

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONSTITUCIONALISMO MONÁRQUICO CONSERVADOR EM PORTUGAL: O PROJETO ELEITORAL DE 1823

POLITICAL REPRESENTATION UNDER THE CONSERVATIVE MONARCHIC CONSTITUTIONALISM IN PORTUGAL: THE ELECTORAL DRAFT LAW 1823

JOSÉ DOMINGUES

Universidade Lusíada - Norte (Porto)

VITAL MOREIRA

Universidade Lusíada - Norte (Porto) / Universidade de Coimbra

SUMÁRIO:

I. INTRODUÇÃO. II. A “JUNTA CONSTITUINTE” DE D. JOÃO VI. III. O PROJETO DE LEI ELEITORAL. 3.1. Capacidade e recenseamento eleitoral. 3.2. Sistema e procedimento eleitoral. 3.3. Composição da câmara e repartição territorial dos deputados. IV. CONCLUSÃO.

Resumo: Recuperar a representação política em Cortes terá sido a maior conquista da revolução liberal do dia 24 de agosto de 1820, no Porto. Mas os novos tempos exigiam reformas profundas na representação parlamentar tradicional e um novo sistema eleitoral. Após a experiência democrática das eleições vintistas de 1820 e de 1822, interrompida logo em 1823, o constitucionalismo monárquico conservador vai preparar um novo projeto constitucional e, em simultâneo, um novo projeto de lei eleitoral. Neste trabalho vamos analisar este projeto de lei eleitoral conservadora de 1823, intentada por D. João VI, através de uma Junta constituinte nomeada *ad hoc*. Apesar de ter sido abandonado, antes sequer de ter entrado em vigor, este projeto eleitoral vai ter influência no constitucionalismo cartista, que se lhe seguiu, constituindo, por isso, uma peça relevante da história do constitucionalismo eleitoral português.

Abstract: Recovering political representation in the *Cortes* might have been the greatest achievement of the liberal revolution of August 24, 1820, in Oporto. But the new times required deep reforms in the traditional parliamentary representation and a new electoral system. After the democratic experience of the elections of 1820 and 1822, interrupted in 1823, conservative monarchic constitutionalism will prepare a new constitutional draft and, simultaneously, a new electoral draft law. In this article we will analyze this conservative electoral law of 1823, promoted by John VI, through a “constituent junta” appointed *ad hoc*. Although it was abandoned, even before being adopted, this electoral project will have an influence on the Chartist constitutionalism, which

followed in 1826. It is therefore a relevant element in the history of Portuguese electoral constitutionalism.

Palavras chave: Eleições, Liberalismo, Parlamento, Constitucionalismo, Cortes.

Key words: Elections, Liberalism, Parliament, Constitutionalism, Cortes.

“Uma lei fundamental de eleições pode chamar-se o paládio das liberdades civis” (Génio Constitucional 13, de 16 de outubro de 1820).

I. INTRODUÇÃO.

No dia 24 de agosto de 1820, no seguimento da bem-sucedida ação militar desse dia (que não encontrou qualquer oposição), teve lugar na casa do Senado da Câmara da cidade do Porto a eleição de uma Junta Provisional do Governo Supremo do Reino para governar o país em nome de el-rei D. João VI –que se tinha ausentado para o Brasil, desde 1807, na sequência da primeira invasão francesa– e a convocação de umas Cortes constituintes para se aprovar um texto constitucional para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Eleita a Junta Provisional e tomado o devido juramento aos seus membros, bem como a todos os presentes à vereação¹, os coronéis Cabreira e Sepúlveda saíram à janela que dava para a *Praça Nova das Hortas* (depois Praça da Constituição, Praça D. Pedro IV, Praça da República e atual Praça da Liberdade) e gritaram para o povo e a tropa: *“Viva o nosso bom monarca, o senhor D. João VI! Viva a nossa religião sagrada! E vivam as Cortes e a constituição por elas!”*². Na sequência deste ato, repercutiram-se *“repetidos vivas da galeria do Paço, dados por todas as autoridades; vivas multiplicados da tropa formada na Praça; e um viva universal de todas as pessoas das janelas das casas vizinhas e do povo que em multidão era espectador desta cena”*³. Estava assim consumada a revolução liberal em Portugal.

¹ A fórmula do juramento geral foi a seguinte: *“Juro aos Santos Evangelhos obediência à Junta Provisional do Governo Supremo do Reino que se acaba de instaurar e que, em nome d’el Rei nosso Senhor D. João VI há de governar até à instalação das Cortes, que deve convocar para organizar a Constituição portuguesa. Juro obediência a essas Cortes e à Constituição que fizerem, mantida a religião católica romana e a dinastia de Bragança”* –*Diário Nacional. Com permissão da Junta do Supremo Governo Provisório do Reino*, Porto, Tipografia da Viúva Alvarez Ribeiro e Filhos, n.º 1, sábado 26 de agosto de 1820; *Gazeta de Lisboa*, n.º 231, segunda-feira 25 de setembro de 1820–

² *Diário Nacional. Com permissão da Junta do Supremo Governo Provisório do Reino*, Porto, Tipografia da Viúva Alvarez Ribeiro e Filhos, n.º 1, sábado 26 de agosto de 1820; *Gazeta de Lisboa*, n.º 231, segunda-feira 25 de setembro de 1820.

³ *Diário Nacional. Com permissão da Junta do Supremo Governo Provisório do Reino*, Porto, Tipografia da Viúva Alvarez Ribeiro e Filhos, n.º 1, sábado 26 de agosto de 1820; *Gazeta de Lisboa*, n.º 231, segunda-feira 25 de setembro de 1820.

Este foi o primeiro ato da nova era político-constitucional portuguesa e, desde esse dia, a premência de uma assembleia representativa –desde logo, para aprovar a constituição– passa a ocupar um lugar central no sistema político nacional⁴. No dia 22 de novembro de 1820, após aceso debate sobre o método que se devia seguir para se convocarem as Cortes⁵ e de se terem regeitado as *Instruções eleitorais* de 31 de outubro, foram publicadas as novas *Instruções eleitorais* para a eleição dos deputados às Cortes constituintes de 1821, seguindo o método da Constituição espanhola, com escassas adaptações ao nosso País⁶.

Foram estas *Instruções* que, em Portugal, serviram de base legal para as primeiras eleições parlamentares liberais, realizadas entre o dia 10 e o dia 30 de dezembro de 1820⁷, com um procedimento eleitoral

⁴ No exato dia em que foi eleita –24 de agosto de 1820– a Junta Provisional do Governo Supremo do Reino promulgou um *Manifesto aos Portugueses* com um apelo constante ao passado magnificente de Portugal, salientando a premência de um governo representativo e de se convocarem as Cortes para aprovar uma Constituição: “*nossos avós foram felizes porque viveram nos séculos venturosos em que Portugal tinha um governo representativo nas Cortes da nação (...) Tenhamos, pois, essa constituição e tornaremos a ser venturosos (...) Imitando nossos maiores, convoquemos Cortes e esperemos de sua sabedoria e firmeza as medidas que só podem salvar-nos da perdição e segurar nossa existência política*” –Impresso avulso [Disponível em: <http://purl.pt/4465> (consultado no dia 14 de janeiro de 2018)]; *Diário Nacional. Com permissão da Junta do Supremo Governo Provisório do Reino*, Porto, Tipografia da Viúva Alvarez Ribeiro e Filhos, n.º 1, sábado 26 de agosto de 1820; *Gazeta de Lisboa*, n.º 231, segunda-feira 25 de setembro de 1820–.

⁵ Sobre as polémicas geradas em torno da convocação das Cortes constituintes, cf. José DOMINGUES e Vital MOREIRA, “Nas Origens do Constitucionalismo em Portugal: o Parecer de J. J. Ferreira Gordo sobre a convocação das Cortes constituintes em 1820”, in *e-Legal History Review* 28, junho de 2018, pp. 1-39; José DOMINGUES e Vital MOREIRA, “A Primeira Polémica Política da Revolução de 1820”, in *História: Jornal de Notícias* 13, abril de 2018, pp. 44-53.

⁶ *Instruções para as Eleições dos deputados das Cortes segundo o método estabelecido na Constituição espanhola e adotado para o Reino de Portugal*, (Junta Provisional do Governo Supremo do Reino, 22 de Novembro de 1820): *Diário do Governo*, Suplemento ao n.º 34, quinta-feira 23 de novembro de 1820; *Gazeta de Lisboa*, n.º 285 e 286, segunda-feira 27 de novembro de 1820 e terça-feira 28 de novembro de 1820; *Collecção de Leis, Decretos, Alvarás, Ordens Régias e Edictos que se publicarão desde o Anno de 1817 até 1820*, Lisboa, Impresão Régia, 1820; *Gazeta do Rio de Janeiro*, n.º 22, sábado 17 de março de 1821 [Disponível em: http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_periodicos/gazeta_rj/gazeta_rj_1821/gazeta_rj_1821.htm (consultado no dia 5 de outubro de 2018)]; Clemente José dos SANTOS, *Documentos para a História das Cortes Geraes da Nação Portuguesa*, coordenação auctorizada pela Camara dos Senhores Deputados, Tomo I: 1820-1825, Lisboa, Imprensa Nacional, 1883, pp. 107-115; *Legislação Eleitoral no Brasil: do século XVI aos nossos dias*, Nelson JOBIM e Walter Costa PORTO (org.), Brasília, Senado Federal -Subsecretaria de Bibliotecas, 1996, pp. 25-33; Pedro Tavares de ALMEIDA, *Legislação Eleitoral Portuguesa 1820-1926*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1998, pp. 19-30; Maria NAMORADO e Alexandre Sousa PINHEIRO, *Legislação eleitoral portuguesa: textos históricos (1820-1974)*, Tomo 1, Lisboa, Comissão Nacional de Eleições, 1998, pp. 30-38.

⁷ As instruções eleitorais de 22 de novembro (cf. nota de rodapé supra) determinam que as juntas eleitorais de freguesia se celebrem no segundo domingo do próximo mês de dezembro, para eleição dos “compromissários” e eleitores paroquiais, as juntas de comarca no domingo próximo seguinte ao das juntas paroquiais, para eleição dos eleitores de comarca, e as juntas de província no domingo próximo seguinte ao das juntas de comarca, para eleição dos deputados às Cortes. Em sintonia, o *Correio do Porto* veio noticiar: “*está marcado o segundo domingo do mês de dezembro para a eleição de paróquia, o terceiro domingo do mesmo mês para a eleição de comarca e o quarto domingo do mesmo mês para a eleição de província. (...) Teremos, por consequência, nesta cidade, as eleições de paróquia no dia 10 de dezembro, a eleição de comarca no dia 17 e a eleição do Partido como se fosse província no dia 24*” –*Correio do Porto*, n.º 52, sábado 25 de novembro de 1820–. Mas, dada a complexidade do método adotado, raramente o escrutínio final de cada ato eleitoral terá terminado no primeiro dia das eleições. Pelo que nos foi possível apurar,

dividido em quatro graus: 1.º grau (freguesia), em cada paróquia, os cidadãos reunidos em assembleia plenária dos homens com mais de 25 anos (seculares ou eclesiásticos seculares) elegem os seus “compromissários”; 2.º grau (ainda na freguesia), a junta eleitoral dos “compromissários” vai eleger os eleitores de cada paróquia; 3.º grau (comarca), os eleitores de paróquia reunidos em junta de comarca elegem os eleitores de comarca⁸; 4.º grau (província), os eleitores de comarca reunidos em junta de província, na cidade capital de cada província (Porto, Vila Real, Viseu, Lisboa, Évora e Faro), vão eleger os deputados (“proprietários” e substitutos) às Cortes constituintes⁹.

As Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes saídas destas primeiras eleições democráticas –embora com eleição indireta dos deputados– reúnem, pela primeira vez, no dia 26 de janeiro de 1821 (salvo a reunião preparatória antecedente, do dia 24)¹⁰, apesar de, tanto nas *Instruções* de 31 de outubro como nas de 22 de novembro, se ter previsto o início das sessões para o dia 6 de janeiro de 1821. Na sequência do seu labor, simultaneamente legislativo e constituinte, vieram a aprovar uma nova lei eleitoral para o futuro parlamento, no dia 11 de julho de 1822¹¹, e reservaram para a “eleição dos deputados de Cortes” uma parte substancial do articulado da *Constituição Política da Monarquia Portuguesa* (art.º 32º a art.º 74º), que as ditas Cortes constituintes aprovaram no dia 23 de setembro, o rei D. João VI jurou no dia 1 de

o último escrutínio do último Deputado substituto (eleito pela junta do Minho) terminou no dia 30 de dezembro do ano de 1820 –cf. *Diário do Governo*, n.º 8, terça-feira 9 de janeiro de 1821–.

⁸ No sentido de elucidar o preceituado nas *Instruções eleitorais*, propondo um meio melhor e mais fácil de satisfazer o espírito do seu art. 73º, a junta eleitoral da comarca de Coimbra acabou por acrescentar mais um grau às eleições realizadas nessa comarca, passando o cômputo final de 4 para 5 graus eleitorais. Nessa junta foi votada uma memória –da conjeturável autoria de Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato– com algumas críticas à nomeação do eleitor ou eleitores da comarca imposta pelas *Instruções* de 22 de novembro. Para remediar estes inconvenientes propunha o autor da memória que se dividisse o ato eleitoral em dois graus, primeiro selecionar-se-iam os elegíveis através de uma votação por lista e maioria relativa, depois proceder-se-ia à eleição definitiva dos eleitores de comarca, por maioria absoluta, um após o outro, por meio de bilhetes com o nome escrito da pessoa que cada um elege, “conforme o art. 73º das *Instruções*, tendo o presidente o cuidado de convidar os eleitores a votar sobre um determinado daqueles indivíduos”. Esta proposta foi aprovada com 161 votos a favor e 54 votos contra. Cf. José de ARRIAGA, *História da Revolução Portuguesa de 1820*, vol. II, Porto, Livraria Portuense, 1887, pp. 479-480; Vital MOREIRA e José DOMINGUES, “Quando o País votou pela Liberdade Nacional”, in *História: Jornal de Notícias* 12, fevereiro de 2018, p. 48.

