Universidades Lusíada

Rodrigues, Luís Barbosa, 1962-

# O direito fundamental de revogação do mandato político (political recall)

http://hdl.handle.net/11067/5902

**Metadados**

| | |
|---|---|
| **Data de Publicação** | 2020 |
| **Palavras Chave** | Revogação, Revocação, Direito - Investigação, Ensino, Graus académicos |
| **Tipo** | report |
| **Revisão de Pares** | Não |
| **Coleções** | [ULL-FD] Provas de agregação |

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-10-12T09:35:44Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

# O direito fundamental de revogação do mandato político (*political recall*)

Luís Manuel Barbosa Rodrigues

Lisboa

2020

UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

# O direito fundamental de revogação do mandato político (*political recall*)

Luís Manuel Barbosa Rodrigues

Lisboa

2020

Luís Manuel Barbosa Rodrigues

# O direito fundamental de revogação do mandato político (*political recall*)

Lição apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Lusíada, para obtenção do título académico de Agregado em Direito.

Lisboa

2020

## Ficha Técnica

**Autor** Luís Manuel Barbosa Rodrigues
**Título** O direito fundamental de revogação do mandato político (*political recall*)
**Local** Lisboa
**Ano** 2020

**Mediateca da Universidade Lusíada - Catalogação na Publicação**

Rodrigues, Luís Manuel Barbosa, 1962-

O direito fundamental de revogação do mandato político (political recall) / Luís Manuel Barbosa Rodrigues. - Lisboa : [s.n.], 2019. - Lição apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Lusíada, para obtenção do título académico de Agregado em Direito.

LCSH
1. Revogação
2. Revocação
3. Direito - Investigação
4. Ensino
5. Graus académicos

1. Revocation
2. Recall
3. Law - Research
4. Teaching
5. Degrees, Academic

LCC
1. KKQ2739.5.R63 2019

# NOTA

**I -** O objeto da presente lição, a revogação do mandato político, insere-se num domínio mais lato, o das democracias, que tem merecido, ciclicamente, a nossa atenção académica.

Assim, no que concerne à democracia semi-direta, o referendo foi a temática escolhida, há vinte e cinco anos, para a nossa dissertação de mestrado, intitulada *O referendo português a nível nacional*.

Investigação à qual se seguiram dois *Anteprojectos de Proposta de Lei*, relativos, o primeiro ao regime ordinário do referendo de âmbito nacional, o segundo ao regime ordinário do referendo de alcance local, plasmados nas Leis Orgânicas nº 15-A/98, de 3 de abril, e nº 4/2000, de 24 de agosto.

O mesmo interesse pela democracia, se bem que pela democracia imediata e não pela democracia semi-direta, encontrou reflexo, uma década mais tarde, na integralidade da nossa dissertação de doutoramento, denominada *O Primeiro-Ministro - no sistema de governo governamental primo-ministerial*.

E idêntica preocupação esteve subjacente a três outros estudos, sob a forma de artigos, um nomenclado *A República sem Povo*, atinente à I República portuguesa, outro designado *A eleição direta do Primeiro-Ministro português*, no qual se advogou essa mutação, e um último crismado *Elogio do sistema eleitoral maioritário*, em que se afirmou não só a preferência, *de iure condendo*, por semelhante modelo, como, específicamente, pela sua vertente anglo-saxónica.

**II -** As motivações da escolha da temática da lição ora ministrada apresentam-se simples.

Por um lado, a revogação do mandato político ergue-se enquanto decorrência da própria democracia, enquanto um dos pressupostos, indispensáveis, a uma democracia efetiva.

Por outro lado, o seu estabelecimento impõe-se em quadros políticos, gravosos, de incompetência ou de corrupção, ou, em simultaneidade, de incompetência e de corrupção.

# I – SUMÁRIO PORMENORIZADO

## INTRODUÇÃO

**1.** Identificação do direito fundamental de revogação do mandato político (*recall*) enquanto objeto estruturante da presente lição.

**2.** Indispensabilidade do exame do próprio mandato, bem como, da triologia dogmática democracia-representação-responsabilidade.

## A – DEMOCRACIA

**3.** Infirmação da noção de democracia como governo do Povo, pelo Povo e para o Povo.

**4.** Miscigenação entre os dois modelos de governo simples, democrático e autocrático.

**5.** Democracia autocrática, nos quadros em que prefere a vertente democrática, autocracia democrática, naqueles em que prima a valência autocrática.

**6.** Correspondência substantiva entre democracia autocrática e democracia semi-direta, e entre autocracia democrática e democracia indireta – ou, designada, representativa.

**7.** Democracia direta enquanto modelo no qual a iniciativa, o debate e a deliberação, da globalidade dos atos jurídico-públicos, é deferida à comunidade dos indivíduos.

**8.** Primeira manifestação de democracia direta, na Idade Antiga, na Atenas do século IV a.C., com a *Ecclesia*, ressurgimento na Idade Média, durante o século XIII, na Suíça, em alguns dos Cantões alpinos alemães, com as *Landsgemeinden*, e ressaliência na Idade Moderna, na América colonial, na Nova Inglaterra, com os *Town Meetings*.

**9.** Inexequibilidade da democracia direta, em razão da extensão territorial, da complexidade das estruturas políticas e, paradoxalmente, da universalização do sufrágio.

**10.** Configuração da democracia indireta - designada, comummente, por democracia representativa - como modelo jurídico de governo no qual o titular da soberania, o Povo, não exerce essa soberania, delegando-a em representantes por si sufragados.

**11.** Irrepresentatividade desse modelo em razão da intervenção popular minimalista na seleção dos presuntivos representantes, da subsequente liberdade jurídica de ação destes, e da inexistência de revogação do mandato político.

**12.** Consideração do sorteio, da rotação, do populismo e da tecnocracia, como possíveis instrumentos corretivos, históricos e atuais, das insuficiências da democracia indireta.

**13.** Afirmação da democracia semi-direta enquanto modelo jurídico de governo, democrático, no qual se preveem, necessariamente, e cumulativamente, a iniciativa popular, o referendo, a revogação do mandato político e a dissolução popular.

**14.** Conceção da democracia semi-direta como modelo no qual se definem, igualmente, círculos de sufrágio de natureza apenas uninominal e assumindo uma dimensão reduzida.

**15.** Definição da democracia semi-direta, ainda, como modelo configurando mandatos curtos e, sobretudo, de carácter vinculado quanto à essencialidade do *indirizzo politico*.

**16.** Visualização da democracia semi-direta, por fim, como modelo jurídico de governo, democrático, que se socorre, acrescidamente aos mecanismos democráticos clássicos, da totalidade dos instrumentos disponibilizados pela hodierna revolução cibernética.

**17.** Implementação da democracia semi-direta prejudicada, ou obstaculizada, pela exigência, de um lado, de uma significativa compressão do poder político, e, de outro lado, de uma elevada proactividade política da comunidade cidadã.

## B – REPRESENTAÇÃO

**18.** Representação, em geral, como modo de tornar presente, algo, alguém, ou algo por referência a alguém, que não pode, ou não se pretende que esteja, fisicamente, presente, ou, em especial, como forma de substituir, reproduzir, simbolizar ou manifestar.

**19.** Diferenciação necessária entre uma representação vinculada, ou jurídica, ou efetiva, e uma representação livre e, consequentemente, nem efetiva, nem, tão-pouco, jurídica.

**20.** Concetualização da representação civil como prática de atos jurídicos, por alguém para esse efeito habilitado, o representante, em nome de outrem, o representado, produzindo estes atos do representante os seus efeitos na esfera jurídica do representado.

**21.** Visão do mandato civil como contrato através do qual uma parte, o mandatário, se obriga à prática de atos jurídicos, por conta e no interesse da outra parte, o mandante.

**22.** Diferenciação tipológica do mandato civil entre mandato simples ou de interesse comum, representativo ou não representativo, individual ou plural, e coletivo ou conjunto.

**23.** Suscetibilidade, no mandato civil, de direção do mandatário pelo mandante, através de instruções, bem como de supervisão e fiscalização do cumprimento de tais instruções.

**24.** Entendimento da representação política como o exercício da soberania por alguém para esse fim habilitado, o representante, agindo em lugar, no nome, e para a prossecução do interesse, do titular, exclusivo, da mencionada soberania, o representado, o Povo.

**25**. Dissimilitudes, relevantes, entre a representação civil e a representação política, quer porque uma se funda no contrato, e a segunda resulta, essencialmente, da norma, quer porque somente no primeiro caso se permitem instruções do mandante ao mandatário.

**26.** Mas, prevalecentemente, similitudes, entre representações civil e política, considerando que o fundamento, natureza, e parte fundamental dos efeitos, são idênticos.

**27.** Porque o representante o é em consequência apenas da vontade do representado, e porque um é o exclusivo titular do poder e o outro o responsável tão-só pelo exercício.

**28.** Noção de mandato político como ato pelo qual o detentor do direito de sufrágio, o mandante, confere a outrem, o mandatário, nos termos da norma - constitucional, legal, ou administrativa - o poder de realização de atos jurídicos por sua conta e no seu interesse.

**29.** Inexatidão, sob pena de absoluta irrelevância ou indiferença da decisão popular e, assim, de negação da própria democracia, da construção que sustenta resultar o mandato político apenas da Constituição, ou que a sua formação encontra exclusiva razão de ser na previsão constitucional, desconsiderando o ato que permite a ativação dessa previsão.

**30.** Contraposição entre o mandato vinculado, inspirado no mandato civil, e, inegavelmente, jurídico, e o mandato livre, dificilmente reconduzível à figura do mandato civil, ou, até, do mandato, e assumindo, inclusive, uma natureza duvidosamente jurídica.

**31.** Afirmação do mandato político vinculado como aquele que, não obstante a sua génese não-contratual, opera um encontro de vontades com carácter intrinsecamente jurídico.

**32.** Mandato do qual emergem, sinalagmaticamente, quer direitos, quer deveres, de uns e do outro, bem como os remédios garantísticos inibidores do respetivo incumprimento.

**33.** Opostamente, referenciação do mandato político livre - designado representativo – como dele não decorrendo supervenientes interações jurídicas entre o mandante e o mandatário, nem existindo, por consequência, qualquer possível tutela.

**34.** Inerente desjuridificação desse mandato político livre, atenta a referida clivagem entre o mandante e o mandatário, e, necessariamente, rejeição da própria democracia.

**35.** Origens do mandato político na Atenas do período clássico, e em paralelismo com a vivência da democracia direta, se bem que, sempre, numa sua vertente vinculada.

**36.** Cumulação, enquanto fontes deste mandato, dos mecanismos da eleição e do sorteio.

**37.** Concetualização jurídica do mandato, tardia, com os Parlamentos da Idade Média.

**38.** Emergência do mandato livre aquando das Revoluções Liberais, *maxime*, inglesas, e subsequentemente, americana e francesa - apesar da tensão, neste caso, entre os dois tipos.

## C – RESPONSABILIDADE

**39.** Visionamento da figura da responsabilidade enquanto dever de prestação de contas.

**40.** Diferenciação entre a responsabilidade *tout court* e a, mais exigente, responsividade.

**41.** Responsividade como responsabilidade implicando uma atuação dos mandatários em concordância com a vontade expressa - e não meramente presumida - dos seus mandantes.

**42.** Responsividade como responsabilidade obrigando à consideração dos interesses dos mandantes - e não só dos interesses presuntivos da coletividade - durante todo o mandato.

**43.** Definição de responsabilidade jurídica como obrigação de reparar um dano causado a outrem, com ou sem culpa, e visando, ainda, no primeiro caso, desestimular tal conduta.

**44.** Entendimento da responsabilidade política, igualmente, como prestação de contas, mas sem que o dano tenha, necessariamente, origem pessoal, assuma, eventualmente, perfil jurídico-criminal, ou implique, em circunstâncias normais, reparação.

**45.** Sub-diferenciação, no âmbito da responsabilidade política, entre responsabilidade política plena e responsabilidade política institucional, consoante tenha por pressuposto uma relação de confiança política, ou uma relação de institucionalidade inter-orgânica.

**46.** Latência da responsabilidade política durante a integralidade do mandato, podendo, virtualmente, traduzir-se na antecipação do respetivo termo.

**47.** Recusa liminar, por a-jurídica, da pretensa noção de responsabilidade política difusa.

**48.** Génese da responsabilidade política na Atenas clássica, compreendendo o ostracismo, sua continuidade no período medieval, e assinalável esbatimento com o surgimento, na Idade Moderna, do mandato livre e, tendencialmente, irresponsável.

**49.** Inconfigurabilidade da democracia sem representação política vinculada, e, outrossim, impassibilidade de efetiva representação sem verdadeira responsabilização.

## D – REVOGAÇÃO DO MANDATO CIVIL

**50.** Entendimento do instituto da revogação do contrato de mandato civil como meio de desvinculação, de natureza unilateral, e iniciativa livre, por qualquer das partes.

**51.** Configuração de semelhante revogação como direito negativo e de jaez potestativo.

**52.** Fundamentação, definitiva, da revogação do mandato civil, na própria liberdade.

## E – REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**53.** Afirmação, perentória, de que a revogabilidade, ou, inclusive, a absolutamente livre revogabilidade, se ergue como uma das características estruturais do instituto do mandato, quer este surja na sua valência civil, quer se revele, agora, sua vertente política.

### 1. NOÇÃO DE REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**54.** Numa ótica jusfundamental, demarcação da revogação do mandato político, antes de mais, como um direito subjetivo, uma faculdade, um poder, uma vontade, uma permissão, uma utilidade, uma vantagem, como uma posição - ou uma situação - jurídica ativa.

## 2. NATUREZA JURÍDICA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**55.** Apresentação da revogação do mandato político, mais tipicamente, enquanto direito interno e fundamental e, mais infrequentemente, enquanto direito internacional e humano.

**56.** Num contexto jusfundamental global, afirmação como direito subjetivo, público, individual, frente, essencialmente, ao poder, e, acessoriamente, face aos remanescentes indivíduos, de origem natural, positivado, tipificado, determinado, precetivo, vinculativo, incondicionado, justiciável e, por último, fundamentado na dignidade da pessoa humana.

**57.** Em especial, surgimento como um direito-direito e direito-garantia, colegializado, potestativo, extintivo, complexo, de liberdade, político, e democrático semi-direto.

## 3. DIREITOS AFINS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**58.** Distinção, quanto aos direitos com afinidades com o de revogação do mandato político, entre os relacionados com a função política, quer de controlo - e, assim, mais próximos - quer de direção, e com a função jurisdicional ou, por fim, os direitos atípicos.

**59.** Configuração, enquanto direitos afins negativos, do direito de dissolução popular, do direito de iniciativa popular de destituição, do direito de sufrágio referendário derrogativo e do direito de veto popular.

**60.** Conformação, enquanto direitos afins positivos, do direito de iniciativa popular, do direito de sufrágio eleitoral, do direito de sufrágio referendário constitutivo e do direito de sufrágio plebiscitário.

**61.** Concetualização, enquanto direitos afins, mas relacionados com a função jurisdicional, do direito de revogação de decisões judiciais e do direito de ação popular.

**62.** Consideração, por último, na qualidade de direitos afins de recorte atípico, dos que, embora políticos, e apresentando, inclusive, vertentes democráticas semi-diretas, não compreendem, todavia, ou uma iniciativa popular, ou uma decisão popular.

## 4. INSTITUTOS PRÓXIMOS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**63.** Menção a institutos - não direitos - que, embora patenteando similitudes com o direito de revogação do mandato político se apresentam radicalmente distintos, casos do ostracismo, que se inscreve na democracia direta, e de múltiplos outros que se perfilam, tão-somente, como poderes funcionais de titulares de órgãos representativos.

## 5. TIPOLOGIA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**64.** Notícia dos múltiplos tipos de revogação do mandato político, seriados de acordo com critérios referentes ao âmbito, alcance, tempo, causas, pressupostos, assinaturas, vicissitudes, efeitos e articulação com a subsequente eleição.

**65.** Assim, revogação de âmbito estadual, federal ou federado, e regional - ou mesmo local - contendo a globalidade dos titulares eletivos ou apenas uma parte destes, sendo passível ou impassível de realização a qualquer momento, e aludindo ou não o dispositivo revogatório às respetivas causas.

**66.** Também, revogação independente de quaisquer pressupostos - *total recall* - ou com iniciativa de desencadeamento pendente da verificação de condições - *partial recall*.

**67.** Ainda, revogação cujo número de assinaturas e universo de contagem das mesmas é assaz variado, o mesmo se observando com as vicissitudes passíveis de interferir com a sua realização, e com os efeitos secundários determinados pelo procedimento.

**68.** Finalmente, no que concerne à articulação da eleição revogatória com a eleição substitutiva, realização autonomizada da segunda, ou em simultaneidade com a primeira, e admissibilidade, ou inadmissibilidade, de uma subsequente candidatura do revocável.

## 6. FUNDAMENTOS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**69.** Segmentação, matricial, entre os fundamentos jurídicos e os fundamentos políticos.

**70.** Juridicamente, defesa de que, da existência de um mandato tem de decorrer a faculdade de o fazer cessar, porque quem é titular do direito de eleger outrem não pode deixar de ser titular, por identidade de razão, de um direito de deseleger esse outrem.

**71.** Politicamente, assunção de que, a revogação inere a uma democracia madura, efetiva, proactiva, responsiva, a uma democracia mais democrática, e, assim, menos permeável a fenómenos de incompetência ou de corrupção, ou de incompetência e de corrupção.

## 7. VANTAGENS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**72.** Identificação do controlo popular, simultâneo, da incompetência e da corrupção, enquanto vantagem principal do direito de revogação do mandato político.

**73.** Perceção, como outras vantagens, do reforço da participação popular, do acréscimo do cumprimento programático, da viabilização da responsividade política e da redução da tensão política, bem como, facticamente, de um perfil preventivo.

**74.** Finalmente, no complexo das vantagens, possível extensão dos mandatos políticos e, outrossim, racionalização e tutela da ação partidária.

## 8. ALEGADAS DESVANTAGENS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO: REFUTAÇÃO

**75.** Infirmação, quase-integral, das virtuais desvantagens do direito de revogação do mandato político.

**76.** Alegadamente, a oposição à democracia indireta, a implicação de um mandato vinculado, a degradação da qualidade dos representantes, a dependência da ignorância popular e a inibição de estratégias políticas de longo prazo.

**77.** Ou, ainda, a incoabitabilidade com as minorias, a metamorfose em voto de confiança, os custos acrescidos, a empresarialização da atividade política, o agravamento da conflitualidade, ou, no limite, a emergência de maior partidarização.

**78.** Admissibilidade do óbice de uma fundamentação, tipicamente, vaga e opaca.

## 9. MECANISMOS RACIONALIZADORES DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**79.** Suscetibilidade de racionalização jurídica, parcial, da revogação do mandato político.

**80.** Mormente, por via de uma fundamentação mais especificada da petição, bem como de uma maior exigência na identificação dos respetivos proponentes.

**81.** Acessoriamente, através da fixação de limites temporais ao exercício do direito, de prazos limitados para a recolha de assinaturas, de um período reflexivo entre a petição e a votação, ou de uma audição pública preliminar, e, bem assim, de um ilícito penal revocatório agravado.

## 10. MEMÓRIA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**82.** Origem do direito de revogação do mandato na Atenas do período clássico, relativamente aos magistrados, religiosos ou não religiosos, eleitos ou sorteados.

**83.** Continuidade do direito na Idade Média, em articulação com o mandato vinculado.

**84.** Na Idade Moderna, referência essencial na América, colonial e pós-independente, embora sem previsão no âmbito federal e fixação em apenas vinte Estados federados.

**85.** Primeiras consagrações normativas da revogação do mandato político na América, antecedendo a sua independência, nas Cartas de Massachusetts Bay de 1629 e de 1691.

**86.** Após essa independência, previsão do instituto em múltiplas Constituições federadas, e bem assim, nos Artigos da Confederação.

**87.** Sem êxito, porém, a sua defesa pelos anti-federalistas, quer no âmbito do procedimento constituinte, quer aquando do procedimento de ratificação por vários Estados, quer em ulteriores iniciativas de revisão constitucional.

**88.** Revivescimento da figura, um século mais tarde, em resultado da ação política, num momento inicial, dos populistas, e, num tempo superveniente, dos progressistas.

**89.** Fundamento revogatório, o combate à incompetência e, sobremaneira, à corrupção, designadamente, pelo poder empresarial privado, dos titulares de cargos públicos.

**90.** Positivação muito alargada do direito de revogação do mandato político nos ordenamentos estaduais federados, ao longo dos primeiros vinte anos do século XX.

**91.** No Estado da Califórnia, estabelecimento pioneiro na cidade de Los Angeles, em 1903 e, somente em 1911, na Constituição.

**92.** No Reino Unido, antecedentes remontando às Revoluções Inglesas, especificamente aos *Levellers*, que, entre 1647 e 1650, advogam a eleição universal dos titulares públicos, propondo, igualmente, a revogação dos correspondentes mandatos.

**93.** Primeiros ensaios de introdução do direito de revogação do mandato político na ordem jurídica britânica datando, já, do presente século.

**94.** Determinados por um escândalo político nacional, emergente de falsas despesas apresentadas, generalizadamente, pelos membros da Câmara dos Comuns.

**95.** *Recall of MP's Act 2015*, emergente de uma iniciativa do Governo, aprovada pelo Parlamento, em 2014, sancionada pela Monarca, em 2015, e em vigor desde 2016.

## 11. REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO NA CONTEMPORANEIDADE

**96.** Hodierna consagração da revogação do mandato político em vinte e nove Estados, não obstante, a nível nacional, a redução à Polónia, Roménia, Equador, Venezuela, Bolívia e Reino Unido e, a nível federado, aos Estados Unidos da América e à Alemanha.

**97.** Despiciência do direito nos Estados comunistas - *maxime*, Cuba - considerada a ausência dos jusfundamentalmente pressupostos Estado de Direito e Estado Democrático.

**98.** No Reino Unido, opção por um direito de revogação do mandato político limitado, o *partial recall*.

**99.** Revocação de um Deputado caso ocorra uma de três, distintas e tipificadas, condições.

**100.** Primeira condição, a condenação a prisão ou detenção, segunda condição, a suspensão coerciva do mandato, terceira condição, a infração de específicas regras parlamentares.

**101.** Verificada a condição, disponibilização aos eleitores de uma petição, em locais determinados para o efeito, e por um prazo legalmente fixado, para possível assinatura.

**102.** Perda do mandato, caso a petição reúna a assinatura de 10% dos elegíveis no círculo, e realização, subsequente, de uma eleição intercalar.

**103.** Prática reportando já a existência de três procedimentos, dois dos quais com êxito.

**104.** Na Califórnia, adoção do modelo jurídico-político, paradigmático, de *total recall*.

**105.** Independência de qualquer pressuposto normativo, ou de qualquer pretérita ação representativa, e origem, apenas, numa expressa vontade revocatória popular.

**106.** Revocação de titulares de todos os cargos eletivos, atinentes à globalidade das funções do Estado, inserindo, assim, a própria função jurisdicional.

**107.** Inexistência de limitações temporais à iniciativa, associada a um número baixo de assinaturas necessárias - em norma, 12% dos votantes na última eleição para o cargo.

**108.** Realização da eleição revogatória em simultaneidade com a da eleição designatória.

**109.** Remoção do titular em caso de maioria de votos revogatória, e, apresentando-se vários candidatos, designação do mais votado como sucessor, sem fixação de *quorum*.

**110.** Prática assaz circunscrita da revogação do mandato político de âmbito estadual.

## 12. PORTUGAL, *DE IURE CONSTITUENDO*

**111.** Imprevisão do direito de revogação do mandato político na história constitucional portuguesa, e, outrossim, inexistência de propostas relativas ao seu estabelecimento.

**112.** No Brasil, imediatamente após a independência, e até a meados do século XX, emersão em algumas Constituições federadas, embora sem prática conhecida.

**113.** Proposta de introdução constitucional da revogação do mandato político ancorada, de um lado, numa exigência de completação da democracia semi-direta e, de outro lado, na resposta à incompetência e no combate à corrupção.

**114.** Visionamento do mandato livre e do sistema eleitoral proporcional como os principais obstáculos ao estabelecimento da figura na ordem jurídica portuguesa.

**115.** Visão da eventual revogação do mandato político como um direito, como um direito fundamental, e como um direito, liberdade e garantia.

**116.** Inserção, todavia, entre os direitos de natureza análoga, por razões de sistemática.

**117.** Fruição de todos os princípios agregados aos direitos, liberdades e garantias, designadamente, universalidade, igualdade, proporcionalidade, confiança, responsabilidade e justicialidade.

**118.** Partilha do inerente regime, mormente, em sede de aplicabilidade, vinculação, restrição, suspensão, revisão constitucional e tutela, embora não do regime competencial, comum às eleições, nem, tão pouco, da forma de lei orgânica para tais matérias exigida.

**119.** Extensão à integralidade dos órgãos eletivos, quer de âmbito nacional, quer regional - e, se bem que extravasando o domínio do estudo, enquanto revogação do mandato administrativo, à totalidade dos órgãos autárquicos locais de natureza eletiva.

**120.** Limitação temporal do desencadeamento nos primeiros e nos últimos seis meses do mandato do revocável, e inibição de novo procedimento no decurso do mesmo mandato.

**121.** Procedimentação assumindo uma natureza integralmente popular - de *total recall.*

**122.** Estabelecimento de um baixo número de assinaturas para a iniciativa revogatória.

**123.** Insuscetibilidade de apresentação de nova candidatura ao mesmo cargo, extensível aos remanescentes cargos políticos eletivos, durante um lapso temporal alargado.

**124.** Cumulação temporal da eleição revogatória e da eleição designatória.

**125.** Adicionalmente, conversão do sistema de eleição dos Deputados à Assembleia da República, e de outros titulares de órgãos parlamentares, de plurinominal e proporcional em uninominal e maioritário simples.

**126.** Derradeiramente, suscetibilidade de apresentação de candidaturas, à Assembleia da República e aos restantes órgãos de matriz parlamentar, por grupos de cidadãos eleitores.

# II - DESENVOLVIMENTO

*"A fórmula segundo a qual o membro do Parlamento não é o representante dos seus eleitores, mas do Povo inteiro (...), e que, portanto, não está obrigado por quaisquer instruções dos seus eleitores, e não pode por eles ser destituído, é uma pura ficção política". (Kelsen, Teoria geral do Direito e do Estado)*

*O povo inglês pensa ser livre, mas engana-se fortemente, porque não o é senão durante a eleição dos membros do Parlamento: logo que estes são eleitos, passa a ser escravo, nada é. Nos breves momentos em que goza de liberdade, faz tão mau uso dela que bem merece perdê-la". (Rousseau, Contrato Social)*

# INTRODUÇÃO

## 1. OBJETO

**I –** A presente lição define como objeto nuclear o exame do direito fundamental de revogação do mandato político.

Compreendendo, no plano global, a abordagem da sua noção, direitos afins, institutos próximos, natureza, tipologia, fundamentos, vantagens, alegadas desvantagens, mecanismos racionalizadores e, fortes desse conhecimento, da respetiva memória.

Englobando, igualmente, num plano específico, o estudo, *de iure condito*, de duas experiências constitucionais relevantes, a do Reino Unido e a do Estado federado da Califórnia.

E incorporando, por último, *de iure condendo*, uma proposta de introdução do direito de revogação do mandato político no ordenamento jurídico-constitucional pátrio, agregando-o, assim, aos existentes direitos populares de iniciativa e de referendo.

**II –** Uma investigação *ex professo* sobre a revogação do mandato político implica, porém, uma análise do próprio mandato, quer na sua vertente original de mandato civil, quer na sua ulterior valência de mandato político, bem como, no quadro deste, um estudo do mandato político vinculado e do designado mandato político livre.

**III –** O exame do direito fundamental de revogação do mandato político não dispensa, igualmente, antes exige, uma detenção, aprofundada, no tríptico dogmático consubstanciado pela democracia, pela representação e pela responsabilidade.

No que tange à primeira, procurando, designadamente, surpreender um conceito, jurídico, de democracia, avaliar os seus limites, e distinguir entre os respetivos modelos, direto, indireto - igualmente designado por representativo - e semi-direto.

No que se reporta à segunda, tentando, sobretudo, determinar, também num plano jurídico, esse conceito-chave de representação, e a tipologia apresentada, quer numa sede publicista, quer, por confronto, no seu predecessor domínio civilístico.

No que concerne à terceira, ensaiando uma identificação concetual, sempre jurídica, de responsabilidade, procedendo a um excurso pelas formas assumidas, com especificação, designadamente, da noção de responsividade, e, de novo, da contraposição entre os dois planos, o do Direito Público e o do Direito Privado, nas quais aquela releva.

## 2. METODOLOGIA

A lição desenvolve-se, essencialmente, no âmbito do Direito Constitucional, secundariamente, no do Direito Civil e, apenas residualmente, no da Ciência da Política.

E não numa ótica quase-exclusivamente de Ciência da Política, como é típico no seu tratamento pela clássica e hodierna doutrina americana, ou pela atual doutrina europeia.

Nesse âmbito jurídico, opta-se, cumulativamente, por uma aproximação de natureza subjetivada, priorizando os Direitos Fundamentais - ou, eventualmente, os Direitos Humanos - em detrimento de uma perspetivação objetivada, organizatória e institucional.

## 3. TERMINOLOGIA

**I -** A lição assume por título, *O direito fundamental de revogação do mandato político*.

Direito, porque se apresenta enquanto posição jurídica ativa, de natureza pública, detida por sujeitos singulares, frente, neste caso, ao poder ou, em rigor, contra esse poder.

Direito fundamental, porque surge positivado e tipificado em vários textos constitucionais, assumindo um âmbito estadual nacional, ou estadual federado, e, bem assim, porque encontra o seu fundamento derradeiro na dignidade da pessoa humana.

Mesmo se tal direito se encontra positivado, de forma parcial, e menos tipificada, nos principais textos de Direito Internacional geral[1] - que não os de Direito Internacional

[1] "Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos" (art. 21º, nº 1, Declaração Universal dos Direitos Humanos); "todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º, e sem restrições excessivas: a) de tomar parte na direção dos negócios públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos" (art. 25.º, nº 1, al. a), Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos).

regional europeu[2] - e, analogamente, com o que se verifica nos Direitos Fundamentais conhece a sua fundamentação escatológica na dignidade da pessoa humana[3].

Direito fundamental de revogação do mandato, porque se não confunde com quaisquer outros institutos de democracia semi-direta, designadamente, com a dissolução popular, a iniciativa, a petição, o plebiscito, o referendo, ou mesmo, porventura, com a eleição.

Nem, sequer, com a destituição popular, porque esta se revela mais ampla, albergando a revogação de mandato, de matriz individual, e a dissolução popular, de perfil colegial[4].

Mais: porque só existe nos casos em que a iniciativa e a decisão incumbem aos próprios membros da comunidade, nunca quando assumem iniciativa ou decisão representativas.

Finalmente, direito fundamental de revogação do mandato político, porque apenas importa, no que concerne a este estudo, a revogação de natureza política, relativa à função política, no plano nacional, ou, no mínimo, no âmbito estadual federal.

Não a revogação de jaez administrativo, relativo a titulares da função executiva, ou, por maioria de razão, de matriz jurisdicional, relativa aos titulares da própria função judicial.

**II –** Porém, múltiplas outras terminologias são - ou foram, no passado - utilizadas pela doutrina, facto revelador da natureza complexa, e, simultaneamente, da insuficiente elaboração jurídica - que não politológica - do direito examinando.

Assim, em parte maioritária dos casos, observa-se o uso da locação original, em língua inglesa, *recall*, noutros casos, são-lhe aditados novos elementos, *recall referendum*, *representative recall*, e finalmente, com menor rigor, são utilizadas expressões como referendo de revogação de mandato, referendo de destituição, revocatória de mandato, revogação de titular de cargo eletivo, revocação popular, plebiscito destituinte, deseleição (*abwahlrecht*), eleição revertida, remoção (*removal*), ou, até, direito de arrependimento.

---

[2] A Convenção Europeia dos Direitos Humanos, no I Protocolo adicional (1952), refere, apenas, no que concerne aos direitos políticos: "as Altas Partes Contratantes obrigam-se a organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão da opinião do Povo na eleição do órgão legislativo" (art. 3º); e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, estabelece, tão-somente, que "todos os cidadãos da União gozam do direito de eleger e de ser eleitos para o Parlamento Europeu, no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (art. 39º, nº 1), e que "os membros do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio universal direto, livre e secreto (art. 39º, nº 2).

[3] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit*., p. 67: "o *recall* encontra fundamento na Declaração Universal dos Direitos do Homem (…); o direito de participação (tanto direta, como indireta) no governo passa a ser reconhecido como Direito Humano Fundamental".

[4] Nesse sentido, Rodrigues, *O referendo…*, p. 32: a "destituição popular (…) pode incidir sobre órgãos singulares, falando-se em revogação do mandato, ou sobre órgãos colegiais, denominando-se, então, dissolução popular".

# A – DEMOCRACIA

A revogação do mandato político, anteriormente conferido pelo Povo a um seu representante, pressupõe a existência de democracia, *in casu*, de democracia semi-direta.

Porém, a classificação dos modelos de governo assume - como sempre advogamos[5] - um carácter intrinsecamente jurídico, e não, ou, senão secundariamente, uma matriz política.

Com efeito, a globalidade das matérias atinentes ao Estado, a usualmente nomenclada teoria geral do Estado, *maxime*, a relativa às formas institucionais de Estado e aos sistemas de governo, inclui-se no Direito Constitucional, e não, ou não primariamente, na Ciência Política - ou em qualquer outra forma de Sociologia Política[6].

## 1. NOÇÃO DE DEMOCRACIA

**I -** Na contemporaneidade, a definição de democracia atribuída a Lincoln é, em tese geral, absolutamente lapidar: *a democracia é o governo do Povo, pelo Povo, e para o Povo*[7].

Não obstante, quer a prática política, quer a prática jurídica, infirmam semelhante construção.

A democracia é, apenas teoreticamente, o governo do Povo.

A democracia não é, definitivamente, o governo pelo Povo.

A democracia, não é, decerto, o governo para o Povo.

**II –** As modelações realistas,sobre a democracia limitam-se, na verdade, a um binómio.

Assim, ou se argumenta que uma tal ideia de democracia é impossível, ou, quiçá, absurda.

Ou, se sustenta - como aqui se sustentará - que a democracia é, mitigadamente, exequível.

---

[5] Nesse sentido, Rodrigues, *O Primeiro-Ministro…*, p. 55: "os sistemas de governo traduzem os modos como em cada ordenamento constitucional se encontra organizada e distribuída a função política de direção do Estado. O critério de distinção entre sistemas de governo surge, assim, como o critério das funções constituídas do Estado. Isto é, como um critério dotado de natureza estritamente jurídica, institucional e perene".

[6] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 406: "Aristóteles (*Política*, Livro III, 1274b, 1278b) já havia descrito o Estado como ordem (…). "A classificação de governos é, na realidade, uma classificação de Constituições, sendo o termo usado no sentido material".

[7] Discurso de Gettysburg, 19 de novembro de 1863.

**III -** No limite, poderá arguir-se que a democracia é, num sentido mais puro, inviável[8].

Efetivamente, essa democracia implicaria, não apenas uma deliberação popular, e, simultaneamente, popular direta e popular presencial, como uma deliberação unânime[9].

Tal democracia exigiria, igualmente, uma deliberação popular, daquele teor, alargada à integralidade das matérias de conteúdo político - e, até, administrativo ou jurisdicional.

Semelhante democracia obrigaria, temporalmente, a um exercício contínuo, sem interregnos, desde o tempo da definição do próprio contrato social ao da sua cessação[10].

Isto é, perfilar-se-ia como uma forma de governo não já de homens, mas sim de deuses[11].

**IV** - Numa outra perspetiva, menos exacerbada, pode admitir-se a viabilidade de democracia, embora não se negando a existência de contributos oriundos da autocracia.

Distinguindo-se, pois, entre uma democracia autocrática, e uma autocracia democrática.

---

[8] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 406: "democracia significa que a 'vontade' representada na ordem jurídica do Estado é idêntica às vontades dos sujeitos".

[9] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Estado*, p. 131: "num Estado verdadeiramente democrático, as regras de direito deveriam nascer de uma decisão unânime de todos (…); encarando as coisas estritamente, deveria, até, fazer depender-se a validade de qualquer regra e do conjunto da ordem estadual do assentimento permanente de cada um dos seus sujeitos; e a ideia de auto-determinação exigiria que qualquer indivíduo pudesse subtrair-se a certa e a determinada regra, ou sair da própria comunidade jurídica, retirando-lhe o seu consentimento inicial".

[10]No mesmo sentido, Rousseau, *op. cit*., p. 80: "se tomarmos o termo na sua rigorosa aceção, então nunca existiu nem existirá verdadeira democracia. É contra a ordem natural que o maior número governe e o menor seja governado. Não é possível imaginar um Povo que estivesse constantemente reunido para atender os negócios públicos, e facilmente se compreende que não poderiam nomear-se comissões sem que se modificasse a forma de administração"; e Kelsen, *Teoria geral do Estado*, p. 131 "é por isso que a doutrina do Direito Natural, lógica consigo mesma, faz nascer o Estado como um contrato".

[11] No mesmo sentido, Rousseau, *op. cit*., pp. 81, 48, 82: "quantas coisas difíceis de reunir não supõe este governo. Primeiro, um Estado muito pequeno, em que o Povo seja fácil de convocar e onde cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes que afaste a multiplicidade de problemas e as discussões espinhosas; depois, muita uniformidade nas classes e nas fortunas, pois sem ela a igualdade não poderia subsistir por muito tempo nos direitos e na autoridade; finalmente, pouco ou nenhum luxo, porque ou o luxo é efeito das riquezas ou torna-as necessárias; corrompe simultaneamente o rico e o pobre, um pela posse, e o outro pela cobiça; vende a pátria à indolência e à vaidade; rouba ao Estado todos os cidadãos, para os fazer escravos uns dos outros e todos da opinião". "Para encontrar as melhores regras de sociedade que convêm às Nações, seria necessária uma inteligência superior, que compreendesse todas as paixões dos homens e não experimentasse nenhuma; que não estivesse ligada à nossa natureza, mas que a conhecesse profundamente; cuja felicidade fosse independente da nossa e que no entanto quisesse dedicar-se a ela; enfim, que no decorrer do tempo, contentando-se com uma glória distante, pudesse trabalhar num século e repousar no outro". "Seriam necessários deuses para oferecer as leis aos homens". "Se existisse um Povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens".

O que se traduz não numa contraposição, efetiva, entre qualquer de dois modelos simples, o democrático e o autocrático, mas, muito diferentemente, numa composição de ambos[12].

Nos quadros em que prefere a vertente democrática, gerando a democracia autocrática.

Nos quadros em que prima a valência autocrática, originando a autocracia democrática.

A primeira, a democracia autocrática, encontra correspondência na democracia semi-direta[13].

A segunda, a autocracia democrática, revela-se na designada democracia indireta - ou representativa.

## 2. MODELOS DE DEMOCRACIA

A diferenciação entre modelos democráticos permanece, desde Atenas, quase imodificada, entre a democracia direta, a democracia indireta e a democracia semi-direta.

Ou, em terminologia atual, entre a democracia deliberativa e a democracia consultiva, ou mesmo, se se pretender, entre democracia de banda estreita e democracia de banda larga.

### 2.1. DEMOCRACIA DIRETA

#### 2.1.1. NOÇÃO DE DEMOCRACIA DIRETA

A democracia direta é o modelo jurídico de governo no qual, cumulativa e sequencialmente, quer a iniciativa, quer o debate, quer a deliberação, da globalidade dos atos jurídico-públicos, ou, no mínimo, dos mais relevantes atos de entre aqueles, se encontra deferida à comunidade dos indivíduos, reunida para esse efeito em plenário[14].

---

[12] No mesmo sentido, Rousseau, *op. cit*., p. 91: "para falar com propriedade, não há nunca governo simples (…). É preciso que um governo popular (democracia) possua um chefe"; e Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 411: "não existe nenhum Estado que se conforme completamente a um ou ao outro tipo ideal (…). Um Estado é chamado democracia se o princípio democrático prevalece na sua organização, e um Estado é chamado autocracia se o princípio aristocrático prevalece".

[13] Em sentido oposto, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, pp. 406 e 125: "democracia e autocracia": "a distinção baseia-se na ideia de liberdade política". "A participação na legislação dos indivíduos sujeitos à ordem jurídica é característica da democracia, distinguindo-a da autocracia".

[14] No mesmo sentido, Rodrigues, *O referendo*…, p. 20: "a democracia direta caracteriza-se (…) pelo seu carácter imediato e exaustivo, isto é, implica a iniciativa, debate e votação da generalidade dos atos jurídico-públicos pela totalidade dos membros da comunidade"; Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 412: "uma democracia direta caracteriza-se pelo facto de que a legislação, assim como as principais funções

Sobretudo, a integralidade dos atos atinentes à função, primária, política do Estado, tanto na sua valência governativa como na sua dominante legislativa, mas, igualmente, de parte dos atos correspondentes às funções, derivadas, tanto administrativa como jurisdicional[15].

A democracia direta ergue-se, assim, como a construção jurídico-política mais próxima do próprio arquétipo democrático[16].

### 2.1.2. MANIFESTAÇÕES DE DEMOCRACIA DIRETA

#### 2.1.2.1. IDADE ANTIGA

**I -** Na Atenas do século IV a.C, a Assembleia, ou *Ecclesia*, surge como a primeira manifestação de uma virtual democracia direta - mesmo se há indicações de que poderá ter sido antecedida pela solução adotada, no século VI a.C, na ilha grega de Quios (*Chios*)[17].

A Assembleia é composta por cerca de seis mil titulares, reúne, em média, semanalmente, e concentra a generalidade do que designamos, hodiernamente, por funções estaduais[18].

---

executivas e judiciárias, é exercida pelos cidadãos em assembleia popular ou assembleia primária"; e Caetano, *op. cit.*, p. 361: "o sistema democrático de governo direto consiste no exercício integral das funções próprias do poder político pela assembleia geral dos cidadãos ativos do Estado. Essa assembleia faria as leis, elegeria os magistrados encarregados da respetiva execução e decidiria em última instância as questões em que para ela houvesse recurso".

[15] No mesmo sentido, Rousseau, *op. cit*., p. 108: "quando o Povo está legitimamente reunido como soberano, imediatamente cessa toda a jurisdição do governo, fica suspenso o poder executivo, e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável como a do primeiro magistrado, porque, quando o representado está presente, não é necessário o representante"; e Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 96: "as suas características são a instantaneidade, a imediatividade e a exaustividade, porque as manifestações de vontade se dão num único ato, sem intermediação e todas as decisões do interesse da *polis* ou *civitas* são tomadas pelo Povo, em geral, reunido em assembleia populares".

[16] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 412: "a chamada democracia direta representa, comparativamente, o mais alto grau"; e *Teoria geral do Estado*, p. 143: "a democracia direta representa, naturalmente, um grau de democracia muito superior à democracia (…) indireta".

[17] Nesse sentido, Held, *op. cit*., p. 29: "parece ter sido em meados do século VI a. C. que surgiu, em Quios, o primeiro governo democrático".

[18] No mesmo sentido, Held, *op. cit*., p. 36: "a cidadania, no seu conjunto, constituía o órgão soberano fundamental de Atenas: a Assembleia. A Assembleia reunia mais de quarenta vezes por ano e tinha um *quorum* de cerca de 6.000 cidadãos".

O mecanismo mais típico de deliberação é a unanimidade, numa manifestação, superior, de democracia, sem embargo de a deliberação maioritária, ser, analogamente, utilizada[19].

E encontra não só subjacente uma cultura de participação na vida pública e, se necessário, de submissão dos interesses particulares aos interesses comunitários, como é reveladora de um conhecimento alargado, dos seus membros, no que toca às matérias da *polis*[20].

**II –** Em Roma, os comícios substanciam, igualmente, soluções de democracia direta.

Num primeiro momento, em meados do século V a.C, compreendendo apenas uma das classes sociais, a plebeia.

Supervenientemente, desde o século III a.C, alargando-se à classe superior, a patrícia[21].

Nas reuniões populares examinandas, tomam parte, quer as cúrias, quer as centúrias, quer as tribos, incorporando, assim, no seu conjunto, a globalidade dos cidadãos[22].

### 2.1.2.2. IDADE MÉDIA

Na Suíça, no decurso do século XIII, surgem, em alguns dos Cantões alpinos alemães[23] da Confederação Helvética, as *Landsgemeinden*[24].

O primeiro é Uri (1231), alargando-se, depois, até à institucionalização em oito Cantões.

---

[19] No mesmo sentido, Held, *op. cit*., p. 36, citando Larsen: "apesar de se procurar a unanimidade (…), na crença de que os problemas podiam resolver-se de forma mais adequada ao interesse comum, reconhecia-se a possibilidade de existência de diferenças de opinião (…), permitindo-se que os assuntos melindrosos se aprovassem por maioria, através de uma votação formal".

[20] Nesse sentido, Held, *op. cit*., p. 31: "os ideais e objetivos da democracia ateniense estão extraordinariamente expostos na famosa oração fúnebre, atribuída a Péricles (…), citado em Tucídides, *História da Guerra do Peloponeso*: "preocupamo-nos ao mesmo tempo com os assuntos privados e os públicos, e as gentes de diferentes ofícios conhecem suficientemente a coisa pública".

[21] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 102: "inicialmente, as decisões plebiscitárias só obrigavam os plebeus (*Lex Valeria Horatia de Plebiscitis*, 449, a. C), mas mais tarde tornaram-se obrigatórias também para os patrícios (*Lex Hortesia de Plebiscitis*, 287, a. C)".

[22] Nesse sentido, Rousseau, *op. cit*., p. 137: "nenhuma lei era sancionada, nenhum magistrado era eleito, fora dos comícios"; "dividiam-se em comícios por cúrias, comícios por centúrias, e comícios por tribos (…), e como não havia nenhum cidadão que não estivesse inscrito numa cúria, numa centúria, ou numa tribo, conclui-se que ninguém estava impedido do direito de votar, e que o Povo romano era, de facto e por direito, verdadeiramente soberano".

[23] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 96: "as *Landsgemeinden*, surgiram nos três cantões dos Alpes alemães".

[24] Etimologicamente, originário de *Land*, terra, cantão, cantão rural, e de *Gemeinde*, comunidade, comuna.

As *Landsgemeinden* - ou Assembleias Cantonais - perfilam-se como estruturas populares, das quais surgem enqaunto membros, originariamente, todos os homens adultos.

As competências que lhes resultam atribuídas são, funcionalmente, transversais, compreendendo desde as políticas às administrativas, se bem que não as jurisdicionais[25].

Mas, de forma muito distinta do que se observa na Grécia antiga, as Assembleias suíças reúnem apenas uma vez por ano - mais especificamente, no último domingo de abril.

### 2.1.2.3. IDADE MODERNA

**I –** Na Suíça, as *Landsgemeinden* subsistem até à atualidade, embora em número - ainda - mais reduzido.

Efetivamente, dos vinte Cantões e dos seis semi-Cantões que compõem, na atualidade, a organização político-administrativa helvética, apenas num desses Cantões, Glaris, e num desses semi-Cantões, Appenzell Interior, subsiste este instituto democrático-direto[26].

Mais: nos remanescentes Cantões, de Schwyz, em 1848, Zug, em 1848, Uri, em 1928, Obwalden, em 1990, Nidwalden, em 1996, e Appenzell Exterior, em 1997, são, precisamente, as referidas *Landsgemeinden* a determinar a correspondente auto-extinção.

**II –** Nos Estados Unidos da América, justificam menção os *Town Meetings*, existentes, ainda hoje[27], em algumas cidades - que não nos Estados - americanas.

De clara origem puritana - como alguns dos direitos semi-diretos - as iniciais reuniões de cidade emergem durante o período colonial, em 1632, na Nova Inglaterra[28], integrando, ao tempo, a generalidade dos homens, adultos.

Supervenientemente, estendem-se a uma míriade de outros centros urbanos, dos Estados de Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Nova Iorque, Rhode Island, Vermont, Michigan e Minnesota.

---

[25] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 96: "a *Landsgemeinde* era investida em largos poderes: eleger as autoridades políticas e jurídicas, editar leis e regulamentos, declarar guerra, ratificar tratados".

[26] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 96: "só os semi-Cantões de Appenzell Rhodes e de Obwald, e o Cantão de Glaris, conhecem ainda esta venerável instituição".

[27] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 1: "persistem, ainda hoje, na Nova Inglaterra, *Town Meetings*".

[28] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1795: "em 1632 constituíram-se os primeiros *Town Meetings*, na Nova Inglaterra, assembleias nas quais participavam todos os homens adultos, com competência para deliberar diretamente sobre as principais questões do interesse da comunidade, e de eleger os juízes e titulares dos cargos públicos".

As suas competências apresentam-se transversais, como exigível pelas construções de democracia direta, repartindo-se entre as funções políticas e administrativas, mas com a especificidade de incluírem, aqui, a eleição dos próprios titulares da função judicial[29].

Hodiernamente, os *Town Meetings* deliberam, essencialmente, em questões de natureza orçamental, razão pela qual, na generalidade das situações, reúnem apenas uma vez, anualmente, na segunda terça-feira de Março[30].

### 2.1.3. CRÍTICAS À DEMOCRACIA DIRETA

**I -** Não obstante a proximidade teorética com o modelo puro de democracia, a expressão democracia direta, ou a própria locução democracia, utilizadas por referência às experiências constitucionais *lato sensu* descritas, não devem obnubilar as limitações.

Em geral, porque não é exequível, em comunidade alguma, por mais reduzida, ou mais primitiva, deliberar e implementar, diretamente, a globalidade dos atos jurídico-políticos.

Será possível fazê-lo para os atos de natureza política, ou para parte desses atos, mas em caso algum, para a globalidade dos atos de matriz administrativa ou de índole judicial.

Em especial, porque as manifestações, fácticas, conhecidas, patenteiam graves entorses.

De modo mais notório no modelo-farol ateniense, mas, identicamente, de uma forma não despicienda, nas remanescentes experiências identificadas, helvética e norte-americana.

**II –** Em Atenas, em primeiro lugar, porque o modelo definido colide com as superiores exigências, jurídico-democráticas, da universalidade.

Correspondendo, em rigor, a uma estrita autocracia, fáctica, dos designados cidadãos[31].

---

[29] No mesmo sentido, Roosevelt, *op. cit*., p. 63: "numa das mais antigas e conservadoras áreas do país existiu (…), e continua a existir, uma forma de auto-governo local muito mais radical (do que a iniciativa e o referendo). Refiro-me aos *Town Meeting* da Nova inglaterra, nos quais todas as questões da cidade são decididas com o apelo ao voto dos cidadãos numa reunião".

[30] Em sentido oposto, Silva, José Afonso da, op. cit., p. 96: "hoje, só os *Town Meetings* dos Estados de Vermont, Massachusetts, e Connecticut desempenham um papel importante no governo local".

[31] No mesmo sentido, Held, *op. cit*., pp. 39 e 29: "a lendária democracia estava intimamente ligada ao que poderia denominar-se a tirania dos cidadãos". "Foi o estabelecimento de uma economia de escravatura - na mineração, na agricultura, e em certas indústrias artesanais (…) - que permitiu um repentino florescimento da civilização urbana na Grécia. Frente aos trabalhadores escravos, o cidadão livre aparece, agora, em todo o seu esplendor".

De um lado, porque assenta a sua existência numa estrutura, basicamente, esclavagista[32].

De outro lado, porque a própria Assembleia é composta somente por homens[33], maiores de vinte e um anos, e apenas por homens de origem, inequivocamente, ateniense[34].

Em segundo lugar, porque, entre os cidadãos que integram essa Assembleia se identifica uma evidente mitificação.

De facto, a aparente igualdade formal camufla uma desigualdade material decorrente, quer da situação económica de cada um, quer do respetivo estatuto social, quer da disponibilidade temporal para o desempenho pleno das funções políticas, quer, por fim, das suas maiores ou menores qualidades intrinsecamente pessoais[35].

Não obstante, o principal crítico da democracia, na Grécia clássica é o próprio Platão, embora com fundamentos, precisamente, opostos, embora numa ótica anti-democrática.

**III –** No que toca à Suíça, durante quase todo o período de existência das *Landsgemeinen*, e, durante a época áurea das mesmas, os respetivos titulares são, exclusivamente, cidadãos do sexo masculino.

Mais: na ordem jurídica suíça, o direito de sufrágio feminino apenas é consagrado em 1971, e a igualdade em razão do sexo só é incluída no texto da Constituição em 1981.

