



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD



JÉSSICA RAYANE GOMES DA SILVA LINS

**CONSIDERAÇÕES CONSTITUCIONAIS ACERCA DA EXIGIBILIDADE DAS
PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL NO CENÁRIO JURÍDICO-SOCIAL
CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO**

SOUSA/PB

2018

JÉSSICA RAYANE GOMES DA SILVA LINS

**CONSIDERAÇÕES CONSTITUCIONAIS ACERCA DA EXIGIBILIDADE DAS
PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL NO CENÁRIO JURÍDICO-SOCIAL
CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada após integralização curricular, sob a orientação da Prof^ª. Vanina Oliveira Ferreira de Sousa.

SOUSA/PB

2018

JÉSSICA RAYANE GOMES DA SILVA LINS

**CONSIDERAÇÕES CONSTITUCIONAIS ACERCA DA EXIGIBILIDADE DAS
PROMESSAS DE CAMPANHA ELEITORAL NO CENÁRIO JURÍDICO-SOCIAL
CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, em cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada após integralização curricular, sob a orientação da Prof^a. Vanina Oliveira Ferreira de Sousa.

Monografia defendida em: _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Vanina Oliveira Ferreira de Sousa

Membro (a) da Banca Examinadora

Membro (a) da Banca Examinadora

Dedico o presente trabalho a Deus, por sua infinita misericórdia, ao me dar força para trilhar os mais diversos caminhos, e ao fim alcançar a vitória. A Ele, toda honra e toda glória.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me sustentar nessa caminhada, e permitir que eu chegasse até aqui. Pela infinita misericórdia, luz, e sabedoria que me concede mesmo sem merecer.

Ao meu esposo Ramon Ramalho Lins pelo companheirismo e amor de sempre, seu apoio e paciência foram fundamentais para que eu conseguisse alcançar o fim da graduação.

Aos meus pais, Maria Gomes Pedrosa e José Batista da Silva, pela garra de sempre empenhada em me proporcionar sempre o melhor, sem vocês eu não teria conseguido. Ao meu irmão Matheus, pois sei que também torceu muito por mim.

A minha orientadora Professora Vanina Oliveira Ferreira de Sousa, cujo notável saber jurídico converteu dúvidas e inseguranças em grandes conhecimentos, e por me dar a honra de tê-la como orientadora nesse desafio.

As amigas que torceram por mim, Andrêsa, Nara e Annelyse, trilhamos juntas o caminho da graduação, esse foi mais leve por uma ter a outra.

“Os grandes feitos são conseguidos não pela força, mas pela
perseverança.”

Samuel Johnson

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Adin	Ação Direta e Inconstitucionalidade
art.	artigo
CF/88	Constituição Federal da República de 1988
CDC	Código de Defesa do Consumidor
LC	Lei Complementar
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

RESUMO

A partir do momento que se verifica na sociedade uma insatisfação com a crescente corrupção, escancarada por meios de escândalos como o Mensalão e a Lava-Jato, passa-se a se preocupar com a origem, com nascedouro desse mal. É muito comum no atual cenário eleitoral brasileiro a percepção de promessas que constituem o material político ideológico de gestão, digo, promessas de campanha. No entanto, há um grande entrave jurídico-político em reconhecer e tratar das questões pertinentes ao instituto em comento sob o viés normativo, ou seja, não há uma regulamentação jurídica a tutelar que essas promessas eleitoreiras sejam de fato concretizadas quando da chegada ao mandato eletivo. Vê-se nas promessas descumpridas o início de uma atuação política lastreada pela corrupção. O presente trabalho propõe-se a discutir sobre as promessas políticas e busca na Constituição a melhor maneira de verificar eventual responsabilização aos políticos que as fazem sem compromisso algum. Nesse lume, este trabalho tem por objetivo geral analisar o fundamento constitucional para a exigibilidade das promessas de campanha. E específicos, compreender os princípios que regem o ordenamento jurídico como fundamentos plausíveis para se buscar a tutela das promessas, traçar um comparativo entre situações tuteladas no direito, assemelhadas às promessas, trazer uma análise jurídica da PEC nº 10/2011, buscando uma forma de responsabilização política pela disseminação de propostas inexecutáveis, e, demonstrar o papel do partido político na atuação do candidato. Para tanto, os procedimentos metodológicos utilizados na construção e investigação deste trabalho foram, como método de abordagem, o dedutivo, e como métodos de procedimento, comparativo e exegético-jurídico. Como técnica de pesquisa, utilizou-se a qualitativa, através da documentação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica. Ao que se observou, embora o ordenamento jurídico brasileiro não preveja norma específica que regule as promessas de campanha, no tocante ao seu cumprimento, pode-se retirar o fundamento para a sua exigibilidade da própria Constituição, dos princípios aplicáveis. Porém não se pretendeu formular a ideia de que esses por si só bastam, pelo contrário, buscou-se demonstrar a necessidade de se suprir essa lacuna através da regulação normativa, para que se possa garantir um processo eleitoral digno, e, que as promessas de campanha, não sejam apenas palavras empenhadas, mas saiam do papel.

Palavras-chave: Corrupção; Responsabilidade; Pleito Eleitoral.

ABSTRACT

From the moment you check in society a dissatisfaction with the increasing corruption, wide open by scandals such as the monthly allowance and car wash, worrying about the origin, with Hatcher that badly. It is very common in the current Brazilian electoral scenario the perception of promises that constitute the ideological political management material, say, campaign promises. However, there is a big political and legal barrier to recognize and address the issues relevant to the Institute in comment under the normative bias, that is, there is no legal regulation to safeguard these promises are actually implemented eleitoreiras When the arrival to the elective mandate. See if the promises is observed the beginning of a political action anchored by corruption. The present work intends to discuss policies and search in the Constitution promises the best way to check any accountability to politicians who make them without any commitment. In this fire, this work has for objective to analyze the constitutional basis for general the requirement of campaign promises. And, understand the principles that govern the legal system as plausible grounds to seek the tutelage of promises, draw a comparison between whether the right situations, like promises, bring a legal analysis of PEC nº 10/2011, seeking a form of accountability by the spread of policy proposals unfeasible, and demonstrate the role of the political party of the candidate's performance. For both, the methodological procedures used in the construction and research of this work were, as the deductive approach method and procedure, comparative methods and legal Exegetical. As a technique of research, we used the qualitative, through indirect documentation by means of bibliographical research. That noted, although the Brazilian legal system does not provide for specific rule governing the campaign promises, regarding your compliance, you can remove the basis for the requirement of your own Constitution, the principles applicable. Though not intended to formulate the idea that these alone are enough, by contrast, sought to demonstrate the need to fill that gap through normative regulation, in order to ensure a decent electoral process, and that the campaign promises, are not just words involved, but out of the paper.

KEYWORDS: Corruption; Responsibility; Election Lawsuit.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PROMESSAS DE CAMPANHA: DISPOSIÇÕES GERAIS	14
2.1 RELAÇÕES DE CONSUMO VERSUS PROMESSAS DE CAMPANHA	15
2.2 DAS TRATATIVAS PRELIMINARES NOS CONTRATOS COMPARADA AS PROMESSAS DE CAMPANHA	19
2.3 A RELAÇÃO ENTRE A PROMESSA E O MANDATO: MANDATO IMPERATIVO E MANDATO REPRESENTATIVO	22
2.4 O INSTITUTO DO “RECALL”: UMA ANÁLISE DA PEC 73/2005.....	27
3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS ÀS PROMESSAS DE CAMPANHA	31
3.1 PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	33
3.2 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA	35
3.3 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ.....	38
3.4 PRINCÍPIO DA CONFIANÇA.....	40
4 ANÁLISE JURÍDICA DA PEC 10/2011	44
4.1 A CONSTITUIÇÃO COMO FONTE NORMATIVA PARA A EXIGÊNCIA DA PROMESSA DE CAMPANHA.....	47
4.2 O ARTIGO 5º, XXXV DA CF/88 E A SEGURANÇA JURÍDICA.....	50
4.3 O PAPEL DO PARTIDO POLÍTICO.....	53
4.4 DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA.....	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
6 REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 foi o marco inicial para o começo de uma nova história. A constituição cidadã, como é conhecida, trouxe consigo uma série de direitos fundamentais estendíveis a todos, a exemplo da democracia. A ideia de democracia nunca esteve tão presente na sociedade. Nos últimos anos, o debate sobre questões democráticas no Brasil vem ganhando espaço, e, o principal protagonista do processo democrático, qual seja, o povo, ganha poder imprimido na própria constituição brasileira.

Através da Democracia exprime-se a cidadania que é exercida através do voto. O povo, agora visto como eleitor, a cada eleição, tem suas esperanças renovadas, acreditando que através da escolha de um representante que possui promessas aparentemente acolhedoras de direitos sociais relevantes, estará garantindo uma gestão proba e responsável.

Mas nem sempre esses anseios são atendidos, muitas das vezes as promessas empenhadas pelos candidatos durante a eleição são apenas para angariar votos, possuindo em seu conteúdo práticas de impossível ou difícil efetivação, e, por consequência são deixadas de lado, quando da assunção no mandato, restando apenas ao eleitor, que depositou a confiança no eleito, esperar, pois não existe no ordenamento jurídico brasileiro um mecanismo para cobrança do cumprimento das propostas eleitorais.

Nesse cenário, evidencia-se uma relação entre político e eleitor que não é tutelada pelo direito, a exigibilidade do cumprimento de promessas não possui amparo legal específico. Essa ausência de legislação, não pode ser capaz de evitar a busca por uma responsabilização para o político inadimplente com o eleitor.

A busca por um fundamento constitucional que proteja o eleitor das mais diversas manifestações de promessas eleitoreiras não deve mais ser encarado como uma realidade distante. Os grandes escândalos políticos envolvendo desde corrupção, a nepotismo, lavagem de dinheiro e desvio de verba pública mostra um cenário carecedor de atenção legislativa. O presente estudo busca então avaliar a promessa como o início dos grandes males do sistema político brasileiro quando não cumprida.

A falta de lei imprimindo compromisso com os projetos de campanha estimula o candidato a desviar sua atenção dos reais objetivos que o fez tomar posse do cargo

público para atender aos interesses de uma base aliada ao qual se filiou esquecendo assim do seu principal aliado na urna de votação. Outros interesses próprios vão surgindo e o interesse público deixado de lado sem que haja nenhum mecanismo de minimização destas condutas.

Diante da ausência de lei específica no ordenamento jurídico brasileiro que tutele a executoriedade das promessas de campanha eleitoral, de modo a torna-las exigíveis é necessário que haja uma atenção legislativa para tal lacuna, e, enquanto essa ação não é empreendida. Assim, esse trabalho tem por objetivo geral analisar o fundamento constitucional para a exigibilidade das promessas de campanha. Como objetivos específicos, compreender os princípios que regem o ordenamento jurídico como fundamentos plausíveis para se buscar a tutela das promessas, traçar um comparativo entre situações tuteladas no direito, assemelhadas às promessas, trazer uma análise jurídica da PEC nº 10/2011, buscando uma forma de responsabilização política pela disseminação de propostas inexecutáveis, e, demonstrar o papel do partido político na atuação do candidato.

A metodologia utilizada para a confecção desse trabalho teve como método de abordagem o dedutivo, pois partiu-se do conceito e significação jurídica das promessas de campanha, até vislumbrar-se um fundamento para sua exigibilidade. Quanto ao método de procedimento foram usados o comparativo, na medida que fez-se uma análise comparativa entre institutos assemelhados com as promessas, que possuem tutela no ordenamento, e, também, o exegético-jurídico pois a partir da análise da legislação e de textos jurídicos pode-se trazer a compreensão sobre o tema abordado na pesquisa.

Como técnica de pesquisa, utilizou-se a qualitativa, através da documentação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica, partindo da interpretação da legislação pertinente, utilizando-se de artigos científicos, doutrinas e demais documentos correlatos. A pesquisa apresenta-se como interdisciplinar, pois perpassa por diversos ramos do direito, como o Direito do Consumidor, Civil, Constitucional e Eleitoral.

O presente estudo é estruturado em três capítulos. O primeiro, trará uma abordagem geral sobre as promessas de campanha passando pelo direito privado buscando demonstrar que há preocupação nesta seara para a oferta, e não há efetivamente para a promessa eleitoreira. Neste mesmo caminho traça-se um paralelo entre o mandato imperativo e representativo e o surgimento do *recall* para uma melhor compreensão do raciocínio empreendido.

Em seguida, no segundo capítulo, será feito um estudo valorativo dos princípios aplicáveis as promessas de campanha, demonstrando que há um sacrifício desses, tais como confiança, boa-fé, segurança jurídica quando uma promessa não é adimplida.

Por fim, o terceiro capítulo tratará sobre a PEC da reponsabilidade Eleitoral, vislumbrando-se nela um primeiro avanço na busca pela responsabilização do político inadimplente com suas promessas. Ademais, debruçar-se-á, ainda, sobre o papel do partido político na educação do candidato, explanando a vinculação daquele com o mandato conferido a este.

2 POMESSAS DE CAMPANHA: DISPOSIÇÕES GERAIS

Para uma melhor construção teórica, bem como, para a concatenação sobre as promessas de campanha eleitoral e seus efeitos, faz-se mister a compreensão inicial do significado da palavra promessa.

Segundo Aurélio (2018) a palavra “promessa”, tem como significado, o compromisso de fazer, dar ou dizer alguma coisa. A partir desta definição pode-se construir o que vem a ser o objeto central do presente estudo, qual seja, a promessa no âmbito das campanhas eleitorais.

O embate político torna-se viável à medida que cada participante apresenta sua proposta como compromisso a ser executado quando eleito e de posse do cargo. É então a promessa, o elo entre quem prometeu e o que se está prometendo, a quem se prometeu. No âmbito político democrático tem-se que a promessa de campanha é o ato no qual o candidato lança propostas aos eleitores, firmando um compromisso moral de cumpri-las se for oportunizado a ele o mandato eletivo.

Decerto, é necessário entender a promessa como elemento inerente à política, indispensável para a construção de um debate que possibilite a quem vai eleger uma melhor avaliação de sua própria escolha, permitindo com isso, determinar o que acredita ser a melhor opção, trata-se de um voto de credibilidade na palavra empenhada em forma de promessa. Nesse sentido, Austin (1990, apud Faria 2005):

A palavra empenhada pelo candidato só encontra seu sustento e êxito na medida que esse mesmo candidato seja reconhecido como alguém legitimamente autorizado pelo grupo para falar em seu nome ou capacitado de um poder que lhe permite cumprir com os compromissos firmados. Assim que, a promessa pode ser vista a partir de um caráter performativo, quando seu anúncio, o ato de proferi-la, implica uma ação subsequente, criando um fato político que conjetura uma relação de credibilidade.