⁹ José DOMINGUES e Manuel MONTEIRO, “Sistemas Eleitorais e Democracia Representativa no Limiar do Constitucionalismo Português”, in *Historia Constitucional* 19, 2018, pp. 593-639 [Disponível em: <http://www.historiaconstitucional.com> (consultado no dia 5 de outubro de 2018)].

¹⁰ *Diário das Cortes Geraes e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 1, Lisboa, 27 de janeiro de 1821 [Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/> (consultado no dia 12 de abril de 2018)].

¹¹ *Diário das Cortes Geraes, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, Tomo VI, Lisboa, Imprensa Nacional, 1822, pp. 778-795 [Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/> (consultado no dia 12 de abril de 2018)]; *Diário do Governo*, n.º 176, segunda-feira 29 de julho de 1822; *Collecção das Cartas de Lei, Decretos, etc. das Cortes Geraes, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1822, pp. 309-358; Pedro Tavares de ALMEIDA, *Legislação Eleitoral Portuguesa 1820-1926*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1998, pp. 31-39; Maria NAMORADO e Alexandre Sousa PINHEIRO, *Legislação eleitoral portuguesa: textos históricos (1820-1974)*, Tomo 1, Lisboa, Comissão Nacional de Eleições, 1998, pp. 39-57.

outubro de 1822 e as câmaras municipais e demais entidades públicas juraram no dia 3 de novembro de 1822¹².

No entanto, a vigência desta primeira experiência constitucional (Constituição de 1822) foi de muito curta duração: *circa* 8 meses. O primeiro parlamento, eleito nos meses de agosto e setembro de 1822, ainda com as Cortes Constituintes em funcionamento¹³, viria a terminar a legislatura por iniciativa própria, em protesto de 2 de junho de 1823¹⁴, e a ser dissolvido por aviso régio do dia seguinte, 3 de junho de 1823¹⁵, no seguimento da “Vilafrancada”.

A opção da Constituição por um sistema de representação unicameral, com exclusão de uma segunda câmara de representação própria do clero e da nobreza (segundo o modelo britânico) e por um sistema eleitoral assente num sufrágio amplo, sem requisitos censitários (propriedade ou rendimento), congregou contra o constitucionalismo vintista a reação tanto dos legitimistas antiliberais como dos partidários de um constitucionalismo mais conservador e menos democrático. Menos de um ano depois da sua entrada em vigor, cessava a efêmera experiência constitucional e eleitoral do vintismo.

Segue-se-lhe de imediato uma nova fase constitucional, que será preenchida e identificada, numa primeira fase, pela tentativa de implementar um constitucionalismo outorgado ou autocrático, que pressupõe que o texto constitucional seja decretado pelo próprio poder político estabelecido (o rei), sem qualquer intervenção de uma assembleia representativa eleita *ad hoc*. Bem ao contrário do referido procedimento constituinte de 1820-1822, o poder de fazer e promanar uma nova constituição passa, agora, a residir no sumo representante do poder político e não no povo. Em vez de “poder constituído”, como em 1822, o Rei passa a titular do “poder constituinte”. Em vez da “soberania da nação” vintista, passamos a ter de novo o “rei soberano”. Trata-se, por isso, de um movimento de exercício e legitimidade do poder constituinte em sentido descendente: do titular supremo do poder político para a respetiva comunidade política¹⁶.

¹² *Constituição Política da Monarquia Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1822 [Disponível em: <http://purl.pt/6926> (consultado no dia 5 de outubro de 2018)].

¹³ As Cortes constituintes foram dissolvidas no dia 4 de novembro de 1822 –cf. Clemente José dos SANTOS, *Estatísticas e Biographias Parlamentares Portuguezas*, Porto, Typographia do Commercio do Porto, 1887, p. 3.

¹⁴ Clemente José dos SANTOS, *Documentos para a Historia das Cortes Geraes da Nação Portuguesa*, op. cit., pp. 718-719.

¹⁵ *Diário do Governo*, de 4 de junho de 1823; *Collecção da Legislação Moderna Portuguesa: da installação das Cortes Extraordinarias e Constituintes em diante*, Lisboa, Tomo III, Typographia Maigrense, 1823, pp. 102-103; *O Padre Amaro ou Soveia Política, Histórica e Literária. Periódico Mensal Dedicado a Todos os Portugueses de Ambos os Mundos*, Tomo VI, Londres, Greenlaw, 1823, pp. 245-246; *Borboleta Duriense*, n.º 126, sábado 7 de junho de 1823; Clemente José dos SANTOS, *Documentos para a Historia das Cortes Geraes da Nação Portuguesa*, op. cit., pp. 748-749.

¹⁶ O constitucionalismo outorgado já tinha sido tentado, também sem êxito, com a Súplica constitucional de 1808 e só se veio a concretizar em 1826, com a outorga da Carta Constitucional por D. Pedro IV. Outro exemplo verificar-se-á em Portugal, muito mais tarde, com a Constituição do “Estado Novo” de 1933, embora formalmente aprovada em plebiscito popular.

Todavia, essa tentativa de D. João VI de outorgar um novo texto jusfundamental¹⁷ acabaria por não se concretizar e durou exatamente um ano. Começou com o aviso régio do dia 3 de junho de 1823, que dissolve as Cortes de direito e promete uma nova constituição para o país¹⁸; e terminou com a lei de 4 de junho de 1824¹⁹, que manda repor em vigor a Constituição material histórica do país e promete convocar, mas sem prazo, as Cortes à maneira tradicional (que tinha sido esconjurada em 1820). A dissolução da Junta constituinte régia, tornada inútil, dá-se no dia a seguir²⁰. Por conseguinte, a tentativa de substituir

¹⁷ Esta ideia tem antecedentes anteriores à Vilafrancada. A outorga de um texto constitucional estaria em mente de D. João VI e seus conselheiros “*ainda antes do seu desembarque em Lisboa, em julho de 1821*” –José Henrique DIAS, «A Carta Constitucional Prometida», in *Cultura, História e Filosofia* 6, 1987, pp. 543-574 [Disponível em http://www.fcsb.unl.pt/chc/pg_pub.htm (consultado no dia 7 de janeiro de 2018)]–. Em 1820, um correspondente de Viseu ao jornal *O Patriota* afirmava que “*é voz, é sussurro popular que alguns anelam por uma carta constitucional dada por el-rei; desejam câmara alta de lords espirituais e temporais e câmara baixa dos comuns*” –José de ARRIAGA, *História da Revolução Portuguesa de 1820*, op. cit., p. 484–. Um dos mais vigorosos defensores desta via constitucional foi o duque de Palmela, que, no dia 21 de fevereiro de 1821, chega a propor a el-rei um projeto com as bases constitucionais para uma carta constitucional –*Despachos e Correspondência do Duque de Palmela, Tomo I: desde 9 de abril de 1817 até 15 de janeiro de 1825*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1851, pp. 172-174–.

¹⁸ *Diário do Governo*, de 4 de junho de 1823; *Collecção da Legislação Moderna Portuguesa: da instalação das Cortes Extraordinárias e Constituintes em diante*, Lisboa, Tomo III, Typographia Maigrense, 1823, pp. 102-103; *O Padre Amaro ou Sovela Política, Histórica e Literária. Periódico Mensal Dedicado a Todos os Portugueses de Ambos os Mundos*, Tomo VI, Londres, Greenlaw, 1823, pp. 245-246; *Borboleta Duriense*, n.º 126, sábado 7 de junho de 1823; Clemente José dos SANTOS, *Documentos para a Historia das Cortes Geraes da Nação Portuguesa*, op. cit., pp. 748-749.

¹⁹ *Gazeta de Lisboa*, Suplemento ao n.º 133, Sábado 5 de junho de 1824, pp. 625-627; Joaquim José Ferreira de FREITAS, *O Padre Amaro ou Sovela Política, Histórica e Literária. Periódico Mensal Dedicado a Todos os Portugueses de Ambos os Mundos*, Londres, Greenlaw, 1824, pp. 216-223; Faustino José da MADRE DE DEUS, *Justificação da Dissidência Portuguesa contra a Carta Constitucional em novembro de 1827*, Lisboa, Imprensa da Rua dos Fanqueiros, 1828, doc. 68, pp. 19-26; *Exame da Constituição de D. Pedro e dos Direitos de D. Miguel*, Lisboa, 1829, pp. 146-152; António de Saldanha da GAMA, *Projecto para a reforma da Ley Fundamental da Monarquia Portuguesa*, Paris, Imprensa de H. Fournier, 1828, pp. 1-11; António Delgado da SILVA, *Collecção da Legislação Portuguesa desde a Última Compilação das Ordenações: Legislação de 1823 a 1828*, vol. 7, Ano de 1824, Lisboa, Tipografia Maigrense, 1830, pp. 28-31; *British and Foreign State Papers 1823-1824, Completed by the Librarian and Keeper of the Papers, Foreign Office*, London, James Ridgway and Sons, Piccadilly, 1843, pp. 855-859 (versão em inglês); *Collecção de Todas as Leis, Alvarás, Decretos, etc. Impressos na Regia Officina Typografica*, 1.º Semestre de 1824, Folheto II, Lisboa, Imprensa Nacional, 1845, pp. 31-34; Clemente José dos SANTOS, *Documentos para a Historia das Cortes Geraes da Nação Portuguesa*, coordenação auctorizada pela Camara dos Senhores Deputados, Tomo I: 1820-1825, Lisboa, Imprensa Nacional, 1883, pp. 871-873; António Pedro MESQUITA, *O Pensamento Político Português no Século XIX*, Lisboa, Instituto Nacional-Casa da Moeda, 2006, pp. 96-98, nota 145; *Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century. Sources on the Rise of Modern Constitutionalism (1776-1849)* [Disponível em: http://www.modern-constitutions.de/nbu.php?page_id=cf2bf1a9ce737906a2cc483486798452 (consultado no dia 6 de janeiro de 2018)]; *Constitutional documents of Portugal and Spain 1808 – 1845 / Verfassungsdokumente Portugals und Spaniens 1808 – 1845 / Textos Constitucionais de Portugal e Espanha 1808 – 1845 / Textos Constitucionales de Portugal y España 1808 – 1845*, Editados por António Pedro Barbas HOMEM, Jorge Silva SANTOS e Clara Álvarez ALONSO, Berlin e New York, Gruyter, 2010, pp. 105-108 (*Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century. Sources on the Rise of Modern Constitutionalism / Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts. Quellen zur Herausbildung des modernen Konstitutionalismus*. Edited by / Herausgegeben von Horst DIPPEL, vol. 13: Europe).

²⁰ *Decreto de 5 de junho de 1824: Gazeta de Lisboa*, Suplemento ao n.º 133, Sábado 5 de junho de 1824, p. 627; Joaquim José Ferreira de FREITAS, *O Padre Amaro ou Sovela Política, Histórica e Literária. Periódico Mensal Dedicado a Todos os Portugueses de Ambos os Mundos*, Tomo VIII,

o constitucionalismo democrático vintista por um constitucionalismo autocrático conservador redundou no abandono puro e simples do constitucionalismo liberal, com o retorno ao antigo constitucionalismo pré-liberal.

Como se depreende do que fica dito, esta tentativa de outorga de uma nova constituição, por iniciativa do rei, afastava qualquer hipótese de eleição para uma assembleia constituinte *ad hoc*, mas não afastava a eleição da assembleia representativa prevista na própria Constituição. Como veremos de seguida, a Junta encarregada de elaborar o projeto da *Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa* foi escolhida e nomeada por livre iniciativa do próprio monarca. Sem embargo, para além do projeto da *Carta de Lei Fundamental*, esta comissão constituinte redigiu também um projeto de *Lei eleitoral* para a eleição dos deputados às futuras Cortes ordinárias. Foi neste projeto eleitoral que ficou plasmado o cerne de uma primeira “constituição eleitoral conservadora” portuguesa (1823), que nunca chegaria a ver a luz do dia, por nem sequer ter sido decretada a Carta Constitucional que a fundamentava²¹.

II. A “JUNTA CONSTITUINTE” DE D. JOÃO VI.

No rescaldo da revolta anticonstitucional de Vila Franca de Xira, liderada pelo infante D. Miguel, D. João VI admite a necessidade de se modificar a constituição vigente de 1822, o que apontava para a sua revisão mais ou menos profunda²². Mas poucos dias depois, por decreto de 18 de junho de 1823, o rei declara essa Constituição “*nula de direito*”, considerando-a contraditória com o princípio monárquico e “*fundada em vãs teorias, incompatíveis com os antigos hábitos, opiniões e necessidades do povo português (...) imprópria para conciliar e manter os direitos e interesses das diferentes classes do Estado e incapaz de produzir a união dos ânimos de todos os cidadãos*”.

No mesmo ato legislativo, partindo do pressuposto de que a antiga Lei Fundamental da Monarquia já não era consentânea com o estado atual da civilização e a forma dos governos representativos estabelecidos na Europa, nomeou uma Junta constituinte que encarregou de preparar o *projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa*. Os catorze nomes e o nome do secretário que fizeram parte dessa Junta constituinte são:

Londres, Greenlaw, 1824, p. 223; António Pedro MESQUITA, *O Pensamento Político Português no Século XIX*, op. cit., pp. 98-99.

