

A CARTA CONSTITUCIONAL DE 1826 E A DISSOLUÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NORMAS LEGAIS, PRÁTICAS POLÍTICAS E FUNCIONAMENTO DO REGIME MONÁRQUICO-LIBERAL OITOCENTISTA (1834-1865)

ANTÓNIO PEDRO MANIQUE

apmanique@gmail.com

Licenciado em História pela FL da UL (1979) e Mestre em História dos Séculos XIX e XX pela FCSH da UNL (1987). Professor Coordenador do Ensino Superior Politécnico (Portugal), com a dissertação: *Processo Legislativo e Conflitualidade Política na Primeira Fase da Regeneração (1851-1865)*, Santarém, ESES, 1992. Foi presidente dos conselhos Científico e Diretivo, coordenador de curso e do Departamento de Ciências Sociais da ESE do IPS. Foi docente convidado da Faculdade de Letras de Lisboa (1988-1991) e da Universidade Autónoma de Lisboa (1991-1993 e 2019) e membro da International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions e da sua secção portuguesa; e da ATEE - Association for Teacher Education in Europe. Investiga temas de história institucional e política do século XIX e tem diversos livros e artigos publicados em revistas da especialidade, portuguesas e estrangeiras.

Resumo

O direito de dissolução das câmaras eletivas dos parlamentos foi genericamente consagrado nas constituições liberais europeias do século XIX como uma das prerrogativas dos chefes de Estado no exercício do poder executivo que lhes era atribuído. Em Portugal, a Carta Constitucional de 1826 instituiu um quarto poder – o Poder Moderador – que acrescentou aos tradicionais poderes legislativo, executivo e judicial e que pertencia exclusivamente ao monarca, em acumulação com o poder executivo, do qual era o chefe. Por influência de Benjamim Constant, uma das competências régias no âmbito do poder moderador era a da dissolução da Câmara dos Deputados, que o monarca podia decretar quando o exigisse “a salvação do Estado”. Tratava-se de uma medida excecional que deveria ser utilizada apenas em casos extremos da vida política nacional. Mas esta prerrogativa régia viria a ser banalizada, tornando-se um expediente político utilizado pelos governos para obterem maiorias parlamentares através do recurso a eleições fraudulentas. As práticas políticas afastaram-se significativamente da norma constitucional e as dissoluções da câmara eletiva viriam a desempenhar um importante papel no funcionamento do regime.

Neste texto abordam-se as normas constitucionais e analisam-se as dez dissoluções da câmara dos deputados decretadas entre 1834 e 1865, evidenciando-se o enorme intervalo que separa a *constituição formal* da *constituição real*, resultando esta das práticas políticas dos agentes do poder e das próprias instituições.

Palavras chave

Liberalismo, Carta Constitucional, Parlamento, Câmara dos Deputados, Dissolução

Como citar este artigo

Manique, António Pedro (2021). A Carta Constitucional de 1826 e a dissolução da Câmara dos Deputados. Normas legais, práticas políticas e funcionamento do regime monárquico-liberal oitocentista (1834-1865). Janus.net, e-journal of international relations. Dossiê temático 200 anos depois da Revolução (1820-2020), VOL12 N2, DT1, Dezembro de 2021. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0121.7>

Artigo recebido em 23 de Junho de 2021 e aceite para publicação em 10 de Setembro de 2021





A CARTA CONSTITUCIONAL DE 1826 E A DISSOLUÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NORMAS LEGAIS, PRÁTICAS POLÍTICAS E FUNCIONAMENTO DO REGIME MONÁRQUICO- LIBERAL OITOCENTISTA (1834-1865)

ANTÓNIO PEDRO MANIQUE

Introdução

A história dos parlamentos reveste-se da maior importância para a compreensão dos sistemas políticos liberais. Constituindo os órgãos legislativos por excelência, eles situavam-se no centro de complexas redes de relações de poder estabelecidas em torno da produção das leis e por eles passavam os processos de conflitualidade política que envolviam outros órgãos do Estado, em especial os governos, sujeitos, em maior ou menor escala, à fiscalização das assembleias eletivas representantes da soberania nacional.

Em Portugal existem alguns estudos incidentes sobre a organização do parlamento oitocentista, mas é ainda mal conhecida a história das práticas políticas a ele relativas, a qual se afigura de importância crucial para a compreensão do papel desempenhado pelo órgão legislativo no conjunto das instituições políticas do Estado liberal. Se é imprescindível o conhecimento das normas constitucionais que regulamentam a organização e o funcionamento dos órgãos estatais, não pode esquecer-se o intervalo sempre existente entre estas e a *constituição real*, isto é, as práticas políticas que, em definitivo, moldam as instituições e o próprio regime e que nem sempre coincidem em absoluto com os normativos prescritos pela *constituição formal*. Importa perceber de que forma é que a arquitetura do Estado delineada pela Carta Constitucional de 1826 foi moldada pelas práticas políticas dos agentes do poder e das próprias instituições e qual o resultado dessas práticas na comunicação política e na interação entre o parlamento e o governo e entre estes e o chefe do Estado. Permitiu a “soberania parlamentar” uma autonomia do poder legislativo face ao governo ou, ao contrário, serviu o parlamento oitocentista para legitimar os governos e as suas políticas?¹

As respostas a estas questões passam pela abordagem de um aspeto particular relativo ao funcionamento do parlamento: a dissolução da Câmara dos Deputados e a forma como foi utilizada a prerrogativa régia da dissolução consagrada na Carta Constitucional de

¹ Para uma abordagem desta problemática no caso inglês veja-se Judge, David (1993). *The Parliamentary State*. Londres: Sage Publications.



1826². Neste artigo procede-se à análise do período compreendido entre 1834 e 1865, procurando-se estabelecer relações entre as normas constitucionais e as práticas políticas que condicionaram as 10 dissoluções decretadas nesse período.

A dissolução da Câmara dos Deputados tornou-se um expediente político fundamental para o funcionamento do regime monárquico-liberal oitocentista³. Entre o início da construção do Estado liberal, em 1834, e o fim da monarquia, o recurso à dissolução foi utilizado 31 vezes, donde resultou que, das 41 legislaturas existentes no mesmo período, apenas 15 se completaram, sendo as restantes interrompidas antes de esgotarem o tempo integral constitucionalmente estabelecido (quatro anos até 1885, três anos depois dessa data; a Constituição de 1838 estabeleceu igualmente legislaturas de três anos). Do frequente recurso à dissolução da Câmara dos Deputados resultou que, em vez dos 21 ou 22 atos eleitorais que, em condições normais, deveriam ter tido lugar entre 1834 e 1910, realizaram-se 42, situação que na Europa liberal só teve paralelo, nas últimas décadas do século XIX, na Grécia e, em menor medida, em Espanha (Almeida, 1991: 82).

Importa, pois, preceder à análise, não só dos normativos constitucionais, mas também das práticas que condicionaram este importante fenómeno político do Oitocentismo português.

A Carta Constitucional de 1826 e o direito de dissolução da Câmara dos Deputados

A Carta Constitucional de 1826, outorgada por D. Pedro IV na sequência da morte de D. João VI, teve como fontes principais a carta constitucional francesa de 1814, doada à França por Luís XVIII, e a constituição brasileira de 1824, colhendo ainda inspiração na constituição portuguesa de 1822. Do ponto de vista doutrinário, é patente uma influência marcante das ideias de Benjamin Constant, expressas no seu *Esquisse de Constitution*, publicado em França em 1814.

Uma das novidades da Carta Constitucional relativamente à Constituição de 1822 e a outras constituições da época é a instituição de quatro poderes distintos: aos tradicionais legislativo, executivo e judicial, acrescenta-se o poder moderador, considerado “a chave de toda a organização política”⁴. A conceção e teorização deste quarto poder pertenceu a Benjamin Constant, para quem, aos três poderes enunciados por Montesquieu, havia que adicionar um outro – o poder real – neutro, que assegurasse e garantisse o funcionamento regular e independente dos três primeiros, através de uma ação reguladora que mantivesse a harmonia e o equilíbrio entre eles⁵. O poder moderador pertence exclusivamente ao monarca e confere-lhe atribuições típicas de chefe de Estado

² As ideias desenvolvidas neste texto foram por mim apresentadas, pela primeira vez, no trabalho académico *Processo legislativo e conflitualidade política na primeira fase da Regeneração (1851-1865)*. Santarém. ESES: 1992 (policopiado).

