

# O PODER E AS LEIS

Aurélio Wander Bastos\*

## **-a experiência de dominação eleitoral na Primeira República-**

Estudar a legislação eleitoral, na primeira República brasileira, muito mais do que os mecanismos de representação política e filtros de demandas sociais, é estudar as maquinções dos agentes do poder para permanecer no poder. O conjunto das leis eleitorais da Primeira República é um caminho seguro para definir as expectativas e postulações das frações oligárquicas frações institucionalizadas do poder e não enquanto representações políticas de demandas sociais. A legislação eleitoral deste período nos dá a exata dimensão da correlação entre a consciência política dos próprios interesses, e não das expectativas sociais e do exercício legal do poder. Por isto, por um lado podemos afirmar que as oligarquias serviam-se de práticas eleitorais paralelas para obtenção de objetos eleitorais, como tradicionalmente temos estudado<sup>1</sup>, mas também não é menos verdade que os mecanismos eleitorais legais traduziam a exata consciência de suas necessidades.<sup>2</sup>

O preconceito legalista dos juristas, bem como a confiança ascética na neutralidade legal têm dificultado a leitura política da lei e, conseqüentemente, não só a

---

1. Ver de Vitor Nunes Leal: Coronelismo, Enxada e Voto. Ed. Alfa Omega, S. P. 2975. Ver, também, de Maria Isaura Pereira de Queiroz: O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira. Ed. Alfa-Omega, S. P. 1976.

2. Ver nosso estudo (inédito) sobre Fundamentos Eleitorais do estado Brasileiro.

\* Pesquisador da FCRB. Professor Titular da FDCM e Agregado da PUC-RJ.

percepção histórica e sociológica dos fundamentos da legislação (no sentido amplo), como também a construção e o entendimento da história da Primeira República a partir da leitura crítica da própria ordem jurídica, especialmente da legislação constitucional e eleitoral. Normalmente os estudos de interpretação da legislação, especialmente eleitoral, da Primeira República não são estudos da sociologia da lei, mas estudos hermenêuticos que não conduzem necessariamente à compreensão e identificação dos interesses imanentes à própria ordem legal, mas à mera descrição da lei com seus aparatos e indumentárias. Estes dois fatores, combinadamente, têm conduzido os estudos sobre a legislação eleitoral, não só na Primeira República, a duas vertentes: ou são meras dissertações descritivas sobre a dogmática legal ou são estudos críticos sobre o funcionamento e aplicação da lei eleitoral, que não identificam exatamente aos que serve, mas aos que discrimina.

Neste estudo pretendemos mostrar como a lei eleitoral da Primeira República é conscientemente elaborada para atender aos donos do poder, interceptando a acessão e o crescimento de novas e alternativas frações políticas, e não propriamente para organizar o estado republicano politicamente aberto.<sup>3</sup>

Os dispositivos da legislação eleitoral da Primeira República permitem identificar com significativa nitidez metodológica, o que dificilmente se consegue com legislação eleitoral recente: o uso da lei eleitoral como instrumento de frações do próprio poder para manter o poder. Neste sentido, se os estudos críticos de Vitor Nunes Leal<sup>4</sup> identificam com profundidade descritiva e documental as práticas eleitorais paralelas, não explora, quem sabe originalidade de seu próprio enfoque, a inteligência legislativa dos oligarcas. Se as práticas eleitorais paralelas serviam para arrebanhar massas anônimas e cabresteá-las a interesses alheios ao seu próprio destino,

---

3. A discussão política desta matéria, e não propriamente jurídica, exige a leitura do trabalho de Raimundo Faoro: Os Globo, RJ/SP, 1958.

4. Idem, op. cit.

as leis eleitorais foram instrumentos precisos para conter politicamente frações alternativas das próprias oligarquias e das camadas urbanas em ascensão política ou econômica.<sup>5</sup> Para o povo o cabresto, para as novas frações de elite a lei eleitoral. O cabresto e a lei são os gumes antinômicos de poder das oligarquias da Primeira República.

A análise sociológica da legislação exige, todavia, um esclarecimento preliminar, especialmente devido aos recentes estudos de sociologia eleitoral que procuram identificar vertentes e tendências eleitorais a partir de informações quantitativas e verificações empíricas. A nossa preocupação não é desenvolver um estudo de sociologia eleitoral, mas fazer uma leitura sociológica de legislação eleitoral da Primeira República. Esta leitura exige, em primeiro lugar, o reconhecimento de que a lei não é uma abstração racional, como querem os positivista<sup>6</sup>, mas a codificação de expectativas sociais permeadas pelos valores socialmente dominantes e transcrição e a acomodação formal de interesses políticos e econômicos. Em segundo lugar, como pré-requisito metodológico da sociologia da legislação, especialmente eleitoral, reconhecer na ordem legal a superestrutura que traduz a nítida consciência de poder dos agentes do poder. Diversamente da ortodoxia marxista clássica a lei não é a negação das expectativas sociais, a manifestação alienada da dominação, mas a dominação consciente, a ideologia das elites transformada em instrumento do próprio poder político.

Neste sentido, a leitura sociológica eleitoral na Primeira República se, por um lado, permite reconhecer a superestrutura legal como fonte documental de informações e objeto da investi-

---

5. Ver sobre a movimentação de grupos políticos na Primeira República de Edgar Carone: *A República Velha (Instituições E Classes Sociais)*, Difel, SP. 1975.

6. Não a filosofia positivista que influenciou o movimento republicano, mas o positivismo jurídico originário do Code Napoleon. Ver A. L. Machado neto. *Ciência do Direito*. Saraiva, 1973 p. 20/25,

gação e do conhecimento jurídico e, por outro lado, identificar os níticos objetivos da lei eleitoral, nos obriga também, como precaução metodológica, a reduzir as suas manifestações a manifestações de poder. Genericamente esta legislação nos permite afirmar, como de resto os poderes afirmar para todos os nossos períodos históricos, democráticos ou autoritários, que os legisladores (e governantes) legislam eleitoralmente para permanecer no poder e não para deixarem o poder. Deixar o poder é uma contingência, e na Primeira república uma adversidade.