²¹ Projeto eleitoral publicado em José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa, 1988, pp. 336-342 [Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/3990> (consultado no dia 7 de janeiro de 2018)].

²² Em Vila Franca de Xira, no dia 31 de maio de 1823, na proclamação dirigida aos habitantes de Lisboa, o monarca admite que “*é mister modificar a Constituição; se ela tivesse feito a ventura da nação, eu continuaria a ser o primeiro garante, mas quando a maioria de um povo se declara tão aberta e hostilmente contra as suas instituições, estas instituições carecem de reforma*” – Clemente José dos SANTOS, *Documentos para a História das Cortes Geraes da Nação Portuguesa*, op. cit., p. 712-.

António José Guião (desembargador), D. Fr. Patrício da Silva (arcebispo de Évora), Francisco de Borja Garção Stockler (tenente general), Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato (ex-deputado constituinte), João de Sousa Pinto de Magalhães (ex-deputado constituinte), José António Faria de Carvalho (ex-deputado constituinte), José Joaquim Rodrigues de Bastos (ex-deputado constituinte), José António de Oliveira Leite de Barros (desembargador), José Maria Dantas Pereira, D. Manuel de Portugal, Manuel Vicente Teixeira de Carvalho (desembargador), monsenhor Gordo (Joaquim José Ferreira Gordo), marquês de Olhão (D. Pedro de Melo da Cunha Mendonça e Meneses), Ricardo Raimundo Nogueira²³. Para secretário desta comissão foi nomeado José Basílio Rademaker²⁴

Os membros foram alegadamente selecionados de “*todos os partidos*” (ou seja, orientações políticas) e “*todos eles com a reputação de ciência, prática dos negócios públicos e conhecimentos especiais da matéria*”²⁵. Tendo “*completado o importante trabalho*” para que tinha sido criada em apenas seis meses – a 1.^a conferência realizou-se a 7 de julho de 1823 e a última (25.^a conferência) a 2 de janeiro de 1824²⁶–, a Junta

²³ Decreto de 18 de junho de 1823, em anexo a *Relação dos Membros da Junta mandada criar para preparar o Projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa: Gazeta de Lisboa*, n.º 146, Sábado 21 de Junho de 1823, p. 1113; *Collecção da Legislação Moderna Portuguesa: da installação das Cortes Extraordinarias e Constituintes em diante*, Tomo III, Lisboa, Typographia Maigrense, 1823, pp. 117-118; Joaquim José Ferreira de FREITAS, *O Padre Amaro ou Sovela Política*, op. cit., pp. 269-271; *British and Foreign State Papers 1823-1824, Completed by the Librarian and Keeper of the Papers, Foreign Office*, London, James Ridgway and Sons, Piccadilly, 1843, pp. 852-853 (versão em inglês); Clemente José dos SANTOS, *Documentos para a Historia das Cortes Geraes da Nação Portuguesa*, op. cit., pp. 779-780; José Henrique DIAS, “A Carta Constitucional Prometida”, op. cit., p. 547, nota 8; António Pedro MESQUITA, *O Pensamento Político Português no Século XIX*, op. cit., pp. 83-84, nota 120 e pp. 88-89.

²⁴ Decreto de 2 de julho de 1823: *Gazeta de Lisboa*, n.º 161, quinta-feira 10 de julho de 1823, p. 1211.

²⁵ Simão José da Luz SORIANO, *Historia da Guerra Civil e do Estabelecimento do Governo Parlamentar em Portugal comprehendendo a historia diplomatica, militar e politica d’este reino desde 1777 até 1834*, Terceira Epocha: Estabelecimento do Governo Parlamentar, Tomo II – Parte I, Lisboa, Imprensa Nacional, 1882, p. 197 [Disponível em: <http://purl.pt/12103/4/> (consultado o dia 11 de janeiro de 2018)]. José Liberato Freire de Carvalho foi convidado por Pamplona para ser um dos redatores da nova constituição, ao que mandou dizer “*que eu não tinha ainda perdida a vergonha a ponto de me esquecer de que havia, bem poucos dias antes, como deputado, jurado defender a Constituição que ele tanto concorrera para que fosse violentamente derribada, para agora aceitar a comissão de ir ajudar a fazer outra que a anulasse e prescrevesse; e que, portanto, não só não aceitava, mas rejeitava com indignação tão vil e desprezível emprego*” –*Memórias da Vida de José Liberato Freire de Carvalho*, Lisboa, Tipografia de José Baptista Morando, 1855, pp. 279-280–. O autor reitera a sua posição em José Liberato Freire de CARVALHO, *Ensaio político sobre as causas que prepararam a usurpação do infante D. Miguel no ano de 1828 e com ela a queda da Carta Constitucional do ano 1826*, 2.^a edição, Lisboa, Imprensa Nevesiana, 1842, pp. 18-19, nota (d): “*o escritor deste ensaio, que fora deputado nas Cortes, foi convidado por parte de Pamplona para representar nesta farsa, o que ele rejeitou com desprezo e indignação, por isso, foi logo punido com um immediato desterro, que o honrou mais do que o convite*”.

²⁶ Lisboa, AHP – *Atas das Sessões da Junta Encarregada do Projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa*, Cód. de Ref.^a PT-AHP/DC/UI1 [Disponível em: <http://ahpweb.parlamento.pt/Detail/?pesq=ps&tx=projecto%20AND%20da%20AND%20carta%20AND%20de%20AND%20lei%20AND%20fundamental&id=515&t=6> (consultado no dia 5 de outubro de 2018)]

constituente viria a ser oficialmente dissolvida por real decreto de D. João VI, de 5 de junho de 1824²⁷. Aos nossos dias chegaram vários projetos dessa Carta de Lei Fundamental, sobretudo do labor dos membros da própria Junta –*v. g.*, os projetos de Ricardo Raimundo Nogueira, José Maria Dantas Pereira, Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato, Manuel de Portugal e Castro, João de Sousa Pinto de Magalhães e António José de Brito de Abreu Lima–, mas também um da livre iniciativa intelectual externa, da lavra do jurista Alberto Carlos de Menezes²⁸.

Na conferência do dia 12 de setembro de 1823 foi nomeada uma comissão de três membros para, face aos projetos apresentados e ao que se tinha decidido nas anteriores conferências da Junta, redigir o projeto da Carta de Lei Fundamental –composta pelo arcebispo de Évora, Ricardo Raimundo Nogueira e Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato–, que foi lido por Trigoso, em nome de toda a comissão, na conferência seguinte do dia 25 de setembro de 1823. O projeto, datado do dia 24 desse mês e ano, foi assinado pelos três membros designados²⁹.

²⁷ Decreto de 5 de junho de 1824: *Gazeta de Lisboa*, Suplemento ao n.º 133, Sábado 5 de junho de 1824, p. 627; Joaquim José Ferreira de FREITAS, *O Padre Amaro ou Sovela Política, Histórica e Literária. Periódico Mensal Dedicado a Todos os Portugueses de Ambos os Mundos*, Tomo VIII, Londres, Greenlaw, 1824, p. 223; António Pedro MESQUITA, *O Pensamento Político Português no Século XIX*, op. cit., pp. 98-99.

²⁸ Cecília HONÓRIO, *A Natureza e o Homem nos Caminhos do Poder e do Saber. Francisco de Borja Garção Stockler (1759-1829)*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2012, pp. 532-542; António Pedro MESQUITA, *O Pensamento Político Português no Século XIX*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2006, pp. 67-119; Pedro Caridade de FREITAS, *Um Testemunho na Transição para o Século XIX: Ricardo Raimundo Nogueira (análise histórico-jurídica)*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 215-246; António Manuel HESPANHA, *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 125-152; Nuno Espinosa Gomes da SILVA, “Um pequeno manuscrito de Ricardo Raimundo Nogueira, contendo considerações a favor e contra a Constituição prometida por D. João VI, em 1823”, in *Direito e Justiça* 13/3, 1999, pp. 15-37; José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., pp. 209-241 e anexo documental final (publica os projetos de Manuel de Portugal e Castro, João de Sousa Pinto de Magalhães, António José de Brito de Abreu Lima e Alberto Carlos de Menezes); José Henrique DIAS, “A Carta Constitucional Prometida”, op. cit., pp. 543-574; António Manuel HESPANHA, “O Projecto Institucional do Tradicionalismo Reformista: um projecto de Constituição de Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato (1823)”, in *O Liberalismo na Península Ibérica na Primeira Metade do Século XIX*, vol. 1, Lisboa, Sá da Costa, 1982, pp. 63-90 (publica o projeto de Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato); Nuno Espinosa Gomes da SILVA, “Projectos de Constituição entre a Vilafrancada (1823) e a morte de D. João VI (1826)”, in *Revista Jurídica. Associação de Estudantes da Faculdade de Direito de Lisboa*, 1979, pp. 113-115; Paulo MERÊA, “Projecto de Constituição de 1823”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 43, Coimbra, 1967, pp. 133-162 (publica o projeto de Ricardo Raimundo Nogueira); Francisco Manuel Trigoso de Aragão MORATO, *Memórias de Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato: Começadas a escrever por ele mesmo em princípios de Janeiro de 1824 e terminadas em 15 de julho de 1835, revistas e coordenadas por Ernesto de Campos de Andrada*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933.

²⁹ Lisboa, AHP – Arquivo Joaquim Leitão (Cofre), cx. 1; Paulo MERÊA, “Projecto de Constituição de 1823”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 43, Coimbra, 1967, pp. 147-159 (cópia que foi encontrada por João Maria Tello de Magalhães Collaço entre os papéis pessoais de Ricardo Raimundo Nogueira, proprietário originário); *Constitutional documents of Portugal and Spain 1808 – 1845 / Verfassungsdokumente Portugals und Spaniens 1808 – 1845 / Textos Constitucionais de Portugal e Espanha 1808 – 1845 / Textos Constitucionales de Portugal y España 1808 – 1845*, Editados por António Pedro Barbas HOMEM, Jorge Silva SANTOS e Clara Álvarez ALONSO, Berlin e New York, Gruyter, 2010, pp. 97-103 (*Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century. Sources on the Rise of Modern Constitutionalism / Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts. Quellen zur*

Uma vez que a outorga do prometido texto constitucional pertenceu exclusivamente ao rei e a nomeação da Junta constituinte redatorial foi também da sua livre e privativa iniciativa, não se vislumbra qualquer intenção por parte do monarca português de voltar ao Estado absolutista anterior à revolução de 1820. Antes pelo contrário, são palavras de D. João VI em proclamação dirigida aos portugueses a 4 de março de 1823: “*nos melhores tempos desta monarquia não era absoluto o poder dos senhores reis meus predecessores, sempre houve Cortes, onde o rei se instruída da vontade dos povos*”³⁰; e, de forma ainda mais veemente, num manifesto dirigido aos habitantes da cidade de Lisboa, no dia 31 de maio de 1823: “*Cidadãos: eu não desejo, nem desejei nunca o poder absoluto, e hoje mesmo o rejeito; os sentimentos do meu coração repugnam ao despotismo e à opressão*”³¹. Por isso, a Junta vai manter a necessidade de uma assembleia representativa como órgão capital do sistema político, não deixando, no entanto, de inovar uma solução que refreasse os ímpetus mais democráticos, dividindo as Cortes em duas câmaras e criando uma câmara alta de nomeação régia, que limitava os poderes da câmara baixa dos representantes do povo.

De facto, a representação política do País passaria a assentar num sistema parlamentar bicameralista³². As Cortes passariam a ser compostas por duas câmaras legislativas, uma câmara de representação aristocrática –identificada como *Primeira Câmara* ou *Câmara do Clero e Nobreza*– e outra câmara de representação dos cidadãos –identificada como *Segunda Câmara* ou *Câmara dos Procuradores do Povo*–³³. Mas só a Segunda Câmara é que seria eletiva³⁴. A Primeira Câmara seria constituída por membros do clero (arcebispos e bispos) e da nobreza diretamente nomeados pelo rei, em número indeterminado e a título vitalício. Para a Primeira Câmara ainda é admitida a possibilidade de

Herausbildung des modernen Konstitutionalismus. Edited by / Herausgegeben von Horst DIPPEL, vol. 13: Europe).

³⁰ *Suplemento ao número 56 do Diário do Governo*, quinta-feira 6 de março de 1823.

³¹ *Suplemento à Borboleta Duriense*, n.º 124, quarta-feira 4 de junho de 1823.

³² Ao contrário, Alberto Carlos de Menezes defendia uma composição tradicional das Cortes em três estados –estado eclesiástico, estado da nobreza e estado do povo– que seriam convocadas por iniciativa do monarca ou da regência do reino.

³³ Estas são as designações comumente seguidas pelos projetos conhecidos da Carta de Lei Fundamental. Salvo o projeto de D. Manuel de Portugal e Castro, que entendeu ser de identificar a Primeira Câmara como “*Câmara dos Grandes*”. Cf. José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., p. 310. Posteriormente, a Constituição brasileira de 1824 adotou as designações de *Senado*, para a câmara alta, e *Câmara dos Deputados*, para a câmara baixa. A Carta Constitucional portuguesa de 1826 (por influência direta da Carta Constitucional francesa de 1814) adotou, respetivamente, os nomes de *Câmara dos Pares* e *Câmara dos Deputados*. A Constituição de 1838 alterou a designação da câmara alta para Câmara dos Senadores, mas aqui já se não tratava de uma câmara representativa da nobreza e do clero.

³⁴ Ao contrário da solução adotada pela Constituição brasileira, outorgada por D. Pedro I (futuro rei D. Pedro IV de Portugal) em 1824.

membros nomeados pelo Rei a título hereditário, e os infantes passam a ser considerados seus membros natos³⁵.