³ Para o período compreendido entre 1852 e 1865, veja-se Manique, António Pedro (1992). O direito de dissolução em Portugal. Normas e práticas constitucionais (1852-1865). In *Constituição da Europa, Constituições da Europa. Europeísmo e Nacionalismo na História Constitucional Europeia*. Lisboa: Assembleia da República.

⁴ *Carta Constitucional da Monarchia Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Régia, 1826. artigos 11º e 71º.

⁵ Constant, Benjamin (1872). *Cours de politique constitutionnelle ou collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif*. Paris: Librairie de Guillaumin. 2 vol.



(o rei é designado por Chefe Supremo da Nação), permitindo-lhe intervir ativamente no poder legislativo, quer pela convocação, prorrogação ou adiamento das Cortes (Parlamento), quer pela nomeação dos membros de uma das câmaras que o compõem (Câmara dos Pares), quer ainda pela capacidade de dissolver a Câmara dos Deputados, cabendo-lhe também a sanção das leis e o direito de veto absoluto sobre as mesmas⁶.

Nos seus *Principes de Politique* (1815), Constant consagra um capítulo ao “direito de dissolver as assembleias representativas”⁷, onde considera, por um lado, a sua indispensabilidade nas monarquias constitucionais e, por outro, a necessidade de controlo da sua atividade por parte do Chefe de Estado. “Num grande país não pode existir qualquer liberdade sem assembleias fortes, numerosas e independentes; mas essas assembleias não existem sem perigos e, no interesse da própria liberdade, é necessário preparar meios infalíveis para prevenir os seus desvios” (Constant, 1815: 30). Constant considerava que a multiplicidade de leis votadas pelas câmaras em certos períodos, sob os impulsos da paixão política, podia transformar-se em opressão para o povo, pervertendo o papel fundamental dos parlamentos. Se o veto podia obstar a tais desmandos, o seu uso frequente causava atritos políticos e não desarmava completamente as assembleias, pelo que o recurso à dissolução era a única forma de limitar a “autoridade representativa”. Sem limitações, os representantes do povo “não seriam defensores da liberdade, mas candidatos à tirania”; por isso, o direito de dissolução não constituía um ultraje aos direitos do povo, mas, pelo contrário, era uma garantia do exercício desses direitos porque lhe permitia a escolha de representantes que defendessem os seus interesses. Era, pois, absolutamente necessário que as assembleias representativas fossem “livres e poderosas”, mas era igualmente indispensável “que os seus desvios pudessem ser reprimidos” (Constant, 1815: 31).

Considerando ainda a hipótese de as assembleias não produzirem legislação suficiente ou adequada aos problemas nacionais, e numa justificação final do direito de dissolução, interrogava-se Benjamim Constant: “Entre uma assembleia que se obstinasse a não produzir qualquer lei, a não prover a nenhuma necessidade, e um governo que não tivesse o direito de a dissolver, que meio de administração restaria?” (Constant, 1872: 189-190). Todavia, o teórico não deixou de advertir para um problema fundamental: é que o mecanismo que defendia funcionaria bem se as eleições fossem livres; porque se o não fossem não haveria, pura e simplesmente, sistema representativo.

O princípio da prerrogativa régia de dissolução das câmaras eletivas foi consagrado, de forma geral, nas leis fundamentais europeias do século XIX, inserindo-se, na maior parte dos casos, nas competências do poder executivo, de que o monarca era o chefe. As cartas constitucionais francesas de 1814 e 1830 inscreveram-no nos seus articulados, impondo ao monarca a obrigatoriedade de convocação de nova assembleia nos três meses posteriores à dissolução⁸. Em Espanha, o Estatuto Real de 1834 estabelecia o prazo de

⁶ Para uma visão mais ampla dos normativos constitucionais e do funcionamento do Parlamento veja-se: Manique, António Pedro (2020). Parlamento, Governo e produção legislativa na primeira fase da Regeneração. Normas legais e práticas políticas (1851-1865). In *Cadernos do Arquivo Municipal*, 2ª série, nº 14. Lisboa: CML.

⁷ *Principes de Politique*, cap. III. In *Cours de Politique...* cit.

⁸ Ver Godechot, Jacques (1979). *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Paris: Garnier-Flammarion, pp. 217 e 247.



um ano, após a dissolução, para nova reunião parlamentar⁹, mas as constituições de 1837 e 1845 adotaram e precisaram a norma francesa dos três meses como prazo máximo para a convocação e reunião do congresso dos deputados, após o decreto régio de dissolução do mesmo¹⁰.

A constituição brasileira de 1824 prescreveu igualmente a prerrogativa imperial de dissolução da câmara dos deputados, impondo ao poder moderador a obrigação de “convocar imediatamente” outra que a substituísse¹¹, sem estipular prazo para a reunião da nova câmara.

Embora a constituição portuguesa de 1822 não tivesse consagrado tal faculdade, a Carta Constitucional de 1826 concede ao rei, no exercício do poder moderador, o direito de dissolver a Câmara dos Deputados, mas apenas “nos casos em que o exigir a salvação do Estado” (artigo 74º). Quanto à convocação de nova câmara para substituir a dissolvida, prevaleceu a fórmula vaga decalcada da constituição brasileira, impondo-se ao monarca a obrigatoriedade de convocar “imediatamente outra que a substitua”, sem contudo se estabelecer qualquer prazo para a nova reunião das Cortes após a dissolução. De facto, é da máxima importância a distinção entre o ato de convocação das Cortes e a sua reunião efetiva, uma vez que a ausência de normativos claros permitia que o soberano, ao exercer a prerrogativa, utilizasse o próprio decreto de dissolução para convocar a nova Câmara dos Deputados, cumprindo, assim, o preceito constitucional, mas marcando a sua reunião para uma data que podia recair vários meses depois da dissolução, o que acarretava transtornos para a regularidade da vida política nacional e favorecia a ocorrência de ditaduras. O Acto Adicional de 1852 não introduziu qualquer alteração às disposições constitucionais referentes a esta matéria. Só o segundo Acto Adicional, de 1885, viria a prescrever que, em caso de dissolução da Câmara dos Deputados, as novas Cortes seriam obrigatoriamente convocadas e reunidas dentro de três meses. Assim, limitava-se o arbítrio relativo ao intervalo temporal decorrido entre duas reuniões do Parlamento separadas pelo ato da dissolução.

Não havendo rigor nos prazos constitucionalmente estabelecidos, eram as circunstâncias conjunturais que determinavam a maior ou menor urgência na reunião das Cortes após a dissolução. Se na primeira metade do século XIX os intervalos que separavam as dissoluções das novas reuniões das Cortes foram relativamente longos, a partir de 1852 a tendência geral foi no sentido de reduzir esses intervalos para cerca de três meses. Assim, as práticas políticas aproximavam o funcionamento do regime dos seus congêneres estrangeiros.

O entendimento geral do direito de dissolução e as posições assumidas face ao seu exercício dependiam, claro está, do posicionamento político-ideológico das personalidades que se pronunciavam sobre o assunto. Para Consiglieri Pedroso, militante e doutrinador republicano, o direito de dissolução consagrado na Carta Constitucional era “um atentado contra a representação nacional” e a forma como o poder moderador abusava dele, com a aquiescência dos partidos monárquicos, constituía “um atentado contra a soberania popular” (Pedroso, 1887: 9). Na sua opinião, tal direito era condenável porque permitia que um poder que não representava legitimamente a nação pudesse

⁹ Esteban, Jorge (1988). *Las Constituciones de España*. Madrid: Taurus, p. 97.

¹⁰ Idem, pp. 105 e 119.

¹¹ Miranda, Jorge (1990). *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Lisboa: INCM, pp.197-227.



aniquilar a vontade nacional expressa através do voto; e como nos conflitos travados entre a Câmara dos Deputados e os governos eram sempre estes os vencedores, o direito de dissolução transformara-se numa “simples arma de que se servia o poder executivo para dominar a câmara dos deputados e com ela a nação” (Idem, 16-17).

Diferente foi a posição assumida por José Tavares, lente de Direito nos últimos anos da monarquia. Analisando o direito de dissolução em vários países europeus, bem como no caso português, aproxima-se, doutrinariamente, de Benjamim Constant ao considerar que tal prerrogativa constituía “uma garantia eficaz contra o abuso ou a incompetência do mais forte dos poderes – o poder legislativo – sendo, por isso, como que uma das sanções indispensáveis ao princípio da divisão de poderes” (Tavares, 1909: 132-133). Ao permitir a resolução de conflitos entre os poderes legislativo e executivo, garantindo a convocação do corpo eleitoral chamado a pronunciar-se sobre os problemas mais graves da administração, o direito de dissolução era “a consagração mais perfeita do regime representativo”, constituindo “uma das afirmações mais concretas do princípio da soberania nacional” (Idem).