Acresce que, as *Landsgemeinden* realizam um número limitado de reuniões, e, tipicamente, uma reunião anual, significando isso que a democracia direta cantonal, mesmo nos raros casos em que subsiste, hodiernamente, se apresenta minimalista[36].

---

[32] No mesmo sentido, Held, *op. cit*., p. 38: "calcula-se que a proporção de escravos, na Atenas de Péricles, era de três para cada dois cidadãos livres (…), uma população entre 80.000 e 100.000 escravos".

[33] No mesmo sentido, Held, *op. cit*., p. 38: "as mulheres não possuíam direitos políticos e os direitos civis estavam severamente limitados".

[34] No mesmo sentido, Held, *op. cit*., pp. 29 e 38: "estabelecem-se linhas claras de demarcação entre 'os de dentro' (cidadãos) e 'os de fora' (escravos e outras categorias que, sem relevar a sua condição, procediam de outras comunidades)". "Um grande número de residentes em Atenas não tinha direito a participar (…). Neste grupo se incluíam os 'emigrantes' cujas famílias se haviam instalado em Atenas apenas algumas gerações atrás".

[35] No mesmo sentido, Held, *op. cit*., p. 42: "a Assembleia e o Conselho tendiam a estar dominados por cidadãos de uma élite de famílias ricas e bem estabelecidas, que dispunham do tempo suficiente para cultivar os seus contactos e prosseguir os seus interesses"; "a participação plena depende das habilidades oratórias de cada um"; "existência de redes informais de comunicação e intriga (…); emergência de fações opostas, dispostas a pressionar para obter medidas rápidas e conclusivas".

[36] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 96: "como as *Landsgemeinden* se reuniam normalmente apenas uma vez por ano, o poder era repartido entre *o Landamann* - uma espécie de presidente cantonal - e os Conselhos Legislativos. Rapidamente, aspetos de representação foram introduzidos".

**IV –** No que tange aos Estados Unidos da América, a democracia direta dos *Town Meeting* é, sucessivamente, distorcida.

Primeiro, pela existência da escravatura, que apenas cessa, definitivamente, após 1863.

Depois, pela consagração constitucional do voto restrito, quer censitário, quer capacitário.

Mais tarde, e até 1920, pela subsistência, no plano federal, de um voto apenas masculino.

E, finalmente, pela negação do direito de sufrágio, até 1965, aos cidadãos de raça negra.

Noutro plano, os *Town Meetings* desempenham, sobretudo, funções de natureza orçamental, o que significa, em termos fácticos, a realização de uma única reunião anual.

## 2.2. DEMOCRACIA INDIRETA

### 2.2.1. NOÇÃO DE DEMOCRACIA INDIRETA

A democracia indireta - designada, comummente, por democracia representativa[37] - é o modelo jurídico de governo no qual o titular da soberania, o Povo, não exerce, diretamente, essa soberania, delegando tal exercício em representantes por si votados[38].

### 2.2.2. CRÍTICAS À DEMOCRACIA INDIRETA

**I -** Esta forma democrática é, certamente, indireta, mas, seguramente, não representativa.

Mais: são admissíveis todas as dúvidas sobre se se traduzirá, tão-pouco, em democracia[39].

---

[37] No mesmo sentido, Reybrouck, *op. cit*., p. 47: "democracia representativa indireta".

[38] Caetano, *op. cit.*, p. 362: "existe democracia representativa quando o poder político pertence à coletividade mas é exercido por órgãos que atuam por autoridade e em nome dela e tendo por titulares indivíduos escolhidos com intervenção dos cidadãos que a compõem"; Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, pp. 125 e 413: "numa democracia indireta, a formação da vontade do Estado, na medida em que é uma criação de normas gerais, ocorre em dois estágios: primeiro, a eleição do Parlamento e do Chefe do Estado, e, depois, a criação da norma geral". "A diferenciação das condições sociais conduz a uma divisão do trabalho, não apenas na produção económica, mas também no domínio da criação da lei"; e Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 97: "aquela na qual o Povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente".

[39] Em sentido próximo, Johnson, *op. cit.*, p. 158: "um sonoro princípio fundamental impõe-se independentemente da escala (…). O princípio de que um povo auto-governado deve possuir controlo efetivo sobre as leis que o regem, é um desses princípios"; e Whitehead, *op. cit*., p. 11: "numa perspetiva (…) suíça (…) torna-se difícil partilhar a suposição de que uma sociedade moderna alargada apenas pode

**II -** Em primeiro lugar, porque votar os representantes não significa - o que seria radicalmente diferente - escolher, selecionar, esses - presuntivos - representantes.

Efetivamente, o Povo soberano não determina, livremente, os seus representantes, é, tão-somente, chamado a optar entre aqueles que lhe são apresentados pelos partidos políticos.

Partidos políticos cujos decisores não sufragou, na quase totalidade dos casos, ou porque deles não é membro, ou porque inexistem eleições abertas a não-membros.

Pior: sem que, na generalidade dos casos, lhe seja permitida uma sua ordenação relativa.

**III -** Em segundo lugar, porque, para que exista uma democracia efetiva, não obstante a matriz indireta, não é suficiente que os representados selecionem os seus representantes.

É imprescindível, igualmente, que os governantes ajam, senão de acordo com a vontade dos governados, pelo menos, de acordo com os interesses daqueles que os selecionam[40].

Ora, para este efeito, não basta a intenção de atuar nos termos de semelhantes interesses.

Importa que essa atuação assuma carácter vinculado – ainda que apenas parcialmente vinculado - e que essa ação seja suscetível de tutela no caso de incumprimento manifesto.

De outro modo, sem um vínculo intrinsecamente jurídico, entre os delegantes e os delegados, entre os governantes e os governados, essa democracia não é representativa[41].

Nem é, inclusivamente, democracia, mas, tão-somente, aparência de democracia[42].

**IV -** Em terceiro lugar, porque, mesmo que atuassem de acordo com os interesses dos governados, mesmo que o fizessem vinculadamente, e mesmo que tal vinculação

---

ser governada por congressistas remotamente eleitos (e, muito menos, por máquinas partidárias controladas por políticos profissionais que supostamente representam os vários constituintes locais)".

[40] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 417: "é democrático garantir, tanto quanto possível, que a atividade de cada membro do Parlamento reflita a vontade dos seus eleitores".

[41] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, pp. 414 e 416: "para se estabelecer uma verdadeira relação de representação (…) é necessário que o representante seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos representantes, e que o cumprimento dessa obrigação seja juridicamente garantido". "Se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, se os eleitos são juridicamente independentes dos eleitores, não existe nenhuma relação jurídica de procuração ou de representação".

[42] No mesmo sentido, Munro, *op. cit.*, p. 28: "se cada representante age de acordo com a máxima de que o seu próprio julgamento é um melhor guia do interesse público do que as opiniões daqueles que representa, então o governo não é, mais, nem um governo representativo, nem um governo popular"; e Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 98: "não será um governo de expressão da vontade popular, desde que os atos se realizam com base na vontade autónoma dos representantes".

conhecesse uma tutela jurídica efetiva, os governantes seriam, pela própria natureza das coisas, incapazes de agir de acordo com a vontade real dos governados[43].

Essa vontade pode, quiçá, adstringir em relação ao passado, significando a ação do governante o concretizar de uma manifestação de vontade, pré-eleitoral, do governado.

Mas, é impossível ao governante atuar de acordo com a vontade do governado no que se refere ao futuro, porque, tanto no se refere ao seu conteúdo, como no que se reporta ao respetivo sentido, essa vontade não pode nem inferir-se, nem presumir-se[44].

A demonstrada irrepresentatividade da vontade atinge, globalmente, as funções estaduais, quer as políticas, quer as administrativas, quer, inclusive, as jurisdicionais.

Porém, a questão coloca-se de forma mais relevante no que tange à função primária de decisão, a função política, e, menos, no que toca às funções derivadas de execução[45].

**V –** Dessarte, apresenta-se meridianamente claro que a designada crise da democracia representativa nada possui de uma crise, nada apresenta de acidental ou transitório.

Surgindo, mais gravemente, como reflexo da contradição deste modelo consigo próprio.

Do facto de a democracia afirmada representativa emergir como um modo de não-representação, e de a alegada democracia se revelar como uma democracia não-praticante.

Ou, de uma forma mais clara: de apresentar uma natureza absolutamente fraudulenta[46].

---

[43] No mesmo sentido, Rousseau, *op. cit*., pp. 111 e 33: "a soberania não pode ser representada, porque não consente alienação, consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não tem representantes; ou é ela, ou não é; não há meio-termo"; "a soberania, sendo o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e o soberano, que é um ser coletivo, só por si próprio pode ser representado: o poder pode transmitir-se, mas não a vontade"; e Cronin, *op. cit*., pp. 26 e 39: "em que extensão poderá alguém representar as opiniões, ou os interesses, de outros?" "A ideia central da teoria política de Rousseau é que o Povo, encontrando-se submetido a leis, tem de ser o respetivo autor. No momento em que o Povo permite a sua própria representação, perde a sua liberdade. Logo, qualquer lei que o Povo não haja ratificado, diretamente é inválida".

[44] No mesmo sentido, Rousseau, *op. cit*., p. 34: "é absurdo imaginar que a vontade possa comprometer-se em relação ao futuro (…): 'aquilo que este homem quiser amanhã, eu quererei, igualmente'".

[45] No mesmo próximo, Rousseau, *op. cit*., pp. 71 e 69: diferentemente da soberania, o governo é "um corpo intermediário, estabelecido entre os súbditos e o soberano, para, sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da conservação da liberdade, quer civil, que política (…). Os membros deste corpo chamam-se magistrados ou reis, isto é, governantes". "O poder executivo não pode ser atribuído à generalidade, como legisladora ou soberana, porque este poder consiste apenas em atos particulares que não são da competência da lei, nem, consequentemente, do soberano".

[46] No mesmo sentido, Dunn, *op. cit*., p. 176: "na melhor das hipóteses, uma aristocracia parcialmente eletiva, mas, na verdade, uma oligarquia corrupta e fortemente mistificada"; e Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, pp. 416 e 417: os seus defensores "não apresentam uma teoria científica, advogam

**VI –** Porém, outros aspetos, de natureza política, se perfilam, agravando, ou tornando ainda mais visível, a contradição estrutural de matriz intrinsecamente jurídica.

Emergindo, nesta sede, um frequentemente designado síndrome da fadiga democrática[47].

Tal síndrome político recorta-se como efeito, maioritário, da carência de legitimidade que inere ao modelo indireto[48], mas emerge, hoje, analogamente, da ausência de eficácia funcional.

Eficácia que seria, pressupostamente, a única vantagem da compressão da legitimidade[49].

A ineficácia do modelo representativo assume múltiplas e diversificadas causas políticas.

Que se ancoram numa acentuada clivagem entre os fundamentos conceptuais do modelo democrático e a respetiva implementação[50], que decorrem de uma progressiva incompetência dos representantes, que emanam da epidemia da corrupção, que são agravados pela globalização e pelas sucessivas - quase permanentes - crises económicas, ou, por último, mas decerto não menos importante, pela emergência das redes sociais[51].

---

uma ideologia política. A função dessa ideologia é dissimular a situação real, é sustentar a ilusão de que o legislador é o Povo, apesar de na realidade, a função do Povo (…) se limitar á criação do órgão legislativo".

[47] Reybrouck, *op. cit*., p. 16: "juntando menor votação dos eleitores, elevada rotação eleitoral, filiação partidária em declínio, impotência governamental, paralisia política, medo eleitoral do fracasso, falta de recrutamento, auto-promoção compulsiva, febre eleitoral crónica, exaustivo *stresse* mediático, desconfiança, indiferença e outros paroxismos, surge o esboço de um sindrome emergente (…), o sindrome da fadiga democrática"; e Cronin, *op. cit*., p. 68: "os cientistas políticos encontram-se há muito fascinados por um fenómeno designado 'fadiga eleitoral'".

[48] Em sentido diverso, Reybrouck, *op. cit*., pp. 7, 8 e 9: "três inconfundíveis sintomas denotam a crise de legitimidade. Primeiro, um menor número de pessoas vota (…); segundo (…), os que votam, mostram cada vez menos lealdade a um particular partido (…), originando um crescente número de terramotos políticos (…); terceiro, um número cada vez mais e mais pequeno é membro de um partido político".

[49] No mesmo sentido, Onia, *op. cit.*, p. 173: "não pode negar-se que o tema da decisão seja um dos problemas da democracia, porque a um máximo de democracia pode corresponder, também, um máximo de indecisão, de incapacidade de governar"; e Reybrouck, *op. cit*., p. 6: a democracia representativa "intenta encontrar um equilíbrio saudável entre legitimidade e eficiência". "Hoje, as democracias ocidentais, lutam com uma crise, simultaneamente, de legitimidade e de eficiência, uma situação altamente inusual".

[50] No mesmo sentido, Reybrouck, *op. cit*., pp. 1 e 2: "o paradoxo da democracia": "o Povo aprecia a ideia de democracia, mas não a sua realização". "A proporção da população que tem uma atitude positiva em relação ao conceito de democracia nunca foi tão grande (…), mas a confiança nos Parlamentos, nos Governos, e nos partidos políticos, conheceu uma baixa histórica".

[51] No mesmo sentido, Reybrouck, *op. cit*., p. 45: "as redes sociais e a crise económica trazem dificuldades acrescidas para a democracia representativa (…). "As novas tecnologias oferecem ao indivíduo uma voz, mas isso apenas cria maior pressão no quadro eleitoral: a campanha é agora permanente. O trabalho da governação sofre com a febre eleitoral, a credibilidade dos governantes é afetada".

Assim, mesmo se o número de democracias se alarga, sensivelmente, no último século, ou nas últimas décadas, os parâmetros de qualidade conhecem efetiva degradação[52].

Melhor: a progressiva elevação do nível educativo dos governandos apenas pode ter como consequência uma maior exigência, o que amplifica essa mediocridade da representação.

### 2.2.3. INSTRUMENTOS CORRETIVOS DA DEMOCRACIA INDIRETA

O modelo puro - ou comum - de democracia indireta é passível de algumas correções.

Embora limitadas, porquanto revestem, sempre, um carácter indireto e não semi-direto.

#### 2.2.3.1. SORTEIO

**I -** A primeira dessas correções de natureza indireta e, certamente, a que patenteia jaez mais democrático, consubstancia-se na substituição, sempre parcial, do mecanismo eleitoral como modo, exclusivo, de seleção de governantes, por um mecanismo de sorteio.

**II -** A proposta não é, nem recente, nem, tão-pouco, antiga, mas, manifestamente, cíclica.

Na verdade, o sorteio é utilizado, permanentemente, em Atenas durante todo o período clássico, para a identificação de alguns dos mais relevantes titulares de órgãos políticos[53].

Ao mesmo tempo que, num plano teorético, é defendido, mormente, por Aristóteles[54].

---

[52] Rousseau, *op. cit.*, p. 110: "logo que o serviço público deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos, que cuidam mais da bolsa do que da sua pessoa, o Estado está perto da ruína. É necessário combater? Pagam a mercenários, e ficam em casa. Têm de ir ao conselho? Nomeiam Deputados, e continuam a ficar em casa. À força de preguiça e de dinheiro, têm soldados para dominar a pátria, e Deputados para a venderem".

[53] Montesquieu, *op. cit.*, Livro II, Cap. II, p, 139: "Sólon estabeleceu, em Atenas, que se nomeariam por escolha todos os cargos militares e que os senadores e os juízes fossem eleitos por sorteio. Quis que se determinassem por escolha as magistraturas civis que exigissem uma grande despesa, e que as outras fossem selecionadas por sorteio. Mas, para corrigir o sorteio, estabeleceu a regra de que só poderiam ser eleitos aqueles que se apresentassem; que quem fosse eleito seria examinado por juízes, e que qualquer um poderia acusá-lo de ser indigno do cargo (…). Ao esgotar-se o tempo da sua magistratura teria de submeter-se a outro julgamento que incidia sobre a maneira como se comportara. As pessoas sem capacidade deviam ter bastante repugnância em dar o seu nome para o sorteio".

[54] Nesse sentido, Aristóteles, *Política*, pp. 249, ss: "são procedimentos democráticos os seguintes: que todas as magistraturas sejam eleitas por todos; que todos mandem em cada um, e, a cada ano, sobre todos; que as magistraturas resultem de sorteio, se não todas, aquelas que não requerem experiência ou habilidades especiais (…); que as magistraturas sejam de curta duração, todas ou o maior número possível; que administrem a justiça todos os cidadãos, eleitos por todos (…); que nenhuma magistratura democrática seja

Na Idade Média, o sorteio é usado, igualmente, em salientes cidades italianas, como Veneza, na escolha do próprio *Doge*, e Florença, para múltiplos cargos públicos[55].

Na Idade Moderna, é advogado nas obras nucleares, quer de Rousseau[56], quer de Montesquieu[57].

Não ressurgindo, contudo, normativamente, nos derradeiros duzentos e cinquenta anos[58].

**III -** Hodiernamente, o sorteio conhece um significativo renovar de interesse, sobretudo na doutrina anglo-saxónica ou de inspiração anglo-saxónica, e em alguma ciência política continental[59].

Opinando que o esgotamento do modelo democrático indireto decorre não da sua própria natureza indireta, mas, antes, de uma exclusiva focagem no sufrágio eleitoral[60].

**IV -** Em termos puramente normativos, a figura do sorteio encontra manifestação *sui generis*, mas extraordinariamente estimulante, no procedimento de elaboração da recente

---

vitalícia, e que, se alguma delas sobrevive longamente a uma mudança, deve passar a resultar do sorteio e não da eleição".

[55] Nesse sentido, Reybrouck, *op. cit*., pp. 70 e 72: "em Veneza o sorteio foi usado durante centúrias para escolher o Chefe de Estado, o *Doge*". "Em Florença inclui, não apenas o cargo de Chefe do Estado, mas praticamente, a totalidade dos cargos administrativos e governamentais".

[56] Rousseau, *op. cit*., pp.. 128 e 130: "no que diz respeito às eleições do príncipe e dos magistrados (…) há dois caminhos a seguir: a eleição e o sorteio". "As eleições por sorteio teriam poucos inconvenientes numa verdadeira democracia, onde tudo é igual, quer nos costumes, quer no talento, tanto nas leis como nos bens, e onde a eleição seria quase indiferente. Mas eu disse já que nunca existiu uma verdadeira democracia". "Quando a eleição e o sorteio se combinam, a primeira deve preencher os lugares que exigem determinadas qualidades, tais como os cargos militares; o outro é mais conveniente para aqueles em que baste o bom senso, a justiça, a integridade, como as que dizem respeito à jurisdição, porque, num Estado bem constituído, estas qualidades são comuns a todos os cidadãos".

[57] Montesquieu, *op. cit*., Livro II, Cap. II, p. 139: "o sufrágio por sorteio é da natureza da democracia; o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia (…); o sorteio é um modo de eleger que não aflige ninguém; deixa a cada cidadão uma esperança razoável de servir a sua pátria. Mas, como é defeituoso por si mesmo, foi na sua regulação e na sua correção que os grandes legisladores se superaram".

[58] No mesmo sentido, Reybrouck, *op. cit*., p. 41: "há mais de três mil anos que as pessoas vêm experimentando a democracia, mas apenas nos últimos duzentos anos esta tem assentado, exclusivamente, na eleição".

[59] *Maxime*, Reybrouck, *op. cit*., e, bem assim, a vastíssima - e actualizada - bibliografia pelo autor indicada.

[60] Nesse sentido, Reybrouck, *op. cit*., pp. 37 e 56 "o sindrome da fadiga democrática é causado não pela democracia representativa como tal, mas por uma variante dela: a democracia eleitoral-representativa, a democracia que produz um corpo de representantes através de eleições". "Não será uma conclusão popular, mas tem de se compreender que as eleições são primitivas, e que a democracia que se reduz a eleições se encontra em declínio mortal".

Constituição da Islândia[61] - sem prejuízo da conjugação com fórmulas democráticas semi-diretas.

### 2.2.3.2. ROTAÇÃO

**I -** A rotação encerraas suas origens históricas, igualmente, na Atenas da Idade Antiga[62].

Sem embargo, perfila-se apenas como mais um mecanismo de designação de titulares de órgãos jurídico-públicos de natureza representativa, na linha da eleição, ou até do sorteio.

Como um instrumento de democracia indireta, e não de democracia semi-direta ou direta.

**II –** Hoje, reemerge em alguma prática parlamentar não anglo-saxónica - na qual, ademais, se revelaria impossível, atenta a estrutura uninominal dos círculos de sufrágio.

Consubstancia-se numa demissão voluntária, e antecipadamente prevista, de membros do Parlamento, antes do termo do respetivo mandato - e, mais tipicamente, a meio - em ordem a permitir a um maior número de indivíduos o exercício do mencionado cargo[63].

**III -** Semelhante rotação dos mandatos permitiria, alegadamente, incrementar a participação no exercício do poder e, sobretudo, impedir a profissionalização dos parlamentares.

Mas, o mecanismo rotativo reflete, essencialmente, um abuso de direito - ou, se se preferir, uma fraude à Constituição - por parte dos partidos políticos.

De um lado, com a desvalorização individual dos deputados, assim reduzidos a meros funcionários.

E, de outro lado, com o desrespeito pelo eleitor, ao fazer cessar qualquer derradeiro traço de representação por parte do modelo de democracia indireta[64].

---

[61] Desenvolvidamente, Reybrouck, *op. cit.*, pp. 116, ss.

[62] Nesse sentido, Held, *op. cit.*, p. 37: em Atenas, "o Comité dos 50, órgão de iniciativa junto do Conselho dos 500, formava-se por rotação dos membros daquele Conselho, que desempenhavam o cargo durante uma décima parte do mandato anual"; e Reybrouck, *op. cit.*, p. 64: "um impressivo aspeto da democracia grega era a rápida sucessão de mandatos (…): 50% a 70% dos cidadãos com idade superior a trinta anos tinham, pelo menos uma vez, ocupado um cargo no Conselho".

[63] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*, p. 299: "esta prática consiste na (pré-estabelecida) demissão voluntária dos parlamentares, geralmente uma vez cumprida metade do mandato, com a consequente entrada em funções dos seus suplentes ou sucessores na lista partidária".

[64] Em sentido distinto, Urbano, *op. cit.*, pp. 303 e 305: na Alemanha, "contra a rotação dos mandatos era sustentado que afetava o princípio da imediatividade do voto"; "considerava-se que (…) constituía uma

### 2.2.3.3. POPULISMO

O populismo intenta aperfeiçoar o modelo de representação política democrática com recurso à mutação do perfil pessoal dos representantes e, eventualmente, da sua ideologia.

Não uma substituição, ou, tão-pouco, complementação, das clássicas instituições representativas e dos seus instrumentos jurídico-políticos[65] - sem embargo da frequente visualização de focos, mais ou menos intensos e alargados, de anti-parlamentarismo.

Desse modo, e independentemente dos riscos democráticos, o insucesso é previsível[66].

### 2.2.3.4. TECNOCRACIA

Finalmente, enquanto possível corretivo da ineficácia da democracia indireta tem emergido, já neste século e, sobretudo, em contextos de crise, o contributo tecnocrático.

Acontece que, essa intervenção pretende agir em sede de eficácia, e não de legitimidade.

Somente contribuindo para reforçar o intrínseco défice democrático do modelo indireto[67].

## 2.3. DEMOCRACIA SEMI-DIRETA

A democracia direta, se bem que democrática, não se afigura exequível.

A democracia indireta, embora exequível, não se vislumbra democrática.

Logo, exequível e democrático, existe, apenas, um modelo, o da democracia semi-direta.

---

forma sub-reptícia de introduzir no sistema político uma espécie de democracia neo-corporativa"; e "sustentava-se que a rotação dos mandatos (…) era suscetível de atentar contra a duração quadrienal do mandato parlamentar estabelecida no texto da Constituição".

[65] No mesmo sentido, Reybrouck, *op. cit*., pp. 20 e 30 "o populismo é uma tentativa de atacar a crise da democracia incrementando a legitimidade da representação", mas "continua a ser uma forma de delegação".

[66] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 69: "alguns analistas concluem que os proponentes das práticas de democracia populista sobrestimaram o interesse típico dos votantes e a sua vontade de exercer adicionais direitos políticos".

[67] No mesmo sentido, Reybrouck, *op. cit*., p. 24: "os tecnocratas (…) priorizam a eficiência no confronto com a legitimidade".

### 2.3.1. NOÇÃO DE DEMOCRACIA SEMI-DIRETA

**I –** A democracia semi-direta é o modelo jurídico de governo, democrático, no qual se prevêem, necessariamente, e cumulativamente, a iniciativa popular - normativa e referendária - o referendo, a revogação do mandato político e a dissolução popular.

É, ainda, o modelo jurídico de governo, democrático, em que, complementarmente, se definem círculos de sufrágio de natureza uninominal, e com uma dimensão reduzida.

E é, por fim, idealmente, o modelo jurídico de governo, democrático, que configura a existência de mandatos não apenas mais curtos, como, sobretudo, de carácter efetivamente vinculado, no que concerne aos domínios estruturais do *indirizzo politico*[68].

**II –** Hodiernamente, uma democracia semi-direta deverá ser aquela que, para além dos mecanismos democráticos semi-diretos clássicos, utiliza todos os instrumentos disponibilizados por uma permanente, globalizada e irreversível revolução cibernética[69].

**III -** A modelação específica que maiores afinidades revela com esta construção é a utilizada no procedimento constituinte na Islândia, porquanto esta miscigeniza a iniciativa popular, o referendo, a revogação do mandato político e a dissolução popular, recorrendo, simultaneamente, aos novíssimos meios disponibilizados pela comunicação em rede[70].

---

[68] Em sentido diverso, Caetano, *op. cit.*, p. 371: "sistema democrático em que se combina o exercício do governo pelos cidadãos eleitores com o dos seus representantes; será um sistema semi-direto e semi-representativo (…); neste sistema a Constituição prevê a existência de órgãos representativos da soberania popular, mas condiciona a validade de determinadas deliberações ou decisões desses órgãos à manifestação de vontade, expressa ou tácita, do próprio Povo, constituído pela generalidade dos cidadãos eleitores"; e Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 96: "democracia representativa, com alguns institutos de participação direta do Povo nas funções de governo".

[69] No mesmo sentido, Whitehead, *op. cit*., p. 8: "chegada de meios eletrónicos de comunicação que eliminaram as antigas barreiras de tempo e distância", e Giovine, *op. cit*., p. 57: "o sistema parlamentar moderno - nascido e criado na ausência de telefone, de *fax*, de televisão e de computador - é velho de dois séculos. É, pois, o momento de se começar a estudar um sistema democrático novo que, através da tecnologia, permita o nascimento de uma democracia verdadeiramente direta, na qual todos os cidadãos se representem a si próprios, e, na qual, os políticos são apenas executores (…). Um sistema no qual será possível submeter qualquer decisão ao voto dos cidadãos (…). No futuro, a tecnologia permitirá a todos os cidadãos intervir diretamente nas decisões políticas".

[70] Desenvolvidamente, Reybrouck, *op. cit*., pp. 116, ss.

**IV –** Presentemente, serão cerca de cento e cinquenta os Estados que consagram, no âmbito, nacional, federado, regional, ou local, pelo menos formalmente, embora não necessariamente nas Constituições, algum tipo de direitos de democracia semi-direta[71].

O que não significa, naturalmente, que a generalidade desses ordenamentos jurídicos se revele passível, numa perspetiva sistémica, de qualificação como democracia semi-direta.

### 2.3.2. CRÍTICAS À DEMOCRACIA SEMI-DIRETA

O principal criticismo à formulação democrática semi-direta reside nas dificuldades inerentes à respetiva implementação.

De um lado, porque exige a voluntária renúncia, pelo poder, a um segmento muito relevante desse poder.

Com a conversão da autocracia democrática em democracia autocrática, ou porventura, até, em efetiva democracia.

De um outro lado, porque obriga a continuada proatividade, dedicação, interesse, estudo, aculturação, da comunidade dos indivíduos.

Uma comunidade afastada, durante mais de dois séculos, dessa intervenção política[72] [73].

---

[71] Assim, Kaufmann; Waters, *op. cit*..

[72] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. X: a democracia semi-direta "requer uma saudável mistura de fé e ceticismo: fé em que o Povo é informado, cuidadoso, em que o auto-governo é confiável; e, igualmente, uma continuada questionação dos líderes e das maiorias".

[73] Em sentido oposto, Zagrebelsky, citado por Giovine, *op. cit.*, p. 63: "destrói o contexto coletivo (…); a democracia deve fundar-se sobre uma discussão horizontal. A designada democracia eletrónica coloca o indivíduo em contacto com o poder, imediatamente, numa relação vertical, enquanto a democracia é antes de tudo uma relação de tipo horizontal, é a praça, é a *agora*" (…). "A democracia é essencialmente, tempo, o tempo compreendido entre os problemas e a sua solução. Uma democracia em tempo real não é democracia, mas demagogia".

# B – REPRESENTAÇÃO

A revogação popular do mandato político supõe a existência de democracia e, mais especificamente, de uma democracia semi-direta.

Mas implica, igualmente, representação.

## 1. NOÇÃO DE REPRESENTAÇÃO

O fenómeno representativo é, em termos mais ou menos intensos, inerente ao humano[74], sem embargo de, em sentido técnico-jurídico, tal conceito surgir relativamente tardio[75].

Em termos gerais, representar significa tornar presente, algo, alguém, ou algo por referência a alguém, que não pode, ou não se pretende que esteja, fisicamente, presente[76].

Significa, numa aceção radicalizada, a assunção de uma verdadeira ubiquidade virtual[77].

Em termos mais específicos, sinonimiza-se com substituir, reproduzir, simbolizar ou manifestar[78].

---

[74] No mesmo sentido, Cordeiro, *op. cit*., p. 438: "nas diversas comunidades humanas, cada um age por si e para si: por conta própria. Desde cedo, todavia, se sentiu a necessidade de prolongar a vontade para além do estrito círculo acessível, no momento considerado, a cada um. A solução é simples: basta pedir a outra pessoa que desenvolva a atuação pretendida pelo próprio".

[75] No mesmo sentido, Cordeiro, *op. cit*., p. 439: "fácil de apreender, a representação exigiu séculos de reflexão. Primeiro veio completar o mandato; mais tarde desprendeu-se deste, surgindo como um instituto autónomo"; e Vilela, *op. cit*., pp. 141 e 142: "os romanos não a conheceram enquanto conceito geral e abstrato (…) nem, sequer, o termo representação tinha equivalente no latim *repraesentatio* (…). O seu perfil moderno pressupõe um elevado grau de abstração jurídica, e é mesmo posterior à Idade Média".

[76] No mesmo sentido, Fracanzani, *op. cit*., p. 32: "tornar presente o que existe, autonomamente, mas que, nesse momento, no sentido pontual do tempo, não existe no lugar pontual do espaço"; Caetano, *op. cit.*, p. 186: "*re-praesentare* significa, literalmente, tornar presente o que está ausente". "Chama-se, em Direito, representação o instituto pelo qual uma pessoa (o representante) pratica atos jurídicos em nome e em lugar de outra (o representado), de tal modo que os efeitos dos atos praticados pelo representante se produzem na esfera do representado"; Miranda, *op. cit*, p. 135: "representar significa substituir, fazer as vezes de, tornar presente o que está física ou juridicamente ausente"; e Cronin, *op. cit*., p. 26: "a palavra significa, em geral, tornar presente (…), implica apresentar as opiniões daqueles que não podem estar presentes, ou uma re-representação".

[77] Nesse sentido, Vilela, *op. cit*., p. 142: "a sua irrupção e o seu desenvolvimento na doutrina jurídica assinalamum ponto de crucial importância: aquele em que o sujeito se faz omnipresente. Com esse atributo, logra atuar também ali onde não se encontre na materialidade do seu ser e passa a dispor, digamos, de um poder de ubiquidade virtual".

[78] Nesse sentido, Fracanzani, *op. cit*., pp. 31, 32 e 38: "quatro aceções linguísticas do termo 'representação': assim, reproduzir, simbolizar, manifestar, substituir" (…); "reproduzir": "retratar, apresentar aspetos da

Sendo que a aceção que aqui releva é a primeira, a representação enquanto substituição.

## 2. TIPOS DE REPRESENTAÇÃO

**I -** A representação *sub judice* é passível de assumir duas matizes especialmente diversas.

Assim, ou se estabelece um efetivo vínculo, de natureza jurídica, entre os mandantes e os respetivos mandatários, perfilando-se, consequentemente, rigorosa, a expressão mandato.

Ou, pelo contrário, existe liberdade dos mandatários frente aos seus mandantes, e a locução mandato apresenta-se absurda, porque tal relação não assume natureza jurídica.

**II –** Do mesmo modo, a fenomenologia representativa encontra a sua génese, não no Direito Público, mas antes no Direito Privado, e, mais especificamente, no Direito Civil[79].

Resultando indispensável, por consequência, uma distinção estrutural entre, de um lado, a original representação civil e, de um outro lado, a superveniente representação política.

### 2.1. REPRESENTAÇÃO CIVIL

#### 2.1.1. NOÇÃO DE REPRESENTAÇÃO CIVIL

Designa-se representação civil a prática, por alguém para esse efeito habilitado, o representante, em nome de outrem, o representado, de um ou mais atos jurídicos, produzindo estes atos do representante os seus efeitos na esfera jurídica do representado[80].

---

realidade sensível com figuras ou sinais (...), representação no sentido de ilustração, de representação, mas também no de exposição, bem como no de interpretação"; "manifestar": "indica a presentificação, aqui e agora, de algo que já existia e, eventualmente, estará presente, mas que por algum motivo não é percetível, não pode ser apreendido na sua existência"; "simbolizar": "recordar convencionalmente, de forma sensível uma ideia ou uma conceção abstrata, ou não suscetível de manifestação"; e "substituir": "encontrar-se no lugar de alguém, ou agir por alguém".

[79] No mesmo sentido, Beçak, *op. cit*., p. 428: "a ideia de representação inicialmente é importada do direito privado, especialmente do direito contratual".

[80] No mesmo sentido, Prata, *op. cit*., p. 1285: "atua em representação de outrem aquele (representante) que realiza um ou mais atos jurídicos em nome desse outrem (o representado). Tendo o representante poderes para praticar o ato em nome alheio, e confinando-se, na realização dele, aos poderes que lhe competem, aquele produz os seus efeitos na esfera jurídica do representado"; e Vilela, *op. cit*., p. 141: "fenómeno jurídico em virtude no qual o ato praticado por um agente produz as suas consequências imediatamente na esfera de outrem como se este mesmo fosse o seu autor".

### 2.1.2. TIPOS DE REPRESENTAÇÃO CIVIL

A representação civil apresenta, igualmente, múltiplas - e muito diferenciadas - formas.

Assim, a representação própria - no sentido referido - ou a representação imprópria - sempre que alguém atua por conta e no interesse de outrem, mas no seu próprio nome.

A representação típica, nos termos da qual o representante surge dotado dos necessários e adequados poderes, ou a representação atípica, em razão da inexistência de tais poderes.

A representação legal, quando emergente da lei, destinando-se então a suprir uma incapacidade de exercício - do menor, do inabilitado, do interdito - ou a representação voluntária, quando resultante de opção livre e exclusivamente pessoal do representado.

E a representação de origem unilateral, designada por procuração, ou a representação de génese contratual, assumindo, paradigmaticamente, a forma de mandato.

De mandato civil[81].

### 2.1.3. MANDATO CIVIL

#### 2.1.3.1. NOÇÃO DE MANDATO CIVIL

**I –** Entende-se por mandato civil o contrato através do qual uma parte, o mandatário, se vincula à prática de um ato ou mais atos, de natureza jurídica, por conta e, necessariamente, no interesse, de outra parte, o mandante (art. 1157º, Código Civil)[82].

**II –** O mandato civil consubstancia-se, pois, na existência, da parte do mandatário, de um verdadeiro dever, de uma estrita obrigação de natureza jurídica, de atuar e de prestar[83].

---

[81] Em sentido próximo, Leitão, *op. cit*., p. 307: "o contrato de mandato vive hoje um fenómeno de redimensionamento, em consequência da emergência de novos tipos sociais, como resposta a situações para as quais a disciplina do mandato não fornecia o quadro jurídico adequado. Contudo, o mandato continua a ser o contrato paradigmático dos contratos de prestação de serviços e dos contratos de gestão".

[82] No mesmo sentido, Girão, *op. cit*., p. 4: "no mandato, o dever de agir de acordo com o interesse do mandante alcança um significado muito particular, uma vez que não se refere a cada uma das obrigações que dele emergem, mas ao próprio contrato na sua inteira complexidade e unidade funcional".

[83] No mesmo sentido, Girão, *op. cit*., p. 8: "verdadeira obrigação, e não uma mera faculdade".

Mais ainda: uma vinculação com um objeto definido e com um sentido determinado[84].

### 2.1.3.2. GÉNESE E EVOLUÇÃO DO MANDATO CIVIL

**I -** O mandato civil parece radicar-se no Direito Romano[85], não obstante o desconhecimento, neste, em toda a sua complexidade e extensão, da figura representativa.

Efetivamente, a locução *mandatum* resulta, imediatamente, de *manus dare*, que tem o significado, literal, de dar a mão - como ocorre, de facto, em Roma - ou de dar o poder[86].

E essencialmente, decorre de uma intensificação do comércio, quer entre os romanos, quer, sobretudo, entre os romanos e os estrangeiros, que, progressivamente, dificulta uma intervenção pessoal, espacial e temporal, na integralidade dos atos negociais praticados[87].

**II -** Originariamente, este contrato de mandato civil apresenta um carácter gratuito[88].

E, mesmo se, posteriormente, se converte em oneroso, a retribuição devida perfila-se como uma demonstração de reconhecimento por parte do mandante, e não, em rigor, como um pagamento referente ao serviço prestado pelo mandatário[89].

---

[84] No mesmo sentido, Girão, *op. cit*., p. 8: "obrigação com um objeto e conteúdo determinados, dirigindo-se necessariamente à prática de atos jurídicos"

[85] No mesmo sentido, Girão, *op. cit*., p. 1: "apesar das ainda subsistentes dúvidas acerca da origem do mandato, a generalidade da doutrina aponta como mais provável o seu advento em Roma, já na fase da República";

[86] Nesse sentido, Cordeiro, *op. cit*., p. 441: "a expressão *manus dare* teria ainda uma especial consistência por o respetivo acordo ser selado através de um aperto de mão: este seria dado, mesmo em sentido físico":

[87] No mesmo sentido, Girão, *op. cit*., p. 1: "quando, precisamente, a expansão territorial e o desenvolvimento das relações sociais e económicas deixaram de permitir a intervenção direta do próprio titular em todos os assuntos com pertinência à respetiva esfera de interesses, vindo a afirmar-se, sobretudo a partir do século III a C, em face do grande incremento da atividade comercial que ligava romanos a *peregrini* (…); daí que o mandato seja considerado um contrato de *ius gentium*, e, como tal, suscetível de se estabelecer entre cidadãos e estrangeiros".

[88] No mesmo sentido, Girão, *op. cit*., p. 2: "a gratuitidade constitui a nota ou elemento essencial do mandato romano (como instituto fundado no *officium et amicita*), e que permitia distingui-lo da *locati operis*, onde a atividade do *conductor* encontrava o seu correspetivo na *merces*".

[89] No mesmo sentido, Jorge, *op. cit*., pp. 1065 e 1066: "numa fase posterior do Direito Romano, passou a admitir-se a retribuição do mandatário, não propriamente como preço do serviço (*merces*) mas como prova do reconhecimento (*honorarium*)".

**III –** Caracteristicamente romanístico, o instituto do mandato civil não conhece, qualquer forma de tradução na *common law*, na qual surge, diferentemente, a figura da *agency*[90].

Porém, a *agency* traduz, igualmente, a existência de uma relação, de natureza jurídica, entre um *principal* e um *agent*, juridificando a ação deste por conta e no interesse daquele[91].

E é tal proximidade, que conduz, recentemente, a uma fusão dos dois modelos, no quadro da elaboração do anteprojecto de um Código Civil de âmbito europeu (2009).

Com efeito, nele se prevê a existência de um designado - em inglês - *mandate contract*.

Definido, aqui, como um "contrato sob o qual o agente é autorizado e instruído a agir, sendo que, qualquer referência ao contrato de mandato significa uma referência a qualquer ato jurídico pelo qual o agente está autorizado e instruído a agir" (IV. D. – 1:102: Definições)[92].

**IV -** No plano da tipologia, o mandato visa, exclusivamente, o interesse do mandante[93].

Não obstante, mais tarde, estende-se à possível satisfação do interesse de um terceiro, e já não do interesse do mandante, ou já não, exclusivamente, do interesse do mandante[94].

Ou, porventura, à satisfação - embora nunca isoladamente - do interesse do mandatário[95].

Finalmente, do cruzamento de tais figuras, resultam os mandatos de interesse comum[96].

---

[90] No mesmo sentido, Cordeiro, *op. cit*., p. 464: "o ordenamento inglês ignora as categorias da representação, da procuração, do mandato gratuito e do mandato oneroso".

[91] "Noção esfumada de *agency*. Através da *agency*, estabelece-se uma relação entre o *principal* e o *agent*, que permite a este agir por conta daquele; assim, Cordeiro, *op. cit*., pp. 464 e 465.

[92] *Cit. in* Cordeiro, *op. cit*., p. 466.

[93] Nesse sentido, Girão, *op. cit*., p. 18: "*mandatum mea gratia*": "concluído apenas no interesse do mandante".

[94] Nesse sentido, Girão, *op. cit*., p. 19: *"mandatum aliena gratia*: "quando tal negócio houvesse sido concluído com a intenção de satisfazer o interesse de um terceiro".

[95] Nesse sentido, Girão, *op. cit*., p. 20: *"mandatum tua gratia: "*o mandato apenas no interesse do próprio mandatário era considerado pelos juristas romanos *supervacuum*, e como tal, nulo".

[96] Nesse sentido, Girão, *op. cit*., p. 25: "a escola pós-clássica e os compiladores de Justiniano (…) puseram em evidência as várias combinações de interesses suscetíveis de se refletirem no contrato de mandato (…). Daí que, além das três categorias já mencionadas (…), os textos mencionem três outras categorias de mandato; os mandatos *mea et tua*, *mea et aliena gratia*, e *tua et aliena gratia*".

### 2.1.3.3. SUB-TIPOS DE MANDATO CIVIL

**I -** O mandato civil, na esteira dessa evolução histórica, pode assumir várias modalidades.

**II –** Desde logo, pode surgir enquanto mandato simples, ou mandato de interesse comum.

No primeiro caso, destinando-se, tão-somente, à prossecução do interesse do mandante.

No segundo, assumindo como escopo uma prossecução, comum, simultânea, do interesse de um terceiro, ou, até, do interesse do próprio mandatário (art. 1170º, nº 2, Código Civil).

**III –** Depois, pode afirmar-se mandato representativo, ou mandato não representativo.

É representativo se o mandatário desenvolve a respetiva ação em nome do mandante, agindo habilitado pelos necessários poderes de representação (art. 1178º, Código Civil).

É não representativo se o mandatário atua no próprio nome (art. 1180º, Código Civil).

**IV –** Finalmente, o mandato civil pode configurar-se como individual, ou como plural.

É individual sempre que nessa relação contratual existam apenas dois sujeitos, um mandante e um mandatário, e plural quando o número de sujeitos se vislumbre superior.

Dentro do plural, recorta-se como mandato coletivo se existe mais de um mandante, e como mandato conjunto nos casos em que tal se verifique no que toca aos mandatários[97].

Se bem que, no mandato coletivo, este só assuma essa natureza se ocorrer uma comunhão ou, no mínimo, uma interdependência[98], dos interesses da totalidade dos mandantes[99].

---

[97] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit.*, p. 195: "quando a parte mandante seja subjetivamente complexa e o mandato tenha sido conferido para assuntos de interesse comum dos mandantes (…) estamos no campo do chamado mandato coletivo (…). Quanto a situação de pluralidade se reporta ao mandatário o mandato será então conjunto".

[98] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit.*, p. 196: "não é de exigir que o interesse dos mandantes na realização do ato gestório seja objetivamente idêntico ou na mesma medida".

[99] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit.*, p. 196: "é necessário que os interesses individuais de cada mandante se encontrem conformados pelo interesse comum, de tal forma que a realização do interesse de cada um dependa da realização do interesse de todos (…). "Não basta a simples coincidência de interesses distintos e divididos, associados casualmente".

### 2.1.3.4. EXECUÇÃO DO MANDATO CIVIL

A outorga do contrato de mandato assume por escopo, nas situações, mais típicas, em que inexistem interesses ou de terceiros ou do mandatário, o interesse do mandante.

Mais: o mandante pode determinar de que modo deve o mandatário, para tal efeito, agir.

Assim, torna-se lícita ao mandante a direção do mandatário através de emissão de instruções (art. 1161º, al. a), Código Civil)[100], de comandos de matriz genérica, ou, ainda que sem previsão explícita na norma civil, de ordens, de comandos de carácter específico.

E, por maioria de razão, a esse mandante é admissível uma superintendência da ação do mandatário, através de diretivas ou de recomendações, pré-fixando os resultados a obter.

Sem prejuízo de a referida direção, ou superintendência, do mandante, não dever converter o mandatário num simples auxiliar, num estrito executor, num exclusivo transmissário de uma declaração de vontade alheia ou porta-voz[101], num mero *nuntius*[102].

Sobretudo, ao permitir-se ao mandatário deixar de executar o mandato, ou afastar-se das instruções, quando seja razoável supor que o mandante aprovaria a sua conduta, se conhecesse as circunstâncias que determinam aquela ação e as mesmas lhe pudessem ter sido atempadamente comunicadas (art. 1162º, Código Civil) - o designado *ius variandi*.

Ainda, ao mandante não pode ser negado um poder de supervisão e de fiscalização, extensivo à totalidade do mandato, sobre como a forma como este está a ser executado e, bem assim, sobre os benefícios do mesmo decorrentes (art. 1161º, al. d), Código Civil)[103], mormente, em ordem a determinar a respetiva continuação, ou uma sua revogação.

Por último, cessado o contrato, tem o mandante o direito de exigir ao mandatário que sejam prestadas contas relativamente à atividade gestória (art. 1161º, al. d), Código Civil).

---

[100] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit*., pp. 91 e 92: "a intervenção gestória do mandatário (…) está, à partida, dependente do interesse do mandante, passando a ser, a partir daí, uma intervenção vinculada ou dirigida, uma vez que se encontra circunscrita aos limites gestórios traçados pelo principal, o qual mantém o 'domínio' da gestão (…). O mandante pode acompanhar ou fiscalizar a atividade do mandatário e dar-lhe instruções especificativas (…), instruções verdadeiras e próprias, vinculativas para o mandatário na medida em que se limitam a especificar a prestação a seu cargo".

[101] No mesmo sentido, Cordeiro, *op. cit*., p. 512: "não surge como representante: apenas como porta-voz. Pode, entre o dono e o núncio, haver um contrato de prestação de serviço. Todavia o 'ato' do núncio não é jurídico: apenas material".

[102] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit*., p. 96: "a prestação a cargo do mandatário conserva sempre uma margem maior ou menor de indeterminação, o que constitui fenómeno comum a todas as prestações que se traduzem num '*facere*'. A orientação gestória do mandante não quebra a autonomia do mandatário, não o aproxima do *nuntius*"; e Girão, *op. cit*., p. 12: "não se pressupõe em qualquer caso a existência de uma completa programação da atividade do mandatário, em termos de se lhe retirar toda e qualquer autonomia".

## 2.2. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

### 2.2.1. NOÇÃO DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

**I –** A representação política traduz o exercício da soberania por alguém para semelhante finalidade especificamente habilitado, o representante, agindo em lugar, no nome, e para a prossecução do interesse do titular da mencionada soberania, o representado[104].

**II –** A representação política e a representação civil, naturalmente, não se sinonimizam.

Desde logo, porque, no que tange à respetiva fonte, se a civil decorre, mais tipicamente, de um contrato, da fusão de duas vontades, a política ancora-se, sempre, numa norma[105].

Depois, porque, usualmente, na representação política inexistem instruções do representado para o representante, opostamente ao que se verifica na representação civil.

Em fim, porque, na representação política, por norma, não é lícito ao representado fazer cessar, antecipadamente, ou unilateralmente, o mandato conferido ao representante, ao invés do que acorre, em qualquer circunstância, na representação de natureza civil[106].

**III** – Porém, representação política e representação civil não se contrapõem, igualmente.

Em primeiro lugar, porque decorrem, em ambos os casos, da prática, não pessoal, e não direta, de atos jurídicos, resulte esta de impossibilidade, como é mais frequente, ou da própria vontade.

Em segundo lugar, porque qualquer destas situações assume natureza relacional, implicando, necessariamente, quer genética, quer funcional, dois sujeitos jurídicos distintos, os representados, os mandantes, e os representantes, os mandatários.

---

[104] Em sentido próximo, Caetano, *op. cit.*, p. 186: "princípio jurídico em virtude do qual um ou alguns indivíduos exercem o poder político ou participam no seu exercício, em lugar e em nome dos titulares do referido poder, e de modo a que os atos dos representantes sejam considerados provenientes da autoridade dos representados".

[105] Nesse sentido, Miranda, *op. cit.*, p. 140: "a representação política é uma espécie de representação imposta pela lei, ao passo que o mandato representativo civil pressupõe representação voluntária".

[106] Nesse sentido, Neves, *op. cit*., p. 1109: "enquanto no contrato de mandato civil, o mandante pode, a qualquer tempo, destituir o mandatário, e este último tem como obrigações, entre outras, a de execução fiel das instruções do mandante, e a de prestação de contas, na representação política, agindo em nome de todo o Povo, o representante possui liberdade de ação, não acarretando o mandato uma sujeição dos eleitos às instruções dos eleitores".

Em terceiro lugar, porque o facto de existir, de um lado, necessariamente, uma pluralidade de representados, e de outro, eventualmente - perante a existência de círculos plurinominais - uma pluralidade de representantes, não é incompatível com a noção de mandato, tratando-se, tão-só, de um mandato coletivo, ou de um mandato conjunto.

Em quarto lugar, porque a representação civil, a exemplo da representação política, também conhece tipos decorrentes da norma, tipos de representação legal - como se observa, designadamente, na representação de menores, de inabilitados, ou de interditos.

Em quinto lugar, porque, a representação civil, pode, igualmente, apresentar-se ou como representação própria, caso em que o mandatário age em nome do mandante, ou como representação imprópria, circunstância na qual o representante age no seu próprio nome.

Em sexto lugar, porque se designamos o instituto como mandato, como no âmbito civil, e se o inscrevemos no plano do jurídico - que não político - então tem de haver vinculação, tem de existir uma adstrição e, aqui, sobremaneira, uma adstrição daquele que representa.

Em sétimo lugar, porque, ocorrendo vinculação jurídica e, mesmo se minimalisticamente, vinculação a instruções do mandante, não podem deixar de existir os adequados remédios jurídicos para o eventual incumprimento, pelos mandatários, de semelhantes instruções.

Em oitavo lugar, porque, na esteira do que se prescreve quanto à representação civil, nada impede que a cessação da representação política não assuma uma feição unilateral - com a ressalva, naturalmente, de que ao representante não é admitido revogar esse mandato.

Em nono lugar, porque, qualquer dos dois tipos de representação, civil ou política, implica, e não seria de todo em todo possível conceber que não implicasse, a prestação de contas pelo mandatário ao mandante, ao menos num momento final da sua gestão[107].

Em décimo - e último, mas seguramente importante - lugar, porque também na representação política emerge uma graduação ou, até, uma verdadeira hierarquização, entre os mandantes, os representados, e os respetivos mandatários, os representantes.

Na verdade, o representante é-o, tão-somente, como efeito da vontade do representado.

Um é o exclusivo titular do poder, o outro, o responsável apenas pelo respetivo exercício.

Ou, indo mais longe, imageticamente, se um é o Soberano, o outro é, então, o seu súbdito.

---

[107] Em sentido oposto, Fracanzani, *op. cit.*, p. 18: "a *quaestio* poderá resumir-se do seguinte modo: se, e em que medida, os representantes são responsáveis em relação aos representados pela sua ação; e se, e em que medida, os eleitos devem auscultar (e seguir) as instruções dos eleitores".

## 2.2.2. TIPOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Tecnicamente, a representação política não se circunscreve à representação democrática.

Efetivamente, ao lado da democrática, poderia afirmar-se uma representação técnica[108].

Porém, hodiernamente e, sobretudo, no quadro do presente trabalho, apenas aquela releva.