No fundo, tratava-se de repristinar a prática instituída nos primórdios da monarquia e seguida até finais do século XVII, mas agora –à moda britânica– passando a estar unidos na mesma câmara os representantes das ordens do clero e da nobreza e atribuindo uma representação separada ao “terceiro estado”.

A Segunda Câmara seria formada por deputados eleitos pelo povo. No entanto, em matéria do procedimento eleitoral a seguir para a escolha destes deputados, os projetos da Carta de Lei Fundamental são muito lacônicos e parcos em normativos atinentes, ao contrário do que sucedera com a Constituição de 1822. A solução que foi adotada, invariavelmente, remete a temática para uma *Lei eleitoral*: na 12^a conferência, de 18 de agosto de 1823, os membros da Junta acordaram que “os membros da dita Câmara serão eleitos por juntas eleitorais, cuja organização, exercício e duração se determinará por uma lei; que a eleição deverá ser direta; e que o número de deputados se regulará por lei, em relação à população, contanto que não seja inferior a setenta e dois”³⁶. E, na realidade, a própria Junta redatorial nomeada por D. João VI se encarregou de elaborar um projeto para essa lei eleitoral. Sem embargo, tal como o projeto de Carta de Lei Fundamental, o projeto eleitoral da Junta joanina não foi levado avante e acabou por ser remetido para a tumba do esquecimento.

De seguida, passamos a analisar o seu conteúdo, cruzando-o com os escassos normativos avulsos sobre eleições que ficaram nos vários projetos da Carta de Lei Fundamental, os *quesitos sobre a formação da segunda câmara* (seguidos das respostas de Francisco de Borja Garção Stockler e José Maria Dantas Pereira)³⁷ e as atas das conferências da Junta, em que se debateu esta matéria³⁸. As fontes complementam-se para formar uma ideia em torno da “constituição eleitoral” que foi pensada pela Junta constituinte de D. João VI para aquele ano conturbado de 1823.

III. O PROJETO DE LEI ELEITORAL.

Chegou o momento de nos centrarmos no objeto principal deste trabalho: o projeto sobre o sistema eleitoral a seguir para a escolha dos

³⁵ Esta solução vai repercutir-se na Constituição brasileira de 1824 (art.º 46º) e na Carta Constitucional portuguesa de 1826 (art.º 40º). Nos projetos variam os pressupostos de assento e exercício de voto por parte dos infantes.

³⁶ Lisboa, AHP – *Atas das Sessões da Junta Encarregada do Projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa*.

³⁷ José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., pp. 341-349. Na 7^a conferência, de 30 de julho de 1823, o presidente Palmela encarregou Faria de Carvalho de preparar estes quesitos, que os leu –para que todos os membros os pudessem anotar– na conferência seguinte, do dia 3 de agosto desse ano. A discussão destes quesitos foi feita nas conferências 12^a a 15^o, reunidas de 18 a 27 do mês de agosto. Lisboa, AHP – *Atas das Sessões da Junta Encarregada do Projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa*.

³⁸ Lisboa, AHP – *Atas das Sessões da Junta Encarregada do Projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa*.

deputados que deviam formar a Segunda Câmara das Cortes ordinárias. Os redatores deste projeto –que assinam no final– são José Joaquim Rodrigues de Bastos (deputado constituinte pela província do Minho em 1821-22) e José Maria Dantas Pereira, dois dos membros que fazem parte da Junta constituinte nomeada por D. João VI. Na ata da 20ª conferência, do dia 12 de setembro de 1823, ao lado destes dois membros da Junta consta também o marquês de Olhão (D. Pedro de Melo da Cunha Mendonça e Meneses), como tendo sido os três membros nomeados pelo presidente Palmela (Pedro de Sousa Holstein, marquês de Palmela) para compor a comissão que devia “*formar o projeto da Lei das Eleições*”³⁹.

Passados apenas treze dias, o projeto para a Lei das Eleições foi lido por José Joaquim Rodrigues de Bastos, na 21ª conferência da Junta, realizada no dia 25 de setembro de 1823. No final da qual, o projeto foi entregue ao presidente Palmela. Este projeto, tal como consta nas suas notas marginais, foi elaborado de acordo com o que Junta constituinte já tinha acordado na discussão dos quesitos sobre a composição da segunda câmara, levada a cabo em agosto, nas conferências 12º a 15º⁴⁰. Por facilidade e coerência, resolvemos dividir a análise e exposição deste monumento eleitoral em três itens temáticos, que correspondem às traves mestras estruturantes do projeto de 1823: capacidade e recenseamento, sistema e procedimento eleitoral e composição da câmara e divisão eleitoral do território.

3.1 Capacidade e recenseamento eleitoral.

O decreto para eleição dos deputados para a Segunda Câmara das Cortes era assaz restritivo quanto à capacidade eleitoral ativa (ser eleitor) e passiva (ser eleito).

Quanto à primeira, além da exclusão das mulheres, o direito de voto nas eleições parlamentares, pressupunha a cumulação de cinco pressupostos: **(i)** ser natural do reino; **(ii)** ter o mínimo de vinte e cinco anos de idade; **(iii)** estar no livre exercício dos seus direitos; **(iv)** ter mais de um ano de residência no distrito eleitoral (cidade ou vila com juiz de fora ou ordinário) em que houver de votar, sendo que a ausência por causa de serviço público não alterava o domicílio; e **(v)** gozar de uma renda de 50\$000 réis em bens de raiz ou de 200\$000 réis provenientes de fundos públicos, de outros quaisquer constantes por escritura pública ou mesmo de empregos do Estado, contanto que sejam vitalícios⁴¹.

³⁹ Lisboa, AHP – *Atas das Sessões da Junta Encarregada do Projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa*.

⁴⁰ Lisboa, AHP – *Atas das Sessões da Junta Encarregada do Projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa*.

⁴¹ As limitações capacitárias e censitárias são muito idênticas às consagradas no Projeto de Ricardo Raimundo Nogueira: “*Tanto os elegíveis como os eleitores devem ser naturais portugueses e estar no livre exercício de seus direitos; os eleitores devem ter vinte e cinco anos completos; e possuir bens de raiz que lhes rendam, pelo menos, 50\$000 réis anuais ou outra qualquer renda vitalícia que não seja menor de 200\$000 réis*” –Paulo MERÊA, “Projecto de Constituição de 1823”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 43, Coimbra, 1967, pp. 147-159–

Com exceção da última, estas exigências de capacidade eleitoral não eram totalmente originais. Em suma, apesar dos termos algo diferentes e de forma bem mais exaustiva, a lei eleitoral de 11 de julho de 1822 –que se repercute na Constituição de 1822 (art. 33º)– só admitia a votar os cidadãos portugueses (art. 2º), que estivessem no exercício dos direitos políticos (art. 4º, n.º 1), que tivessem domicílio, ou pelo menos residência, de um ano no concelho onde se fizesse a eleição (art. 4º, n.º 2) e que tivessem a idade mínima de vinte e cinco anos (art. 5º, n.º 1). O limite mínimo dos vinte e cinco anos já vinha imposto desde as primeiras eleições liberais de 1820, para as Cortes constituintes e extraordinárias de 1821/22⁴². Pode dizer-se que é inédita a estatuição do voto censitário –para Portugal, porque a Constituição francesa de 1791 já prevê condições censitárias para se ser cidadão (votante em primeiro grau) e eleitor (votante em segundo grau)⁴³–, que restringe o sufrágio aos detentores de um exigente nível de rendimentos fundiários ou equivalentes, assim estreitando a base eleitoral da câmara de representação “popular”. Esta imposição censitária vai surgir depois na Carta Constitucional brasileira de 1824⁴⁴ e repetir-se, *ipsis verbis*, na Carta Constitucional portuguesa de 1826⁴⁵.

No seu Projeto individual para a Carta de Lei Fundamental, José Maria Dantas Pereira, um dos coautores do projeto da lei eleitoral em análise, é bastante mais exigente nas imposições censitárias e capacitárias para os que ele identifica como “procuradores”: (1) ser cidadão português; (2) ser chefe de família; (3) ser maior de trinta anos;

⁴² Edital do Senado da Câmara de Lisboa de 4 de dezembro de 1820: *Collecção de Leis, Decretos, e Alvarás, Ordens Regias e Editaes*, Lisboa, Regia Typografia Silviana, 1820, p. 404.

⁴³ Para ser considerado cidadão ativo era necessário “*Payer, dans un lieu quelconque du Royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance*” (Tit. III, Cap. I, Sec. II, art. 2º); as condições para poder ser eleitor são: “*Dans les villes au-dessus de six mille âmes, celle d’être propriétaire ou usufruitier d’un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de deux cents journées de travail, ou d’être locataire d’une habitation évaluée sur les mêmes rôles, à un revenu égal à la valeur de cent cinquante journées de travail; Dans les villes au-dessous de six mille âmes, celle d’être propriétaire ou usufruitier d’un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d’être locataire d’une habitation évaluée sur les mêmes rôles à un revenu égal à la valeur de cent journées de travail; Et dans les campagnes, celle d’être propriétaire ou usufruitier d’un bien évalué sur les rôles de contribution à un revenu égal à la valeur locale de cent cinquante journées de travail, ou d’être fermier ou métayer de biens évalués sur les mêmes rôles à la valeur de quatre cents journées de travail; A l’égard de ceux qui seront en même temps propriétaires ou usufruitiers d’une part, et locataires, fermiers ou métayers de l’autre, leurs facultés à ces divers titres seront cumulées jusqu’au taux nécessaire pour établir leur éligibilité*” (Tit. III, Cap. I, Sec. II, art. 7º) [Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html> (consultado no dia 18 de janeiro de 2018)].

⁴⁴ “São excluídos de votar nas assembleias paroquiais (...) os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis, por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos” (art. 92º, n.º 5); “Podem ser eleitores e votar na eleição dos deputados, Senadores e membros dos Conselhos de Província todos os que podem votar na assembleia paroquial. Excetuam-se: os que não tiverem de renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego” (art. 94º, n.º 1).

⁴⁵ “São excluídos de votar nas assembleias paroquiais (...) os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis, por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos” (art. 65º, n.º 5º); “Podem ser eleitores e votar na eleição dos deputados todos os que podem votar na assembleia paroquial. Excetuam-se: os que não tiverem de renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego” (art. 67º, n.º 1º).

(4) não fazer despesas evidentemente superiores às suas conhecidas rendas; (5) ter de rendimento anual líquido, procedente de bens de raiz, de emprego honesto, de comércio ou indústria, mais do que o valor médio de cinco moios de trigo da terra em Lisboa; (6) estar corrente com a Fazenda Real; (7) não ser falido, cuja boa fé não esteja ainda julgada por sentença; (8) haver morado em uma das freguesias do distrito da câmara e satisfeito ali aos deveres quaresmais em os dois anos anteriores às eleições; (9) não viver dado escandalosamente ao jogo, à embriaguez e à mancebia; (10) não estar condenado em causa crime; (11) não pertencer a ordens regulares, excetuadas porém as militares; (12) saber ao menos ler, escrever e contar; (13) não exercer no lugar da eleição autoridade civil, militar ou eclesiástica; (14) não ter usado, mediata ou imediatamente, da aliciação ou de terror para ser eleito, salvo se denunciar outros casos da mesma natureza⁴⁶.

Quanto à elegibilidade, ou capacidade eleitoral passiva, os requisitos e restrições eram ainda maiores. Tal como previsto para os eleitores, o indivíduo tinha que **(i)** ser natural do reino; e **(ii)** estar no livre exercício de seus direitos. Enquanto para ser eleitor se impunha o domicílio de um ano na cidade ou vila em que houver de votar, o elegível tinha ao seu dispor três possibilidades de vínculo territorial à província pela qual podia ser eleito: **(iii)** o domicílio –alargado para três anos de residência, acompanhada de factos indicativos do ânimo de persistir–, a naturalidade ou a propriedade de bens de raiz. Em contrapartida, as exigências para os elegíveis são agravadas em relação **(iv)** à idade, que passa para os trinta anos⁴⁷; **(v)** aos rendimentos, que são fixados em 400\$000 réis de renda anual em bens de raiz, emprego público inamovível, fundos públicos ou outros quaisquer constantes de escritura pública⁴⁸; e **(vi)** a imposição de não exercer autoridade militar, civil ou eclesiástica na província onde fosse inscrito como elegível.

Um dos redatores do decreto, José Maria Dantas Pereira, defendeu que se impunha acrescentar para o elegível a deputado os seguintes imperativos: **(i)** não ter sido condenado em causa crime, em que fosse diretamente ouvido; **(ii)** não presidir à junta eleitoral; **(iii)** não ter usado, mediata ou imediatamente, de aliciação ou terror para ser eleito, salvo se denunciar outros casos da mesma natureza; **(iv)** ser notório que, pelo menos, estudou com aproveitamento a Filosofia elementar ou a Geometria; e **(v)** em relação à residência, em vez de três anos, sugeriu que fosse aumentada para seis anos. Mas no seu Projeto para a Carta de Lei Fundamental é ainda mais exigente nas exigências para se ser representante: (1) as precisas para ser procurador; (2) ser maior de

⁴⁶ Rio de Janeiro, BN – I-32, 31, 54.

⁴⁷ Garção Stockler, em resposta aos quesitos para formar a segunda câmara, defende a idade dos trinta e cinco anos, in José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., p. 344.