Quanto aos agentes políticos, naturalmente que os seus juízos dependiam das posições em que se encontravam face ao exercício do poder. Nogueira Soares notou, com perspicácia, as variações de opinião em função das circunstâncias. “Quando (os partidos) estão no gozo do poder, o rei reina e não governa. Como chefe do poder executivo, o rei deve limitar-se a assinar, sem observações nem reflexões, todos os despachos que os ministros lhe apresentam, por mais escandalosos ou mais contrários à moral pública (...). Como poder moderador, o rei deve limitar-se a decretar, sem exame nem discussão, todas as dissoluções da câmara dos deputados, todas as fornadas na câmara dos pares, todos os adiamentos das Cortes que os ministros julgarem convenientes. Quando lidam na oposição (...), esses partidos sustentam que o rei deve recusar-se a assinar todos os despachos que eles julgam injustos ou escandalosos; que deve negar aos ministros quaisquer dissoluções, fornadas, adiamentos, recomposições ministeriais; que deve opor o veto às leis aprovadas por ambas as casas do Parlamento” (Soares, 1883: 152-153).

Na verdade, as posições adotadas pelas figuras partidárias não dependiam da defesa de princípios doutrinários, mas tão-só do pragmatismo político ditado pelas conjunturas. As dissoluções justificavam-se ou não conforme as circunstâncias em que ocorriam e, naturalmente, eram sempre legítimas para as forças políticas que as decretavam, da mesma forma que eram invariavelmente condenáveis para as que se encontravam na oposição. No entanto, as críticas feitas ao mecanismo da dissolução incidiam, não tanto sobre a prerrogativa em si mesma, mas sobretudo no mau uso que dela se fazia, ao ser utilizada para “forjar” maiorias parlamentares através de eleições fraudulentas.

Alguns debates travados na imprensa sintetizam com clareza as ideias dominantes na segunda metade do século XIX acerca da problemática da dissolução da câmara dos deputados. É significativo um artigo de Rodrigues Sampaio, figura proeminente do jornalismo e da política, que abordava frequentemente a questão. Considerava Sampaio que as restrições impostas pela Carta ao direito de dissolução não podiam ser encaradas na mesma ótica do legislador de 1826, pois, entendido na sua conceção original, tal direito de pouco servia e melhor fora tê-lo negado à Coroa. “O direito de dissolver não é o direito da Carta como ela o concebia, nem pode, por consequência, ser restringido a esses gravíssimos e arriscadíssimos apuros. O direito de dissolver é o direito de aferir a



opinião do país. Estas operações de aferimento podem fazer-se a miúdo e podem fazer-se raríssimas vezes. Não é a frequência que as torna perigosas; é o fim, é a conjuntura e o modo que determinam o seu caráter e a sua influência nas instituições e na tranquilidade pública”¹². Entedia Sampaio que se podia dissolver quando os corpos legislativos não acompanhavam as mudanças da opinião nacional, quando as necessidades públicas o exigissem, quando era necessário resolver grandes dúvidas da governação que impusessem a consulta popular, quando os parlamentos não tivessem maiorias decididas e autorizadas, em suma, quando as circunstâncias o aconselhassem. “A dissolução, portanto, não é em si um princípio de revolução, nem caminho para ela. A dissolução é um direito inocente. O que o torna às vezes nocivo são as eleições viciadas e violentadas”¹³.

O mesmo Rodrigues Sampaio que, em 1859, expendia a doutrina acima referida, quando ocorrera uma dissolução decretada pelas forças políticas em que se integrava, escrevera, em 1858, um irónico e cáustico artigo a propósito da mesma questão, em que vilipendiava o governo da época e concluía: “Basta que assentemos num princípio em que esteja toda a teoria do direito de dissolver. O princípio é: que nunca se devem dissolver parlamentos senão para salvar os ministérios ineptos”¹⁴. É que o governo “dissolvente” de então era o do Marquês de Loulé, que Sampaio combatia na oposição parlamentar.

A dissolução da câmara dos deputados tornou-se, pois, um fenómeno político vulgar ao longo do século XIX. As práticas políticas afastaram-se significativamente das normas constitucionais, tornando corrente e banal uma medida primitivamente concebida para utilizações raras e excepcionais. Com a agravante de ser decidida pelos governos e não pelo monarca, em virtude da captura do poder moderador pelo Executivo desde o início da construção do Estado liberal¹⁵, como demonstra a análise das dissoluções que se segue.

As dissoluções da Câmara dos Deputados (1834-1865)

O Parlamento era formado por duas câmaras (Câmara dos Pares e Câmara dos Deputados) com poderes iguais quanto à aprovação das leis, isto é, qualquer medida legislativa carecia de aprovação de ambas. Sendo a primeira de nomeação régia, quando nela não tinham maioria, os governos recorriam às *fornadas*, ou seja, à nomeação de conjuntos variáveis de novos pares considerados politicamente próximos do governo que os propunha ao monarca.

Quanto à Câmara dos Deputados, eletiva, o recurso à dissolução era a única forma de os governos obterem maiorias, sendo certo que as conseguiam através da manipulação e da fraude eleitoral. Entre 1834 e 1910 foram decretadas 31 dissoluções da Câmara dos Deputados, 10 das quais no período aqui analisado.

¹² *A Revolução de Setembro*, nº 5273, 29-11-1859.

¹³ *Idem*, *ibidem*.

¹⁴ *Idem*, nº 4780, 31-03-1858.

¹⁵ Ver Manique, *Parlamento, Governo...*, cit.



Quadro 1 – Dissoluções da Câmara dos Deputados (1834-1865)

Nº	Data (a)	Presidente do Conselho de Ministros
1	4-6-1836	Duque da Terceira
2	25-2-1840	Conde do Bonfim
3	10-2-1842	Duque da Terceira
4	23-5-1846	Duque de Palmela
5	25-5-1851	Duque de Saldanha
6	26-7-1852	Duque de Saldanha
7	26-3-1858	Marquês de Loulé
8	24-11-1859	Duque da Terceira
9	27-3-1861	Marquês de Loulé
10	15-5-1865	Marquês de Sá da Bandeira

Fontes: AHP: *Registo das sessões reais, prorrogação das sessões e adiamento das mesmas e da dissolução da Câmara dos Deputados*, Livro 788.

Santos, Manuel Pinto dos (1986). *Monarquia Constitucional. Organização e Relações do Poder Governamental com a Câmara dos Deputados (1834-1910)*. Lisboa: A. República.

(a) Consideram-se aqui as datas de leitura dos decretos de dissolução no plenário da Câmara, a partir das quais produziam efeitos, e que nem sempre coincidem com as datas de assinatura dos mesmos.

A construção do regime liberal após o fim da guerra civil iniciou-se com a abertura das Cortes a 15 de agosto de 1834. Perante a debilidade física de D. Pedro (que viria a falecer a 24 de setembro), o Parlamento decretou a maioria de D. Maria II, que jurou a Carta Constitucional a 20 de setembro e que, quatro dias depois, nomeou o seu primeiro governo, presidido pelo Duque de Palmela. Até à Revolução de Setembro mais quatro governos se sucederam, convivendo todos eles com um parlamento onde os conflitos partidários impediam a aprovação de medidas necessárias à resolução dos difíceis problemas financeiros, económicos e sociais com que o país se debatia à saída de uma guerra civil devastadora.

Na Câmara dos Deputados digladiavam-se os “ministeriais” (fação mais conservadora dos liberais, identificados com os princípios da Carta Constitucional de 1826), e os “antiministeriais”, mais radicais, críticos da Carta e identificados com os princípios do Vintismo, onde se distinguiam figuras como Passos Manuel e outros que viriam a integrar o Setembrismo. Nem os governos conservadores, liderados por Palmela, Saldanha e Terceira, nem o governo “de esquerda”, presidido por José Jorge Loureiro¹⁶, conseguiram fazer aprovar a legislação que pretendiam, o que conduziu à primeira dissolução da Câmara dos Deputados, decretada em 4 de junho de 1836.