O que significa, necessariamente, que a representação política, ou se apresenta enquanto representação democrática, ou não é designável, de todo, como representação política.

### 2.2.2.1. MANDATO POLÍTICO

#### 2.2.2.1.1. NOÇÃO DE MANDATO POLÍTICO

**I -** Mandato político é o ato pelo qual o detentor do direito de sufrágio, o mandante, confere a outrem, o mandatário, nos termos da norma - constitucional, legal, ou administrativa - o poder de realização de atos jurídicos por conta e no interesse daquele[109].

Diversamente do mandato civil, de génese contratual, o mandato político encontra, a respetiva origem num ato unilateral, e, de uma forma mais típica, num ato eleitoral[110].

Ou, facticamente - não juridicamente[111] - no conjunto das escolhas partidária e eleitoral.

---

[108] Nesse sentido, Caetano, *op. cit.*, pp. 362 e 363: "este conceito pode ter dois significados principais: um ligado à doutrina democrática e o outro independente dela (…). O conceito técnico de representação política (que modernamente foi formulado e desenvolvido por Carl Schmitt) atribui carácter representativo a todos os órgãos supremos de governo que exprimam a unidade política do Estado (…). Um Monarca absoluto deteria a mais vigorosa forma de representação política, ao unificar na sua pessoa todos os elementos ideais e reais integrados no Estado, tornando este presente e tangível".

[109] Em sentido diverso, Guedes, *op. cit.*, p. 1065: "no que respeita à atividade política e administrativa, diz-se mandato o período de duração das funções dos titulares de cargos eletivos".

[110] No mesmo sentido, Costa, *op. cit.*, p. 135: "o mandato parlamentar constitui-se por efeito do ato eleitoral. Não contraria esta conclusão o art. 156º, nº 1 da CRP, que fixa como termo inicial do mandato a primeira reunião da Assembleia da República após as eleições (…). A norma contida no art. 156º, nº 1 fixa simplesmente o termo inicial do exercício do mandato".

[111] Em sentido próximo, Costa, *op. cit.*, pp. 137, 139 e 140: "a apresentação de candidaturas por parte dos partidos políticos (…), não é mais do que um requisito processual necessário, mas insuficiente à constituição do mandato parlamentar. Por isso o partido não se encontra na posição de mandante, nem na de co-mandante". Mas, se "aos partidos não é sequer reconhecido o direito a um quociente de mandatos, pois a desfiliação voluntária ou unilateralmente determinada pelo partido de um seu deputado não implica a perda do mandato por parte deste (…) e a sua substituição pelo candidato que se lhe segue na lista do partido (…), o partido também não é mandatário". "A intervenção do partido (…) não o coloca nem na posição de mandante, nem na de mandatário".

Na verdade, essas escolhas eleitorais dependem, na íntegra, das pré-escolhas partidárias.

Além disso, enquanto a essencialidade das faculdades, e o sentido dessas faculdades, conferidas ao mandatário civil emergem da vontade do mandante, e só complementarmente da norma, do mandato político, resulta, em larga medida, o inverso.

**II -** Porém, não é exato, de nenhum modo, afirmar que o mandato político resulta apenas da Constituição, ou que a sua formação encontra exclusiva razão de ser na previsão constitucional, desconsiderando o ato que permite a ativação dessa previsão normativa[112].

Na verdade, a assim ser, a decisão popular apresentar-se-ia, ou irrelevante, ou indiferente, não se enxergando, por consequência, qualquer manifestação, mesmo que residual, ou mesmo que mistificada, de democracia.

Aliás, se, no limite, se verificasse, num específico ato eleitoral, uma abstenção de cem por cento dos eleitores, tornar-se-ia meridianamente claro - se não ocorre já - que a fonte jurídica criativa do mandato político é, sobretudo, a vontade popular, e não a norma constitucional.

Acresce que o mandato político tanto pode revelar-se livre, como vinculado, ou, quiçá, misto, e que, nestes dois casos, o que releva é, essencialmente, a vontade popular, emergente da deliberação eleitoral, e, apenas secundariamente, a regra constitucional[113].

---

[112] Em sentido oposto, Caetano, *op. cit*., p. 188: "o mandato não é a fonte de competência dos órgãos: a autoridade dos órgãos governativos e o seu próprio carácter representativo resultam da Constituição (…); quis-se equiparar a eleição ao estabelecimento de mandato conferido pelos eleitores aos eleitos. Assim se fala do mandato dos Deputados, ou do Presidente da República. A verdade porém, é que cada vez mais a doutrina se inclina a excluir a ideia de que a autoridade dos órgãos representativos tenha alguma coisa que ver com o mandato dos seus titulares"; Guedes, *op. cit*., p. 1065: "a ideia de que a competência que exercem a devem ao mandato (imperativo ou representativo) recebido dos eleitores tende a ser superada, pelo que essa competência decorre das regras constitucionais ou legais que a prefixam; e Miranda, *op. cit.*, p. 140: "sem embargo, o elemento volitivo patente na eleição habilita talvez a falar num mandato de Direito Público: na medida em que são os eleitores, escolhendo este e não aquele candidato, aderindo a este e não àquele programa, constituindo esta e não aquela maioria de governo, que dinamizam a competência constitucional dos órgãos e dão sentido à atividade dos seus titulares (apesar de não lhe poderem definir o objeto)".

[113] Em sentido próximo, Guedes, *op. cit*., p. 1065: "as duas ideias, no entanto, não se excluem: a segunda só é válida quanto aos órgãos constituídos; e nada impede, por outro lado, que as regras aplicáveis configurem como mandato imperativo ou representativo a competência atribuída".

### 2.2.2.1.2. SUB-TIPOS DE MANDATO POLÍTICO

O mandato político - ou representativo *lato sensu* - assume, basicamente, duas valências.

De uma parte, o mandato vinculado, inspirado no mandato civil e inegavelmente jurídico.

De outra parte, o mandato livre, dificilmente reconduzível à figura original do mandato civil, ou, sequer, do mandato, e assumindo, inclusive, carácter duvidosamente jurídico.

Muito recentemente, perfila-se, ainda, uma terceira, o mandato misto - ou partilhado - do qual resultam, necessariamente, as maiores perplexidades, em sede de natureza jurídica.

#### 2.2.2.1.2.1. MANDATO POLÍTICO VINCULADO

O mandato vinculado é o mandato no qual se opera, entre o mandante e o mandatário, não obstante a sua génese não-contratual, um encontro de vontades de natureza jurídica.

De onde, a configuração, sinalagmática, recíproca, de direitos e de deveres de uns e outro.

De onde, a existência de faculdades, circunscritas e determinadas, da parte do mandatário.

De onde, a suscetibilidade de o mandante dirigir o mandatário e, por consequência, de o vincular a representar, senão a sua vontade, enquanto realidade irrepresentável por natureza, pelo menos, a representar, fidedignamente, um conjunto de prévias indicações.

De onde, a necessária existência de remédios garantísticos, inibindo o incumprimento[114].

E, de onde, a possibilidade, sobretudo caso de verifique de incumprimento das indicações, mas sem excluir outros fundamentos, de uma revogação, livre, desse mesmo mandato.

#### 2.2.2.1.2.2. MANDATO POLÍTICO LIVRE

##### 2.2.2.1.2.2.1. NOÇÃO DE MANDATO POLÍTICO LIVRE

Opostamente, o mandato livre - usualmente designado representativo - não só não se afirma como um ato de natureza contratual, como dele não decorrem quaisquer ulteriores efeitos jurídicos, ou quaisquer supervenientes interações jurídicas, entre o mandante e o mandatário.

---

[114] No mesmo sentido, Costa, *op. cit.*, p. 148: "a imperatividade do mandato tem como núcleo essencial a vinculação do mandatário à vontade do mandante e exige (…) a instituição de mecanismos de garantia dessa obrigação".

Não implicando, para aquele a quem é conferido nenhum dever jurídico, nem transportando, para essoutros que o conferem, qualquer direito, designadamente, gestório.

E, por inerência, não admitindo, com fundamento algum, a respetiva cessação unilateral.

### 2.2.2.1.2.2.2. NATUREZA DO MANDATO POLÍTICO LIVRE

**I -** O designado mandato livre, concebido nos termos assinalados, postula, mais do que a descontratualização, ou do que a ausência de sinalagma, uma rigorosa desjuridificação[115].

Os supostos mandatários detêm, pois, uma liberdade absoluta face aos seus mandantes[116].

Uma liberdade absoluta no que respeita a quaisquer indicações preliminares, e, igualmente, uma liberdade absoluta no que se reporta ao ulterior exercício do mandato[117].

**II –** Mais especificamente, este tipo de mandato afirma-se sempre coletivo, porque o Povo é uma realidade plúrima, e porque é essa universalidade de indivíduos quem o atribui.

De facto, o mandato coletivo implica comunhão de interesses entre todos os mandantes, mas não exige a mesma intensidade, ou mesma relevância, de semelhantes interesses[118].

**III –** Diferentemente, este mandato livre tanto pode apresentar-se simples como conjunto.

Assim, o mandato é, inquestionavelmente, simples, no que reporta aos órgãos singulares.

---

[115] Nesse sentido, Urbano, *op. cit*., pp. 116 e 129: "a relação representativa deixou de ter caráter jurídico (…). A eleição não funda, pois, uma relação de tipo contratual entre eleitores e eleitos, aliás, não estabelece qualquer ligação jurídica entre os mesmos (é-se eleito num círculo eleitoral e não por um círculo eleitoral) (…).Verdadeira desjuridificação e coletivização do processo representativo (…). O papel dos representantes não é o de ratificar decisões do Povo, mas sim o de identificar problemas e procurar soluções par eles".

[116] Nesse sentido, Costa, *op. cit*., p. 133: "o mandato parlamentar reveste-se das características próprias a que corresponde a natureza representativa: não vinculação do Deputado a qualquer compromisso de atuação; irresponsabilidade pelos atos praticados no exercício do mandato; irrevocabilidade do mandato".

[117] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 98: "o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma"; e Urbano, *op. cit*., pp. 116 e 115: "nas modernas assembleias, os parlamentares eleitos passaram a 'receber' (…) um mandato livre e não vinculado (…). É assim afirmada a plena liberdade decisional dos representantes"; "os Parlamentos liberais (…) impuseram-se como verdadeiras instituições com poder deliberativo, juridicamente independentes e autónomas (…) daqueles que vão ser representados".

[118] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit*., p. 196, não obstante referir-se ao Direito Civil: "não é de exigir que o interesse dos mandantes na realização do ato gestório seja objetivamente idêntico ou na mesma medida".

No que toca aos órgãos colegiais, o mandato é simples, igualmente, quando os respetivos titulares são eleitos em círculos eleitorais uninominais - mesmo podendo alegar-se que o Deputado, não obstante a eleição por um círculo específico, representa o todo nacional[119].

No que tange aos órgãos colegiais por referência aos quais os titulares são sufragados em círculos plurinominais, o mandato livre surge, necessariamente, como mandato conjunto.

### 2.2.2.1.2.2.3. CRÍTICAS AO MANDATO POLÍTICO LIVRE

O mandato examinando implica não apenas a inexigência de um mandato vinculado, como, indo muito mais longe, a sua expressa ou, eventualmente, implícita, proibição[120].

Invertendo, de todo em todo, a relação, jurídica, entre os mandantes e os seus mandatários.

E, bem assim, a relação, política, democrática, entre o Soberano e o seu funcionalismo[121].

#### 2.2.2.1.2.2.3.1. ANTI-JURIDICIDADE

**I -** Num contexto moderno, o Estado é Direito, o Povo é Direito, o poder é Direito, o Direito Constitucional é, inquestionavelmente, Direito.

Assim, o mandato político não pode deixar de ser perspetivado numa ótica, intrínseca e exclusiva e, apenas assim, verosimilhante e sustentável, jurídica.

Numa visão similar, ou no mínimo, paralela, à adotada por referência ao mandato civil, e, nunca, em plano extra-jurídico, politológico, ou sociológico[122].

---

[119] Nesse sentido, Urbano, *op. cit.*, p. 132: mais tarde, "a eleição-representação" dá lugar à "eleição-participação, em que já não se trata tanto de nomear um representante para que livremente decida a política a realizar, mas de aprovar um programa e dar aval a uma equipa agrupada em torno de um determinado partido".

[120] No mesmo sentido, Beçak, *op. cit.*, p. 429: "a independência gera a vedação do chamado mandato imperativo".

[121] Em sentido oposto, Miranda, *op. cit.*, p. 141: "a liberdade de ação fica condicionada pelo duplo mecanismo ascendente da eleição e descendente da responsabilidade política".

[122] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Estado*, pp. 30, 24 e 33: "Estado e Direito são a mesma coisa, sendo o Estado idêntico à ordem jurídica"; "se considerarmos o Estado uma ordem jurídica, devemos poder propor e resolver todos os problemas de teoria geral do Estado sob esse ponto de vista único"; "se se quiser manter o seu método em toda a sua pureza e integridade deve, absoluta e rigorosamente, excluir qualquer intromissão do ponto de vista político".

Nesse conspecto, indeclinavelmente jurídico, o alegado mandato representativo, o suposto mandato livre, traduz-se numa efetiva e - algo grosseira - *contraditio in terminis*.

Mais: nessa perspetiva normativa, o dito mandato livre não só não se apresenta como minimamente representativo, como se não perfila, tão-pouco, como um mandato.

**II –** Com efeito, um mandato conferido aos representantes pelos seus representados terá de se traduzir, sempre, na presença de direitos e de deveres e, para além dessa sinalagmaticidade, num qualquer modo de adstrição.

Ora, nada disso acontece, ostensivamente, com o mandato livre - ou dito representativo.

De um lado, na medida em que inexiste qualquer dever, que não, quiçá, o presuntivo dever dos representantes de serem livres.

De outro lado, considerando que, se se inverifica qualquer dever, se inverifica, então, qualquer direito político subjetivo.

Melhor: que esse alegado direito subjetivo traduz, apenas, uma autorização política em branco, que, ademais, conhece a cessação num exercício momentâneo.

Os representantes, os mandatários, fruem uma liberdade total, mas os supostos representados, os supostos mandantes, perdem-na, e perdem-na de forma integral.

Aliás, esgotando-se a escolha dos supostos representados entre eleger e não eleger os putativos representantes, os efeitos de uma abstenção quase-total seriam inexistentes[123].

**III –** Semelhante figura não pode, em consequência, merecer a designação de mandato[124].

Nem no que concerne aos mandantes, nem no que tange aos mandatários, nem no que se reporta ao sinalagma funcional entre as partes nesse modelo relacional[125].

E mais: essa figura não se apresenta, tão-somente, como denegadora de direitos políticos.

Ela surge, na sua conformação, radicalmente oposta à própria essência do Direito Natural.

---

[123] Assim, Rousseau, *op. cit*., p. 111: "os deputados do Povo não são nem podem ser seus representantes, não são mais do que elementos de uma comissão, e nada podem concluir em definitivo".

[124] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 416: "a independência jurídica dos eleitos perante os eleitores é incompatível com a representação jurídica".

[125] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit*., pp. 98 e 99: "a representação é montada sobre o mito da identidade entre o Povo e o representante popular"; "há muito de ficção, como se vê, no mandato representativo (…); "não há representação, de tal sorte que a designação dos mandatários não passa de simples técnica de formação dos órgãos".

### 2.2.2.1.2.2.3.2. ANTI-DEMOCRATICIDADE

**I -** Além de não-jurídico, o examinando mandato político livre afirma-se anti-democrático, porquanto anti-popular - ou, se se preferir, a-popular.

De facto, a independência representativa é incompatível com a soberania popular, já que determina a separação entre legitimidade eleitoral e legitimidade decisória.

Ora, se deter a legitimidade de título se afigura democraticamente imprescindível, acautelar uma permanente legitimidade de exercício, vislumbra-se tão, ou mais, essencial.

Atuar democraticamente apresenta-se tão relevante quanto ser eleito democraticamente.

Ora, o dito mandato livre, nem assegura a primeira, nem, tão-pouco, garante a segunda.

Fazendo surgir, portanto, uma efetiva menorização política do Soberano[126], do principal.

Ou mesmo, a sua verdadeira captura, pelos respetivos funcionários, pelos secundários[127].

**II –** Derradeiramente, nem o argumento, de extração sociológica, de que o poder deve ser exercido pelos mais aptos[128] - tradutor da rendição democrática ao elitismo - pode ser aduzido.

Efetivamente, com o pretérito sufrágio restrito, seriam eleitos, quiçá, os mais capacitados.

Mas essa eventual vantagem perde-se, em definitivo, na previsão do sufrágio universal.

Na verdade, hodiernamente, nem os titulares dos órgãos políticos se destacam enquanto corpo de sábios, como efeito, sobretudo, da exclusiva produção e formação partidárias.

Nem, reciprocamente, os atuais representados se perfilam enquanto conjunto de analfabetos, sem acesso à cultura e ao conhecimento, *maxime*, nos domínios da política.

Desenvolve-se, assim, o paradoxo de que, à medida que a literacia dos representados cresce - e cresce, exponencialmente, no decurso do último século - a literacia dos seus presuntivos representantes nunca parece haver decrescido de modo tão acentuado.

---

[126] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit*., p. 36: "duas vontades distintas na representação, a do eleitor, uma vontade menor e efémera, e a vontade do eleito ou representante, autónoma, advinda desse procedimento eleitoral".

[127] Nesse sentido, Urbano, *op. cit*., p. 145: "representatividade (…) pressupõe a superiorioridade dos representados em relação aos representantes (…). O conceito moderno de representação (…), ao excluir o vínculo do mandato, afasta precisamente essa superioridade".

[128] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 947: "o voto restrito funcionava (…), acreditava-se que os representantes eleitos eram os melhores, os mais capazes, os mais bem preparados para governar".

Resvalando, nos casos mais extremados, para a endogamia política, e entrando mesmo no domínio do nepotismo, com uma nova oligarquia a substituir a anterior, agora, sob o manto, espesso, da democracia.

Pior: o titular de um cargo político resultante desse tipo de eleição é menos representante, ainda, do que um titular hereditário, do que um Monarca[129].

Na verdade, se ambos independem do sufrágio e dos eleitores, a verdade é que o Rei se encontra, originariamente, mais preparado para o exercício do cargo e para a defesa dos interesses nacionais do que os Deputados, que são meros funcionários - e, ademais, funcionários, tipicamente, menores - escolhidos pelos vários partidos políticos.

### 2.2.2.1.2.3. MANDATO POLÍTICO MISTO

**I -** Num Estado moderno, a imposição de programas eleitorais partidários e de programas de governo, assumindo uma matriz integralmente vinculativa, revelar-se-ia, de todo, inexequível.

E, um mandato imperativo, nos seus moldes originais, tornar-se-ia absolutamente inviável.

Contudo, um programa eleitoral vinculativo e um programa de governo vinculativo apenas quanto a domínios mais essenciais e a questões mais previsíveis não é impensável.

Como o não é uma configuração de aspetos de mandato imperativo, de aspetos estruturais e incontornáveis, na ótica do eleitorado, e, assim, inegociáveis, livremente, pelos representantes.

**II -** É nesse quadro que, em sede de democracia indireta, que não de democracia semi-direta, emerge o designado - por uma recente doutrina constitucionalista - mandato partilhado ou mandato compartilhado.

Figura que, para os efeitos deste trabalho, preferimos nomenclar de mandato misto, na medida em que se apresenta, simultaneamente, como mandato livre e mandato vinculado.

**III –** O mandato misto assenta num compromisso, de natureza apenas política, assumido pelo representante, tipicamente, um membro do Parlamento, de exercer o mandato em articulação com os seus eleitores, em rigor, com grupos, maiores ou menores, de eleitores.

---

[129] Em sentido próximo, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 416: o órgão representativo "'representa' tanto o Estado quanto um Monarca hereditário, ou um funcionário por este nomeado".

O representante circunscreve, pois, embora não em termos jurídicos, o seu poder, em favor dos eleitores, que são referidos, por vezes, e por essa razão, como co-parlamentares[130].

**IV** – O mandato misto pode vislumbrar-se mais próximo da vinculação, e, dessarte, do mandato vinculado, ou mais afim da liberdade, e, por consequência, do mandato livre.

De facto, são múltiplos os sub-tipos possíveis, em função de uma variedade de critérios.

Assim, a iniciativa de partilha do mandato pode emergir ou do candidato ou dos eleitores.

Do mesmo modo, não se prevê nem um número de eleitores mínimo, nem um número máximo para o grupo, consubstanciando a dimensão do círculo eleitoral a única limitação.

No que se reporta às matérias objeto da partilha, estas podem ir desde um universo muito circunscrito, até a um muito elevado - senão mesmo, abarcando a totalidade.

E, no que tange a cada uma dessas matérias, a relevância da decisão do parlamentar, ou, reciprocamente, da deliberação do co-parlamentar, é passível de oscilar entre 1% e 99%.

**V –** Nos derradeiros anos, o referido modelo tem sido testado em vários ordenamentos jurídicos, quer num plano nacional, quer num sub-nacional, embora sem êxito.

Designadamente, na Suécia, em 2013, o partido político *Directdemokraterna* concorre às eleições parlamentares, ancorando-se num mandato misto, mas não elege Deputados.

E, na Austrália, o partido *Online Direct Democracy* usa a figura em eleições parlamentares, sucessivamente, em 2007 e 2013, sem lograr a eleição de representantes.

### 2.2.2.1.3. GÉNESE E EVOLUÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

A reflexão, no âmbito do Direito Público e, mais concretamente, do Direito Constitucional, sobre a temática da representação, e, por consequência, do mandato político, afigure-se este vinculado, ou apresente-se este como livre, não se vislumbra, igualmente, recente, apesar de um superior desenvolvimento dogmático privatístico.

---

[130] Em sentido diverso, Urbano, *op. cit.*, p. 153: "*government by responsible nacional parties*" (Miller e Stokes): "passa por os candidatos a um lugar parlamentar apelarem ao eleitorado na base de um programa político e de uma liderança nacionais, no sentido de que, se eleitos, se comprometem a cumprir tal programa e a respeitar os líderes nacionais".

### 2.2.2.1.3.1. IDADE ANTIGA

#### 2.2.2.1.3.1.1. ATENAS

**I –** Nas instituições jurídico-políticas da Atenas do período clássico, paralelamente à democracia direta, o modelo de governo predominante, é observável, igualmente, a fenomenologia da representação política.

Com efeito, para além da Assembleia, órgão direto, existe também o Conselho dos 500[131].

E, ademais, em complemento do Conselho dos 500, recorta-se, ainda, o Comité dos 50[132].

**II** - A democracia não-direta, contudo, não sugere uma matriz exclusivamente eleitoral.

Efetivamente, a designação dos representantes resulta, tanto da eleição, como do sorteio.

Assim, se os magistrados que desempenham funções públicas emanam de eleição, os sacerdotes a quem estão atribuídas funções religiosas são designados através de sorteio[133].

E, idêntico método é usado para a seleção do Conselho do 500 e do Tribunal do Povo[134].

Embora seja postergada para vários cargos superiores, quer militares, quer financeiros[135].

Acresce que, nalguns outros órgãos, como, paradigmaticamente, o Comité dos 50, o encargo apresenta carácter rotativo, sendo exercido, ao longo de cada ano, por sucessivos titulares[136].

---

[131] No mesmo sentido, Held, *op. cit*., p. 37: "órgão executivo e de governo da Assembleia, composto por homens maiores de trinta anos".

[132] Nesse sentido, Held, *op. cit*., p. 37: "órgão de iniciativa política junto do Conselho".

[133] Nesse sentido, Ávila, *op. cit*., p. 17: "os magistrados sacerdotes (…) eram escolhidos por sorteio e os magistrados que exerciam funções de ordem pública eram eleitos diretamente pelo Povo"; e Reybrouck, *op. cit*., pp. 63 e 64: "entre os setecentos magistrados, seiscentos eram escolhidos por sorteio, enquanto os restantes cem eram eleitos".

[134] No mesmo sentido, Reybrouck, *op. cit*., p. 63: "na Atenas clássica (…) os membros dos mais importantes órgãos de governo eram na verdade selecionados por sorteio, o Conselho dos 500 (*Boule*), o Tribunal do Povo (*Heliaia*)".

[135] Nesse sentido, Reybrouck, *op. cit*., p. 61: sorteio "não era usado para cargos superiores militares ou financeiros".

[136] Nesse sentido, Held, *op. cit*., p. 37: "o Comité dos 50, órgão de iniciativa junto do Conselho dos 500, formava-se por rotação dos membros do Conselho, que desempenhavam o cargo durante uma décima parte do mandato anual".

**III –** O modelo de governo grego clássico, consagrando, estruturantemente, uma solução democrática-direta, não exclui, pois, alguns contributos da democracia indireta[137].

Porém, o tipo de mandato que subjaz a essa última vertente democrática é o mandato vinculado, e não, decerto, um presuntivo mandato livre ou um auto-designado mandato representativo.

Mesmo se a noção de mandato, no estrito plano dogmático, é desconhecida na Idade Antiga.

### 2.2.2.1.3.1.2. ROMA

**I -** Em Roma, igualmente, para além das construções de democracia direta, comicial, observam-se contributos de democracia indireta.

É o que ocorre, nomeadamente, com os Tribunos, eleitos pelo conjunto da comunidade.

**II –** No que concerne a esta segunda vertente democrática, o tipo de mandato que persiste é, em continuidade com o grego, o mandato vinculado.

### 2.2.2.1.3.2. IDADE MÉDIA

**I -** Na transição para a Idade Média, opera-se o desaparecimento de quaisquer construções democráticas, diretas ou indiretas, como, aliás, o esbatimento do próprio Estado.

Numa fase inicial, o poder encontra-se disseminado entre múltiplos senhores, e, após a centralização - que, em Portugal, ocorre cedo - exclusivamente concentrado no Monarca.

Os Parlamentos medievais, se bem que existindo, e se bem que funcionando, não detém um verdadeiro poder, *rectius*, não são, eles próprios, parte de semelhante poder[138].

---

[137] Em sentido oposto, Rousseau, *op. cit*., p. 111: "nas antigas Repúblicas e até nas Monarquias, nunca o Povo teve representantes; não se conhecia esse termo".

[138] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 91: "os parlamentos medievais (…) não só estavam arredados do centro do poder (não eram protagonistas, mas antagonistas do poder), como a sua condição dependia exclusivamente do seu reconhecimento por parte do Monarca"; e Miranda, *op. cit.*, p. 136: "porque ao Rei se reconhece a plenitude do poder, a função da representação exaure-se praticamente na garantia dos interesses e privilégios dos estamentos, uns perante os outros e perante o Rei"

**II –** Sem embargo, é na Idade Média que se inicia a concetualização jurídica do instituto do mandato político[139].

Numa fase preliminar, os procuradores das estruturas municipais portuguesas às Cortes não se apresentam como verdadeiros mandatários, mas como simples núncios[140].

Todavia, durante este período, a referida moldura jurídica conhece sucessivas alterações.

Numa fase intermédia, os procuradores passam a deter poderes decisórios, apesar de, circunscritos em razão do objeto, existindo, pois, mandato vinculado[141].

E, numa derradeira fase, pré-moderna, os procuradores recebem poderes de decisão, limitados, sobre questões surgidas no decurso das reuniões das Cortes, não sendo erróneo falar-se num mandato, progressivamente, desvinculado[142].

Todavia, não é rigoroso sinonimizá-lo com o mandato livre moderno, não só porque este pretende afirmar-se radicalmente livre, totalmente desvinculado, mas, também, porque visa assumir um âmbito de representação global e nacional, e não setorial e local[143].

**III –** Por consequência, o mandato deferido aos representantes municipais surge, ainda, essencialmente, como um mandato vinculado, como um mandato de evidente inspiração privatística, e, por consequência, como um mandato inequivocamente jurídico.

---

[139] "A ideia dos representantes (…) chega-nos do governo feudal, deste iníquo e absurdo governo, em que a pessoa humana é degradada e desonrado o nome do Homem"; assim, Rousseau, *op. cit*., p. 111.

[140] No mesmo sentido, Caetano, *op. cit.*, p. 187: "o chamamento dos procuradores dos concelhos às Cortes ainda não constituiu, só por si, o aparecimento da representação: os primeiros delegados dos municípios eram meros mensageiros ou núncios das suas terras, que traziam às Cortes as petições e reclamações delas, mas nada podiam resolver em seu nome e em seu lugar".

[141] No mesmo sentido, Caetano, *op. cit.*, p. 187: "os procuradores às Cortes, em certa época, traziam já poderes para decidir, para tomar resoluções, mas apenas sobre os assuntos que os seus conselhos determinavam e no sentido que estes tivessem entendido".

[142] Em sentido próximo, Caetano, *op. cit.*, p. 187: "mandato representativo": "os procuradores recebem dos seus eleitores plenos poderes para decidir sobre quaisquer questões que lhe sejam submetidas e pela forma que entenderem melhor".

[143] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 115: "não é possível (…) falar-se numa representação política (…). Falta-lhe uma ótica não parcial mas global, não analítica, mas sintética, não partidária, mas geral"; e Ávila, *op. cit*., p. 22: "localismo, que impedia a visão de diretrizes políticas nacionais".

O que significa que, entre mandantes e mandatário se desenha uma relação normada e tutelada pelo Direito[144], na qual este atua no quadro anteriormente definido[145] por aqueles, e no cumprimento das instruções pelos mesmos previamente definidas.

E o que significa, naturalmente, que a relação se torna passível de revogação, a qualquer momento, e com fundamento, designadamente - se bem que não exclusivamente - no incumprimento pelo mandatário das ditas instruções dos mandantes.

**IV –** Esta construção apenas conhece um desvio, parcial, no Reino Unido, com a feitura da *Magna Charta Libertatum* (1215), que se afirma como um texto constitucional quase-moderno, antecipando as Revoluções Inglesas do século XVII[146].

Na verdade, ao ser reconhecido aos indivíduos, expressamente, um conjunto de posições jurídicas ativas frente ao Monarca, verifica-se uma clara limitação do seu poder absoluto.

Logo, a natureza jurídica do Parlamento inglês[147] vai revelar-se estruturalmente diversa da dos Parlamentos continentais, e, por inerência, o mesmo ocorrerá em sede de mandato.

Acresce que, a *Charta*, apesar do quadro tipicamente pluralista medieval, reveste um âmbito nacional, ao invés do que acontece com os forais e documentos similares.

Mais: que consagra, explicitamente, um verdadeiro mecanismo de tutela jurídica e, inclusive, de auto-tutela, de tutela não-estadual, do seu texto (art. 61º).

Mesmo se não se desenha linear a relevância, diferenciada, deste Parlamento britânico, ganhando poder com a dinastia Lancaster (1399-1485), mas perdendo-o com as subsequentes dinastias, primeiro a Tudor (1485-1603), depois a Stuart (1603-1625 e 1660-1688).

### 2.2.2.1.3.3. IDADE MODERNA

**I -** Com a inauguração da Idade Moderna, regressar-se-ia, presuntivamente, à democracia.

---

[144] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 113: "existência de uma relação jurídica entre representantes e representados".

[145] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 112: "a existência de um mandato imperativo implicava, antes de tudo, a delimitação prévia do objeto representado. O conteúdo e a extensão do mandato eram fixados antecipadamente pelos mandantes".

[146] Sobre o presente tema, desenvolvidamente, o nosso *A origem inglesa dos Direitos Fundamentais*.

[147] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit*., p. 23: "no reinado de Henrique III (1227-1272), surge o Parlamento, composto por representantes do clero, da nobreza, da burguesia e da pequena nobreza (…); "os ingleses consideram como precedente decisivo do governo representativo o Parlamento convocado em 1295 por Eduardo I, quando, pela primeira vez, a nação inteira, se encontra representada".

Não, contudo, a uma democracia direta, nem, tão-pouco, a uma democracia semi-direta.

Do que se trata, agora, é da afirmação de uma nova democracia, dita democracia indireta.

Consubstanciada num diferente tipo de mandato, o mandato político representativo[148].

*Rectius*: num, elipticamente, ficcionalmente, designado mandato político representativo.

**II –** A construção deste mandato inicia a sua progressão no Reino Unido, durante os seiscentos, estendendo-se, depois, com o característico atraso de quase um século, primeiro aos Estados Unidos da América e, imediatamente a seguir, à França.

### 2.2.2.1.3.3.1. REINO UNIDO

A precoce afirmação do Parlamento no Reino Unido - em rigor, em Inglaterra - traz como consequência relevante a antecipação, face à generalidade dos direitos continentais, da metamorfose do antigo mandato político vinculado num novo mandato político livre[149].

Sem embargo, é com Burke que essa conversão tem o seu momento decisivo e irreversível, mais especificamente, no quadro do *Speech to the Electors of Bristol* (1744).

Discurso esse no qual sustenta que o mandato político deve assumir natureza nacional[150].

Que o seu exercício não deve depender de indicações, nem conhecer qualquer vínculo[151].

---

[148] No mesmo sentido, Orrù, *op. cit*., p. 1098: "assinala paradigmaticamente a passagem da representação medieval (…) à moderna (…), e a um nível superior de abstração, numa prospetiva organizativa, da democracia dos antigos à dos modernos"; Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 98: "o mandato representativo é criação do Estado liberal burguês, como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma forma de tornar abstrata a relação Povo-governo"; e Urbano, *op. cit*., p. 142: "conceção liberal burguesa": "os representantes são-no de um sujeito não real, de uma ficção, a Nação".

[149] No mesmo sentido, Fracanzani, *op. cit*., p. 288: "antecipação dos ingleses que, já com Locke e com Burke, haviam enucleado o instituto"; e Urbano, *op. cit*., p. 121: "em Inglaterra os mandatários tiveram desde mais cedo liberdade de atuação no âmbito das assembleias (…) consequência direta da mais rápida expansão e imposição do Parlamento inglês".

[150] "O Parlamento não é um congresso de embaixadores de diferentes e hostis interesses (…), o Parlamento é a assembleia deliberativa de uma Nação, com um único interesse, no seu conjunto"; *cit. in* Cronin, *op. cit*., p. 27.

[151] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 27: "o padrinho intelectual do mandato independente é Edmund Burke. Burke pensa o governo adequado como o de uma elite representando não votantes individuais ou Povo, mas o grande, estável, interesse central que, tomado no seu conjunto, traduz o interesse nacional"; e Urbano, *op. cit*., p. 107: "Burke punha em causa dois elementos essenciais da representação medieval. a) o de que a vontade dos representados deveria sobrepor-se à dos representantes, e b) o de que o interesse geral fosse fruto da mediação entre interesses fracionados".

E que não deve encontrar-se sujeito a um controlo final popular[152], afastando, pois, quer, em termos mais compreensivos, a responsabilização política dos eleitos face aos eleitores quer, em termos mais específicos, a suscetibilidade de revogação do mandato.

### 2.2.2.1.3.3.2. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O mandato livre é, analogamente, estabelecido, nos Estados Unidos da América, desde a respetiva fundação, por influência, sobremaneira, daquela doutrina liberal inglesa[153].

Porém, a sua anterior experiência colonial implica a existência de muito maiores reservas.

Efetivamente, nenhum dos típicos mecanismos de democracia semi-direta é ignorado, desde a iniciativa popular ao referendo, passando, em múltiplas sedes, pela revogação do mandato, quer político, quer administrativo, quer, inclusivamente, judicial.

Do mesmo modo que se constata, quer na história posterior à independência, quer, inclusive, na história subsequente à feitura da Constituição, o mandato de tipo vinculado.

Observável, duradouramente, na figura das instruções aos representantes parlamentares.

E presente, ainda, mais tarde, nos primeiros anos do século XX, no movimento populista, inspirador e ativista da consagração da revogação do mandato[154].

### 2.2.2.1.3.3.3. FRANÇA

**I -** Depois da Revolução, entre os anos de 1789 e 1795, observa-se uma tensão, permanente, entre a conceção do mandato vinculado e a construção do mandato livre, que subjazem a duas correntes filosóficas, a da soberania popular e a da soberania nacional.

---

[152] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 107: "na senda da conceção *burkiana*, o controlo por parte dos eleitores da atuação dos representantes é de rejeitar, na medida em que pode turvar uma visão objetiva da realidade".

[153] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 28: "as visões de Burke influenciaram os fundadores da república americana, especialmente John Adams e James Madison".

[154] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1809: "a teoria populista encontra na sua base uma conceção estritamente imperativa do mandato, mostrando, primeiro, uma continuidade com a tradição constitucional das colónias inglesas e, depois, dos Estados-Membros da União".

**II –** Assim, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) afirma que todos os cidadãos têm o direito de participar na vida política, pessoalmente e através dos seus representantes (art. VI), numa manifesta abertura à articulação entre os dois tipos de mandato político e, inclusive, a eventuais mecanismos outros de democracia semi-direta.

Opostamente, a primeira Constituição francesa (1791) adota um sistema de governo estritamente representativo (Título III, art. 1º e 2º), e consagra o mandato livre, afastando, de forma expressa, quaisquer instruções aos Deputados da Nação (Título III, art. 2º), ainda que a legislatura assuma uma duração de apenas dois anos (Título III, Capítulo I, art. 2º).

**III –** O mandato vinculado - embora meramente teorético, porquanto o texto fundamental não conhece a vigência - encontra o seu apogeu na Constituição de 1793 (de 24 de junho).

É certo que esta refere, no preâmbulo, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão.

Todavia, no que concerne ao próprio texto, designado por Ato Constitucional, opta, resolutamente, pela afirmação da soberania popular (art. 7º), em detrimento da nacional.

E faz sobressair a enorme relevância tributada às Assembleias Primárias - ditas, significativamente, cantonais - verdadeiras assembleias de carácter democrático-direto.

**IV -** Assim, o Povo francês é distribuído, para o exercício da sua soberania, em Assembleias Primárias de Cantão (art. 2º), compostas por entre duzentos e seiscentos cidadãos eleitores (art. 12º), domiciliados naqueles há pelo menos seis meses (art. 11º).

Nas Assembleias Primárias, o voto relativo às leis é feito através de sim ou não (art. 19º).

Prevê-se, ainda, que, quarenta dias após o envio de um projeto do Corpo Legislativo, este é aceite, convertendo-se, definitivamente, em lei, se, na maioria dos departamentos, mais um, o décimo das Assembleias Primárias de cada um não reclamar (art. 59º).

E que, se reclamar, o Corpo Legislativo convoca essas Assembleias Primárias (art. 60º).

Do mesmo modo, se a maioria dos departamentos, mais um, um décimo das Assembleias Primárias de cada um deles, solicita a revisão do Ato Constitucional, ou a mudança de alguns dos seus artigos, o Corpo Legislativo é obrigado a convocar todas as Assembleias Primárias da República para deliberar se tem lugar uma Convenção Nacional (art. 115º).

Cumulativamente, a duração estabelecida para o mandato daquele Corpo Legislativo é muito circunscrita, realizando-se as eleições todos os dias primeiros de maio (art. 32º)[155].

---

[155] Nesse sentido, Urbano, *op. cit.*, p. 100: "numa primeira fase da Revolução, predomina a conceção jacobina do poder (…). O controlo pelo Povo da atividade de todos os que exercem o poder político, em particular, os parlamentares, constitui uma preocupação fundamental para os primeiros revolucionários".

Aliás, o direito de revogação do mandato não encontra assento na Constituição de 1793[156], em razão, por certo, da escassa duração do mandato e da previsão do veto popular.

Apesar de não ser desconhecido dos revolucionários de 93 e, *maxime*, de Robespierre[157].

**V** - Com o fim do Terror, o mandato livre consolida-se definitivamente, surgindo agora como sua inspiração doutrinária, mais do que o próprio Montesquieu, o Abade Siéyès[158].

Dessa renovada conceção de soberania nacional, de soberania da Nação, decorrem, enquanto principais corolários teoréticos, de um lado a insuscetibilidade de instruções aos mandatários e, de um outro, a impossibilidade de revogação do correspondente mandato.

E, na prática, da mesma resulta, em última instância, a negação da própria democracia[159].

---

[156] Em sentido oposto, Urbano, *op. cit*., p. 100: assim, "a revocação (…) dos membros do Parlamento".

[157] Assim, Ávila, *op. cit*., p. 35: "Robespierre, em 10 de maio de 1793, proferiu um discurso na Convenção em defesa do mandato imperativo, afirmando veementemente que gostaria que todos os funcionários públicos nomeados pelo Povo pudessem ser demitidos pelo próprio Povo, sem qualquer outro motivo senão o direito imprescritível que lhe pertence de revogar os seus mandatários".

[158] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., pp. 122 e 105: "o mandato representativo assentaria sobre bases dogmaticamente mais sólidas - por contraposição com o pragmatismo/empirismo inglês - e estreitamente relacionadas com a teoria da soberania nacional". "Montesquieu foi um dos autores que melhor sintetizou a necessidade de representação (…). Mas foi com Siéyès que a proibição do mandato imperativo e a consequente afirmação do mandato representativo ficariam associadas à teoria burguesa da soberania nacional".

[159] Em sentido próximo, Urbano, *op. cit*., p. 949: "rapidamente, a ficção jurídica (a ideia de soberania nacional) se transformou em ideologia política e, com isto, essa ficção foi levada ao seu extremo, conduzindo a uma oligarquia eletiva, sendo afastada toda e qualquer influência do corpo eleitoral"; e Whitehead, *op. cit*., p. 12: "Rosanvallon (…) defendeu que a representação é uma 'ficção necessária' (…), consequência do confronto de duas conceções de 'representação' na tradição republicana francesa: a conceção jurídica refere-se à unidade indivisível da república, enquanto expressão de um, abstratamente concebido, 'Povo', a conceção sociológica reflete a realidade da diversidade social (…), o que gera a crónica 'crise da representação'"; e Costa, *op. cit*., p. 130: "a vontade da Nação surge com a manifestação de vontade do órgão representativo. Não há uma vontade nacional pré-existente, que os representantes devam expressar, mas sim uma vontade nacional que resulta da representação". "Se aos representantes (…) cabe formular a vontade da Nação (…) o mandato tem pois de ser livre ou meramente representativo",

# C- RESPONSABILIDADE

## 1. NOÇÃO DE RESPONSABILIDADE

**I -** A responsabilidade jurídica, traduz-se, estruturalmente, num dever de prestação de contas.

Todavia, semelhante prestação de contas é passível de assumir carácter, meramente, final.

Ou pode, de forma mais extensa e, simultaneamente, mais intensa, consubstanciar-se num dever de resposta de natureza continuada, ou, inclusive, permanente.

Distinguindo-se, então, a responsabilidade *tout court*, da, mais exigente, responsividade.

**II -** Responsividade não significa, tão-somente, resposta, no fim do mandato, pela gestão e pelos actos praticados, seja esse mandato de Direito Privado, ou de Direito Público.

Responsividade, de um lado, implica uma atuação dos mandatários em concordância com a vontade expressa - e não com uma vontade meramente presumida - dos seus mandantes.

Responsividade, de outro lado, obriga à consideração dos interesses dos mandantes - e não só dos interesses presuntivos da coletividade - durante o conjunto do mandato[160].

## 2. FORMAS DE RESPONSABILIDADE

No que tange às formas assumíveis pelo instituto da responsabilidade, importa distinguir.

Assim, ou o conceito é jurídico, criando vínculo e implicando obrigação de prestar contas.

Ou, inexistindo semelhante vínculo, a obrigação apresenta-se como mera categoria moral.

---

[160] Em sentido próximo, Urbano, *op. cit.*, p. 151: "responsividade ou *responsiveness:* "este tipo de responsabilidade, que podemos sintetizar de modo lapidar na fórmula 'legitimação pela governação'"; "configura um tipo de responsabilidade que se prolonga no tempo - mais concretamente no período entre eleições - e que se caracteriza pela correspondência entre a atuação dos representantes e os desejos, interesses, expectativas, *etc*., dos eleitores".

## 2.1. RESPONSABILIDADE JURÍDICA

### 2.1.1. NOÇÃO DE RESPONSABILIDADE JURÍDICA

A responsabilidade jurídica consubstancia-se na obrigação de reparar um dano causado a outrem, com culpa ou sem ela, visando, ainda, no primeiro caso, desestimular tal conduta.

### 2.1.2. FORMAS DE CESSAÇÃO DO MANDATO CIVIL

**I -** Concretamente, o mandato civil, gerado por um ato bilateral - ou até, eventualmente, plurilateral - por um contrato, é suscetível de cessar através de múltiplas formas jurídicas.

Das naturais às anómalas, das consensuais às unilaterais e, *maxime*, nestas, a revogação.

**II –** Assim, a cessação pode decorrer da realização do objetivo para o qual foi constituído, porquanto a adimplência é o modo, paradigmático, de cumprimento das obrigações[161].

Porém, essa cessação pode resultar, igualmente, de situação, oposta, de incumprimento[162].

E, pode, ainda, no caso específico do mandato, independentemente do cumprimento ou do incumprimento da obrigação, ser objeto de revogação, de totalmente livre revogação.

Se bem que, em sede de responsabilidade, apenas a revogação do mandato fundamentada no respetivo incumprimento, ou pelo mandatário, ou, inclusive, pelo mandante, releve.

---

[161] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit*., p. 12: "o cumprimento é, pela lógica que decorre do próprio nascimento do vínculo obrigacional, qualquer que seja a sua fonte, a causa extintiva por excelência, por ser o modo natural de satisfação do interesse do credor, e por ser a 'fase culminante' do programa de realização assumido pelo devedor, aquando da constituição do vínculo".

[162] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit*., pp. 56, 64 e 61: "resolução por incumprimento", "também por vezes designada, com impropriedade embora, por condição resolutiva tácita"; "resolução por justa causa, a qual constitui um dos modos de extinção característicos dos contratos duradouros"; "resolução independente do cumprimento"; como "a alteração das circunstâncias".

## 2.2. RESPONSABILIDADE POLÍTICA

### 2.2.1. NOÇÃO DE RESPONSABILIDADE POLÍTICA

A responsabilidade política consubstancia-se, necessariamente, em prestação de contas.

Porém, o dano, que é co-natural à própria figura, nem tem, necessariamente, origem na prática de um ato pessoal, nem assume, eventualmente, um perfil jurídico-criminal[163], nem, sobretudo, implica, em circunstâncias normais, qualquer correspondente reparação.

A responsabilidade política encontra-se patente - ou latente - durante a integralidade do mandato, não se circunscrevendo, de nenhuma forma, ao momento do respetivo termo[164].

Tipicamente, encontra consequencialidade na antecipação do final do referido mandato.

Podendo, contudo, dessa responsabilidade, advir outro tipo de efeitos menos gravosos[165].

### 2.2.2. SUB-FORMAS DE RESPONSABILIDADE POLÍTICA

**I -** Os dois principais modelos de responsabilidade política são, de um lado, a responsabilidade política plena, e de um outro, a responsabilidade política institucional[166].

No primeiro caso, a responsabilidade tem por pressuposto a definição de uma relação genética de confiança política, ou, em termos minimalistas, de uma relação genética de não-desconfiança, de confiança presumida, ou mesmo, quiçá, de confiança negativa.

O parâmetro utilizado para a aferição assume jaez estritamente político, decorrendo da eventual efetivação de responsabilidade por violação dos atos nos quais se sustenta a relação de confiança, por outros atos que àqueles devam obediência.

No segundo caso, a responsabilidade assenta na mera existência de confiança institucional entre o órgão a quem é atribuída a fiscalização política e o órgão fiscalizado.

---

[163] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., pp. 190 e 214: "ao contrário da responsabilidade jurídico-penal, que funciona com base em critérios de estrita legalidade, a responsabilidade política opera com base em juízos de oportunidade"; "a responsabilidade política acaba por ser fundamentalmente (…) uma responsabilidade em razão da função, ao passo que a responsabilidade jurídico-penal está estritamente ligada à pessoa".

[164] Em sentido oposto, Urbano, *op. cit*., p. 178: "responsabilidade política encontra-se estreitamente conexionada com as eleições, configurando uma avaliação periódica dos governantes".

[165] Em sentido próximo, Urbano, *op. cit*., p. 189: "a responsabilidade política concretiza-se (…) na retirada de confiança que previamente havia sido depositada em alguém que vai desempenhar funções políticas".

[166] Nesse sentido, Rodrigues, *O Primeiro-Ministro…*, pp. 44, ss..

Ora, nesta situação, a politicidade funcional e a articulação relacional perfilam-se circunscritos, traduzindo-se na formação de um juízo, basicamente, formal-subsuntivo[167].

**II** - Em contrapartida, é inrigoroso falar-se em responsabilidade política difusa, porquanto, na ausência de qualquer vínculo, de qualquer suscetibilidade de resposta pelos eventuais danos, não existe, no estrito plano jurídico, tipo algum de responsabilidade[168].

### 2.2.3. GÉNESE E PROGRESSÃO DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA

#### 2.2.3.1. IDADE ANTIGA E IDADE MÉDIA

**I** - O conceito de responsabilidade política conhece as suas pioneiras - e, em simultâneo, assinalavelmente expressivas - manifestações, jurídicas, na Atenas do período clássico.

Em primeiro lugar, porque, surgindo a Assembleia como um órgão de natureza direta, como o próprio Soberano, a responsabilidade política dos eleitos e dos sorteados pela mesma teria de configurar-se absoluta, implicando, no limite a revogação do mandato[169].

Em segundo lugar, porque, indo mais longe, se consagra, inclusive, o próprio ostracismo.

---

[167] Em sentido oposto, Pinto; Correia, *op. cit*., p. 32: "a responsabilidade política institucional decorre de um órgão do Estado gozar de um poder de crítica qualificado sobre outro órgão do Estado e da possibilidade de reprovar o modo como este exerce as suas funções. No limite, essa reprovação pode levar à demissão coletiva do órgão criticado ou de um ou mais dos seus membros"; e Urbano, *op. cit*., p. 194: "a responsabilidade política institucional (…) tem como única finalidade a remoção do sujeito ou dos sujeitos políticos que nela incorrem".

[168] Em sentido oposto, Urbano, *op. cit*., p. 208: "a responsabilidade política difusa (…) consiste fundamentalmente numa forma de crítica que é dirigida a um sujeito que exerce o poder político (…). Associadas a esta categoria de responsabilidade política andam a opinião pública e os meios de comunicação social".

[169] Em sentido próximo, Held, *op. cit*., pp. 40 e 38: "impressionante responsabilidade política estabelecida em Atenas (…). O texto de Xenofonte evidencia a responsabilidade dos funcionários e dos cidadãos perante a Assembleia, o controlo popular dos governantes (…); com a finalidade de evitar os perigos da política autocrática, ou de clientela, associada às eleições diretas, estabeleceu-se uma variedade de métodos de seleção, incluindo a rotação de postos, o sorteio individual, o sorteio de grupos, que garantiam a responsabilidade dos administradores políticos".

**II -** No que concerne à Idade Média, a permanência do mandato jurídico vinculado assegura a responsabilidade dos procuradores escolhidos para a representação dos municípios em Cortes, bem como, se necessário, a descontinuação daquele mandato[170].

### 2.2.3.2. IDADE MODERNA

Filosoficamente, a responsabilidade política não se vislumbra, por completo, precludida.

Assim, afirma-se que o Parlamento, caso se revele indigno da confiança popular depositada, deve ser dissolvido[171], não se excluindo, até, o uso do direito de resistência.

No entanto, a construção perfila-se, essencialmente, organicista, coletiva, e não individualista, pessoal, dirigindo-se, sobretudo, ao Parlamento, e menos aos Deputados.

De facto, quanto à responsabilidade individual, a norma é, agora, precisamente, a inversa.

Coerentemente com o mandato livre, a prestação de contas fica excluída, e, por maioria de razão, excluída fica a suscetibibilidade de uma revogação popular desse mandato[172].

## 2.2.4. CRÍTICAS À RESPONSABILIDADE POLÍTICA

**I -** Não há democracia, não há nenhuma forma de democracia, sem representação efetiva.

Nem, sequer, sem que a essa efetiva representação se juntem, ou, se se preferir, se sobreponham, mecanismos de natureza semi-directa, quer de perfil positivo, quer negtivo.

---

[170] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 113: "o mandato imperativo determinava a responsabilidade do 'parlamentar pré-moderno' perante os seus mandantes (…). Significava o poder do representado de controlar e sancionar a atuação do representantes e o dever correspetivo deste último de se submeter ao primeiro".

[171] Nesse sentido, Ávila, *op. cit*., pp. 27 e 28: "Locke afirma que o poder legislativo, apesar de ser supremo, é um poder fiduciário limitado a fins determinados, permanecendo o Povo um poder superior para destituí-lo ou alterá-lo, quando o ato legislativo elaborado por este poder for contrário à confiança nele depositado (…); agindo o Parlamento de forma contrária ao que foi consentido, esse poder poderá ser destituído".