O casuísmo legal é a regra e não a exceção no processo eleitoral.

Estas observações de ordem geral nos permitem, topicamente, analisar a legislação eleitoral da Primeira República tendo em vista três específicos objetivos: identificar as origens eleitorais do estado brasileiro; identificar os fundamentos políticos da legislação eleitoral e identificar os mecanismos de viabilização e controle eleitoral. Para alcançar estes objetivos os institutos eleitorais não só comparativamente, inclusive na sua gênese, como também no seu desenvolvimento histórico. Isto porque, é a percepção de alteração na composição e organização do instituto que nos permite identificar as suas vertentes de interesse.

Neste sentido, na nossa análise verificamos em diferentes leis eleitorais os processos de composição da comissões de alistamento, os indicadores de inalistabilidade, os indicadores de inelegibilidades, o tipo de sufrágio; a organização de circunscrições eleitorais (distritos) e a tipificação dos delitos eleitorais e respectivas penas.<sup>7</sup>

Para evitar a extensão descritiva juntamos em anexo os quadros comparativos como os indicadores que fundamentalmente fixam os parâ-

---

7. Ver, especialmente CREUB de 24. 2. 1981 (Quadro anexo) e Decreto nº 6, de 19. 11. 1889, Decreto 200A, de 8.2.1890; Lei nº 35 de 26. 1. 1892, Lei nº 1269, de 15. 11. 1904, Lei nº 3208, de 27. 12. 1916, lei nº 2419, de 11. 7. 1911 e Lei nº 4226, de 20. 12. 1920.

metros conclusivos sobre as origens eleitorais de estados republicano brasileiro, os fundamentos políticos da legislação eleitoral e os mecanismos de controle eleitoral (Anexo I, II, III, e IV).

Estas três variantes, apesar de serem aparentemente distintas têm, entre si, nítidas conexões, e são exatamente estas conexões que, estudadas comparativamente, nos permitem identificar a razão consciente das leis. Assim, preliminarmente é preciso observar que se o estudo das origens eleitorais da República não podem se dissociar da formação eleitoral do Império <sup>8</sup>, apesar da diferenciação dos institutos eleitorais fundamentais, os fundamentos de legitimidade da legislação não sofrem descontinuidade, apesar das interrupções institucionais. Se a legislação imperial, mais duradoura, permite uma dominação política mais estável o casuísmo circunstancial da legislação republicana é um demonstrativo da agilidade e destreza das oligarquias tradicionais em manifestar e utilizar o poder a seu favor.

Desta forma, politicamente podemos afirmar que a história brasileira sofre cortes e interrupções de continuidade, mas a legislação eleitoral da Primeira República é um eficiente demonstrativo de acomodação entre as frações políticas dominantes derrotadas e as frações políticas vitoriosas. O Decreto n°. 200A de 8.12.1890 que regula as eleições republicanas para a Assembléia Constituinte de 1890, representa um corte na tradição elgal do Império, mas ao mesmo tempo viabiliza os entendimentos eleitorais entre as antigas oligarquias do Império e as novas oligarquias republicanas, permitindo que a ocupação militar do Estado não seja mais que um hiato e o rompimento com as estruturas econômicas e sociais do Império mais que uma expectativa do positivismo republicano. O ideário positivista insufla a rebelião republicana, mas não é traduzido na legislação

---

8. Ver o nosso estudo Fundamentos Eleitorais do Estado Brasileiro (inédito), páginas introdutórias. USP, 1979.

constitucional nem ao menos na legislação eleitoral.<sup>9</sup>

Na verdade as práticas eleitorais da Primeira República são formas viciadas de conter as suas próprias aberturas de legalidade e a sua legalidade eleitoral mero instrumento para resguardar o legitimismo das acentuadas clivagens sociais. A legalidade altera-se para permitir a alteração de frações hegemônicas no poder (cafeicultores, pecuaristas, produtores de cana, em geral, ligados à política de exportação) e conter a infiltração política no Congresso e no Executivo de frações urbanas alternativas (o empresariado incipiente, a classe média, os militares e as associações de trabalhadores em organização).

Desta forma, como se verifica nos quadros anexos, as alterações da legalidade eleitoral são meros mecanismos para acomodação e transferência do poder dentro das expectativas e inclinações das novas frações hegemônicas ascendentes. Conseqüentemente, não é difícil concluir que a ordem jurídica eleitoral sofra constantes modificações mas os fundamentos de legitimidade de nossa legalidade eleitoral guardam significativa semelhança senão apenas com o Império em todo o período da Primeira república.

O positivismo teórico <sup>10</sup> não conseguiu influenciar a legislação constitucional e eleitoral da República, foi o pensamento liberal <sup>11</sup> que prestou a "intelligentizia" da nova ordem e ofereceu os recursos necessários e imprescindíveis senão à organização do novo estado, à recuperação civil do estado imperial decadente. Na verdade as grandes conquistas eleitorais do início da república já vinham se definindo e solidificando no fim do Império como conquistas liberais de alteração da ordem. A República aboliu o voto censitário, mas a Lei

---

9. Para confirmar a observação, fenômeno semelhante ocorre na ruptura política de 1930: o Código Eleitoral de 1932 simboliza o rompimento com as velhas oligarquias da Primeira República, mas a Constituição de 1934, sob o impacto da revolução constitucionalista, simboliza o acordo eleitoral entre as frações vitoriosas e 1930 e aquelas que foram derrotadas.