Com efeito, a rainha negou a dissolução a José Jorge Loureiro (Bonifácio, 2002: 34), mas concedeu-a ao Duque da Terceira, presidente do Conselho de Ministros a partir de 19 de abril de 1836. Terceira dissolveu a Câmara dos Deputados para “reunir gente sua”, na expressão de Oliveira Martins, ou seja, para obter maioria parlamentar. O Governo “fez as eleições, que foram como todas; e como sempre, *venceu*” (O. Martins, 1977, II: 53-54). Dessas eleições, realizadas em julho, resultou, de facto, uma maioria de deputados “ministerial”, circunstância que de nada serviu ao governo, dado que a Câmara não

¹⁶ Presidente do Conselho de Ministros entre 25/11/1835 e 19/04/1836.



chegou a reunir, em virtude da ocorrência da Revolução de Setembro, que determinou a queda do mesmo Executivo.

A prerrogativa régia de dissolução da Câmara dos Deputados concretizou-se através de uma “proposta dos Ministros”, aprovada por unanimidade pelo Conselho de Estado¹⁷. Ou seja, a iniciativa pertence ao governo em funções e a intenção é “fabricar” uma maioria parlamentar que o sustente, a qual é conseguida por recurso a mecanismos diversos que distorcem o princípio da representação eleitoral.

A segunda dissolução foi decretada em 25 de fevereiro de 1840, na vigência da Constituição de 1838, que consagrava a prerrogativa régia no âmbito do poder executivo, de que o monarca era o chefe. A Câmara dos Deputados eleita em agosto de 1838 apoiou o governo de Sá da Bandeira, que organizou as eleições na sequência da aprovação da nova Constituição¹⁸, mas conviveu mal com o ministério do Conde de Bonfim, nomeado em novembro de 1839, com as Cortes encerradas, e que integrava já Costa Cabral na pasta da Justiça. Este governo, que representava o enterro do Setembrismo (Bonifácio, 1999: 168) e a ascensão do “partido da ordem”, debateu-se com uma forte oposição protagonizada pelos deputados representantes da corrente setembrista, pelo que solicitou a dissolução, alegando que a Câmara dos Deputados já não representava a opinião nacional e que era incapaz de aprovar as medidas legislativas de que o país necessitava. Curiosamente, o Diário da Câmara regista que, após a leitura do decreto de dissolução, “na sala e nas galerias ressoaram palmas e aplausos dos Deputados e pessoas de todas as opiniões; e não houve uma expressão sequer de menos respeito para com a prerrogativa real exercida nesse momento”¹⁹.

É claro que o governo em funções voltou a obter maioria parlamentar e a nova Câmara sobreviveu até à restauração da Carta Constitucional, em fevereiro de 1842, na sequência do movimento levado a cabo por Costa Cabral.

A dissolução de 10 de fevereiro de 1842 foi consequência natural da restauração da Carta e da nomeação, a 9 de fevereiro, do governo presidido pelo Duque da Terceira, mas verdadeiramente liderado por Costa Cabral, que ocupou a pasta do Reino. A Câmara dos Deputados eleita em junho desse ano viria a ser o suporte do “cabralismo” e funcionaria até 1845, dando origem à primeira legislatura completa desde o início do reinado de D. Maria II.

As eleições de agosto de 1845, organizadas e “manipuladas” pelo Ministro do Reino, Costa Cabral, voltaram a produzir uma Câmara dos Deputados maioritariamente apoiante do governo e que viria a ser apelidada de “facciosa e prostituta” pelas forças políticas contrárias ao cabralismo (Bonifácio, 2002: 45), não sobrevivendo à sua queda. Com efeito, a revolta da Maria da Fonte, em abril de 1846, precipitou a queda do Ministério e o exílio, em Espanha, de Costa Cabral e do irmão. Em sua substituição foi nomeado, a 20 de maio, um novo governo chefiado pelo Duque de Palmela, que procedeu à dissolução

¹⁷ ANTT, Actas do Conselho de Estado, Casa Forte, Livro 77A, sessão de 4/6/1836.

¹⁸ As eleições de 12 de agosto de 1838 foram diretas, nos termos da Constituição de 4 de abril do mesmo ano. Em simultâneo com os deputados, foram eleitos também os senadores que comporiam a respetiva Câmara, nos termos da nova Constituição.

¹⁹ *Diário da Câmara dos Deputados* (1840). Lisboa: I. N., 2º vol., p. 321. O Diário da Câmara dos Deputados foi a fonte principal para o estudo de todas as dissoluções aqui analisadas, pelo que se dispensa a sua constante referência.



da Câmara dos Deputados três dias depois. A dissolução de 23 de maio de 1846 foi, pois, o resultado dos conflitos políticos e das movimentações militares suscitadas pela governação de Costa Cabral e que culminariam na guerra civil da Patuleia.

O Parlamento não funcionou durante todo o ano de 1847 e só em novembro foram realizadas eleições, convocadas pelo governo de Saldanha, que substituiu o anterior. A nova Câmara dos Deputados reuniu a 2 de janeiro de 1848, nos termos constitucionais, e conviveu com todos os governos²⁰ que se sucederam até ao pronunciamento militar da Regeneração, cumprindo as quatro sessões legislativas. Em 9 de abril de 1851 procedeu-se ao adiamento dos trabalhos parlamentares até 2 de junho, mas as Cortes não voltariam a reunir, uma vez que o governo do Duque de Saldanha, resultante do movimento da Regeneração e empossado a 22 de maio, procedeu à dissolução da Câmara dos Deputados três dias depois.

O Decreto de 25 de maio de 1851 não só dissolve a Câmara dos Deputados, mas convoca também eleições que confeririam aos deputados poderes extraordinários para a revisão da Carta Constitucional, prometida desde 1842 e agora exigida pelos setores políticos mais progressistas que apoiaram o movimento regenerador. Assim, D. Maria II, considerando-se investida de poderes extraordinários, ultrapassa os artigos 140º a 143º da Carta Constitucional, que regulamentam a revisão, abrindo a porta às alterações que tornariam a Lei Fundamental aceitável por todos.

Se as dissoluções decretadas entre 1836 e 1851 foram condicionadas, em maior ou menor escala, pela instabilidade política e militar²¹ que caracterizou a primeira metade do século XIX, o mesmo não aconteceu com as que ocorreram a partir de 1852, uma vez que as alterações à Carta Constitucional consagradas no primeiro Acto Adicional acentuaram a vertente parlamentar do regime e estabeleceram novas formas de relacionamento entre os poderes legislativo e executivo. Com efeito, o Acto Adicional de 5 de julho de 1852 introduziu normativos que reforçaram os poderes do Parlamento, designadamente: medidas relativas a questões de Fazenda (votação parlamentar anual dos impostos, obrigatoriedade de aplicação das verbas orçamentais a despesas previamente determinadas, prescrição de prazos rígidos para apresentação do Orçamento do Estado por parte do governo); obrigatoriedade de ratificação parlamentar dos tratados celebrados com potências estrangeiras; e a faculdade de as câmaras legislativas procederem, através de comissões de inquérito, ao exame dos atos da governação. Este reforço da função fiscalizadora do Parlamento obrigou o Executivo a submeter-se a um controlo parlamentar mais apertado do que o inicialmente previsto na Lei Fundamental. Por outro lado, o fim dos pronunciamentos militares que, no período anterior, opunham as diversas fações do Liberalismo, transferiu a luta política para o parlamento, que se tornou o palco privilegiado dos confrontos de ideias e estratégias governativas.

Também a institucionalização do cargo de Presidente do Conselho de Ministros (1855)²² e o carácter de “Gabinete” que, legalmente, foi assumido pelo Ministério, aproximaram o

²⁰ Governos chefiados por Saldanha, Costa Cabral, Duque da Terceira e novamente Saldanha.

²¹ Sobre os movimentos militares neste período ver: Marques, Fernando Pereira (1999). *Exército, mudança e modernização na primeira metade do século XIX*. Lisboa: Cosmos/IDN

²² Apesar de D. Maria II ter nomeado um presidente do conselho de ministros logo no seu primeiro governo, o cargo foi regulamentado apenas em 1855 (Lei de 23 de junho). Existiu, portanto, um vazio legal durante



regime de um parlamentarismo dualista ou orleanista (Duverger, 1985: 139-140), em que o governo era duplamente responsável: perante o rei, que o nomeava e demitia; e perante o Parlamento que, embora constitucionalmente o não pudesse derrubar, exercia uma ação fiscalizadora e crítica que condicionava fortemente a existência dos gabinetes ministeriais. Exemplo disso são as moções de censura que, em certos momentos, conduziram à demissão dos governos em funções.