Nesta digressão, a promessa durante a campanha ganha destaque de elemento central, de embrião que um dia poderá vir a existir enquanto projeto, posteriormente enquanto realidade. O que se precisa avaliar é se são propostas exequíveis e úteis para a sociedade como um todo, de modo que, o candidato não pode tapear o eleitor vendendo aquilo que é complexo como algo simples.

Sendo assim, com o objetivo de se compreender como se dá a promessa para o direito brasileiro, e com intuito de aprofundar o conhecimento, na busca por

respostas para o campo da promessa eleitoral atual, é que se torna oportuno uma análise de como o direito trata a promessa no campo das relações privadas.

2.1 RELAÇÕES DE CONSUMO VERSUS PROMESSAS DE CAMPANHA

O direito brasileiro, preocupado com a instabilidade nas relações de consumo derivada do abuso cometido por parte de quem faz a oferta, levando em consideração uma sociedade extremamente capitalista, estabeleceu um regramento jurídico especial e uma série de princípios protecionistas para o consumidor. Com intuito de garantir esse arcabouço protetivo ao consumidor passou-se a enxergá-lo como hipossuficiente, uma vez que as produções em massa, o avanço desmesurado da industrialização, o conseqüente aparecimento dos contratos de adesão, fragilizaram em muito a condição de consumidor.

A Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990, surge então como Código de Defesa do Consumidor (CDC). Segundo Pinho Ramos (s/n)¹:

A publicidade não é um dever imposto ao fornecedor, mas um direito exercitável à sua conta e risco. O uso da publicidade exige respeito aos princípios do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, observando-se o necessário preenchimento de alguns requisitos legais.

Note-se que a publicidade não é dever imposto ao fornecedor, mas uma vez veiculada deve respeitar os princípios do CDC, como por exemplo, o da boa-fé, da transparência, da vulnerabilidade, entre outros. Tais princípios, protegem o consumidor contra a publicidade enganosa, contra atos do promitente, que por vezes, anuncia produtos ou serviços mesmo sabendo que não condizem com a verdade, usando de artifícios arditos com intuito de atrair o consumidor sem se preocupar com o cumprimento do anúncio, da proposta que trouxe o comprador até o estabelecimento comercial.

No que tange a publicidade enganosa, o fornecedor que a veicular estará descumprindo a proibição prevista no artigo 37 do CDC que dispõe:

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

¹ Artigo sem ano.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

Extrai-se do mencionado dispositivo legal, que para efeitos de estipulação de uma publicidade enganosa, são consideradas as características dos bens ou serviços, o preço, as condições de fornecimento do produto ou de prestação do serviço e a natureza.

Com efeito, este texto legislativo não se preocupa se quem veiculou a publicidade enganosa teve culpa ou dolo, e sim tão somente com a proibição do resultado, que versa em impedir que a publicidade leve o consumidor a ter uma falsa noção da realidade. Ou seja, para que o ilícito seja caracterizado satisfaz que a publicidade seja falsa, omitindo dados substanciais e levando ao consumidor ao erro, pouco importando assim a culpa ou dolo de quem veiculou a tal publicidade.

Neste contexto, Nunes (2012, p. 466) destaca que, ainda na disposição do Código de Defesa do Consumidor, “fica nítido que pode haver inclusive um cumprimento forçado da oferta feita ao consumidor, isso porque a oferta vincula, fazendo nascer então uma relação jurídica quando da efetiva apresentação desta oferta”.

Assim, a partir do momento que o anúncio mais a oferta chegam ao consumidor, está formada a proposta, e esta por sua vez, vincula o fornecedor ao seu cumprimento nos termos estabelecidos, sem prejuízo do que dispuser a lei a respeito da oferta.

Na mesma linha de pensamento, Almeida (2009) ressalta que a partir do instante em que é feita a oferta, surge daí um binômio, qual seja, o de que a oferta integrará o contrato, obrigando com isso que haja um cumprimento da mesma a partir do momento que houver uma aceitação por parte do consumidor, aperfeiçoando a relação.

Traçando um comparativo pode-se enxergar uma similitude entre a promessa e a oferta. Ambas estão interligadas pelo simples fato de haver alguém prometendo, e alguém buscando este cumprimento, possuindo se não o mesmo significado.

Ocorre que no universo das promessas de campanha ainda não existe uma legislação apropriada para combater a falta deste cumprimento como acontece no direito privado. O direito brasileiro vislumbrou uma relação privada a ser protegida, mas não identificou a necessidade ainda maior de se proteger o cidadão das ofertas políticas, por vezes não cumpridas, que ao longo da história marcou uma trajetória de corrupção, de interesses escusos, que dão lugar a frustração e a insatisfação social, e ao sacrifício de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

Decerto, a grande diferença que se pode extrair do resultado do comportamento do promitente com o do candidato a cargo público, é que no caso da promessa feita em campanha o que se abarca em seu conteúdo na grande maioria das vezes são direitos coletivos, direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, ou seja, direitos merecedores de uma grande proteção legislativa e jurisdicional não menos carecedores de proteção que a oferta decorrente do consumo.

No mercado consumidor o que envolve a oferta é o jogo de interesses, e não se pode descartar a ideia de que no campo da política também há o interesse, mas além do interesse há valores impressos nas atitudes assim, como esclarece Frassinetti (2011), o âmbito público não é formado por uma operação matemática que envolve simplesmente o dispêndio de recursos em troca do lucro, ao contrário, tudo deve ser pensado a bem do interesse coletivamente protegido, são decisões e escolhas que devem respeitar princípios constitucionais, devem resguardar a conquista social da democracia em prol de uma sociedade mais justa e igualitária.

Com base no pensamento da autora citada evidencia-se que essas decisões e escolhas são iniciadas na campanha eleitoral, momento em que o candidato lança as bases de uma plataforma de governo e de uma futura concretização dos comandos constitucionais, dos objetivos e fundamentos da carta magna.

Em linhas gerais, não há porque deixar o detentor do poder decorrente do cargo público sem o mínimo de controle sobre suas promessas, uma vez que, é ele por meio do que promete quem vai proporcionar uma maior aproximação da Lei para com a realidade, utilizando-se da máquina pública para alcançar o desejo coletivo expressado pelo voto.

Este comparativo traçado não tem o intuito de igualar o eleitor ao consumidor, pois é sabido que ambos estão em searas diferentes. A pretensão aqui aduzida é apenas para entender que apesar de existirem peculiaridades inerentes a cada

campo, ainda sim, estes guardam similitudes, que apesar de em um campo o direito está efetivamente bem protegido, noutra há uma lacuna que certamente causa prejuízos imensuráveis a toda uma coletividade.

Ainda sobre esta relação que nasce entre fornecedor e consumidor, candidato e eleitor, verifica-se que em muito se parece com a estabelecida por meio de um contrato de adesão. O CDC prevê em seu artigo 54, a conceituação para o mencionado instituto:

Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

Nessa linha, Garcia (2011, *apud* Pinto Teixeira 2011) elenca:

Ao contrário do contrato de comum acordo (contrato de gré à gré) em que as partes negociam cláusula a cláusula, contrato de adesão é aquele cujas cláusulas são aprovadas por autoridade competente (cláusulas gerais para o fornecimento de água, energia elétrica etc.), não podendo o consumidor recusá-las; ou estabelecidas pelo fornecedor de modo que o consumidor não possa discutí-las ou modificá-las substancialmente, cabendo-lhes somente o poder de aderir ou não ao contrato como um todo.

Da análise das duas relações verifica-se que há por parte do vendedor nos contratos de adesão cláusulas já preestabelecidas, e estas devem ser aceitas nos moldes apresentados caso se queira contratar. O mesmo se dá com o candidato e o eleitor. O candidato apresenta sua proposta, diz o que pretende fazer durante seu mandato, e caso o eleitor acredite ser a melhor proposta ele irá então decidir confirmando sua escolha por meio do voto.

Não é dado ao eleitor mudar os termos da proposta apresentada por seu candidato, pois apesar de no Brasil ter se estabelecido a democracia, onde restou consagrado constitucionalmente, no art. 1º, parágrafo único, CF/88 (BRASIL, 1988) que todo poder emana do povo, este mesmo poder é exercido por meio de um representante que imprime sua forma de pensar e escolher as políticas públicas que acredita ser conveniente e por fim lançá-las, cabendo então ao eleitor decidir nos termos do que lhe é proposto, qual será o melhor representante.

Ainda sob a égide do contrato de adesão, na relação consumerista, Santana (2017), ressalta:

[...] o artigo 54, parágrafo 4º, o contrato de adesão pode conter cláusulas que limitam o direito do consumidor. Contudo, tais cláusulas não podem ser abusivas sob pena de serem consideradas nulas. Cumpre asseverar que, o parágrafo 4º do artigo 51 do Código de Defesa do Consumidor reza que, ao observar uma cláusula abusiva, o consumidor possui a faculdade de requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada a nulidade desta cláusula. Qualquer entidade constituída há mais de um ano, que seja voltada à defesa dos consumidores e que represente este consumidor lesado, também poderá ingressar com ação judicial para requerer a nulidade desta cláusula.

Noronha (1994, p. 3) infere o que são essas cláusulas abusivas:

[...] abusivas são cláusulas que, e contratos entre as partes de desigual força, reduzem unilateralmente as obrigações do contratante mais forte ou agravam as do mais fraco, criando uma situação de grave desequilíbrio entre elas. [...] são cláusulas que destroem a relação de equivalência entre prestação e contraprestação.

Tomando por base o acima mencionado, fica evidente a condição de fragilidade do eleitor, na medida que nos contratos de adesão o consumidor pode ir a juízo discutir cláusulas que porventura estejam em descompasso com a legislação, que não esteja cumprido com as determinações de proteção a este consumidor, como as cláusulas abusivas. Porém ao eleitor cabe tão somente esperar que o candidato possa cumprir o que foi dito. Cabe apenas confiar, mas sem que haja nenhum instrumento capaz de equilibrar melhor essa relação, capaz de garantir que o mínimo pode ser cobrado.

2.2 DAS TRATATIVAS PRELIMINARES NOS CONTRATOS COMPARADA AS PROMESSAS DE CAMPANHA

Assim como o paralelo traçado entre a promessa de campanha eleitoral e as ofertas feitas ao consumidor verifica-se que há também uma proteção às promessas de contratar no âmbito privado, ou de forma mais técnica nas negociações preliminares de um contrato, mesmo que previstas para situações extremas.

Gonçalves (2009) destaca que as tratativas em si não geram obrigações, contudo, em nome do princípio da boa-fé é que surgem deveres para as partes,

deveres de lealdade, de informação entre outros. Daí extrai-se a premissa de que em havendo violação desses deveres passará a existir uma consequente responsabilização para quem os violou.

Nesse mesmo entendimento, Aguiar Junior (2004) salienta que o dever de lealdade decorrente do princípio da boa-fé surge ainda na fase das tratativas porque já existe nesse momento uma aproximação pré contratual. O dever de informação surge porque uma das partes possui maior volume de informações e conhecimentos que devem ser repassados de maneira que a outra parte possa compreender e decidir com base nas informações prestadas sobre o futuro contrato.

Para Chaves (2012, p. 78):

Os deveres de conduta emanados da boa-fé objetiva já estão presentes ao tempo das tratativas. Eles antecedem ao momento da contratação, surgindo com o início do contato social entre os parceiros. Concilia-se a autonomia privada com a noção da indispensável responsabilidade dos entabulantes sobre as legítimas expectativas de confiança depositadas parte a parte.

É importante esclarecer que a responsabilização surge a partir do momento em que uma das partes criou na outra a expectativa na contratação, assim como a perda de outras oportunidades ou gastos oriundos dessas tratativas iniciais.

A proposta nada mais é que a intenção de se contratar. Na definição Lisboa (2012, p. 157):

Proposta é a declaração unilateral formal dirigida a outra pessoa (o policitado) na qual o emissor (o proponente ou policitante) se dispõe a celebrar negócio jurídico, nos termos por ele elaborados. O proponente vincula-se aos termos da proposta, durante o período no qual esta possui vigência; ou, na falta de prazo fixado pelo policitante, durante prazo razoável, conforme a análise do caso concreto. Trata-se a proposta, então, de uma declaração de vontade receptcia, que deve conter todos os elementos essenciais do negócio jurídico proposto.

Há uma manifestação de vontade direcionada para uma futura contratação, e quando há a aceitação pela outra parte esta proposta pode ser considerada vinculada. Neste contexto pode surgir uma responsabilidade. Nader (2010, p. 23) explica que:

A responsabilidade contratual compreende a fase anterior ao ato negocial, quando ocorrem as tratativas, a da celebração e a da execução das obrigações assumidas. Em todas as fases as partes

devem atuar conforme a boa-fé objetiva. Embora o art.422 se refira a conduta das partes apenas nas fases de conclusão e de execução do contrato, a boa-fé objetiva se impõe também na fase pré-contratual, que não se confunde com o contrato preliminar. Os danos provocados culposamente nesta etapa também são suscetíveis de indenização. Não obstante a chamada fase da pontuação comporte desistências, pois nela ocorre apenas a troca de dados e manifestação de interesses, o rompimento unilateral das negociações pode levar a responsabilidade civil, desde que o agente tenha atuado de má-fé e causado danos ao outro interessado no negócio.

Nesta esteira, fica fácil perceber que o direito se preocupou em vincular a oferta ao proponente, contudo, a oferta feita durante uma campanha eleitoral ainda não foi objeto deste mesmo direito que foi capaz de intervir nas relações estritamente particulares, na autonomia privada.

Isto porque não deixa de ser a promessa de campanha, uma oferta que não abarca apenas o universo limitado de um contrato entre duas partes, mas que coloca em jogo o destino de toda uma coletividade.

O legislador brasileiro cuidou em proteger a legítima expectativa de quem recebeu uma proposta para celebrar um contrato, enxergou que deveria proteger a confiança que nasce nas partes e para não a quebrar exigiu lealdade. É exatamente nesse mesmo compasso que gira a relação eleitor e candidato. Há uma confiança de que haverá uma melhor segurança, pois isto foi prometido, há uma esperança de que o serviço de saúde será melhor, de que a educação terá mais atenção. É certo então, que não se pode descuidar da existência de aspectos intrínsecos que ligam a oferta contratual e a promessa eleitoral.