[172] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 98: "o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de a atender, e a quem, por tudo isso, não tem de prestar contas"; e Urbano, *op. cit*., pp. 947 e 117: "os seus titulares tornaram-se livres no confronto com os eleitores, não dependendo das suas instruções para atuar e não podendo ser por eles revocados". "Porque representa toda a Nação e não apenas uma fração da população (…), o Deputado exerce o seu mandato pelo período estabelecido na Constituição ou na lei, não podendo ser destituído por aqueles que o elegeram".

Do mesmo modo, não se concebe a representação sem a subsequente responsabilidade[173].

Uma responsabilidade, uma suscetibilidade de responsabilização, meramente potencial mas sempre exequível ou, até, permanentemente exequível, de todos os representantes[174].

**II -** Ora, nesta presuntiva responsabilidade política moderna o fenómeno não se verifica.

Em parte, porque a responsabilidade política no termo do mandato se encontra absolutamente diluída, sobremaneira, quando os círculos de sufrágio são plurinominais.

E, noutra parte, porque inexiste, em regra, o direito popular de revogação desse mandato.

Ora, sem que exista legitimidade de título e, cumulativamente, sem que se divise legitimidade de exercício, a locução democracia é, no mínimo, absurda.

---

[173] Em sentido diverso, Carlassare, *op. cit*., pp. 1 e 2: "para muitos, representação política e responsabilidade estão estreitamente ligadas, uma não pode existir sem a outra, a responsabilidade é vista como a outra face da representação. Para outros (…) esta exige a independência do representante e, assim, a sua total irresponsabilidade".

[174] No mesmo sentido, Onida, *op. cit*., p. 174: "se os representantes, uma vez eleitos, devem pensar em agir da forma mais ajustada, e não andar ao sabor dos humores dos próprios eleitores (…), em que é que se substancia a responsabilidade política?".

# D - REVOGAÇÃO DO MANDATO CIVIL

No âmbito da cessação do contrato de mandato civil, surge, como típica iniciativa unilateral, entre outras causas, a faculdade de revogação (art. 1170º, nº 1, Código Civil).

## 1. NOÇÃO DE REVOGAÇÃO DO MANDATO CIVIL

A revogação do contrato[175] de mandato civil traduz-se numa desvinculação, de natureza unilateral, com iniciativa livre, por qualquer das partes (art. 1170º, nº 1, Código Civil).

Mais: essa faculdade desvinculatória é injuntiva[176], revelando-se insuscetível de renúncia, ou de afastamento por convenção em sentido oposto (art. 1170º, nº 2, Código Civil)[177].

## 2. NATUREZA JURÍDICA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO CIVIL

**I -** O direito de revogação do mandato em exame afirma-se como um direito potestativo.

Como um direito que, embora possa ser exercido em conjunto pelas partes, não depende de semelhante acordo, nem, tão-pouco, se revela, suscetível de disposição.

Mais: como um direito, necessariamente, extintivo, como um direito sempre negativo[178].

**II –** Questão menos pacífica é a que tange à terminologia jurídica a adotar[179], mesmo se a locução revogação continua a revelar-se a mais ajustada e a legalmente empregue.

---

[175] "Revogação (direito civil)": "forma de extinção de um negócio jurídico, por manifestação de vontade, em regra discricionária, do seu autor, ou por acordo entre as partes (se se tratar de um contrato)"; assim, Prata, *op. cit*., p. 1322.

[176] No mesmo sentido, Leitão, *op. cit*., p. 310: "o art. 1170º / 1, ao afirmar a livre revogabilidade do mandato, formula esta proposição enquanto princípio injuntivo".

[177] "Exemplo paradigmático de desvinculação unilateral de um contrato"; assim, Gomes, *op. cit*., p. 81.

[178] No mesmo sentido, Leitão, *op. cit*., p. 324: "atribui um direito potestativo de revogação a cada uma delas; e Gomes, *op. cit*., p. 255: "o direito de revogação que assiste às partes no mandato é um direito potestativo; e porque o seu efeito se traduz na extinção de uma relação jurídica, podemos completar a caracterização dizendo que estamos face a um direito potestativo extintivo".

[179] "A revogação não tem permitido uma teoria geral. Mau grado manifestações nos vários Direitos, ela mantém-se dispersa por diversos institutos, unificados pela designação comum 'revogação': *révocation* ou *retractation*, em francês, *revoca* e *recesso*, em italiano, e *widerruf* (contraordem), em alemão"; assim, Cordeiro, *op. cit*., p. 659.

De facto, esta específica forma de cessação do contrato reveste uma natureza discricionária[180], quer unilateral, quer, eventualmente, bilateral, quer, mesmo, plurilateral.

E não um carácter, legalmente, vinculado, como ocorre na rescisão[181].

E não uma matriz, exclusivamente, unilateral, como na denúncia[182].

E não, simetricamente, apenas plurilateral, como no distrate[183].

## 3. FUNDAMENTOS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO CIVIL

**I -** Os contratos devem ser pontualmente cumpridos[184], não constituindo o de mandato civil exceção.

Mas, em nome de um princípio geral de liberdade, a cessação tem de ser admitida, sobretudo, nos contratos de duração longa ou indeterminada, apesar de a mesma não se encontrar estabelecida, expressamente, e com um alcance genérico, no Código Civil[185].

---

[180] No mesmo sentido, Cordeiro, *op. cit*., p. 655: "discricionária por corresponder a uma pura manifestação de vontade do seu autor, não carecendo de qualquer justificação".

[181] Nesse sentido, Gomes, *op. cit*., p. 17: "a rescisão traduziria o exercício de um poder vinculado, por contraposição á revogação, que traduziria o exercício de um poder discricionário"; e, citando Dias Marques: "a rescisão traduzir-se-ia na cessação dos efeitos do negócio provocada por declaração de uma das partes, baseada, porém, num fundamento reconhecido por lei".

[182] Em sentido oposto, Gomes, *op. cit*., p. 104: "uma tentativa de rearrumação das figuras extintivas das relações contratuais passa por reservar a revogação única e exclusivamente para os casos de revogação em sentido técnico, ou distrate. Em todos os outros casos em que a rutura do contrato pudesse operar unilateral, incondicional e discricionariamente (*ad nutum*), haveria denúncia".

[183] Nesse sentido, Gomes, *op. cit*., p. 17, citando Galvão Telles: "a revogação consistiria na livre destruição dos efeitos de um ato jurídico pelo seu próprio autor ou autores, podendo se bilateral ou plurilateral (distrate) e também unilateral consoante tenha por sujeitos duas ou mais partes ou uma só".

[184] "Celebrado o contrato, as partes auto-limitam-se a uma determinada disciplina contratual, por si mesmas autonomamente erigida (…). É nessa auto-vinculação que se consubstancia o princípio da força vinculativa ou da obrigatoriedade previstos no art. 406º, nº 1, do Código Civil"; assim, Girão, *op. cit*., p. 51.

[185] No mesmo sentido, Girão, *op. cit*., p. 58: "poderemos então concluir pela existência de um princípio geral de denunciabilidade *ad nutum* nos contratos de duração ou por tempo indeterminado, princípio esse que não pode ser derrogado ou afastado pela vontade contratual das partes, de modo a que, sem deixar de acautelar os interesses e legítimas expectativas da contraparte, qualquer dos contraentes possa reagir contra vinculações perpétuas ou demasiado longas e, nessa medida, desvincular-se, discricionária e unilateralmente, para o futuro, de certo compromisso contratual".

**II –** Porém, quanto ao mandato civil, essa tutela da liberdade individual recorta-se quase-absoluta, porque se permite (art. 1170º, nº 1)[186] a revogação unilateral, por ambas as partes, a todo o tempo, sem exigência de justa causa e, inclusive, sem fundamentação[187].

Configurando-se, dessa maneira, uma designada revogação *ad nutum* (*ou ad libitum*)[188].

**III –** Historicamente, a revogabilidade do mandato tem origem no Direito Romano[189], surgindo o *contrarius consensus*, ou o acordo de cessação, como a primeira sub-figura relevante, num contexto em que inexiste, ainda, uma construção genérica da *revocatio*[190].

Um dos fundamentos aventados é uma relação de confiança, ou mesmo, uma relação de amizade, entre as partes, que, uma vez cessada, implicaria, a examinanda revogação[191].

Contudo, à luz do atual direito positivo, o fundamento não é concebível, já que o mandato é suscetível de revogação seja qual for a causa invocada e, no limite, sem causa alguma[192].

A razão de ser da livre revogabilidade, poderia, igualmente, ser o interesse, mais especificamente, o interesse do mandante ou do terceiro (art. 1170º, nº 2, Código Civil)[193].

---

[186] No mesmo sentido, Cordeiro, *op. cit*., p. 671: "mandatos revogáveis em sentido forte e em sentido fraco: os primeiros são livremente revogáveis; os segundos, que caem fundamentalmente no âmbito do artigo 1172º são revogáveis, mas implicam o pagamento de uma indemnização"; e Leitão, *op. cit*., p. 324: Antunes Varela afirma que, apesar dos termos categóricos do art. 1170º / 1, o mandato nem sempre é livremente revogável por qualquer das partes. Só o mandato puro é livremente revogável. No art. 1170º / 2, o legislador condicionou o direito de revogação (ou de resolução) quer ao acordo do mandatário, quer a uma justa causa".

[187] No mesmo sentido, Girão, *op. cit*., p. 51: "livre revogabilidade do mandato como exceção às regras gerais em matéria de contratos".

[188] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit*., p. 219: "revogação *ad nutum* (ou *ad libitum*), uma vez que nela se manifesta uma pura e simples vontade não carecida de justificação".

[189] No mesmo sentido, Leitão, *op. cit*., p. 310: "o mandato nasce como livremente revogável no próprio Direito Romano *extinctum est mandatum, finita voluntate* (D. 17. 1. 12. 16), permanece no Direito intermédio e mantêm-se no movimento codificador, sendo desse modo consagrado naos grandes códigos europeus".

[190] Nesse sentido, Cordeiro, *op. cit*., p. 660: "não havia uma referência geral à *revocatio*, enquanto instituto jurídico: antes, casos isolados que, na evolução subsequente, permitiram construir a revogação".

[191] Nesse sentido, Gomes, *op. cit*., pp. 84 e 85: "a tentativa de explicação da livre revogabilidade do mandato pela natureza fiduciária deste contrato tem raízes no Direito Romano, assentando na consideração da mútua confiança entre as partes (confiança que seria consequência da amizade - *originem ex officio et amicia trahit* (Paulo, D. 17, 1, 1, 4)"; "quebrada ou abalada a confiança que qualquer das partes deposita na outra, estaria automaticamente justificado o 'remédio' ou a 'sanção' da revogação".

[192] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit*., p. 85: "sendo a faculdade de revogação livre, ela é possível, apesar de uma não perda de confiança pessoal do mandante no mandatário".

[193] No mesmo sentido, Leitão, *op. cit*., p. 313: "tese estrutural, que fundamenta a revogabilidade do mandato no interesse do mandante como fator condicionante de toda a relação gestória e de cooperação decorrente deste contrato"; e Gomes, *op. cit*., p. 87: "aparentemente, esta tese parece adequar-se ao regime da lei

Porque é o interesse que conduz à contratação, é o interesse que justifica a subsistência do contrato, de forma mais ou menos duradoura, e, derradeiramente, é o interesse, ou melhor, é a cessação, total ou parcial, do interesse, que fundamenta a livre revogação[194].

Ocorre que, a parte pode revogar o mandato sem que exista violação do seu interesse, e, mais, quando a revogação é contrária ao seu interesse, ou ao seu interesse objetivamente considerado.

Destarte, o fundamento da revogação do mandato civil é, em rigor, a própria liberdade[195].

portuguesa, atento o disposto no nº 2 do art. 1170º, que erige o interesse em 'critério' determinante dos limites da livre revogabilidade".

[194] No mesmo sentido, Gomes, *op. cit*., p. 214, referindo-se a Dabin: "uma vez que a relação de mandato é impulsionada pelo mandante para assunto próprio e que todo o conteúdo do mandato se encontra moldado em função do seu interesse, da sua programação gestória, não só é lógico que detenha, como *dominus*, o poder de romper unilateralmente e *ad nutum* a relação contratual, como será também lógico que essa rutura possa ser feita em quaisquer circunstâncias e quaisquer que sejam as suas motivações".

[195] Em sentido próximo, Gomes, *op. cit*., p. 72: "será mais difícil explicar uma desvinculação que, ao menos aparentemente, se não apoia sequer num motivo objetivo grave (…). O argumento para essa desvinculação, não fundamentada, discricionária, pode ser, porém, a própria vontade das partes".

# E – REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**I -** A revogabilidade, ou, inclusive, a absolutamente livre revogabilidade, ergue-se como uma das características, estruturais e definitivas, do examinando instituto do mandato.

Conforme-se este como mandato civil ou como mandato político, a suscetibilidade revogatória não pode, de nenhum modo, estar ausente, sob pena de *contraditio in terminis*.

Uma figura, designada por mandato, mas irrevogável, não é, de todo em todo, mandato.

**II –** Nem se alegue que este mandato político é radicalmente distinto do mandato civil.

Se há mandato, há mandante, há mandatário, há representação, há interesse, há vontade.

E, naturalmente, essa vontade não pode exprimir-se, apenas, num momento inicial, e alienar-se, depois, durante todo o período constitucionalmente fixado para a realização de um novo ato de sufrágio, independentemente do modo como um tal mandato é executado.

A assim não ser, a concetualização da própria democracia política assumiria sentido mitigado, ou mesmo, no limite, sentido nenhum[196].

## 1. NOÇÃO DE REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

Numa ótica de Direitos Fundamentais - e não de Direito Constitucional Organizacional, em que surge como procedimento - a revogação do mandato político afirma-se, antes de mais, como um direito subjetivo.

Como uma faculdade, como um poder, como uma vontade, como uma permissão, como uma utilidade, como uma vantagem, como uma posição - ou situação - jurídica ativa[197].

---

[196] Em sentido próximo, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 414: "a garantia democrática típica é o poder dos representados de cassar o mandato do representante, caso a atividade deste não se conforme aos seus desejos". "As Constituições das democracias modernas, porém, apenas excecionalmente conferem ao eleitorado o poder de cassar o mandato dos funcionários eleitos".

[197] Em sentido diverso, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 3: "processo no qual o eleitorado de área pode desencadear uma eleição especial para remover um representante eleito, antes do final do respetivo mandato"; e Santana, *op. cit*., pp. 11 e 138: "o *recall* é considerado, antes de um direito, um procedimento"; "procedimento básico que consiste numa primeira fase de coleta de assinaturas dos eleitores (…) e após a obtenção de um percentual mínimo de assinaturas válidas, resulta numa segunda fase na qual se realiza (…) uma eleição especial para destituir (e substituir) autoridades públicas estaduais".

Posição jurídica ativa por referência à qual os sujeitos individuais têm a faculdade de exigir ao poder político a realização de um ato de sufrágio, visando a antecipação do termo do mandato do titular de um órgão eletivo e, em caso de êxito, a sua substituição[198] [199].

Interessa-nos, pois, aqui, sobretudo, a dimensão pessoal, a dimensão de direito subjetivo.

Sem prejuízo de, em rigor, esta revogação do mandato político configurar, não um único direito político, mas um verdadeiro *cluster* de direitos, justapostos e articulados entre si.

## 2. NATUREZA JURÍDICA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

A revogação, popular, do mandato político apresenta-se, dessa forma, enquanto direito.

Tipicamente, como Direito Fundamental, mais infrequentemente, como Direito Humano.

### 2.1. NATUREZA JURÍDICA GERAL

**I -** Num contexto jusfundamental global, afirma-se como direito subjetivo, público, individual, frente, essencialmente, ao poder, e, acessoriamente, face aos remanescentes indivíduos, de origem natural, positivado, tipificado, determinado, precetivo, vinculativo, incondicionado, justiciável e, por último, fundamentado na dignidade da pessoa humana.

**II –** O direito de revogação do mandato político é um direito subjetivo, uma manifestação, indelével, de vontade.

---

[198] Corrigimos, assim, a definição proposta - há vinte e cinco anos atrás - em *O referendo…,* p. 32: "votação através da qual os membros de uma comunidade, na sequência de proposta de outro órgão representativo, de iniciativa, ou de petição populares, se pronunciam acerca da cessação ou manutenção em funções de titulares de órgãos eletivos, antes do termo do respetivo mandato".

[199] No mesmo sentido, Munro, *op. cit.*, pp. 1, 2 e 42: "o direito dos eleitores de qualquer Estado (…) de fazer cessar, por um voto negativo, o mandato de um titular público, antes de expirar o período pelo qual foi eleito"; "o poder de remover, antes do termo do mandato, qualquer eleito, pelos próprios eleitores"; e Urbano, *op. cit.*, pp. 79 e 80: "o direito de revocação popular consiste num meio ou procedimento ao dispor de um certo número ou percentagem de cidadãos eleitores, o qual tem como finalidade permitir-lhes requerer a destituição de um ou mais dos seus representantes, hajam eles sido eleitos ou nomeados (…), antes de expirar o prazo relativo ao cargo que estão a exercer. A eventual revocação terá lugar por via de uma eleição em que o Povo é questionado sobre se pretende manter ou não em funções o representante visado".

E, em simultaneidade, um corolário, incontornável, das ideias de autonomia e liberdade individuais.

**III –** É um direito público, um direito a exigir do poder um comportamento, sobretudo omissivo, mas, igualmente, comissivo, ou, simultaneamente, omissivo e comissivo.

Mais: uma suscetibilidade de exigir de carácter não reflexo, não acidental, não incidental.

**IV -** É um direito titulado, em exclusivo, por sujeitos singulares, nunca por sujeitos coletivos - designadamente, por qualquer tipo de associações políticas ou partidárias[200] - porquanto a sua ancoragem diferenciadora é, exatamente, a dignidade da pessoa humana.

**V -** É um direito frente ao poder político, o que implica, não apenas a configuração de um Estado de Direito, mas, no conspecto deste, a autonomização de duas esferas jurídicas.

De um lado, a do poder político, e, de outro lado, a de cada um dos membros comunitários.

Todavia, é-o, cumulativamente, numa indispensável articulação com o referido poder.

De facto, o contratualismo - ou conceção afim - que o inspira, não admite a sua negação, nem um condicionamento excessivo, em sede de restrição, suspensão, ou derrogação.

**VI –** É um direito, acessoriamente, secundariamente, face aos remanescentes indivíduos.

Num parcial regresso às origens, aos direitos naturais dos indivíduos frente aos restantes, embora, sempre, no quadro de um nuclear princípio de liberdade e autonomia da vontade.

**VII –** O direito de revogação do mandato político é, ainda, um direito que encontra a sua alicerção filosófica no próprio Direito Natural[201].

Não estando na disponibilidade do poder consagrá-lo, ou, pelo contrário, recusar a respetiva consagração, mas, tão-somente, declará-lo, enunciá-lo, e regulá-lo.

---

[200] Em sentido próximo, Costa, *op. cit.*, p. 145: "irrelevância do fenómeno partidário no que respeita ao seu termo. De facto, se não cabe ao partido constituir o mandato, como lhe caberia extingui-lo?". "Não só não pode o partido agir diretamente sobre o mandato do deputado eleito nas suas listas, determinando o seu fim, como (…) são irrelevantes para a subsistência do mandato quaisquer vicissitudes que sofra a relação deputado/partido, bem como as que ocorram na vida do partido".

[201] No mesmo sentido, Silva, Daniela Romanelli da, *op. cit*., p. 207: "a revogação do mandato é um direito político originário".

**VIII –** É, contudo, um direito positivado, supervenientemente, no Direito Constitucional.

Ocorrendo que a simples proclamação não implica a existência do direito, sendo exigível a sua formalização e respetiva integração num texto normativo cogente.

**IX –** Mais: é um direito nele tipificado, não uma mera referência de natureza genérica.

Não obstante a referida tipificação ser passível de um maior ou menor desenvolvimento.

**X –** É um direito determinado, pressupondo a sua existência a identificação ou, no mínimo, a identificabilidade, das normas constitucionais nas quais se inscreve.

Melhor: pressupõe, se não uma determinação absoluta - determinação essa, aliás, de matriz essencialmente mítica - pelo menos, um muito elevado grau de determinação.

**XI –** É um direito precetivo, surgindo quer a tipificação, primeiro, quer a necessidade de determinação, depois, como pressupostos necessários dessa precetividade.

Da suscetibilidade, no mínimo parcial, de aplicação, simultaneamente, direta e imediata.

**XII** – É um direito vinculativo, adstringindo, a título principal, o poder, bem como, a título acessório, os próprios sujeitos privados.

Configurando uma faculdade dos titulares ativos a exigir a estes, nos dois casos - embora em moldes e com alcances diferenciados - um específico comportamento.

**XIII –** É um direito incondicionado, impondo-se, sempre, ao legislador ordinário.

De um lado, porque não é passível de consagração em razão de critérios políticos, e, de outro, porque é insuscetível de uma denegação em razão de critérios financeiros.

Independendo de reserva de decisionalidade política, ou de sustentabilidade financeira.

**XIV –** O direito de revogação do mandato político é, naturalmente, um direito justiciável.

Não se concebem direitos subjetivos, mesmo os que não se afirmam como direitos públicos, ou fundamentais, relativamente aos quais se encontre omissa a garantia jurídica.

Mais: em que se constate a ausência da garantia jurídica maior, a garantia jurisdicional.

Logo, a improvável recusa pelos órgãos representativos de organização do procedimento de sufrágio, ou o virtual incumprimento da deliberação popular, são sempre justiciáveis.

O que não é sindicável, na generalidade dos casos, são os motivos da revogação, mesmo quando as normas os referem, porquanto estes se perfilam, exclusivamente, políticos.

**XV –** Por fim, como todos os remanescentes Direitos Fundamentais, o direito de revogação do mandato político procura o seu elemento fundador na dignidade da pessoa humana.

## 2.1. NATUREZA JURÍDICA ESPECÍFICA

**I –** Mais especificamente, o direito de revogação do mandato afirma-se, ainda, como direito-direito e direito-garantia, como direito colegializado, potestativo, extintivo, complexo, de liberdade, político, e como direito democrático semi-direto.

**II -** É um direito-direito, porque consubstancia faculdades do próprio indivíduo sobre bens específicos, sobre bens determinados, neste caso, relativos à participação política.

Mas é, cumulativamente, um direito-garantia, porque, instrumentalmente, surge como um modo de salvaguarda da efetividade da democracia e de um verdadeiro Estado de Direito.

**III -** É um direito colegializado - que não, um direito coletivo - porquanto só passível de um exercício conjugado com o exercício de outros direitos, idênticos, de outros titulares.

**IV –** É um direito de jaez potestativa porque, observados os pressupostos legais, o respetivo exercício independe da vontade do poder.

Mesmo quando tais pressupostos integrem prévia intervenção da função judicial[202].

**V -** É um direito de natureza extintiva, na medida em que o respetivo exercício, quando bem-sucedido, faz cessar, de imediato, uma pré-existente relação de mandato político entre o mandatário, o representante, e o seu mandante, o representado[203].

---

[202] No mesmo sentido, embora reportando-se ao mandato civil, Gomes, *op. cit.*, p. 19, seguindo Galvão Telles: "a revogação 'atribui (…) aos interessados o direito (potestativo) de, mediante uma sua declaração de vontade, por si só, ou integrada por uma decisão judicial, obter a cessação daquela eficácia'".

[203] No mesmo sentido, embora, de novo por referência ao mandato civil, Gomes, *op. cit.*, 255: "porque o seu efeito se traduz na extinção de uma relação jurídica, podemos completar a caracterização, dizendo que estamos face a um direito potestativo extintivo".

**VI –** O direito de revogação do mandato é, não somente um direito complexo, como, definitivamente, o direito mais complexo no âmbito dos direitos de participação política.

Agregando, no mínimo, três sub-direitos, especificamente, um direito de iniciativa popular, um direito de plebiscito e um direito de eleição.

E um direito de eleição porque, na ausência da do sufrágio revogatório do mandato, a eleição, embora ocorresse, apenas ocorreria em momento diferenciado.

Mais: porque o que se intenta não é, apenas, remover o titular do cargo eletivo, mas encontrar, através do subsequente procedimento eletivo, um substituto[204].

**VII -** O direito em questão é, sob qualquer dos seus vários ângulos, um direito político.

Um direito de liberdade, mas não um direito pessoal, não um direito do indivíduo isolado, mas de um indivíduo comunitariamente inserido, de um indivíduo fazendo parte da *polis*.

**VIII –** Finalmente, todas as valências consideradas, é um direito democrático semi-direto.

Um direito que, não obstante conter em si um mecanismo de democracia indireta, a eleição, extravasa, manifestamente, o domínio da mesma.

E um direito que, simetricamente, não se inscreve no quadro de uma democracia direta.

## 3. DIREITOS AFINS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

Embora consubstanciem Direitos Fundamentais, direitos de liberdade e direitos políticos, as várias posições jurídicas ativas assumem duas tipologias claramente distintas.

Por vezes, são, como a revogação do mandato político, negativas, incluíveis na função política de controlo.

Noutras vezes, são afirmativas, e inseríveis na função política de direção.

Em alguns casos, articulam-se com a função jurisdicional.

E, finalmente, noutros casos, assumem uma natureza *sui generis*, porque se a iniciativa é popular, o mesmo não se verifica com a correspondente decisão, ou vice-versa.

---

[204] Em sentido próximo, Santana, *op. cit*., p. 57: "o direito de revogação é o reverso do direito de eleição".

## 3.1. DIREITOS RELACIONADOS COM A FUNÇÃO POLÍTICA DE CONTROLO

Em sede geral, dentro da função política do Estado, entendemos por função política de controlo uma sub-função de matriz, sobretudo - embora não exclusivamente - negativa[205].

Que traduz, igualmente, decisão, na medida em que se constitui também como função de natureza política, e não como função neutral, ou, menos ainda, como função jurisdicional.

Mas, uma decisão política secundária, uma decisão dotada de politicidade mais mitigada.

Os direitos subsequentemente apreciados revelam, na esteira do direito de revogação do mandato político, uma natureza negativa, extintiva, reversiva, ou destrutiva.

### 3.1.1. DIREITO DE DISSOLUÇÃO POPULAR

**I -** O direito de destituição popular tem como epicentro o examinado direito de revogação do mandato político, embora compreenda, analogamente, o direito de dissolução popular.

A dissemelhança contêm-se no facto de o primeiro incidir sobre um mandato, individualizado, e de o segundo se referir a um órgão, globalmente considerado[206].

**II -** Historicamente, manifesta-se, sobremaneira, na Suíça, com a designação de *Abberufungsrecht*, se bem que, apenas num âmbito cantonal[207].

Não obstante, atenta a especificidade do conjunto do sistema político helvético, abarca, frequentemente, de forma simultânea, quer o órgão Parlamento, quer o órgão Governo[208].

Atualmente, encontra-se previsto nos Cantões de Berna (1846), Schaffhausen (1876) Solothurn (1869), Turgau (1869), Uri (1888) e Ticino (1892).

Tendo existido, ainda, em Aargau (até 1980), Baseland (até 1984) e Lucerna (até 2007).

---

[205] Nesse sentido, Rodrigues, *O Primeiro-Ministro…*, pp. 44, ss..

[206] Nesse sentido, Rodrigues, *O referendo*…, p. 32: a destituição popular "pode incidir sobre órgãos singulares, falando-se em revogação do mandato, ou sobre órgãos colegiais, denominando-se então dissolução popular"

[207] No mesmo sentido, Neves, *op. cit*., p. 1106: "a dissolução popular da Assembleia Legislativa é mais conhecida em alguns cantões da Suíça, tomando a denominação de *Abberufungsrecht*".

[208] Em sentido oposto, Cronin, *op. cit*., p. 129: "a Suíça também permite a revocação, dos seus cantões, de titulares de cargos públicos antes do termo do mandato"

Na prática, todavia, a única dissolução popular com êxito ocorre em Aargau (1862)[209].

**III –** No plano nacional, a dissolução popular existe somente no Liechtenstein (1921)[210].

Contudo, mais recentemente, encontra-se previsto em vários Estados federados alemães[211].

Assim, podem ser dissolvidos popularmente os órgãos parlamentares dos Estados de Baden-Wuerttemberg, Bavária, Berlim, Bremen, Rhineland-Palatinat e Brandenburgo.

### 3.1.2. DIREITO DE INICIATIVA POPULAR DE DESTITUIÇÃO

O direito de iniciativa popular de destituição - ou voto destituinte - aparta-se do direito de revogação do mandato político porque aquele se traduz, essencialmente, num direito de petição, dependente da vontade representativa, e não, como este, num direito potestativo.

Distingue-se, ainda, das restantes iniciativas populares, a saber, a iniciativa de realização de referendo ou de feitura de ato normativo - porque estas últimas assumem uma feição positiva e não negativa e, em simultâneo, um perfil objetivo e não subjetivo.

Finalmente, tal iniciativa diferencia-se do *impeachment* porque reveste uma natureza parcialmente popular, e porque se traduz em virtual responsabilização política, e não, como no *impeachment*, jurídica ou jurídico-criminal[212].

---

[209] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 41: "apenas um teve êxito, num Cantão que entretanto abandonou o *recall*, Aargau, em 1862".

[210] No mesmo sentido, Serdult; Welp, *op. cit.*, p. 141: remoção dos membros do "Parlamento como um todo".

[211] No mesmo sentido, Bockenforde, *op. cit*., p. 120: "os Parlamentos de Baden-Wuerttemberg, Bavária, Berlin, Bremen, Rhineland-Palatinate e Brandenburg, podem ser dissolvidos pelo Povo. A petição tem de ser subscrita por pelo menos 20% dos eleitores na eleição do Parlamento. O *quorum* exigido para que a consulta se apresente vinculativa é especialmente variável".

[212] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit*., p. 107: "com o voto destituinte procura-se tornar viável a iniciativa popular, com o encaminhamento das petições ao poder legislativo, que deflagrará ou não o procedimento de responsabilização política da autoridade pública (…). No Brasil, tem sido proposta a introdução desta figura na Constituição, a nível nacional, desde a Assembleia Constituinte, embora sem sucesso".

### 3.1.3. DIREITO DE SUFRÁGIO REFERENDÁRIO DERROGATIVO

O direito de sufrágio referendário patenteia, manifestamente, uma tipologia complexa.

A deliberação pode incidir, como é mais típico, sobre um ato a elaborar ou já elaborando, ou de forma menos usual, reportar-se a um ato vigente, propugnando a sua revogação.

E, nesta última situação, designa-se por referendo derrogativo ou referendo abrogativo[213].

Face à revogação do mandato político, que assume natureza estritamente subjetiva, o referendo, inclusive nesta valência negativada, tem natureza exclusivamente objetiva[214].

### 3.1.4. DIREITO DE VETO POPULAR

**I -** O direito de veto popular é a faculdade de obstar a que um ato normativo político, após a aprovação, a promulgação, ou mesmo a publicação, inicie a respetiva vigência[215].

Não se confundindo, desse modo, com o sufrágio referendário derrogativo, porque este é exercível num momento em que o ato jurídico-político se encontra já em vigor[216].

E porque semelhante referendo se apresenta como uma manifestação de sufrágio, não como um mecanismo *sui generis* de iniciativa popular, como acontece no veto analisando.

**II -** O veto popular diferencia-se da revogação do mandato político, de um lado, porque incide sobre atos, *rectius*, sobre atos futuros ou virtuais, e não sobre pessoas ou sobre os respetivos mandatos, e, de outro, porque estes se encontram em plena produção de efeitos.

---

[213] No mesmo sentido, Silva, José Afonso da, *op. cit.*, p. 101: "permite aos cidadãos se opor a uma lei já em vigor; os cidadãos são chamados a votar pela revogação de uma lei existente".

[214] Nesse sentido, Rodrigues, *O referendo*…, p. 33: "diverge ainda, considerada a sua natureza basicamente sancionatória, que só no referendo superveniente encontraria um mínimo de paralelismo".

[215] Em sentido próximo, Silva, José Afonso da, *op. cit.*, p. 101: "o veto popular é uma consulta popular sobre um projeto de lei ainda não sancionado, com o objetivo de impedir que se transforme em lei (…). O Povo, por meio de uma petição (…), durante a elaboração legislativa da lei, se opõe ao projeto aprovado mas ainda não transformado em lei".

[216] Em sentido oposto, Caetano, *op. cit.*, p. 371: "o veto popular pode também assumir a forma de veto resolutivo, a que se chama normalmente *referendum* revogatório: a lei, aprovada pelos órgãos representativos, entra em vigor, mas pode ser revogada se assim for decidido pelo Povo, a requerimento de um certo número de cidadãos"; e Welp; Ruth, *op. cit.*, p. 101: "as iniciativas de rejeição de leis dão aos cidadãos o poder de vetar projetos pendentes não promulgados (…), iniciativas abrogativas ou derrogativas".

**III –** Entretanto, o direito de veto popular pode revestir, juridicamente, duas formas.

Ou decorrer de iniciativa popular, contendo um número, pré-determinado, de assinaturas.

Ou surgir na sequência do envio, obrigatório, do ato pelos órgãos representativos aos destinatários, para conhecimento e eventual rejeição - como na Constituição de 1793[217].

**IV –** Na prática, este direito político popular, de imediata inspiração em Rousseau[218] - mas ao qual não é estranho, igualmente, Montesquieu[219] - é, hoje, inexistente.

## 3.2. DIREITOS RELACIONADOS COM A FUNÇÃO POLÍTICA DE DIREÇÃO

Diferentemente, por função política de direção entendemos, em geral, a função de decisão nuclear, de impulso motorizador, e de conteúdo, essencialmente, positivo[220].

Característica essa comum aos direitos subsequentes que, ao invés do direito de revogação do mandato político, ostentam carácter positivo, afirmativo e construtivo.

---

[217] "Quarenta dia após o envio da lei proposta, se, na maioria dos departamentos, mais um, o décimo das Assembleias Primárias de cada um deles não reclamar, o projeto é aceite e torna-se lei" (art. 59º). "Se há reclamação, o corpo legislativo convoca as Assembleias Primárias" (art. 60º).

[218] Assim, Rousseau, *op. cit*., p. 111: "toda a lei que o Povo, pessoalmente, não ratifique, deve ser anulada; nunca será uma lei".

[219] Assim, Montesquieu, *op. cit*., Livro II, Cap. II, p. 140: "é ainda uma lei fundamental da democracia que só o Povo faça as leis. No entanto há mil ocasiões em que é necessário que o Senado possa estatuir (…). A Constituição de Roma e a de Atenas eram muito sábias. As decisões do Senado tinham força de lei durante um ano; mas só se tornavam perpétuas por meio da vontade do Povo".

[220] Nesse sentido, Rodrigues, *O Primeiro-Ministro*…, pp. 31, ss..

### 3.2.1. DIREITO DE INICIATIVA POPULAR

Enquanto direito autónomo, a iniciativa popular ostenta um perfil diretivo, porquanto positivo.

E, simultaneamente, revela uma matriz objetiva, dado que se reporta a atos, ou político-governativos - caso do referendo - ou político-legislativos[221].

Contrastantemente, quando integrada no direito de revogação de mandato político, assume natureza negativa, de controlo, e carácter subjetivo, relativo a pessoas[222].

### 3.2.2. DIREITO DE SUFRÁGIO ELEITORAL

**I -** O direito de sufrágio eleitoral, o direito de escolha popular dos seus representantes, ergue-se, diferentemente, como mecanismo de democracia indireta - ou representativa.

Mais: como o mecanismo dos mecanismos desse modelo democrático, uma vez que, na ausência de sufrágio eleitoral, inexiste, quer democracia indireta, quer, até, democracia.

**II -** Não obstante, pode surgir associado a outros mecanismos, *rectius*, indissociável deles.

E, no âmbito de um procedimento mais alargado, pode revestir, também, jaez semi-direto.

É o que se verifica, precisamente, em sede de revogação, popular, do mandato político.

De facto, o instituto não se esgota nem na cessação do mandato, nem na correspondente vacatura do cargo, encontrando-se-lhe associada, indelevelmente, a subsequente eleição.

Melhor prova do afirmado é que, tipicamente, a deliberação popular de revogação do mandato de um titular ocorre em simultâneo com a eleição do titular que o irá substituir[223].

Mais: com a eleição de um titular que, no limite dos limites, pode ser o próprio revocável.

---

[221] Em sentido distinto, Munro, *op. cit.*, p. 1: "por iniciativa entende-se o direito de uma definida percentagem de eleitores, em qualquer Estado (…), de propor leis constitucionais ou ordinárias e de requerer que (…) estas sejam submetidas a ratificação por todo o corpo eleitoral".

[222] Em sentido diverso, Petris, *op. cit*., p. 1815: "do ponto de vista processual, o *recall* é muito semelhante à iniciativa legislativa popular"; Neves, *op. cit*., p. 1108: "a revogação popular do mandato é uma iniciativa popular que desemboca em referendo, só que é uma iniciativa de controlo, ou de oposição"; e Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 99: "consiste na outorga ao Povo do poder de participar no processo legislativo. A iniciativa popular é uma consulta ao Povo de carácter positivo, porque visa a formação de normas jurídicas novas".

[223] Em sentido diverso, Neves, *op. cit*., p. 1108: aqui, "a consulta popular assume um carácter similar ao da eleição, uma vez que os cidadãos procedem a uma escolha dos seus representantes".

### 3.2.3. DIREITO DE SUFRÁGIO REFERENDÁRIO CONSTITUTIVO

**I -** A separação entre, de um lado, o referendo constitutivo, o referendo que não ostenta perfil derrogativo, abrogativo, negativo, mas recorte positivo, e, de um outro lado, a revogação de mandato político, apresenta-se líquida.

Efetivamente, enquanto o referendo configura uma natureza objetiva, reportando-se, assim, a questões, a temáticas, a matérias, a revogação do mandato político patenteia natureza subjetiva, incidindo sobre os titulares do mencionado mandato[224].

Acresce que o referendo é - ou pode ser, caso não resulte de iniciativa popular - um ato simples, e a revogação de mandato implica, sempre, a existência de três atos distintos, um, preliminar, de iniciativa, outro, intermédio, de revogação, e um, terminal, de eleição.

**II –** O referendo constitutivo diverge, igualmente, da eleição, porque se recorta como instrumento de democracia semi-direta, enquanto a eleição se desenha - quando autonomamente prevista - como mecanismo, paradigmático, de democracia indireta[225].

### 3.2.4. DIREITO DE SUFRÁGIO PLEBISCITÁRIO

**I –** Juridicamente, nada separa o direito de referendo, quer constitutivo, quer derrogativo, do plebiscito, sediando-se, pois, a diferenciação, exclusivamente, no domínio político[226].

Especificamente, configura-se referendária a intervenção popular de morfologia, estruturalmente, ou predominantemente, objetiva.

---

[224] Em sentido próximo, preteritamente, Rodrigues, *O referendo*…, p. 20: "instituto de democracia semi-direta, consubstanciado numa votação através da qual os membros de uma comunidade se pronunciam sobre quaisquer atos jurídico-públicos, sem imediata incidência pessoal, praticados ou a praticar"; e, recentemente, Neves, *op. cit*., p. 1108: "a consulta popular de *recall* difere do referendo pois incide diretamente sobre pessoas (…) ao passo que o referendo tem por objeto a atividade das pessoas ou o resultado delas".

[225] Em sentido próximo, Rodrigues, *O referendo*…, p. 31: "a eleição projeta-se em objetos globais, isto é, em pessoas, grupos, ou programas (…). O referendo, pelo contrário, incide sobre um ou vários objetos isolados, sobre problemas específicos e sem imediata incidência pessoal".

[226] Nesse sentido, Rodrigues, *O referendo*…, p. 25: "juridicamente (…) nada separa referendo e plebiscito".

E plebiscitária aquela em que essa vertente cede o lugar a uma outra, subjetiva, aproximando-o do direito de sufrágio eleitoral[227] [228].

Nesta noção moderna, de inspiração francesa, afasta-se, pois, das suas origens romanas, democratas-diretas, para se assumir como direito de democracia semi-direta[229].

**II -** A diferenciação do presente direito de sufrágio plebiscitário face à revogação do mandato político é, numa perspetiva estritamente jurídica, *mutatis mutandis*, a que a separa do direito de sufrágio referendário constitutivo.

## 3.3. DIREITOS RELACIONADOS COM A FUNÇÃO JURISDICIONAL

### 3.3.1. DIREITO DE REVOGAÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS

**I –** O direito de revogação de decisões judiciais verte-se na faculdade, deferida aos sujeitos individuais, de proceder à cassação de decisões dos órgãos jurisdicionais, com fundamento na respetiva ilegalidade, ou, quiçá, na sua inconstitucionalidade[230].

Aparta-se do direito de revogação do mandato político quanto a dois aspetos elementares.

Um, porque incide sobre atos, e não sobre pessoas, nem sobre o mandato eletivo dessas pessoas.

Outro, porque se reporta a atos da função jurisdicional, e não a quaisquer atos da função política.

---

[227] Nesse sentido, Rodrigues, *O referendo*…, p. 26: "de entre os critérios políticos, a linha mais consistente de demarcação entre as figuras do referendo e do plebiscito acabará por relevar da sua menor ou maior polarização subjetiva"; e Cronin, *op. cit*., p. 160: "o plebiscito é um voto direto no qual os votantes são convidados a aceitar ou a recusar uma medida, programa, ou governo, da pessoa ou do partido que iniciou a consulta"

[228] Em sentido oposto, Caetano, *op. cit*., p. 372: "o plebiscito é um processo constituinte para que se apela a fim de decidir uma modificação na orientação do governo ou na Constituição".

[229] "Deriva do latim p*lebiscitum,* 'decreto do Povo' - de *plebs*, 'povo comum', e *scire*, 'aprovar, procurar, saber"; assim, Cronin, *op. cit*., p. 160; "plebiscito era, na República Romana, uma decisão soberana da plebe, aprovada em *concilium plebis*, por proposta de um tribuno da plebe sobre alguma medida"; assim, Silva, José Afonso da, *op. cit*., p. 102.

[230] No mesmo sentido, Neves, *op. cit*., p. 1121: "ao julgar uma lei inconstitucional, a maioria dos votantes pode afirmar, contrariamente à decisão do juiz, a constitucionalidade da lei e a sua consequente aplicação"; e Ávila, *op. cit*., p. 138: "revogar decisão judicial (…) que tenha negado a aplicação de lei".

**II –** O direito de revogação de decisões tem implicações profundas, não apenas na relação entre o Povo e o poder judicial, mas, sobretudo, no relacionamento entre o Povo e a Constituição.

De facto, equivale a conferir ao eleitorado o direito de interpretar, de integrar, ou, mesmo, eventualmente, de rever, por esta via indireta, o próprio texto constitucional.

Efetivamente, ao exercitar tal direito, o Povo conforma-se como um verdadeiro Tribunal Constitucional[231], ou, indo mais longe, como um efetivo re-legislador constituinte.

**III –** Este tipo de *recall* é advogado, sobretudo, no início do século passado, nos Estados Unidos da América, designadamente, pelo movimento progressista, e, mais emblematicamente, por Roosevelt, aquando da campanha eleitoral para a Presidência[232].

O seu principal escopo é acautelar os - minimalistas - direitos sociais ao tempo previstos no domínio legislativo ordinário, perante uma reiterada declaração de inconstitucionalidade pelos Tribunais, mormente, pelo Supremo Tribunal Federal[233].

Mas, a previsão normativa da revogação de decisões judiciais reduziu-se à Constituição do Colorado (1912), cessando a respetiva vigência após a declaração de inconstitucionalidade da figura pelo Supremo Tribunal desse mesmo Estado (1921).

### 3.3.2. DIREITO DE AÇÃO POPULAR

Articulando-se com a função jurisdicional do Estado, igualmente, mas posicionando-se enquanto direito político *proprio sensu*, vislumbra-se o direito de ação popular.

Os pontos de clivagem com o direito de revogação do mandato político são significativos.

Desde logo, porque a respetiva afirmação se reflete não num procedimento político, desencadeado junto do poder, mas num processo sediado nos tribunais.

---

[231] No mesmo sentido, Santana, *op. cit*., p. 73: "o Povo teria o poder final de interpretar a Constituição estadual e nacional".

[232] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1812: "Roosevelt, Presidente da República entre 1901 e 1909, sustenta abertamente o *recall* judicial na sua possível utilização contra sentenças que declarassem a inconstitucionalidade de uma lei"; e Santana, *op. cit*., p. 78: "a proposta não era propriamente a de reformar, pelo referendo dos eleitores, a decisão do Tribunal ou o seu julgamento da causa, mas de que somente poderia ser reformada a opinião e a decisão do Tribunal que considerasse uma lei inconstitucional".

[233] No mesmo sentido, Santana, *op. cit*., p. 78, citando Roosevelt: "os juízes barravam as reformas de justiça social através de uma 'monstuosa desconstrução da Constituição, uma monstruosa perversão da Constituição em instrumento de perpetuação das injustiças sociais e de opressão dos fracos e dos indefesos'".

Depois, porque, inscrevendo-se no âmbito jurisdicional, nada possui de democracia semi-direta - quando muito, de democracia indireta corrigida participativamente.

Finalmente, porque os interesses que prossegue são de vocação objetiva - como a saúde pública, a qualidade de vida, a preservação do ambiente ou do património cultural - e não de cariz apenas subjetivo, como se divisa na cessação do mandato de titulares eletivos.

## 3.4. DIREITOS POLÍTICOS ATÍPICOS

**I –** Paralelamente aos examinados, surgem outros direitos políticos, mas de natureza atípica, não se perfilando, sequer, como reais mecanismos de democracia semi-direta.

**II –** Atípicos, nalguns casos, porque, embora emergindo de uma iniciativa popular, a deliberação final atinente à revogação do mandato, não reveste a mesma natureza popular, como se observa, no âmbito federado, quanto ao Estado da Virgínia, ou, a nível nacional, na Constituição da Colômbia.

Assim, o ordenamento virginiano admite a iniciativa popular do procedimento conducente à cessação antecipada do mandato político, mas a decisão final é da competência poder judicial e não do eleitorado[234].

O ordenamento colombiano articula o direito de revogação do mandato com a existência de um mandato vinculado, encontrando a petição revogatória fundamento no incumprimento dele, mas a decisão final é deferida aos tribunais, não aos eleitores[235].

**III –** Atípicos, noutros casos, simetricamente, porque se a deliberação revogatória é popular, o mesmo se não passa quanto à iniciativa[236], como se conhece, no passado, da Constituição de Weimar, e como se visualiza, na atualidade, na Constituição da Áustria.

---

[234] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 39: "o Estado da Virgínia permite um mecanismo similar ao *recall*, no qual os peticionantes podem revocar um titular eletivo, todavia, o procedimento conduz ao julgamento por um Tribunal, e não a uma eleição".

[235] No mesmo sentido, Santana, *op. cit*., p. 84: "ao registar a sua candidatura, o candidato também regista as promessas e as ações que pretende efetuar. Se não cumpre (…), ou se age de maneira diversa (...), estará sujeito a (…) revocatória de mandato. Mas, uma vez reunidas as assinaturas requeridas pela lei para a revogação do mandato, o titular do cargo público não vai enfrentar o julgamento das urnas, mas o de um membro do poder judicial que decidirá se o detentor do mandato violou ou não a promessa eleitoral".

[236] Em sentido oposto, Welp, *op. cit.*, p. 451: "o *recall* pode ser direto quando é ativado pelo Povo através de uma recolha de assinaturas, isto é, com uma iniciativa 'bottom-up', e indireto quando a remoção da autoridade, pelo Parlamento, ou pelo Conselho, tem de ser submetida a voto de ratificação, isto é, com uma iniciativa 'top-down'".

Assim, a Constituição de Weimar (1919) prevê que o Presidente do Império pode ser demitido através de votação popular, mas na sequência de deliberação, nesse sentido, da Assembleia do Império, tomada por uma maioria qualificada de dois terços (art. 43º).

E modelo análogo subjaz à presente Constituição da Áustria, considerando que o Presidente Federal pode ser deposto em resultado de um voto popular, mas após iniciativa deliberativa tomada pelo Conselho Nacional, por maioria de dois terços dos votos expressos (art. 60º, nº 6).

Aliás, não só nenhuma destas duas construções se configura como direito de revogação de mandato político, como não surge, tão-pouco, como direito de sufrágio plebiscitário.

De facto, embora assumindo jaez subjetivo, ambas podem conduzir, tanto à revogação do mandato do Presidente da República, como, em alternativa, à dissolução do Parlamento.

Em Weimar, o não assentimento popular à demissão do Presidente do Império implica a respetiva reeleição e a dissolução da Assembleia do Império (art. 43º), e, similarmente, na Aústria, a rejeição da deposição do Presidente Federal pelo voto popular significa uma nova eleição deste órgão, e a inerente dissolução do Conselho Nacional (art. 60º, nº 6)[237].

Inexistindo, assim, quanto aos órgãos colegiais, a pessoalidade que demarca o plebiscito.

## 4. INSTITUTOS PRÓXIMOS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

Outros institutos - que não, agora, direitos - embora patenteando similitudes com o direito de revogação do mandato político, apresentam-se, não obstante, radicalmente distintos.

Num caso, o do ostracismo, porque se consubstancia em verdadeira democracia direta.

Noutros, porque são, apenas, poderes funcionais de titulares de órgãos representativos.

### 4.1. OSTRACISMO

O instituto do ostracismo encontra-se estabelecido, de uma forma expressa, na Constituição de Atenas do século VI a.C, e é exercitado, pela primeira vez, em 488 a.C..

Traduz-se no direito de votar uma sanção, proibindo a intervenção política a cidadãos que coloquem em causa, ou risquem fazê-lo, a institucionalização do sistema democrático.

---

[237] Em sentido próximo, Santana, *op. cit*., p. 62: "procedimento híbrido que mesclava características da dissolução do Parlamento e do voto de desconfiança com elementos próprios da revogação do mandato".

Atenta a sua gravosidade, o direito *sub judice* é exercido pea Assembleia, exigindo-se um *quorum* de 6.000 cidadãos - número aproximado de membros do órgão.

Mais: a iniciativa de ostracismo patenteia uma configuração direta, porquanto não resulta de proposta externa, oriunda de representantes, designadamente, do Conselho dos 500.

Especificamente, o cidadão escreve o nome do ostracizável numa peça cerâmica, designada *óstraco*, que, terminada a sessão, é deixada para o apuramento dos resultados.

Os óstracos são, então, separados por nomes, e o que recebe a maioria dos votos é condenado ao afastamento de Atenas, no prazo de dez dias, e por um período de dez anos.

Resultantemente, esta figura de matriz democrática - e judicial - enquadra-se, *de pleno*, na valência da democracia direta, e não na sua componente de democracia semi-direta.

Não sendo, pois, uma revogação de mandato político à qual surgiria acoplado o exílio[238].

## 4.2. *BILL OF ATTAINDER* E *BILLS OF PAINS AND PENALTIES*

**I -** Historicamente, vislumbram-se, no quadro da *common law*, no Reino Unido, e enquanto institutos afins da revogação do mandato político, os *Bill of Attainder* e *Bills of Pains and Penalties.*

**II -** O *Bill of Attainder* recorta-se como ato, não normativo, do Parlamento, pelo qual um indivíduo, ou grupo de indivíduos, é sentenciado, sem julgamento, com a pena de morte.

E que implica, cumulativamente, a designada corrupção do sangue, afastando os próprios herdeiros do condenado da superveniente titularidade do património deste[239].

**III -** Os *Bills of Pains and Penalties*, de natureza idêntica, estabelecem sanções penais sem implicações com o direito à vida, designadamente, o exílio e a privação de outros direitos.

---

[238] Em sentido oposto, Neves, *op. cit*., p. 1109: "deposição com exílio".

[239] Em sentido próximo, Pinto; Correia, *op. cit*., p. 17: "faculdade de o Parlamento, como titular último da soberania, poder substituir-se aos Tribunais e derrogar o *rule of law*"; "tratava-se de um juízo penal sob forma legislativa, segundo o qual o Parlamento votava uma lei individual destinada a sancionar certa pessoa, em consequência do que lhe podiam ser retirados todos os direitos civis e políticos, sendo possível que chegasse mesmo a culminar com a execução do condenado".

**IV –** Tais procedimentos assumem matriz representativa e não - nem sequer parcialmente - popular, consubstanciando poderes funcionais deferidos ao órgão Parlamento.

A única semelhança, razoável, com a revogação do mandato consistiria na natureza sancionatória das figuras.

Porém, a sanção é, nestes dois casos, uma sanção de índole penal, refletindo-se, sobretudo, em direitos pessoais, e não - ou não essencialmente - em direitos políticos.