Além dos novos preceitos legais, também as práticas dos agentes políticos e o seu entendimento do funcionamento das instituições condicionaram a feição assumida pelo regime na segunda metade de Oitocentos. A ascensão dos “históricos” à governação foi acompanhada da defesa clara dos princípios parlamentares, contrastando com a atitude dos regeneradores, geralmente mais limitada à contabilização das maiorias ou minorias existentes nas câmaras legislativas. Enquanto Saldanha teria exclamado a D. Pedro V, ao solicitar-lhe a recusada fornada de pares, que “sem câmaras, Vossa Majestade e eu faríamos Portugal feliz” (Cruz, 1970: 29), o *Jornal do Comércio*, órgão próximo dos históricos, declarava em 1858: “Os encarregados de cada uma das repartições precisam necessariamente de dar contas em público, perante a representação nacional, dos negócios especiais a seu cargo. (...) Assim como não pode haver governos sem maiorias, igualmente se tornam impossíveis as maiorias na ausência dos governos”²³. Por sua vez, *A Opinião*, jornal assumidamente defensor dos ministérios históricos, considerava, em 1859: “Estamos em pleno governo parlamentar (...). Entre nós são já agora impossíveis situações políticas que não nasçam nem vivam das condições parlamentares”. Congratulando-se com uma reunião ocorrida entre a maioria dos deputados e o governo, o jornal exultava com “os efeitos benéficos das instituições” e com “a interpretação que se lhes tem dado nos últimos anos de governo”²⁴, ou seja, com o desenvolvimento da vertente parlamentar incentivado desde 1856 pelo governo do Marquês de Loulé. A harmonia entre os princípios fundamentais da Carta Constitucional e a “norma governativa” tinha conduzido a um “regímen eminentemente parlamentar”²⁵, que era necessário preservar e defender.

A atitude dos governos relativamente às câmaras dissolvidas difere também entre regeneradores e históricos, pelo menos na primeira fase da regeneração, como adiante demonstraremos. As dissoluções de 1852 e 1859 (governos dos Duques de Saldanha e da Terceira, respetivamente) foram abruptamente decretadas, enquanto as restantes, da responsabilidade de ministérios presididos por históricos (Marquês de Loulé e Marquês de Sá da Bandeira) resultaram de processos conflituosos complexos, em que a solução extrema aparece como a única capaz de pôr fim às situações políticas então criadas. Embora utilizado por ambas as forças políticas dominantes na governação, o recurso à prerrogativa da dissolução parece ter suscitado maiores escrúpulos por parte dos históricos, o que indicia uma forma diferente de encarar as relações estabelecidas entre o poder executivo e a representação nacional.

A dissolução da Câmara dos Deputados decretada em 26 de julho de 1852 foi o resultado do primeiro grande conflito travado entre o governo e a representação nacional depois

mais de vinte anos, o que constitui um bom exemplo do afastamento entre as normas constitucionais e as práticas políticas.

²³ *Jornal do Comércio*, nº 1350, 21-3-1858.

²⁴ *A Opinião*, nº 632, 6-2-1859.

²⁵ *Idem*, nº 635, 10-2-1859; nº 640, 16-2-1859.



do movimento regenerador que conduziu o Duque de Saldanha à presidência do Conselho de Ministros. Embora o pretexto imediato tenha sido a atitude parlamentar de recusa de uma medida financeira decretada ditatorialmente pelo governo, a sua ocorrência inscreve-se num quadro conflituoso mais vasto que importa caracterizar e cuja compreensão passa, em primeiro lugar, pela consideração da estrutura governativa e da realidade político-ideológica constituída pela câmara eleita em novembro de 1851.

O Ministério chefiado pelo Duque de Saldanha (empossado a 22 de maio de 1851) refletia um compromisso entre vários setores políticos opositores do cabralismo que apoiaram o movimento militar regenerador, uma vez que Saldanha atraía para a sua causa os antigos setembristas e os cartistas moderados, descontentes com a situação política e com o conjunto de escândalos que caracterizaram o último período do governo de Costa Cabral. O elenco ministerial apresentava uma heterogeneidade que procurava conciliar tendências políticas diversas e congregá-las em torno de objetivos nacionais de que a Regeneração se tornou estandarte, configurando-se como “uma coalisão em que entravam partidos diversos”²⁶ e que sofreu sucessivas remodelações tendentes a afastar os elementos mais radicais e a consolidar o poder dos mais fiéis seguidores de Saldanha. O Marquês de Loulé foi afastado da pasta da Marinha logo em julho de 1851, bem como Joaquim Filipe de Soure da da Justiça, enquanto Almeida Garrett e António Luís de Seabra, de passado setembrista, não resistiram mais de cinco meses (março a agosto de 1852) nos ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Justiça, respetivamente. O ministério da Fazenda conheceu dois titulares (Marino Franzini e Silva Ferrão) antes de ser encontrado o “providencial” Fontes Pereira de Melo; e a importante pasta do Reino passou pelas mãos de José Ferreira Pestana, afastado para dar lugar ao futuro segundo homem forte da nova situação, Rodrigo da Fonseca Magalhães. Não foi, portanto, uma estrutura governativa consolidada e estável que enfrentou a Câmara dos Deputados, mas um conjunto de indivíduos de ideias diversas, onde as contradições políticas encontravam terreno fértil para o seu desenvolvimento.

O Parlamento, aberto a 15 de dezembro de 1851, apresentava uma Câmara de Deputados (eleita em novembro) que não deixava de refletir as movimentações governamentais. O velho Partido Progressista dominava a esmagadora maioria da câmara, mas tal estrutura partidária, longe de ser homogénea, apresentava diversas facções, rapidamente incompatibilizadas a propósito do apoio a prestar ao governo de Saldanha. As arrumações e alinhamentos políticos no interior da câmara foram complexos e lentos e o próprio governo teve dificuldade em contabilizar os seus apoiantes, cujo número não chegou a fixar-se, variando conforme os assuntos discutidos. O Partido Progressista viria, na sua facção maioritária, a apoiar o governo, embora esse apoio não fosse incondicional, revelando a câmara uma razoável autonomia relativamente aos intentos ministeriais.

O relacionamento da Câmara dos Deputados com o governo pautou-se, inicialmente, por posições de exigência e de convicção política. O seu “ministerialismo” não resultava de qualquer fidelidade cega ao governo, mas “da convicção de que o Ministério deve ser apoiado; este ministerialismo supõe merecimento em quem o recebe e independência em quem o dá”²⁷, escrevia Rodrigues Sampaio, sintetizando os sentimentos do grupo de

²⁶ *A Revolução de Setembro*, nº 3099, 30-07-1852.

²⁷ *A Revolução de Setembro*, nº 3002, 02-04-1852.



deputados que dispensava ao governo um apoio “ilustrado e consciencioso, e não um apoio ilimitado e sem condições”²⁸.

O conflito travado entre o Governo e a Câmara dos Deputados, que culminaria na dissolução, conheceu três etapas fundamentais: a questão da presidência, logo no início dos trabalhos parlamentares; a discussão do Acto Adicional e os aditamentos nele introduzidos pelos deputados; e, finalmente, a recusa da ratificação do decreto ditatorial de 3 de dezembro de 1851. A conflitualidade política entre as duas instâncias do poder aumentou progressivamente até atingir a rutura, em julho de 1852, a propósito da ratificação parlamentar das medidas ditatoriais decretadas pelo Executivo entre maio e dezembro de 1851, na ausência de trabalhos das Cortes, encerradas quando ocorreu o movimento militar regenerador²⁹.

Foi o Decreto de 3 de dezembro de 1851 que esteve diretamente na origem do conflito entre o governo e os deputados. Considerado uma das mais importantes medidas promulgadas pelo Executivo, o decreto procedia à capitalização dos juros da dívida pública e constituía um dos pilares fundamentais da política financeira da Regeneração. Atendendo às implicações orçamentais do decreto, a comissão parlamentar de Fazenda pretendeu suspender a sua aplicação até à aprovação do orçamento geral do Estado, opondo à capitalização defendida pelo governo o princípio da amortização da dívida pública, prontamente rejeitado pelo Executivo. O plenário, por sua vez, viria a pretender uma análise específica do decreto, separando-o do conjunto das 100 (cem) medidas legislativas que o governo apresentou a ratificação.