10. Ver de Cruz Costa: Pequenas Histórias da República, Ed. Civilização Brasileira. 3ª, Ed., 1974 p. 23/43 e 45/66.

11. Ver Introdução de nossa autoria in Organização Judiciária Brasileira. 1824 a 1889. NA/OAB 1895 (inédito).

Saraiva<sup>12</sup> já o houvera modificado substancialmente, a República consolida o sufrágio direto (e universal) que também já houvera avançado no final do Império com a suspensão das eleições de dois graus<sup>13</sup> e, finalmente, se a Constituição Republicana<sup>14</sup> suspende definitivamente o voto do analfabeto, reconhece o direito daqueles que o haviam adquirido durante o Império<sup>15</sup>.

A burocracia eleitoral, os princípios políticos eleitorais e as excludências eleitorais estudadas correlacionadamente dentro dos parâmetros gerais fixados pela legislação e sumulados nos quadros anexos, nos permitem compreender os fundamentos de legitimidade da legalidade eleitoral da Primeira República e os elos de conexão que contribuem para interceptar qualquer processo de ruptura social. Neste sentido, a burocracia eleitoral tem um papel muito importante. Em primeiro lugar ela não tem autonomia em relação ao Poder executivo. A composição das mesas e comissões eleitorais seja para qualificação ou apuração de votos está sempre e necessariamente permeada pelo Poder Executivo. Originariamente sofre influência do Juiz de Paz e dos Subdelegados de Paróquia nas comissões distritais e nas comissões municipais do Juiz Municipal<sup>17</sup>, após do intendente municipal e do delegado de polícia.<sup>18</sup> Nesta mesma linha, a Lei n.º. 35 de 25.01.1982 explicita ainda mais a inclinação política da burocracia eleitoral constituindo comissões municipais compostas do Intendente e de membros por ele próprio nomeados com competência para criar secções de qualificações e processamento eleitoral<sup>19</sup>. A Lei Rosa e Silva<sup>20</sup> foi muito

---

12. Ver Lei n.º 3.029 de 9.1.1881.

13. Ver idem, art. 1.º.

14. Ver Anexo 1.

15. Ver Decreto n.º 6 de 19.11.1889 e Decreto 200 A de 8.2.1890, art. 69.

16. Ver dec. 200 A de 8.2.1890, que regula as eleições para a Constituinte (arts. 8º e 33) e, ainda a Lei n.º 35/92 arts. 23); Lei n.º 1269/04, (arts. 9º ); Lei n.º 3208/16 (art. 9º e 25).

17. Sobre as vinculações executivas deste Juízo ver Relatório de Pesquisa sobre o Poder Judiciário na Primeira República, Arquivo Nacional/OAB. RJ. 1987.

18. Ver Anexo 4.

19. Ver Anexo 4.

20. Lei n.º 1.269 de 15.11.1904.

mais incisiva pois, ela estabelecia que as comissões especiais de alistamento (que tinha também poderes de dividir o município em secções cuja presidência era do Juiz de Direito se compunham dos quatro maiores contribuintes domiciliados nos municípios (dois do imposto predial e dois do imposto sobre a propriedade rural)<sup>21</sup>. Esta foi primeira vez que uma lei eleitoral com nitidez traduziu com explícita evidência a influência do poder econômico no processo eleitoral. A este mecanismos de controle burocrático direito deve-se acrescer as Comissões de Verificação constituída nas assembleias estaduais e Câmara Federal como forma de controle das maiores republicanas.<sup>22</sup>

Analisadas isoladamente estas especiais formas de composição das mesas eleitorais e de apuração podem não traduzir as expectativas eleitorais, seriam meras formas de organização burocrática. Todavia, a leitura combinada destes documentos permitem-nos afirmar que eram meras formas burocráticas para viabilizar vitórias eleitorais absolutas. Na história das eleições presidenciais na Primeira República nunca se elegeu um Presidente da República com percentual eleitoral inferior a 85% dos eleitores, assim como a rotatividade dos membros da Câmara Federal era insignificante tendo, inclusive, Cesário Alvim presidido a Comissão de Verificação em quase toda a extensão da primeira República. O casuísmo clientelista presidia todo o processo eleitoral e as regras de sucessão política eram cir-

---

21. Ver Anexo 4.

22. Sobre este assunto veja-se Edgar Carone in *A República Velha (Instituições e Classes Sociais)*, Difel, 1975, pgs. 308/9. Veja-se, também, Vitor Nunes Leal op. cit., pgs 101/3 e, ainda, Maria Isaura Pereira de Queiroz, op. cit., p. 110. Esta autora desta forma se expressa: "Terminada a apuração, era preciso que os candidatos fossem reconhecidos e diplomados. Esta parte que se chama "verificação de Poderes" tocava às Câmaras Legislativas e era exercida por uma Comissão escolhida dentro da própria Câmara e presidida pelo Presidente da legislatura anterior". A emenda Constitucional de 1926 proibia recursos contra a Comissão verificadora. Ver ainda CREUB/91, cit. 18, inciso único.



cunscritas pelo pragmatismo conservador que atropelava os princípios eleitorais pré-definidos na própria Constituição.

Na primeira República os princípios eleitorais fundamentais nem sempre estavam muito nítidos na legislação, mas dentre eles deve-se destacar: a organização distrital do voto, o sufrágio universal direito e a competência da União para legislar somente sobre eleições federais.

A organização distrital foi um eficiente mecanismo de controle e delimitação de curais eleitorais<sup>23</sup>. Os distritos viabilizavam o domínio dos coronéis locais e foi o mais eficiente mecanismo de dominação oligárquica. No amplíssimo leque de leis eleitorais nenhuma delas alterou os distritos<sup>24</sup>, o que permitiu ao Estado de Minas Gerais controlar o Poder Legislativo, mesmo depois que a sua população ficou menor que a população de São Paulo, por todo o período da Primeira República<sup>25</sup>. O parlamento republicano era um parlamento de mineiros e o cetro de Cesário Alvim se sobrepunha e determinava seus rumos.