## 4.3. ACUSAÇÃO (*IMPEACHMENT*)

**I –** A afinidade do instituto da acusação (*impeachment*) com o direito de revogação emerge da perda de um mandato de origem popular e natureza política.

Todavia, a acusação não se afirma como direito mas como poder funcional, dado que inexiste qualquer intervenção popular, quer em sede de iniciativa, quer de decisão[240].

Acresce que, em regra, encontra fundamento na prática de crime, ou de delito especialmente grave - se bem que as considerações políticas possam não lhe ser alheias.

Acresce, ainda, que, por esse facto, as garantias processuais são análogas às jurisdicionais.

E acresce, por último, que a revogação do mandato político tem, potencialmente, um âmbito subjetivo mais alargado, incluindo a generalidade dos titulares de órgãos eletivos.

**II –** As origens histórico-jurídicas do instituto em análise são, igualmente, britânicas, prolongando-se, aliás, a respetiva utilização até ao século XIX[241].

Nesse quadro monárquico, plasma-se no poder funcional atribuído à Câmara dos Comuns de desencadear uma ação, criminal, contra quaisquer membros do Gabinete, cabendo à Câmara dos Lordes, funcionando como Tribunal, o respetivo julgamento[242].

---

[240] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 2: "o *recall* distingue-se do *impeachment* porquanto é o Povo, e não a representação, a iniciar a eleição, e a determinar o resultado com os seus votos".

[241] No mesmo sentido, Pinto; Correia, *op. cit*., p. 18: "pese embora nunca tenha sido formalmente abolido, o *impeachment* jamais voltou a ser usado (desde 1806)".

[242] Em sentido diverso, Pinto; Correia, *op. cit*., p. 18: "o '*impeachment*' revestia a natureza mista político-penal, e a sua vertente política acentuou-se quando a Câmara dos Comuns sustentou que os colaboradores do Rei não podiam valer-se, para sua defesa e em relação às acusações contra si dirigidas, do facto de actuarem em nome do Monarca, e que o perdão deste nada podia contra o prosseguimento do processo".

**III –** Supervenientemente, reemerge, em contexto republicano, nos Estados Unidos da América, apontando como destinatários, agora, sobretudo, o Presidente e o Vice-Presidente.

O processo em questão inicia-se na Câmara dos Representantes e o julgamento tem lugar no Senado, órgão presidido, para o efeito, excecionalmente, pelo Presidente do Supremo Tribunal[243].

O fundamento da acusação assume, na essencialidade, uma natureza criminal, crimes graves, mas incorpora, ainda, o que designa por contravenções - *high crimes and misdemeanors*.

Em confronto, mesmo se as motivações políticas subjacentes ou indiretas não são afastadas[244], é excluída, intencionalmente, a má administração - *maladministration*.

## 4.4. REVOGAÇÃO DO MANDATO DIPLOMÁTICO OU CONSULAR

Finalmente, no que tange à designada revogação do mandato diplomático, ou do mandato consular, nem a adequada iniciativa, nem a inerente decisão, revestem natureza popular.

Logo, não se afirma como revogação do mandato político, ou mesmo como direito, mas como poder funcional atribuído, usualmente, ao Governo e ao Chefe de Estado[245].

# 5. TIPOLOGIA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

O direito de revogação do mandato político conhece, histórica e hodiernamente, manifestações múltiplas, designadamente, em razão do âmbito, alcance, tempo, causas, pressupostos, assinaturas, vicissitudes, efeitos e articulação com a subsequente eleição.

---

[243] "O Supremo Tribunal pareceria o órgão mais indicado. Mas a escolha final recaiu sobre a Câmara Alta, cuja dimensão e independência asseguravam uma certa equidade. O juramento especial e, sobretudo, a maioria de dois terços, são as duas últimas garantias de um processo justo"; assim, Chantal, *op. cit*., p. 148.

[244] No mesmo sentido, Chantal, *op. cit*., p. 149: "não responde a uma lógica puramente judicial (criminal), mas uma utilização estritamente partidária não é defensável porque teria como efeito desequilibrar o sistema político, gerando uma certa banalização da destituição".

[245] No mesmo sentido, Santana, *op. cit*., p. 66: "*recall* pode significar (…) 'destituição', ou 'exoneração', de um embaixador, ou de um enviado diplomático (cujo carácter é de Direito Internacional)".

## 5.1. QUANTO AO ÂMBITO

No que tange ao seu âmbito, a revogação do mandato político pode afirmar-se, ou estadual, ou estadual federada, ou regional - ou, porventura, local, se bem que, neste caso, como revogação do mandato administrativo.

Nalguns casos, muito raros, compreendendo, simultaneamente, a integralidade desses âmbitos, mas, mais tipicamente, restringindo-se a parte deles, ou, inclusive, a um único.

## 5.2. QUANTO AO ALCANCE

No que se refere ao alcance, a revogação do mandato político pode compreender, invulgarmente, a globalidade dos titulares eletivos[246].

Porém, normalmente, inscreve apenas parte desses titulares, excluindo, sobretudo, os atinentes ao poder judicial.

Em contrapartida, é suscetível - incoerentemente - de atingir, tanto titulares eletivos, como titulares não eletivos[247].

## 5.3. QUANTO AO TEMPO

Por referência ao tempo, na revogação do mandato político apartam-se as situações nas quais é admitida a todo o momento e as que fixam limitações.

Nalguns casos, observa-se a exclusão da revogação na fase inicial do mandato[248], em outros, a exclusão na fase final, e noutros, ainda, uma exclusão em ambos os momentos.

---

[246] Nesse sentido, Serdult; Welp, *op. cit.*, p. 140: a nível nacional "pode ser ativado contra todas as autoridades eleitas em cinco Estados, quatro deles da América Latina (Bolívia, Equador, Venezuela e Cuba) e Taiwan"; e, ao nível federado, Petris, *op. cit*., pp. 1883 e 1884: "todos os titulares de cargos eletivos, incluindo os juízes: Arizona, Califórnia, Colorado, Geórgia, Minnesota, Montana, Nevada, Nova Jersey, Wisconsin".

[247] Nesse sentido, Munro, *op. cit.*, p. 43: "ordinariamente, aplica-se apenas a eleitos; mas, nalguns casos, estende-se, igualmente, a nomeados".

[248] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 153: "a maioria dos Estados (…) proíbe a iniciativa (…) antes dos seis meses de mandato".

Igualmente, modelos existem impedindo uma segunda iniciativa revogatória no decurso do mesmo mandato, ou, quiçá, vedando-a durante um período subsequente definido[249].

## 5.4. QUANTO ÀS CAUSAS

Nesta sede, a revogação do mandato político oferece três perfis, a saber, o da inexistência de qualquer menção às causas do respetivo desencadeamento, o da previsão de causas mais típicas, e por último, a presença normativa de causas mais específicas ou localizadas.

Quanto às mais características destacam-se, sobremaneira, a incompetência e a corrupção.

Porém, com alguma frequência, surgem, ainda, a falta de saúde mental ou de saúde física, bem como a condenação, essencialmente, mas não exclusivamente, do foro criminal[250].

## 5.5. QUANTO AOS PRESSUPOSTOS

Quanto ao desencadeamento da revogação do mandato político, emergem dois modelos.

Um, admitindo-o independentemente de quaisquer pressupostos, o designado *total recall.*

Outros, fazendo a iniciativa popular depender da observância de pressupostos, quer de natureza legal, quer judicial, quer, inclusivamente, parlamentar, o chamado *partial recall*.

## 5.6. QUANTO ÀS ASSINATURAS

**I –** No que contende com a percentagem de assinaturas implicada pelo desencadeamento da revogação do mandato político, os normativos apresentam-se muito heterogéneos.

Nuns casos, agilizando o uso do direito, com uma exigência, mínima, de dez por cento dos eleitores, noutros casos, com percentagem mais alargada, emergindo, precisamente, como o obstáculo fundamental, ou mesmo definitivo, a esse uso.

---

[249] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 153: "vários Estados proíbem um segundo *recall* durante o mesmo mandato, ou, no mínimo, durante o ano seguinte (…), outros, por três ou seis meses".

[250] Em sentido próximo, Petris, *op. cit*., pp. 1814 e 1815: "falta de saúde, física ou mental, demonstração de incompetência, incumprimento dos deveres do cargo, corrupção, ato ilícito, violação do juramento prestado, abuso intencional, conversão ou apropriação indevida de propriedade ou de subvenções públicas, condenação por delito grave, incumprimento de obrigações legais, grave ilícito, cometido por ação ou omissão, violação de um código ético".

Adicionalmente, essa percentagem pode diferenciar-se por em causa se encontrar, ou o número de eleitores existente, ou o número de eleitores inscritos, ou, com maior frequência, o número de eleitores que participam na anteveniente eleição do revocável.

**II –** No que tange à metodologia utilizada para a recolha de assinaturas, esta pode ser - como é mais frequente - uma recolha dinâmica, ocorrendo na rua ou num sistema de porta a porta, ou, então, uma recolha estática, com a definição de locais públicos pré-determinados.

Do mesmo modo que, no primeiro caso, a recolha pode ser realizada ou por voluntários, quando a escala é menor, ou por profissionais, ou por ambos, quando aquela surge maior.

**III –** No que contende com o prazo para a recolha das assinaturas observam-se também flutuações relevantes, entre a inexistência e a existência de prazo, e, nesta última situação, desde a fixação de um mínimo de sessenta dias até a um máximo de duzentos e setenta[251].

## 5.7. QUANTO ÀS VISSICITUDES

Apresentando-se como complexo e procedimentalizado, o direito de revogação do mandato político é suscetível, após o respetivo desencadeamento, de vicissitudes diversas, mormente, determinando a sua caducidade.

São os casos de superveniente marcação de atos eleitorais, de *impeachment*, de demissão voluntária, de incapacidade, física ou psíquica, ou de morte do revocável, ou, ainda, naturalmente, de não-reunião do número de assinaturas exigido.

## 5.8. QUANTO AOS EFEITOS

**I -** No que tange à sua eficácia, a revogação do mandato político assume, paradigmaticamente, natureza vinculativa, adstringente, implicando a remoção do cargo.

Excecionalmente, pode configurar uma natureza consultiva, de *advisory recall*.

---

[251] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., pp. 1883 e 1884: "igualmente, o tempo máximo de circulação da petição é diferente, indo até aos 270 dias (Washington, para os titulares de cargos públicos estaduais), mas oscilando, mais tipicamente, entre os 60 e os 90 dias".

Nesse último caso, a votação reveste, de um prisma jurídico, o valor de uma recomendação[252] mas, atenta a sua origem popular, a diferença, politicamente, é mínima.

**II –** Outros efeitos jurídicos da figura podem ser a proibição de uma candidatura imediata do revocado, ou inclusivamente, a vedação de uma candidatura futura[253].

Mais: de uma candidatura a tal cargo, ou, mesmo, de uma candidatura a diferentes cargos.

Não obstante, em vários ordenamentos, é admitida uma candidatura imediata, surgindo a eleição, não como modo de censura mas, simetricamente, enquanto modo de confiança[254].

**III –** Derradeiramente, a fixação de uma data para a realização da revogação e, quiçá, em simultaneidade, da nova eleição, implica, usualmente, a imediata cessação de funções.

Restaria saber se, desde o momento da deposição de uma petição, o visado passaria a estar em mera gestão.

Mas, quanto a órgãos singulares, não encontraria paralelo no fundamento típico da gestão, o facto de ter já ocorrido demissão, embora sem a exoneração dos titulares.

E, quanto a órgãos colegiais, *maxime*, aos parlamentares, seria tecnicamente inexequível.

## 5.9. QUANTO À ARTICULAÇÃO COM A ELEIÇÃO

**I –** No contexto da revogação do mandato político, a forma mais ajustada, democraticamente, de substituição dos revocados, é, pela natureza das coisas, a eleitoral.

Mesmo se são conhecidos casos, anómalos, nos quais á revogação se segue nomeação[255].

---

[252] No mesmo sentido, Santana, *op. cit.*, p. 69: "é aplicado contra ocupantes de cargos eletivos federais, que são regidos pela Constituição dos Estados Unidos e, portanto, que são imunes ao *recall*. O instituto é adotado somente no Arizona e no Dakota do Norte"; e Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 34: "num concelho, Kingston upon Thames, em Londres, foi introduzido o seu próprio sistema de *recall* (…). O esquema não assume efeito vinculativo, mas se uma petição tiver êxito, é solicitado ao conselheiro que considere a sua demissão".

[253] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit.*, p. 151: "a maioria dos ordenamentos proíbe a pessoa destituída de se candidatar, de novo, imediatamente, ao mesmo cargo"; e Santana, *op. cit.*, p. 81: "para prevenir que um representante sujeito ao *recall* renuncie e depois seja nomeado para o mesmo cargo, as leis estaduais (…) geralmente proíbem a nomeação para o mesmo cargo, ou cargo similar, por um período de dois anos".

[254] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit.*, p. 155: "pode ser uma forma construtiva de voto de não confiança".

[255] Nesse sentido, Petris, *op. cit.*, p. 1835: "*recall* a que se segue, não uma eleição, mas uma mera nomeação com origem no partido do destituído: Alaska, Idaho, Kansas, Washington".

**II –** No que tange à eleição, esta pode surgir de forma autonomizada - embora, não independente - da revogação do mandato[256], ou realizar-se em simultâneo com essa revogação[257].

No domínio *sub judice*, as soluções conhecidas bifurcam-se, ainda, entre a suscetibilidade de candidatura do revocável, e a insuscetibilidade de tal candidatura[258].

## 6. FUNDAMENTOS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

### 6.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**I -** O fundamento estruturante da revogação popular do mandato político assume, antes de mais, uma natureza intrinsecamente jurídica, uma natureza puramente lógico-jurídica.

Da existência de um mandato, decorre, e tem de decorrer, a faculdade de o fazer cessar[259].

Quem é titular do direito de eleger outrem, de mandatar outrem, tem de ser titular, por identidade de razão, ou, quiçá, por maioria de razão, de um direito de deseleger tal outrem.

Efetivamente, o representante não detêm qualquer legitimidade própria, qualquer poder independente do do representado, é, apenas, o mandatário de um mandante, o Soberano.

---

[256] Como nos Estados americanos da Georgia, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nova Jersey, Oregon e Rhode Island; assim, Petris, *op. cit*., p. 1835.

[257] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., pp. 150 e 151: "em muitos dos Estados (…) há uma única eleição, para a destituição e a substituição. Se o eleito sobrevive ao *recall*, permanece no cargo (…). Se perde, uma segunda eleição ocorre, com o mesmo boletim, permitindo aos eleitores a escolha do substituto". E, "em certas ocasiões, um voto no *recall* é bem-sucedido, e todavia, a pessoa revocada consegue o número de votos necessário para ser reeleita". São os casos, nos Estados Unidos da América, do Arizona, Califórnia, Colorado, Nevada, Dakota do Norte e Wisconsin; assim, Petris, *op. cit*., p. 1835.

[258] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 150: "alguns Estados (…) permitem ao revogável surgir no boletim de voto enquanto candidato à reeleição; logo, o revogado pode, concebivelmente, ganhar a imediata eleição".

[259] No mesmo sentido, Neves, *op. cit*., p. 1124: "corolário lógico do direito de eleição: pode-se eleger, pode-se destituir".

Concomitantemente, admitir, no estrito plano jurídico, e jurídico-principial, a irrevogabilidade do mandato político, equivaleria a travestir o servidor no senhor[260] [261].

**II –** Acresce que, quem mandata, e quem mandata politicamente, mandata com um fim.

Generalista, seguramente, mas que não pode ser, senão, ou uma adequada representação dos seus interesses - egoístas e altruístas - ou a representação dos seus próprios valores.

Ora, caso aqueles interesses ou, sobretudo, estes valores, sejam, manifestamente, improsseguidos, preteridos, negados, vilipendiados, ou corrompidos, é abstruso exigir a submissão do mandante ao presuntivo mandatário, até ao termo normal desse mandato[262].

Isto é, verificando-se, no mínimo, a existência de justa causa, ou de justa causa manifesta, a irrevogabilidade do mandato político torna-se insuscetível de fundamentação lógica[263].

**III -** Mais: seria incompreensível a existência de revogação do mandato político no âmbito dos partidos, *rectius,* dos partidos democráticos, e, especificamente, daqueles que elegem diretamente os seus dirigentes - *maxime,* o respetivo líder - e, simultaneamente, a não existência de revogação desse mandato político no que concerne ao próprio Estado.

Efetivamente, se se configuram como planos político-constitucionais diversos, um extra-estadual, ou pré-estadual, e o outro estadual, a correspondência entre ambos é manifesta.

---

[260] "O ato pelo qual um Povo se submete aos seus chefes não é um contrato (…), é apenas uma incumbência, um cargo, pelo qual, simples funcionários do Soberano, em seu nome, exercem o poder de que os faz depositários, e que aquele pode limitar, modificar, ou revogar, quando o entender", assim, Rousseau, *op. cit*., p. 70.

[261] No mesmo sentido, Swan, *op. cit*., p. 298: "para utilizar uma expressão *oregoniana*, o Povo deve poder afastar dos seus funcionários públicos como um fazendeiro afasta os seus trabalhadores contratados"; e Friedman, *op. cit*., p. 68, em termos mais gerais: o que se pretende é "uma sociedade que preserve e expanda a liberdade humana, mas que mantenha o governo no seu lugar, fazendo dele o nosso servo e não o deixando tornar-se o nosso dono".

[262] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 133: "o *recall* permite (…) que os eleitores não tenham de aguardar pela eleição subsequente para afastar um titular de um cargo público, incompetente, desonesto, sem resposta, ou irresponsável"; e Gomes, *op. cit*., p. 91, embora sobre o mandato civil, citando Marnierre: "se fosse de outra forma, aquele que uma vez depositou erroneamente a sua confiança, suportaria indefinidamente as consequências, enquanto, com a revogação do mandato, estaria a tempo de limitar, ainda, os danos".

[263] No mesmo sentido, embora para o Direito Civil, Gomes, *op. cit*., p. 65, citando Batista Machado: justa causa é "qualquer circunstância, facto ou situação, em face da qual, e segundo a boa-fé, não seja exigível (…) a continuação da relação contratual (…). Todo o facto capaz de fazer perigar o fim do contrato ou de dificultar a obtenção desse fim, qualquer conduta que possa fazer desaparecer pressupostos, pessoais ou reais, essenciais ao desenvolvimento da relação, designadamente qualquer conduta contrária ao dever de correção e lealdade (ou ao dever de fidelidade na relação associativa)".

## 6.2. FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**I -** Não obstante, o fundamento da revogação popular assume, igualmente, matriz política.

Que decorre da exigência popular de uma democracia mais madura, mais efetiva, mais proactiva, mais responsiva, de uma democracia claramente mais democrática.

Com o inerente impedimento de modelações, *de facto*, oligárquicas, auto-referenciais, endo-gâmicas, nepóticas, negligentes, incompetentes, ou, quiçá, corruptas, apesar de uma matriz, juridicamente, democrática, pluralista e pluripartidária.

**II -** Ora, o estabelecimento dessa democracia não exige só a presença de mecanismos genuinamente democráticos de designação dos representantes.

Essa democracia postula, inseparavelmente, mecanismos fiáveis de controlo dos mandatários, dos representantes, pelos representados, pelos mandantes[264].

E o direito de revogação do mandato político emerge, precisamente, como um modo de garantir, eficazmente, tal controlo dos eleitores face àqueles que elegem.

De certificação de que agem no sentido da prossecução dos interesses e dos valores - pelo menos, dos mais elementares - daqueles que lhes confiam essa tarefa política.

Dessarte, a revogação do mandato encontra, politicamente, o essencial da respetiva ancoragem na responsabilização dos mandatários frente aos seus mandantes[265].

Mas mais: o direito de revogação do mandato político destaca-se da integralidade dos mecanismos semi-diretos de controlo, em razão das características do controlo permitido.

Na verdade, o direito em exame não configura, apenas, uma forma de responsabilização política, no sentido mais comum da locução, de exigência de prestação final de contas.

Este direito conforma, diversamente, um instrumento de democracia semi-direta que potencia um controlo político permanente, de toda a ação representativa.

---

[264] No mesmo sentido, Swan, *op. cit*., p. 306: "o direito de eleger e o direito de revogar o mandato complementam-se reciprocamente (…). Um sufrágio incluindo um, mas não incluindo o outro, é fragmentário e apenas putativamente democrático".

[265] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 130: "o *recall* assenta na teoria política que os eleitores devem manter o direito de controlo sobre os titulares por si eleitos"; Ávila, *op. cit*., p. 73: "a questão da responsabilidade do mandatário é, hoje, o principal fundamento do *recall*"; e Urbano, *op. cit*., p. 225: "um mecanismo de responsabilidade política que teoricamente poderia ser utilizado para remover os parlamentares individuais é o *recall*".

Nalguns casos, integral, podendo ser usado a qualquer momento, e noutros, parcial, ficando dependente de limites, mais ou menos relevantes, de natureza temporal[266].

**III -** A revogação do mandato político afirma-se, pois, enquanto valência mais exigente daquela responsabilidade política, enquanto mecanismo de responsividade política[267].

Responsividade política que traduz uma avaliação contínua, pelo mandante, da prestação política do mandatário, em substituição da usual, e ineficaz, avaliação terminal da mesma.

**IV -** As razões elementares da necessidade, da imperiosidade, de semelhante responsividade política emergem, basicamente, da incompetência, da corrupção, ou, da incompetência e da corrupção, dos mandatários[268].

Mas não se esgotam nestas, albergando, ainda, o incumprimento programático, ou, de outro ângulo, uma quase imediata afasia por referência aos compromissos pré-eleitorais assumidos para com os seus mandantes[269].

E permitem circunscrever, parcialmente, os fenómenos de má-administração, e restaurar uma confiança política, mínima, na ação dos representantes[270].

---

[266] No mesmo sentido, Munro, *op. cit.*, p. 46: "o principal argumento a favor do *recall* (…) é a eficiência do controlo popular sobre o eleito". "Compele cada titular a ver cada um dos seus atos à luz do que os eleitos pensam sobre eles"; Swan, *op. cit*., p. 298: "o *recall* é baseado na teoria de que o Povo tem de ter um controle mais direto e elástico sobre os seus representantes eleitos"; e Cronin, *op. cit*., pp. 133, 249, e 130: "os eleitores devem ter um direito de controlo, explícito e contínuo, sobre os titulares eleitos"; "máxima e continuada prestação de contas"; "controlo contínuo, calculado para preservar em todos os momentos a relação (…) entre o Povo e os seus representantes".

[267] No mesmo sentido, Munro, *op. cit.*, pp. 46 e 47: "meio de manter os titulares responsáveis e responsivos à opinião pública"; e Cronin, *op. cit*., p. 133: "com a espada de um potencial *recall* suspensa sobre si, os titulares permanecerão alerta, e honestos e responsivos".

[268] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., pp. 243 e 146: "o *recall* tem sido sobretudo usado para afastar incompetentes, arbitrários, ou corruptos, titulares de cargos públicos"."O objetivo principal e histórico uso do *recall f*oi a remoção de titulares de cargos públicos corruptos ou irresponsáveis"; e Ávila, *op. cit*., p. 138: "combater a corrupção e a incompetência das autoridades públicas".

[269] No mesmo sentido, Swan, *op. cit*., p. 299: "após o Povo eleger um homem ardendo de zelo patriótico, ele sofre um género de acidente intracerebral. Ele deixa de ser capaz de interpretar a *vox populi*. A sua memória falha. As suas anteriores ideias claras sobre as questões públicas tornam-se confusas e incoerentes. As plataformas partidárias e as promessas pré-eleitorais não significam, agora, nada (…). O *recall* propõe-se auxiliar o titular eleito a manter o estado de espírito do candidato".

[270] Em sentido próximo, Whithead; Welp; Ruth, *op. cit*. p. 218: "as classes políticas profissionais que se cristalizaram (…) são amplamente percecionadas como manipulativas, talvez desonestas, e sem conexão com aqueles que alegam representar"; e Neves, *op. cit*., p. 1109: "o referendo de revogação de mandato aparece como uma forma de crítica e desaprovação dos cidadãos diante da má representação".

Ou até, noutro âmbito, reduzir as manifestações de sobranceria, arrogância, menosprezo, ou pura e simples indiferença, políticas, daqueles supostos representantes[271].

Aliás, diretamente proporcionais ao tempo que medeia entre a realização do último, e a realização de novo, e convenientemente programado, ato eleitoral.

## 7. VANTAGENS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

São múltiplas, democraticamente impressivas, e sobrepujando, de forma inequívoca, os deméritos, as utilidades de uma previsão do direito de revogação do mandato político.

### 7.1. CONTROLO, SIMULTÂNEO, DA INCOMPETÊNCIA E DA CORRUPÇÃO

Em primeiro lugar, permite combater fenómenos, progressivamente mais graves e mais alargados, quer de incompetência, quer de corrupção, quer de incompetência e corrupção.

E, combatê-los, imediatamente, através de um procedimento sem excesso de formalismo.

Emergindo, nesse plano, como uma alternativa simplificada à acusação (*impeachment*)[272].

Ou, nas remanescentes circunstâncias, como um instrumento mais expedito face ao processo, por vezes interminável - e, não menos frequentemente, *kafkiano* - jurisdicional.

### 7.2. REFORÇO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Em segundo lugar, potencia o interesse de um maior número de membros da comunidade pela participação política.

O que, por seu turno, impulsiona uma maior aquisição de informação e de cultura políticas, uma melhor, porque mais efetiva e consciencializada, cidadania.

---

[271] Em sentido próximo, Swan, *op. cit*., p. 301: "o desrespeito ou a indiferença para com o Povo poderão ser punidos com uma ejeção sumária do cargo"; e Cronin, *op. cit*., pp. 156 e 155: "o *recall* combate a arrogância do eleito"; "relembra aos eleitos que são apenas agentes temporários de um público que devem servir".

[272] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 135: "obter documentos oficiais e todas as necessárias provas num julgamento de *impeachment* tem de ser mais exato, e é por vezes impossível, e a corrupção é, frequentemente, muito difícil de provar em tribunal".

Mitigando, dessa forma, a apatia, a abstenção, a frustração, e, sobretudo, a alienação[273].

Ou até, indo mais longe, optando pelo exercício continuado de funções politicas ativas[274].

## 7.3. ACRÉSCIMO DO CUMPRIMENTO PROGRAMÁTICO

Em terceiro lugar, reduz o tradicional incumprimento programático dos representantes, no intervalo entre sufrágios.

Incumprimento programático assente quer na natureza livre do mandato, quer - para os efeitos de que aqui se cura - na *tenure* que inere à irrevogabilidade desse mandato.

## 7.4. VIABILIZAÇÃO DA RESPONSIVIDADE POLÍTICA

Em quarto lugar, viabiliza, mais do que responsabilização política, responsivização política.

Mais do que uma responsabilização final e, essencialmente, teorética, uma contínua, e efetiva, responsabilização[275].

## 7.5. CONTRIBUTO PARA A REDUÇÃO DA TENSÃO POLÍTICA

Em quinto lugar, pode consubstanciar uma sensível redução da tensão política.

De facto, embora, como parte significativa dos instrumentos de democracia semi-direta, revista carácter dilemático, dicotómico, permite uma discussão pública.

Podendo, assim, funcionalizar-se como válvula de segurança sistémica[276].

---

[273] No mesmo sentido, Rousseau, *op. cit*., p. 9: "como cidadão de um Estado livre e membro do Soberano, o direito de votar bastaria para me impor o dever de me instruir a este respeito"; e Cronin, *op. cit*., p. 134: "o *recall* oferece à pessoa média uma razão para permanecer informada sobre os desenvolvimentos cívicos entre eleições".

[274] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 247: "as pessoas são atraídas para a política através destas campanhas, uma parte delas continua ativa e, por vezes, candidata-se a cargos como consequência desse prévio envolvimento".

[275] Em sentido próximo, Munro, *op. cit.*, p. 51: "o *recall*, afirma-se, pode ser usado para obter as vantagens de dois métodos de designação - a eleição e a nomeação - sem conter as desvantagens de qualquer deles".

[276] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 134: "oferece um mecanismo de válvula de segurança para os sentimentos intensos (...). Ainda que o *recall* possa criar fricção e faciosismo no curto termo, no longo,

## 7.6. ASSUNÇÃO FÁCTICA DE UM PERFIL PREVENTIVO

Em sexto lugar, pode operar, não enquanto mecanismo punitivo ou repressivo, mas, apenas, como instrumento político preventivo.

O que significa que a mera consagração, a pura suscetibilidade de utilização, se torna suficiente para que não seja necessário - senão a título excecional - um real desencadeamento[277].

Aliás, não acidentalmente, o direito em exame é referido, na doutrina anglo-saxónica, como *the gun behind the door*.

## 7.7. POTENCIAÇÃO DO ALARGAMENTO DOS MANDATOS POLÍTICOS

Em sétimo lugar, pode induzir a extensão dos mandatos políticos, determinando não um aumento dos custos eleitorais, mas uma sua significativa redução[278].

Com efeito, sendo viável, a qualquer momento, ou durante parte significativa do tempo, revogar o titular eleito, não se justificam mandatos de extensão diminuta.

## 7.8. RACIONALIZAÇÃO E TUTELA POLÍTICAS DA AÇÃO PARTIDÁRIA

**I -** Por último, mas não menos importante, em oitavo lugar, implica uma relevante compressão da intervenção partidária estadual.

*Rectius*: da ditadura exercida sobre os representantes eleitos e, mais grave, da absoluta irrepresentação democrática, por estes, dos presuntivos representados.

---

usualmente, fornece meios para solucionar conflitos que, de outro modo, poderiam intensificar-se a criar ainda maior polarização"; e Serdult; Welp, *op. cit.*, p. 140: "pode operar como uma catarse".

[277] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 224: "a simples circulação de petições (…) por vezes 'encoraja' os eleitos a reconsiderar o que estão fazendo e como o estão fazendo"; e Ávila, *op. cit*., p. 139: "mesmo não sendo utilizado em larga escala, o carácter preventivo do mecanismo é salutar".

[278] Munro, *op. cit.*, p. 48: "um ponto comumente citado a favor do *recall* é que permite a extensão dos mandatos, sem o risco do estabelecimento de uma burocracia". Mais: "se o *recall* (…) conseguir promover a prática de manter nos cargos por longos períodos aqueles que provem ser competentes, terá rendido um considerável serviço à causa da boa gestão".

**II -** Desde logo, porque impede a gestão partidocrática dos ciclos eleitorais e o eleitoralismo pré-eleitoral, com a tradicional aquisição de votos, designadamente, junto de um feixe de minorias, qualificadas como potenciais votantes no partido ao tempo no poder, dado que a revogação é passível de ocorrer a qualquer momento desse mandato.

Depois, porque obriga à mutação de uma responsividade desses partidos políticos direcionada, sobretudo, para os grupos de interesse e para os financiadores das suas campanhas, para uma responsividade frente aos eleitores, frente ao próprio Soberano[279].

Finalmente, porque torna necessária uma seleção e seriação internas mais exigentes dos candidatos a sufrágio, dado que se encontram mais expostos e vulneráveis face ao Povo.

De um lado, impedindo, por esta via, fenómenos mais extremados de incompetência[280].

E, de outro lado, reduzindo, através dessa solução, casos mais manifestos de corrupção[281].

## 8. ALEGADAS DESVANTAGENS DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO: REFUTAÇÃO

Entretanto, o direito de revogação de mandato político não se apresenta incontroverso, perfilando-se alargadas, e, cumulativamente, heterogéneas, as objeções que suscita[282].

### 8.1. OPOR-SE-IA À DEMOCRACIA INDIRETA

**I -** Afirma-se, em termos mais gerais, que é incompatibilizável com a democracia indireta.

Ora, a revogação do mandato político é, indubitavelmente, contrária, oposta, à aludida democracia indireta, pela razão, óbvia, de que é um instituto de democracia semi-direta.

---

[279] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 134: "o *recall* torna os titulares de cargos públicos responsáveis não para com os doadores das suas campanhas, mas para com os seus constituintes".

[280] No mesmo sentido, Wilson, *op. cit*., p. 78: "a máquina da nomeação tornou-se a coluna vertebral da organização partidária. Através dela os líderes locais são recompensados com influência ou cargos, e mantidos leais, vigilantes e energéticos (…). Através dela as maiorias nacionais são constituídas (…). A punição infligida é definitivamente e claramente compreendida. Não nomeará quaisquer homens que, no seu cargo, tenham sido desobedientes aos comandos partidários".

[281] "A *Transparência Internacional* publicou o seu último *Barómetro da Corrupção Global*, e as conclusões são absolutamente chocantes: os partidos políticos são olhados, em todo o Mundo, como as mais corruptas organizações da Terra"; assim, Reybrouck, *op. cit*., p. 165.

[282] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., pp. 133 e 243: "poucas questões democráticas geraram tão afiada divisão de opinião quanto o *recall*". "O *recall* é, em múltiplos aspetos, a mais controversa das práticas democráticas diretas".

E porque o escopo da democracia semi-direta é que a mesma seja, efetivamente, e não apenas pretensamente, nominalmente, putativamente, imaginariamente, uma democracia.

**II -** Em termos mais específicos, sustenta-se, igualmente, que priva os representantes dos poderes funcionais indispensáveis à respetiva intervenção política[283].

O que é falso, considerando que esses poderes são, precisamente, os mesmos, durante a integralidade do mandato, quer esteja prevista, quer não esteja, a dita revogação.

**III** - Objeta-se, ainda, que o poder se concentra no Povo, atenta a configuração de um ciclo democrático completo, englobando uma eleição, uma petição de deseleição e, novamente, uma eleição.

Mas não é assim, porque, ao longo do mandato, o poder se sedia nos representantes, apenas no início e no fim desse mandato transitando para os representados.

Para além de que, em democracia, o modelo perfeito - mesmo se utópico - é, precisamente, o da concentração da titularidade e do exercício do poder no Povo e nunca o da sua partilha com supostos representantes.

**IV –** Finalmente, alega-se, nesta sede, que a revogação se revela antagónica aos designados princípios republicanos[284], ou, quiçá, a uma - mitológica - ética republicana.

À ideia de que devem encontrar-se os titulares mais competentes, mais meritosos, mais probos, e assegurar-se-lhes o exercício livre das suas competências até ao fim do mandato.

Ocorre que, não se vislumbra onde procurar - e, menos ainda, onde encontrar - no interior de uma partidocracia extrema, titulares dotados de tão elevadas qualidades.

Mais: que não é exigível à comunidade, em nome desses virtuais princípios, a aceitação dos danos económicos, políticos, éticos, resultantes de uma manifesta incompetência, de uma evidente corrupção, ou, sobretudo, de incompetência e de corrupção, desses titulares.

---

[283] Nesse sentido, Munro, *op. cit.*, p. 25: "uma das alegações relativas ao *recall* é a de que contraria o princípio do governo representativo, porque a sua adoção priva os representantes de poder e responsabilidade".

[284] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit.*, p. 135: antagónica "com a ideia de eleger bons legisladores e funcionários e depois dar-lhes a oportunidade de governar até à próxima eleição".

## 8.2. IMPLICARIA UM MANDATO VINCULADO

**I -** Sustenta-se, de forma análoga que a previsão da revogação do mandato implica o estabelecimento de um mandato vinculado, em alternativa ao existente mandato livre[285].

Mas, o estabelecimento da revogação do mandato político não obriga, de nenhum modo, à configuração de um mandato vinculado - e, menos ainda, com este se sinonimiza[286].

A revogação do mandato prende-se com a responsividade, intervindo num momento final[287], enquanto o mandato vinculado se refere à existência, preliminar, de instruções.

Partição que é confirmada pelo facto de, em todos os ordenamentos jurídicos nos quais existe revogação do mandato, não existir mandato vinculado, mas mandato livre.

Aliás, para que a revogação do mandato político encontre fundamento, basta que o titular eletivo seja incompetente, ou seja corrupto, ou, em simultaneidade, seja incompetente e corrupto, não se exigindo qualquer desrespeito por anteriores indicações populares.

**II -** Sem embargo, os dois institutos podem - e, preferencialmente, devem - articular-se.

O mandato imperativo não é de nenhum modo, incompatível com a existência de democracia[288], podendo, antes, surgir como um útil modo de seu aprofundamento.

Nesse contexto, traduzindo-se o mandato imperativo na existência de instruções prévias, e erguendo-se a revogação como sanção pela desobediência de tais instruções.

**III –** Hodiernamente, o único verdadeiro mandato imperativo observável é o mandato dos eleitos face aos respetivos partidos, aos quais devem, em exclusividade, a sua eleição[289].

---

[285] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 225: "é basicamente consensual a opinião de que ele choca frontalmente com o princípio da proibição do mandato imperativo".

[286] Em sentido diverso, Santana, *op. cit*., p. 42: "embora os progressistas (americanos) pregassem a instituição do *recall*, sob a justificativa de estarem implantando o mandato imperativo (…), na verdade o que fizeram foi instaurar, apenas, um dos aspetos desse mandato imperativo: a sua revogabilidade".

[287] Em sentido próximo, Ávila, *op. cit*., p. 137: "o fundamento do *recall* não é o caracter imperativo do mandato, mas os princípios que fundamentam a própria República (…), cidadania, legitimidade, igualdade, participação, responsabilidade, prestação de contas, dignidade da pessoa humana, probidade, pluralidade e transparência".

[288] No mesmo sentido, Kelsen, *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 417: "o chamado mandato imperativo, e a cassação do mandato de funcionários eleitos, são instituições democráticas".

[289] Em sentido próximo, Urbano, *op. cit*.…, p. 956: "no moderno Estado de partidos, o membro do Parlamento tornou-se fundamentalmente um operador externo do partido político".

Por maioria de razão, em quadros constitucionais como o português, em que os partidos detêm, há cinquenta anos, o monopólio da apresentação das candidaturas a Deputados[290].

**IV -** Alega-se, ainda, que a existir revogação, cessa a independência, sendo posta em causa a vontade, a iniciativa, a criatividade, a imaginação, a capacidade dos representantes[291].

Ora, o problema é, exatamente, o oposto, porque os representantes, os mandatários, não devem, em circunstância alguma, surgir independentes dos representados, dos mandantes.

Acrescendo que, em partidocracia, os eleitos não detém, em regra, tais características.

## 8.3. DEGRADARIA A QUALIDADE DOS REPRESENTANTES

Imediatamente contígua com a anterior é a afirmação de que o estabelecimento da revogação do mandato político suscita uma degradação da qualidade dos representantes.

Afastando da intervenção política os mais aptos, os mais capazes de decidir, de uma forma adequada, e abandonando essas funções aos menos qualificados, mas mais obedientes[292].

Neste caso, não pode deixar de se observar que a representação conhece um manifesto défice de qualidade, sobretudo, ao longo das últimas décadas, sem que exista revogação.

Nem pode deixar de se afirmar, também, que, por mais qualificados que sejam, eventualmente, esses representantes, não devem sobrepor-se aos titulares da soberania.

## 8.4. ASSENTARIA NA IGNORÂNCIA POPULAR

**I -** Simetricamente, a revogação do mandato presume, para os críticos, a entrega de relevantes decisões à incapacidade e, no limite, à ignorância popular.

---

[290] Em sentido oposto, Costa, *op. cit*., pp. 149 e 148: apesar de "um domínio absoluto sobre o processo de apresentação de candidaturas, transformando a cooptação partidária em verdadeira eleição primária", "podemos concluir, sem dúvidas, que, à luz do Direito positivo, a incorporação constitucional dos partidos políticos em nada afetou a natureza representativa do mandato parlamentar".

[291] Cronin, *op. cit*., p. 149: o *recall* poderia "privar um eleito do sentido de independência necessário ao exercício de imaginação, iniciativa e pensamento prudente em relação ao interesse público".

[292] No mesmo sentido, Munro, *op. cit.*, p. 26: "com os poderes diminuídos, são atraídos os menos capazes e estes exercitam as suas diminuídas responsabilidades menos satisfatoriamente"; e Cronin, *op. cit*., p. 136: "o *recall* torna os cargos públicos menos atrativos para os indivíduos mais competentes (…). As fortes personalidades têm as suas próprias convicções e não querem ser um mero espelho do Povo".

Mas, este argumento, além de anti-democrático e elitista, revela-se, claramente, absurdo.

**II** - De um lado, porque, se os eleitores surgem capacitados para eleger os representantes, torna-se incompreensível que se apresentem incapazes de os deseleger.

Se são - no mínimo - aptos para a seleção de pessoas, razão alguma existe para que sejam inaptos para uma retificação da seleção operada sobre as mesmas pessoas.

Acresce que, se o julgamento revogatório assume carácter político, e não jurídico, seria bizarro que o titular da soberania não pudesse julgar, politicamente, os seus exercitadores.

Aliás, os eleitores integram tribunais de júri, sendo, até, nalguns Estados, essa a norma.

**III** - De outro lado, porque, atenta a universalização do sufrágio, não existem garantias de que os representantes surjam menos ignorantes do que os representados[293].

Garantias de que, sendo idênticos os pressupostos relativos à capacidade de sufrágio passiva e à capacidade de sufragar passiva, os seus titulares sejam diferenciados.

## 8.5. OBSTARIA A ESTRATÉGIAS DE LONGO PRAZO

Invoca-se, contra a revogação do mandato político, a insuscetibilidade de definição de estratégias de longo prazo[294], dada a ameaça, sempre latente, por ele constituída.

Mas, esquece-se que, na política hodierna inexiste estratégia, tudo se reduzindo à táctica, em função de sondagens da véspera e de *focus groups* de hoje.

E ignora-se que, se os mandatários cumprirem, ou se encontrarem em curso de cumprir, o programa eleitoral, a iniciativa da revogação, ou o seu sucesso, não se colocam.

Mais: que o mesmo ocorre, provavelmente, não obstante o incumprimento, se o eleitorado percecionar que a causa se deve a alteração fundamental das circunstâncias.

---

[293] Em sentido próximo, Cronin, *op. cit*., p. 137: "o *recall* (…) coloca muito peso nos votantes para se manterem informados entre eleições".

[294] Em sentido próximo, Cronin, *op. cit*., pp. 136 e 149: "encoraja o curto termo em relação ao longo termo (…). Os titulares atuarão apenas de acordo com o que creem ser aceitável para o Povo nesse momento"; "mina a possibilidade de um planeamento a longo prazo".

## 8.6. SUSCITARIA PROBLEMAS EM RELAÇÃO ÀS MINORIAS

**I –** Argui-se, ainda, que o estabelecimento da revogação do mandato político faz emergir dificuldades no que tange às minorias.

**II -** De um lado, ao pôr em causa alegados direitos de minorias, *maxime*, a homossexual[295].

Ora, a verdade é que a democracia pode, sempre, colocar em risco direitos de minorias.

A eleição de órgãos singulares é maioritária, os mais democráticos sistemas eleitorais parlamentares são maioritários, o referendo é maioritário, não diferindo, pois, do *recall.*

**III –** De um outro lado, ao revelar-se instrumentalizável por minorias ativas, ainda que eleitoralmente irrelevantes[296].

É certo que, as referidas minorias, desde que não excessivamente minoritárias, podem lograr obter o número de assinaturas exigível, obrigando à realização do sufrágio.

Mas, dado esse seu jaez minoritário, não conseguem o efeito revocatório pretendido.

## 8.7. PODERIA METAMORFOSEAR-SE NUM VOTO DE CONFIANÇA

**I -** A revogação do mandato político surge como direito extintivo, negativo, de controlo.

Todavia, alerta-se, em caso de inêxito, pode converter-se num instrumento fiduciário[297].

**II -** A asserção não é falsa, mas tal só ocorrerá caso o procedimento seja infundamentado.

Afirmando-se, então, a re-confiança como uma adequada sanção para quem o desencadeia, sem que pré-exista a fundamentação bastante, ou o necessário apoio popular.

---

[295] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 94: "o assunto dos direitos dos homossexuais é um exemplo do ocasional menosprezo pela maioria dos direitos das minorias".

[296] No mesmo sentido, Nedjar, *op. cit*., p. 1625: "o risco de que os procedimentos de democracia direta (…) pudessem ser recuperados por uma minoria influente e ativista, foi, desde 1914, denunciado".

[297] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 154: "pode transformar-se num voto de confiança".

Demonstrando-se, igualmente, que a democracia semi-direta pode funcionar em dois sentidos, quer punindo o candidato a revogado, quer punindo os promotores da revogação.

## 8.8. IMPLICARIA CUSTOS ACRESCIDOS

**I -** Sugere-se, ainda, que a revogação do mandato político implica custos acrescidos, duplicando, e duplicando voluptuariamente, os custos decorrentes dos atos eleitorais[298].

**II -** É um facto que a democracia assume custos, entendendo-se preferível, todavia, que sejam custos inerentes à expressão da vontade popular, a que sejam custos que nela não fundam o seu consentimento, ou que contrariam, até, de forma expressa, essa vontade.

**III -** Ademais, não é impossível que parte de tais custos possa encontrar-se a cargo dos próprios peticionantes, embora a constitucionalidade da engenharia se revele duvidosa.

Em parte, porquanto se traduziria numa forma, mesmo se implícita, de sufrágio censitário.

Em parte, porque geraria um novo problema, inerente à necessidade de recurso a um financiador do ato, que teria os próprios interesses, quiçá, pessoais, nesse *sponsoring*[299].

## 8.9. CONDUZIRIA À EMPRESARIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

**I -** Mais recentemente, aduz-se que, outra desvantagem da revogação do mandato político seria a sua empresarialização, com o inerente abandono do genético perfil individual.

De facto, quando a petição revogatória exige milhões de assinaturas, o recurso, exclusivo, ao voluntariado, desenha-se como uma quase impossibilidade[300].

---

[298] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 138: "as eleições revocatórias são caras e são desnecessárias".

[299] Nesse sentido, Swan, *op. cit*., p. 311: "em certos Estados seria inconstitucional, por surgir como uma nova e adicional qualificação para o exercício do direito de sufrágio".

[300] No mesmo sentido, Nedjar, *op. cit*., p. 1625: "uma verdadeira indústria surgiu, seja para as operações mais simples, necessárias à apresentação de uma proposta, seja para fornecer os serviços mais sofisticados pelas agências de publicidade mais eficazes"; Cronin, *op. cit*., p. 217: "várias empresas da Califórnia (…) estão agora no negócio da recolha de assinaturas e, simultaneamente, da recolha de fundos através de *direct mail*"; e Petris, *op. cit*., 1821: existem mesmo "empresas privadas capazes de organizar iniciativas 'chaves na mão'".

Mais: a proibição dessa atividade empresarial foi, nos Estados Unidos da América, decidida inconstitucional, por implicar a violação da liberdade de expressão política[301].

**II –** Ocorre que, não é a revogação do mandato político que conduz à empresarialização.

O que a determina é, em rigor, a sua própria escala, é o universo popular muito extenso.

Na verdade, também as eleições se encontram, hodiernamente, dominadas por empresas de propaganda e de sondagens, tendo, há muito, abandonado o voluntariado.

E, idêntico fenómeno se observa, se bem que em menor grau, com o referendo político.

**III -** Mais: ao invés do que se verifica com a eleição, e com o referendo, a empresarialização do procedimento de revogação do mandato não surge indispensável.

Basta, para o efeito, como no Reino Unido, que a petição revogatória se encontre disponível, em local público, dependendo a assinatura, tão-só, da vontade dos indivíduos.

## 8.10. AGRAVARIA A CONFLITUALIDADE SOCIAL E POLÍTICA

**I -** Acusa-se, ainda, a revogação do mandato político de emergir como um fator, quer de conflitualidade social, quer, simultaneamente, de conflitualidade política *strictu sensu*.

No primeiro caso, porque se recorta bipolarizadora e, assim, divisora da comunidade[302].

No segundo caso, porque se afirma como instrumento de guerrilha no interior dos órgãos políticos colegiais, *maxime*, no relacionamento entre membros dos Parlamentos[303].

**II –** Importa não esquecer, sem embargo, que a democracia é, pela natureza das coisas, ao contrário da autocracia, uma realidade sempre fraturante, dilemática e competitiva.

E que a emergência do conflito é, definitivamente, preferível à anomia ou à abstenção.

---

[301] Nesse sentido, Cronin, *op. cit.*, pp. 216 e 215: "em 1988 o Supremo Tribunal decidiu, unanimemente, que o pagamento dos coletores de assinaturas não podia ser proibido"; "foi julgada inconstitucional, por violação da primeira Emenda (…). A comunicação inerente à assinatura é expressão política, logo deve ser protegida".

[302] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit.*, p. 137: "o *recall* é divisivo, polarizador e sujeito a uma miríade de abusos e indesejadas consequências" (…). Incrementa tensões, divide comunidades".

[303] No mesmo sentido, Santana, *op. cit.*, p. 95: no Brasil, alegou-se que "permitiria uma conspiração de suplentes, uma vez que estes, visando assumir a vaga deixada pela revogação, seriam os maiores interessados".

## 8.11. TRANSPORTARIA, AFINAL, MAIOR PARTIDARIZAÇÃO

**I -** A democracia semi-direta anuncia-se como um modelo democrático mais efetivo, efetividade que passa, hodiernamente, por uma severa compressão do poder partidário.

Alega-se, não obstante, que a revogação do mandato político é suscetível de reforçar tal poder, e converter-se em mecanismo adicional de ação e de manipulação partidárias[304] - designadamente, em razão dos recursos necessários a uma campanha de maior escala[305].

E, sobretudo, que se torna passível de utilização enquanto modo de contestação, ou tentativa de reversão, dos resultados eleitorais, ao longo de um subsequente mandato[306].

**II –** Mas não é, exatamente, assim, como se observa nas sucessivas experiências fácticas.

De uma parte, considerando que os eleitores afastam as revogações - ou potenciais revogações - de mandato político de cariz partidário ou partidarizado[307].

De outra parte, atendendo a que o direito de revogação surge neutral, como decorre da sua utilização, simultânea, pelos diversos quadrantes políticos[308].

---

[304] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1821: "o instituto foi gradualmente perdendo a sua - pelo menos teórica - função inicial de instrumento de sanção direta política ao titular de cargos públicos responsável por práticas ilícitas, para transformar-se num meio de luta política (…) partidária"; e Serdult; Welp, *op. cit.*, p. 140: "o *recall* pode fornecer aos partidos políticos uma opção adicional no jogo da competição partidária".

[305] No mesmo sentido, Annunziata, *op. cit*., p. 130: "o elevado grau de recursos organizativos necessários para levar a cabo um procedimento de *recall* torna inevitável o envolvimento dos partidos".

[306] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 151: "por vezes, aqueles que perdem uma eleição tentam assediar o eleito, usando o *recall* como uma de várias táticas de guerrilha política".

[307] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 143: "os eleitores rejeitam os *recalls* 'politicamente inspirados' (…) preferindo reservar o *recall* para o seu uso originário (…) e tratar as questões políticas nas eleições regulares".

[308] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 143: "o dispositivo (…) é ideologicamente neutral (…). Os esforços revocadores são dirigidos por liberais contra conservadores quase tão frequentemente como por conservadores em relação a liberais". "Exemplo, Wisconsin, 2011: *recall* contra 16 senadores, oito republicanos e oito democratas".

## 8.12. FUNDAR-SE-IA NUMA PETIÇÃO VAGA E OPACA

**I -** O último argumento contrário à revogação do mandato político sustenta que esta se funda numa petição vaga, de um ponto de vista objetivo, e, numa ótica subjetiva, opaca.

Assim, desde logo, a fundamentação da iniciativa apresentar-se-ia muito indeterminada, ou, até, quase inexistente, não consentindo, imediatamente, aquando da recolha de assinaturas, um juízo preliminar, adequado, da parte dos subsequentes eleitores[309].

Para além disso, nem sempre ficaria inteiramente claro quem são os autores ou os promotores da iniciativa revogatória, não permitindo, por consequência, aferir, de forma esclarecida, por esta via, quais as motivações que lhe subjazem.

**II –** Pode redarguir-se que o ato de desencadeamento contém, sempre uma fundamentação política acrescida por referência à da eleição do revocado[310].

Na verdade, quando os eleitores se exprimem, a fundamentação desse ato é inexistente.

E, pode aduzir-se, também, que quando o Povo delibera, soberanamente, não lhe é exigível que fundamente a deliberação, muito menos perante os respetivos servidores.

## 9. MECANISMOS RACIONALIZADORES DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

Se bem que a revogação do mandato político se apresente, pela sua idiossincrasia, apenas mitigadamente regulada, vislumbram-se, em quase todos os ordenamentos jurídicos, requisitos ou limitações de diversa tipologia.

Os mais usuais reportam-se à fundamentação revogatória e à identidade dos promotores.