O confronto teve por base as posições irredutíveis das duas partes envolvidas. O governo não admitiu qualquer alteração ao Decreto de 3 de dezembro de 1851, exigindo a ratificação em bloco do “pacote” legislativo apresentado; e a Câmara dos Deputados não abdicou dos seus direitos de legislar, vindo a rejeitar, simultaneamente, a capitalização e a amortização da dívida, esperando, com tal atitude, criar condições para um entendimento com o Executivo a propósito da questão financeira, por todos considerada da máxima importância e urgência.

O presidente do Conselho de Ministros, Saldanha, chegou a declarar na Câmara dos Deputados que o Executivo se demitiria caso fosse derrotado no confronto com os parlamentares, mas viria a proceder de forma contrária, dissolvendo a representação nacional em consequência da sua atitude de recusa das exigências governamentais. Com efeito, rejeitada a pretensão governamental a 23 de julho, o decreto régio de dissolução da Câmara dos Deputados foi assinado a 24, embora produzisse efeitos apenas a 26³⁰. A iniciativa da dissolução partiu do governo e revela a sua incapacidade para dominar uma câmara que fizera eleger, mas que revelou uma enorme autonomia face ao Executivo, apoiando-o nas medidas que considerava corretas, mas sem abdicar do exercício da

²⁸ Idem, nº 3095, 27-07-1852. Para o relacionamento Governo/Câmara dos Deputados na primeira fase da Regeneração, veja-se o *Diário da Câmara dos Deputados*, Lisboa, I.N., 1851-1865.

²⁹ Para uma análise mais aprofundada das ditaduras e das respetivas ratificações parlamentares, veja-se o nosso trabalho “Parlamento, Governo e produção legislativa na primeira fase da Regeneração. Normas legais e práticas políticas (1851-1865)”. *Cadernos do Arquivo Municipal*, 2ª Série, nº 14, Lisboa, CML, 2020, pp. 41-63.

³⁰ A dissolução da Câmara dos Deputados consumava-se com a leitura do decreto régio no plenário, altura em que o presidente encerrava a sessão, e não na data em que o mesmo era assinado. Daí que possa não haver coincidência das duas datas, como aconteceu neste caso.



função legislativa que constitucionalmente lhe pertencia³¹. Nas eleições subsequentes, o governo obteve maioria parlamentar, a qual viria a ratificar, sem conflitos, as medidas ditatoriais rejeitadas pela câmara sua antecessora. O braço de ferro entre o governo e os deputados, que condicionou esta dissolução, conduziu a uma profunda dissidência no bloco político progressista, que daria origem à futura estruturação dos partidos Regenerador e Histórico (Sardica, 2001: 149 e ss.).

A dissolução da Câmara dos Deputados ocorrida em 26 de março de 1858 inscreve-se numa conjuntura política de ampla contestação parlamentar ao governo chefiado pelo Marquês de Loulé. Eleita em novembro de 1856, poucos meses após a ascensão ao poder do Partido Histórico, a Câmara manteve sempre com o Executivo um relacionamento pouco fácil, sendo frequente a sintonia entre as suas críticas à política governamental e as produzidas na Câmara dos Pares, onde a oposição contava com um numeroso grupo de membros que não poupavam o governo nas apreciações que faziam do andamento dos negócios públicos.

As eleições de 1856 foram marcadas pela concorrência às urnas de quatro partidos políticos (Regenerador, Histórico, Cartista e Legitimista)³², tendo o governo apresentado listas próprias, mas estabelecendo acordos eleitorais com as três primeiras forças partidárias, de onde resultou uma câmara heterogénea, "composta de diversas fações pertencentes aos antigos partidos; com uma grande oposição forte em número e em recursos parlamentares; com a maioria flutuante, incerta, desanimada pelo presente e descoroçoada pelo futuro"³³.

O primeiro conflito travado entre a câmara eletiva e o Ministério ocorreu em meados de janeiro de 1858 e traduziu-se numa moção de censura que, embora derrotada por uma escassa maioria de seis votos, motivou o pedido de demissão do governo. Pedido que viria a ser rejeitado por D. Pedro V, em virtude de não conseguir formar outro Executivo nos termos em que o desejava, mantendo-se o Marquês de Loulé na presidência do Conselho de Ministros. O fenómeno político que opôs o Parlamento ao Governo foi a questão do funcionamento do Conselho de Estado, suscitada na Câmara dos Pares em meados de fevereiro de 1858 e que, durante mais de um mês, agitou os ânimos dos parlamentares e dos governantes. Com efeito, a Câmara Alta, numa atitude de frontal oposição ao Executivo, lembrou-se de questionar o funcionamento do Conselho de Estado que, de acordo com a Lei de 3 de maio de 1845, que o reorganizara, se dividia em Conselho de Estado Político e Conselho de Estado Administrativo, cabendo ao primeiro as funções de aconselhamento do monarca e ao segundo o papel de tribunal supremo que, em última instância, julgava os recursos interpostos das decisões administrativas em matéria contenciosa que opunham as autoridades administrativas e judiciais. A maior parte dos conselheiros de Estado eram membros do parlamento, uma vez que a Carta permitia, excecionalmente, a acumulação das duas funções. Ora, a Câmara dos Pares resolveu, em 1858, fazer uma interpretação restritiva de uma norma constitucional que condicionava o exercício de outras funções públicas, por parte dos parlamentares, à autorização das câmaras legislativas, a qual só podia ser concedida mediante solicitação

³¹ O debate desta problemática pode ser seguido no *Diário da Câmara dos Deputados*, 1852, sessões de 2 a 23 de julho.

³² Para a evolução partidária neste período ver Sardica, José Miguel (2001). *A Regeneração sob o signo do Consenso: a política e os partidos entre 1851 e 1861*, Lisboa, ICS.

³³ *Jornal do Comércio*, nº 1361, 07-04-1858.



do governo. Aprovando uma resolução que impedia os pares conselheiros de Estado de participarem nos trabalhos da secção administrativa do Conselho, a câmara hereditária fez paralisar aquele órgão, uma vez que o governo se recusou a solicitar a pretendida autorização, por entender que a deliberação da câmara, além de contrariar uma prática de longos anos, não tinha fundamento legal. Governo e Câmara dos Pares confrontaram-se de forma violenta, compreendendo o Executivo que não podia contar com qualquer apoio político daquela casa do Parlamento.

Pretendendo resolver legalmente o problema do Conselho de Estado, o Executivo transferiu-o para a Câmara dos Deputados ao apresentar, na sessão de 16 de março, uma proposta de lei que contrariava a deliberação da câmara alta. Mas a oposição da câmara eletiva, em consonância com o que acontecera com os pares, criticou asperamente o governo, fazendo-o pressentir a impossibilidade de obter aprovação para a sua proposta. Perante a hostilidade das duas câmaras, o Executivo dispunha de duas alternativas: demitir-se, ou dissolver a representação nacional e procurar, através do recurso a eleições, alcançar uma nova maioria parlamentar que o apoiasse na política que pretendia prosseguir. O caminho escolhido foi o segundo, sendo a dissolução, solicitada pelo governo, decretada a 26 de março, contra a vontade da maioria do Conselho de Estado (cuja audição era obrigatória) que, expressamente, se manifestou contra ela³⁴. A dissolução de 1858 assumiu, assim, um carácter punitivo, ainda que indireto, mais à Câmara dos Pares do que à dos Deputados, já que esta não chegara a expressar formalmente qualquer voto de protesto contra o Executivo. Uma vez mais, numa situação de conflitualidade institucional, o governo utilizou uma arma política de que dispunha para vencer a representação nacional, mostrando que a prerrogativa régia da dissolução não era utilizada autonomamente pelo monarca enquanto árbitro dos conflitos políticos, mas pelo Executivo, quando pretendia livrar-se de câmaras eletivas incômodas que não se dispunham a aceitar pacificamente a política ministerial.

A Câmara dos Deputados eleita em maio de 1858, na sequência da dissolução referida, viria a ser dissolvida novembro de 1859, num contexto político bastante diferente daquele que presidira à sua eleição. De todas a menos justificada, por não resultar de qualquer processo de conflitualidade declarada, a dissolução de 1859 tem de ser compreendida à luz dos jogos de forças então atuantes no sistema político, os quais determinaram a utilização de uma medida já utilizada de forma banal e ligeira pelos governantes de todos os quadrantes partidários.