Imperioso registrar que Stolze e Pamplona (2009, p. 92) tratam da proposta com a seguinte concepção: “Trata-se de uma declaração receptícia de vontade que, para valer e ter força vinculante deverá ser séria e concreta. Meras conjecturas ou declarações jocosas não traduzem proposta juridicamente válida e exigível”.

Compreender o que traduz essa concepção é entender que o direito não irá conseguir tutelar toda e qualquer promessa feita, seja ela no âmbito dos contratos privados ou no da política. As promessas podem ganhar diversos contornos que variam desde aquela genérica até a promessa mais específica.

Este trabalho cuida não de especificá-las, ou caracterizá-las, mas sim de buscar a promessa que é exigível, aquela que é possível de ser cumprida, e em contrapartida deixar claro que existem inúmeras que são inexequíveis seja pela falta

de conhecimento do candidato, seja pelo comportamento desvirtuado e ambicioso na busca por interesses próprios.

2.3 A RELAÇÃO ENTRE A PROMESSA E O MANDATO: MANDATO REPRESENTATIVO E MANDADO IMPERATIVO

Traçar uma ligação entre a promessa de campanha e as formas de mandato é analisar historicamente as modificações políticas que influenciaram a forma de fazer campanha política, ou seja, a forma que o candidato tinha de construir sua plataforma eleitoral, o que poderia prometer e como deveria promover, e a quais interesses deveria estar apto a atender.

Para tanto, torna-se necessária a compreensão do que vem a ser mandato imperativo e seu contraponto, o mandato representativo. Sobre Mandato Imperativo Maluf (2011, p. 248) afirma que:

O representante era eleito sob determinadas condições, e deveria proceder, nas assembleias, em estrita conformidade com as instruções dos seus eleitores, sob pena de revogação do mandato. Assim era nos primeiros Parlamntos ingleses e nas assembleias dos *Estados Gerais* franceses. A prática do mandato imperativo, porém, foi caindo em desuso e perdendo o seu prestígio em face do direito público moderno.

O mandato imperativo ajustava-se ao sistema de eleições por distritos. Os deputados representavam apenas as circunscrições pelas quais foram eleitos, e assim lhes era fácil receber instruções e cumprir as determinações dos seus eleitores.

Neste diapasão, observa-se que no mandato imperativo o representante escolhido não agirá em nome de toda a sociedade, mas sim de um grupo específico, de uma fatia da sociedade que o elegeu com o intuito de ver seus pleitos atendidos.

Seria como se na verdade o mandato não pertencesse a toda a coletividade, mas sim apenas aquele grupo determinado, que elegeu o representante. Nas palavras de Mendes (2007):

Para os defensores do mandato imperativo, se a representação fosse imprescindível, do ponto de vista técnico, que fosse então exercida da maneira mais restrita possível, vinculando estritamente representantes e representados, assim como ocorria no Direito Privado. Quanto maior a proximidade e o vínculo entre representantes e representados, mais a vontade popular estaria sendo respeitada. Os

representantes seriam, dessa forma, apenas delegados, mandatários da vontade popular, com o mínimo de liberdade para agir fora das determinações populares.

Extraí-se desse tipo de representação uma certa vinculação entre representado e representante. As Revoluções Francesa e Inglesa fizeram com que o mandato imperativo caísse em desuso. Surge a ideia de voto para todos, é o sufrágio universal. Mendes (2007) ressalta:

A Revolução Industrial Inglesa e a Revolução Francesa estabeleceram um novo contexto econômico, político e social, que passou a exigir instituições diferentes daquelas do Antigo Regime para a condução da coisa pública. A ascensão burguesa, impulsionada pelas forças das duas revoluções – o liberalismo econômico da primeira e o liberalismo político da segunda – era incompatível com o absolutismo e pressupunha mobilidade no exercício do poder. À luz das novas condições, a ideia de democracia é resgatada e adaptada aos novos parâmetros da realidade.

Cumprir destacar, ainda, Mendes (2007):

É certo que, nas condições impostas pela modernidade, marcada por alto grau de complexidade e padrões de diferenciação funcional cada vez maiores, a representação parece constituir solução indispensável. A aplicação do sufrágio até seu caráter universal e as mudanças sociais e econômicas do século 20, que transformaram as democracias modernas em democracias de massa, exigiram que, no quadro geral da representação, fossem criadas outras formas de mediação mais específicas, capazes de organizar e traduzir em linhas programáticas as opiniões, interesses e vontade dos cidadãos (URBINATI, 2000). O estabelecimento de partidos políticos orientados ideologicamente foi uma resposta a esse processo. Nesse contexto, o mandato deve ser concebido como independente, em relação à vontade individual de cada representado, mas vinculado ao projeto do partido ao qual os representantes são filiados.

Em um mundo moderno não seria possível conceber a ideia de se defender apenas camadas sociais, ou problemas isolados, as complexidades que surgem fazem com que aconteça uma repaginada na forma de representação. Como o voto passou então a ser direito da população como um todo e não de grupos isolados, surgiu o mandato representativo como consequência e com ele surgiram os partidos políticos.

Ferreira Filho (2002, p. 48): "O mandato representativo é criação do estado Liberal burguês". Para o autor seria como um meio de manter distintos, Estado e sociedade e como mais uma forma de tornar abstrata a relação governo/povo. Pois, segundo seu entendimento, o titular do mandato não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação obrigacional.

Cumprir observar que o mandato representativo tem como características: a generalidade, a temporalidade, a liberdade, a irrevogabilidade e a independência.

O sentido da representação, segundo Cotta (2004, p. 1.102) está na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder e define a representação como "um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre os governados e governantes."

Vale ainda ressaltar a distinção existente entre a representação política e aquela existente no Direito Privado, pois, como bem salienta Sartori (1962, p. 12), "a representação política não é uma representação jurídica, não dizendo respeito ao instituto privado do mandato". Há quem defenda uma diferença entre representação para o Direito Privado e representação para o Direito Público, para Gurza (2006, p. 54) no âmbito privado há um mandato imperativo:

Do ponto de vista do direito, a representação privada ou civil é autêntica, isto é, propriamente representação, pela confluência de um mandato imperativo – instruções quanto à matéria da representação – com a responsabilização plena do representante que pode ser acionado juridicamente pelo representado em caso de quebra do mandato. Assim, os dilemas da representatividade não afetam a representação no mundo privado. Nele a representação se esgota na norma e no contrato que autorizam a procuração de interesses em assuntos nitidamente delimitados; o representante é mandatário sem autonomia decisória, possui um mandato imperativo. Por outras palavras, a coincidência entre a vontade do representado e as decisões do representante, graças ao mandato imperativo, cancela ou torna carente de sentido a questão da representatividade.

Já no âmbito público para Gurza (2006):

O contraste com a representação política própria do governo representativo não poderia ser maior. Ela leva no seu cerne uma dualidade constitutiva graças à qual a mera existência da representação, mesmo que legalmente instituída ou respaldada por mecanismo obrigatório de autorização, não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse

dos representados. A relação entre representante e representado assume o caráter de uma conexão/desconexão a determinar o quão representativos são as instituições e os agentes da representação política.

Pelo acima exposto, revela-se que a representação no direito privado se volta apenas com relação ao mandante, enquanto que na representação política, apesar do eleito ser votado por uma parte do eleitorado, deve buscar representar a vontade de todos, de toda coletividade, pois quando eleito ele não fica vinculado somente aos que o elegeram.

Na representação política o mandato é irrevogável com exceção do *recall* que será explanado posteriormente, e no Direito Privado é necessária apenas a vontade do mandante para que o mandato seja revogado. É importante perceber também que no âmbito da representação pública o político possui competências atribuídas não pelos eleitores diretamente, mas sim pela Constituição, enquanto que no Direito Privado o que é outorgado ao mandatário já está delimitado pela procuração.

A diferença fundamental entre os dois tipos de mandatos reside no fato de que no imperativo, como demonstrado, o representante só se manifestava em assuntos que de alguma forma mostrassem uma vinculação com os direitos da classe representada por ele. Já no mandato representativo quem é votado e eleito não necessariamente terá alguma vinculação com quem o elege, ou seja, poderá, por exemplo, votar projetos de leis que digam respeito a qualquer tema.

A representação política é uma função por demais delicada, como ressalta Cotta (2004, p. 884):

[...] faltando determinadas garantias institucionais, é capaz de cair no oposto, a 'manipulação', ou seja, de se transformar de fluxo de opiniões e opções políticas que se movem de baixo para cima, em fluxo descendente de modelos e opções políticas impostos desde o alto.

Para Bobbio (2000) o mandato político está intimamente relacionado à ideia de representação. Esta representação, no entanto, não está vinculada à vontade do representado, mas constitui-se com mandato livre. A representação, na verdade, não demonstra a "vontade do povo", mas pressupõe um conjunto de institutos que permite tomar decisões coletivas onde não seria possível a democracia direta. Este conjunto

de institutos disciplina a participação popular no processo político (eleições, sistemas eleitorais, partidos políticos etc).

O modelo representativo vem perdurando ao longo do tempo. Está esse sistema interligado com a ideia de soberania, de um povo que participa da escolha de seus representantes de forma livre, pode-se dizer então que é um modelo que deu certo.

Mas o que é de fundamental importância observar é o fato de que havia no mandato imperativo a obrigatoriedade de vinculação do político com a classe por ele defendida, haviam promessas a serem cumpridas, metas a serem atingidas, porque de certo existia pressão do grupo sobre esse parlamentar. No modelo representativo o candidato goza de total liberdade na maneira de apresentar seus projetos, ele os direciona para metas específicas se assim desejar. É muito comum ver-se candidato com projetos direcionados ao meio ambiente, outros para a classe de professores, enfim, dá um enfoque aos seus projetos sem, contudo, estar vinculado ao grupo que poderá vir a ser beneficiado.

É preciso estar atento ao fato de que existem dois extremos nessas duas formas de mandato. Uma totalmente vinculada, e outra com total autonomia e desvinculação. Apenas a confiança é elemento que leva o eleitor a apostar seu voto em candidato no modelo representativo.

Ao longo do trabalho será esclarecido que para acontecer o debate político, é indispensável a existência das propostas que possam atender as mais diversas classes econômicas e sociais. Todavia, a liberdade na elaboração de propostas, não pode ser encarada como mola propulsora para uma demanda desenfreada de promessas inexecutáveis. De modo diverso, busca-se que essa liberdade seja encarada pelo político com compromisso, para que ele proponha apenas aquilo que seja possível cumprir, a fim de evitar-se promessas inexecutáveis.

Se a democracia representa um governo marcado pela atuação popular no processo de escolha de seus representantes, é com toda a coletividade indistintamente que o candidato deve estar comprometido, e se eleito, deve fazer prevalecer a vontade popular inserida nas suas propostas, propostas estas que o fez ser escolhido.

2.4 O INSTITUTO DO “RECALL”: UMA ANÁLISE DA PEC 73/2005

Saber que há um tratamento jurídico dado a promessa no âmbito privado e ver que no âmbito público enquanto guarnecedor do interesse público há uma lacuna ao invés de uma proteção ainda maior para com o destinatário da promessa, leva-nos a uma perquirição no sentido de buscar se existe algum meio de tornar a sociedade mais próxima da vida pública, e se existe, onde ele é aplicado.

O Direito Brasileiro como já visto se preocupou com a promessa de compra e venda e deu tratamento especial ao consumidor vinculando a oferta. Há uma preocupação em proteger a boa-fé, em não permitir que alguém sofra prejuízos decorrentes de uma liberalidade em contratar. Pois bem, vê-se que no Brasil a preocupação não se volta para coibir no comportamento do político o mesmo que se coíbe nas relações privadas.

Segundo Brito (2009) durante o período Medieval e Idade Moderna já havia previsões no sentido de permitir que os indivíduos pudessem administrar a coisa pública, ou seja, funcionava como um sistema de instruções que se não cumpridas o mandato era revogado.

Com a ascensão dos burgueses surge a representação, e nos Estados Unidos o sistema representativo ganhou respaldo por oferecer maior estabilidade e equilíbrio para o governo. Contudo, passou a ser questionado com o surgimento de diversos partidos políticos e ampliação de direitos relacionados ao sufrágio. Diante desta multiplicidade de direitos e de partidos surgiram as corrupções e novas maneiras de enxergar a representação (BRITO, 2009)

Movimentos sociais nos Estados Unidos organizaram-se e surgiu assim o *recall*. Houve então uma adaptação, era necessário um sistema condizente com a realidade capaz de coibir a incompetência das autoridades e a corrupção. A finalidade seria fiscalizar os atos do governo, de controle do poder político, aproximando eleito de eleitor. Para Furtado (2010, p. 69) o *recall* ocorre quando:

[...] certo número de eleitores, por insatisfação do comportamento ou atos de um funcionário ou parlamentar, propõe a destituição do mandato, onde o requerimento é posto para a consulta da opinião pública. Sendo aceito a revogação esta se efetivará, caso contrário, o mandato permanecerá garantido pela ratificação popular.

O eleitorado então poderá utilizar-se deste mecanismo previsto em Lei nos países que o permite para confirmar ou revogar o mandato concedido ao político. Silva (2003, p. 92) aduz que “o titular permanece ligado aos seus eleitores devendo obedecer em assembleia às instruções que estes ditam”. Cordeiro (2005) ressalta:

O recall é o instituto de direito político, de caráter constitucional ou não, possibilitando que parte do corpo eleitoral de um ente político (País ou a União Federal, Estados, Províncias, Distritos ou Municípios) convoque uma consulta popular para revogar o mandato popular antes conferido.

A revogação é um direito permitido na democracia semidireta que funciona como uma espécie de mecanismo para pôr termo ao mandato eletivo de autoridades, bem antes de expirar o prazo legal, podendo ser para um parlamentar ou para funcionário (BONAVIDES, 2010).

Nesse sentido, elucida-se que a natureza da revogação é de um procedimento político, já que o quem exerce a função pública é submetido a nova votação da população, sendo que voto é decorrência do princípio da soberania popular. Trata-se então de uma decisão do povo que ao avaliar os motivos que levam a destituição do mandato deliberam a respeito desta revogação.