---

23. Sobre a organização do voto Distrital ver especialmente: Decreto nº 511, de 23.6.1890; Lei nº 1668, de 7.2.1894; Decreto nº 14.631 de 19.1.1921.

24. O texto Constitucional de 1891 não fala propriamente em organização distrital do voto, objeto da legislação complementar. Todavia, o próprio texto lixa limites numéricos de difícil superação sem alteração do próprio texto. Assim está no art. 28, inciso 1º: "O número de Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo este número ser inferior a quatro por estado".

25. As leis 511/90, 1698/94 e 14.631/17, mantinham a sua representação de Minas Gerais com 37 deputados e a de São Paulo e Bahia em 22, respectivamente. Estes totais, nem mesmo com a criação do voto proporcional, após a revolução de 1930 (Decreto nº 22.631/33) se conseguiu alterar. Somente com o Decreto convocatório da Constituinte de 1946 (Dec. nº 7.586/45 é que o quadro muda e o estado de Minas passa a ter a mesma representação de São Paulo.

A república não teve originariamente a ousadia de eleger o voto secreto<sup>26</sup> tendo inovado muito pouco em relação aos dispositivos das últimas leis eleitorais do Império, especialmente a Lei Saraiva. A República, é claro, eliminou o voto censitário e o Decreto 200A /1890 admitia mesmo o direito ao voto do analfabeto adquirido no Império, o que a Constituição de 1891 eliminou radicalmente<sup>27</sup>. Os dispositivos legais sobre o voto secreto só começam a se delinear com maior clareza a partir da Lei Rosa e Silva (Lei nº. 1269/04)<sup>28</sup>. Muito embora definisse esta lei que as eleições seriam por escrutínio secreto ela permitia que pudesse o eleitor "votar a descoberto" o que dá a verdadeira tônica do processo eleitoral republicano e permite a proliferação das eleições de bico de pena, dos votos de cabresto e as maiores forjadas pela fraude<sup>29</sup>.

Silveira Martins afirmava peremptoriamente sobre a história do poder no Brasil que "o poder é o poder e ai do poder se o poder não fosse o poder". Esta observação reforça a lucidez "para si" do maquiavelismo eleitoral da Primeira República. A Legalidade eleitoral nos dá a esta dimensão autocrática República: a legalidade estava circunscrita e coibida pelo legitimismo oligárquico.

---

26. O texto Constitucional estabelece, apenas, que os deputados são eleitos pelo sufrágio direto (art. 28), os Senadores da mesma forma (art. 30) e Presidente e Vice-Presidente da República, também por sufrágio direto, por maioria absoluta de votos (art. 47) sendo que o inciso 2º abre a participação do Congresso na eleição no caso de nenhum dos candidatos conseguir maioria absoluta. A exceção feita nas Disposições Transitória explica-se apenas para a eleição indireta do Presidente e Vice que imediatamente sucedeu a promulgação da Constituição (art. 1º). Ver anexo 1.

27. Ver CREUB, art. 70, inciso 1º, sobre Inelegibilidade. Ver nosso artigo in RDCCP. IBC, nº 3, Forense, 1985, p. 163/74.

28. Ver Quadro 2 Anexo. O artigo 57 desta lei estabelece explicitamente: "a eleição será escrutínio secreto, mas é permitido ao eleitor votar a descoberto". Já a lei nº 426 de 7.12.1896, art. 8º, sobre o "voto a descoberto" dispunha: "a recusa dos fiscais ou dos mesários efetivos constituiria nulidade insanável, ficando salvo, neste caso, aos eleitores o direito de fazer suas declarações perante os tabeliões ou autoridades judiciários ou votar a descoberto perante a mesa da secção mais próxima".

29. Ver o nosso estudo sobre o Ideal Federativo no Império Brasileiro, especialmente sobre o Projeto 65 de 8. 8. 1888 de Joaquim Nabuco.

A legalização constitucional e eleitoral da República definitivamente não conseguiu compatibilizar o centralismo das nossas tradições imperiais e o atavismo autoritário de nossas elites agrárias, permeados pelo mandonismo localista com o liberalismo de nossas expectativas democráticas e o positivismo das ilusões progressistas. A Constituição de 1891 não traduz o legitimismo oligárquico que se impôs como proposta eleitoral que isolou o positivismo e, se não inviabilizou o liberalismo como "intelligenza" da ordem, o inviabilizou como prática eleitoral.

Não há como negar que o liberalismo influenciou a vocação federalista da República, vocação que se traduziu não apenas nas propostas de enfraquecimento do centralismo unitário do Império<sup>30</sup> e na subsequente organização dos estados federados mas, também e especialmente no fortalecimento e personificação do Poder Judiciário, o Poder Judiciário brasileiro tem uma tradição de competência quase que exclusivamente estadual (provincial) e a Justiça Federal na primeira República que se definiu legalmente, não se organizou na prática muito embora se tenha pretendido, inclusive, que os Códigos de processo fossem estaduais, como fato ocorreu em vários estados, mas não se sedimentou ideal federativo.<sup>31</sup>

Da mesma forma, a nossa Constituição republicana foi bastante explícita estabelecimento que era competência do congresso legislar apenas sobre o processo eleitoral federal<sup>32</sup>, o que foi inclusive confirmado pela emenda Constitucional de 1626. Aliás, esta tendência consagrada na constituição de 1891<sup>33</sup> já verificara nas primeiras manifestações legais sobre a convocação das assembleias constituintes estaduais<sup>34</sup> que transferia aos governadores a convocação das