A primeira fase de preponderância política do Partido Histórico, iniciada em 1856 e traduzida na liderança governativa do Marquês de Loulé, terminou em março de 1859, com a demissão do Gabinete várias vezes recomposto e a sua substituição por um outro, de cariz regenerador-cartista, chefiado pelo Duque da Terceira. Foi o governo Terceira que, não confiando plenamente numa câmara de deputados eleita sob influência de forças políticas de sinal contrário, procedeu à sua dissolução em 24 de novembro de 1859, justificando tal medida com a necessidade de pôr em prática a recém-aprovada lei eleitoral³⁵, que substituiu os círculos plurinominais pelo princípio dos círculos uninominais. O empate verificado na votação do Conselho de Estado não impediu D. Pedro V de decretar a dissolução, solidarizando-se, assim, com os seus ministros, como acontecera

³⁴ Cf. Actas do Conselho de Estado, ANTT, Casa Forte, Livro 77B, fs 213v-219 (sessão de 26-03-1858).

³⁵ Idem, fs 280v-283 (sessão 23-11-1859).



em épocas anteriores. Esta dissolução ilustra cabalmente a prática estabelecida de primeiro se nomearem os governos e depois se fazerem eleições que lhes dão (quase) sempre maiorias parlamentares. Prática que resulta da norma constitucional que atribui ao poder moderador a capacidade de nomear e demitir “livremente os Ministros de Estado”³⁶, mas que distorce completamente o princípio da representação nacional, atendendo à manipulação e à fraude presentes nos atos eleitorais ao longo do século XIX, nos quais o caciquismo local assumia papel de relevo³⁷.

O regresso do Partido Histórico ao Poder, em 1860, reacendeu velhos problemas políticos e condicionou um relacionamento tenso entre o Gabinete e o Parlamento, dando origem, em 1861, a uma conflitualidade de nível equivalente ao ocorrido em 1858 e que, à semelhança do que então acontecera, culminou na dissolução da Câmara dos Deputados.

O grande problema político que, no início de 1861, opôs o governo ao parlamento, foi o das irmãs da caridade, religiosas francesas vindas para Portugal em 1857 e cuja presença no país foi fortemente contestada pelas forças políticas anticlericais, que viam na ação das freiras uma forma de reação que entendiam dever ser combatida. A questão das irmãs da caridade assumiu características políticas preocupantes em princípios de 1861, fazendo desencadear, em Lisboa, manifestações populares de protesto que, no entendimento do governo e do parlamento, punham em causa a legalidade constitucional vigente e ameaçavam a segurança do Estado e a liberdade dos cidadãos. As religiosas acabariam por ser expulsas do país pelo governo de Loulé, que foi fortemente criticado nas duas câmaras legislativas (em especial na Câmara dos Pares), pelas medidas que tomou relativamente àquela questão.

O confronto governo/câmara dos deputados teve, no entanto, razões mais profundas. É que a câmara fora eleita, em 1860, sob influência do governo do Duque da Terceira e apoiara, sucessivamente, três governos: o que a fizera eleger, o de Joaquim António de Aguiar, que lhe sucedeu e, finalmente, o do Marquês de Loulé, de coloração política contrária aos anteriores. O governo quis, por isso, testar a confiança da câmara, solicitando aos deputados, designadamente aos da oposição regeneradora, apoio parlamentar para medidas legislativas que pretendia ver aprovadas³⁸. Perante a recusa da oposição, o Executivo decidiu-se pela dissolução da Câmara dos Deputados, escolhendo para pretexto a apresentação, na sessão de 18 de março, de uma proposta de lei de meios que a câmara viria a rejeitar por maioria. Perdida a confiança parlamentar e, uma vez mais, perante as alternativas de demissão ou de dissolução da câmara eletiva, o Executivo enveredou por esta última, saindo de novo vencedor de um conflito que o opôs à representação nacional e logrando, nas eleições subsequentes, obter uma maioria de deputados que lhe permitiu fazer aprovar as medidas legislativas que considerava necessárias à prossecução da sua política, mantendo-se no poder até 1865.

Quanto à forte e persistente oposição da câmara alta, o Marquês de Loulé tentou ultrapassá-la com duas *fornadas* de novos pares, em 1861 (15 nomeações) e 1862 (25 nomeações), o que lhe facilitou a governação até 1865.

³⁶ Carta Constitucional de 1826, artº 74, p. 5º.

³⁷ Para a compreensão dos fenómenos eleitorais veja-se Almeida, Pedro Tavares de (1991). *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*. Lisboa: Difel.

³⁸ *A Opinião*, nº 260, 16-03-1861.



A dissolução da Câmara dos Deputados decretada em 1865 inscreve-se numa conjuntura de profunda crise das forças políticas que governavam o país desde 1851 e só adquire significado à luz das dissensões internas que dilaceravam o Partido Histórico, principal responsável pela governação durante a maior parte da primeira fase da Regeneração. A câmara eleita em 1861, na sequência da dissolução anterior, cumpriu, pela segunda vez desde o movimento regenerador, a legislatura completa, sendo substituída em eleições realizadas em setembro de 1864, nas quais o governo em exercício (Duque de Loulé) obteve uma confortável maioria de cerca de dois terços dos deputados. No entanto, os resultados eleitorais conseguidos pelo governo não obstaram à manifestação de um vasto conjunto de dificuldades com que o mesmo viria a debater-se e resultantes, por um lado, do desgaste político provocado por cerca de cinco anos de exercício do poder e, por outro, do combate implacável que contra ele foi travado pela oposição regeneradora.

As dificuldades do Partido Histórico articulavam-se com a sua divisão interna em duas facções - a "unha branca" e a "unha negra" - sendo a primeira maioritária e chefiada por Loulé, e agrupando-se a segunda em torno de Joaquim Tomás Lobo de Ávila. Foram os conflitos partidários que conduziram à demissão do Gabinete Loulé, substituído, em 1865, por um outro chefiado pelo Marquês de Sá da Bandeira. A complexa situação política traduzia-se, na Câmara dos Deputados, numa forte oposição ao Executivo por parte dos regeneradores que, no entanto, não possuíam força suficiente para formar governo. Circunstância que fez aproximar regeneradores e históricos (na sua facção maioritária), os quais estabeleceram um compromisso para a formação de uma coligação de "fusão" dos dois partidos, como forma de resolver os problemas políticos com que o país se debatia. Embora inicialmente não agradasse a boa parte de ambas as forças partidárias, a ideia de "fusão" viria a adquirir apoio significativo, especialmente entre os deputados, que se afastaram progressivamente da política governamental e, sob influência dos principais líderes partidários (Loulé, pelos históricos e Fontes Pereira de Melo pelos regeneradores) viriam mesmo a concertar esforços para o derrube do governo de Sá da Bandeira, principal opositor às intenções fusionistas.

Compreendendo que não podia governar com a câmara dos deputados existente, Sá da Bandeira pretendeu testar a confiança dos parlamentares através da apresentação, na sessão de 8 de maio, de uma proposta de lei de meios, a qual viria a motivar uma moção de censura ao Executivo, aprovada pela esmagadora maioria da câmara. Perante a censura parlamentar, e quando se esperava a demissão do Gabinete, este decidiu-se pela dissolução da Câmara dos Deputados, que lhe foi previamente anunciada, numa atitude inédita em Portugal e que mereceu ao chefe do governo elogios parlamentares, mesmo da oposição, pela sinceridade e transparência que introduzia na vida política.

A dissolução da Câmara dos Deputados decretada a 15 de maio foi uma tentativa, por parte de Sá da Bandeira, de vir a obter uma maioria parlamentar que evitasse a fusão dos dois partidos. No entanto, o governo viria a perder as eleições (facto raro na história do Liberalismo português), acabando por demitir-se, em fins de agosto, para dar lugar a um governo de "fusão" entre regeneradores e históricos presidido por Joaquim António de Aguiar e que governou o país até janeiro de 1868. Concretizava-se, assim, uma velha, ainda que mitigada, aspiração de unidade de duas forças partidárias que tinham raízes comuns e cujos discursos e práticas políticas não eram substancialmente diferentes.



Ao anunciar, na Câmara dos Deputados, que o governo tinha apresentado a demissão (que D. Luís aceitou), Sá da Bandeira declara: "Este passo dado pelos ministros tem por fim facilitar a prática de governar parlamentarmente (...). É preciso que haja um governo que seja apoiado por uma maioria suficiente. Da minha parte e, seguramente, da parte dos meus colegas, não se suscitará, decerto, embaraço a que se forme um Ministério que possa administrar segundo os interesses da Nação"³⁹. Ou seja, o respeito pela representação nacional mostrava que a vertente parlamentar do regime se tinha consolidado e que, pelo menos para alguns agentes políticos, já não era aceitável o desprezo pelo parlamento evidenciado na primeira metade do século XIX.