Para Santana (2004) o *recall* tanto serve para revogar a investidura eleitoral ou administrativa de um agente público, assim como também para decisões judiciais, sendo que estatisticamente há uma aceitação maior para a modalidade eleitoral.

A busca por um melhor caminho para o Brasil no que diz respeito às promessas eleitorais não representa neste trabalho uma escolha pela aplicação ou não do *recall*. Na realidade o que se procura demonstrar com a apresentação do instituto é a preocupação que outros países possuem em garantir que o poder de fato seja do povo, em estabelecer mecanismos que promovam a manutenção e continuidade da democracia.

A grande maioria dos casos de corrupção tem origem na falta de compromisso, na falta de controle, o candidato promete sem se importar, com as consequências de não cumprir porque essas não existem.

O problema tem uma raiz, e esta tem guarita na falta de amparo jurídico. O *recall* foi a maneira que os norte-americanos encontraram de controlar a atividade do político no país mesmo que não diretamente ligada a promessa, mas, contudo,

reprimindo as condutas abusivas o que por si só já denota uma preocupação com a preservação da moralidade, da democracia.

Há quem assegure que o *recall* traz de volta o antigo mandato imperativo, neste pensamento Bonavides (2010, p. 263) destaca:

Onde, pois o direito de revogação existe, a democracia representativa, volvida em democracia semidireta, já admite juridicamente o mandato imperativo, que nos demais sistemas de influência democrática dominante configura-se apenas como realidade de fato, repousando, porém em bases políticas e morais, a um passo já da sua ulterior e próxima institucionalização

Contudo, o instituto do *recall* não pode ser confundido com mandato imperativo, ao se fazer uma análise superficial pode-se acreditar que os dois são iguais já que dão ao povo o poder de decidir sobre a continuidade da autoridade ou político no poder, ocorre que na realidade eles se diferenciam porque no mandato imperativo era necessário um prévio estabelecimento do que deveria ser feito, o que não é possível nos dias de hoje ante a complexidade existente na administração da coisa pública.

Ao passo que não é o que ocorre no *recall*, uma vez que, nesse instituto, o político ou a autoridade é submetida a uma nova votação que irá determinar a manutenção ou revogação do mandato conferido. Essa votação se justifica pela perda de confiança dos eleitores no representante. Desse modo, nota-se que diferente do mandato imperativo, não há deveres prévios assumidos, a não ser os comuns a todos os cargos, por exemplo, os ligados a ética, a democracia e a uma gestão com responsabilidade.

O Brasil optou por estabelecer o sistema conhecido como *impeachment*, que não se confunde com a revogação do mandato, porque aquele envolve uma acusação por crime ou má conduta. Este processo político sofre muitas influências e sempre pode ser controlado por autoridades públicas, não é como no *recall* em que o eleitor encaminha uma petição para o político motivador da desconfiança convidando-o para deixar o cargo, caso não deixe o cargo, os eleitores fazem uma nova votação para saber se revoga ou não o mandato. Para Bonavides (2010, p. 352) “o *recall* é até mais democrático que o *impeachment*, pois é decidido diretamente pelos eleitores”.

Pelas digressões acima o que se busca não é fazer um estudo exaustivo do *recall*, mas sim confrontar o atual cenário jurídico-político brasileiro com as experiências já consagradas em outras democracias. Nesse cenário, destaque-se o

projeto de Emenda à Constituição de nº 73-2005, que tramita no Congresso Nacional para instituir a revogação do mandato do Presidente da República e do Congressista, e a dissolução da Câmara dos Deputados caso a maioria quebre a confiança da população após um ano da data da posse. É a previsão de criação do *recall* no Brasil.

Cumpra registrar que o projeto precisa de algumas modificações, na medida em que prevê no art. 3º um tratamento diferenciado ao estabelecer que a Câmara poderá sofrer dissolução total enquanto que os senadores podem ter o mandato revogado individualmente sob o argumento de que essa diferença se dá porque um sistema de eleição é proporcional enquanto que o outro é majoritário. Não há necessidade de tratamento diferenciado porque todos eles são submetidos a eleição, há em cada cargo a expressão do voto. Artigo 3º da PEC nº 73/2005:

Art. 3º (...)

§ 1º O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2º O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

Nesse cenário, é interessante perceber que o *recall* proporciona a revogação do mandato. Assim, sabendo que poderá perder o cargo, caso cometa atos de corrupção, e perca a confiança do eleitorado, o político ficará mais receoso e passará a cumprir com mais rigor as suas atribuições no exercício do mandato. Espera-se, também, que esse comportamento de comprometimento comece desde o início da campanha eleitoral, porque sabendo que poderá ser penalizado, o político terá mais responsabilidade com as promessas empreendidas.

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS ÀS PROMESSAS DE CAMPANHA

Este capítulo será destinado ao estudo dos princípios aplicáveis às promessas de campanha, de modo a relacioná-los a essas, a fim de buscar na contribuição valorativa que essa espécie normativa traz o fundamento para tornar as promessas efetivas.

Para tanto, faz-se necessária uma apreciação detida sobre os princípios e sua finalidade. Ávila (2005, p.70) conceitua-os da seguinte maneira:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primeiramente prospectivas e com pretensão de complementaridade de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Note-se, a partir da conceituação trazida, que através dos princípios pode-se alcançar um fim, desde a completitude do sentido de uma norma, até a sua aplicação. Bastos (2000, p. 57) assevera:

Os princípios constituem ideias gerais e abstratas que expressam em menor ou maior escala todas as normas que compõem a seara do direito. Poderíamos mesmo dizer que cada área do direito não é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem o seu núcleo central. Eles possuem uma força que permeia todo o campo sob seu alcance. Daí por que todas as normas que compõem o direito constitucional devem ser estudadas, interpretadas, compreendidas à luz desses princípios.

Por serem abstratos e não possuírem um conteúdo estanque vê-se a força que eles possuem para tocar os mais diversos campos, sendo possível uma ponderação de valores. Para Barroso (1996) eles mostram o ponto de partida, indicam por onde se deve percorrer. O sistema jurídico necessita dos princípios porque necessita dos valores destes, é que os valores possuem a capacidade de se moldar no tempo. Um sistema não pode ser formado exclusivamente por regras porque seria limitado à racionalidade e a legislação se tornaria exaustiva. Por isso a busca de princípios que possam alcançar as promessas políticas, e que tenham o condão de amoldarem-se as situações e sensações provocadas pelo descumprimento.

Da análise de princípios como do Estado Democrático de Direito, Segurança Jurídica, Boa-fé e Confiança ao serem confrontados com a promessa de campanha, ou seja, quando estes são ofendidos pela falta de compromisso com a promessa feita em campanha pode-se vislumbrar uma perda significativa para toda sociedade. Todo princípio possui um fim e uma carga de abstração, neste sentido é que se buscou chamar atenção às promessas políticas mesmo que buscando amparo em princípios que por sua essência são aplicáveis a diversos outros campos que não o da política. Para Rothenburg (2003, p. 19) “uma norma pode ser precisa quanto ao seu significado, mas isso não impede que esta mesma norma seja genérica em seu alcance”.

A incidência dos princípios pode evoluir em conjunto com a sociedade, de acordo com o que a sociedade venha erigindo como valor num determinado momento, conforme as novas situações carecedoras de atenção jurídica vão aparecendo, pelo que, Barroso e Barcelos (2003, p. 148) afirmam que eles “incidem sobre uma pluralidade de situações”.

Coadunando desta afirmação, pode-se, a título de exemplo, mencionar que no caso de haver uma lacuna jurídica esta poderá ser suprida com a aplicação dos princípios, como prevê o art. 4º da Lei de introdução ao Código Civil: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Os princípios são conformadores do Estado, ou seja, expressam qual o grau de valoração que se baseou o legislador ao elaborar a constituição conforme lição de Cunha Junior (2009). Segundo Barroso (1999, p. 147) eles “refletem a ideologia da Constituição”. Neste mesmo pensamento Dantas (1995, p. 59) prescreveu que princípios são:

[...] categoria lógica e, tanto quanto possível, universal, muito embora não possamos esquecer que, antes de tudo, quando incorporados a um sistema jurídico-constitucional-positivo, refletem a própria estrutura ideológica do Estado, como tal, representativa dos valores consagrados por uma determinada sociedade.

Dessa forma, depreende-se que nenhuma análise deveria ser feita sem antes levar em consideração os princípios, ou seja, não há que se interpretar a norma, antes de verificar quais os valores, consagrados na sociedade, a permeiam. Os princípios

conseguem amoldar-se a diversas situações, no caso deste estudo amoldam-se aos valores de uma Democracia.

3.1 PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Após as digressões sobre a importância dos princípios, é indispensável para o tema das promessas uma análise de um dos princípios mais importantes e fundamentais relacionado com a organização política do Estado brasileiro, qual seja o princípio do Estado Democrático de Direito.

Estão presentes num Estado Democrático elementos que asseguram direitos e garantias individuais, que colocam governantes e governados submissos à lei, que por sua vez é fruto da elaboração dos representantes do povo. Há ainda outros elementos como a separação de poderes, a garantia de igualdade, e o estabelecimento de diversos direitos a exemplo dos direitos sociais. Azambuja (1998, p. 218) resume os traços da democracia como:

[...] a) o poder pertence ao povo, é a soberania popular; b) o poder político é exercido por órgãos diferentes, autônomos e independentes, é a teoria da divisão de poderes; c) as prerrogativas dos governantes são limitadas explicitamente pela constituição e d) são declarados e assegurados os direitos individuais.

Estado Democrático é o resultado de um processo que se iniciou com o Estado Liberal, passou pelo Estado Social de Direito e quando legitimado transformou-se em Estado Democrático de Direito. Para Silva (2004) o Estado Liberal era um estado pautado na legalidade onde havia submissão ao império da lei. Por essa razão o homem só era submetido ao que estava na lei, possuindo ampla liberdade diante do que não estava positivado. O Estado Social por sua vez apesar de continuar submetido à lei, essa submissão não se dava a qualquer Lei, mas aquela que trouxesse como finalidade um bem-estar social.

O estado de bem-estar social, não foi suficiente para atender aos anseios da sociedade, houve a necessidade de um novo modelo, surgindo assim o Estado Democrático de Direito com a preponderância da vontade do povo na organização política, econômica e social do Estado. Nesse aspecto, sobre a configuração do Estado Democrático de Direito, Silva (2004, p. 119) aduz:

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste na verdade na criação de um novo conceito, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*”...

Tal princípio está intimamente ligado à noção de soberania popular, com a introdução do povo como agente no processo político conforme preleciona Bastos (2004). Para Canotilho (p. 282):

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia e participar dos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.

Essa participação permitida ao povo é para que os direitos fundamentais positivados na Constituição não sejam apenas meras declarações, mas sim que sejam efetivados na realidade social permitindo a concretização do real intuito da democracia. Segundo Dallari (1998) o próprio povo governa numa Democracia, e a representatividade é o meio para que se realize os ideais pretendidos.

É dessa premissa que se pode extrair a ideia de que a promessa descumprida afronta o Estado Democrático de Direito. O voto foi criado para que o povo possa participar do processo de escolha de seus representantes, mas que estes escolhidos possam se incumbir da tarefa de realizar os anseios da sociedade que já foram manifestos através do texto Constitucional. Para Comparato (1989) a democracia é a tomada de decisão pelo povo com base em suas convicções, e essa só pode existir, caso à vontade não seja viciada, ou seja, se houver liberdade nas escolhas.

A atividade do Estado requer um direcionamento para quem legitima seu poder, para o povo, para realização do bem comum em detrimento das escolhas pessoais de quem está no poder.

Assim, a Constituição de 1988 em seu art. 1º caracterizou o Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito de forma clara prescrevendo que todo poder emana do povo que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Significa dizer que não há um poder deslegitimado, o povo como principal ator numa

democracia pode exigir compromisso mínimo de quem estará no poder o representando.

3.2 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Em um Estado Democrático de Direito, o princípio da Segurança Jurídica, é de suma importância. Este princípio pode ser considerado como um pilar que sustenta a ordem jurídica possuindo fundamental importância para todo o sistema jurídico.

Sobre este princípio a Ministra Cármen Lúcia Antunes (2005, p. 168) já asseverou:

Segurança jurídica é o direito da pessoa à estabilidade em suas relações jurídicas. Este direito articula-se com a garantia de tranquilidade jurídica que as pessoas querem ter, com a sua certeza de que as relações jurídicas não podem ser alteradas numa imprevisibilidade que as deixe instáveis e inseguras quanto ao seu futuro, quanto ao seu presente e até mesmo quanto ao seu passado.

Vê-se que existe o elemento confiança quando se trata de segurança jurídica, há um sentimento relacionado com o desejo de tranquilidade posto que o que se busca quando se estabelece uma relação é que esta possua um mínimo grau de imprevisibilidade possível. Essa estabilidade almejada só é garantida se houver segurança jurídica. Ao escrever sobre o tema, Mello (1988, p. 38) aduz que:

No Estado Moderno costumava-se priorizar, retoricamente, como um dos fins do Direito, a segurança jurídica, mas essa é moeda de duas faces. Numa está gravada a preocupação com os fins políticos, que Bobbio chama a Política do Poder: é preocupação nítida do Estado a paz social, pois, no alcance desse objetivo, reside a própria estabilidade dos governos, cujos objetivos, então, se confundem com os do próprio Estado. [...] O outro lado da moeda estampa a necessidade de os indivíduos contarem com a certeza de que seus direitos “garantidos” pela ordem jurídica sejam efetivos.

Trazendo para a seara da relação política entre candidato e eleitor ao se determinar quem será o governante ou o representante, baseando-se em uma expectativa legítima do cumprimento do que foi prometido, não seria o certo, ou ao menos, o eticamente correto, o não cumprimento. Estar-se-ia quebrando uma confiança estabelecida e confirmada através do voto. Assim, a definição acima a

segurança jurídica traz estabilidade para o Estado ao passo que faz nascer no sujeito a certeza de ter os direitos efetivados.

Canotilho (1995) expõe suas ideias de segurança jurídica com base em dois conceitos, o primeiro é estabilidade e o segundo previsibilidade. A estabilidade seria o direito de não ser surpreendido por modificações em decisões de maneira arbitrária por parte do Estado. E o segundo traz a noção de que deve haver certeza conferida aos cidadãos quanto aos efeitos que decorrem dos atos que foram normatizados.