⁴⁸ Com afinidades ao Projeto de Ricardo Raimundo Nogueira: “*devem ter trinta anos completos e uma renda certa e conhecida que não seja menor de 400\$000 réis anuais*”. Os 400\$000 réis de renda anual, para os elegíveis, mantiveram-se na Constituição brasileira de 1824 (art. 95º, n.º 1) e na Carta Constitucional portuguesa de 1826 (art. 68º, n.º 1).

quarenta anos⁴⁹; (3) ter de rendimento anual líquido e procedente de bens próprios de raiz ou de emprego irremovível à vontade do governo, ou de ambas estas origens, mais do que o valor médio de vinte moios de trigo da terra em Lisboa; (4) haver morado no distrito eleitoral pelo decurso de três ou mais anos imediatamente anteriores ao das eleições e com satisfação dos seus deveres religiosos; (5) ser notório que pelo menos estudou com aproveitamento a filosofia elementar; (6) não ter nascido estrangeiro⁵⁰.

Para a avaliação da renda, tanto dos eleitores como dos elegíveis, são considerados todos os bens que à data eles possuem em todo o reino, contando-se a favor do marido os bens da mulher e a favor do pai os bens dos filhos menores.

O projeto de lei para eleição dos deputados para a Segunda Câmara das Cortes instituiu o recenseamento eleitoral oficial, que foi subdividido em duas vertentes: recenseamento dos eleitores e recenseamento dos elegíveis, ambos feitos por meio de listas organizadas por ordem alfabética e registadas em livros próprios.

O recenseamento daqueles que tinham direito de voto, ou recenseamento ativo, terá sido uma inovação da lei eleitoral de 11 de Julho de 1822 – *“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”* (art. 23º)⁵¹ – através dos chamados *livros de matrícula*, que são considerados *“os primeiros cadernos de inscrição para actos eleitorais”*⁵². Por conseguinte, o recenseamento era oficioso, não dependendo de um ato voluntário dos eleitores. O recenseamento eleitoral ativo, com as

⁴⁹ Idêntica resposta de Dantas Pereira aos quesitos para formar a segunda câmara, in José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., p. 347.

⁵⁰ Rio de Janeiro, BN – I-32, 31, 54. Existe alguma proximidade com o que deixou consignado em projeto constitucional de 1821: *“Serão, enfim, elegíveis para deputados todos os cidadãos de quarenta ou mais anos de idade, que contarem três ou mais de domicílio contínuo no departamento ou bispado que houverem de representar, possuindo ao mesmo tempo as maiores luzes possíveis, um carácter seguro e bens ou emprego decente, cujo rendimento anual não seja inferior ao custo de 20, nem superior ao de 200 moios de trigo; devendo, além disto, não ser aparentado com a família real; não ter emprego na casa real, no ministério, no conselho de estado e nos grandes tribunais; não exercer jurisdição no território da eleição, nem ter dívidas inquestionáveis pelas quais esteja demandado”* (art. 32º) – *Fantasia Constitucional seguidas por algumas reflexões da razão e da experiência publicadas por um lusitano filantropo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1821, p. 14–; e nos quesitos para formar a segunda câmara, in José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., p. 348: excluindo *“os que tiverem nascido estrangeiros, os eclesiásticos regulares, os que não forem chefes de família, os que não estiverem correntes com a Fazenda Real, os falidos cuja boa fé não estiver julgada por sentença, os que tiverem sido condenados em causa crime, os que viverem dados escandalosamente ao jogo, embriaguez ou à mancebia, os que fizerem despesas evidentemente superiores às suas conhecidas rendas, os que no lugar da eleição exercerem autoridade militar, civil ou eclesiástica, os que para serem eleitos tiverem usado de aliciação ou terror, mediata ou imediatamente, exceto se denunciarem outros casos da mesma natureza, os empregados públicos cuja interrupção de serviço cause prejuízo geral ou particular e, mormente, os que não podem ser substituídos e aqueles que, pelo menos, não tiverem estudado com aproveitamento a filosofia elementar”*.

⁵¹ Cf. as fontes documentais indicadas na nota de rodapé n.º 11.

⁵² Manuel MONTEIRO, *Do Recenseamento Eleitoral em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 48-50.

dificuldades e idiossincrasias inerentes que se lhe depararam ao longo de quase dois séculos de existência, converteu-se num dos princípios estruturantes do atual sistema político representativo.

O recenseamento de elegíveis, igualmente oficioso, também não constitui uma total originalidade deste projeto eleitoral. Num projeto constitucional de 1821 –da autoria, plausível, de Dantas Pereira– já se previa a “*publicação de listas alfabéticas dos elegíveis respectivos, feita pelos correspondentes juizes, e camaras, de acordo com os párocos, assinando todos, e fazendo afixar as listas nas portas das câmaras e paróquias, onde estarão um mês a bem de qualquer averiguação ou reclamação do público; sendo bom que logo depois as mesmas listas sejam e corram impressas por ordem da mesa da habilitação civil adiante mencionada*”⁵³. Por outro lado, também já existia uma certa imposição censitária para os representantes da Nação que fossem eleitos, *v. g.*, nas Instruções eleitorais de 31 de outubro de 1820⁵⁴, nas Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820⁵⁵, na Lei eleitoral de 11 de julho de 1822⁵⁶ e na Constituição de 1822⁵⁷, que se vai repercutir na legislação eleitoral seguinte. Ao contrário do recenseamento dos eleitores, o recenseamento dos elegíveis não chegou aos dias de hoje. No entanto, repercutiu-se logo na lei eleitoral de 7 de agosto de 1826 e prolongou-se, pelo menos, até finais do século XIX⁵⁸.

O recenseamento eleitoral (ativo e passivo) seria levado a cabo pelas câmaras das cidades e vilas do reino com juiz de fora ou juiz ordinário (= “distritos eleitorais”), estando obrigadas a prestar-lhe auxílio as câmaras das vilas anexas. As listas dos eleitores e dos elegíveis –com os nomes, profissões e rendas– seriam registadas em livros separados, ambos rubricados pelo presidente da câmara e guardados em arquivo.

As listas dos eleitores eram únicas e feitas, apenas, ao nível territorial das referidas cidades ou vilas, onde tinha lugar o ato eleitoral. No entanto, as listas dos elegíveis eram elaboradas em três níveis territoriais diferentes: 1.º nível – lista dos elegíveis de distrito eleitoral, da qual era extraída uma cópia autêntica para ser remetida à câmara da cabeça de comarca; 2.º nível – lista dos elegíveis de comarca, formada a partir das várias listas dos elegíveis de “distrito” e depois enviada à câmara da cidade capital da província; 3.º nível – lista dos elegíveis de

⁵³ *Fantasia Constitucional seguidas por algumas reflexões da razão e da experiência publicadas por um lusitano filantropo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1821, p. 15 (art. 35º). Sobre este projeto constitucional e seu autor, cf. Beatriz da Conceição da Silva FERNANDES, “O Projeto Constitucional de José Maria Dantas Pereira”, in Vital MOREIRA e José DOMINGUES (coord.), *Os Projetos da Constituição Portuguesa de 1822: relatórios do 3.º ciclo de estudos em Direito*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2018, pp. 97-140.

⁵⁴ “O Deputado (...) deve possuir meios honestos de subsistência” (art. 26º).

⁵⁵ “É necessário para ser Deputado das Cortes ter um rendimento anual proporcionado e proveniente de bens próprios” (art. 92º).

⁵⁶ “São absolutamente inelegíveis (...) os que não têm para se sustentar renda suficiente, procedida de bens de raiz, comércio, indústria ou emprego” (art. 7º, § II).

⁵⁷ “São absolutamente inelegíveis (...) os que não têm para se sustentar renda suficiente, procedida de bens de raiz, comércio, indústria ou emprego” (art. 34º, § II).

⁵⁸ Manuel MONTEIRO, *Do Recenseamento Eleitoral em Portugal*, op. cit., pp. 71-75.

provincia, que era formada com base nas várias listas dos elegíveis de comarca. Apesar de abranger cada uma das províncias, a lista de elegíveis não deveria ser muito grande, dadas as grandes restrições à elegibilidade, como se viu acima. Apurada a lista dos elegíveis de província, a câmara capital dessa província ficava obrigada a mandá-la publicar por editais e a imprimir em triplicado do número das câmaras da mesma província, onde iriam ser feitas as eleições para as Cortes. As capitais de comarca e província ficavam obrigadas a guardar em arquivo os respetivos livros, devidamente rubricados pelo presidente da câmara, com as listas dos elegíveis.

A impressão da lista dos elegíveis de província tinha de ser transmitida, agora em ordem inversa, às cabeças de comarca e por estas às respetivas câmaras do “distrito eleitoral”. Todas ficavam obrigadas a registar uma cópia nos seus livros e a dar-lhe a maior publicidade possível (por editais a colocar nos lugares públicos), a ser feita com um mês de antecedência, antes da abertura das respetivas assembleias eleitorais.

As eventuais queixas ou reclamações teriam de ser feitas perante as câmaras –que dariam o competente recurso– onde fosse feito o recenseamento primário. O contencioso sobre o recenseamento não podia atrasar, suspender ou influenciar as eleições marcadas.

3.2. Sistema e procedimento eleitoral.

No projeto de lei eleitoral em análise os deputados são eleitos diretamente pelos cidadãos (o que não deixa de surpreender no contexto de um projeto tão conservador). Não havendo candidaturas prévias formais, os eleitores exprimiam pessoalmente as suas preferências individuais, tantas quanto os mandatos que cabiam ao respetivo círculo eleitoral⁵⁹, de entre a lista oficial dos elegíveis. Apesar de haver círculos plurinominais (ver Anexo), o voto dos eleitores era em candidatos individuais, livremente escolhidos, tendo os eleitores tantos votos quantos os mandatos a atribuir na respetiva comarca.

Note-se que um dos coautores do projeto, José Maria Dantas Pereira, defendera no seu Projeto de Carta de Lei Fundamental que os representantes à câmara baixa deveriam ser designados, em duas fases, pelas câmaras municipais –sem eleição, portanto–. Escreveu ele: *“as câmaras do reino, prosseguindo na fruição do seu antigo direito pela maneira mais adequada às circunstâncias presentes, convocarão todos os membros que, tendo servido nelas em o triênio anterior ao dia da eleição, residirem nos respetivos distritos. Estes membros juntos nomearão um número de procuradores proporcional ao dos fogos dos seus distritos. E estes procuradores unidos nas câmaras principais de prefixos distritos eleitorais formarão as juntas, que, presididas por quem eu [o rei] determinar, deverão eleger os seus representantes e substabelecer neles as suas procurações, reduzidas ao autorizamento para o desempenho das*

⁵⁹ A designação de círculo eleitoral surgiu com a lei de 9 de abril de 1838, no entanto, em documentação de 1822 já se faz referência ao círculo eleitoral de Penafiel.

*obrigações que por esta Carta lhes competem, louvando-se, ao mesmo tempo, no que pelos representantes for praticado nesta conformidade*⁶⁰.

A eleição direta provém da constituição eleitoral vintista. Apesar de as Cortes constituintes de 1820 terem sido eleitas por via indireta (em quatro graus) e de o projeto constitucional de 1821 ainda patrocinar uma eleição em dois graus (junta eleitoral de concelho e junta eleitoral de comarca)⁶¹, a Constituinte de 1821/22 abriu aceso debate, *v. g.*, na sessão de 29 de agosto de 1821⁶², e o sufrágio direto viria a ser adotado no final, em moldes semelhantes ao do projeto eleitoral *sub judice*, pela lei eleitoral de 11 de julho de 1822 e pela Constituição de 1822⁶³.

Em segundo lugar, trata-se de um sistema eleitoral maioritário, sendo eleitos deputados os elegíveis que obtivessem maioria absoluta de votos no respetivo círculo eleitoral (comarca), havendo uma segunda volta para atribuição dos mandatos não preenchidos na primeira votação.

Os deputados são eleitos para legislatura de seis anos⁶⁴ –muito mais longa do que a lei vintista–, podendo ser reeleitos, e é-lhes atribuída um subsídio mensal (o que permitia a eleição de deputados menos abastados). Em resposta aos quesitos para formar a segunda câmara, Garção Stockler entende que *“deverão ter indemnização pecuniária os que, não tendo outras propriedades, mais do que os seus talentos, forem obrigados a interromper o uso prático deles, durante o tempo das sessões”*⁶⁵. Por seu turno, Dantas Pereira admite um subsídio *“quando a renda própria, no tempo das sessões, for inferior à quota parte que corresponde, ao mesmo tempo, na razão de dois contos de reis por ano e a diferença para essa quota parte deverá ser a sua indemnização”*⁶⁶.

O procedimento eleitoral inicia-se com a convocação das eleições por ordem do rei. No dia e à hora determinada os eleitores recenseados de cada “distrito eleitoral” (cidade ou vila) formariam, em lugar designado pela câmara, uma junta eleitoral concelhia; a junta das cidades do Porto

⁶⁰ Rio de Janeiro, BN – I-32, 31, 54. Vale a pena transcrever a justificação desta alternativa eleitoral: *“Assim procuro evitar: ou despótica desigualdade na privação do direito de eleger ou uma admissão a este direito excessivamente geral e arriscada, que muito provavelmente viria a ser perturbadora. Em ambos os casos previno que a demagogia possa lançar mão das circunstâncias favoráveis para continuar suas negras e insidiosas tramas, dizendo que nesta câmara existe a representação nacional inteira (demais a mais constituída sem distinção ou democraticamente) e que a primeira câmara deve ser apenas o primeiro tribunal do reino, pois é da nomeação de sua majestade, quando a segunda procede da eleição dos três estados”*.

⁶¹ *“mandarão as câmaras de todas as cidades ou vilas afixar nos lugares do costume editais em que se anuncie a todos os moradores, que tiverem voto nas eleições, que (...) concorram à igreja que se designar para elegerem os eleitores que hão de ir à cabeça de comarca eleger os deputados de Cortes”* (art. 35º).