Mas, normas circunscritoras existem, igualmente, no que concerne às assinaturas, ao período de reflexão, ou, inclusive, ao ilícito criminal em caso de violação dessas normas.

---

[309] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 156: "o problema da maior especificação é, provavelmente, o aspeto mais frustrante do *recall*. Vagas ou frágeis acusações ou mesmo acusações diferentes das efetivas causas do *recall*, caracterizam cerca de um terço das eleições revogatórias".

[310] No mesmo sentido, Santana, *op. cit*., p. 23: "ninguém precisa apresentar motivos para conceder mandato a um representante. Por que razão deveria apresentar motivos para revogar tal mandato?"

## 9.1. FUNDAMENTAÇÃO ESPECIFICADA

**I -** A principal exigência reporta-se a maior especificação no que tange às motivações[311].

Em ordem, ou a evitar a sua conversão de efetivo mecanismo de democracia semi-direta, de contributo para a acrescida participação popular, num adicional instrumento partidário.

Ou pior ainda, a impedir a respetiva metamorfose num veículo de promoção ou de manutenção de interesses, eventualmente obscuros, de estrita natureza pessoal ou privada.

**II –** No entanto, uma fundamentação inequívoca, ou mesmo taxativa, apenas se verifica nos casos em que esta assume natureza constitucional ou legal de pressuposto ao desencadeamento da revogação - o designado *partial recall*.

Diferentemente, ostentando origem estritamente popular - o dito *total recall* - a determinação normativa dos fundamentos da admissão surge mais problemática.

## 9.2. IDENTIFICAÇÃO DOS PROPONENTES

Do mesmo modo, importa conhecer os proponentes da revogação do mandato e, não menos relevantemente, os correspondentes financiadores[312], visando afastar o exercício desviante do direito e garantir adequada transparência democrática.

Sem embargo, a implementação desta exigência visualiza-se difícil, na medida em que a identificação expressa dos promotores da revogação, pode não ter correspondência, nem nos seus verdadeiros autores, nem nos seus efetivos financiadores.

Aliás, na esteira do que se verifica, em sede civilística, com o mandato sem representação.

## 9.3. LIMITES TEMPORAIS AO EXERCÍCIO DO DIREITO

Outro aspeto merecedor de atenção racionalizadora prende-se com a fixação de limites temporais à realização da revogação, impedindo uma - dir-se-ia - revolução permanente.

Podem surgir, sob a forma de impedimento da sua realização, em três momentos diversos.

---

[311] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit.*, p. 245: "a petição de *recall* deve conter uma explícita declaração das matérias em razão das quais a remoção do eleito é pretendida".

[312] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit.*, p. 245: "os nomes das pessoas ou grupos apoiantes da petição devem surgir claramente na petição".

Ou no início do mandato, para permitir ao titular eleito um normal desenvolvimento das suas funções e ao eleitorado uma apreciação sustentada das mesmas, ou na proximidade do termo do mandato, por razões de racionalidade e de custos, ou em ambos os tempos.

Podem, ainda, traduzir-se na insuscetibilidade de realização de nova iniciativa antes de transcorrido um determinado prazo sobre a anterior e num número limitado de iniciativas.

E, finalmente, podem estar patentes numa solução engenhosa, nos termos da qual o período do mandato é alargado mas a revogação é viável após o decurso de parte dele[313].

## 9.4. PRAZO LIMITADO PARA RECOLHA DE ASSINATURAS

Não se afigura despiciendo, também, o estabelecimento de um número determinado de dias - se bem que razoável - em função do universo eleitoral, para a recolha de assinaturas.

Nesta circunstância, para afastar uma indefinição alargada sobre a realização, ou não, da revogação, suscetível de impedir, ou de prejudicar claramente, o funcionamento institucional.

Na realidade, o instituto *sub judice* não se insere no contexto de uma democracia direta, o que seria muito diverso, mas no âmbito de uma democracia semi-direta.

## 9.5. PERÍODO REFLEXIVO ENTRE PETIÇÃO E VOTAÇÃO

Igualmente aconselhável - se bem que não indispensável - pode revelar-se uma pausa situada entre o encerramento da recolha de assinaturas e a própria realização do sufrágio[314].

Autorizando uma reflexão-balanço sobre esse momento anterior e a escolha subsequente.

---

[313] Nesse sentido, Munro, *op. cit.*, pp. 49 e 50: "nalgumas cidades americanas, o mandato do *mayor é* alargado de dois para quatro anos, mas este pode ser removido pelo voto dos eleitores ao fim dos dois primeiros anos".

[314] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit.*, pp. 154 e 246: "existência de um *cooling off* entre o termo da recolha de assinaturas e a própria eleição". Preveniria uma ação apressada (…), que as emoções esfriassem, e que fosse apreciado o conjunto da ação do eleito".

## 9.6. AUDIÇÃO PÚBLICA PRELIMINAR

No limite, propõe-se a realização de uma audição pública, ao tempo da recolha de assinaturas, para debate sobre as vantagens e desvantagens da revogação do mandato[315].

E, dir-se-ia que a solução se apresenta em linha com a eleitoral ou, até, com a referendária.

Mas não é assim, porquanto a revogação, ao contrário de qualquer das duas referidas, apresenta carácter postestativo e, sobretudo, de controlo, negativo e extintivo.

## 9.7. MOLDURA CRIMINAL AGRAVADA

Finalmente, em sede sancionatória, advoga-se a penalização de alguns dos ilícitos mais graves, relacionados, sobretudo, com o - vital - procedimento de recolha de assinaturas[316].

# 10. MEMÓRIA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

## 10.1. IDADE ANTIGA

**I -** As origens primeiras do direito de revogação do mandato sediam-se no mundo antigo, e, especialmente, na Atenas do período clássico.

*Rectius*: sediam-se, no que se reporta aos domínios configuráveis como democracia semi-direta, não no que concerne aos que refletem democracia direta.

**II –** Em Atenas, a integralidade dos magistrados, tanto religiosos como não religiosos, independentemente de o procedimento seletivo dos mesmos ser a eleição ou o sorteio, é passível - numa terminologia moderna - de revogação do mandato político[317].

---

[315] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit.*, p. 246: "uma audição pública deveria ser realizada sobre os méritos do *recall*. Nesse momento, quer os peticionantes, quer o titular eleito, poderiam apresentar os seus argumentos".

[316] Nesse sentido, Cronin, *op. cit.*, p. 153: "penalizações criminais para deturpação ou falsa informação sobre a petição para obter assinaturas, por preencher ou fazer circular petições sabendo que contém falsas assinaturas, ou por usar o *recall* como forma de extorquir dinheiro".

[317] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit.*, p. 17: em Atenas, "os magistrados sacerdotes (…) e os magistrados que exerciam funções de ordem pública (…) eram responsáveis pelos seus atos, deviam prestar contas da sua atuação, e podiam ser destituídos do cargo pelo voto popular".

Em Roma, pelo contrário, mesmo as isoladas situações de perda de cargos, na sequência de intervenção popular, não se afirmam como de revogação do mandato político, na medida em que decorrem de decisão pessoal, dos próprios titulares, de submissão a um voto popular[318].

## 10.2. IDADE MÉDIA

No período medieval opera-se uma relevante evolução deste instituto, em razão da sua correspondência com o do mandato vinculado, não obstante tratar-se de figuras distintas.

Assim, de um lado, o mandatário encontra-se adstrito a prévias instruções do mandante.

E, de outro lado, em situação de incumprimento, esse mandato pode ser revogado[319].

## 10.3. IDADE MODERNA

Na Idade Moderna, a Suíça e os Estados Unidos da América afirmam-se como os pioneiros da democracia semi-direta - situação essa, que, aliás, na essência, permanece.

Coutudo, na Suíça, ao invés dos Estados Unidos da América, nunca existe revogação do mandato político, mas, tão-só - no quadro mais geral da destituição - dissolução popular.

Mais recentemente, a sua consagração no Reino Unido não pode, de todo, ser obnubilada.

---

[318] Em sentido oposto, Petris, *op. cit*., p. 1793: "a origem do *recall* poderá desenhar-se em Roma: no ano de 133 a.C, o tribuno Otávio foi removido do seu cargo através de um voto popular, depois de ter recusado uma lei do Senado; outro tribuno, Tibério, considerando que a sua divergência com Otávio não poderia resolver-se (…), dando possivelmente causa a uma guerra civil, propõe que se remeta à vontade popular a decisão sobre qual dos dois tribunos deveria terminar antecipadamente o mandato, fazendo depender daquela escolha a aprovação ou a rejeição da lei da discórdia".

[319] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit*., p. 21: "caso o mandatário extrapolasse os poderes que lhe haviam sido conferidos, os mandantes poderiam revogar o mandado outorgado".

## 10.3.1. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

### 10.3.1.1. EM GERAL

O direito de revogação do mandato político não se encontra estabelecido - nem em momento histórico algum se encontrou - no que tange ao âmbito federal norte-americano.

E mesmo se, hodiernamente, se regista a sua progressiva inscrição num número significativo de Estados federados, estes não configuram, ainda, sequer, a maioria - apenas vinte.

Assim, Oregon (1908), Califórnia (1911), Arizona (1912), Colorado (1912), Nevada (1912), Washington (1912), Michigan (1913), Kansas (1914), Louisiana (uma ex-colónia francesa) (1914), Dakota do Norte (1920), Wisconsin (1926), Idaho (1933), Alasca (1959), Montana (1976) Georgia (1978), Mississippi (1992), Rhode Island (1992), Nova Jérsia (1995), Minnesota (1996) e, por último, Illinois (2010).

E, complementarmente, a nível local, Oklahoma (1907), Maine (1908), Missouri, (1908), Arkansas (1910), Nebrasca (1912), Nevada (1912), Ohio (1912), Kentucky (1915), Maryland (1915), Massachuchets (1918), Novo México (1919) e Florida (1968).

Não obstante, entre esses Estados surgem os mais importantes e, naturalmente, os mais populosos, *maxime*, o Estado da Califórnia - com a única relevante exceção do Texas[320].

#### 10.3.1.1.1. PRÉ-INDEPENDÊNCIA

**I -** A génese do direito de revogação do mandato político precede, largamente, quer a Declaração de Independência americana (1776), quer a subsequente Constituição (1787).

Efetivamente, os primeiros traços do instituto observam-se em atos normativos da administração colonial britânica da costa oriental, todos eles datados do século anterior[321], e de inspiração religiosa puritana.

---

[320] "A revogação popular dos decisores públicos (eleitos, funcionários, ou juízes) é tudo exceto uma instituição folclórica nos Estados Unidos da América; assim, Mbongo, *op. cit.*, p. 116.

[321] No mesmo sentido, Petris, *op. cit.*, p. 1795: "já nos primeiros atos normativos emanados da administração colonial da costa oriental, cerca de um século antes da conquista da independência (…), existem traços do instituto do *recall*".

Assentes num conceito de deliberação e controlo comunitários, de fiscalização dos atos individuais, mas, sobretudo, de fiscalização, permanente e rigorosa, ao longo de todo o seu mandato, dos atos dos representantes votados pela comunidade[322].

**II –** Os primeiros textos normativos nos quais se encontra patente a figura da revogação do mandato político são as duas Cartas de Massachusetts Bay, respetivamente, de 1629 e de 1691[323].

Nos termos da primeira, "se (…) o atual Governador, Vice-Governador, e assistentes (…), depois de serem escolhidos para os cargos (…) forem removidos (…) antes do dia de eleição geral (o que declaramos, por qualquer contravenção ou defeito, é removível o Governador, Vice-Governador, e assistentes), em qualquer das Assembleias públicas) (…), deve, então, qualquer dessas Assembleias (…) proceder a nova eleição".

**III -** Simultaneamente, mas enquanto figura diferenciada, emerge uma forma específica de mandato vinculado, traduzido no direito popular de instruir os representantes legislativos, e, naturalmente, num correspondente dever de obediência destes últimos[324].

### 10.3.1.1.2. PÓS-INDEPENDÊNCIA

**I –** Imediatamente após a Independência (1776), onze das - então existentes - treze colónias, procedem à elaboração das respetivas Constituições.

E, nesse contexto revolucionário, algumas delas consagram, precisamente, o direito de revogação do mandato político dos respetivos representantes[325].

---

[322] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1795: "no exercício de funções públicas (…) surgia o mesmo tipo de relação existente entre a comunidade de fiéis e a hierarquia religiosa que administrava o culto nos territórios dos quais provinham boa parte dos primitivos colonos americanos; e Ávila, *op. cit*., p. 57: "os puritanos exerciam um forte controlo na vida das pessoas para manter a união das comunidades. Pelo aspeto político, esse facto resultou numa rígida fiscalização dos atos daqueles que agiam em nome do grupo social".

[323] Assim, Santana, *op. cit*., p. 133, citando os textos, originais, patentes, hoje, na Universidade de Yale.

[324] Nesse sentido, Munro, *op. cit.*, pp. 5 e 6: "a primeira Constituição da Georgia, em 1777, oferece ao Povo o direito exclusivo de propor mudanças ao documento". E, "outras Constituições do século XVIII, notavelmente as de Massachusetts, Pensilvânia e Novo Hampshire, reservavam ao Povo, não o direito de iniciar a legislação, mas, o que surge, no mínimo, como uma iniciativa permitida, o direito de dar instruções aos seus representantes legislativos".

[325] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1797 "algumas delas aprovaram leis do *recall*, enquanto instrumento de controlo da conduta seguida pelos seus próprios representantes".

Mormente, as Leis Fundamentais da Pensilvânia (1776) e do Massachusetts (1780)[326].

Mais: a expressão utilizada em relação a esses representantes é a de substituto, ou de agente[327], numa afirmação, inequívoca, da adstrição e, bem assim, da transitoriedade, de tais cargos.

**II –** Supervenientemente, o *recall* é estabelecido pelos Artigos da Confederação (1781).

Assim, "serão anualmente indicados delegados, da forma que os órgãos legislativos de cada Estado determinarem, para se reunirem no Congresso, na primeira segunda-feira de novembro, todos os anos, com o poder, reservado a cada Estado, de revogar o mandato (*to recall*) dos seus delegados, ou de qualquer deles, durante a totalidade do ano, e de enviar outros delegados, em seu lugar, pelo restante período anual" (art. V).

E, semelhante faculdade revocatória é, com efeito, adotada, designadamente, nas Constituições do Massachusetts, da Carolina do Norte, da Pensilvânia, e do Vermont[328], se bem que, durante todo o período confederal, não conheça existência fáctica[329].

**III –** Não obstante, a mencionada faculdade não configura uma verdadeira revogação do mandato político, dado que a possível substituição resulta dos órgãos representativos, dos órgãos parlamentares de cada Estado, e nunca do próprio Povo[330].

Não existindo, pois, direito de revogação do mandato, mas situação positiva funcional.

---

[326] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1797: "a primeira autorização de uso do *recall* nos Estados Unidos contém-se na (…) Constituição da Pensilvânia de 1776 (…): o Povo tem o direito de, nos períodos que entenda adequados, devolver os respetivos funcionários à atividade privada"; e Cronin, *op. cit*., p. 42: "a Constituição de Massachusetts de 1780 estipulava que os delegados ao Congresso dos Estados Unidos poderiam ser revocados a qualquer momento do seu mandato de um ano, escolhidos outros, e colocados no lugar daqueles".

[327] Nesse sentido, Johnson, *op. cit*., pp. 160 e 161: "residindo todo o poder originalmente no Povo, e emanando deste, as autoridades, sejam legislativas, executivas, ou judiciais, são seus substitutos ou agentes, e permanentemente responsáveis perante ele" (art. V, Constituição de Massachusetts).

[328] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 14: "no quadro dos Artigos da Confederação, vários Estados - incluindo o Massachusetts, a Carolina do Norte, a Pensilvânia e o Vermont - previram, nas respetivas Constituições, as instruções explícitas dos representantes sobre o sentido do seu voto (…). O representante era obrigado a votar de acordo com o seu mandato".

[329] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1797: "não foi usado durante a existência da Confederação, entre 1781 e 1789".

[330] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 42: "os Artigos da Confederação garantiam às Câmaras legislativas, mais do que aos eleitores, o direito de revogar os delegados ao Congresso"; e Neves, *op. cit*., p. 1110: "substituição dos delegados estatais antes do termo do mandato, embora a votação fosse exercida pelas legislaturas estaduais, não pelos eleitores".

Mais: ainda que se tratasse dessa figura, o âmbito seria o do Direito Internacional e o dos Direitos Humanos, não o do Direito Constitucional e o dos Direitos Fundamentais.

Com efeito, tecnicamente, estes delegados perfilam-se como embaixadores de cada um dos Estados-membros junto de uma pessoa jurídica internacional, a Confederação[331].

### 10.3.1.1.3. CONSTITUIÇÃO

**I -** O procedimento conducente à elaboração da Constituição reflete a clivagem entre os dois possíveis modelos democráticos, o democrático indireto e o democrático semi-direto.

Designados, nesse contexto, antagonicamente, como república, ou como democracia[332].

A exigência de consentimento comunitário e a inerente necessidade de uma representação efetiva - com o afastamento da representação meramente virtual do passado[333] - não suscitam qualquer tipo de debate ao longo do procedimento constituinte[334].

O que se discute, longamente, é o modelo que semelhante representação deve assumir[335].

Se a mera representação indireta, ou se, indo mais longe, a representação semi-direta.

---

[331] No mesmo sentido, Santana, *op. cit*., p. 32: "o *recall* tinha um carácter de revogação de um mandato de Direito Internacional, e não de um mandato de Direito Constitucional, pois tratava-se de Estados independentes, num Congresso de Direito Internacional".

[332] "A célebre distinção entre 'democracia', na qual 'o Povo se governa diretamente', e 'república', na qual 'administra o poder através de representantes e delegados"; assim, Petris, *op. cit*., p. 1804.

[333] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 23: "os líderes britânicos tentaram persuadir os colonos de que estes não tinham necessidade de votar para o Parlamento para serem representados (…). A ideia era que o Povo inglês (…) era, essencialmente, um Povo homogéneo, com interesses comuns (…), doutrina que foi designada por doutrina da representação virtual". "Os americanos objetaram essa virtual representação porque acreditavam que os seus interesses eram agora diferentes dos dos ingleses.".

[334] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 12: "um saliente princípio da Revolução Americana e da Declaração de Independência é de que um governo justo deve assentar no consentimento do Povo (…). A autoridade coerciva do Governo deriva do consentimento ou aprovação do Povo".

[335] No mesmo sentido, Urbano, *op. cit*., p. 97: na Convenção de Filadélfia "o pomo da discórdia tinha fundamentalmente a ver com o modo de atuação dos representantes, nomeadamente, na sua relação com aqueles que os elegeram".

**II –** Assim, os federalistas - sobremaneira, Adams, Madison e Hamilton - defendem a criação de um modelo político centrado no Estado federal[336] e o estabelecimento de um mandato integralmente livre dos representantes face aos representados[337].

Os anti-federalistas - *maxime*, Paine e Jefferson - advogam um sistema descentralizado nos Estados federados[338], de par com um mandato político, basicamente, vinculado[339].

**III –** Coerentemente com o posicionamento assumido em sede de mandato político, os anti-federalistas afirmam-se defensores de um direito de revogação desse mandato.

Com destaque, manifestamente, para Jefferson, um dos pioneiros, senão o pioneiro, da democracia semi-direta - crismada democracia deliberativa - no continente americano[340].

### 10.3.1.1.3.1. FASE ORIGINÁRIA

**I -** A revogação do mandato político não é, pois, de todo, um direito desconhecido na América, aquando da realização da seminal convenção constituinte de Filadélfia (1787).

Logo, não apenas é discutido[341], como vê proposta a sua inserção no texto constitucional.

---

[336] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 25: "preocupação com o todo, com a *res publica* (…), com os interesses nacionais, de longo prazo, face às visões locais".

[337] Em sentido diverso, Urbano, *op. cit*., p. 98: "os federalistas (…) mostravam-se favoráveis a uma autonomia dos representantes, sem contudo defenderem uma total independência".

[338] No mesmo sentido, Whitehead, *op. cit*., p. 7: "os anti-federalistas receavam que a participação política basista e local pudesse ser preterida pelos poderes centrais, que a Constituição proposta pudesse conferir ao governo federal"; e Petris, *op. cit*., p. 1804: "entre as suas críticas à Constituição federal, destaca-se a profunda desconfiança do virginiano (Jefferson) por uma atitude política nacional girando toda ela sobre a centralidade da representação".

[339] Em sentido diverso, Urbano, *op. cit*., p. 99: propugnavam uma maior vinculação da atuação dos representantes eleitos à vontade popular".

[340] Nesse sentido, Petris, *op. cit*., p. 1805: "Jefferson (…) considera-o um instrumento útil e perfeitamente compatível com a dinâmica do processo representativo"; e Cronin, *op. cit*., p. 8: "Jefferson enfatisou o direito fundamental do Povo para se rebelar e fazer cessar a ação de desrazoáveis ou irresponsáveis *leaders*".

[341] Nesse sentido, Swan, *op. cit*., p. 298: "o *recall* foi muito discutido na Convenção Federal, especialmente, o *recall* dos Senadores".

Não logra, entretanto, o necessário consenso[342], sobretudo, porque, no entendimento da maioria dos constituintes, é suscetível de colocar em risco a estabilidade ou mesmo a viabilidade políticas do Estado, nesta sua fase, absolutamente crucial, de afirmação[343] [344].

**II –** Mais tarde, a questão da revogação do mandato político volta a suscitar-se, no âmbito dos procedimentos estaduais de ratificação do texto constitucional (1787-1788).

E, alguns desses Estados, com especial saliência para o Maryland[345], opõem-se mesmo à ratificação, com o argumento, único, de que o *recall* não se encontra nele contemplado.

**III –** Após a conclusão desse procedimento, com a inerente entrada em vigor da Constituição, observam-se três iniciativas visando a introdução do instituto *sub judice*.

Uma primeira, com origem no Estado de Rhode Island (1790), as outras duas vindas do - jeffersoniano, *et pour cause*, sempre inconformado - Estado da Virgínia (1803, 1808)[346].

**IV** - Finalmente, e de novo neste último, é proposto o nomenclado *Virginia Plan* (1797).

Elaborado no quadro de uma Convenção estadual federada, compreende não só uma proposta de revogação do mandato político atinente aos Senadores, como uma possível cumulação desta com um sistema de rotatividade dos titulares desses cargos.

Não logra, no entanto, obter vencimento.

**V –** De par com a revogação do mandato, verificam-se desenvolvimentos no que concerne à natureza do próprio mandato, concretamente, no sentido da respetiva adstrição.

---

[342] No mesmo sentido, Welp, *op. cit.*, p. 452: "existiu uma proposta para incluir o *recall* na Constituição Federal, na Convenção de 1787, mas foi derrotada"; Cronin, *op. cit*., p. 129: "no fim, a ideia de colocar uma previsão de *recall* na Constituição morreu por falta de apoio".

[343] Em sentido próximo, Petris, *op. cit*., p. 1798: "a continuidade da direção política federal foi inevitavelmente associada à estabilidade do mandato representativo; por consequência, a maioria dos constituintes recusou a constitucionalização do instituto do *recall*".

[344] Em sentido oposto, Johnson, *op. cit*., p. 161: "a única razão porque os pais fundadores não estabeleceram a existência de democracia direta para o Estado (…) foi que, ao tempo, tal era fisicamente impossível".

[345] No mesmo sentido, Swan, *op. cit*., p. 298: "Luther Martin (Maryland) (…) opôs-se fortemente à adoção da Constituição porque esta omitiu o *recall*".

[346] No mesmo sentido, Santana, *op. cit*., p. 33: " três tentativas de emendá-la, para instituir o *recall*: uma proposta por Rhode Island (em 1790), e as demais pelo Estado da Virgínia (em 1803 e em 1808).

De um lado, porque o direito dos representados a emitir instruções sobre o exercício do mandato na Câmara dos Representantes é discutido na precoce revisão constitucional da qual resulta o *Bill of Rights* (1791), mau grado a sua derrota por uma maioria evidente[347].

De outro lado, porque, apesar disso, parte dos Estados continua a exigir aos representantes, *maxime*, Senadores, que votem em consonância, senão com a vontade popular, pelo menos, com deliberações emanadas de órgãos representativos federados[348].

Mais: a desobediência conduz, em múltiplos casos, a demissões forçadas[349], fenomenologia que somente se atenua após 1840, e só cessa a partir de 1860[350].

### 10.3.1.1.3.2. FASE SUPERVENIENTE

**I –** Concluídas a elaboração, a ratificação e a primeira revisão da Constituição americana, sem que tenha obtido consagração no âmbito constitucional federal, a revogação do mandato político conhece um prolongado período de latência[351], do qual apenas ressurgirá, e pujantemente, quase no fim do século ulterior.

**II –** Sem prejuízo dessa continuada imprevisão, a democracia semi-direta reflete, nos Estados Unidos da América, um assinalável progresso, como efeito, sobretudo, da eleição de Andrew Jackson para a Presidência (1828)[352].

Efetivamente, é nesse momento que emerge, em muitos dos Estados, a obrigatoriedade do referendo para a ratificação e para a revisão - parcial ou total - da Constituição[353].

---

[347] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 25: "o direito de instruir os representantes estava originariamente previsto na proposta de revisão constitucional que conduziu ao *Bill of Rights* (…). A proposta foi "derrotada por 41-10 votos na Câmara dos Representantes", por ser considerada 'impraticável e indesejada'".

[348] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 25: "ainda assim, alguns Estados continuaram a requerer que os seus Senadores votassem de acordo com a maioria existente no seu próprio corpo legislativo".

[349] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., pp. 25 e 26: "muitos Senadores ignoraram essas instruções. Outros, todavia, incluindo alguns distintos senadores, foram forçados à demissão, em razão dessa desobediência".

[350] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 26: "depois de 1840, a prática das instruções aos representantes declinou (…), em parte como resultado das crescentes objeções quanto à remoção de reputados Senadores que haviam votado de acordo com o seu melhor julgamento. A partir de 1860, a prática torna-se obsoleta".

[351] Em sentido próximo, Santana, *op. cit*., p. 34: "com a vitória dos federalistas, o *recall* caiu em estado de hibernação".

[352] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1806: "determinou a primeira grande onda de reformas no ordenamento americano do século XIX. Uma das linhas (…) respeitou uma vez mais ao papel da vontade popular diretamente expressa".

[353] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 41: "desde 1850 tornou-se aceite a prática de que a admissão à União obrigava a que as Constituições estaduais fossem previamente aprovadas pelo Povo"; e Petris, *op.*

E é nele, igualmente, que se estabelece a redução do tempo dos mandatos, de quatro para dois anos, solução com a qual se obtém um resultado afim do pretendido com o *recall*[354].

**III –** Porém, o contributo nuclear para a emergência do direito examinando é a afirmação dos vários movimentos populistas e progressistas.

Primeiro, surgem os populistas (1880)[355], reavivando conceções oriundas do procedimento político de formação dos Estados Unidos da América[356], e louvando-se, sobretudo, em Jefferson[357].

Depois, nos territórios ocidental e centro-ocidental[358], emergem os progressistas (1890), inspirando-se no mesmo Jefferson, nos *Town Meetings* pré-independência[359], ou, indo mais longe, no próprio Rousseau[360].

Assim, em conjunto, nuns casos, ou isoladamente, noutros, multiplicam o seu ativismo, propugnando uma maior participação nas políticas públicas, através, mormente, da triologia constituída pela iniciativa, pelo referendo e pela revogação do mandato[361].

---

*cit*., p. 1806: "afirmou-se, em muitos Estados, o recurso ao referendo constitucional obrigatório, em caso de ratificação e revisão, total ou parcial, da Constituição".

[354] Em sentido próximo, Cronin, *op. cit*., p. 42: "mandatos limitados a um ou dois anos permitiam (…) manter os eleitos razoavelmente em contacto com a vontade popular".

[355] "O *People's*, ou Partido Populista, cresce a partir de uma não-partidária *Farmer´s Alliance*" (…). A partir de 1880 (…) a estes juntaram-se mineiros, trabalhadores ao dia, e outros trabalhadores, iniciando reuniões políticas e apoiando candidatos a cargos públicos"; assim, Cronin, *op. cit*., pp. 44 e 45:

[356] Em sentido próximo, Cronin, *op. cit*., p. 10: "um impulso populista, incorporando a noção de 'poder para o Povo', e um evidente ceticismo relativo ao sistema, sempre existiu na América".

[357] No mesmo sentido, Nedjar, *op. cit*., p. 1594: "o interesse dos grandes *leaders* populistas americanos pela democracia direta explicam-se pela admiração das conceções políticas de Thomas Jefferson".

[358] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1807: "uma organização política transversal tendente a reformar a atitude política norte-americana, tem lugar no último decénio do século XIX na zona ocidental e centro-ocidental dos Estados Unidos".

[359] No mesmo sentido, Nedjar, *op. cit*., p. 1595: "o partido progressista americano vai recuperar o combate dos populistas (…). Nele existe, também, a nostalgia do *Town Meeting* de Nova Inglaterra".

[360] Em sentido próximo, Cronin, *op. cit*., p. 39: "o ataque de Rousseau aos processos representativos e a sua crença que a educação e os esforços de desenvolvimento comunitário poderiam conduzir a uma cidadania que ajudaria a fazer a suas próprias leis, encorajou sem dúvida os populistas e progressistas americanos".

[361] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 8: "cem anos depois (da revolução americana), populistas e progressistas começaram a exigir maior participação no processo democrático. A cura para as doenças da democracia seria mais democracia, argumentavam, e, três das curas eram, a iniciativa, o referendo e o *recall*".

A primeira Convenção Nacional do partido populista (1892) sustenta a necessidade do regresso do poder ao Povo e do combate à corrupção dos respetivos representantes[362].

As ações iniciais do partido progressista assumem como objetivo a recuperação de poder face aos grandes interesses económicos, mormente das empresas ferroviárias[363], que mantém cativos os membros dos próprios partidos políticos[364].

**IV –** Entretanto, é no início do século XX que o direito de revogação do mandato político conhece, nos ordenamentos jurídicos estaduais federados, em simultâneo com os remanescentes institutos de democracia semi-direta[365], o mais notório desenvolvimento.

Nalguns deles, com extensão à totalidade dos titulares eletivos, inclusive, aos juízes[366].

Mesmo se semelhante modelo, inequivocamente democrático, não assume enquanto fim, a substituição do modelo indireto existente por um direto, mas apenas a sua correção[367].

Assim, em vinte anos, é consagrado, sucessivamente, no âmbito estadual federal, no Oregon (1908), Califórnia (1911), Arizona (1912), Colorado (1912), Nevada (1912),

---

[362] No mesmo sentido, Nedjar, *op. cit*., p. 1594: "em 1892, uma convenção política, reunida em Omaha pelos populistas para elaborar um verdadeiro programa político, insistirá na necessidade de um regresso ao governo direto do Povo, o único suscetível de contrariar a corrupção dos seus representantes".

[363] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 44: "os Governos e os Parlamentos, federal e estaduais, eram, ao tempo, frequentemente, controlados por interesses especiais que ameaçavam estrangular o Povo. Os dois principais partidos estavam, largamente, e por vezes exclusivamente, sob a influência das empresas de caminho-de-ferro e outros monopólios"; e Santana, *op. cit*., p. 41: "preocupação com a corrupção crescente e com os privilégios concedidos às grandes empresas".

[364] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1816: "as primeiras iniciativas dos progressistas consistiram em tentar recuperar a autonomia da política face aos grandes interesses (*maxime*, da *Southern Pacific Railroad*) através de um maior recurso à democracia direta, traduzido em introdução de eleições primárias para a seleção dos candidatos aos cargos eletivos, eleição direta dos Senadores, iniciativa legislativa popular, *referendum* e *recall*".

[365] No mesmo sentido, Munro, *op. cit.*, p. 1: "não houve fenómeno mais impressionante no desenvolvimento das instituições políticas americanas durante os últimos dez anos (fim do século XIX e início do XX) do que a crescente proeminência (…) das designadas novas armas da democracia - a iniciativa, o *referendum* e o *recall*"; e Petris, *op. cit*., p. 1813: "graças à afirmação geral dos institutos de democracia direta nos primeiros anos do século XX, o *recall* contra os titulares do poder executivo e legislativos conhece um sucesso crescente".

[366] Na verdade, "em 1890, 25 dos 42 Estados existentes, continuavam a ter eleição direta do poder judicial"; assim, Petris, *op. cit*., p. 1808.

[367] "O Povo americano não deseja nem uma revolução, nem um corte profundo com qualquer parte do seu passado, mas um reajustamento de alguns elementos da sua vida (…), confiantes de que serão servidos pelos seus homens públicos e de que o seu governo aberto lhes trará reforma e oportuna reforma"; assim, o Presidente Woodrow Wilson (1913-1921), *op. cit*., p. 82; e, Cronin, *op. cit*., p. 2, citando-o, igualmente: "restaurar, e não destruir, o governo representativo".

Washington (1912), Michigan (1913), Kansas (1914), Louisiana (1914), Dakota do Norte (1920) e Wisconsin (1926).

Bem como, no âmbito local, no Oklahoma (1907), Maine (1908), Missouri, (1908), Arkansas (1910), Nebrasca (1912), Nevada (1912), Ohio (1912), Kentucky (1915), Maryland (1915), Massachuchets (1918) e Novo México (1919).

### 10.3.1.2. NO ESTADO DA CALIFÓRNIA

#### 10.3.1.2.1. NA CIDADE DE LOS ANGELES

**I -** No Estado da Califórnia, a revogação do mandato político é estabelecida, pioneiramente, no âmbito municipal e, mais especificamente, na cidade de Los Angeles.

No início do século passado, é constituída, por um conjunto de quinhentos eleitores da cidade, entre os quais, sobressai, inequivocamente, a figura de John Randolph Haynes, uma organização política designada *People's Progressive Government League* (1900)[368].

O seu escopo é a devolução ao titular da soberania de parte do poder por este delegado em representantes políticos desde o momento inicial de vigência da Constituição, e, sobretudo, delegado com fundamento num mandato integralmente desvinculado,[369].

**II –** A proposta de revogação do mandato apresentada pela *League*, quase imediatamente, não conhece uma receção favorável, nem no que concerne aos aspetos políticos, nem, tão-pouco, no que se reporta aos domínios jurídicos, *maxime*, ao constitucional[370].

Mas os seus autores afirmam que o instituto permite afastar os titulares eleitos que se revelem, ulteriormente, ou incompetentes, ou corruptos, circunscrevendo os danos, para o Povo, emergentes dessa incompetência ou corrupção[371].

---

[368] No mesmo sentido, Neves, *op. cit*., p. 1111: "o principal artífice do sucesso do *recall* na Califórnia foi o Dr. John Randolph Haynes, membro do movimento progressista que criou a Liga para a Legislação Direta de Los Angeles".

[369] "Manter o poder direto e supremo do Povo, através da iniciativa, do *referendum* e do *recall*, para criar legislação, e afastar titulares de cargos públicos, bem como elegê-los"; assim, Haynes, *op. cit*., p. 234.

[370] Nesse sentido, Cronin, *op. cit*., p. 131: "a sua proposta de instituir o *recall* em Los Angeles chocou os políticos da Califórnia, que o designaram de radical, revolucionário e de constitucionalidade discutível".

[371] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 131: "Haynes e os seus apoiantes perguntavam por que razão os cidadãos seriam obrigados a sofrer durante dois, quatro, ou mais anos, para se livrarem de titulares que haviam ganho a eleição, mas que, subsequentemente, haviam provado ser incompetentes, infiéis, ou corruptos".

E que tais titulares eleitos, apresentando-se, simultaneamente, honestos e responsáveis, não são, de nenhum modo, os destinatários deste mecanismo[372].

**III –** Aquando da feitura da Carta da Cidade de Los Angeles (1902-1903), a revogação do mandato destaca-se entre os vários direitos de natureza semi-direta propostos.

E, após consulta popular de sentido claramente positivo[373], mau-grado a existência de oposição, oriunda do órgão representativo legislativo, Los Angeles transforma-se no primeira grande cidade americana a consagrar o instituto *sub judice*[374].

### 10.3.1.2.2. NA CONSTITUIÇÃO FEDERADA

**I -** Depois da ocupação da Califórnia (1846) - que, anteriormente, integra o Estado mexicano - os americanos revitalizam o sistema, de matriz espanhola, do alcaide.

Porém, desconhecendo os novos alcaides, quer o costume local, quer a lei civil espanhola, o Direito aplicado na prática - admitindo a existência de um - é a *common law*.

Mais: ao tempo, os cidadãos americanos no território não excedem os cem homens, e a população não inclui mais do que dois mil estrangeiros, num total de, aproximativamente, dez mil indivíduos, sendo todos os remanescentes de origem índia.

**II -** Os cidadãos de San José organizam, então, um primeiro *Town Meeting* (1848) visando o estabelecimento um Governo provisório, que funcione enquanto aguardam a indicação, pelos competentes órgãos federais, de um Governo definitivo para a Califórnia.

*Town Meetings* idênticos são, depois, realizados em outras cidades californianas, como Sacramento, San Francisco e Sonoma, gerando, assim, um movimento mais amplo.

E é no quadro de tais reuniões que o general Riley, escolhido através de um procedimento democrático e direto, se converte no Governador *de facto* do futuro Estado da Califórnia.

---

[372] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 131: "Haynes limitou-se a dizer que os políticos honestos e responsáveis nada tinham a temer".

[373] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 131: "os eleitores de Los Angeles aprovaram o *recall* por uma margem de quatro para um, quando foi votado em 1903".

[374] No mesmo sentido, Willard, *op. cit*., pp. 321 e 322: "depois da adoção pelo eleitorado, a Carta seguiu para o órgão legislativo, para ratificação, onde encontrou vigorosa oposição (…). O precedente, contudo, era o da aceitação, incondicional, das Cartas que houvessem sido antes votadas favoravelmente pelos eleitores".

**III -** Finalmente, realiza-se na cidade de Monterrey, com a presença de 48 membros - de entre os 73 convocados pelo Governador - uma Convenção Constitucional (1849), da qual resulta a aprovação de um novo texto fundamental.

A Califórnia transforma-se, assim, no 31º Estado federado norte-americano (1850).

**IV –** No que concerne à organização político-administrativa, a Lei Básica determina uma separação funcional, sem qualquer forma de interdependência, entre o legislativo (art. IV), o executivo (art. V), e o judicial (art. VI).

O primeiro é atribuído a uma Assembleia de Representantes e a um Senado (art. IV, secção 1).

Tais câmaras são, ambas, eletivas, a primeira pelo período de apenas um ano (art. IV, secção 2), a segunda bianualmente (art. IV, secção 5), embora com renovação anual de metade dos seus membros (art. IV, secções 6 e 7).

O poder executivo compete a um Governador, eleito por dois anos (art. V, secção 2) - e, supervenientemente (1862), por quatro anos.

Existe, ainda, um Vice-Governador, também eleito, e presidindo ao Senado (art. V, secção 2).

Finalmente, o poder judicial é deferido a um Supremo Tribunal e a tribunais distritais, de condado e de justiça (art. VI, secção 1).

O Supremo Tribunal integra um *Chief Justice* e dois juízes associados, eleitos popularmente, mas por um período de seis anos (art. VI, secção 6).

**V –** Três décadas mais tarde é aprovada nova Constituição (1879), se bem que a estrutura organizatória do poder político e administrativo não revele sensíveis mutações.

Precisamente ao invés do que acontece quando são introduzidas, no ordenamento fundamental californiano, em simultâneo, as emendas relativas à iniciativa popular (art. IV, secção 1), ao referendo (art. IV, secção 1), e à revogação do mandato (art. XXIII) - para além do sufrágio feminino (1911).

E, significativamente, é a vicissitude sobre o estabelecimento da revogação do mandato político que reúne um consenso, constitucional e popular, mais abrangente[375].

---

[375] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 132: "a Califórnia aprovou o *recall* estadual, incluindo a previsão para revocar juízes (…). O *recall* recebeu mais apoio do que a iniciativa popular e o *referendum*, e muito mais do que o sufrágio feminino, os quais se encontravam, igualmente, no boletim de voto de 1911".

## 10.3.2. REINO UNIDO

### 10.3.2.1. ANTECEDENTES REMOTOS

**I -** No Reino Unido, as origens da revogação do mandato político vislumbram-se aquando das Revoluções Inglesas, mormente com os *Levellers*, que se perfilam como um pré-partido político, mais de vinte anos antes da criação dos *tories* e dos *whigs* (1670).

A sua intervenção política é curta (1647-1650) mas revolucionária, porquanto se erguem, não apenas enquanto defensores da democracia, como, inclusive, enquanto advogados de uma sua valência radicalmente semi-direta[376].

Assim, a defesa da eleição universal de todos os titulares de cargos públicos, desde os políticos aos executivos e, até, aos judiciais, dos nacionais aos locais.

E, assim, a proposta de revogação de todos os correspondentes mandatos[377].

**II -** Embora os *Levellers* ajam, teoricamente, como um coletivo, John Lilburne (1615-1657) destaca-se enquanto principal mentor das sucessivas *petitions* dirigidas ao Parlamento.

Assumindo a mais relevante por título *An agreement of the free people of England* (1649).

### 10.3.2.2. ANTECEDENTES PRÓXIMOS

**I -** No último quartel do século passado, o *Representation of the People Act* (1981) estatui que, os membros da Câmara dos Comuns, em caso de condenação a uma sentença de prisão efetiva superior a um ano, perdem, *ipso jure*, o respetivo mandato[378].

---

[376] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 38: "os *Levellers*, no meio do século XVII, em Inglaterra, foram provavelmente os primeiros democratas-diretos modernos.

[377] No mesmo sentido, Petris, *op. cit*., p. 1796: "teorizavam, sem meio-termo, o direito de a comunidade eleger e destituir, diretamente, os titulares políticos, os juízes, e até os expoentes do clero local"; e Cronin, *op. cit*., p. 38: "exigiam que os políticos, que os juízes, e inclusivamente, que os agentes locais, fossem popularmente eleitos, e se encontrassem sujeitos a *recall*".

[378] "Este *Act* tem como causa direta a greve de fome de Bobby Sands, que, durante o período no qual cumpria uma longa pena de prisão, havia sido eleito, pelo círculo de Fermanagh e South Tyrone, na eleição intercalar de abril de 1981"; assim, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 21.

Mais: que não podem, em circunstância nenhuma, voltar a candidatar-se a esse órgão[379].

Porém, não se trata, ainda, de revogação, na medida em que inexiste intervenção popular.

**II –** Desse modo, as originais tentativas de introdução do direito de revogação do mandato político na ordem jurídica britânica verificam-se já no presente século (2009).

Emergindo de um escândalo político nacional relacionado com a existência, generalizada, de falsas despesas, apresentadas pelos membros do Parlamento.

Lord Tyler propõe, pela primeira vez nesta fase da história política nacional, e no conspecto da legislação eleitoral parlamentar, o estabelecimento do *recall* (2009)[380].

Durante a subsequente campanha eleitoral (2010), os três maiores partidos, Conservador, Trabalhista e Liberal-Demcrata, pronunciam-se favoravelmente, embora em moldes distintos, à revogação do mandato político, comprometendo-se ao seu estabelecimento[381].

E, na sequência do sufrágio, o acordo de coligação governamental, integra a medida[382].

Porém, antecipando-se a qualquer proposta governamental, surge um projeto, do Deputado conservador - por Richmond Park e North Kingston - Zac Goldsmith, prevendo uma revogação do mandato de iniciativa exclusivamente popular (*total recall*)[383] e, sobretudo, extensiva à globalidade dos cargos políticos nacionais, ou, inclusive, locais.

**III -** Finalmente, o Governo submete ao Parlamento o seu projeto de lei (*bill*) (2014).

O *Recall of MP's Act 2015* recebe, subsequentemente, a sanção régia (março de 2015) iniciando-se a respetiva vigência precisamente doze meses mais tarde (março de 2016),

E, a completá-lo, surge, neste mesmo ano, o *Recall of MP´s Act 2015 Regulations 2016*.

---

[379] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 21: "ninguém que tenha estado preso por mais de um ano pode voltar a candidatar-se a membro da Câmara dos Comuns".

[380] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 36: "em junho de 2009, Lord Tyler propôs no Parlamento uma alteração ao projecto de lei sobre os partidos e eleições (…), visando a introdução do *recall* no Reino Unido".

[381] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, pp. 26 e 27: "os três maiores partidos propuseram vários tipos de mecanismos revocatórios nos seus manifestos relativos à eleição parlamentar geral". E, "durante a campanha, nos debates televisivos, os líderes dos três partidos reiteraram o seu apoio ao *recall*".

[382] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 27: "o acordo de coligação de governo, estabelecido entre o Partido Conservador e o Partido Liberal-Democrata, incluiu um compromisso de elaborar a legislação permitindo o *recall*".

[383] "O *recall* não deve ficar sujeito a aprovação por uma autoridade (*total recall*). O verdadeiro *recall* permite ao Povo afastar os seus representantes, seja qual for a razão, sempre que uma maioria perde a confiança neles"; assim, citando Goldsmith, *cit. in* Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 38.

**IV -** Assim, o direito de revogação do mandato político, de âmbito nacional, é, pela primeira vez, regulado na Europa, confirmando a natureza precursora do Reino Unido, em sede de Direito Constitucional e, mais especificamente, de Direitos Fundamentais.

Sem prejuízo de a construção adotada assumir alcance circunscrito, ao fazer depender a iniciativa popular de revogação do mandato da prévia ocorrência de um de três pressupostos fácticos, taxativamente determinados pela própria norma (*partial recall*)[384].

## 11. REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO NA CONTEMPORANEIDADE

### 11.1. RECENSEAMENTO DOS ESTADOS QUE CONSAGRAM A REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO

**I -** Hodiernamente, é de vinte e nove o número de Estados[385] que configuram, em âmbitos distintos, o direito de revogação do mandato político[386].

No âmbito nacional, a Polónia (1991), a Roménia (1991), o Equador (1998), a Venezuela (1999)[387], a Bolívia (2008) e o Reino Unido (2015).

No âmbito federado, os Estados Unidos da América (1902) e a Alemanha (1993)[388].

---

[384] "O Primeiro-Ministro leu uma declaração, sublinhando a intencionalidade do Governo (…): 'o projeto estabelece um mecanismo de *recall* que é transparente, robusto e justo. Consagra um equilíbrio entre a prestação de contas por parte daqueles que não mantêm certos *standards* de conduta, mas ao mesmo tempo oferece aos membros do Parlamento liberdade para realizar o seu trabalho, e para tomar decisões difíceis, sempre que necessário"; assim, Johnston; Kelly, *op. cit*., p. 31.

[385] Nesse sentido (em 2016), Welp, *op. cit.*, p. 452.

[386] Discutindo-se, na atualidade, a sua introdução em múltiplos outros, como, designadamente, a França, Austrália, ou mesmo a Índia.

[387] Estado no qual se regista a prática de um "referendo revocatório" (art. 72º, Constituição) do Presidente da República, Chavez (2004). O procedimento não obteve êxito, mas "a oposição contestou imediatamente o resultado, denunciando fraudes eleitorais e acusando ainda o Presidente de haver comprado ou seus eleitores, pagando de 50 a 80 dólares por cada voto"; assim, Bassu, *op. cit*., p. 1868.

[388] Brandenburgo (1993), Saxónia (1994), Schleswig-Holstein (1996), e North-Rheine Westphalia (2011); assim, Welp, *op. cit.*, p. 453.

Marginalmente a este estudo, surge, a nível regional, na Argentina (1923)[389] e no Canadá (1977)[390], assumindo, em todas as restantes situações, uma incidência local, não se desenhando, pois, como revogação do mandato político mas do mandato administrativo.

**II -** Ao lado do modelo político de Estado de Direito, de Estado democrático, de Direitos Fundamentais, paradigmático dos Estados Unidos da América ou do Reino Unido, vislumbra-se um outro modelo político, de jaez radicalmente oposto, o modelo comunista.

Mas a revogação do mandato político, mesmo se extensiva, nalguns casos, à integralidade dos titulares eleitos, não assume qualquer significado em sede de Direitos Fundamentais.

Na origem deste modelo, atípico, de revogação do mandato político - ou, com rigor, absolutamente contraditório nos seus termos - encontra-se a Comuna de Paris (1871).

Solução política na qual se defende, não apenas a eletividade de todos os titulares dos cargos públicos, como a inerente responsividade, e por consequência, o direito de os mandantes removerem, livremente, os seus mandatários, de quaisquer desses cargos[391].

E que, sequencialmente, determina o modelo patente nas várias Constituições dos Estados comunistas, *maxime*, nas da própria União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1917).

Assim, na primeira (1918) estabelece-se que "os eleitores que elegerem um Deputado ao Soviete têm o direito de o revocar, e de realizar uma nova eleição, de acordo com as disposições gerais" (art. IV, *Direito de Voto*; cap. XV, *Verificação e cancelamento das eleições e revocação dos Deputados*, nº 78).

Do mesmo modo que, na derradeira (1977) se prescreve que "os Deputados que não justifiquem a confiança dos seus eleitores podem ser revocados, a qualquer momento, por decisão da maioria dos eleitores, de acordo com o procedimento estabelecido por lei" **(**parte IV, *Deputados dos Sovietes do Povo e Procedimento Eleitoral*, cap. XIV *Deputados do Povo*, art. 107º).

Hoje, o modelo comunista subsiste, paradigmaticamente, na Constituição de Cuba (2003).

Na qual se afirma, em termos gerais, que "os eleitos têm o dever de prestar contas do respetivo desempenho e podem ser revocados de suas posições a qualquer momento" (art. 68º, al. c), e, em termos mais específicos, que "o mandato dos Deputados à Assembleia

---

[389] Especificamente, Córdoba (1923), Chaco (1957), Corrientes (1960), La Rioja (1986), Rio Negro (1988), Tierra del Fuego (1991) e Cubut (1994).

[390] Apenas no Distrito de Columbia.

[391] "Preencheu todos os cargos, administrativos e judiciais (…) através de eleições, com sufrágio universal, concedendo aos eleitores o direito de revogar, a qualquer momento, o mandato concedido"; assim, Engels, Introdução a *A Guerra Civil em França*, de Marx, *cit. in* Ávila, *op. cit.*, p. 44.

Nacional do Poder Popular pode ser revogado, a qualquer momento, na forma, pelas causas, e de acordo com os procedimentos estabelecidos na lei" (art. 85º).

**III –** Previsto em múltiplos ordenamentos, o direito de revogação do mandato político conhece as suas afirmações mais típicas nos Estados Unidos da América, mas encontra-se estabelecido, analogamente, em território europeu, a nível nacional, no Reino Unido.

Patenteando o interesse, claramente superior, dos Povos anglo-saxónicos na articulação entre representados e representantes, entre os governados e aqueles que os governam.

Refletida, aliás, de forma inequívoca, no perfil uninominal dos seus sistemas eleitorais.

**IV -** De um lado, analisaremos a revogação do mandato político previsto no Reino Unido para os Membros do Parlamento, ou melhor, para os titulares da Câmara dos Comuns.

Desde logo, porque o Reino Unido se afirma como a terra-mãe da democracia moderna.

Depois, porque surge como o primeiro ordenamento europeu a consagrar este direito no âmbito nacional, regulando-o, ademais, de uma forma especialmente detalhada e exaustiva - na verdade, um paradoxo, face a uma ordem *common law* como a britânica.

Finalmente, porque se observa a existência de uma prática, não apenas numericamente relevante - três revogações de mandato em três anos - como, inclusive, bem-sucedida.

**V -** De outro lado, examinaremos a revogação do mandato nos Estados Unidos da América, embora apenas no âmbito federado e, em particular, no Estado da Califórnia.

Em primeiro lugar, porque a Califórnia, mesmo se assumindo tal natureza federada, é, por larga margem, o Estado americano mais populoso (cerca de 40 milhões de cidadãos).

Em segundo lugar, porque é nesse Estado, e mais especificamente, na sua maior cidade, Los Angeles, que se encontram as raízes modernas da revogação do mandato político.

Em terceiro lugar, porque é aquele em que o *recall* se revela mais semi-direto, designadamente, em que o número de assinaturas exigido é mais baixo, em que os limites, sobretudo, de índole temporal, são quase-inexistentes, e em que a revogação surge agregada à nova eleição.

Em quarto lugar, porque é o Estado federado americano no qual se observa um número mais elevado e mais relevante de experiências, sendo, igualmente, o que regista uma revogação, ao nível político do Governador do Estado, de realização mais recente (2003).

## 11.2. REINO UNIDO

### 11.2.1. NATUREZA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO NO REINO UNIDO

**I -** O direito fundamental contido no *Recall MP´s Act 2015* corresponde à revogação do mandato político.

Efetivamente, quer a iniciativa, quer a decisão, assumem natureza popular, não dependendo, de nenhuma forma, de deliberação, ou de decisão, representativas.