É importante notar que na questão da estabilidade ele toca em um ponto fundamental ao afirmar que o Estado não pode modificar suas decisões sem que haja uma causa relevante para tal. Correlacionando esse entendimento com as promessas eleitoreiras, merece destaque o fato de apesar das promessas não serem decisões propriamente ditas, tendo em vista que o candidato ainda não possui a posse do cargo, não podem ser um campo fértil de inseguranças, já que foi através delas que o povo tomou sua decisão para votar. Tal decisão, apresenta-se como soberana, na medida que é consequência do Estado Democrático de Direito.

Sem Segurança Jurídica não há como pensar em Democracia, porque esta última só é concretizada por meio do referido princípio. A partir desta colocação a compreensão do princípio para as promessas de campanha se torna mais cristalina, isto porque, uma democracia necessita oferecer segurança para ser estável.

Não dá para pensar em Segurança Jurídica em termos de promessas se não há um projeto de governo bem estruturado e possível de ser concretizado, se o que é apresentado ao eleitor não pode ser efetivado. Importante notar que o que é dito durante a eleição pode vir a ser políticas públicas, as decisões adotadas que envolveram os cidadãos como destinatários. O voto representa a ideia de escolha do que o indivíduo busca para o seu futuro, devendo existir o mínimo de segurança.

Sobre a Segurança Jurídica, Ávila (2004, p. 40) ressalta que:

O princípio da segurança jurídica é construído de duas formas. Em primeiro lugar, pela interpretação dedutiva do princípio maior do Estado de Direito (art. 1^a). Em segundo lugar, pela interpretação indutiva de outras regras constitucionais, nomeadamente as de produção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (art. 5^o XXXVI) e das regras de legalidade (art. 5^o, II, e art. 150, I), da irretroatividade (art. 150, III, “a”) e da anterioridade (art. 150, III, “b”).

Em todas essas normas, a Constituição Federal dá uma nota de previsibilidade e proteção de expectativas e legitimamente

constituídas que, por isso mesmo, não podem ser frustradas pelo exercício da atividade estatal.

A expectativa que o cidadão depositou por meio do voto não merece ser frustrada. O político após tomar posse do cargo deve demonstrar que a relação estabelecida com o cidadão merece respeito e o mínimo de previsibilidade uma vez que houve confiança nos projetos apresentados. Barroso (2004, p. 139-140) destaca cinco ideias para segurança jurídica:

No seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, a expressão segurança jurídica passou a designar um conjunto abrangente de ideias e conteúdos, que incluem: 1. a existência de instituições estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade; 2. a confiança nos atos do Poder Público, que deverão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade; 3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na antecipação das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova; 4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados; 5. a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para as situações idênticas ou próximas. Um conjunto de conceitos, princípios e regras decorrentes do Estado democrático de direito procura promover a segurança jurídica.

Boa-fé é o que o indivíduo busca nos atos do político enquanto manifestação do Poder Público no futuro. Que as ações realizadas pelo eleito, quando da assunção do cargo, não sejam totalmente distantes das propostas lançadas na campanha, as quais influenciaram a escolha do eleitor. Mudanças de posicionamentos, podem até acontecer desde que existam motivos suficientemente plausíveis para dar um novo contorno ao projeto outrora oferecido ao cidadão. Destarte, não se propõe que a atuação do político seja engessada, a fim de não ofender o princípio da Segurança Jurídica, ao contrário, pode haver mudanças sempre que esta busque o melhor custo benefício para a população.

O que se defende é abolir a ausência de compromisso total com as promessas uma vez que elas levam direitos inseridos no seu conteúdo. O comportamento do político tem que estar em consonância mínima com as propostas oferecidas, é o que vem a ser previsibilidade. Carvalho (2002, p. 146) refere-se a segurança jurídica como sendo o “sentimento de previsibilidade que tranquiliza o cidadão”.

Este princípio traz consigo ainda a ideia de proteger o passado, bem como ter ações mais previsíveis no que diz respeito ao futuro, ou seja, evitar comportamentos

não esperados que possam surpreender negativamente, sendo por essa premissa entre passado e futuro, que se garante uma maior estabilidade nas relações, conforme assevera o doutrinador Cunha Junior (2009).

Decerto, a ideia da necessidade de ter o princípio da Segurança Jurídica aplicado ao campo da promessa eleitoral, justifica-se por vislumbrar que através dele estar-se-ia garantindo uma maior efetividade da palavra empregada pelo político, esse ficaria vinculado ao que propôs sob pena de romper os valores do princípio em comento.

3.3 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ

Considerando o sentido dado à palavra boa-fé na vivência em sociedade, pode-se a entender como retidão de conduta, ação com lealdade perante alguém. Enquanto expressão, pode variar seu significado de acordo com a cultura adotada em um determinado país.

No direito japonês, é um princípio que informa o dever de agir com sinceridade para que não se traia a confiança do outro, já na Alemanha a boa-fé além de proteger, impede que o que foi cumprido seja diverso do que se esperava. É ainda um conceito que guarda relação com a moral, o que dificulta ainda mais uma definição precisa, pois cada um pode ter um conceito do que seria agir com boa-fé, na prática isso pode variar de acordo com o contexto (BAPTISTA, 2003).

A boa-fé é comumente aplicada no âmbito das relações particulares com duas vertentes, a boa-fé objetiva e a boa-fé subjetiva. Neste compasso, a boa-fé objetiva é defendida por Delgado (2004, p. 126) da seguinte maneira:

A boa-fé objetiva é concedida como uma regra de conduta fundada na honestidade, na retidão, na lealdade e, principalmente, na consideração de que todos os membros da sociedade são juridicamente tutelados, antes mesmo de serem partes nos contratos. O contratante é pessoa e como tal deve ser tutelado

No que diz respeito à boa-fé subjetiva, Duarte (2004, p.413) a define como: “A boa-fé subjetiva se resume à situação de um sujeito perante um certo fato. É a circunstância do desconhecimento de uma dada ocorrência, de um vício que torne ilegítima a aquisição de um determinado direito ou posição jurídica”.

Como são conceitos atrelados ao âmbito particular, ao tomar como exemplo os contratos, pode-se estabelecer que a boa-fé objetiva se liga com a postura adotada pelos contratantes devendo esta ser pautada na ética e nos padrões impostos pela Constituição. É um agir de acordo com a honestidade, com o socialmente recomendado. Já a subjetiva diz respeito à consciência que o sujeito possui de algo, se relacionada com a esfera íntima.

Para Chaves (2007) na boa-fé objetiva a relação impõe deveres, ou seja, requer um modelo padrão de comportamento que acaba por gerar confiança na outra parte. Na subjetiva a parte acredita em algo que não passa de um estado de aparência.

Noronha (1994, p. 132) destaca da seguinte maneira:

[...] mais do que duas concepções da boa-fé, existem duas boas-fés, ambas jurídicas, uma subjetiva e outra objetiva. A primeira, diz respeito a dados internos, fundamentalmente psicológicos, atinentes diretamente ao sujeito, a segunda a elementos externos, a normas de conduta, que determinam como ele deve agir. Num caso, está de boa-fé quem ignora a real situação jurídica; no outro, está de boa-fé quem tem motivos para confiar na contraparte. Uma é boa-fé estado, a outra boa-fé princípio.

Traçando uma relação com a promessa, a boa-fé subjetiva seria o que o eleitor espera do político depois de eleito. A confiança que o eleitor deposita faz parte de um elemento psicológico. Em contrapartida, espera-se que o político guarde a boa-fé subjetiva durante as eleições, quando está prometendo, tendo a consciência de que seus projetos precisam ser exequíveis e não sirvam apenas como degrau para alcançar um cargo político. Em seguida, já no exercício da função, deve preservar a boa-fé objetiva, de modo a se respeitar as normas que determinam o proceder como agente público. Assim, não há que se amparar a má-fé nos discursos políticos que objetivam somente a conquista do voto.

A análise feita em torno da boa-fé está precedida de subjetividade, ou seja, ao promover esta apreciação adentra-se no estado psicológico do agente, analisa-se sua intenção como entende Tepedino (2005).

No campo político o intuito do candidato pode não ser tão facilmente detectado, mas as informações em mundo globalizado permitem flagrantes de intenções políticas duvidosas bastando uma comparação entre a promessa e a competência constitucional atribuída a quem está prometendo, assim, compete a este executar o que está em seu programa.

Quando o político falta com a verdade a respeito do que promete ele quebra a confiança do eleitor, infringe a boa-fé. Para Lafer (2007, p. 331):

[...] a democracia se baseia no princípio da confiança e da boa-fé, e não no medo, ela sucumbe quando a esfera do público perde transparência e se vê permeada pelo *segredo* e pela *mentira*, que é o que ocorre quando a palavra esconde e *engana*, ao invés de revelar, conforme determina o princípio ético da veracidade.

Apesar de ser o discurso fundamental para o debate político, este não pode vir maculado de mentira, de engano, assim a democracia pode ser comprometida uma vez que os direitos certamente serão sacrificados em detrimento até de objetivos pessoais do político. Admitir a aplicação da boa-fé na relação político e eleitor é resguardar a democracia.

3.4 PRINCÍPIO DA CONFIANÇA

A grande complexidade social foi responsável por levar os indivíduos a atribuir ao Estado o papel de regulador das relações sociais. Neste sentido pode-se verificar o surgimento da necessidade na sociedade em ter uma organização que pudesse desempenhar o papel que se tornou inviável de ser desenvolvido por ela própria, surgindo assim o Estado.

Trazendo para os moldes atuais o Estado desempenha seu papel por meio das pessoas que ele delega uma função pública. Contudo, a preocupação aqui é com os políticos, uma classe que desempenha essa função em nome do Estado, mas que dependem do elemento confiança da sociedade para conquistarem os votos.

Canotilho (2002, p. 257) elucida:

[...] o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas como elementos objetivos da ordem pública – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas

da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos...]

O autor traz a proximidade existente entre o princípio da confiança e o princípio da segurança jurídica e os coloca como indispensável ao Estado de Direito. É possível atribuir à confiança um relevante papel tanto psicológico, quanto sociológico. Schreiber (2003) ressalta que o nível de confiança é determinante para que se obtenha um bem-estar nacional e um desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, é como dizer que a sociedade carece da confiança para manter-se estável, para manter uma convivência saudável entre os indivíduos, bem como entre estes e o estado. Decerto, o grau de confiança serve de termômetro para aferir a credibilidade dos sujeitos que representam uma determinada sociedade.

Cuida o princípio da confiança em tentar manter, ou seja, proteger as expectativas criadas em razão de uma credibilidade que fora atribuída, depositada a partir de comportamentos que ensejaram o surgimento da aludida expectativa. Este princípio possui relevante razão de ser e existir, tendo em vista a crescente gama de situações que ferem direitos amparados constitucionalmente e que estão diretamente interligados com o elemento confiança.

Levando-se em consideração as promessas de campanha, não assiste amparo a ideia de não se dar impulso a aplicabilidade deste princípio nos dias de hoje. É notória a ofensa reiterada de diversos políticos quando não cumprem com o que prometeram, ou simplesmente prometem sem critérios, ensejando um círculo vicioso.

É a partir de práticas como as citadas acima, que surge a quebra do princípio da confiança. O poder é oriundo do povo, os políticos obtiveram o poder de governar concedido pelo povo, é, portanto, uma atuação em nome de toda a coletividade e o poder estatal, em especial os políticos, não podem ser omissos a essa garantia constitucional. Como destaca Barroso (2005), não pode o Estado, consubstanciado na figura do político, ferir uma expectativa que foi criada em quem concedeu este poder. E se há um rompimento da expectativa, nasce com esse rompimento uma frustração na sociedade quando se depara com comportamentos contraditórios ou simplesmente omissos.

A confiança possibilita que ocorra uma interação social, e se for preservada, as relações tendem a ser estáveis. Branco (2002, p. 177 e 181) destaca que a confiança:

É um pressuposto para a existência de uma ordem jurídico-social, pois a preservação da confiança, por meio de promessas, e do cumprimento de promessas, faz surgir regras que considerem o ponto de vista do outro, permitindo a convivência social. [...] O valor confiança é um dos pilares de todo o direito. Somente existe a possibilidade de convivência social se o valor confiança está presente [...]

A confiança pode ser entendida inclusive como essa ordem social, norteador dos comportamentos, organizando as relações e a vida em sociedade, delineando as decisões futuras de quem vota quando for escolher, para que esse escolhido tome as decisões que envolvem o futuro de todos quando estiver à frente da máquina pública.

Torna-se inadmissível e inaceitável quando um representante do povo em seu programa de governo decide, por exemplo, por construir uma escola em determinado bairro, ou decide por implantar uma unidade de saúde em outro, e verifica-se existir condições para tal, verifica ser totalmente exequível, e este simplesmente por desídia não o faz. Ao passo que, também não é aceitável nos dias de hoje com a rapidez com que se propagam as informações, que um candidato prometa aumentar os subsídios do funcionário público federal sabendo este, ou não, que se trata de competência exclusiva do Presidente da República conforme determinação da própria Constituição.

Infelizmente ainda não existe no Brasil uma cultura política que possibilite ao eleitor detectar quando se está diante de uma promessa sem fundamento, muito menos para fazer uma avaliação do passado daquele candidato. Mas isto não pode ser entrave capaz de enfraquecer a aplicação do princípio da confiança na relação político e eleitor, ao contrário, deve servir de forte argumento para que se proteja quem fica sob o arbítrio das decisões políticas durante tanto tempo, sem ao menos ter condições suficientes para cobrar o retorno social do seu voto, para se exigir uma postura mais verdadeira do político.

Em contraponto, Shuenquener (2009), ao discorrer sobre o princípio da confiança, aponta que esse princípio não pode ser visto como uma garantia em si, ou seja, não pode servir de total e absoluta certeza do comportamento. Na verdade, ele pode sustentar uma presunção de que o que foi dito pode ocorrer, levando-se em consideração, sempre que possível as experiências vividas no passado.

Nesse cenário, o que se pode extrair do pensamento do autor, é que a confiança deve sim ser respeitada, mas que também é necessário ter cautela no uso do princípio. Com isso, a aplicação ao caso concreto não se deve dar de forma

aleatória e indiscriminada às promessas de campanha. Em verdade não se pode castrar o debate político, pois aí estar-se-ia ferindo até a liberdade de expressão, e esta não é a via mais correta. O que deve ser combatido é a falta de comprometimento que por sua vez gera uma série de atrasos sociais.

