e mantêm o sistema representativo nas Cortes Ordinárias, criando uma lei eleitoral com vista a eleger os deputados ordinários, ainda antes de essa Constituição ser aprovada. Esse objetivo é alcançado com o Decreto de 11 de julho de 1822, que regulou as eleições que sucederam em agosto e setembro do mesmo ano (salvo a repetição de atos eleitorais em alguns círculos eleitorais). A Constituição de 1822 não se limitou a consagrar princípios eleitorais fundamentais, o conteúdo do seu capítulo eleitoral foi, praticamente, uma replicação do estabelecido nessa lei eleitoral, apresentando grande detalhe sob o ponto de vista contudístico.

Num e noutra textos, o recenseamento materializar-se-ia em Livros de Matrícula. Seria um procedimento preliminar à colocação das listas na urna, mas cuja importância contribuiria para o bom funcionamento de todo o ato eleitoral, já que evitaria situações de desordem e de cidadãos a votarem mais do que uma vez no mesmo ato de eleição.

Verifica-se um trabalho centralizado ao nível da preparação da lei eleitoral, desenvolvido pelas Cortes Constituintes Extraordinárias, e um trabalho de recenseamento descentralizado, que impedia sobre as câmaras e os párocos das freguesias.

Entre o primeiro dia da Revolução Liberal (24 de agosto de 1820) e a aprovação do Decreto de 11 de julho de 1822, não encontramos qualquer forma de recenseamento nas duas instruções eleitorais que o antecederam (Instruções eleitorais de 31 de outubro de 1820 e Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820), a segunda das quais regulou a eleição dos deputados para as Cortes Constituintes Extraordinárias.

O recenseamento seria uma operação realizada com proximidade do eleitor, ao nível das câmaras, com livros elaborados por freguesias. Não existia nenhum número de eleitor, as informações constantes do livro de matrícula seriam o nome, a morada e a ocupação de cada um dos fregueses que tivessem voto na eleição, ordenados alfabeticamente. Ao pároco competiria escrever, ou fazer escrever, os elementos de cada um daqueles fregueses que houvessem de ter direito de voto nas eleições.

Tratar-se-ia de um trabalho de pesquisa e identificação das pessoas e não de mera atualização de uma qualquer lista já existente – muito embora, os párocos tivessem utilizado os registos eclesiásticos na elaboração dos livros de matrícula. Segundo o preceituado na Constituição, estes livros deveriam ser publicados dois meses antes, a fim de se emendar o que o necessitasse de ser emendado, mas pela proximidade de realização do ato de eleição dos deputados para as Cortes Ordinárias, o Decreto de 11 de julho, que a antecedeu, não definiu um período de tempo específico, limitando-se a prescrever que as matrículas deveriam ser publicadas sem perda de tempo.

Ao cidadão, futuro votante, não caberia qualquer tipo de iniciativa para efeitos da sua inscrição, tal função recaía sobre o pároco e seria controlada pelas respetivas câmaras municipais (recenseamento officioso). Uma conduta ativa do votante surgia, num momento posterior, com a publicação das matrículas e identificação de alguma situação de erro ou lapso, no período que mediaria entre a publicação

dos livros e a realização das assembleias eleitorais. Parecia já existir uma certa estrutura de controlo, visível no facto de as matrículas serem verificadas pela câmara e o livro de matrícula ser rubricado pelo presidente da câmara.

Durante este período, foram produzidas duas resoluções relevantes no âmbito do recenseamento. Na resolução de 27 de julho de 1822 solucionava-se o problema da proximidade da data de realização da eleição dos deputados para as Cortes Ordinárias, possibilitando-se a substituição dos livros de matrícula por róis de fregueses. Na de 9 de agosto do mesmo ano, resolvia-se a questão sobre a quem competiria custear as despesas relacionadas com a elaboração dos livros de matrícula, visto o Decreto de 11 de julho de 1822 não nos permitir perceber quem seria financeiramente responsável por tal empreendimento.

As eleições seriam feitas por divisões eleitorais, sendo que, salvo algumas exceções, a cada uma deveriam corresponder 3 a 6 deputados, segundo o preceituado na Constituição.

Uma vez que os livros de matrícula eram realizados por freguesia, podia dar-se a situação de se reunirem várias freguesias em uma só assembleia, assim como, em sentido contrário, dar-se o caso de se dividir uma freguesia em várias assembleias. No primeiro caso, sobre a mesa da assembleia eleitoral estariam um ou mais livros de matrícula, no segundo, em cada uma delas haveria uma relação autêntica dos moradores que a formariam, que seria copiada do livro de matrícula.

Em termos comparatísticos verificamos que em Espanha só iremos encontrar regras relativas à formação das listas de eleitores num Decreto de maio de 1836. Já no Brasil, verifica-se a elaboração de um registo prévio dos eleitores numa Lei de 1 de outubro de 1828, que prevê o processo para a eleição das câmaras municipais e dos juizes de paz, assim como num Decreto de 4 de maio de 1842 (Eleições Gerais e Provinciais), onde nos deparámos com uma grande riqueza de detalhe sobre como deve ser feito o alistamento dos cidadãos ativos e dos fogos.

Em Portugal, a Carta Constitucional de 29 de abril de 1826, que vem suceder à Constituição de 1822, ostentará um catálogo de pre-

ceitos relativo às eleições, comparativamente, muito menos extenso. Além de todas as mudanças que esta veio plasmar face à disciplina eleitoral prevista no texto constitucional anterior, não foi feita qualquer referência ao recenseamento, limitando-se a prescrever que o modo prático das eleições competirá a uma lei regulamentar.

Nas Instruções de 7 de agosto de 1826, essas sim, já com uma extensão e conteúdo consideráveis, encontramos menção expressa ao recenseamento, mas agora em moldes bastante diferentes daqueles que enquadravam legalmente a elaboração dos «*livros de matrícula*» (já não encontramos, inclusivamente, essa nomenclatura). Em face do novo regime, as operações de recenseamento, ao nível das freguesias, ficariam a cargo de comissões, compostas por quatro individualidades, que seriam responsáveis por elaborar três listas – a «*dos que podem votar na Assembleia paroquial, dos que podem ser eleitores provinciais e dos que podem ser deputados*» (art. 14.º e 15.º).

Salvo a previsão na Constituição de 1976, a temática do recenseamento, desde a Constituição de 1822, foi remetida para leis ordinárias.

DOI: <https://doi.org/10.34628/d7pb-kr82>