Não é o poder que escolhe se pretende ou não essa revogação, são, somente, os eleitores.

**II -** A única especificidade deste modelo resulta de o seu desencadeamento implicar o prévio preenchimento de uma de três condições, detalhadamente estabelecidas.

Traduzindo, seguramente, uma revogação do mandato político, mas de alcance meramente parcial, inibindo o estrito juízo de mérito que ao *recall* deve estar associado.

De facto, o direito examinando não deve limitar-se a antecipar o termo do mandato de delinquentes, deve permitir cessação idêntica em relação ao mandato de incompetentes.

### 11.2.2. REGIME JURÍDICO DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO NO REINO UNIDO

**I -** No Reino Unido, a revogação do mandato político de um membro da Câmara dos Comuns afirma-se exequível caso se verifique uma de três, distintas, e rigorosamente tipificadas, condições (secção 1. (1) (a)).

A primeira condição é que o Deputado, no território do Reino Unido, durante o mandato, seja condenado ou sentenciado, a prisão ou a detenção (secção 1. (3) (a)), e que o prazo para recurso expire, sem que a referida decisão haja sido anulada (secção 1. (3) (a)).

A segunda condição é que a Câmara dos Comuns, na sequência de um relatório sobre a conduta do Deputado, elaborado pelo *Committee on Standards*[392], ordene a suspensão do respetivo mandato, por um período especificado de, pelo menos, dez dias (secção 1. (4)).

---

[392] Nos termos, essencialmente, do *Code of Conduct for Members of Parliament*, de 2018: "este código consagra os sete princípios da vida pública": "abnegação, integridade, objetividade, responsabilidade, abertura, honestidade e liderança". E, ainda, "regras associadas, especificamente, à Câmara dos Comuns": "atuação no sentido do interesse público, não advocacia privada, não-aceitação de subornos ou comissões,

E a terceira condição é que o Deputado, no decurso do mandato, seja condenado por uma infração, ao abrigo da secção 10. do *MP Standards Act 2009* (fornecimento de informações falsas ou enganosas para pedidos de subsídios) (secção 1. (9) (a)), e que o prazo para recurso se esgote sem que a condenação seja anulada (secção 1. (9) (a)).

**II –** Após o conhecimento de que uma das três mencionadas condições se verifica, o *Speaker* deve, logo que seja razoavelmente exequível, proceder à notificação desse facto ao funcionário responsável pelas petições na circunscrição do Deputado (secção 5. (1)).

Porém, a notificação não terá lugar, nem no período de seis meses anterior ao dia das subsequentes eleições gerais (secção 5. (2) (a)), nem quando o Deputado se encontrar sujeito a outro procedimento de revogação (secção 5. (2) (b)), nem se o cargo já estiver vago (por desqualificação do Deputado, morte, ou outra forma) (secção 5. (2) (c)).

Após a receção da notificação, o aludido funcionário, deve, logo que seja razoavelmente possível, designar o local ou locais (secção 7. (1) (a)), num máximo de dez (secção 7. (2)) e fixar o dia a partir do qual a petição é disponibilizada para assinatura (secção 7. (1) (b)).

O funcionário responsável deve, igualmente, assegurar que a petição se encontra disponível, ao longo de todo o período determinado, no local ou locais designados, para uma assinatura presencial e, ainda, para uma assinatura por via postal (secção 11. (1) (b), ou, inclusive, através de procuração (secção 11. (1) (c)) - se bem que, nunca *on line*[393].

**III –** O documento contendo a petição em exame inclui, em qualquer caso, o seguinte formulário: "*Ao assinar, assino uma petição para que [nome do Deputado], o Deputado por [nome do círculo eleitoral], perca o seu lugar na Câmara dos Comuns.*

*Se, pelo menos 10% das pessoas elegíveis no círculo eleitoral assinarem a petição, o [nome do Deputado] perderá [o seu] lugar na Câmara dos Comuns e uma eleição intercalar será realizada. A perda do lugar não impede [nome do Deputado] de se candidatar nesta eleição.*

*Se, menos de 10% das pessoas elegíveis na circunscrição assinarem a petição, o [nome do Deputado] não perderá o respetivo lugar e nenhuma eleição adicional será realizada*".

registo e declaração de interesses financeiros, e não causação de danos para a reputação ou integridade da Câmara"; assim, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 23.

[393] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 7: "uma *recall petition* não pode ser assinada *online*".

**IV –** Esgotado o prazo para as assinaturas, e logo que seja razoavelmente praticável, o funcionário notifica o *Speaker* de que a petição revogatória foi, ou bem-sucedida, ou mal-sucedida (secção 14. (2) (b)), dando publicidade a esse resultado (secção 14. (2) (c)).

A petição considera-se bem-sucedida sempre que o número de pessoas que a assinam, validamente, seja, pelo menos, 10% do número de eleitores registados (secção 14. (3)).

Entendendo-se como tal os inscritos no registo dos eleitores parlamentares, para o círculo eleitoral, no último dia do período de assinatura, mas excluindo aqueles que, de acordo com a sua inscrição no registo, tenham, nesse dia, menos de dezoito anos (secção 14. (3)).

**V –** Logo que o funcionário incumbido das petições notifica o *Speaker* de que a petição de revogação do mandato é bem-sucedida, o lugar do Deputado fica vago (secção 15. (1)).

**VI –** Não obstante, o procedimento pode cessar, não havendo lugar, nem à notificação do *Speaker*, nem à publicitação dos resultados, sempre que, ou a próxima eleição geral seja antecipada (secção 13. (2) (a)) e o novo data se situe dentro do período de seis meses a partir da notificação inicial do *Speaker* (secção 13. (2) (b)), ou o lugar de Deputado fique vago (por desqualificação, morte, ou outra forma) (secção 13. (3)), ou, por último, a condenação ou sentença, subjacente ao *recall*, seja anulada em recurso (secção 13. (4)).

**VII –** Finalmente, ocorre a eleição intercalar, cuja data, nos termos, não da lei, mas de costume parlamentar, é determinada pelo partido onde se integra o Deputado revocado[394].

### 11.2.3. PRÁTICA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO NO REINO UNIDO

**I -** Desde março de 2016 - data da entrada em vigor do *Recall MP´s Act 2015* - observam-se três procedimentos sucessivos, se bem que, com fundamentos sensivelmente distintos.

**II –** O primeiro (2018) tem como destinatário Ian Paisley, Deputado por North Antrim (Irlanda do Norte).

[394] Nesse sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 3: "o momento da eleição intercalar é determinado por um costume da Câmara dos Comuns: o partido que previamente detinha o cargo decide, usualmente, quando realizar essa eleição".

O fundamento reside na sua suspensão pela Câmara dos Comuns, por um período de trinta dias de sessão parlamentar (*sitting days*), em razão do exercício de advocacia paga, fora do território britânico, sem comunicação das deslocações, ou dos inerentes benefícios[395].

Acionando, desse modo, a segunda condição fixada para o potencial desencadeamento da revogação do mandato político (secção 1. (4), *Recall MP´s Act 2015*).

Todavia, a petição não atinge a percentagem mínima exigida, ao ser assinada por apenas 9,4 % dos eleitores registados no círculo eleitoral.

**III** - O segundo procedimento (2019) impende sobre Fiona Onasanya, Deputada por Peterborough.

O fundamento é a sua prisão, por um período inferior a um ano - no caso, três meses[396] - tendo como causa a perversão do normal curso da justiça, na sequência de um ilícito rodoviário de excesso de velocidade, e a rejeição, ulterior, de um recurso judicial[397].

Preenchendo, desse modo, a primeira condição estabelecida para uma virtual revogação popular do mandato político (secção 1. (3) (a)), *Recall MP´s Act 2015*).

E, neste caso, o procedimento é bem-sucedido, pela primeira vez, quer na história constitucional britânica, quer, naturalmente, na própria história constitucional europeia.

Efetivamente, com um total de 28% de assinaturas no sentido de revogação, o cargo parlamentar é declarado vago, com a eleição intercalar a realizar-se meses mais tarde.

**IV –** O terceiro procedimento (2019) - e, até ao momento, derradeiro - ocorre com Christopher Davies, Deputado por Brecon e Radnorshire.

O fundamento é, precisamente, o mesmo que origina a consagração do instituto do *recall* no Reino Unido, a existência de faturas falsas relativas a despesas[398].

---

[395] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 13: "por, no Sri Lanka, ter exercido advocacia paga (…), por não ter declarado a existência, para si e para a sua família, de benefícios dessa advocacia, e por não ter comunicado deslocações realizadas para esse efeito".

[396] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 3: "seguiu-se a uma pena de três meses de prisão por obstrução ao curso da justiça".

[397] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, p. 18: "a Deputada apelou judicialmente (…). Mas o apelo foi rejeitado".

[398] No mesmo sentido, Johnston; Kelly, *op. cit.*, pp. 18, 20 e 4: "forjou duas faturas falsas para dividir o custo das ajudas disponíveis, porque um dos orçamentos não tinha fundos suficientes para cobrir a quantia total"; "o Deputado foi considerado culpado, pelo Tribunal de Magistrados de Westminster, por acusações à luz da secção 10. do *Parliamentary Standards Act 2009*".

Integrando, pois, a terceira condição legalmente estabelecida para uma eventual revogação do mandato político (secção 1. (9) (a)) *Recall MP´s Act 2015*).

E, pela segunda vez, o procedimento conhece êxito, em consequência da assinatura da petição por 19% dos eleitores registados na circunscrição.

O cargo parlamentar é declarado vago, com a eleição intercalar a realizar-se, e a posse de um novo Membro do Parlamento a ocorrer em setembro de 2019.

## 11.3. CALIFÓRNIA

### 11.3.1. NATUREZA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO NA CALIFÓRNIA

O modelo de revogação do mandato político adotado no Estado da Califórnia é, de modo diametralmente oposto ao visto no Reino Unido, o modelo paradigmático, o *total recall*.

Não dependendo de qualquer pressuposto normativo, ou de qualquer ação representativa anterior, emergindo, exclusivamente, de uma vontade popular revocatória.

E surgindo, claramente, mais consonante com um arquétipo de democracia semi-direta.

### 11.3.2. REGIME DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO NA CALIFÓRNIA

**I -** A Constituição da Califórnia recorta um indubitável modelo de governo democrático semi-direto, associando, num mesmo preceito normativo (Artigo II, objeto de uma última revisão em junho de 1998), o direito de iniciativa popular, o direito de *referendum*, e o direito de revogação do mandato.

Assim, reafirma, enfaticamente, que todo o poder político é inerente ao Povo (secção 1.).

E que, se o governo é instituído para a proteção, a segurança e o benefício do Povo, este detêm, sempre que o bem público exigir, o direito de alterá-lo, ou reformá-lo (secção 1.).

**II –** Especificamente, a Constituição começa por se referir à iniciativa, definindo-a, de forma excecionalmente abrangente, como o poder atribuído aos eleitores de propor, quer leis ordinárias, quer emendas à Constituição, e, igualmente, de as adotar ou de as rejeitar (secção 8. (a)), integrando desse modo, simultaneamente, um direito de veto popular.

Acresce que, o número de assinaturas exigido se apresenta muito baixo, oscilando entre os 5%, para as leis ordinárias, e os 8%, para as emendas à Constituição (secção 8. (b)).

Mais: essas percentagens assumem por referência, não o número total de eleitores, mas o número de votantes, efetivos, aquando da última eleição para Governador (secção 8. (b)).

Subsequentemente, a Constituição aborda o referendo, identificando-o como o poder dos eleitores de aprovar, ou de rejeitar, atos legislativos, ou parte dos mesmos, com exceção dos de emergência, dos de carácter eleitoral, e daqueles que estabeleçam impostos ou dotações para as despesas correntes do Estado (secção 9. (a)).

Tal referendo apresenta, exclusivamente, iniciativa de carácter popular, exigindo-se, para a respetiva convocação a mesma percentagem de eleitores, e contabilizada do mesmo modo, fixada para a iniciativa popular respeitante às leis ordinárias (secção 9. (b)).

**III -** Por último, mas, decerto não menos relevantemente, a Constituição da Califórnia incide sobre o direito de revogação do mandato, afirmando-o como o poder, detido pelos eleitores, de remover o titular de um cargo eletivo (secção 13.).

Logo, de qualquer cargo eletivo, de qualquer função do Estado, e de um qualquer âmbito.

O que, no que concerne ao poder judicial, não se afigura irrelevante, dado que a respetiva designação, através de um mecanismo eleitoral, é, aqui, a regra, e nunca a exceção[399].

Só assim se garantindo, aliás, que a justiça é administrada, de facto, em nome do Povo.

**IV -** No sistema californiano, inexistem quaisquer limitações temporais à iniciativa de revogação do mandato, podendo esta, por absurdo, ocorrer no primeiro dia de funções[400].

O procedimento é desencadeado com a entrega, ao Secretário de Estado, de uma iniciativa popular, enunciando o fundamento dessa revogação do mandato político (secção 14. (a)).

Fundamento, que, no entanto, não é suscetível de qualquer aferição (secção 14. (a)).

Não é suscetível de qualquer juízo de mérito, nem, em rigor, de qualquer juízo de legalidade, ou, no limite, de inconstitucionalidade - quiçá, de matriz jurisdicional.

**V -** Inicia-se, então, um prazo, de cento e sessenta dias, para a recolha de assinaturas (secção 14. (a)), neste caso, no espaço público, através de voluntários ou de profissionais.

---

[399] No mesmo sentido, Neves, *op. cit*., p. 1120: "a eleição por sufrágio universal caracteriza o sistema de recrutamento da magistratura americana. Acredita-se que a eleição é uma garantia de poder autónomo, e faz com que o juiz seja a emanação direta da vontade popular, próxima da consciência social que interpreta a lei".

[400] No mesmo sentido, Welp, *op. cit.*, p. 454: "o *recall* pode ser ativado desde o primeiro dia do mandato".

Regra geral, exige-se a subscrição da iniciativa por um número de eleitores igual ou superior a 12% dos votantes na última eleição para o cargo em questão, integrando, sempre, assinaturas recolhidas em cada um dos cinco condados, em número igual a 1% dos da última eleição para o cargo nesse condado (secção 14. (b)).

Percentagem que é, aliás, a menos elevada do *recall* nos Estados Unidos da América[401].

Excecionalmente, porém, quanto a Senadores, membros da Assembleia, membros do Conselho de Equalização e juízes dos Tribunais, de recurso e de primeira instância, o número de assinaturas deve ser igual ou superior a 20% (secção 14. (b)).

**VI -** Reunidas as assinaturas, o Governador do Estado convoca, num prazo de sessenta a oitenta dias, a eleição revogatória e, em simultâneo, a eleição designativa (secção 15. (a))[402].

Esse prazo pode alargar-se a cento e oitenta dias, permitindo que a eleição se realize no momento da eleição regular, evitando a duplicação de procedimentos (secção 15. (b)).

Apesar da aludida simultaneidade, o revocável não pode ser candidato na eleição - aliás, nem, tão pouco, pode ser candidato a alguns outros cargos (secção 15. (c)) - inibição eleitoral capaz de suscitar alguns problemas, sobretudo, do foro político e partidário[403].

**VII -** Se a maioria dos votos é no sentido da revogação, o titular é removido e, se existirem vários candidatos, o candidato mais votado torna-se o respetivo sucessor (secção 15. (c))**.**

Não se definindo, consequentemente, nenhum tipo de *quorum*, participativo, mínimo.

**VIII -** Em contrapartida, se a revogação do mandato não ocorre, o titular do cargo é reembolsado, pelo próprio Estado, das despesas legais e pessoais realizadas (secção 18.).

Finalmente, nenhum outro procedimento de revogação do mandato pode ser desencadeado, contra esse titular, nos seis meses subsequentes ao sufrágio (secção 18.).

---

[401] No mesmo sentido, Welp, *op. cit.*, p. 454: "o número de assinaturas exigido é, de longe, o mais baixo".

[402] "A cédula eleitoral era dividida em duas partes: na primeira, os cidadãos eram chamados a decidir se destituíam ou não o Governador; e na segunda escolhiam qual o candidato da lista que iria substituí-lo". "A resposta da primeira pergunta não vinculava a dada na segunda - os eleitores podiam votar pela não destituição do Governador, e (…) indicar um candidato para a hipótese de ele ser substituído"; assim, Neves, *op. cit*., p. 1117, não obstante referir-se, em particular, ao *recall* de 2004.

[403] Neves, *op. cit*., p. 1119: "surgem problemas, de carácter político, especialmente para o partido a que pertence o candidato contra o qual se propôs a iniciativa. O partido deve decidir se é mais oportuno opor-se exclusivamente à campanha do *recall*, ou se lhe é mais conveniente apoiar um candidato alternativo para a eventualidade da perda do cargo".

### 11.3.3. PRÁTICA DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO NA CALIFÓRNIA

**I –** Os Estados Unidos, *maxime*, o Estado da Califórnia, conformam-se, historicamente, e hodiernamente, como a sede do maior número de revogações de mandato do mundo[404].

Entretanto, no âmbito estadual federado, a revogação do mandato político é infrequente.

De um lado, atento o número de assinaturas necessário para a realização do sufrágio[405] e, de outro lado, o voluntariado que, tipicamente, se encontra associado à respetiva recolha.

Assim, no âmbito estadual - federado - apenas dois casos, com êxito, merecem referência.

O primeiro é o do Governador do Estado do Dakota do Norte, Lynn Frasier (1921), e o segundo, precisamente, no Estado da Califórnia, o do Governador Gray Davis (2003).

**II -** Em território californiano, a nível local, a primeira revogação de mandato ocorre, logo após a consagração normativa do instituto na Carta da cidade de Los Angeles (1903), sucedendo-se a uma decisão, controversa, do órgão municipal, em relação à imprensa[406].

Todavia, só um século mais tarde (2003), se observa uma revogação no âmbito estadual.

**III –** A revogação do mandato político do Governador da Califórnia, Gray Davis, tem como fundamento essencial questões de natureza financeira, mormente, orçamentais[407].

---

[404] Em sentido próximo, Petris, *op. cit*., p. 1794: "a afeição de certa parte do mundo político americano ao *recall* (…) conservou-se até aos dias de hoje"; e Cronin, *op. cit*., p. 144: "nos Estados Unidos da América, cerca de 4000 a 5000 eleições revogatórias foram realizadas; e alguns milhares mais foram iniciadas, mas falharam por falta de assinaturas (…). Cerca de 50% (…) conseguiram o *recall* de, pelo menos, uma parte dos titulares eleitos".

[405] No mesmo sentido, Cronin, *op. cit*., p. 151: "a principal razão para uma utilização pouco frequente, nas cidades maiores, ou contra eleitos estaduais, é o largo número de assinaturas necessário".

[406] Nesse mesmo sentido, Willard, *op. cit*., p. 322: "resulta de uma decisão, dos órgãos do Município, quanto à seleção dos órgãos de imprensa que com ele colaboravam, visando a revogação desses decisores".

[407] No mesmo sentido Serdult; Welp, *op. cit.*, p. 144: "a crise energética na Califórnia custou ao Estado vários biliões de dólares, e erodiu as taxas de aprovação pública de Davis"; "os promotores (…) iniciaram o processo acusando Davis de uma administração grosseira das finanças, gastando o dinheiro dos contribuintes em excesso, ameaçando a segurança pública ao cortar fundos destinados aos governos locais, e responsabilizando-o pelo custo exorbitante do *fiasco* da energia".

Mesmo se, complementarmente, se encontram dúvidas quanto à sua probidade, na sequência de uma importante contratação pública, agregada a uma relevante doação[408].

O procedimento revocatório caracteriza-se pela acentuada dimensão do universo eleitoral, com quase quinze milhões de eleitores inscritos, e quatro milhões e meio de votantes.

Mas destaca-se, analogamente, pelo elevado número de candidaturas ao possível cargo, por os requisitos daquelas surgirem, em nome da democracia semi-direta, minimalistas[409].

A revogação do mandato político do então Governador é bem-sucedida, e, não obstante alguma dispersão, o seu substituto, Arnold Schwarzenegger, obtém 48,6 % dos votos.

Votação superior à obtida pelo revocado, aquando da sua original eleição e, além disso, superior, num milhão de votos, à obtida pelo segundo candidato, Cruz Bustamante, indicado em substituição do Governador - inibido legalmente de apresentar candidatura.

**IV** - Mais: em razão das suas características mediáticas, este *recall* faz reavivar o interesse por um direito político longamente adormecido, com uma sobre-multiplicação de iniciativas, se bem que, não envolvendo o cargo, simbólico, de Governador do Estado[410].

## 12. PORTUGAL, *DE IURE CONSTITUENDO*

### 12.1. ANTECEDENTES DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO EM PORTUGAL

**I -** Na longa história constitucional portuguesa, o direito de revogação do mandato político não se encontra nunca previsto, nem se conhecem propostas de estabelecimento.

Designadamente, a Constituição de 1911, que recebe influências do constitucionalismo norte-americano, e que emerge num contexto temporal de afirmação destes direitos políticos semi-diretos naquele modelo, limita-se a estabelecer o o direito de referendo no âmbito local - e nunca ordinariamente regulado.

---

[408] No mesmo sentido, Serdult; Welp, *op. cit.*, p. 144, citando Miller: "para além disso, ocorreu um escândalo relacionado com financiamentos. Davis, aparentemente, teria recebido uma importante doação da *Oracle*, depois de haver assinado um vultuoso contrato com essa empresa".

[409] No mesmo sentido, Neves, *op. cit*., p. 1116: "as condições para se candidatar à substituição do Governador, em caso de sucesso do *recall* são simples: basta que o candidato seja cidadão americano, esteja registado como eleitor na Califórnia, e preencha alguns requisitos que a lei prescreve".

[410] Em sentido próximo, Petris, *op. cit*., p. 1831: "o exemplo californiano fez renascer o interesse da política dos Estados Unidos pelo instituto do *recall* e, mais genericamente, pelas formas de participação direta e imediata".

**II -** Em confronto, o instituto regista utilização no Brasil, imediatamente após a sua independência (1822), no que concerne aos titulares eletivos do Conselho de Procuradores do Estado[411].

E ressurge, nomenclado de cassação do mandato[412], nas Constituições de diversos Estados federados, designadamente, de Goiás (1891), São Paulo (1891), Rio Grande do Sul (1891) e Santa Catarina (1892)[413].

Mas, vigorando embora até meados do século XX[414], não conhece aplicação prática[415].

Mais recentemente (2005), a Ordem dos Advogados apresenta uma ante-proposta de revisão constitucional, contendo a suscetibilidade de revogação dos mandatos políticos, quer do Presidente da República, quer dos Deputados, quer dos Senadores[416].

Implicando essa eventual revogação do mandato política a assinatura de, pelo menos, 2% do eleitorado, bem como uma superveniente autorização pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Todavia, não obtém sequência, o mesmo acontecendo com a reforma na qual se integra.

---

[411] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit*., p. 106: "o Decreto datado de 16 de fevereiro de 1822, criado pelo Príncipe regente para as eleições do Conselho de Procuradores do Estado, previa a possibilidade de perda do mandato de procurador, por meio de eleição, caso este não desempenhasse corretamente as suas obrigações".

[412] Nesse sentido, Ávila, *op. cit*., p. 106: o *recall* recebia, então, a designação de 'cassação do mandato'".

[413] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit*., p. 106: "no final do século XIX, a revogação foi instituída nas Constituições dos Estados de Goiás (1891), São Paulo (1891), Rio Grande do Sul (1891) e Santa Catarina (1892)".

[414] No mesmo sentido, Neves, *op. cit*., p. 1124: "no Brasil, nos Estados de S. Paulo e do Rio Grande do Sul, até 1930 e 1935".

[415] Nesse sentido, Ávila, *op. cit*., p. 107: "não há notícias de que tenha ocorrido revogação de mandatos nesses Estados brasileiros". "As razões principais (…) terão sido as dificuldades no recolhimento das assinaturas dos eleitores e o coronelismo existente à época".

[416] "PEC nº 0073/2005, para acrescentar ao artigo 14º da Constituição a possibilidade de revogação dos mandatos do Presidente da República, Deputados e Senadores"; assim, Ávila, *op. cit*., p. 108.

## 12.2. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS RELATIVA À INTRODUÇÃO DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO EM PORTUGAL

### 12.2.1. UTILIDADES

#### 1.2.2.1.1. COMPLETAÇÃO DA DEMOCRACIA SEMI-DIRETA

**I –** O direito *subjudice* deve ser inscrito na Constituição da República portuguesa, completando a clássica triologia democrática semi-direta referendo/iniciativa/revogação.

**II -** A Constituição pátria estabelece um sistema de governo, *lato sensu*, de democracia semi-direta, e não de democracia indireta - ou de designada democracia representativa.

Em primeiro lugar, porque afirma, nos respetivos princípios gerais, que a República se fundamenta na vontade popular (art. 1º), que o Estado se ancora na soberania popular (art. 2º) e, mais diferenciadoramente, que tal soberania popular encontra tradução no aprofundamento da democracia participativa (art. 2º).

Em segundo lugar, porque insere a participação direta e ativa dos cidadãos na vida política entre os princípios gerais de organização do poder político, referindo mesmo que, semelhante participação constitui um instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático (art. 109º).

Em terceiro lugar, porque, no quadro dos direitos, liberdades e garantias de participação política, estatui que todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos (art. 48º).

Em quarto lugar, porque prevê a existência de um referendo político, tanto de âmbito nacional (art. 115º), como de âmbito regional (art. 232º, nº 2) - bem como, complementarmente, de um referendo administrativo, com incidência local (art. 240º).

Em quinto lugar, e não menos relevante, porque tal referendo se articula com um possível desencadeamento por iniciativa popular (art. 115º, nº 2 e nº 13, 232º, nº 2, e 240º).

Em sexto lugar, porque a aludida iniciativa se estende à própria normação política parlamentar, configurando, assim, uma iniciativa popular legislativa (art. 167º).

E, em sétimo lugar, porque outros direitos, similares, estão previstos, conhecendo um âmbito e alcance alargados, casos da petição (art. 52º) e da ação popular (art. 52º).

Mais ainda: porque reveste dignidade constitucional - embora sedeando-se no quadro da democracia direta, e não no da analisanda democracia semi-direta - o plenário dos cidadãos eleitores, nas freguesias com população de número reduzido (art. 245º, nº 2).

### 12.2.1.2. RESPOSTA INCOMPETÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO

**I -** A revogação do mandato deve assumir, simultaneamente, um âmbito nacional, regional - e, porventura, local - para a integralidade dos titulares eleitos, embora não dos nomeados por esses eleitos, como o Chefe do Governo, ou os correspondentes Ministros.

**II –** Em circunstâncias normais, preferível seria que a figura fosse introduzida, num momento inicial, a nível local, metodologia essa utilizada em sede de referendo, primeiro de matriz local (1982), e, só mais tarde, de âmbito nacional e regional (1989).

Porém, a situação política observável exige medidas, não apenas eficazes, mas céleres.

Efetivamente, o Portugal contemporâneo apresenta, cumulativamente, sinais, manifestos, de uma incompetência política crescente, e indícios, sérios, de uma corrupção endémica.

Fenómenos gerados, ambos - sem qualquer supresa - pela partidocratização extrema[417].

Tornando-se impensável aguardar por uma revisão constitucional, posterior àquela que, por hipótese, introduziria a revogação do mandato, a título experimental, no âmbito local.

**III -** Naturalmente, não se ignora que semelhante mutação, a ocorrer em Portugal, terá - ou teria - de emergir da própria sociedade civil, nunca, obviamente, dos partidos políticos.

## 12.2.2. OBSTÁCULOS

### 12.2.2.1. MANDATO LIVRE

**I -** Uma primeira dificuldade emerge da natureza, livre, do mandato político de todos os designados representantes nacionais.

---

[417] No mesmo sentido, referindo-se às origens do instituto, Cronin, *op. cit*., p. 131: "o *recall* nos Estados Unidos tem a sua origem num sistema notavelmente corrupto"; Santana, *op. cit*., p. 5: "é justamente no Brasil, e na América Latina, que este estudo ganha relevo, porque a corrupção e a ineficiência da classe política, nesta parte do mundo, tem levado o Povo a uma sensação de impotência em relação ao seu próprio destino e a uma descrença na democracia enquanto instrumento de melhoria da sua qualidade de vida"; e acrescente-se, inclusivamente, no Reino Unido, surge como uma resposta, imediata, a um escândalo geral de despesas parlamentares falsas.

**II** - Assim, o Presidente da República, representa, não os eleitores, não quaisquer eleitores, mas, abstratamente, a República portuguesa (art. 120º).

Aliás, seria impossível, aqui, um mandato de teor diverso, porque a eleição é personalizada, mas não programática (art. 120º e 128º, *a contrario*)[418].

Do mesmo modo, os Deputados exercem livremente o mandato, mais não tendo do que um - vago, ou mesmo, virtual - dever de informação regular dos eleitores (art. 155º, nº 1).

Quanto ao Governo e, mormente, ao seu Primeiro-Ministro, a questão não se suscita, porque, resultando de nomeação, embora em função dos resultados eleitorais (art. 187º, nº 1), não detêm, em termos técnicos, um mandato jurídico.

Sem prejuízo de, atenta a função nuclear deste órgão singular no sistema de governo, advogarmos, há muito, a respetiva designação através de sufrágio direto[419].

**III –** Ora, semelhante liberdade não determina só a inexistência de mandatos vinculados.

Implica, igualmente, implica, sobretudo, a irrevogabilidade, e *maxime*, a irrevogabilidade popular, de tais mandatos.

**IV -** Efetivamente, a cessação antecipada do mandato do Presidente da República apenas pode fundar-se em ausência não assentida pelo Parlamento (art. 129º, nº 1 e nº 3), condenação criminal atinente ao exercício de funções (art. 130º, nº 1, e nº 3), ou renúncia (art. 131º).

E nunca enquanto resultado de uma intervenção, de qualquer tipo, por parte do Soberano.

**V –** Analogamente, os Deputados apenas veêm cessado, antecipadamente, o seu mandato, nos casos em que não tomem assento na Assembleia, excedam o número de faltas regimental (art. 160º, nº 1, al. b)), se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual se apresentaram a sufrágio (art. 160º, nº 1, al. c)), sejam feridos por uma incapacidade ou incompatibilidade legais (art. 160º, nº 1, al. a)), sejam judicialmente condenados por um crime de responsabilidade no exercício da sua função, ou por participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista (art. 160º, nº 1, al. d)).

---

[418] Nesse sentido, Rodrigues, *As funções do Presidente da República*, p. 25: "embora configurando-se como singular, e sendo eleito por sufrágio popular universal e direto (art. 121º, nº 1), a sua legitimidade assume natureza essencialmente subjectiva (…), o sufrágio vocaciona-se, basicamente, para a seleção de uma personalidade, não para a determinação de um autónomo programa político-diretivo".

[419] Nesse sentido, Rodrigues, *A eleição direta do Primeiro-Ministro português*".

Mas, como no caso anterior, nunca enquanto consequência de uma ação do Soberano.

**VI** - Finalmente, o Primeiro-Ministro - refrisando-se que, inexiste mandato - pode ver antecipado o termo das suas funções - em rigor, de um pleno exercício destas (art. 186º, nº 5), com múltiplas causas, desde a rejeição do programa do Governo (art. 195º, nº 1, al. d)), à não aprovação de uma moção de confiança (art. 195º, nº 1, al. e)), ou à aprovação de uma moção de censura (art. 195º, nº 1, al. f)), e, bem assim, por decisão presidencial (art. 195º, nº 2), ou, ainda, por auto-demissão (art. 195º, nº 1, al. b)) - se bem que não na sequência de uma acusação criminal, que concita, apenas, a suspensão (art. 196º, nº 2),

Mas, nunca, em circunstância alguma, como efeito de uma decisão tomada pelo Soberano.

### 12.2.2.2. SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

**I -** Um segundo obstáculo à revogação do mandato político decorre da existência de um sistema eleitoral proporcional.

Com efeito, nos anteriormente examinados Reino Unido e Estados Unidos da América, os sistemas eleitorais, são - e foram sempre - uninominais e, naturalmente, maioritários[420].

Não se apresentando a proporcionalidade como impedimento absoluto[421], emerge, todavia, como um óbice relevante.

**II –** Mas mais: o problema da falsa ou inexistente representação, e da falsa ou inexistente democracia, não se esgota na mera irrevogabilidade do mandato político.

É consequência do próprio sistema eleitoral, da proporcionalidade, da plurinominalidade.

---

[420] No mesmo sentido, Ávila, *op. cit.*, p. 85: o sistema maioritário "facilita a instauração do *recall*, pois é mais exequível avaliar o desempenho de um deputado e revogar-lhe o mandato, se for o caso".

[421] Na verdade, a examinada ante-proposta brasileira, oriunda da Ordem dos Advogados, de cassação do mandato, surge num contexto constitucional em que, se os Senadores são eleitos de acordo com um sistema maioritário, os Deputados são eleitos no conspecto de um sistema proporcional.

## 12.3. PROPOSTA RELATIVA À INTRODUÇÃO DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO EM PORTUGAL

**I –** A conformação de um mandato livre não é incompaginável com a respetiva revogação.

Não obstante, em tese geral, ser mais adequada, democraticamente, a existência de vinculação jurídica a um programa pré-estabelecido e pré-acordado com os mandantes.

Assim, de um lado, o mandato político é suscetível de livre exercício pelos representantes.

Mas, de outro lado, subsiste a faculdade popular de uma aferição relativa à competência ou à incompetência, e à probidade ou à não probidade, com que esse mandato é exercido.

Indo mais longe: tal faculdade subsiste mesmo não existindo incompetência, ou corrupção, pela razão, elementar, de que se trata da vontade política do Povo, do Soberano.

**II –** Quanto ao sistema eleitoral proporcional, este não é, nem uma inevitabilidade, nem, por certo, Direito Natural, mas pura escolha política.

Assim, defendemos, há muito, a substituição do sistema proporcional por um sistema integralmente maioritário, e por um sistema maioritário a uma única volta[422].

Aliás, após décadas de criticismo e de isolamento, "nos últimos tempos tem vindo a afirmar-se que apenas o sistema maioritário, e em particular, o colégio uninominal, permite ao Povo soberano recuperar, finalmente, o seu 'cetro', finalmente, contar"[423].

### 12.3.1. NATUREZA JURÍDICA

**I -** A revogação do mandato político apresentar-se-ia, em qualquer das suas virtuais manifestações, enquanto direito e, naturalmente, enquanto direito fundamental.

Logo, enquanto direito subjetivo, público, individual, essencialmente frente ao poder e acessoriamente face aos remanescentes indivíduos, de origem natural, positivado, tipificado, determinado, precetivo, vinculativo, incondicionado, justiciável e, por último, fundamentado na dignidade da pessoa humana.

---

[422] Nesse sentido, Rodrigues, *Elogio do sistema eleitoral maioritário*.

[423] Assim, em geral, Carlassare, *op. cit*., p. 5; e, no que concerne ao Brasil, Ávila, *op. cit*., p. 131: "a forma mais viável de se instituir o *recall* dos parlamentares nos níveis estadual e nacional, seria por meio da alteração do sistema proporcional para sistema majoritário em distritos uninominais".

E, de entre os próprios Direitos Fundamentais, afirmar-se-ia, ainda, como direito-direito e direito-garantia, como direito colegializado, potestativo, extintivo, complexo, de liberdade, político, e por último - mas não menos significativo - como direito democrático semi-direto.

**II –** Logo, integrar-se-ia, *de pleno*, no quadro dos - constitucionalmente designados - direitos, liberdades e garantias (art. 24º a 57º), sem necessidade de utilização da opaca e polémica categoria dos direitos de natureza análoga (art. 17º).

Mesmo se, por razões de sistematização, e em ordem a não alterar excessivamente a numeração constitucional, a sua introdução o colocaria, porventura, em tal categoria.

### 12.3.2. REGIME GERAL

A revogação do mandato político fruiria, assim, da integralidade dos princípios agregados aos direitos, liberdades e garantias, nomeadamente, universalidade (art. 12º e 15º), igualdade (art. 13º), proporcionalidade (art. 18º e 19º), confiança (art. 18º), responsabilidade (art. 22º) e justicialidade (art. 20º e 268º).

E partilharia com eles o inerente regime, mormente, nos domínios da aplicabilidade (art. 18º), vinculação (art. 18º), restrição (art. 18º), suspensão (art 18º), revisão constitucional (art. 288º), hetero-tutela (art. 20º), ou da própria auto-tutela (art. 21º).

Se bem que não o regime da reserva legislativa, neste caso comum ao regime das eleições, tanto nacionais, como regionais ou, até, locais (art. 164º), nem, correspondentemente, a forma, para semelhantes matérias exigida, de lei orgânica (art. 166º).

### 12.3.3. REGIME ESPECÍFICO

#### 12.3.3.1. ÂMBITO

**I -** A revogação do mandato inere ao próprio mandato, não se perfila dele independente.

No que tange ao mandato político, tal inerência significa que à eleição não pode deixar de corresponder, logicamente, um ato, simétrico, de deseleição, um ato de revogação.

**II –** Nesse contexto, a revogação do mandato político estender-se-ia, compreensivamente, à integralidade dos órgãos eletivos, quer de âmbito nacional, quer de âmbito regional.

Mais: se bem que extravasando o domínio do estudo, compreenderia, enquanto revogação do mandato administrativo, a totalidade dos órgãos autárquicos locais de natureza eletiva.

### 12.3.3.2. ALCANCE

**I –** Num plano nacional, a revogação do mandato seria dirigível contra todos os titulares de órgãos políticos eletivos, a saber, o Presidente da República e os Deputados à Assembleia da República, ou, em caso de hipotética e futura eleição direta deste, o Primeiro-Ministro.

**II -** No que se reporta ao Presidente da República, eleito através de apenas um círculo nacional, a estatuição de um direito de revogação do mandato não suscitaria dificuldades.

Permitindo a virtual adoção de um mandato único e mais longo, eliminando os custos políticos e económicos de uma eleição recondutora, sistematicamente, do titular no cargo.

E impedindo a esquizofrenia política de dois mandatos distintos, do mesmo titular, um primeiro destinado, na sua essência, à preparação da reeleição, e um segundo vocacionado, por fim, para o exercício pleno das funções constitucionalmente previstas.

**III –** No que tange à Assembleia da República, a revogação do mandato político justificaria, indubitavelmente, a adoção de um sistema eleitoral maioritário, exclusivamente uninominal e, necessariamente, de um só turno - *the first-past-the-post*.

E, vista a reduzida escala do território nacional, integrando círculos de extensão limitada.

Alegar-se-á que semelhante vicissitude implicaria uma transição constitucional, considerados não tanto os limites constitucionais expressos de revisão (art. 288º) - em si mesmos, irrelevantes - mas a matriz identitária das normas atinentes à proporcionalidade.

Mas não é assim, porque o sistema eleitoral, ao invés do sistema de governo ou, por maioria de razão, do modelo de Estado, não integra o *corpus* estruturante da Constituição.

Como o prova a sua não-regulação em número muito elevado de textos fundamentais[424].

E, sempre poderia acrescentar-se que, o Estado permanece, mas as Constituições passam.

[424] Nesse sentido, Rodrigues, *Sistemas políticos europeus comparados*….

**IV –** Quanto ao Primeiro-Ministro, em caso de eleição direta, teria sentido o estabelecimento de um regime de revogação do mandato político e, mais, atenta a sua natureza de órgão singular, de um modelo jurídico similar ao do Presidente da República.

Porventura, até, em consonância com um mandato longo e, da mesma forma, irrenovável.

Não se observando, aliás, em sede de limites de revisão constitucional, impedimentos sériao à metamorfose da designação deste órgão político da nomeação para a eleição[425].

**V –** Relativamente ao plano regional, a revogação do mandato assumiria, enquanto destinatários, os titulares de órgãos políticos eletivos, os Deputados às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

E, porventura, em caso de futura designação por eleição direta - em analogia com a do Primeiro-Ministro - os Presidentes dos Governos Regionais.

**VI –** Finalmente, um mesmo princípio, decorrente da natureza intrínseca do mandato, justificaria a existência do direito no que concerne aos órgãos eletivos das autarquias locais, embora perfilando-se como revogação do mandato administrativo.

**12.3.3.3. TEMPO**

**I -** Teoricamente, a revogação do mandato político deve ser admitida a qualquer momento.

**II -** Não obstante, afigura-se razoável uma proibição no decurso dos primeiros seis meses.

Desde logo, por razões de estabilidade política, depois, em ordem a permitir aos mandatários um início adequado das suas funções e, por fim, visando assegurar um juízo fundado, dos mandantes, quanto ao labor desenvolvido.

Ao invés, deveria afastar-se uma modelação estendendo a vedação a metade do mandato.

Efetivamente, tudo se passaria como se o mandato passasse a ter metade da duração, o que reduziria os problemas, igualmente, para metade, mas não permitiria a sua resolução, a qualquer momento, e sempre que se coloquem, como é típico do instituto.

**III –** Afigura-se aceitável, igualmente, uma proibição nos últimos seis meses do mandato.

---

[425] Nesse sentido, Rodrigues, *A eleição direta do Primeiro-Ministro português.*

Neste caso, porque não seria racional uma eleição para um período tão curto, e porque um mandato com a duração de seis meses seria, em rigor, uma mera campanha eleitoral.

**IV -** Finalmente, é de impedir a suscetibilidade de realização, no decurso de um mesmo mandato político, em caso de inêxito, de ulteriores procedimentos revogatórios.

De facto, *o recall* tem de permanecer como um instrumento excecional, e sobretudo, como um instrumento ao alcance dos indivíduos, e não como uma arma, mais, de guerrilha partidária, ou de permanente questionação de legítimos resultados eleitorais.

**12.3.3.4. CAUSAS**

A resposta à incompetência e o combate à corrupção emergem, tanto histórica, como atualmente, como as duas principais causas de revogação do mandato político.

Mas nelas não se esgotam, pelo que, outro motivo, quer de carácter pessoal, quer político, quer, inclusive, de natureza judicial, é suscetível de determinar o respetivo uso.

Assim, designadamente, a insuficiente capacidade mental ou física, a condenação ou acusação, essencialmente, mas não exclusivamente, criminal, ou mesmo, a inobservância, por ação ou omissão, de quaisquer padrões de natureza ética.

**12.3.3.5. PRESSUPOSTOS**

Propende-se, inequivocamente, para uma revogação do mandato político desencadeável popularmente - *total recall* - e para a sua absoluta independência em relação a quaisquer pressupostos legais, sejam estes de matriz jurisdicional ou parlamentar - *partial recall*.

Pela razão, elementar, de que só essa solução permite ao instituto desempenhar, cabalmente, e em simultaneidade, as duas principais tarefas para que se encontra vocacionado, a resposta à incompetência e o combate à corrupção.

**12.3.3.6. ASSINATURAS**

**I -** O número de assinaturas necessário ao desencadeamento da revogação do mandato não deve ultrapassar os 10% do número de eleitores participantes no sufrágio relativo à designação do próprio titular revocável.

De um lado, em ordem a não inviabilizar, faticamente, o exercício do direito examinando e, de outro lado, a evitar a empresarialização, desfigurando a sua natureza individual.

**II –** A metodologia quanto à recolha dessas assinaturas deveria preferir, por ora, o sistema de recolha dinâmica, na rua, ou porta-a-porta, em detrimento da recolha estática, com locais públicos, e horários pré-determinados, porquanto este último tipo de procedimento implica uma cultura cívica mais enraizada.

**III –** No que toca ao prazo para recolha de tais assinaturas, este deveria apresentar-se, não muito curto, para afastar a empresarialização do procedimento, nem demasiado longo para não criar um excesso de instabilidade política.

Justificar-se-ia, ainda, uma adequação em função do âmbito da revogação, a saber, nacional, regional, para a integralidade do território, limitado a um único círculo eleitoral - ou, noutro plano, do qual se não cura, localizado no âmbito municipal ou de freguesia.

### 12.3.3.7. CADUCIDADE

O procedimento de revogação do mandato político, mesmo que iniciado e, mesmo se em fase relativamente avançada, é suscetível de caducidade.

Determinam, tipicamente, esse modo de cessação, a marcação de eleições antecipadas, a demissão voluntária do eleito, a sua incapacidade, física e psíquica, ou a respetiva morte.

Para além, naturalmente, da mera impossibilidade de reunião, ou de uma reunião tempestiva, do número de assinaturas normativamente exigidas para semelhante finalidade.

### 12.3.3.8. EFEITOS

A revogação do mandato político deve ter como efeito, acessório, a insuscetibilidade de apresentação de nova candidatura ao cargo, durante um período temporal alargado.

Mais: semelhante inibição deverá estender-se aos remanescentes cargos políticos eletivos.

De facto, subjazendo à revogação um juízo eminentemente pessoal, seria abstruso que uma candidatura imediatamente sequente pudesse admitir-se, ou que esse desvalor pessoal pudesse apresentar-se irrelevante tratando-se de outro cargo de natureza política.

### 12.3.3.9. ARTICULAÇÃO COM A ELEIÇÃO

Finalmente, advoga-se que o termo antecipado do mandato e o início do subsequente emerjam de um mesmo ato procedimental.

Evitando a realização de uma segunda eleição designatória intercalar, que se sucederia, no tempo, à primeira eleição revocatória.

De um lado, por razões associadas à redução dos custos com semelhantes procedimentos.

De outro lado, porque essa simultaneidade propiciaria uma escolha popular, efetiva, entre a pessoa do titular do mandato revogável e as pessoas dos candidatos a seus substitutos.

# ANEXOS

## A. REINO UNIDO - LEI DA REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO DE DEPUTADOS (excertos)

(…)

**Secção 1.**

(1) Um Deputado é suscetível de uma petição de revogação do mandato se:

a) a primeira, a segunda, ou a terceira condição de revogação do mandato ocorrer, em relação a esse Deputado;

(…)

(3) A primeira condição de revogação do mandato é que:

(a) o Deputado, depois de se tornar Deputado, seja condenado, no Reino Unido, por um delito, e sentenciado, ou condenado a ser preso ou detido; e

(b) o prazo de recurso expire sem que a condenação, sentença, ou ordem, tenha sido anulada.

(4) A segunda condição de revogação do mandato é que:

Na sequência de um relatório do *Comité dos Standards* em relação ao Deputado, a Câmara dos Comuns ordene a suspensão do seu mandato por um período especificado de duração necessária.

(5) Um período especificado é de duração necessária, para os fins da subseção (4):

a) quando o prazo é expresso em número de dias de sessão, o período especificado é de, pelo menos, 10 dias úteis, ou

(b) em qualquer outro caso, o período especificado (embora expresso) é de, pelo menos 14 dias.

(…)

(9) A terceira condição de revogação do mandato é que:

(a) o Deputado seja, depois de se tornar Deputado, condenado por uma infração ao abrigo da secção 10 da Lei dos *Standards* Parlamentares, de 2009 (ofensa de fornecer informações falsas ou enganosas para pedidos de subsídios), e

(b) o prazo de recurso expire sem que a condenação tenha sido anulada.

(…)

**Secção 4.**

(1) Esta seção aplica-se se um Deputado, depois de se tornar Deputado:

(a) for condenado, no Reino Unido, por uma infração, e sentenciado ou condenado a ser preso ou detido na aceção da secção 1. (3), ou

(b) for condenado por uma infração referida na secção 1. (9), na aceção daquela disposição.

(2) O Tribunal que impõe a sentença ou ordem em relação à condenação deve notificar o *Speaker*:

(a) da condenação e da sentença ou ordem, e,

(b) se um recurso pode ser interposto em relação à condenação, sentença ou ordem.

(…)

(4) O Tribunal para o qual o recurso é interposto deve notificar o *Speaker* de que um recurso foi interposto em relação à condenação, sentença ou ordem.

**Secção 5.**

O *Speaker* informa de que a primeira, a segunda, ou a terceira condição de revogação do mandato ocorreu.

(1) Logo que razoavelmente praticável, após ter conhecimento de que a primeira, segunda, ou terceira condição de revogação do mandato se verificou em relação a um Deputado, o *Speaker* deverá notificar tal facto ao funcionário responsável pelas petições da circunscrição do Deputado.

(2) A subseção (1) não se aplica:

(a) no período de seis meses anterior ao dia das próximas eleições gerais parlamentares;

(b) quando o Deputado já se encontrar sujeito a um outro procedimento de revogação do mandato; ou

(c) quando o cargo do Deputado já se encontrar vago (seja pela desqualificação do Deputado, por morte, ou de outra forma).

(…)

**Secção 7.**

(1) Quando o funcionário responsável pelas petições da circunscrição do Deputado recebe a notificação do *Speaker* deve, logo que seja razoavelmente praticável, designar:

(a) o local ou locais onde a petição de revogação do mandato deve ser disponibilizada para assinatura, e

(b) fixar o dia a partir do qual a petição deve ser disponibilizada para assinatura.

(2) Um máximo de dez locais pode ser designado no quadro da subseção (1) (a).

(…)

**Secção 9.**

(1) O funcionário responsável pelas petições deve assegurar que a petição de revogação do mandato é disponibilizada para assinatura durante todo o período de assinatura, no local ou locais designados, e por via postal.

(…)

(4) O texto do documento de assinatura de petição deve incluir o seguinte:

"*Ao assinar, assino uma petição para que [nome do Deputado], o Deputado por [nome do círculo eleitoral], perca o seu lugar na Câmara dos Comuns.*

*Se, pelo menos 10% das pessoas elegíveis no círculo eleitoral assinarem a petição, o [nome do Deputado] perderá [o seu] lugar na Câmara dos Comuns e uma eleição intercalar será realizada. A perda do lugar não impede [nome do Deputado] de se candidatar nesta eleição.*

*Se, menos de 10% das pessoas elegíveis na circunscrição assinarem a petição, o [nome do Deputado] não perderá o respetivo lugar e nenhuma eleição adicional será realizada*".

(…)

**Secção 11.**

(1) Aquele que tem direito a assinar uma petição de revogação do mandato pode assiná-la:

(a) pessoalmente,

(b) por correio; ou

(c) por procuração.

(2) Aquele que tem direito a assinar uma petição de revogação do mandato apenas pode assiná-la uma vez.

(3) Logo que uma petição de revogação do mandato tenha sido assinada, a assinatura não poderá ser retirada.

(…)

**Secção 13.**

(1) Esta secção aplica-se quando uma das seguintes condições for satisfeita, a qualquer momento após a notificação do *Speaker*, mas antes que a notificação do resultado da petição de revogação do mandato tenha sido feita nos termos da secção 14 (2) (b).

(2) A primeira condição é que:

(a) o dia das eleições para a eleição geral parlamentar seguinte seja antecipado;

(b) a nova data se situe dentro do período de 6 meses, contado do dia em que o aviso do *Speaker* foi feito.

(3) A segunda condição é que o lugar do Deputado fique vago (seja pela desqualificação, ou morte, do Deputado, ou de outra forma).

(4) A terceira condição é que, caso a primeira condição de revogação do mandato tenha ocorrido, em relação ao Deputado, a condenação, sentença ou ordem em questão haja sido anulada em recurso.

(5) A quarta condição é que, no caso de a terceira condição de revogação do mandato se ter verificado em relação ao Deputado, a condenação em questão haja sido anulada em recurso.

**Secção 14.**

(…)

(2) Logo que seja razoavelmente praticável, e após o termo do período de assinatura, o funcionário responsável pelas petições deve:

(a) determinar se a petição de revogação do mandato foi bem-sucedida;

(b) notificar o *Speaker* de que a petição de revogação do mandato foi bem-sucedida, ou mal-sucedida, conforme o caso e;

(c) tendo feito isso, tornar público o resultado da petição de revogação do mandato, de acordo com as normas da secção 18.,

(3) Uma petição de revogação do mandato será bem-sucedida se o número de pessoas que assinarem validamente a petição for pelo menos 10% do número de eleitores registados elegíveis.

O número de eleitores registados elegíveis é o número de pessoas inscritas no registo dos eleitores parlamentares para o círculo eleitoral, no último dia do período de assinatura, excluindo os que, de acordo com a inscrição no registo, tenham menos de 18 anos nesse dia.

**Secção 15.**

(1) Se o funcionário responsável pelas petições notificar o *Speaker*, nos termos da secção 14 (2) (b), de que a petição de revogação do mandato foi bem-sucedida, o lugar do Deputado ficará vago com a entrega da notificação.