Com efeito, a essência do princípio da confiança é tentar buscar o sentimento de estabilidade e de segurança jurídica para a sociedade. O cidadão precisa saber que o que foi objeto de luta de seus antepassados, o que foi conquista de outras gerações, a exemplo dos direitos fundamentais, dos objetivos perseguidos pela constituição e nela consagrados não vai ser usado deliberadamente para conquista da vitória de uma eleição, sem que tenha meios para efetivá-la. É perda de tempo para o cidadão, é retrocesso social, é afronta à democracia.

Decerto, é preciso revisitar a Constituição, e nela buscar os meios aptos para garantir a manutenção da confiança, para que não se quebre o fundamento, a razão de existir do processo democrático. Precisa-se cuidar do que demorou muito a ser conquistado.

4 ANÁLISE JURÍDICA DA PEC 10/2011

Com base no grande problema da falta de efetivação das promessas eleitoreiras, está em discussão na Câmara dos Deputados em Brasília a PEC nº 10 de 06 de abril de 2011. Trata-se de uma proposta de Emenda à Constituição, de iniciativa do ex-deputado federal Luiz Fernando Machado, que visa trazer a obrigatoriedade na elaboração de um plano de metas para os que concorrem a cargos do Poder Executivo seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal. Além de propor a obrigatoriedade do plano de metas, o ponto crucial desta proposta é o cumprimento destas à medida que elas deverão ser registradas na Justiça Eleitoral levando em consideração o que foi dito, ou mais especificamente, proposto durante a campanha.

Na Justificação do projeto, o parlamentar elucidou que “o candidato deverá depois que tomar posse ter um plano de metas registrado na Justiça e este plano deverá estar compatível com as propostas feitas no período da campanha”. Com efeito, trata-se de uma tentativa de controle sobre os atos dos políticos antes e após a eleição, interligando o que foi dito durante a eleição com as ações durante o mandato.

Tal proposta é comumente conhecida de PEC da Responsabilidade Eleitoral, se aprovada alterará os artigos 28, 29 e 84 da CF/88. O art. 28 disciplina a eleição do poder Executivo no âmbito dos Estados estabelecendo o prazo de quatro anos de legislatura, a organização do primeiro e segundo turno, bem como subsídios e possibilidade de perda do mandato caso o Governador assuma outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta.

Dá análise da referida PEC, evidencia-se a pretensão em acrescentar mais três parágrafos ao artigo 28, havendo mudança quanto ao fato que o Governador, cento e vinte dias após a posse deverá encaminhar para a Assembleia Legislativa o plano de metas para ser aplicado durante a gestão, e este, tem que estar em consonância com as propostas defendidas ainda na campanha, exigindo-se o registro das propostas na Justiça Eleitoral. Prevê ainda que o plano deverá servir de base para a elaboração do plano plurianual previsto no artigo 165, parágrafo 1º da Constituição Federal, contendo as diretrizes, os objetivos, as ações estratégicas e metas quantitativas para os setores da Administração Estadual.

Dos parágrafos acrescentados ao artigo, deduz-se que o § 5º certamente gerará grande discussão jurídica. Ele prevê uma sanção, à medida que o titular do

mandato ao não cumprir o plano de metas, sem justificação, será inelegível na eleição seguinte. O teor desse dispositivo, pela simetria constitucional, aplica-se no âmbito municipal, estadual e federal. Machado (2011) ao elaborar a Justificação da PEC dispõe:

(...) Presidente, o Governador e o Prefeito deverão encaminhar ao Poder Legislativo, até cento e vinte dias de sua posse, o plano de metas de sua gestão, para cada um dos setores da Administração Pública, detalhando todas as promessas de campanha. Diante da importância do plano de metas, o seu não cumprimento até final de mandato, sem justificação, deixará inelegível o titular do mandato para a eleição seguinte.

Quanto ao art. 29, da CF/88 que trata das disposições acerca da Lei Orgânica do Município, da eleição para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, da posse destes, da composição da Câmara dos vereadores, dos subsídios, inviolabilidade entre outras disposições pertinentes a Administração Pública Municipal. Com a PEC o artigo também sofrerá as mesmas alterações previstas para o cargo de governador só que neste caso aplicadas ao prefeito. As alterações pretendidas são expostas a seguir:

Art. 2º O art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 29

§ 1º O Prefeito encaminhará à Câmara Municipal, até cento e vinte dias após a posse, o plano de metas de sua gestão, elaborado de acordo com as propostas defendidas na campanha e registradas na Justiça Eleitoral.

§ 2º O plano de metas conterá diretrizes, objetivos, prioridades, ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal e servirá de base para elaboração do plano a que se refere o art. 165, § 1º.

§ 3º O não cumprimento do plano de metas, sem justificação, torna o titular do mandato inelegível

O dispositivo em comento trata não apenas do cargo de prefeito, mas traz toda disciplina relacionada ao Poder Executivo Municipal incluindo prefeitos e vereadores nas disposições. Porém o que se verifica da análise da proposta é um silêncio no que se refere ao vereador, sendo que este também faz promessas, também é detentor de um cargo público decorrente do sistema democrático estabelecido na Constituição.

Por fim, quanto ao artigo 84 da CF/88 esse dispõe sobre as competências privativas do Presidente da República, e, tudo que foi disciplinado para o cargo de

Governador e Prefeito será aplicado ao Chefe do Executivo Federal, incluindo a sanção por descumprimento.

Decerto, a ideia de que o projeto possa transformar-se em Lei traz uma certa esperança ao eleitorado. Vislumbra-se que um político será punido caso não cumpra seu plano de governo, é no mínimo reconfortante. O plano de governo dever ser viável, de modo que posso sair do papel e torna-se realidade. Nesse prisma, a punição é para aquele que descumpre, pois o que desempenhar seu papel não sofre sanção alguma.

O compromisso com a população deve se sobrepôr como aliança maior, uma vez que, consoante Peres e Roma (2000, p. 7):

A necessidade de selar alianças partidárias mais amplas impõe um difícil dilema às lideranças que tomam decisão. A competição eleitoral e o processo legislativo demandam que os partidos busquem a construção de maiorias [eleitorais e parlamentares] de forma a conquistar o poder político e a governar. Entretanto, a conquista do poder político, neste caso, conflita com seu objetivo principal, que é a implementação de seu programa integralmente. Selar alianças partidárias amplas e buscar apoio eleitoral de indivíduos ideologicamente mais distantes, significa quebrar sua pureza ideológica e negociar alguns pontos essenciais de seu programa. Assim, o grau de alteração do programa ou a distância ideológica do partido a se tornar um aliado pode implicar em perda de parte de seu apoio eleitoral, além de suscitar resistências no interior do partido. Por outro lado, manter a totalidade do programa, neste caso, significaria o custo de não conquistar o poder político. É com este problema de articulação de objetivos que os partidos geralmente têm de lidar.

Resta claro a necessidade de ponderação na formação das alianças para que não se deturpe o programa que foi assumido com eleitores, as alianças são importantes, e plenamente necessárias e aceitáveis, mas é preciso cuidado para não acabar por perder o real motivo para o qual foi eleito.

A articulação durante o mandato a fim de formar outras alianças é até aceitável e possível, mas os princípios não podem ser negociados. Assim, não pode o político utilizar como justificativa de descumprimento do Plano de Governo a necessidade de formar alianças para manter-se no poder. Essa justificativa, por mais que seja prevista no projeto como termo que afastaria a inelegibilidade, não é plausível, pois estaria de pronto sacrificando princípios e direitos imprimidos no Plano de Governo que foi escolhido pela confiança depositada através do voto.

Observa-se que a PEC não traz prejuízos a todos os políticos que descumprirem as promessas, pois permite justificativa, e essa é questão de razoabilidade, de modo que, aquele que tiver sua justificação aceita, mesmo não tendo cumprido o que foi proposto, terá a pena de inelegibilidade afastada.

4.1 A CONSTITUIÇÃO COMO FONTE NORMATIVA PARA A EXIGÊNCIA DA PROMESSA DE CAMPANHA.

Atribuir penalidade a um político que descumpriu sua promessa de eleição pode ser um anseio da maioria da população. O cenário atual brasileiro tão desmoralizado por inúmeros escândalos políticos a exemplo do Mensalão, da Lava-jato, pode levar indignação e sentimento de justiça à população. Mas isso não é suficiente para se punir visto que o direito necessita de legitimação.

Para Habermas (2003), o direito legítimo é aquele que vem de um processo democrático. A norma jurídica é aquela norma jurídica democrática.

A justiça não pode ser usada apenas para satisfazer um sentimento de revolta e indignação, o direito necessita de um ordenamento jurídico para tornar legal ou ilegal uma conduta, para oferecer a medida adequada ao comportamento justo ou injusto. O fato de querer justiça por si só não tem a força necessária para tornar legítimo um comportamento punitivo, isto porque o que pode ser justo para um pode não ser para outro.

Discutir a razão de existir do direito ou de uma determinada norma visando a punição da conduta não é o objetivo aqui. Discorrer sobre a filosofia do justo ou injusto também não. O ordenamento jurídico brasileiro é pautado pelo princípio da legalidade partindo dessa premissa é que se deve buscar qual a legitimação, o fundamento legal adequado a cada caso concreto. Decerto, que por vezes a casuística é demasiadamente complexa, exigindo-se do aplicador do direito um esforço interpretativo mais profundo e nesta senda a Constituição como norma que inaugura um sistema jurídico revela-se como melhor escolha para a solução dos conflitos.

Nesta linha de raciocínio, é que irá se debruçar a busca por um fundamento constitucional para a exigibilidade das promessas de campanha eleitoral. A ausência de previsão legal não pode ser argumento suficiente para impunidade, melhor dizendo, a omissão do legislativo em editar norma infraconstitucional para regulamentar situação como esta não pode ser fator permissivo para que políticos

vençam eleições com base em inverdades. A CF/88 é norma jurídica e norma superior, e isto garante legitimidade para que o julgador possa decidir somente com base na constituição. Acerca da Supremacia Constitucional, Teixeira (1991, p. 116) ressalta que:

[...] é o ponto de referência máximo, orientador de toda atividade estatal; nela vão buscar seu fundamento último todos os direitos, garantias e instituições: ela é forte, a matriz de todos os ramos do Direito, servindo também de limite a toda atividade normativa, administrativa, e jurisdicional do Estado, que, destarte, autolimita-se, isto é, estabelece limites a sua própria atividade, através da Constituição rígida.

Pois bem, a questão gira em torno de saber se somente com base na Constituição seria possível a Justiça decretar a inelegibilidade do candidato faltoso com suas promessas.

Com relação a essa possibilidade o Marmelstein (2008) elucida ser possível o indeferimento do registro de candidatura para aquele candidato que responda a um processo mesmo sem o trânsito em julgado deste. Ele argumenta que apesar da Lei complementar nº 64/90 ser enfática no sentido de dizer que só serão inelegíveis os candidatos que sofrerem condenação criminal com sentença transitada em julgado pelos crimes na lei elencados conforme art. 1º, inciso I, alínea “e”, que apesar desta disposição seria possível a Justiça Eleitoral indeferir o registro de candidatura com base na autorização legal do art. 23 da mesma Lei complementar nº 64 de 1990.

Ou seja, mesmo que se entenda que a Constituição não é autoaplicável, com base no que dispõe a súmula 13 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a autorização legal para o indeferimento estaria neste artigo 23 da Lei Complementar.

Esclarecendo o entendimento do magistrado, a súmula nº 13 do TSE prevê que o parágrafo 9º do art.14 da Constituição não é autoaplicável, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão n 4-94. O art. 14, §9º dispõe que:

Art. 14 (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Por sua vez, o art. 23 da Lei Complementar 64/90 dispõe:

Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para as circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

Em resumo, seria possível o indeferimento da candidatura com base nessa combinação de artigos expostas, resultando daí uma inelegibilidade.

Conclui-se que a Justiça Eleitoral poderia tomar como ponto de partida a Constituição no art. 14, §9º, e decidir acerca do descumprimento das promessas eleitorais. Outrossim, deve ser lembrado, neste momento, que a Constituição também delimitou muito bem as competências para cada cargo, fazer vista grossa ao que está estabelecido é afrontar princípios constitucionalmente consagrados, a exemplo da boa-fé e confiança.

Em verdade, não é só perceber que o descumprimento gera uma insatisfação na população, mas sim atentar-se ao fato de que há nítida ofensa a direitos e a princípios. Ao enxergar dessa maneira é plenamente possível encontrar respaldo constitucional para justificar alguma medida inibidora deste tipo de comportamento.

O que pode reforçar ainda mais essa ideia é ver que o referido artigo se encontra disposto exatamente no que a Constituição intitulou de “Direitos e Garantias Fundamentais”, e tais direitos além de possuírem uma rigidez extrema, devem ter uma aplicabilidade imediata para que possam garantir o fim a que se propõem.

Nesse cenário, Marmelstein (2008) salienta o que chamou de “cláusula geral de proteção da legitimidade ética das eleições”, pela qual, não seria necessário aguardar o legislador para regulamentar bastando o Judiciário se pautar na Constituição dando-lhe a máxima efetividade.

A ideia defendida, com base no posicionamento do magistrado supracitado, a de que a decisão de indeferimento de candidatura seria tomada pelo Tribunal, após formar sua convicção e sem a necessidade de trânsito em julgado, não poderia se sobrepor a garantia constitucional do devido processo legal, isso, não é o que se busca.

Como existe teoricamente uma discricionariedade na opção do indeferimento, bem assim deverá se garantir a ampla defesa e o contraditório afim de que não se cometa excessos. Moraes (2004, p. 363) ressalta:

Por ampla defesa entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de calar-se, se entender necessário, enquanto o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (par conditio), pois a todo ato produzido caberá igual direito da outra parte de opor-lhe ou dar-lhe a versão que lhe convenha, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. A tutela judicial efetiva supõe o estrito cumprimento pelos órgãos judiciários dos princípios processuais previstos no ordenamento jurídico, em especial o contraditório e a ampla defesa, pois não são mero conjunto de trâmites burocráticos, mas um rígido sistema de garantias para as partes visando ao asseguramento de justa e imparcial decisão.

Com efeito, quando a noção de promessa passar a representar a concepção de que elas carregam direitos fundamentais carecendo de um mínimo ideal de comprometimento, talvez o legislador passe a entender que é chegada a hora de encarar política não apenas como legitimadora da democracia, e com a noção vazia de representação que muitas vezes se torna inócua porque o candidato não consegue representar o interesse de ninguém a não ser dele próprio.