---

30. Ver do Arquivo Nacional? OAB estudo sobre a Formação do Judiciário Brasileiro (Império/Primeira República).

31. Idem, Na/OAB, op. cit.

32. Ver anexo 1.

33. Ver Anexo 1.

34. Ver Decreto nº 6 de 19. 11. 1889 e Decreto nº 200A de 8. 2. 1890.

assembléias constituintes dos seus respectivos estados, para discutirem, interessantemente, a Constituição que anteriormente já tinham promulgado. Este sistema, em verdade fora o mesmo adotado para a Constituinte republicana. Originariamente decretada a Constituição foi discutida pelos constituintes que sugeriram alterações de pequeno significado.<sup>35</sup> A vocação política da República era estadual e não fortalecia o poder central e nem os municípios. A legislação eleitoral mostra que os pactos políticos municipais dependiam dos pactos estaduais, da mesma forma que os pactos nacionais, gerados ainda no Império. A força política dos chefes regionais se delimita a partir do Ato Adicional de 1834 que se impõe cumulativamente à história brasileira, nos permitindo afirmar que é impossível dissociá-lo da política descentralizadora e da gênese do nosso federalismo.

Todavia, antes que façamos as informações fundamentais da política oligarquia de excludências eleitorais a legislação nos permite afirmar que os partidos políticos não se incluíam no quadro eleitoral da Primeira República como peças essenciais da política de representação e legitimação, da forma que não funcionavam como instrumento de absorção de demandas, mas de mera coordenação de interesses. Na verdade a legislação eleitoral da Primeira República não faz qualquer referência aos partidos políticos, pragmaticamente de vocação unitária e seccionados por estados, da mesma forma que se organizavam não em função da legislação política mas da legislação civil<sup>36</sup>. Estas insuficiências da formulação partidária permitiram, de certa forma, que os movimentos sociais se interpusessem entre o Estado e a Sociedade e contribuissem para a desagregação política que sucede aos anos 20. Somente com promulgação do Código Eleitoral de 1932 é que se definirão as bases da organização partidária brasileira.<sup>37</sup>

---

35. Ver Decreto nº 510 de 22. 6. 1980. Ver, também, a consolidação de documentos da FCRB: Rui Barbosa e a Constituição de 1891. RJ. 1895 e, ainda, organização Judiciária Brasileira: 1889-1930. NA/OAB de Ana Paula P. Batista, Aurélio Wander Bastos, Jaime M. Lourença Mendes e Zélia Maria Barreto.

36. Ver Artigo 18 do Código Civil (vigente)

37. Ver Código Eleitoral de 1932, art. 99.

Compreendidos os procedimentos e funcionamentos eleitorais bem como os princípios e parâmetros políticos eleitorais, inclusive a ausência da formulação legal partidária, podemos afirmar, na terceira linha de nossas preocupações, que a política de exclusão eleitoral no Brasil da Primeira República definia-se em função de três vertentes: a exclusão dos que estivessem privados dos direitos políticos, a exclusão do direito de voto da mulher e a exclusão de elegibilidade dos empresários.

No primeiro caso a exclusão eleitoral daqueles que estivessem privados dos direitos políticos<sup>38</sup> não foge das tendências naturais da legislação eleitoral e funciona como forma de inviabilizar a eleição daqueles que politicamente não se identificassem com o próprio estado. Esta prática no Brasil Republicano afetou os monarquistas prejudicados pela implantação da nova ordem e o clero que, no Império, se incompatibiliza com a política de ascensão do movimento republicano<sup>39</sup>. Não tinha como nos nossos dias a conotação ideológica que segue 1937, não afetou significativamente o quadro eleitoral.

O segundo tópico da nossa colocação, a exclusão eleitoral das mulheres, do processo eleitoral não está explícita nas disposições da legislação eleitoral e do texto constitucional, que resguardava o voto universal como direito do cidadão<sup>40</sup>. Contraditoriamente, todavia, é a palavra "cidadão" que serviu de base e justificativa para ação eleitoral excludente. O Poder Judiciário em decisões sucessivas, entendia, gramaticalmente, que a palavra cidadão não tem feminino, o que restringia a ação política da mulher. Neste sentido, veja-se, por exemplo, decisão do Juízo de Alistamento Eleitoral de São Paulo<sup>41</sup>, de 12.2.1929: "A acepção da palavra cidadão empregada no artigo Constituição Federal designa o cidadão do sexo masculino. O elemento histórico desse dispositivo. As tradições de nosso direito, o

---

38. Ver Decreto nº 200A de 8.2.1890, art. 2º I e II e 3º, I.

39. Ver Decreto 119A de 7. 1. 1890 (esp. Art. 2º) e CF/91, ats. 72, inciso 3º, inciso 7º.

40. Ver CF/91, art. 70/72 e Anexo 1.

41. Ver arquivo Judiciário, Vol. 9. p. 473.

verdadeiro papel e função de mulher na vida social". Esta mesma orientação prevalece em decisão do Juízo de Direito de Araguari (MG) em 23.10.1928: "A lei eleitoral em vigor não reconhece à mulher o direito de voto; aliás, em face do texto constitucional (art. 70) só o cidadão, isto é, o homem brasileiro, dotado de certos requisitos, pode alistar-se eleitor<sup>42</sup>. Decisão da Junta Eleitoral de Recursos de Belo Horizonte onde foi Recorrente Maria Ângela Portes no dia 4.5.1929 também dispõe: "A mulher e o direito de voto o elemento histórico na interpretação das leis e o seu valor. O direito de voto às mulheres em outros países e a questão do voto feminino em face do art. 70 da CF. Indeferimento da petição de alistamento<sup>43</sup>. Somente, com a promulgação do Código Eleitoral de 1932, é que se contemplará o direito de voto da mulher, sendo que para a Constituinte de 1933 já se elegeram duas representantes femininas: Fanfa Ribas e Carlota Queiroz.