Conclusão

Contrariamente às normas constitucionais que previam a dissolução da Câmara dos Deputados apenas em casos extremos de necessidade de "salvação do Estado", o recurso à dissolução da câmara eletiva foi utilizado desde o início da construção do Estado liberal e tornou-se frequente e banal na segunda metade do século XIX. A prerrogativa régia nunca foi decidida autonomamente pelo monarca, enquanto árbitro dos conflitos políticos (embora lhe coubesse sempre a assinatura dos decretos, no exercício do poder moderador), mas pelos governos, como forma de se imporem à representação nacional, quando não a dominavam, e de promoverem eleições que lhes permitiam, através de mecanismos fraudulentos, fazer eleger para o Parlamento deputados que se dispusessem a aprovar pacificamente as medidas legislativas propostas pelos ministros.

A análise deste expediente político, no período considerado, permite constatar que o recurso à dissolução era uma forma de resolver, a favor do governo, processos de conflitualidade política que o opunham ao parlamento, invertendo o princípio básico dos regimes representativos que consiste em nomear governos de acordo com as maiorias parlamentares obtidas em eleições livres. A Carta Constitucional, ao permitir que o chefe do Estado nomeasse e demitisse livremente os agentes do poder executivo, sancionava uma prática política que se banalizou e que teve um importante papel no funcionamento do regime monárquico-liberal oitocentista. Por outro lado, as frequentes dissoluções da câmara eletiva demonstram que as representações nacionais nem sempre eram inteiramente submissas aos governos, daí que estes as dissolvessem quando elas se tornavam incómodas.

O carácter dúbio da Carta Constitucional de 1826, que permitia que se praticasse, quer uma monarquia simplesmente representativa, em que o monarca assumisse papel de relevo na condução dos negócios públicos, quer uma monarquia parlamentar, em que as relações Governo/Parlamento fossem preponderantes no sistema político, foi clarificado pelo Acto Adicional de 1852, que acentuou fortemente a componente parlamentar do regime. Nesse contexto, a importância assumida por estes dois órgãos estatais tornou-os protagonistas dos processos de conflitualidade política cuja resolução, geralmente favorável ao governo, era conseguida através de um recurso que evidencia a existência de uma significativa distância entre as normas constitucionais e as práticas políticas. Distância que, se considerada de forma mais ampla, pode explicar, pelo menos em parte,

³⁹ Sessão da Câmara dos Deputados de 31-8-1865. *Diário de Lisboa*, nº 197, 2-9-1865.



a longa vigência da Carta Constitucional de 1826, uma das constituições mais duradouras da Europa liberal oitocentista.

Referências

Fontes manuscritas

Arquivo Histórico Parlamentar (Assembleia da República)

Actas das Sessões da Câmara dos Deputados, Secções I/II, caixas 197-205

Actas das Sessões da Câmara dos Pares, Secção VI, caixas 85-93

Cadernos para se lançarem os pedidos de documentos e esclarecimentos feitos ao Governo pelos membros das comissões, Livros 2739-2774

Registo das sessões reais, prorrogação das sessões e adiamento das mesmas e da dissolução da Câmara dos Deputados, Livro 788

Arquivo Nacional da Torre do Tombo

Actas do Conselho de Estado, Casa Forte, Livros 77, 77A, 77B, 77C; Ministério do Interior, Livros 3, 5

Actas do Conselho de Ministros, Ministério do Interior, Livros 4, 6

Fontes Impressas

Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa (1826). Lisboa: Impressão Régia

Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa e Acto Adicional (1855). Lisboa: Imprensa Nacional

Colecção Oficial de Legislação Portuguesa (vários anos). Lisboa: Imprensa Nacional

Diário da Câmara dos Pares do Reino de Portugal (1842-1843). Lisboa: Imprensa Nacional

Diário da Câmara dos Deputados (1842-1865). Lisboa: Imprensa Nacional

Diário do Governo (vários anos). Lisboa: Imprensa Nacional

Regimento Interno da Câmara dos Dignos Pares do Reino (1826). Lisboa: Impressão Régia

Regimento Interno da Câmara dos Senhores Deputados de 23 de Janeiro de 1827, acompanhado das deliberações que o modificam ou ampliam (1867). Lisboa: Imprensa Nacional

Publicações Periódicas

Jornal do Comércio (1853-1865). Lisboa

A Opinião (1856-1863). Lisboa

O Parlamento (1858-1861). Lisboa

O Portuguez (1853-1866). Lisboa



Rei e Ordem (1857-1860). Lisboa

A Revolução de Setembro (1851-1865). Lisboa

Bibliografia

Almeida, Pedro Tavares de (1991). *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*. Lisboa: Difel

Bonifácio, Maria Fátima (1999). *Apologia da História Política*. Lisboa: Quetzal

Bonifácio, Maria Fátima (2002). *O Século XIX Português*. Lisboa: ICS

Constant, Benjamin – *Cours de politique constitutionnelle ou collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif* (1872). Paris: Librairie de Guillaumin

Cruz, António (1970). *Introdução ao Estudo da Regeneração*. Porto: Centro de Estudos Humanísticos/FLUP

Duverger, Maurice (1985). *Os Grandes Sistemas Políticos*. Coimbra: Almedina

Esteban, Jorge (1988). *Las Constituciones de España*. Madrid: Taurus

Godechot, Jacques (org.) (1979). *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Paris: Garnier-Flammarion

Guimarães, Ricardo A. Pereira (1863). *Narrativas e Episódios da Vida Política e Parlamentar (1862-1863)*. Lisboa: Typographia Universal

Hespanha, António Manuel (2004). *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*. Coimbra: Almedina

Judge, David (1993). *The Parliamentary State*. Londres: Sage Publications

Laranjo, José Frederico (1888). *Direito Público. As Relações Recíprocas dos Poderes Públicos e a do Rei e dos Ministros no Regimen Constitucional*. In *O Instituto* (6). Coimbra: Imprensa da Universidade

Manique, António Pedro (2020). *Parlamento, Governo e produção legislativa na primeira fase da Regeneração. Normas legais e práticas políticas (1851-1865)*. In *Cadernos do Arquivo Municipal*, 2ª série, nº 14. Lisboa: CML, pp. 41-63

Manique, António Pedro (1992a). *O direito de dissolução em Portugal. Normas e práticas constitucionais (1852-1865)*. In *Constituição da Europa, Constituições da Europa. Europeísmo e Nacionalismo na História Constitucional Europeia*. Lisboa: Assembleia da República, pp. 161-167

Manique, António Pedro (1992b). *Processo legislativo e conflitualidade política na primeira fase da Regeneração (1851-1865)*. Santarém: ESES (policopiado)

Marques, Fernando Pereira (1999). *Exército, mudança e modernização na primeira metade do século XIX*. Lisboa: Cosmos/IDN

Miranda, Jorge (1990). *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Lisboa: INCM

Miranda, Jorge (1981). *As Constituições Portuguesas*. Lisboa: Livraria Petrony



Martins, J. P. Oliveira (1976-1977). *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Guimarães & C. 2 vols

Pedroso, Z. Consiglieri (1887). O Direito de Dissolução. In *Propaganda Democrática*. Lisboa: Typographia Nacional

Praça, José J. Lopes (1878-1879). *Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto Adicional de 1852*. Coimbra: Livraria Portuguesa e Estrangeira

Sardica, José Miguel (2001). *A Regeneração sob o signo do Consenso: a política e os partidos entre 1851 e 1861*. Lisboa: ICS

Santos, Manuel Pinto dos (1986). *Monarquia Constitucional. Organização e Relações do Poder Governamental com a Câmara dos Deputados (1834-1910)*. Lisboa: Assembleia da República

Soares, Duarte G. Nogueira (1883). *Considerações sobre o Presente e o Futuro Político de Portugal*. Lisboa: Typographia Universal

Sousa, J. F. Marnoco e (1910). *Direito Político. Poderes do Estado – Sua Organização Segundo a Ciência Política e o Direito Constitucional Português*. Coimbra: França Amado Editor

Tavares, José (1909). *O Poder Governamental no Direito Constitucional Português*. Coimbra: Imprensa Académica

Vilhena, Júlio de (1921-1922). *D. Pedro V e o seu Reinado*. Coimbra: Imprensa da Universidade