## B. CALIFÓRNIA - CONSTITUIÇÃO DA CALIFÓRNIA (excertos)

**Artigo II -** Eleição, iniciativa, referendo e revogação do mandato (última revisão constitucional, junho de 1998)

**Secção 1.**
Todo o poder político é inerente ao Povo. O governo é instituído para a sua proteção, segurança e benefício, e o Povo têm o direito de alterá-lo, ou de reformá-lo, quando o bem público o exigir.

(…)
**Secção 8.**
(a) A iniciativa é o poder dos eleitores para propor leis e emendas à Constituição, e para adotá-las ou rejeitá-las.
(b) Uma iniciativa poderá ser proposta mediante apresentação ao Secretário de Estado de uma petição que estabeleça o texto da lei ou da emenda à Constituição, e que esteja certificada como tendo sido assinada por eleitores em número igual a 5%, no caso de uma lei, e de 8%, no caso de uma emenda à Constituição, dos votos obtidos por todos os candidatos a Governador na última eleição.
(c) O Secretário de Estado submeterá a iniciativa aquando da eleição geral subsequente (…). O Governador poderá convocar uma eleição especial estadual para essa iniciativa.

**Secção 9.**
a) O referendo é o poder dos eleitores de aprovar ou rejeitar leis, ou partes de leis, com exceção de leis de emergência, de leis que exigem eleições, e de leis que estabelecem impostos ou dotações para despesas correntes do Estado.

(…)
**Secção 13.**
A revogação do mandato é o poder detido pelos eleitores de remover o titular de um cargo eletivo.

**Secção 14.**
(a) A revogação do mandato de um titular de um cargo estadual inicia-se com a entrega ao Secretário de Estado de uma petição, indicando um fundamento. A suficiência desse fundamento não é suscetível de apreciação. Os proponentes têm um prazo de 160 dias para apresentação da petição assinada.
(b) Uma petição para destituir um titular estadual deve ser assinada por eleitores em número igual a 12% aos da última eleição para o cargo, com assinaturas recolhidas em cada um dos cinco condados, em número igual a 1% da última eleição para o cargo no condado. As assinaturas para revocar Senadores, membros da Assembleia, membros do

Comité de Equalização e juízes dos Tribunais, devem ser iguais a 20% dos da última votação para os cargos.
c) O Secretário de Estado manterá uma contagem contínua das assinaturas registadas para esses cargos.

**Secção 15.**
(a) Uma eleição para determinar se deve realizar-se revogação do mandato e, se for o caso, a eleição de um sucessor, é convocada pelo Governador, e realizada entre 60 e 80 dias, contados a partir da data da certificação do número de assinaturas suficientes.
(b) Uma eleição de revogação do mandato pode ser realizada dentro de 180 dias a partir da data da certificação do número de assinaturas suficientes, de modo a que essa eleição possa realizar-se em simultâneo com a próxima eleição regular, ocorrendo total ou parcialmente dentro da mesma jurisdição na qual a eleição de revogação do mandato, e sendo o número de eleitores elegíveis para votar na próxima eleição regular igual a pelo menos 50% de todos os eleitores elegíveis para votar na eleição de revogação do mandato.
(c) Se a maioria dos votos sobre a questão é no sentido da revogação do mandato, o titular é removido e, se houver um candidato, o candidato que for mais votado será o sucessor. O titular não pode ser candidato, nem haverá qualquer possibilidade de eleição para outro cargo preenchido de acordo com a subdivisão (d) da Secção 16, do Artigo VI.

**Secção 16.**
O órgão legislativo deve providenciar relativamente à circulação, apresentação e certificação de petições, à nomeação de candidatos, e à eleição de revogação do mandato.

(…)
**Secção 18.**
Um titular eleito que não seja revocado, será reembolsado pelo Estado das despesas, legais e pessoais, realizadas com a eleição.
Uma nova revogação do mandato não poderá ser iniciada, contra o mesmo titular, nos seis meses subsequentes à eleição.

## C. PORTUGAL – ANTE-PROJETO DE REVISÃO CONSTITUCIONAL DE INTRODUÇÃO DA REVOGAÇÃO DO MANDATO

Opostamente ao que se verifica no mundo anglo-saxónico, por natureza, pragmático, minimalista, liberal, e, sobretudo, *common sense*, o hipotético estabelecimento da revogação do mandato político num ordenamento jurídico como o nacional, *maxime* na sua Constituição, implicaria o ajustamento de um número relevante de preceitos.

Assim:

(…)

**Artigo 10.º**

***(Sufrágio e partidos políticos)***

**1. O Povo exerce o poder político através da eleição, universal, igual, direta, secreta e periódica, da iniciativa popular, do referendo, da revogação do mandato e das demais formas participativas previstas na Constituição.**

2. Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.

(…)

**Artigo 49.º**

***(Direito de eleição)***

**1. Têm direito de eleição todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral.**

**2. O exercício do direito de eleição é pessoal e constitui um dever cívico.**

(…)

**Artigo 108.º**

*(Titularidade e exercício do poder)*

**1. O poder político pertence ao Povo português e é exercido nos termos da Constituição.**

**2. A participação direta dos cidadãos portugueses na vida política constitui uma condição e um instrumento fundamental para o aprofundamento do sistema democrático.**

**Artigo 109.º**

***(Órgãos de soberania)***

1. São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.

2. A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição.

3. Os órgãos de soberania devem observar a separação e a interdependência estabelecidas na Constituição.

4. Nenhum órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei.

**Artigo 110.º**

***(Partidos políticos e direito de oposição)***

1. Os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e direto, de acordo com a sua representatividade eleitoral.
2. É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei.
3. Os partidos políticos representados na Assembleia da República e que não façam parte do Governo gozam, designadamente, do direito de serem informados regular e diretamente pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público, de igual direito gozando os partidos políticos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas e em quaisquer outras assembleias designadas por eleição direta relativamente aos correspondentes executivos de que não façam parte.

**Artigo 111.º**

***(Princípios gerais de sufrágio)***

**1. O sufrágio universal, direto, e secreto, constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como, da revogação dos respetivos mandatos e da realização de referendos.**
**2. As campanhas eleitorais, revogatórias e referendárias, regem-se pelos seguintes princípios:**
**a) Liberdade de propaganda;**
**b) Igualdade de oportunidades e de tratamento;**
**c) Imparcialidade das entidades públicas;**
**d) Transparência e fiscalização das contas.**
**3. Os cidadãos têm o dever de colaborar com a administração do sufrágio, nas formas previstas na lei.**
**4. O julgamento da regularidade e da validade dos atos dos procedimentos de sufrágio compete aos tribunais.**
**5. O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório, permanente e único, para todos os atos que impliquem sufrágio direto e universal, sem prejuízo do disposto nos nº. 4 e 5 do artigo 15.º, e no n.º 2 do artigo 121.º.**
**6. No acto de dissolução de órgãos colegiais baseados no sufrágio direto é marcada a data das novas eleições, que se realizarão nos sessenta dias seguintes e pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução, sob pena de inexistência jurídica daquele ato.**

**Artigo 112.º**

***(Revogação do mandato político)***

**1. Os cidadãos eleitores têm o direito de revogar o mandato dos titulares de quaisquer cargos políticos resultantes de eleição por sufrágio universal e direto, nos termos estabelecidos pela Constituição e pela lei.**

**2. O procedimento não pode ocorrer nem nos seis meses iniciais, nem nos seis meses finais do mandato, nem mais de uma vez em cada mandato.**

**3. A iniciativa revogatória deve ser fundamentada, mas o respetivo mérito é insuscetível de conhecimento jurisdicional.**

**4. A iniciativa exige a assinatura de um mínimo de 10% do número de votantes no ato eleitoral de que resultou a designação do titular.**

**5. A superveniência da marcação de eleições para o cargo, a renúncia do revocável, a sua incapacitação física ou psíquica, a sua morte, bem como a impossibilidade de reunião das assinaturas exigidas, implicam a caducidade do procedimento.**

**6. A votação correspondente à revogação do mandato do titular eleito ocorre em simultâneo com a votação conducente à escolha do seu eventual substituto no cargo, não podendo aquele candidatar-se.**

**7. Em caso de revogação efetiva do mandato, o revogado fica impedido de se candidatar a esse cargo, ou a qualquer outro cargo político, durante o período de dois mandatos.**

**8. Incumbe ao Tribunal Constitucional conhecer da regularidade formal do procedimento, bem como, se for o caso, proceder à verificação da perda do mandato.**

**Artigo 113.º**

***(Iniciativa popular)***

**1. Os cidadãos eleitores podem apresentar iniciativas legislativas e iniciativas de referendo, dirigindo-as à Assembleia da República, nos termos definidos pela lei.**

**2. Não podem, todavia, apresentar iniciativas que envolvam, no ano económico em curso, um aumento das despesas ou uma diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.**

**Artigo 114.º**

***(Referendo nacional)***

1. Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República ou do Governo, em matérias das respetivas competências, nos casos previstos na Constituição e na lei.

**2. O referendo só pode ter por objeto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo, através da aprovação de convenção internacional ou de ato legislativo.**

**3. São excluídas do âmbito do referendo:**

**a) As alterações à Constituição;**

**b) As questões e os atos de conteúdo orçamental, tributário ou financeiro;**

**c) As matérias previstas no artigo 161.º da Constituição, sem prejuízo do disposto no número seguinte;**
**d) As matérias previstas no artigo 164.º da Constituição, com exceção do disposto na alínea i).**
**4. O disposto no número anterior não prejudica a submissão a referendo das questões de relevante interesse nacional que devam ser objeto de convenção internacional, nos termos da alínea i) do artigo 161.º da Constituição, exceto quando relativas à paz e à retificação de fronteiras.**
**5. Cada referendo recairá sobre uma só matéria, devendo as questões ser formuladas com objetividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, num número máximo de perguntas a fixar por lei, a qual determinará igualmente as demais condições de formulação e efetivação de referendos.**
**6. São excluídas a convocação e a efetivação de referendos entre a data da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos de soberania, de governo próprio das regiões autónomas e do poder local, bem como de Deputados ao Parlamento Europeu.**
**7. O Presidente da República submete a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade as propostas de referendo que lhe tenham sido remetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo.**
**8. As propostas de referendo recusadas pelo Presidente da República ou objeto de resposta negativa do eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República, ou até à demissão do Governo.**
**9. O referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento.**
**10. Nos referendos são chamados a participar cidadãos residentes no estrangeiro, regularmente recenseados ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 121.º, quando recaiam sobre matéria que lhes diga especificamente respeito.**

**Artigo 115.º**
***(Órgãos colegiais)***

1. As reuniões das assembleias que funcionem como órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local são públicas, exceto nos casos previstos na lei.
2. As deliberações dos órgãos colegiais são tomadas com a presença da maioria do número legal dos seus membros.
3. Salvo nos casos previstos na Constituição, na lei e nos respetivos regimentos, as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas à pluralidade de votos, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

**Artigo 116.º**
***(Estatuto dos titulares de cargos políticos)***

1. Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelas ações e omissões que pratiquem no exercício das suas funções.

2. A lei dispõe sobre os deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, as consequências do respetivo incumprimento, bem como sobre os respetivos direitos, regalias e imunidades.
3. A lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respetivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato.

**Artigo 117.º**
***(Princípio da renovação)***

1. Ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local.
2. A lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos.

**Artigo 118.º**
***(Atos normativos)***

1. São atos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais.
2. As leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos.
3. Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.
4. Os decretos legislativos têm âmbito regional e versam sobre matérias enunciadas no estatuto político-administrativo da respetiva região autónoma que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, sem prejuízo do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 227.º.
5. Nenhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos ou conferir a atos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos.
6. Os regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar quando tal seja determinado pela lei que regulamentam, bem como no caso de regulamentos independentes.
7. Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão;
8. A transposição de atos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou, nos termos do disposto no n.º 4, decreto legislativo regional.

**Artigo 119.º**
*(Publicidade dos atos)*

1. São publicados no jornal oficial, Diário da República:
a) As leis constitucionais;

b) As convenções internacionais e os respetivos avisos de ratificação, bem como os restantes avisos a elas respeitantes;
c) As leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais;
d) Os decretos do Presidente da República;
e) As resoluções da Assembleia da República e das Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
f) Os regimentos da Assembleia da República, do Conselho de Estado e das Assembleias Legislativas das regiões autónomas;
g) As decisões do Tribunal Constitucional, bem como as dos outros tribunais a que a lei confira força obrigatória geral;
h) Os decretos regulamentares e os demais decretos e regulamentos do Governo, bem como os decretos dos Representantes da República para as regiões autónomas e os decretos regulamentares regionais;
**i) Os resultados de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas, do poder local, e para o Parlamento Europeu, os resultados de revogações do mandato, e os resultados de referendos de âmbito nacional, regional e local;**
2. A falta de publicidade dos atos previstos nas alíneas a) a h) do número anterior e de qualquer ato de conteúdo genérico dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, implica a sua ineficácia jurídica.
3. A lei determina as formas de publicidade dos demais atos e as consequências da sua falta.

(…)

**Artigo 128.º**

*(Mandato)*

1. O mandato do Presidente da República tem a duração de cinco anos.
**2. O mandato presidencial cessa com a posse de um novo titular eleito para o cargo, enquanto efeito de um procedimento de revogação, ou na sequência de renúncia.**
3. Em caso de vagatura, o Presidente da República a eleger inicia um novo mandato.

(…)

**Artigo 147.º**

*(Definição)*

**A Assembleia da República é o Parlamento nacional.**

(…)

**Artigo 149.º**

*(Círculos eleitorais)*

**Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais uninominais, determinados por lei.**

(…)

**Artigo 151.º**

*(Candidaturas)*

**As candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, ou por grupos de cidadãos eleitores.**

**Artigo 152.º**

*(Representação política)*

**Os Deputados representam todo o país e não apenas os círculos pelos quais são eleitos.**

(…)

**Artigo 160.º**

*(Perda e renúncia do mandato)*

1. Perdem o mandato os Deputados que:

**a) Vejam esse mandato revogado;**

b) Venham a ser feridos por alguma das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei;

c) Não tomem assento na Assembleia ou excedam o número de faltas estabelecido no Regimento;

d) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio;

e) Sejam judicialmente condenados por crime de responsabilidade no exercício da sua função em tal pena ou por participação em organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista.

2. Os Deputados podem renunciar ao mandato, mediante declaração escrita.

(…)

**Artigo 164.º**

*(Reserva absoluta de competência legislativa)*

É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias:

**a) Eleição e revogação do mandato dos titulares eletivos dos órgãos de soberania;**

b) Regimes dos referendos;

c) Organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional;

d) Organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas;

e) Regimes do estado de sítio e do estado de emergência;

f) Aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa;

g) Definição dos limites das águas territoriais, da zona económica exclusiva e dos direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos;

h) Associações e partidos políticos;

i) Bases do sistema de ensino;

**j) Eleição e revogação do mandato dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas;**
**l) Eleição e revogação do mandato dos titulares dos órgãos eletivos do poder local, ou outras eleições realizadas por sufrágio direto e universal, bem como dos restantes órgãos constitucionais**;
m) Estatuto dos titulares dos órgãos de soberania e do poder local, bem como dos restantes órgãos constitucionais ou eleitos por sufrágio direto e universal;
n) Criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas;
o) Restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança;
p) Regime de designação dos membros de órgãos da União Europeia, com exceção da Comissão;
q) Regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado;
r) Regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais;
s) Regime dos símbolos nacionais;
t) Regime de finanças das regiões autónomas;
u) Regime das forças de segurança;
v) Regime da autonomia organizativa, administrativa e financeira dos serviços de apoio do Presidente da República.

(…)

**Artigo 167.º**

***(Iniciativa da lei)***

**1. A iniciativa da lei compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, e, no respeitante às regiões autónomas, às respetivas Assembleias Legislativas.**
**2. Os Deputados, os grupos parlamentares e as Assembleias Legislativas das regiões autónomas não podem apresentar projetos de lei, propostas de lei ou propostas de alteração, que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.**
**3. Os Deputados e os grupos parlamentares não podem apresentar projetos de referendo que impliquem, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento.**
4. Os projetos e as propostas de lei e de referendo definitivamente rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembleia da República.
5. Os projetos de lei, as propostas de lei do Governo e os projetos e propostas de referendo não votados na sessão legislativa em que tiverem sido apresentados não carecem de ser renovados na sessão legislativa seguinte, salvo termo da legislatura.
6. As propostas de lei e de referendo caducam com a demissão do Governo.

7. As propostas de lei da iniciativa das Assembleias Legislativas das regiões autónomas caducam com o termo da respetiva legislatura, caducando apenas com o termo da legislatura da Assembleia da República as que já tenham sido objeto de aprovação na generalidade.
8. As comissões parlamentares podem apresentar textos de substituição, sem prejuízo dos projetos e das propostas de lei e de referendo a que se referem, quando não retirados.

(…)

**Artigo 223.º**

*(Competência)*

1. Compete ao Tribunal Constitucional apreciar a inconstitucionalidade e a ilegalidade, nos termos dos artigos 277.º e seguintes.
2. Compete também ao Tribunal Constitucional:
a) Verificar a morte e declarar a impossibilidade física permanente do Presidente da República, bem como verificar os impedimentos temporários do exercício das suas funções;
**b) Verificar a perda do mandato do Presidente da República, nos casos previstos no n.º 2 do artigo 128.º, no n.º 3 do artigo 129.º, e no n.º 3 do artigo 130.º, e, bem assim, a perda do mandato dos deputados à Assembleia da República, nas situações previstas na alínea a), do n.º 1, do artigo 160.º, e dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, nos casos mencionados no artigo 232.º, nº 4.**
c) Julgar, em última instância, a regularidade e a validade dos atos de eleitoral, nos termos da lei;
d) Verificar a morte e declarar a incapacidade para o exercício da função presidencial de qualquer candidato a Presidente da República, para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 124.º;
e) Verificar a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações, bem como apreciar a legalidade das suas denominações, siglas e símbolos, e ordenar a respetiva extinção, nos termos da Constituição e da lei;
f) Verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos referendos nacionais, regionais e locais, incluindo a apreciação dos requisitos relativos ao respetivo universo eleitoral;
**g) Julgar, a requerimento dos Deputados, os recursos relativos às remanescentes causas de perda do mandato, e às eleições realizadas na Assembleia da República e nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas;**
h) Julgar as ações de impugnação de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis.
3. Compete ainda ao Tribunal Constitucional exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei.

(…)

**Artigo 226.º**

***(Estatutos autonómicos, leis eleitorais e leis revogatórias)***

**1. Os projetos de estatutos político-administrativos, de leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, bem como à revogação do mandato dos mesmos, são elaborados por estas e enviados para discussão e aprovação à Assembleia da República.**

2. Se a Assembleia da República rejeitar o projeto ou lhe introduzir alterações, remetê-lo-á à respetiva Assembleia Legislativa para apreciação e emissão de parecer.

3. Elaborado o parecer, a Assembleia da República procede à discussão e deliberação final.

**4. O regime previsto nos números anteriores é aplicável às alterações dos estatutos político-administrativos, das leis relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, e às que regulam a revogação do mandato desses deputados.**

**Artigo 227.º**

*(Poderes das regiões autónomas)*

1. As regiões autónomas são pessoas coletivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respetivos estatutos:

a) Legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania;

b) Legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, com exceção das previstas nas alíneas a) a c), na primeira parte da alínea d), nas alíneas f) e i), na segunda parte da alínea m) e nas alíneas o), p), q), s), t), v), x) e aa) do n.º 1 do artigo 165.º;

c) Desenvolver para o âmbito regional os princípios ou as bases gerais dos regimes jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevam;

d) Regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respetivo poder regulamentar;

**e) Exercer a iniciativa estatutária, bem como a iniciativa legislativa nas matérias relativas à eleição dos deputados às Assembleias Legislativas e à revogação do respetivo mandato, nos termos do artigo 226.º;**

f) Exercer a iniciativa legislativa, nos termos do n.º 1 do artigo 167.º, mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei e respetivas propostas de alteração;

g) Exercer poder executivo próprio;

h) Administrar e dispor do seu património e celebrar os atos e contratos em que tenham interesse;

i) Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República;

j) Dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias

do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas;
l) Criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da lei;
m) Exercer poder de tutela sobre as autarquias locais;
n) Elevar povoações à categoria de vilas ou cidades;
o) Superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua atividade exclusiva ou predominantemente na região, e noutros casos em que o interesse regional o justifique;
p) Aprovar o plano de desenvolvimento económico e social, o orçamento regional e as contas da região e participar na elaboração dos planos nacionais;
q) Definir atos ilícitos de mera ordenação social e respetivas sanções, sem prejuízo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 165.º;
r) Participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social;
s) Participar na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos;
t) Participar nas negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes;
u) Estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objeto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa;
v) Pronunciar-se por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia;
x) Participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respetivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão da União Europeia, quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito, bem como transpor atos jurídicos da União, nos termos do artigo 112.º.
2. As propostas de lei de autorização devem ser acompanhadas do anteprojeto do decreto legislativo regional a autorizar, aplicando-se às correspondentes leis de autorização o disposto nos n.º 2 e 3 do artigo 165.º.
3. As autorizações referidas no número anterior caducam com o termo da legislatura ou a dissolução, quer da Assembleia da República, quer da Assembleia Legislativa a que tiverem sido concedidas.
4. Os decretos legislativos regionais previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 devem invocar expressamente as respetivas leis de autorização ou leis de bases, sendo aplicável aos primeiros o disposto no artigo 169.º, com as necessárias adaptações.

(…)

**Artigo 231.º**

*(Órgãos de governo próprio das regiões autónomas)*

1. São órgãos de governo próprio de cada região autónoma a Assembleia Legislativa e o Governo Regional.

**2. A Assembleia Legislativa é eleita por sufrágio universal, direto e secreto, através de círculos eleitorais uninominais, fixados pela lei.**

3. O Governo Regional é politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa da região autónoma e o seu presidente é nomeado pelo Representante da República, tendo em conta os resultados eleitorais.

4. O Representante da República nomeia e exonera os restantes membros do Governo Regional, sob proposta do respetivo presidente.

5. O Governo Regional toma posse perante a Assembleia Legislativa da região autónoma.

6. É da exclusiva competência do Governo Regional a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento.

7. O estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas é definido nos respetivos estatutos político-administrativos.

**Artigo 232.º**

*(Competência da Assembleia Legislativa da região autónoma)*

1. É da exclusiva competência da Assembleia Legislativa da região autónoma o exercício das atribuições referidas nas alíneas a), b) e c), na segunda parte da alínea d), na alínea f), na primeira parte da alínea i) e nas alíneas l), n) e q) do n.º 1 do artigo 227.º, bem como a aprovação do orçamento regional, do plano de desenvolvimento económico e social e das contas da região e ainda a adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades da região.

**2. Compete à Assembleia Legislativa da região autónoma, ou a grupos de cidadãos eleitores, apresentar propostas de referendo regional, através do qual os recenseados no seu território possam, por decisão do Presidente da República, ser chamados a pronunciar-se, a título vinculativo, acerca de questões de relevante interesse específico regional, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 114º.**

3. Compete à Assembleia Legislativa da região autónoma elaborar e aprovar o seu regimento, nos termos da Constituição e do respetivo estatuto político-administrativo.

**4. Aplica-se à Assembleia Legislativa da região autónoma, aos seus deputados e aos seus grupos parlamentares, com as necessárias adaptações, o disposto na alínea a) do artigo 160.º, n.º 1, na alínea c) do artigo 175.º, nos nº 1 a 6 do artigo 178.º e no artigo 179.º, com exceção do disposto nas alíneas e) e f) do n.º 3 e no n.º 4, bem como no artigo 180.º.**

(…)

**Artigo 239.º**

*(Órgãos deliberativos e executivos)*

1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.

**2. A assembleia é eleita por sufrágio universal, direto e secreto, dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, através de círculos eleitorais uninominais, podendo o mandato dos seus membros ser revogado, nos termos da lei.**

3. O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento.

4. As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei.

**Artigo 240.º**

*(Referendo local)*

1. As autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer.

**2. A lei regula o exercício do direito de iniciativa de referendo por cidadãos eleitores.**

(…)

**Artigo 245.º**

*(Assembleia de freguesia)*

1. A assembleia de freguesia é o órgão deliberativo da freguesia.

**2. Nas freguesias de população inferior a mil eleitores a assembleia de freguesia é substituída pelo plenário dos cidadãos.**

(…)

**Artigo 256.º**

*(Instituição em concreto)*

1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional.

2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos.

**3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente**

**da República, mediante proposta da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 114.º.**

(…)

**Artigo 260.º**

*(Assembleia regional)*

**1. A assembleia regional é o órgão deliberativo da região administrativa, sendo constituída por membros eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, através de círculos uninominais.**

**2. O mandato dos membros da assembleia regional pode ser revogado, nos termos previstos pela lei.**

(…)

**Artigo 270.º**

*(Restrições ao exercício de direitos)*

**A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências das respetivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação, petição coletiva e revogação do mandato, à capacidade eleitoral passiva de militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efetivo, ou de agentes dos serviços e das forças de segurança, e, no caso destas, à não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical.**

(…)

**Artigo 288.º**

*(Limites materiais da revisão)*

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

a) A independência nacional e a unidade do Estado;

b) A forma republicana de governo;

c) A separação das Igrejas do Estado;

**d) Os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e os direitos de natureza análoga;**

e) Os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais;

f) A coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção;

g) A existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista;

**h) O sufrágio universal, direto, secreto e periódico, na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local;**

i) O pluralismo de expressão e organização política, incluindo partidos políticos, e o direito de oposição democrática;

j) A separação e a interdependência dos órgãos de soberania;

l) A fiscalização da constitucionalidade por ação ou por omissão de normas jurídicas;

m) A independência dos tribunais;

n) A autonomia das autarquias locais;

o) A autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

# BIBLIOGRAFIA

AIETA, Vânia Siciliano - *O recall e o voto destituinte*. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, S. Paulo, V. 10, n. 40, 2002 (jul.-set.)

ANNUNZIATA, Rocio - *Recall, political representation and citizen participation: reflexions based on the latin-american experience*. In: Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century (ed. Saskia Ruth, Yanina Welp, Laurence Whitehead), Colchester, ECPR Press, 2017

ARISTÓTELES, *A Política*, 3ª ed., S. Paulo, Martins Fontes, 2006

AUAD, Denise; PEDROSA, João Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lurdes; TANGANELLI, Rogério - *Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular.* In: Revista Brasileira de Direito Constitucional, T. III, 2004

AUER, Andreas - *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti.* In: Quaderni Costituzionali, V. X, n. 3, 1990

ÁVILA, Caio Márcio de Brito - *Recall. A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*, S. Paulo, Faculdade de Direito de S. Paulo, inédito, 2009

BAILEY, Jeremy D. - *Constitutionalism, conflict, and consent: Jefferson on the impeachment power.* In: The Review of Politics, V. 70, n. 4, 2008

BALLESTER, José Eduardo Illueca - *El derecho a la participación política direta: la iniciativa popular, realidad y possibilidades.* In: Revista de Derecho UNED, Madrid, V. III, n. 16, 2015

BARNATO, Vittorio - *I referendum elettorali: analisi dei questi.* In: Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, T. III, 1992

BASSU, Carla – *Venezuela. Il Presidente Chavez vince el referendum e resta alla guida del Paese*. In: Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, n. IV, 2004

BEÇAK, Rubens - *Democracia, participação e recall: para uma sociedade mais justa e globalizada: o caso brasileiro*. In: Guerra e Paz no Séc. XXI. Políticas e Direito Internacional, Coimbra, Almedina, 2018

BETTINELLI, Ernesto - *Un recente trattato sul referendum abrogativo*. In: Il Politico, n. 207, 2004

BOCKENFORDE, Markus - *Constitutional referendum in Germany. Country report.* In: Recent trends in German and European Constitutional Law, XVII International Congress of Comparative Law, Munique, Max Planck, 2006

BRUNELLI, Giuditta - *Corte Costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*. In: Giurisprudenza Costituzionale. - Anno XXXVI, n. 1, 1991 (jan.-fev.)

CAETANO, Marcello - *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6ª ed., T. I, Coimbra, Almedina, 1993

CALIMAN, Auro Augusto – *O recall no Estado de S. Paulo*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, V. 42, n. 165, 2005 (jan.-mar.)

CARLASSARE, Lorenza – *I rapporti controversi fra democrazia, rappresentanza e responsabilità*. In: Democrazia, rappresentanza, responsabilità (ed. Lorenza Carlassare), Pádua, Milani, 2001

CHANTAL, François Vergniolle de - *L'analyse constitutionnelle de l'impeachment aux États-Unis*. In: Revue Française de Science Politique, V. 50, T. 1, 2000 (fev.)

CONANT, Sean (ed.) - *The Gettysburg Address - Perspectives on Lincoln's Greatest Speech*, Oxford, Oxford University Press, 2015

COOTER, Robert D.; GILBERT, Michael D. - *A theory of direct democracy and the single subject rule.* In: Columbia Law Review, V. 110, n. 3, 2010 (abr.)

CORAO, Carlos M. Ayala - *La democracia venezolana frente a la participación política* In: Revista del Centro de Estudios Constitucionales, T. 16, 1993

CORDEIRO, António Meneses - *Tratado de Direito Civil*, V. XII, *Contratos em especial* (2ª parte), Coimbra, Almedina, 2018

COSTA, António - *A natureza jurídica do mandato parlamentar*. In: Revista Jurídica, Nova Série, nº 5, Lisboa, 1986 (jan.-mar.)

COULANGES, Fustel de - *A cidade antiga*, 4ª ed., S. Paulo, Martins Fontes, 1998

DUNN, John - *Setting the people free: the story of democracy*, Londres, Atlantic, 2005

DYZENHAUS, David - *Legality and legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*, Oxford, University Press, 1997

EMERI, Claude; BIDEGARAY, Christian - *Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme*. In: Pouvoirs. Révue Française d'études constitutionnelles et politiques, n. 77, 1996

FRACANZANI, Marcello Maria - *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*. Pádua, Cedam, 2000

FROSINI, Tommaso Edoardo - *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milão, Giuffrè, 1997

GIOVINE, Alfonso Di - *Democrazia diretta e sistema politico*, Pádua, Cedam, 2001

GIRÃO, Irene de Seiça - *O mandato de interesse comum (um contributo para a determinação do conceito de interesse subjacente às normas dos artigos 1170º, nº 2, 1175, e 265º, nº 3, do Código Civil português)*, Coimbra, Faculdade de Direito, inédita, 1997

GUEDES, Armando Marques – *Mandato*. In: Encicopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura (Ed. Séc. XXI), Lisboa/S. Paulo, Verbo, 2001

HAURIOU, André - *Le droit de revocation populaire*. In: Revue Politique et Parlementaire, T. CCXX, 1924

HAYNES, George H. - *A year of the people's rule in Oregon (1910)*. In: The iniciative, *referendum* and *recall*, Nova Iorque/Londres, Appleton & Company, 1920 (reed. 2012)

HEADLAM, James - *Election by lot at Athens*, Cambridge, Cambridge University Press, 1933

HELD, David - *Modelli di democrazia*, Bolonha, Il Mulino, 2004

JOHNSON, Jerome Lewis - *Direct legislation as an ally of representative government*. In: The iniciative, *referendum* and *recall*, Nova Iorque/Londres, Appleton & Company, 1920 (reed. 2012)

JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard - *Recall elections*. In: Briefing Paper, nº 5089, 9 may 2019, London, House of Commons Library – *www.parliament.uk/commons -library*

JORGE, Fernando Pessoa – *Mandato*. In: Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura (Ed. Séc. XXI), Verbo, Lisboa/S. Paulo, 2001

KAUFMANN, Bruno; WATERS, Dane M. (ed.) – *Direct democracy in Europe. A comprehensive reference guide to the iniciative and referendum in Europe*, Durham, Carolina Academic Press, 2004

KEANE, John – *The life and death of democracy*, Londres, Poket Books, 2010

KELSEN, Hans – *Teoria Geral do Estado e do Direito*, 3ª ed., São Paulo, Martins Fontes, 1998

KELSEN, Hans - *Teoria geral do Estado*, Coimbra, Arménio Amado, 1945

LANCHESTER, Fulco - *La innovación institucional forzada: el referendum abrogativo, entre el 'estímulo' y la 'ruptura'.* In: Revista de Estudios Políticos, T. 78, 1992

LEITÃO, Adelaide Menezes – '*Revogação unilateral' do mandato, pós-eficácia e responsabilidade pela confiança*. In: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles (org. António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão, Januário da Costa Gomes), V. I, Coimbra, Almedina, 2002

MANIN, Bernard – *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997

MARAVALL, José María - *El control de los políticos*, Buenos Aires, Taurus, 2003

MARINHO, José Domingos da Silva - *Poder constituinte e participação popular*. In: Justitia, ano 47, V. 131 (número especial: Anais do VI Congresso Nacional do Ministério Público sobre Justiça e Constituinte), São Paulo, 1985 (set.)

MARRONE, Franco - *Il cittadino e la sovranità popolare: da governato a governante*. In: Questione Giustizia. a. VII, nº 4, 1988

MBONGO, Pascal - *L'industrie des votations populaires aux États-Unis*. In: Revue Française de Droit Constitutionnel, n. 101, Paris, 2015 (abr.)

MENY, Ives - *Iniciative populaire, referendum et recall dans les États américains*. In: Pouvoirs, 1978 (jul.)

MICHELS, Robert - *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna. Investigação sobre as tendências oligárquicas na vida dos agrupamentos políticos*, Lisboa, Antígona, 2001

MIRANDA, Jorge - *Representação.* In: Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura, (Ed. Século XXI), Lisboa/S. Paulo, Verbo, 2002

MODERNE, Franck - *El resurgimento de los procedimientos de democracia semidirecta en los regímenes presidencialistas de América Latina*. In: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, V. 6, 2002

MODUGNO, Franco - *Ancora una 'rassegna' sull'ammissibilità dei 'referendum' abrogativi, dopo venti anni.* In: Giurisprudenza Costituzionale, ano XLVI, 3, 2001 (mai.-jun.)

MONTESQUIEU - *Do espírito das leis*, Lisboa, Edições 70, 2011

MUNRO, William Bennett (org.) – *The iniciative, referendum and recall*, Nova Iorque /Londres, Appleton & Company, 1920 (reed. 2012)

MUNRO, William Bennett, *Introductory*. In: The iniciative, *referendum* and *recall*, Nova Iorque /Londres, Appleton & Company, 1920 (reed. 2012)

NEDJAR, Didier - *Initiative et référendum aux États-Unis. Contribution à l'étude des normes d'origine populaire et du droit référendaire.* In: Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger, n. 6, 1993

NEVES, Helena Telino - *O referendo da revogação do mandato (recall).* In: O Direito, a. 141, n.º 5, 2009

OLIVEIRA, António Cândido de - *Democracia local*. In: Estudos em memória do Professor Doutor António Marques dos Santos (coord. Jorge Miranda, Luís de Lima Pinheiro, Dário Moura Vicente, Coimbra, Almedina, 2005

ONIDA, Valerio – *Conclusioni.* In: Democrazia, rappresentanza, responsabilità (ed. Lorenza Carlassare), Pádua, Milani, 2001

ORRÙ, Romano - *Divieto di mandato imperativo e 'anti-defection laws': spunti di Diritto Comparato*. In: Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, V. 18, n. 4, 2015

ORRÙ, Romano; BONINI, Francesco; CIAMMARICONI, Anna - *La rappresentanza in questione*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016

PALERMO, Francesco - *Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria. Tra scarsa vocazione federale e ampia prassi sub-statale*. In: Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, n. III, 2005

PASQUINO, Pascuale - *La costituzionalizzazione dei referendum a Weimar e a Roma.* In: Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Milano, a. 48, n. 4, 1998

PETRIS, Andrea De - *Da 'We the people' a 'Hasta la vista, Davis!': origini, evoluzione e profili di costituzionalità del recall negli ordinamenti degli Stati Uniti*. In: Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, n. IV, 2004

PINTO, Ricardo Leite; CORREIA, José Matos - *A responsabilidade política*, Lisboa, Editora Universidade Lusíada, 2010

PRATA, Ana - *Dicionário Jurídico*, V. I, 5ª ed., Coimbra, Almedina, 2008

PUGIOTTO, Andrea - *È ancora ammissibile un referendum abrogativo totale?* In: Quaderni Costituzionali. Rivista Italiana di Diritto Costituzionale, a. 25, n. 3, 2005 (set.)

RAMÍREZ, Manuel - *El reforzamiento de la participación política.* In: Revista de Derecho Político, T. 36, 1992

RESCIGNO, Giuseppe Ugo - *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentanza, responsabilità.* In: Democrazia, rappresentanza, responsabilità (ed. Lorenza Carlassare), Pádua, Milani, 2001

REYBROUCK, David Van - *Against elections. The case for democracy*, Londres, Penguin Random House, 2013

RIDOLA, Paolo - *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico.* In: Studi in onore di Vezio Crisafulli, V. II, Scritti su le fonti normative e altri temi di vario Diritto, Pádua, Cedam, 1985

RODRIGUES, L. Barbosa - *A origem inglesa dos Direitos Fundamentais*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada, nº 17, Lisboa, 2018

RODRIGUES, L. Barbosa - *Assembleia da República: uma perspetiva jurídica anti-parlamenta*r, Lisboa, Quid Juris, 2013

RODRIGUES, L. Barbosa - *As funções do Presidente da República*, Lisboa, Quid Juris, 2013

RODRIGUES, L. Barbosa - *O Primeiro-Ministro - no sistema de governo governamental primo-ministerial português*, Lisboa, Editora Universidade Lusíada, 2012

RODRIGUES, L. Barbosa - *Elogio do sistema eleitoral maioritário*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada do Porto, nº 4, Porto, 2012

RODRIGUES, L. Barbosa - *A República sem Povo*. In: Polis. Revista de Estudos Jurídico-Políticos, nº 18-21, Lisboa, 2012

RODRIGUES, L. Barbosa - *Sistemas políticos europeus comparados - Reino Unido, Alemanha, Espanha, França e Itália*, Porto, Legis, 2011

RODRIGUES, L. Barbosa - *A eleição directa do Primeiro-Ministro português*. In: Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Coimbra, 2010

RODRIGUES, L. Barbosa - *O referendo português a nível nacional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1994

ROOSEVELT, Theodore - *Nationalism and popular rule*. In: The iniciative, *referendum* and *recall*, Nova Iorque/Londres, Appleton & Company, 1920 (reed. 2012)

ROSANVALLON, Pierre - *Counter-democracy. Politics in a age of distrust*, 2ª ed., Cambridge, University Press, 2012

ROSANVALLON, Pierre - *Le people introvable. Histoire de la représentation democratique en France*, Paris, Gallimard, 1988

ROUSSEAU, Jean Jacques - *Contrato social*, Lisboa, Presença, 1977

RUTH, Saskia; WELP, Yanina; WHITEHEAD, Laurence - *Direct democracy in the twenty-first century*. In: Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century (ed. Saskia Ruth, Yanina Welp, Laurence Whitehead), Colchester, ECPR Press, 2017

SCHMITT, Carl - *Democrazia e liberalismo: referendum e iniziativa popolare. Hugo Preuss e la dottrina tedesca dello Stato*, Milão, Giuffrè, 2001

SCIARINI, Pascal - *Direct democracy in Switzerland: the growing tension between domestic and foreign affairs*. In: Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century (ed. Saskia Ruth, Yanina Welp, Laurence Whitehead), Colchester, ECPR Press, 2017

SERDULT, Uwe. *A dormant institution: history, legal norms and practice of the recall in Switzerland*. In: Journal of Representative Democracy, n. 51, 2, 2015

SERDULT, Uwe; WELP, Yanina - *The levelling up of a political institution: perspectives on the recall referendum*. In: Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century (ed. Saskia Ruth, Yanina Welp, Laurence Whitehead), Colchester, ECPR Press, 2017

SERRAFERO, Mario - *El impeachment en América Latina; Argentina, Brasil y Venezuela*. In: Revista de Estudios Politicos, V. 92, 1996 (abr.-jun.)

SILVA, Daniela Romanelli da - *Democracia e direitos políticos*, S. Paulo, Instituto de Direitos Políticos, 2005

SILVA, José Afonso da - *O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa*. In: Estudos em Homenagem a Celso Ribeiro Bastos, Revista do Advogado, a. 23, n. 73, S. Paulo, 2003 (nov.)

SUKSI, Markku - *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht/Boston, Martinus Nijhoff, 1993

SUNSTEIN, Cass R. - *Impeachment: a citizen's guide*, Harvard, Harvard University Press, 2017

SUNSTEIN, Cass R. - *A cosa servono le costituzioni: dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2009

SWAN, Herbert. S. - *The use of recall in the United States*. In: The iniciative, *referendum* and *recall*, Nova Iorque /Londres, Appleton & Company, 1920 (reed. 2012)

TORRE, Alessandro; VOLPE, Luigi - *Dialogo dei "due mondi" tra Maitre Charles e le citoyen Jean-Jacques*. In: Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, n. III, 2005

ULERI, Pier Vincenzo - *Referendum e democrazia: una prospettiva comparata*, Bolonha, Il Mulino, 2003

URBANO, Maria Benedita - *Representação política e parlamentar: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de proteção do mandato parlamentar*, Coimbra, Almedina, 2009

VERMEIL, EDMOND - *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande: essai d'histoire et de psychologie politiques*, Estrasburgo, Istra, 1923

VILELA, João Batista - *Representação*. In: Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura (Ed. Século XXI), Lisboa/S. Paulo, Verbo, 2002

WELP, Yanina - *Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates.* In: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy (coord. Laurence Morel, Matt Qvortrup), Routledge, 2018

WELP, Yanina; RUTH, Saskia - *The motivations behind the use of mechanisms of direct democracy* - In: Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century (ed. Saskia Ruth, Yanina Welp, Laurence Whitehead), Colchester, ECPR Press, 2017

WHITEHEAD, Laurence - *Between the 'fiction' of the representation and the 'faction' of direct democracy*. In: Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century (ed. Saskia Ruth, Yanina Welp, Laurence Whitehead), Colchester, ECPR Press, 2017

WHITEHEAD, Laurence; WELP. Yanina; RUTH, Saskia - *Let the people rule?* In: Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century (ed. Saskia Ruth, Yanina Welp, Laurence Whitehead), Colchester, ECPR Press, 2017

WILLARD, Charles Dwight - *The recall in Los Angeles*. In: The iniciative, *referendum* and *recall*, Nova Iorque/Londres, Appleton & Company, 1920 (reed. 2012)

WILSON, Woodrow - *The issues of reform*. In: The iniciative, *referendum* and *recall*, Nova Iorque /Londres, Appleton & Company, 1920 (reed. 2012)

ZIMMERMANN, J. H. - *The recall. Tribunal of the people*, Westport, Praeger Publishers, 1997

# *Índice*

**Nota**……5

**I - Sumário pormenorizado**……..……6

**II – Desenvolvimento**……..……21

**Introdução**……..……23

1. Objeto……...23

2. Metodologia……..24

3. Terminologia……24

**A – Democracia**……...26

1. Noção de democracia……26

2. Modelos de democracia……28

2.1. Democracia direta……28

2.1.1. Noção de democracia direta……...28

2.1.2. Manifestações de democracia direta……..……29

2.1.2.1. Idade Antiga……..29

2.1.2.2. Idade Média……...30

2.1.2.3. Idade Moderna……...31

2.1.3. Críticas à democracia direta……...32

2.2. Democracia indireta……..34

2.2.1. Noção de democracia indireta……34

2.2.2. Críticas à democracia indireta……34

2.2.3. Instrumentos corretivos da democracia indireta……38

2.2.3.1. Sorteio……...38

2.2.3.2. Rotação……..40

2.2.3.3. Populismo……..41

2.2.3.4. Tecnocracia……...41

2.3. Democracia semi-direta……41

2.3.1. Noção de democracia semi-direta……..42

2.3.2. Críticas à democracia semi-direta……..43

**B – Representação**……...……44

1. Noção de representação……44

2. Tipos de representação……..45

2.1. Representação civil……...45

2.1.1. Noção de representação civil……45

2.1.2. Tipos de representação civil……..46

2.1.3. Mandato civil……46

2.1.3.1. Noção de mandato civil……46

2.1.3.2. Génese e evolução do mandato civil……..47

2.1.3.3. Sub-tipos de mandato civil……49

2.1.3.4. Execução do mandato civil……50

2.2. Representação política……..51

2.2.1. Noção de representação política……51

2.2.2. Tipos de representação política……..53

2.2.2.1. Mandato político……53

2.2.2.1.1. Noção de mandato político……53

2.2.2.1.2. Sub-tipos de mandato político……55

2.2.2.1.2.1. Mandato político vinculado……...55

2.2.2.1.2.2. Mandato político livre……55

2.2.2.1.2.2.1. Noção de mandato político livre.55

2.2.2.1.2.2.2. Natureza do mandato político livre……..……56

2.2.2.1.2.2.3. Críticas ao mandato político livre……..……57

2.2.2.1.2.2.3.1. Anti-juridicidade……57

2.2.2.1.2.2.3.2..Anti-democraticidade59

2.2.2.1.2.3. Mandato político misto ……60

2.2.2.1.3. Génese e evolução do mandato político…….61

2.2.2.1.3.1. Idade Antiga……..62

2.2.2.1.3.1.1. Atenas……62

2.2.2.1.3.1.2. Roma……..63

2.2.2.1.3.2. Idade Média……...63

2.2.2.1.3.3. Idade Moderna……...65

2.2.2.1.3.3.1. Reino Unido……...66

2.2.2.1.3.3.2. Estados Unidos da América…...67

2.2.2.1.3.3.3. França……67

**C – Responsabilidade**……..70

1. Noção de responsabilidade……70

2. Formas de responsabilidade……..70

2.1. Responsabilidade jurídica…….71

2.1.1. Noção de responsabilidade jurídica……...71

2.1.2. Formas de cessação do mandato civil……71

2.2. Responsabilidade política……..72

2.2.1. Noção de responsabilidade política……...72

2.2.2. Sub-formas de responsabilidade política……...72

2.2.3. Génese e progressão da responsabilidade política……73

2.2.3.1. Idade Antiga e Idade Média……...73

2.2.3.2. Idade Moderna……...74

2.2.4. Críticas à responsabilidade política……...74

**D – Revogação do mandato civil**…….……76

1. Noção de revogação do mandato civil……...76

2. Natureza jurídica da revogação do mandato civil……..76

3. Fundamentos da revogação do mandato civil……77

**E – Revogação do mandato político**……...……80

1. Noção de revogação do mandato político……..80

2. Natureza jurídica da revogação do mandato político……81

2.1. Natureza jurídica geral……..81

2.2. Natureza jurídica específica……..84

3. Direitos afins da revogação do mandato político……...85

3.1. Direitos relacionados com a função política de controlo……...86

3.1.1. Direito de dissolução popular……86

3.1.2. Direito de iniciativa popular de destituição……87

3.1.3. Direito de sufrágio referendário derrogativo……88

3.1.4. Direito de veto popular……..88

3.2. Direitos relacionados com a função política de direção……89

3.2.1. Direito de iniciativa popular……..90

3.2.2. Direito de sufrágio eleitoral……...90

3.2.3. Direito de sufrágio referendário constitutivo……91

3.2.4. Direito de sufrágio plebiscitário……91

3.3. Direitos relacionados com a função jurisdicional……..92

3.3.1. Direito de revogação de decisões judiciais……92

3.3.2. Direito de ação popular……..93

3.4. Direitos políticos atípicos……..94

4. Institutos próximos da revogação do mandato político……..95

4.1. Ostracismo……....95

4.2. *Bill of attainder* e *bills of pains and penalties*……96

4.3. Acusação (*impeachment*)……..97

4.4. Revogação do mandato diplomático ou consular……...98

5. Tipologia da revogação do mandato político……98

5.1. Quanto ao âmbito……..99

5.2. Quanto ao alcance……99

5.3. Quanto ao tempo……...99

5.4. Quanto às causas…….....100

5.5. Quanto aos pressupostos……100

5.6. Quanto às assinaturas……..…100

5.7. Quanto às vicissitudes……101

5.8. Quanto aos efeitos……...101

5.9. Quanto à articulação com a eleição……..…102

6. Fundamentos da revogação do mandato político……103

6.1. Fundamentos jurídicos……103

6.2. Fundamentos políticos……...…105

7. Vantagens da revogação do mandato político……107

7.1. Controlo, simultâneo, da incompetência e da corrupção……107

7.2. Reforço da participação popular…….……107

7.3. Acréscimo do cumprimento programático……..…108

7.4. Viabilização da responsividade política……..…108

7.5. Contributo para a redução da tensão política…….……108

7.6. Assunção fáctica de um perfil preventivo……...109

7.7. Potenciação do alargamento dos mandatos políticos…….…..109

7.8. Racionalização e tutela políticas da ação partidária……..…..109

8. Alegadas desvantagens da revogação do mandato político: refutação……110

8.1. Opor-se-ia à democracia indireta……...……..…110

8.2. Implicaria um mandato vinculado……...112

8.3. Degradaria a qualidade dos representantes……..113

8.4. Assentaria na ignorância popular……113

8.5. Obstaria a estratégias de longo prazo……...114

8.6. Suscitaria problemas em relação a minorias……115

8.7. Poderia metamorfosear-se num voto de confiança……..115

8.8. Implicaria custos acrescidos……116

8.9. Conduziria à empresarialização da política……116

8.10. Agravaria a conflitualidade social e política……..117

8.11. Transportaria, afinal, maior partidarização……118

8.12. Fundar-se-ia numa petição vaga e opaca……...119

9. Mecanismos racionalizadores da revogação do mandato político……...119

9.1. Fundamentação especificada……...120

9.2. Identificação dos proponentes……120
9.3. Limites temporais ao exercício do direito……120
9.4. Prazo limitado para recolha de assinaturas……..121
9.5. Período reflexivo entre petição e votação……121
9.6. Audição pública preliminar……122
9.7. Moldura criminal agravada……122
10. Memória da revogação do mandato político……..122
10.1. Idade Antiga……..122
10.2. Idade Média……...123
10.3. Idade Moderna……..123
10.3.1. Estados Unidos da América……...124
10.3.1.1. Em geral……124
10.3.1.1.1. Pré-independência……124
10.3.1.1.2. Pós-independência……125
10.3.1.1.3. Constituição……...127
10.3.1.1.3.1. Fase originária……...128
10.3.1.1.3.2. Fase superveniente……130
10.3.1.2. No Estado da Califórnia……133
10.3.1.2.1. Na cidade de Los Angeles……..133
10.3.1.2.2. Na Constituição federada……...134
10.3.2. Reino Unido……..136
10.3.2.1. Antecedentes remotos……136
10.3.2.2. Antecedentes próximos……136
11. Revogação do mandato político na contemporaneidade……138
11.1. Recenseamento dos Estados que consagram a revogação do mandato político….138
11.2. Reino Unido……..141
11.2.1. Natureza da revogação do mandato político no Reino Unido……141
11.2.2. Regime jurídico da revogação do mandato político no Reino Unido….141
11.2.3. Prática da revogação do mandato político no Reino Unido……143
11.3. Califórnia……..145
11.3.1. Natureza da revogação do mandato político na Califórnia……145

11.3.2. Regime da revogação do mandato político na Califórnia……...145

11.3.3. Prática da revogação do mandato político na Califórnia……148

12. Portugal, *de iure constituendo*……...…149

12.1. Antecedentes da revogação do mandato político em Portugal……...149

12.2. Exposição de motivos relativa à introdução da revogação do mandato político em Portugal…….....151

12.2.1. Utilidades……...……151

1.2.2.1.1. Completação da democracia semi-direta……..151

12.2.1.2. Resposta à incompetência e combate à corrupção……..152

12.2.2. Obstáculos…….152

12.2.2.1. Mandato livre……152

12.2.2.2. Sistema eleitoral proporcional……...154

12.3. Proposta relativa à introdução da revogação do mandato político em Portugal….155

12.3.1. Natureza jurídica……...155

12.3.2. Regime geral…….156

12.3.3. Regime específico…….156

12.3.3.1. Âmbito……...156

12.3.3.2. Alcance……..157

12.3.3.3. Tempo……...158

12.3.3.4. Causas……...159

12.3.3.5. Pressupostos……..159

12.3.3.6. Assinaturas……159

12.3.3.7. Caducidade……160

12.3.3.8. Efeitos……...160

12.3.3.9. Articulação com a eleição……..161

**Anexos**……162

A. Reino Unido - Lei da revogação do mandato político de Deputados (excertos)……..162

B. Califórnia - Constituição da Califórnia (excertos)……..167

C. Portugal - Ante-projeto de revisão constitucional de introdução da revogação do mandato..169

**Bibliografia**……183