Se os oligarcas da primeira república com eficiência serviram-se de mecanismos informais para obter as maiorias eleitorais, a legislação eleitoral muito bem lhes serviu para resguardar os fundamentos oligárquicos do próprio estado. A consciência de que frações das elites só se contêm através de hábeis mecanismos legais permitiu que uma das características mais importantes da legislação eleitoral da primeira República fosse inviabilidade dos empresários. A legislação foi bastante incisiva neste aspecto. Nem mesmo a Constituição Federal deixou de referir-se à incompatibilidade entre a atividade empresarial apoiada pelo Estado e o exercício de mandato legislativo.<sup>44</sup>

As leis, nesta matéria, em geral estabeleciam que não poderiam ser votados os cidadãos que tivessem empresas ou subvenções do Estado, mas progressivamente foram evoluindo da simples proibição de se

---

42. Ver Arquivo Judiciário, Vol. 9, p. 386.

43. Ver Arquivo Judiciário, vol. 10, p. 445.

44. Ver Anexo 1.

candidatar, passando pela obrigação da renúncia até o impedimento do exercício do mandato.<sup>45</sup> E não só isto, os impedimentos que inviabilizavam a candidatura dos empresários foram também evoluindo da simples propriedade de empresas privilegiadas, passando pela simples garantia de juros, qualquer subvenção, emissão de nota promissória, privilégio de navegação para, até mesmo, concessão de terrenos para construção de empresas.<sup>46</sup> Os oligarcas serviram-se da Legislação eleitoral para impedir a convivência parlamentar com os empresários. A discriminação política dos empresários se não era tão evidente quanto a discriminação dos analfabetos e das mulheres, provocou efeitos de conseqüências políticas e econômicas bastante extensas. Os oligarcas serviram-se da legislação para cercar o seu acesso ao fórum de pactos e acordos: o Congresso. Somente com o Código Eleitoral de 1932 os empresários da incipiente indústria nacional adquiriram o seu direito à elegibilidade independentemente de receberem apoio e recursos governamentais, ficando apenas impedidos, após a expedição do diploma e posse, de permanecerem como diretor, proprietário ou sócio de empresas que contratassem com administração pública.

Por fim um dos aspectos mais importantes da formação eleitoral brasileira está ligado à transferência do controle do processo eleitoral do Poder Executivo para o Poder Judiciário, incipiente no início da república e mais abrangente após os anos 20. Nesta linha de observação devem ser anotadas duas nítidas vertentes: a política de definição de crimes eleitorais e a ascensão da participação do Poder Judiciário não só na apreciação dos crimes eleitorais, como também no controle do próprio processo eleitoral, especialmente através do Habeas Corpus. A partir de 1916 consolidam-se as primeiras tipificações de delito eleitoral: o constrangimento ilegal, a prisão ou detenção de membros da mesa eleitoral, salvo em flagrante delito, sem

---

45. Ver, especialmente, Lei n° 35/92 (art. 31). Lei n° 1269/04 (art. 107, a); Lei n° 2419/11 e Lei n° 3208/16 (art. 37).

46. Idem, idem.

que todavia se explicitem as sanções aplicáveis. Só em 1920, a partir da Lei 4.226, é que os delitos começam a ser definidos e vinculados à sanções penais explícitas<sup>47</sup>. Esses delitos em geral são manifestações diversificadas das fraudes eleitorais, mecanismo eleitoreiros imprescindível ao controle eleitoral pelos oligarcas. Originariamente era muito comum a legislação eleitoral tipificar delitos, todavia, sem lhe atribuir pena específica, o que inviabilizaria a sua aplicação. É bem verdade que a existência de leis eleitorais estaduais e a ausência de uma justiça eleitoral federal dificultava a judicialização do processo eleitoral.

Todavia, não são poucas as decisões e apreciações do Poder Judiciário sobre aplicabilidade de Habeas Corpus em situações de constrangimento eleitoral. A Constituição e a legislação não faziam referências específicas e estas situações de aplicação eleitoral do Habeas Corpus, conquista somente consolidada com Código Eleitoral de 1932, dentre tantas outras, inclusive a criação da Justiça Eleitoral. Assim, por exemplo, acórdão do Supremo Tribunal Federal de 1912, mesmo sem suporte legal específico, dispunha: "O Habeas Corpus é recurso hábil contra a violência ou coação da autoridade que impede o ingresso de cidadãos eleitos e reconhecidos deputados e senadores de se reunirem no edifício onde exercem suas funções"<sup>48</sup>. Da mesma forma, anteriormente, em 1910: "É da competência da Justiça Eleitoral o processo e julgamento de crimes políticos cometidos por acosião de eleitores ou atos a eles relativos ( ... ). É ilegal e dá lugar ao Habeas Corpus a prisão ordenada por juiz incompetente"<sup>49</sup>.

Dentre tantas outras decisões semelhantes, se os recursos eleitorais ao Poder Judiciário indicam a expansão de competência e a ampliação de sua confiabilidade como árbitro de dissídios políticos, indica também o volume e as características de crise institucional e social que o naufrágio da velha república oligárquica.

---

47. Ver anexo 1.

48. Ver RHC nº 3.143 de 27. 1. 1912 in Revista Forense, Vol. 18, p. 453. Nesta mesma orientação ver HD nº 3061 de 27.7.1911, Revista Forense, Vol. 17, p. 457.