A ideia de preservação do interesse público e da moralidade, estão associadas ao ideal de Democracia e de Estado de Direito, razão pela qual dizer que um candidato está inelegível sem a necessidade de trânsito em julgado é reconhecer que há por trás de cada função política direitos tão especiais de uma coletividade que devem ser protegidos mesmo que em detrimento de um “pseudo” direito político.

A causa de existir um Estado Democrático reside na legitimação que é dada pelo povo, e as liberdades consagradas a exemplo da liberdade política não pode servir de diminuição de direitos, não pode estar a serviço do interesse do político em detrimento da sociedade.

4.2 O ARTIGO 5º XXXV DA CF/88 E A SEGURANÇA JURÍDICA

O princípio da Segurança Jurídica como já asseverado em tópico específico encontra-se intimamente ligado ao Estado Democrático de Direito, pode-se até

mesmo ser entendido como inerente a esse. Nessa esteira, pretende-se utilizar tal princípio correlacionando-o com a inafastabilidade do judiciário para fundamentar a exigência do cumprimento das promessas de campanha.

A especialista em Direito Público Frassinetti (2011) acredita existir um contrato entre o candidato e a coletividade. Para tanto ela defende a ideia de formalização desse contrato com o objetivo de dar cumprimento às promessas eleitorais utilizando-se de uma regulamentação por meio de instrumento público homologado por um juiz togado. Esta homologação prevê especialmente a possibilidade de o candidato responder civilmente por suas promessas diante do poder Judiciário.

Esse entendimento perpassa pelo fundamento de que outros processos até mesmo de iniciativa privada são marcados pela obrigatoriedade de cumprimento a uma lei. Nas palavras de Rousseau (1997, p. 78): "a obediência à Lei que se estatuiu a si mesma é liberdade". Para viver em sociedade, e viver livre o indivíduo precisa respeitar a Lei, a norma impõe regulação nos processos cotidianos.

Para tanto no que se refere a política e as promessas envolvidas deveria haver segurança jurídica mesmo que em grau mínimo garantindo meios legais para que seja possível posteriormente ao período eleitoral ou ao fim do mandato exigir as obrigações na qual os candidatos se comprometeram. Nesse sentido, Frassinetti (2011) assevera que:

[...] em face da necessidade de segurança jurídica em um processo regido pela lei, pela característica marcante de natureza obrigacional das propostas políticas apresentadas em período eleitoral – considerando-se sua correlação com a ideologia defendida em uma democracia deliberativa –, devem as promessas de campanha ser objeto de Declaração, formalizada perante a presença de advogado habilitado do candidato e de representante do *Parquet*, com como ser homologadas por representante do Poder judiciário, podendo, desse modo, ser executadas pelo Ministério Público, findo o mandato do candidato eleito, caso este não tenha cumprido as obrigações às quais se submeteu...

Em havendo quebra do contrato, o art. 5º, inciso XXXV, da CF/88 autorizaria ao judiciário a cobrar do político o cumprimento das promessas na medida em que traz expressamente que não se exclui da apreciação do poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito.

O princípio da segurança jurídica para essa teoria vem no sentido também de impedir o retrocesso social, isto porque os candidatos fazem uso da Constituição

especialmente no capítulo de direitos fundamentais para fundamentar suas propostas, e permitir que ao final do mandato elas permaneçam vazias seria concordar com um retrocesso.

O ideal de um Estado Democrático de Direito é traduzido pela possibilidade de permitir a população um papel mais participativo não só no momento da eleição, mas poder controlar ativamente os atos do governante configurando uma aplicação prática, e necessária da segurança jurídica.

A Constituição de 1988 trouxe de diversas maneiras o princípio da segurança Jurídica, como exemplo, ao expressar que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se não for por força de lei, em virtude de Lei (BRASIL, 1988), protegeu ainda o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, além de ser possível verificar outras tantas garantias processuais civis e penais relacionadas ao princípio. Portanto o princípio é encontrado através de normas impostas e permitir que estas percam aplicabilidade é também permitir um retrocesso, é infringir o princípio de vedação ao retrocesso social.

Em resumo, estabelecendo este contrato com cláusulas obrigacionais de cumprimento das promessas, o artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88 somado ao princípio da segurança jurídica com os princípios fortalecedores e a ele conexos como boa-fé, confiança, dignidade da pessoa humana, proibição ao retrocesso social numa perspectiva de democracia deliberativa aperfeiçoaria o elo de responsabilidade entre o candidato e a coletividade envolvida, no qual a plataforma eleitoral, de cada candidato, teria força de um título executivo judicial.

Em linhas gerais percebe-se uma semelhança com a PEC nº 10/2011 porque ambas as ideias buscam o mesmo objetivo, qual seja, dar cumprimento as promessas eleitorais. Porém, guardam algumas diferenças, a exemplo da previsão de assistência de um advogado para acompanhar a formalização do contrato juntamente com um membro do Ministério Público no momento da homologação pelo juiz, como citado acima, o que a PEC da Responsabilidade Eleitoral não prevê, sendo apenas necessário o registro do plano de metas na Justiça Eleitoral, após a posse no prazo estabelecido (120 dias).

E a maior de todas as diferenças está nas consequências, pois enquanto a PEC prevê a inelegibilidade, a ideia defendida pela especialista, anuncia que o contrato se torna título executivo judicial e que o Ministério Público será o responsável por

executar o contrato caso o político não cumpra, e que não dependerá de um processo executivo.

A teoria ressalta que a criação da norma que trará essa obrigatoriedade de contrato formal, deverá delimitar e traçar a efetividade da tutela deste direito de modo a estabelecer quais são as técnicas e procedimentos processuais aplicáveis. Contudo, apesar deste esclarecimento, exigir do Estado uma atuação positiva no sentido de entregar ao Ministério Público a função de executor do contrato parece um pouco forçoso, de pouca praticidade e menos educativo ou coercitivo.

Forçoso e de pouca praticidade, porque as relações sociais tornam-se cada vez mais complexas, o número de litígios só tem sobrecarregado constantemente o Judiciário e o Ministério Público, e mesmo que uma norma viesse a prever como se daria esta tutela por meio deste órgão indiscutivelmente teria que se modificar muita coisa para que houvesse a recepção de mais uma atribuição. Todavia o grande avanço das demandas processuais não é motivo suficiente para afastar uma lesão ou ameaça de lesão do judiciário, porém alternativas que ofereçam caráter cogente a norma não a deixando inócua podem ser utilizadas a exemplo de uma sanção a ser aplicada, ou mesmo de uma condição de inelegibilidade do que apenas um título que pode nunca ser executado.

Menos educativo ou coercitivo porque o candidato pode até não cumprir, mas estará na próxima eleição concorrendo ao cargo político quando em verdade o Ministério Público deverá estar nesse meio tempo enfrentando as mais diversas questões burocráticas e posturas arditosas do candidato para executar o contrato.

4.3 O PAPEL DO PARTIDO POLÍTICO

A filiação partidária é uma condição que a Constituição estabeleceu para que o indivíduo possa ser candidato, ou seja, a Constituição proíbe candidaturas avulsas, proíbe ser candidato independente de partido. Existem no Brasil, portanto, agremiações políticas com ideologias que atraem as pessoas a se filiarem em busca do poder.

Na lição de Jairo (2008, p. 77), a definição de partido político:

[...] compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, cujas finalidades são assegurar, no interesse

do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e defender os direitos humanos fundamentais.

Esta disposição está expressa não só no art.17, §2º da CF/88, como também no artigo 23 da Lei nº 9.096/95, “Lei dos partidos políticos”, em que está expresso que todo partido tem um programa, tem ideias que unem os indivíduos associados em prol dos objetivos ali estabelecidos sob pena de confrontarem a fidelidade partidária. Bobbio (1992, p. 899) destaca:

[...] o nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade. Tal demanda de participação se apresenta de modo mais intenso nos momentos das grandes transformações econômicas e sociais que abalam a ordem tradicional da sociedade e ameaçam modificar as relações de poder. É em tal situação que emergem grupos mais ou menos amplos e mais ou menos organizados que se propõem agir em prol de uma ampliação da gestão do poder político a setores da sociedade que dela ficavam excluídos ou que propõem uma estruturação política e social diferente da própria sociedade.

A Constituição então não determinou a filiação ao partido sem uma razão de ser, sem um propósito. Ao contrário, o partido como ressaltou Bobbio surge do aumento da necessidade de participação na medida em que a sociedade apresentou transformações que fizeram emergir o desejo de participar da gestão da coisa pública. Logo, é de se verificar que o partido possui uma importância própria para a democracia, possui funções dentro da sistemática política e democrática de organização desses grupos. Para Bonavides (2010, p. 277): “que tanto na democracia como na ditadura, o partido político é hoje o poder institucionalizado das massas”.

Entretanto no que diz respeito a essa importância, ela não pode estar adstrita a regras sem finalidade prática ou que não visem uma contribuição para a garantia dos direitos que são postos à disposição através do poder público. O partido político não pode ser omissivo quanto às promessas de campanha. Ele não pode deixar de prestar ao menos um papel educativo em prol da sociedade e para os que concorrem a cargos políticos. Isto porque se a filiação partidária é obrigatória, é condição de elegibilidade, não é justo não haver nenhuma contraprestação do partido já que também recebem verbas públicas para desempenhar suas funções.

Deve haver uma educação para o exercício do poder. Os partidos deveriam estar mais presentes na vida política do candidato e oferecer instrução sobre competências constitucionais, como enquadrar uma proposta no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes orçamentárias, ofertar informações acerca da viabilidade dos projetos em termos de orçamento e tempo para executar, orientar sobre a exequibilidade das propostas. Decerto, é necessário oferecer noções básicas sobre Administração, Direito e Orçamento.

Não dá para exigir apenas do candidato um comportamento ético compatível com a Constituição sem oferecer nenhuma condição de formação para tal, de sorte que não dá também para deixar a população suportar sozinha todas as consequências. O partido funciona como intermediário entre sociedade e Estado e nesse papel ele tem que propiciar condições de escolha prestando no mínimo uma formação política adequada para quem se propõe a ser gestor da coisa pública.

O raciocínio é simples, a lógica não é complexa, a sociedade paga o imposto que servirá para o Estado administrar as necessidades básicas sociais e uma parte do que o Estado recebe também vai para o partido para que este desempenhe suas funções.

A Constituição exige a filiação partidária, ou seja, há um ciclo, a sociedade custeia o partido e este nunca deixará de ter filiados porque a Constituição quis assim, por isso é que ele só precisa desempenhar bem o seu papel, neste caso defendido, o de educador. A relação é triangular, a Constituição garantiu existência e filiação obrigatória, a sociedade mantém, e precisa receber o retorno. Nesse lume, Pinto (2010, p. 103) destaca que:

[...] não deve o partido manter-se estático, aguardando a chegada do período eleitoral para interagir com seus filiados e a sociedade. Deve permanentemente reciclar seus integrantes, qualificá-los, visando a torná-los aptos ao gerenciamento da coisa pública e para o exercício do poder em qualquer nível... As agremiações precisam incentivar debates nos bairros, escolas, nas universidades, sobre o papel do Executivo, do Legislativo e do Judiciário na sociedade, deixando claro que, em qualquer dessas esferas de atuação do ocupante do poder, deve este permanentemente satisfação aos cidadãos, em nome de quem age no exercício do poder.

Assim, fica evidenciado o papel de educador do partido político, devendo-se ser afastada a postura omissa como tem se apresentado nos dias de hoje. A Lei nº 9.096/95, no artigo 44, inciso IV, ainda estabelece que no mínimo 20% (vinte por cento)

do total que é recebido pelo Fundo Partidário deverá ser destinado a institutos de estudos políticos.

Há uma vinculação das verbas para a promoção da educação política, para incentivo aos estudos que pode incluir uma formação do candidato.

Além do mais, o §1º do art. 1º da Resolução nº 22.610 de 25 de outubro de 2007 disciplinou a perda do cargo sem justa causa se houver desfiliação partidária, é a chamada “fidelidade partidária” na qual mais uma vez o legislador reafirmou a importância da existência e manutenção do partido político, pelo que, agora não basta apenas filiar-se é preciso ser fiel ao partido e não usá-lo apenas como degrau para eleger-se. Desse modo, não há como não entender que atrelada a essa importância há de existir esse papel fundamental em formar seus membros.

Decerto, o artigo 17, §1º, da CF/88 deu autonomia ao partido político tornando-o livre para disciplinar sua atuação podendo inclusive impor sanções aos filiados. A Adin-1063-DF delimitou as nuances da autonomia partidária. Segundo Mello (2001, p. 57):

O princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. Ofende o princípio consagrado pelo art. 17, parágrafo 1, da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do Partido político competente para recusar as candidaturas natas.

Observa-se que tal entendimento perpassa pelo princípio da proporcionalidade e razoabilidade na tomada de decisão com base na autonomia. É que, preenchendo os requisitos da lei para a elegibilidade o cidadão poderá pleitear sua participação na disputa eleitoral, mas o partido pode eleger os que comporão a lista na disputa em nome do partido. Isso quer dizer que se o candidato não possuir a documentação necessária ou não possuir os requisitos mínimos para exercer o cargo o partido poderá não arrolar seu nome como candidato. Contudo, a linha é muito tênue para que o partido afirme que um candidato poderá ou não compor sua lista.

Com efeito, se um partido resolve capacitar seus filiados e em seguida realiza um processo seletivo para medir quem está apto a concorrer ao cargo, após o certame

divulga a lista dos que possuem o conhecimento mínimo para o desempenho da função, se houve proporcionalidade e razoabilidade, bem como um critério amparado legalmente na escolha dos que irão para a disputa de certo modo o partido só estará fazendo uso de sua autonomia e selecionando dentre os mais capazes.

O exemplo é hipotético e a intenção aqui não é averiguar até que ponto o partido poderia decidir sobre a não inclusão de um candidato na disputa porque ele foi infiel com suas promessas. O partido pode contribuir de outra maneira para minimizar os erros cometidos com as promessas. A contribuição do partido buscada aqui, diz respeito a capacitação, a educação e formação de bons candidatos, deixando para o Legislativo e Judiciário a incumbência de tratar das promessas na busca da lisura no processo eleitoral para uma gestão eficaz.