⁶² *Diários das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, n.º 163, Lisboa, Imprensa Nacional, 1821, pp. 2072-2082 [Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/c1821> (consultado no dia 2 de fevereiro de 2018)].

⁶³ Sobre a questão eleição direta vs. eleição indireta, cf. António Pedro MESQUITA, *O Pensamento Político Português no Século XIX*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2006, pp. 226-230.

⁶⁴ É o tempo de duração que consta no projeto de Ricardo Raimundo Nogueira. Dantas Pereira, propunha quatro anos e Garção Stockler três anos, in José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., pp. 347 e 345.

⁶⁵ José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., p. 346.

⁶⁶ José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, op. cit., p. 349.

e Lisboa seriam divididas em duas secções. Cada junta eleitoral concelhia seria presidida pelo respetivo presidente da câmara e as funções de secretários e escrutinadores repartidas pelos seus vereadores. No caso de falta ou impossibilidade de algum ou alguns deles, dar-se-ia lugar à substituição à pluralidade de votos (maioria simples) dos que estivessem presentes e, em caso de empate, o presidente tinha voto de qualidade.

Por conseguinte –e aqui está uma importante mudança– as operações de voto decorriam a nível concelhio, ao contrário do que sucedia na lei eleitoral de 22 de novembro de 1820, onde decorriam a nível da paróquia, e de 1822, onde os municípios podiam ser desdobrados em “assembleias primárias”. É evidente que a nova solução iria dificultar o voto dos eleitores residentes fora da sede do município, especialmente dos que não tivessem meios de transporte próprio (embora se deva recordar que nessa época os municípios eram mais numerosos e mais pequenos do que hoje).

As secções de voto seriam públicas, só podiam abrir depois de o sol nascer e encerravam depois do sol posto. Estavam estritamente reservadas ao exercício do direito de voto, ficando expressamente proibido o porte de armas e estando previstas medidas contra eventuais discussões populares, desordens ou tumultos que se gerassem no seu seio.

O apuramento final dos deputados obedece a um processo com as seguintes características: **(i)** sufrágio semissecreto; **(ii)** votação única e escrutínio em dois graus; **(iii)** maioria absoluta a duas voltas. Vejamos cada um desses traços (ver também o anexo II):

(i) Sufrágio semissecreto.

O voto era feito por meio de lista, que cada um dos eleitores recenseados deveria levar consigo do exterior para ser entregue por ordem do chamamento feito por um dos secretários da mesa e respetiva descarga na lista de eleitores. Cada lista de voto, antes de lançada na urna, seria rubricada nas costas pelo presidente da câmara (e, em princípio, da mesa), sob pena de ser considerada inexistente. Em cada lista de voto deveriam constar os nomes dos elegíveis nos quais o eleitor pretendia votar, que seriam tantos quantos a comarca respetiva podia eleger. Sendo que estes nomes podiam ser escolhidos a partir da lista dos elegíveis de toda a província, que tinha sido impressa e remetida a todas as câmaras pela câmara capital de província.

O voto por lista pré-preenchida é um primeiro passo para o voto secreto. Sem embargo, o facto de o eleitor trazer a lista escrita do exterior faz com que o voto não seja necessariamente secreto, quer no caso dos analfabetos, quer no caso de o eleitor a ter dado a conhecer. Permitiu, no entanto, que o imenso universo dos analfabetos dessa época não fosse afastado do ato eleitoral. A este propósito, o deputado das Cortes constituintes de 1821/22 Manuel Borges Carneiro questionava-se e respondia perentoriamente: *“para eleger bons deputados é necessario saber ler e escrever? Não. O que é necessário é ter bom senso comum e*

*boas intenções. Se não escreve a lista dos nomes, pede a quem lha escreva*⁶⁷.

Esta tipologia de votação por lista (não assinada) tinha sido proposta no projeto constitucional apresentado às Cortes constituintes no dia 25 de junho de 1821⁶⁸ e foi debatida na sessão de 17 de abril de 1822⁶⁹, acabando por ficar sagrada na lei eleitoral de 11 de julho de 1822 (art. 33º e art. 35º) e na Constituição de 1822⁷⁰. Mas a proposição teórica e a aplicação prática do voto por lista escrita levada pelo eleitor do exterior, com as consequentes vantagens que daí podiam advir, estão indissociavelmente ligadas à eleição dos “compromissários” nas paróquias mais populosas, nas eleições realizadas em dezembro de 1820 dos deputados às Cortes constituintes⁷¹. Nenhuma inovação, portanto, neste ponto.

(ii) Votação única e escrutínio em dois graus.

Apesar do voto direto, o escrutínio era feito em dois graus. O primeiro escrutínio é feito nas câmaras das cidades ou vilas, nas assembleias de voto. Seriam excluídos da contagem, considerando-os não escritos, todos os nomes que, apesar de constarem escritos em lista ou listas de voto, (i) não se achassem entre os elegíveis recenseados, (ii) não designassem claramente o indivíduo ou (iii) ultrapassassem o número legal de nomes permitidos por lista.

A votação tinha de ser feita durante o período da manhã, permitindo que fosse feito o escrutínio durante a tarde. Contados e publicados os votos, era feito um auto, assinado pelos membros da mesa, e queimadas as listas. As votações continuariam sucessivamente nos

⁶⁷ *Diários das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1822, p. 834.

⁶⁸ “A eleição se fará por listas secretas sem dependência de serem assinadas. Concluído o ato de eleição, serão queimadas publicamente” (art. 54º) – *Diários das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1822, p. 6–.

⁶⁹ *Diários das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1822, pp. 832-834 [Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/c1821> (consultado no dia 2 de fevereiro de 2018)].

⁷⁰ “os moradores de cada concelho que têm voto nas eleições, levando escritos em listas os nomes e ocupações das pessoas em quem votarão para deputados” (art. 52º).

⁷¹ Cf. *Gazeta de Lisboa*, n.º 295, Lisboa, na Imprensa Régia, sexta-feira 8 de dezembro de 1820; e Vital MOREIRA e José DOMINGUES, “Quando o País votou pela Liberdade Nacional”, in *História Jornal de Notícias* 12, fevereiro de 2018, p. 50: sendo patente “a dificuldade de se efetuar, em tão curto espaço de tempo, a eleição dos “compromissários” nas freguesias de maior população, onde cada eleitor tinha de ditar à mesa os nomes de 11, 21 ou 31 “compromissários”. Chegou-se a calcular que «ainda escrevendo-se por hora 240 nomes e moradas, seriam precisas 10 horas para escrever 2 400 nomes». Em alternativa sugeriu-se que (i) cada eleitor levasse uma lista com os respetivos nomes, ordenados por ordem alfabética, e moradas dos “compromissários” em que votava; (ii) o secretário receberia as listas assinadas e o pároco confirmaria a identificação e residência do eleitor; (iii) a lista seria numerada, por ordem de entrega, registada em livro próprio com o nome do votante e enfiada num cordel. Deste modo, ficaria «reduzido a $\frac{1}{11}$, $\frac{1}{21}$ e $\frac{1}{31}$ o tempo que seria preciso para fazer a operação das eleições dos compromissários». O escrutínio também ficaria facilitado, passando a seguir-se o método tradicional de (iv) colocar uma linha em frente de cada elegível e tracinhos conforme o seu nome fosse aparecendo nas listas. Estas listas tinham, ainda, as vantagens de evitar erros de escrita da mesa e «de servirem para, a todo o tempo, mostrar em que sujeitos votou esta ou aquela pessoa, para evitar fraude, se acaso se suspeitar».

dias seguintes, até que todos os eleitores tivessem votado ou se tivesse esgotado o limite de tempo máximo de oito dias. No final, seria lavrado um auto dos resultados de todas as votações alcançadas, que seria lido perante toda a assembleia.

Deste auto se extraía uma cópia autêntica a ser remetida à câmara cabeça de comarca, onde se faria o apuramento geral dos votos e a sua publicação, para efeito de atribuição dos mandatos de deputado que cabiam a cada comarca. Deste auto seria remetida uma cópia à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e entregue uma certidão a cada um dos deputados eleitos.

Na lei eleitoral de 11 de julho de 1822 e na Constituição de 1822 o escrutínio podia ser feito em dois ou três graus, conforme o concelho tivesse uma ou mais assembleias primárias. As eleições eram feitas em assembleias primárias definidas pela câmara de cada concelho, segundo a povoação e a distância dos lugares, não devendo, em princípio, ter menos de dois mil habitantes nem mais de seis mil (art. 44º). Nestas assembleias primárias era feito o primeiro escrutínio (art.s 55º-56º); quando no concelho houvesse mais do que uma assembleia primária proceder-se-ia a um segundo escrutínio (art. 61º); o terceiro e último escrutínio era feito em junta pública na câmara da cabeça da divisão eleitoral (art. 63º).

O projeto de lei eleitoral em análise simplificou o escrutínio, havendo uma única contagem a nível municipal, certamente porque agora era muito menor o número de eleitores, dado o sufrágio censitário.

(iii) Maioria absoluta a duas voltas.

Em escrutínio a realizar na cabeça de comarca, somados os votos de todos os concelhos, saíam eleitos deputados aqueles que obtivessem a maioria absoluta de votos, *i. e.*, aqueles cujos nomes se achassem validamente escritos em mais de metade das listas de voto apuradas, o que não facilitava a eleição no caso de dispersão dos votos pelos cidadãos elegíveis, tanto mais que não havia candidaturas formais. Não se atingindo o número de deputados que competiam à comarca, proceder-se-ia a uma segunda volta de votação “*sobre uma lista dupla dos mais votados, a qual será remetida pela câmara da cabeça da comarca às outras câmaras e afixada nos lugares públicos*”, ficando eleitos os mais votados (maioria simples) e, em caso de empate, recorria-se à sorte.

Este procedimento parece ter sido herdado, *mutatis mutandis*, da Constituição de 1822 (art.s 64º-67º), que nos ajuda a aclarar a imprecisão do projeto de 1823. *V. g.*, a referência a uma “*lista dupla dos mais votados*” pode ser interpretada no sentido de uma relação que deveria conter duas vezes (a Constituição de 1822 falava em “*três vezes*”) o número de mandatos que faltar atribuir, formada a partir dos nomes daqueles que tenham sido mais votados (fora os eleitos por maioria absoluta).

Por este método de escrutínio podia dar-se o caso de o mesmo Deputado ser eleito em mais do que uma comarca (dado que os eleitores poderiam votar em qualquer dos elegíveis da província, independentemente da comarca onde votavam). Nesse caso, o eleito

poderia escolher a comarca pela qual pretendia ser eleito; caso não quisesse exercer essa prerrogativa de escolha, ficaria eleito pela comarca em que obtivesse maior número de votos; e em caso de empate de votos, recorrer-se-ia ao sorteio. Dantas Pereira advoga que os critérios resolutivos deveriam ser primeiro o domicílio, depois a naturalidade, a seguir a propriedade e, finalmente, a sorte. Os critérios estabelecidos na Constituição de 1822, por ordem decrescente, eram a residência, a naturalidade, a maioria de votos e, em caso de empate, a sorte (art. 39º).

As juntas eleitorais dissolvem-se uma vez concluídas, apuradas e publicadas as votações.

3.3 Composição da câmara e repartição territorial dos deputados.

O projeto eleitoral em análise estabelece uma câmara baixa composta somente por setenta e cinco (75) deputados para o território continental do Reino⁷². É notória a redução de deputados em comparação com as antecedentes Cortes constituintes de 1821 –compostas de 100 deputados– e as primeiras Cortes ordinárias de 1822 –compostas de 102 deputados⁷³–.

O projeto eleitoral de 1823 vai aproveitar a divisão administrativa do território em concelhos e comarcas, sendo estas últimas os círculos eleitorais uninominais ou plurinominais que elegem um determinado número de deputados, tendo em conta a sua dimensão populacional. As 44 comarcas ficariam reduzidas a 40 círculos eleitorais, unindo-se a de Pinhel à de Linhares, a de Chão de Coice à de Tomar, a de Alcobaça à de Leiria e a do Ribatejo à de Alenquer, por causa da sua pequena população. Em anexo final consta uma tabela com a lista das comarcas do país e o número de deputados que cada uma elegeria. A maior parte dos círculos elegia somente 1 ou dois deputados, por causa do grande número de círculos e do pequeno número de deputados a eleger.

Em relação às ilhas ficou consignado que: para a ilha Terceira, compreendidas as suas circunvizinhas, eleger-se-iam três (3) deputados; pelas de S. Miguel e Santa Maria, três (3) deputados; por Madeira e Porto Santo, três (3) deputados. Quanto aos territórios ultramarinos, previam-se dois (2) deputados pelas ilhas de Cabo Verde e suas dependências; um (1) deputado pelo resto das possessões portuguesas no Ocidente de África; um (1) deputado pelas possessões orientais Africanas; um (1) deputado pelas Indianas; e mais um (1) deputado por Macau, Timor e Solor. No final, teríamos uma Segunda Câmara composta de noventa (90) deputados.

Um panorama ilustrativo da divisão eleitoral do país e respetiva representatividade política desde 1820 a 1824 pode aferir-se a partir da tabela anexa (ver anexo III).

IV. CONCLUSÃO.

⁷² Este número está em conformidade com o previsto por Ricardo Raimundo Nogueira, o número de deputados não poderia ser “*inferior ao de setenta e dois deputados*”.

⁷³ Os deputados foram eleitos por “divisões eleitorais” e não por comarcas.