49. Ver HC nº 2914 de 30. 7. 1910 in revista Forense, Vol. 15, p. 124.



Assim, por exemplo, decidia o Supremo Tribunal Federal Em 1920: "Exerce incontestavelmente um direito o operário que não somente toma parte numa greve como também faz a sua propaganda entre os companheiros de classe ( ... ). Não é possível considerar criminosa a simples propaganda de idéias contrárias à atual organização social, sem se aconselhar atos de violência contra pessoas ou contra a propriedade. (Havendo-os, deve regularmente ser processado, sem que se faça necessário a medida violenta da expulsão"<sup>50</sup>. Do mesmo Tribunal veja-se a seguinte decisão: "o direito de reunião, está limitado pelo dever que tem a polícia de intervir para manter a ordem pública ( ... )"<sup>51</sup> e, ainda, "o direito de reunião, sem armas, é expressamente assegurado pela Constituição, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública".<sup>52</sup> Já em 1929, dispunha o STF: "A polícia pode localizar e até proibir a realização de meetings, desde que tenha fundado receio de poderem degenerar em assembléias tumultuosas, ou ajuntamentos ilícitos"<sup>53</sup>.

Esta linha final de observação procura de certa forma, com base em documentos legais, mostrar as nítidas dificuldades de velha República com os novos problemas sociais, especialmente com os seus novos e especiais atores urbanos politicamente formados fora das tradições do trabalhador rural brasileiro. Assim, por exemplo, esta decisão do Supremo é bastante ilustrativa do quadro de convulsão que começa a se consolidar com as primeiras greves, "É legal a expulsão de estrangeiros nocivo à ordem pública"<sup>54</sup>. Da mesma forma, a decisão seguinte do Supremo Tribunal prenuncia o quadro dos atores marginais àqueles que empolgaram a Revolução de 1930: "Somente podem ser expulsos do território nacional os estrangeiros que se tornarem prejudiciais à ordem pública e nocivos aos interesses da república"<sup>55</sup>.

---

50. Ver HC. Nº 6616 de 22. 12. 1920 in Revista Forense. Vol. 37. p. 109.

51. Ver HD nº 7622 de 29. 8. 1921 in Revista Forense, Vol. 43, p. 517.

52. Ver HC nº 19.495 de 2.5.1927 in Arquivo Judiciário, Vol. 17.p. 358.

53. 53.Ver HC 24.414 de 10. 6. 1929 in Arquivo Judiciário, Vol. 17. p. 75.

54.Ver HC nº 21.693 de 22. 8. 1917 in Arquivo Judiciário. Vol. 60 p. 375.

55. Ver HC 23.795 de 7. 5. 1930 in Arquivo Judiciário, Vol. 17, p. 449.

Finalmente, este era o quadro de confrontos e dificuldades que permearam os últimos anos da velha república: negada pelas classes trabalhadoras emergentes, pressionada pelos empresários da incipientes indústria brasileira, constrangida pelo movimento sufragista das mulheres, cercada pelas expectativas dos novos militares e pelos anseios de participação política da classe média urbana e ainda, fracionada na sua hegemonia legitimista. O maniqueísmo legalista e as práticas eleitorais paralelas não conseguiram evitar a corrosão de suas próprias estruturas impactadas pelo avanço das novas idéias políticas e pelas propostas de reordenação do Estado. É neste quadro que os revolucionários de 1930 assumem o poder<sup>56</sup> e decretam o mais importante documento da história eleitoral brasileira: o Código Eleitoral de 24.2.1932, pacto da moderna reordenação política brasileira.

---

56. Ver Decreto nº 19.3.98 de 11. 11. 1930 que institui o Governo Provisório da República dos Estados do Brasil.

QUADRO 1

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 24.2.1981	
ARTIGOS E PARÁGRAFOS	
Institutos Eleitorais Constitucionais	
Sufrágio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (para a Câmara) eleição direta pelos Estados e D.F., garantido representação das minorias. (art. 28)</li> <li>- (para o Senado), idem (art. 30)</li> <li>- (para Presidente e Vice) eleição direta por maioria absoluta de votos (art. 47)</li> <li>e na falta de maioria absoluta pelo Congresso (art. 47, §2º)</li> </ul>
Alistabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadãos maiores de 21 anos (são eleitores na forma da lei). (Art. 70)</li> <li>- (não podem) para eleições federais e estaduais os mendigos, analfabetos, praças de <u>pret</u>, religiosos etc., (Art. 7º §1º)</li> </ul>
Eleições	<ul style="list-style-type: none"> <li>- compete privativamente ao Congresso Nacional regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais em todo país (art. 34, 22)</li> <li>- o Presidente e Vice são eleitos simultaneamente (art. 41, §1º), proibido reeleição (art. 43)</li> <li>são simultâneas para Deputados e Senadores</li> </ul>
Elegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (para o Congresso Nacional) deve estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro (art.26, §1º)</li> <li>- (para o Congresso Nacional) deve ser alistável como eleitor (art. 26, §1º)</li> <li>- (para a Câmara) 1 ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro (art. 26, §2º)</li> <li>- (para o Senado) 1 ter mais de seis anos de cidadão brasileiro (art. 26, §2º), ser maior de 35 anos (art.30)</li> <li>- (para Presidente e Vice) deve ser brasileiro nato; estar no exercício de direitos políticos ser maior de 35 anos (Art. 41, §3º)</li> </ul>
Inelegibilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- os inalistáveis (Art. 70, § 2º)</li> <li>- os que não preenchem os requisitos de elegibilidade</li> <li>- para Presidente e Vice (no exercício) parentes consanguíneos ou afins de 1º e 2º graus (Art. 47, §4º)</li> </ul>
Direitos Políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suspendem-se por incapacidade física ou moral e condenação criminal (Art. 71, §1º)</li> <li>- perdem-se por naturalização em país estrangeiro ou aceitação de emprego ou pensão do governo estrangeiro sem autorização do Poder Executivo Federal</li> <li>- não podem ser suspensos por motivo de crença ou função religiosa</li> </ul>

1. *Excetuam-se os estrangeiros que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro de seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem.*