Em conclusão, ficamos com a ideia de estar perante um mero esboço (ou contributo, assinado por dois, mas da responsabilidade de três, membros da Junta constituinte) para, depois da sua discussão e aprovação em conferências plenárias, a elaboração de um projeto final da lei eleitoral. A verdade é que se trata de um documento bastante lacónico e até impreciso em alguns aspetos, em comparação com as experiências legislativas eleitorais antecedentes em tão poucos anos. Por isso, o mais plausível é que este projeto pressupunha uma redação final mais exaustiva e completa do projeto, após deliberação na comissão, a submeter à aprovação e sanção real.

No entanto, o projeto eleitoral é congruente com o teor conservador do projeto constitucional antivintista a que surge agregado. De facto, são de assinalar, a par de algumas afinidades, as grandes diferenças com a lei eleitoral de 11 de julho de 1822 e a “constituição eleitoral” de 1822.

Uma das diferenças deste projeto eleitoral é a instituição do recenseamento dos elegíveis (recenseamento passivo) –que tinha sido sugerido no projeto constitucional de 1821–, em simultâneo ao recenseamento dos eleitores (recenseamento ativo), que se converteu numa trave mestra do atual sistema eleitoral representativo. Numa época de elevada iliteracia –em que a esmagadora maioria do eleitorado ainda era analfabeta e, por isso, desconhecia o conteúdo da legislação eleitoral em vigor– e de ausência de partidos políticos e de apresentação prévia de candidaturas, a existência de listas de elegíveis seria a forma mais eficaz de evitar que se votasse em pessoas que não possuíam os predicados capacitários e censitários legais para poderem ser eleitos representantes da Nação.

A principal novidade deste projeto eleitoral é, no entanto, o requisito censitário, tanto para elegíveis como para eleitores, que se vai repercutir na legislação eleitoral seguinte, a começar pela Constituição brasileira de 1824, outorgada pelo primeiro imperador do Brasil, Pedro I, que será o Pedro IV de Portugal, que vai também outorgar a Carta Constitucional portuguesa de 1826. Trata-se de uma medida contra o sufrágio alargado que tinha sido defendido e posto em prática pelos revolucionários vintistas. Enquanto o constitucionalismo eleitoral vintista assentava num tendencial sufrágio universal masculino e, praticamente, na elegibilidade de todos os eleitores, o novo projeto constitucional reservava o sufrágio e, ainda mais, a representação nacional para os proprietários fundiários e os titulares de outros rendimentos fundados. Grande parte da população ficava privada do direito de voto e somente uma pequena parte dela tinha acesso ao parlamento.

Quanto aos círculos eleitorais, é abandonada a ideia, oriunda da lei eleitoral de 11 de julho de 1822 e da Constituição de 1822, de criar divisões eleitorais específicas em função da densidade populacional. Manteve-se a divisão territorial administrativa tradicional (concelhos e comarcas) –que tinha sido adotada pelas *Instruções* de 31 de outubro de 1820–, somente com a agregação de algumas comarcas menos populosas. E, tal como esse primeiro monumento legislativo eleitoral

liberal, abandonaram-se as eleições paroquiais, uma das razões que terão levado à contestação destas primeiras *Instruções* vintistas e à sua substituição pelas *Instruções novas* de 22 de novembro de 1820. Recuperava-se agora o protagonismo eleitoral dos concelhos, que vinha desde os tempos medievais e tinha sido afastado nas eleições de dezembro de 1820. Nestas eleições indiretas os concelhos praticamente desapareceram dos atos eleitorais; a freguesia ou paróquia (designação dos “eleitores paroquiais”) passa-se diretamente para a comarca (designação dos “eleitores de comarca”) e para a província (onde teve lugar a eleição dos deputados).

O que, porém, caracteriza politicamente este novo projeto eleitoral é o propósito claro de desvalorizar a representação popular no seio das Cortes. Tendo de compartilhar à partida a representação política com a câmara alta, privativa da nobreza e do clero, a câmara baixa padecia também do “défice democrático” do sufrágio censitário e das severas limitações à elegibilidade, bem como do reduzido número de deputados e da longa legislatura, que prejudicava o refrescamento da legitimidade eleitoral. Da herança vintista só resta a eleição direta dos deputados, mas agora num universo eleitoral muito mais reduzido, quer quanto aos eleitores quer quanto aos elegíveis. Mas esse solitário legado vintista virá a ser rejeitado pela Carta Constitucional de 1826, que estabeleceu a eleição indireta da Câmara dos Deputados (art. 63º).

Como já se referiu, este projeto de lei eleitoral de 1823 não teve seguimento, por ter sido abandonado o projeto constituinte em que se inseria, tendo acabado por prevalecer o regresso à antiga ordem constitucional, mas sem convocação das Cortes tradicionais. Todavia, tanto o abortado projeto constituinte de 1823 como o projeto de lei eleitoral aqui analisado testemunham o profundo afastamento do constitucionalismo vintista e vão ter uma clara influência na Carta Constitucional de 1826, mesmo que seja de uma forma indireta, processada através da Constituição brasileira de 1824. Daí o seu interesse na história constitucional portuguesa e brasileira.

ANEXO I

[1823] (s. 1.) – *Projeto de Lei eleitoral para eleição dos deputados à Primeira Câmara das Cortes ordinárias, redigido pela Junta constituínte que foi nomeada por decreto real de D. João VI, de 18 de junho de 1823, para preparar o projeto da Carta de Lei Fundamental da Monarquia Portuguesa.*

José Henrique Rodrigues DIAS, *José Ferreira Borges: Política e Economia*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa, 1988, pp. 336-342 [Disponível em: <http://hdl.handle.net/10362/3990> (consultado no dia 7 de janeiro de 2018)].

Projeto de Lei das Eleições

Todas as câmaras das cidades e vilas do reino onde houver juiz de fora ou ordinário, apenas se publicar o presente decreto, procederão à formação de listas de eleitores e elegíveis, assim dos distritos respetivos como dos das vilas que lhes forem anexas.

As câmaras das vilas anexas prestarão aquelas todo o auxílio que por elas lhe for requerido para a exatidão e acerto das ditas listas.

As dos eleitores serão lançadas a um livro, as dos elegíveis a outro, ambos rubricados pelo presidente da câmara. Estes livros se conservarão em seu arquivo. Igualmente, se conservarão nos arquivos respetivos aqueles em que se lançarem as listas de comarca e província, os quais deverão ser semelhantemente rubricados.

As listas dos eleitores e elegíveis dos distritos, logo que neles se concluírem, patentear-se-ão por editais nos lugares públicos e conceder-se-ão delas todas as certidões que se exigirem.

Das dos elegíveis se extrairão cópias autênticas e se remeterão à câmara da cabeça de comarca, onde se organizará uma lista dos elegíveis de toda ela.

Cada uma das câmaras da cabeça de comarca remeterá esta lista à câmara da cidade capital da província, a qual formará a lista geral dos elegíveis da província, a publicará por editais e mandará imprimir um número de exemplares triplo do das câmaras da mesma província, perante as quais tiverem de fazer-se as eleições.

Esta publicação e impressão deverão preceder um mês a abertura das assembleias eleitorais.

As câmaras das capitais das províncias enviarão aqueles exemplares às das cabeças das comarcas, estas às outras. Todas lhes darão a maior publicidade possível e as farão copiar em seus livros.

Admitir-se-ão quaisquer queixas ou reclamações, tanto contra as listas dos eleitores como contra as dos elegíveis, mas não poderão propor-se senão perante aquelas câmaras em cujas listas particulares se escreveram ou se omitiram os nomes de que se tratar.

As câmaras decidirão estas queixas ou reclamações dando os competentes recursos. A demora da decisão não poderá retardar, suspender as eleições, nem influir nelas por maneira alguma.

Nas listas se seguirá a ordem alfabética. Conterão os nomes, as profissões e a renda das pessoas nelas compreendidas. Ninguém poderá votar, nem ser votado, sem ser incluído nelas.

Para se ser incluído na dos eleitores é necessário ser natural do reino⁷⁴, ter vinte e cinco anos de idade⁷⁵, estar no livre exercício dos seus direitos⁷⁶, ser domiciliário⁷⁷ no distrito em que houver de votar e gozar de uma renda de 50\$000 réis em bens de raiz

⁷⁴ «Conferência 15.^a: Entretanto, não deverá bastar o ser naturalizado?».

⁷⁵ «Conferência 14.^a».

⁷⁶ «Conferência 15.^a».

⁷⁷ «Conferência 14.^a».

ou de 200\$000 réis procedidos de fundos públicos, de outros quaisquer constantes por escritura pública, ou mesmo de empregos do Estado, contanto que sejam vitalícios⁷⁸.

Entender-se-á, para o referido objeto, ser domiciliário aquele que tiver mais de um ano de residência, com ânimo de residir⁷⁹.

Ninguém poderá ser eleito em duas assembleias⁸⁰.

Para ser incluído na lista dos elegíveis é necessário ser natural do reino, estar no livre exercício de seus direitos, ter trinta anos de idade⁸¹, 400\$000 réis de renda anual em bens de raiz, emprego público inamovível, fundos públicos ou outros quaisquer constantes de escritura pública⁸² e, além disto, domicílio naturalidade ou propriedade na província⁸³ e não exercer nela autoridade militar, civil ou eclesiástica.

A propriedade do dito fim não deve produzir menos que aquela renda livre de todos os encargos e o domicílio deve consistir em três anos de residência, acompanhada de factos indicativos de ânimo de persistir⁸⁴.

A ausência por causa do serviço público não altera o domicílio.

Para a computação da renda, quer dos eleitores quer dos elegíveis, considerar-se-ão os bens que eles possuírem em todo o reino.

A renda dos bens da mulher deve contar-se a favor do marido, a dos filhos menores a favor do pai, enquanto é usufrutuário dos seus bens.

No dia e hora determinada por El-Rei, os eleitores de cada distrito se reunirão no lugar para isso designado pela Câmara e, aí, constituirão uma Junta Eleitoral presidida pela mesma câmara⁸⁵.

As de Lisboa e Porto se dividirão em duas secções.

Os membros de que a câmara se compuser dividirão entre si as funções de secretários e escrutinadores. No caso de falta ou impossibilidade de algum ou alguns deles e no daquela imperiosa decisão, terá lugar a substituição à pluralidade de votos dos que estiverem presentes. Havendo empate, terá preponderância o do presidente.

Qualquer dúvida ou incidente que ocorrer a câmara o resolverá ou providenciará. Todavia, esta resolução ou providência ficará sujeita à da Câmara dos deputados a quem aquela a fará presente, com os motivos em que se houver fundado.

As secções serão públicas. Não poderão começar antes de nascer o sol, nem continuar depois do sol posto. Ninguém nelas poderá entrar armado. Toda a discussão popular aí será proibida. E, à exceção da mesa ou membros do corpo da presidência, ninguém aí poderá praticar algum ato que não seja o de votar.

Se, não obstante esta proibição, se levantar alguma questão e discussão no seio da Assembleia, a câmara a advertirá pelo órgão do seu presidente. Não bastando esta advertência, para fazer cessar a desordem, a secção se levantará, lavrando-se auto de

⁷⁸ «Conferência 14.^a e 15.^a: Seja, porém, lícito lembrar 1.º que este artigo não está em harmonia com o que trata da renda dos elegíveis, num se exige diferença na renda, em atenção à sua origem, e no outro não; 2.º que a razão e o exemplo de outras Nações poderão persuadir que se requeira um duplicado rendimento quando não procede de raiz, quadruplicado parece que nunca; 3.º que este artigo exclui de votar a maior parte dos negociantes do reino, ainda que muito ricos sejam muitos deles, pois a maior parte dos negociantes não têm bens de raiz, fundos públicos, nem particulares constantes de escrituras públicas. Os seus fundos consistem em fazendas e em dinheiro e as suas escrituras são letras de câmbio.

⁷⁹ «O Sr. José Maria Dantas não aprova este artigo, quer três anos de residência».

⁸⁰ «Conferência 14.^a: Este artigo parece ser redundante. Ninguém tem domicílio em duas partes».

⁸¹ «Conferência 13.^a e 14.^a».

⁸² «Conferência 14.^a».

⁸³ «Conferência 13.^a: O Senhor Dantas acrescenta: não ter sido condenado em causa crime em que fosse diretamente ouvido, não presidir à junta eleitoral, não ter usado, mediata ou imediatamente, de aliciação ou terror para ser eleito, salvo se denunciar outros casos da mesma natureza, ser notório que, pelo menos, estudou com aproveitamento a Filosofia elementar ou a Geometria».

⁸⁴ «O Senhor Dantas: seis anos».

⁸⁵ «Conferência 15.^a».

tudo isto e ficando suficientemente acauteladas as listas, caso algumas se tenham já lançado na urna.

Se no dia seguinte as discussões ou o tumulto se renovarem e não cederem a uma nova advertência, a câmara deverá recorrer à força armada.

Os eleitores comparecerão cada um com sua lista, que conterà tantos nomes quantos forem os deputados que tocarem à comarca, mas estes nomes poderão ser escolhidos dos elegíveis de toda a província⁸⁶.

A cada comarca corresponderá o número de deputados constante da tabela junta, unindo-se Pinhel a Linhares, Chão de Coice a Tomar, Alcobaça a Leiria, Riba Tejo a Alenquer, por causa da sua pequena população.

Os eleitores, ao passo que forem chamados por um dos secretários apresentarão suas listas, que não poderão ser lidas antes de lançadas na urna, deverão, porém, ser rubricadas nas costas pelo presidente da câmara. Todas aquelas que depois aparecerem sem esta rubrica reputar-se-ão como se nunca existissem.

Logo que qualquer eleitor acabar de votar será descarregado na relação pela qual tiver sido chamado.

A votação não poderá estender-se além do meio dia. Então, se abrirá a urna, se contarão e publicarão os votos, se queimarão as listas em que eles se deram e se lavrará de tudo um auto assinado por toda a mesa.