QUADRO 2

Leis Indicadores Eleitorais	Sufrágio	Alistabilidade
Decreto 200A de 8.2.1890 <sup>2</sup>	- Cria sufrágio universal. Mantém o sufrágio direto introduzido pela Lei Saraiva (1881) - Elimina a renda mínima. Mantém o voto distrital	- Define como D. Adquirido o D. de voto do analfabeto que tivesse votado (inclusão ex-officio). Obrigatoriedade do reconhecimento da firma 3. Mantém requerimento verbal.
Decreto 184 de 23.9.1883		- Idem 200A de 8.2.1890
Lei 1269 de 15.11.1904 <sup>4</sup> (Rosa e Silva)	- Eleição por escrutínio secreto em todos os níveis. Consolidada o voto a descoberto <sup>5</sup> .	
Lei 4.226 de 20.12.1920 <sup>6</sup>		- O requerimento de alistamento deveria ser dirigido a um dos JD do distrito eleitoral em que o eleitor tivesse efetiva residência e fosse a firma reconhecida pelo Tabelião-

1. Competência para legislar sobre Direito Eleitoral federal era do Congresso e estadual das Assembleias Estaduais (C.F. 91, art. 34. 22) e Emenda de 1926, art. 34, item 22.
2. As eleições para as Assembleias Constituintes Estaduais seriam convocadas pelos governadores.
3. A Lei 3129 de 2.8.1916, anterior, manda requerer o alistamento diretamente ao Juiz com firma reconhecida.
4. Esta lei define que o escrutínio para Presidente da República e vice seria por escrutínio secreto, subônimo direto e maioria absoluta, antes deitado pelo art. 43 da Lei nº 35 de 26.1.1982.
5. Este tipo de voto fora introduzido pela Lei 426 de 7.12.1896.
6. Ver também Lei 3129 de 2.8.1916 que manda requerer o alistamento ao Juiz de Direito da residência do alistado.

QUADRO 3

Leis Indicadores Eleitorais	Inelegibilidade	Publicidade
Decreto 200A de 8.2.1890 <sup>2</sup>	- Não podem votar e ser votado os que não estiverem no gozo de Direito políticos e civis. <sup>3</sup>	
Lei 35 de 26.1.1892	- Para Senador ou Deputado: ministros, diretores de secretaria e tesouro, governadores e vices, presidentes estaduais e vices, ajudantes gerais do exército e armada, funcionários militares de comando, aut. policiais, membros do judiciário (inclusive estadual) funcionários da adm (art. 30) - Art. 30 da Lei 35/1892 Art. 70 da CF/1891 - os cidadãos que tiverem empresas privilegiadas, gozarem de subvenções, garantias de juros ou benefícios do Estado	
Decreto 184 de 23.9.1893		
Lei 1269 de 15.11.1904 <sup>4</sup> (Rosa e Silva)	- Idem Dec. 184/93. E, os presidentes ou diretores de Banco, companhias ou empresas que gozam dos seguintes favores do Governo: garantia, juros, subsídios, priv. da emissão de notas ao portador, isenção de impostos federais, priv. de zona de navegação, etc.	
Lei 4226 de 20.12.1920		- Crime de prisão para quem se alistasse em mais de um município (6 meses a 1 ano) - Definição das fraudes eleitorais <sup>6</sup>

1. Competência para Legislar sobre Direito Eleitoral federal era do Congresso e estadual das Assembleias Estaduais (C.F. 191 art. 34, 22) e Emenda de 1926, art. 34, item 22.  
2. As eleições para as Assembleias Constituintes Estaduais seriam convocadas pelos governadores.  
3. Resguarda o que anteriormente fora estabelecido pelo Decreto nº 6 de 19.11.89.  
4. Esta lei define que o escrutínio para Presidente da República e vice seria por escrutínio secreto, sufrágio direto e maioria absoluta.  
5. Idem nas leis 2419 de 11.6.1911, 3209 de 27.12.19.  
6. A Lei 3208 de 27.12.1916 (art. 5º) se refere ao delito de constrangimento ilegal (prisão de membros da mesa).

QUADRO 4

Leis	Indicadores Eleitorais	PROCEDIMENTO ELEITORAL	
		ÓRGÃO DE EXECUÇÃO	COMPETÊNCIA
Decreto 200A de 8.2.1890	Comissões Distritais (Paróquia)	Presidente: Juiz de Paz mais votado Membro: Subdelegado e cidadão eleito, indicado pela C. Municipal	- qualificar, convocar, realizar e apurar eleições nos distritos. - elaborar as atas distritais.
	Comissões Municipais (Município)	Presidente: Juiz. Membros: Presidente da C. Municipal e Delegado de Polícia	- decidir recursos das câmaras distritais
	Seção de Qualificação Municipal (Município)	Membros: nomeados pelos intendentes que eram nomeados pelos Governadores	- qualificavam os eleitores e processavam as eleições.
Lei 35 de 26.1.1892	Comissões de Recursos ou Juntas Eleitorais (Estaduais)	Membros: Juizes seccionais, Juizes substitutos e Procuradores Seccionais	
	Comissões especiais de alistamento (Municipal)	Membros: Juiz de Direito, 4 maiores contribuintes domiciliados no município (2 imp. predial e 2 imp. prop. rural) e 3 cidadãos eleitos pelos membros efetivos do Governo Municipal.	
	Mesas de Municípios (onde não há sede do Judiciário)	Presidente: 1º Supl. do Subst. do Juiz Federal. Membros: Pres. do Cons. Municipal e 1 eleitor apresentado por officio ao J. de Direito da Comarca por eleitores da seção.	
Lei 4226 de 20.12.1920	Mesas de Municípios (onde há sede do Judiciário)	Presidente: Juiz Municipal. Membros: 1º Supl. do Subst. do Juiz Federal e Pres. do Conselho Municipal.	
	Mesas da Comarca	Presidente: Juiz de Direito. Membros: 1º Supl. do Subst. do Juiz Federal e Pres. do Cons. da Comarca.	