Ao examinarem-se as listas riscar-se-ão ou se haverão por não escritos os nomes não compreendidos nas dos elegíveis, os que não designam claramente os indivíduos e os últimos além do número legal.

Continuará a mesma operação nos dias seguintes, contanto que não passem de oito. Finda ela, ou por haver expirado este prazo ou por se haver exaurido a lista dos eleitores, se procederá a um auto compreensivo do resultado de todas as votações, o qual será lido perante a assembleia.

Deste auto se extrairá uma cópia autêntica e se remeterá por dois mesários à câmara da cabeça de comarca, onde se fará o apuramento geral dos votos e a sua publicação. Os ditos mesários estarão presentes a esta publicação e apuramento.

As câmaras das cabeças das comarcas não terão, a semelhante respeito, autoridade alguma mais que a necessária para contar, apurar e publicar e para reduzir tudo a um auto, de que remeterão uma cópia à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e entregarão aos deputados eleitos tantas quantos eles forem.

Para que se seja eleito em primeiro escrutínio é necessário reunir um número de votos que exceda o de metade das listas que se tiverem lançado e apurado em toda a divisão eleitoral⁸⁷.

Não saindo alguém eleito em primeiro escrutínio ou não saindo todos os que competem à comarca, proceder-se-á a segundo escrutínio, repetindo-se a sobredita operação sobre uma lista dupla dos mais votados, a qual será remetida pela câmara da cabeça da comarca às outras câmaras e afixada nos lugares públicos. Os que assim obtiverem maior número de votos ficarão eleitos. Havendo empate, recorrer-se-á à sorte.

Os deputados eleitos em mais de uma comarca sê-lo-ão por aquela que escolherem, não escolhendo, o serão pela em que obtiveram maior número de votos, sendo igual o número, terá lugar a sorte⁸⁸.

Faltando por esta razão ou por alguma outra causa algum deputado ou deputados se fará nova eleição na comarca ou comarcas em que a falta se verificar, repetindo-se a operação acima descrita, que não poderá principiar antes de um mês depois de reunidas as Cortes, em Portugal e Algarves, e três, nas ilhas adjacentes.

As Juntas Eleitorais se dissolvem concluídas, apuradas e publicadas as votações.

⁸⁶ «O Senhor Dantas é de parecer ou que as listas contenham um número igual ao dos representantes da província ou triplo do que competir à comarca».

⁸⁷ «O Senhor Dantas contenta-se com a pluralidade relativa».

⁸⁸ «O voto do dito senhor é que o domicílio prefira à naturalidade, a naturalidade à propriedade e, em igual, a sorte».

Os deputados serão eleitos por seis anos. Findo este prazo expirarão suas funções, mas poderão ser reeleitos⁸⁹.

Nenhum deputado eleito poderá escusar-se arbitrariamente. Tendo algumas razões que o deverão eximir as representará à câmara da cabeça da comarca a que pertencer. Esta lhe deferirá como for justo. E deste deferimento, somente, haverá recurso para a Câmara dos deputados⁹⁰.

Os deputados vencerão um subsídio⁹¹ de mensais, desde que saírem de suas casas até a elas se recolherem.

À demora que tiverem, além da necessária, não corresponderá subsídio algum e o dos que forem domiciliários no lugar das Cortes contar-se-á desde o dia em que nelas se apresentarem até aquele em que findarem seus trabalhos.

José Joaquim Rodrigues de Bastos
José Maria Dantas Pereira

⁸⁹ «Conferência 17.^a».

⁹⁰ «O Senhor José Maria Dantas substitui a da capital da província. E vai conforme aos seus princípios porque ele não admite a eleição por comarcas, mas por províncias, querendo que nas capitais destas termine o processo e de nenhum modo nas daquelas.

⁹¹ «Conferência 17.^a».

Tabela a que o projeto se refere

As quarenta e quatro (44) comarcas do reino de Portugal e Algarves, reduzidas a quarenta (40) como fica indicado, para o único fim das próximas eleições darão setenta e cinco (75) deputados pela maneira seguinte:

Vila Real	2	Coimbra	4
Moncorvo	1	Leiria	2
Miranda	1	Ourém	1
Bragança	2	Tomar	2
Valença	1	Santarém	2
Viana	3	Alenquer	1
Barcelos	3	Torres Vedras	1
Braga	1	Lisboa e termo	6
Guimarães	3	Setúbal	2
Penafiel	2	Avis	1
Porto	5	Crato	1
Feira	2	Portalegre	1
Lamego	3	Elvas	1
Trancoso	2	Vila Viçosa	1
Guarda	3	Évora	1
Castelo Branco	2	Beja	1
Linhares	1	Ourique	1
Arganil	1	Lagos	1
Viseu	3	Faro	1
Aveiro	2	Tavira	1

Para a ilha Terceira eleger-se-ão três (3), compreendidas as suas circunvizinhas; pelas de S. Miguel e Santa Maria três (3); por Madeira e Porto Santo três (3); dois (2) pelas ilhas de Cabo Verde e suas dependências; um (1) pelo resto das possessões portuguesas no Ocidente de África; outro (1) pelas Orientais Africanas; um (1) pelas Indianas; e outro (1) por Macau, Timor e Solor⁹².

⁹² «Bastos é do parecer que aqui se não trate senão de Portugal, Algarves e ilhas adjacentes».

ANEXO II

Tabela da legislação eleitoral desde as Instruções eleitorais de 31 de outubro de 1820 até ao projeto eleitoral de 1823.

Aspetos fundamentais da legislação eleitoral (1820-1823)				
	Inst. 31.out.1820	Inst. 22.nov.1820	Lei 11.jul.1822⁹³	Proj. 1823
Sufrágio	Indireto em 2 graus: 1.º grau - voto oral à mesa, semissecreto. 2.º grau - voto por bilhete, secreto.	Indireto em 4 graus: 1.º 2.º e 4.º graus - voto oral à mesa ⁹⁴ , semissecreto. 3.º grau - voto por bilhete, secreto.	Direto. Voto único por lista, semissecreto.	Direto. Voto único por lista, semissecreto.
Escrutínio	1.º e 2.º grau - maioria simples a uma volta; desempate feito por sorteio. 2.º grau - os deputados são eleitos um a um, por votações sucessivas.	1.º grau - maioria simples. 2.º 3.º 4.º graus - maioria absoluta e votações sucessivas.	Escrutínio em três graus (podiam ser só dois, em caso de assembleia primária única). Maioria absoluta a duas voltas	Escrutínio em dois graus. Maioria absoluta a duas voltas
Recen.¹⁰	(-----)	(-----)	De eleitores: “ <i>cadernos de matrícula</i> ” feitos pelos párocos.	De eleitores e de elegíveis: livros feitos nas vilas e cidades (distritos eleitorais).
Eleitores	Chefes de família, domiciliados. Excluem-se: membros das ordens monásticas e mendicantes; estrangeiros não naturalizados; incapacitados; criados de servir, que não sejam chefes de família.	Cidadãos maiores de 25 anos. Excluem-se os eclesiásticos regulares.	Cidadãos maiores de 25 anos, salvo os casados e oficiais militares que tenham 20 anos, os bacharéis e clérigos de ordens sacras. Excluem-se: os privados dos direitos políticos; os “filhos-família”; os criados de servir; os vadios; e os membros das ordens monásticas	Cidadãos maiores de 25 anos, naturais do reino, no livre exercício dos seus direitos, com mais de 1 ano de residência no distrito eleitoral (vila ou cidade). Limite censitário: renda anual de 50\$000 ou 200\$000 réis.

⁹³ Coincidente com o que viria a ser consagrado na Constituição de 1822.

⁹⁴ Para a eleição dos “compromissários” nas freguesias de maior população –onde cada eleitor tinha que ditar à mesa os nomes de 11, 21 ou 31 “compromissários”–, em alternativa ao voto oral a ditar à mesa, sugeriu-se que: “**(i)** cada eleitor levasse uma lista com os respetivos nomes, ordenados por ordem alfabética, e moradas dos “compromissários” em que votava; **(ii)** o secretário receberia as listas assinadas e o pároco confirmaria a identificação e residência do eleitor; **(iii)** a lista seria numerada, por ordem de entrega, registada em livro próprio com o nome do votante e enfiada num cordel. Deste modo, ficaria «reduzido a 1/11, 1/21 e 1/31 o tempo que seria preciso para fazer a operação das eleições dos compromissários». O escrutínio também ficaria facilitado, passando a seguir-se o método tradicional de **(iv)** colocar uma linha em frente de cada elegível e tracinhos conforme o seu nome fosse aparecendo nas listas. Estas listas tinham, ainda, as vantagens de evitar erros de escrita da mesa e «de servirem para, a todo o tempo, mostrar em que sujeitos votou esta ou aquela pessoa, para evitar fraude, se acaso se suspeitar” – Vital MOREIRA e José DOMINGUES, “Quando o País votou pela Liberdade Nacional”, in *História Jornal de Notícias* 12, fevereiro de 2018, pp. 40-55; *Gazeta de Lisboa*, n.º 295, sexta-feira 8 de dezembro de 1820–. Este método alternativo de eleger os “compromissários” por lista foi seguido, pelo menos, na freguesia de Vitória, da cidade do Porto –*Génio Constitucional*, n.º 69, de quarta-feira 20 de dezembro de 1820– e em Coimbra, segundo o testemunho de Trigoso de Aragão Morato: “no dia 10 de dezembro, que foi o das eleições paroquiais, concorri de manhã à igreja para entregar a minha lista” –Francisco Manuel Trigoso de Aragão MORATO, *Memórias*, op. cit., p. 107–.

<p>Elegíveis</p>	<p>Para eleitores de comarca, os que tenham “<i>qualidades essenciais de virtude e inteligência</i>”.</p> <p>Para deputados, “<i>deve reunir a maior soma possível de conhecimentos científicos, deve ter firmeza de carácter, religião e amor da Pátria. Deve possuir meios honestos de subsistência</i>” e, sempre que possível, “<i>ser natural ou domiciliário na comarca respetiva</i>”.</p>	<p>Cidadãos maiores de 25 anos, nascidos ou domiciliados (com residência há, pelo menos, 7 anos) na província respetiva.</p>	<p>Todos os eleitores que “<i>têm para se sustentar renda suficiente procedida de bens de raiz, comércio, indústria ou emprego</i>”.</p> <p>Desde que tenham nascidos ou residam há, pelo menos, 5 anos na província respetiva.</p>	<p>Cidadãos maiores de 30 anos, naturais do reino, domiciliados (3 anos de residência, acompanhada do ânimo de persistir) ou titulares de bens de raiz na província respetiva.</p> <p>Excluem-se os que exercem autoridade militar, civil ou eclesiástica na província.</p> <p>Limite censitário de 400\$000 réis de renda anual em bens de raiz, emprego público inamovível, fundos públicos ou outros constantes de escritura pública.</p>
------------------	---	--	---	--

ANEXO III

Tabela da divisão eleitoral e atribuição dos respetivos deputados, para o continente, tendo por base as Instruções eleitorais de 31 de outubro de 1820, as Instruções eleitorais de 22 de novembro de 1820, a Lei eleitoral de 11 de julho de 1822 e Constituição de 1822 e o projeto eleitoral de 1823.

Tabela sinóptica dos deputados, distribuídos por províncias e comarcas/divisões eleitorais no continente (1820-1823)									
Prov.	Comarcas (1820 / 1823)	Divisão eleitoral (1822)	Deputados						
			1820 out.31	1820 nov.22	1822	1823			
Minho	Porto	Porto	6	7	25	5	5		
	Barcelos	Barcelos	5	1		4	3		
	Braga	Braga	2	5		4	1		
	Guimarães	Guimarães	5	5		4	3		
	Penafiel	Penafiel	2	2		4	2		
	Valença	Arcos de Valdevez	1	1		4	1		
	Viana		4	4				3	
Total			25	25		25	18		
Trás-os-Montes	Bragança	Bragança	3	9	5	4	2		
	Miranda		1				1		
	Moncorvo	Vial Real	2			3	5	1	
	Vila Real		3					2	
Total			9	9		9	6		
Beira	Arganil	Arganil	1	29	29	3	1		
	Castelo Branco	Castelo Branco	2			3	2		
	Guarda	Guarda	4			3	3		
	Lamego	Lamego	2			4	3		
	Linhares	(---)	1			(---)	1		
	Pinhel	(---)	1			(---)			
	Trancoso	Trancoso	2			3	2		
	Viseu	Viseu	5			4	3		
	Feira	Feira	2			3	2		
	Aveiro	Aveiro	3			4	2		
Coimbra	Coimbra	6	5	4					
Total			29	29		32	23		
Estremadura	Lisboa/termo	Lisboa	9	24	24	9	6		
	Ribatejo								
	Alenquer	Alenquer				1	3	1	
	Alcobaça					1	3	1	
	Ourém					1		2	
	Leiria	Leiria				2		2	
	Santarém					3	5	2	
	Tomar	Tomar				3	3	2	
	Chão de Couce							1	
	Setúbal	Setúbal				2	3	2	
Torres Vedras		2		1					
Total			24	24		23	17		
Alentejo	Avis	Beja	1	10	10	3	1		
	Beja		2					1	
	Crato		1					1	
	Elvas	Évora	1			3	3	1	
	Évora		2						1
	Ourique		1						1
	Portalegre	Portalegre	1			3	3	1	
	Vila Viçosa		1						1
Total			10	10		9	8		
Algarve	Faro	Faro	1	3	3	4	1		
	Lagos		1				1		
	Tavira		1				1		
Total			3	3		4	3		
Totais			100	100		102	75		

Fecha de envío / submission date: 23/11/2018

Fecha de aceptación / acceptance date: 12/01/2019