Para tanto, necessário se faz traçar, ainda que brevemente uma diferença entre o Programa de Governo e o Conteúdo Programático. Esse último, também chamado de Programa do partido para a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995) é um elemento indispensável para a constituição e o funcionamento dos partidos políticos. A lei define ainda o conteúdo do programa em seu art. 14.

Segundo Peres e Roma (2000, p. 5): “Quanto ao programa partidário, este é considerado como a doutrina orientadora para a ação política do partido [...]”.

Quanto ao Plano de Governo, Sanches (1997, p. 192) conceitua:

Documento através do qual um determinado Governo...define o enunciado político-programático de sua atuação, expressando, através de estratégias, diretrizes, programas e objetivos setoriais e/ou regionais, as suas preocupações centrais e ênfases que pretende dar a sua ação num determinado período de tempo.

Nesse lume, percebe-se que o Plano de Governo traz uma diretriz para a atuação prática, tem, também, função de compromisso. É cediço registrar que o programa eleitoral arquitetado apenas para eleger o candidato não encontrará maneira de ser realizado na prática, é preciso lembrar que se não for observado condições mínimas de viabilidade, certamente irá esbarrar a realidade da falta de recurso, por exemplo, e outras demandas mais, como o jogo de interesses.

Decerto, não pode ser cobrado do político uma postura conhecedora de todos os aspectos que norteiam a função sem antes lhe oferecer as informações necessárias, a formação adequada, principalmente se for levado em consideração a

atual circunstância em que pessoas que possuem apenas a condição de alfabetizadas são candidatos.

O próprio governo também poderia arcar com um sistema de formação gratuito onde ao final se faça um processo seletivo para saber qual a real condição do candidato para assumir um cargo que está comprometido com direitos básicos do cidadão. Pode parecer utópico, mas o que se pretende é oferecer a qualificação, alguém terá que prestar esse serviço e o Estado acaba por lucrar porque estará formando bons gestores, aquele que conhece as peculiaridades concernentes a função.

4.4 DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA

A responsabilidade política tem como função regular e normatizar as ações dentro de um dado regime político. É através de uma responsabilização que os políticos podem ter suas condutas penalizadas e assim quem sabe poder ter o mínimo de zelo com as funções concedidas. A responsabilidade surge para que a autoridade política tenha os seus poderes limitados pelo direito, para que seja uma função controlável, porque no contexto do que se desempenha está o interesse público.

Para Sazon e Junqueira (s/n):

A responsabilidade política, em especial, que abrange expressões como *responsiveness* e *accountability*, implica, em um sistema representativo, cujo quadro de governantes é eleito pelo corpo eleitoral, no dever destes de prestar contas, sujeitando-se, por conseguinte, a um juízo de mérito sobre os seus atos e atividades por parte dos governados ou de órgãos institucionais. Assim, denota-se existência de um binômio representação/responsabilidade, pelo qual os representantes têm a obrigatoriedade de respeito à vontade dos representados.

Existem três momentos na responsabilização, um primeiro, no qual se dá uma certa liberdade de atuação ao agente, em seguida, nota-se que essa liberdade deve estar vinculada ao que se propõe legalmente, o que desencadeia a necessidade de fiscalização, por fim, se verifica em que ponto a conduta pode ser passível de sanção, pois sem esta não há razão para se falar em responsabilidade.

A responsabilidade imprime obrigações políticas ao governante, na maioria das vezes esta é associada a uma obrigação de prestar contas, a uma gestão

transparente, ou como diz o termo inglês *accountability*, tratado por Pinho e Sacramento (2009) como:

[...] resumidamente, podemos afirmar ainda que *accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização. Representando-a, ainda que num esquema bem simples, temos: “A” delega responsabilidade para “B” - “B”, ao assumir a responsabilidade, deve prestar conta de seus atos para “A” - “A” analisa os atos de “B” - feita tal análise, “A” premia ou castiga “B”.

O vocábulo *accountability* pode ser enquadrado nesta noção de responsabilidade que é entregue a alguém, e, assim, espera-se que esse possa então ser transparente na gestão das obrigações que lhe são confiadas. É também a responsabilidade pelo que foi dito para que esteja em consonância com a gestão, sendo sempre colocada à disposição do cidadão para avaliação. Para melhor compreensão da responsabilidade política, Lomba (2008, p. 22) ressalta:

O primeiro passo para compreender o conceito e a função da responsabilidade política está em recuperar plenamente a natureza constitucional da figura. A responsabilidade política é um conceito constitucional. As funções da responsabilidade política são também as funções da constituição. Embora os objectivos e o conteúdo dos textos constitucionais se tenham diversificado profundamente em dois séculos de experiência, o primeiro objectivo das constituições continua a ser o de organizar, limitar e controlar o exercício do poder político.

Denota-se que a responsabilidade política é uma preocupação constitucional para com a limitação do poder que é concedido ao agente público no desempenho da função. A responsabilidade política pode ser compreendida sob três facetas, quais sejam: a responsabilidade do Estado em arcar por danos causados quando do desempenho de suas funções; a responsabilidade criminal dos ocupantes de cargo político, e por fim, a responsabilidade política destes últimos. Todas as formas podem ocorrer num mesmo fato, numa mesma conduta, contudo, a intenção neste trabalho é identificar um comportamento fora dos padrões moralmente aceitos por uma sociedade, e como vertente uma futura responsabilização.

A promessa de campanha descumprida pode fazer surgir a concepção de um comportamento destituído de ética, de moral. A depender do contexto político, de legitimidade constitucional do poder, como exemplo sendo uma democracia quem

legitimou, pode vir a enxergar as quebras de promessas, os projetos advindos da plataforma eleitoral como atitude descompromissada, mais ainda como atitude imoral.

Um governo responsável age com critério morais, obedecendo a padrões de justiça que foram consensualmente aceitos pelo grupo governado. Imperioso esclarecer que entre direito e moral há uma associação. Para Habermas (1997, p. 154) “a moral não está limitada”, uma vez que ela:

[...] irradiar-se a todos os campos de ação, através de um sistema de direitos com a qual ela mantém um vínculo interno, atingindo inclusive as esferas sistematicamente autonomizadas das interações dirigidas por meios que aliviam os atores de todas as exigências morais, com uma única exceção: o da obediência geral ao direito.

A moral ao relacionar-se com o direito constrói modelos de comportamento imbuídos por ética, esses modelos asseguram que exista uma força social capaz de exigir tal comportamento. Há uma relação de complementaridade entre o direito e a moral, pois segundo Habermas (1997, p. 143): “em questões morais, a humanidade ou uma suposta república dos cidadãos forma o sistema de referência para a fundamentação de regulamentações que são do interesse simétrico de todos”.

Tem-se que o direito é influenciado pela moral, a democracia que é fruto do direito também carrega traços de valores morais, quando afrontada por uma conduta contrária a esses valores, já haverá um desrespeito à vontade e decisão do povo mesmo que não exista uma norma específica positivada para sancionar. Aspectos de valores da sociedade estão contidos no núcleo de princípios consagrados pelo direito como o Estado Democrático de Direito. Mello (2001, p. 772) aduz:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão da sua estrutura mestra.

Partindo da premissa que o princípio democrático pode ser justificado por questões morais, por aspectos advindos da moral, o elo que se faz entre responsabilidade política e democracia pode demonstrar-se como imperioso moral. Pois, segundo Habermas (1997, p. 141) “uma ordem jurídica só pode ser legítima

quando não contrariar princípios morais”. Nesse diapasão, Júnior (2005, p. 248) esclarece:

[...] enquanto questões morais, trabalhadas sob a égide do princípio moral, somente podem ser resolvidas com base em argumentos morais – e na medida em que somente argumentos morais podem ser determinantes –, as questões referidas ao princípio democrático e tomadas em conta em um discurso de justificação do Direito, por sua vez, podem ver-se justificadas por argumentos morais, éticos e pragmáticos: todos estes podem ser determinantes.

A sociedade pode vir a censurar um político por uma conduta fora dos padrões estabelecidos pela ordem democrática. É tão verdade que para Neto (2009, p 24) a Democracia é um conceito em construção:

Essencial, portanto, é a noção de que a legitimidade do regime político democrático reside na autoridade do povo e na consagração não só dos direitos das maiorias, mas também das minorias, sendo o mesmo regime um instrumento para a consecução de valores essenciais à preservação da própria existência da humanidade, fundado em três princípios basilares: a supremacia popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos; instrumento este em constante evolução e adaptação.

Note-se que o autor fala que a democracia é um instrumento para a consecução de valores, a moral pode perfeitamente estar contida nestes valores eleitos por uma sociedade. Partir do pressuposto que a moral não estaria como valor inserido no contexto da legitimação do poder conferido ao agente político por uma sociedade democrática, não se mostra como barreira para que se possa vislumbrar um futuro olhar legislativo para a responsabilização política com aspecto moral, isto porque a democracia como mostra o autor está em constante evolução e adaptação.

No Brasil, basta observar os inúmeros casos de corrupção, desvio de dinheiro público que tem levado a uma nova visão de buscar uma responsabilização ainda que embrionária como a Proposta de Emenda à Constituição já citada.

É preciso entender que pode haver responsabilidade para um político que descumpra com suas promessas a partir do momento que estas podem conter direitos inseridos, e que esses direitos já estão garantidos constitucionalmente havendo unicamente uma eleição por meio do processo democrático para que se decida quem melhor pode colocar em prática os ideais sociais.

Há na democracia aspectos de cunho moral que liga o eleitor ao candidato no momento de escolhê-lo, isto porque, o representado busca alguém com atitudes no mínimo eticamente aceitas. Não há como conceber a ideia de uma promessa eleitoral que é inexecutável e que o candidato sabe ou deveria saber que não haverá possibilidade de cumprimento como sendo algo natural para um país que dá ao povo o poder de escolher seu representante.

A responsabilidade política pode então se dar por uma incapacidade do político em cumprir adequadamente seus papéis, e seu papel além de estar atrelado as competências constitucionalmente estabelecidas, devendo consequentemente respeitá-las, também tem que está vinculado ao que ele próprio se propôs em fazer.

A representação não pode ser vista dissociada de responsabilidade política, isso porque existem decorrências lógicas a exemplo do dever de prestar contas *accountability*, e, da relação de confiança que se estabelece por meio da delegação. Um governo representativo é um governo por si só condicionado a um dever, esta é sua razão de ser, sua natureza jurídica.

A promessa política pode ser vista em todo esse contexto como o elemento canalizador dos votos, a democracia possuindo ligação com a moral pode fazer da má representação em levar os eleitores ao erro, a uma responsabilidade. Mas essa responsabilidade não pode ser conferida ao eleitor, esse já é continuamente responsabilizado com o dever de votar, não pode ser punido por ter escolhido um representante que não cumpriu as promessas. Desse modo, Lomba (2008, p. 24) aduz que:

É inquestionável, como se disse, que a realização de eleições democráticas constitui um processo de responsabilização política dos governantes. Mas um regime político em que a eleição seja o único mecanismo de efectivação da responsabilidade política, conforme acontece nos sistemas presidencialistas, é mais aleatório do que um regime na qual a responsabilidade política depende também de procedimentos institucionais... a vaguez própria das escolhas e dos processos eleitorais levou alguns cientistas políticos a questionarem a natureza das eleições como mecanismo de responsabilização política. Porquê e para que votam os eleitores? Para sancionar e responsabilizar os titulares de cargos políticos (sanção), ou para escolher os melhores representantes em detrimento dos piores (seleção) (...)

A responsabilização política não pode depender unicamente somente das eleições, pois uma coisa é instituir um sistema de revogação por meio do voto como

o *recall*, e outra é deixar o eleitor sem amparo, sem proteção nenhuma contra as investidas maldosas ou despreparadas para angariar votos.

Nesse cenário, nota-se que pode existir um alto grau de subjetividade na pretendida responsabilização política pela promessa empenhada, ou seja, por ato cometido antes da posse, antes do indivíduo assumir de fato e de direito a função pública.

Não se pode persistir na ideia de que a responsabilidade política nasça apenas no momento em que o político assume o cargo, e que quaisquer atos anteriores serão irrelevantes. A responsabilidade não pode ignorar totalmente a conduta anterior, e mesmo que individual de um candidato, como sendo desligada das funções que irá exercer. Essa conduta pode ser uma promessa inexecutável como pode ser qualquer outro ato que de pronto atente contra a ética e a moralidade na administração pública ou no desempenho da função legislativa. Evidente que pode existir uma expansão desenfreada desse tipo de responsabilidade, mas não se pode negar a necessidade de controle deste tipo de atitude.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é indiferente presenciar no cenário político contemporâneo a necessidade de discussão tendente a captação de ideologias representadas nos períodos prévios ao pleito eleitoral através das promessas de campanha. Hodiernamente a promessa é entendida enquanto um voto ou uma declaração feita a uma outra parte, registrando a intenção futura de cumprir com o que foi prometido. É, portanto, a assunção de um compromisso, uma garantia de uma ideia que representa em muito o viés ideológico do candidato promitente.

Há um cenário politicamente favorável hoje no Brasil, tanto em termos negativos como os casos de corrupção exigindo uma nova postura do Judiciário e do Legislativo, quanto em termos positivos, que é o caso do Projeto de Emenda à Constituição nº 10/2011 representando um avanço significativo na maneira de enxergar a promessa sem compromisso como a raiz de diversos males atuais na política brasileira. É na realidade um momento no qual os aspectos negativos estão facilmente identificados e os positivos como a busca por uma solução vem começando a surgir.

Porém pensar que a PEC 10/2011 é o projeto perfeito para alcançar a exigibilidade de promessa de campanha seria esquecer-se de aspectos como a definição de um critério para se considerar um candidato inelegível, uma vez que não há números no texto para identificar em que situação poderá ocorrer, a partir de qual momento começa a surgir a responsabilização, se quando o candidato não conseguiu cumprir nada, ou se ele conseguiu apenas 50%, ou 70%, enfim, não há um nível em termos de percentual para mensuração da conduta. E se existisse, também poderia haver um questionamento quanto se é considerado a medida justa. É presente a subjetividade. Mas não pode a questão ser resvalada unicamente porque a apreciação da aplicação de uma condição imposta ao candidato como a inelegibilidade pode conter traços de subjetividade.

A cultura imperante no Brasil é a do *civil law*, o brasileiro ainda sente necessidade de lei regulando exaustivamente as relações. Por isso a apreciação realizada de um projeto como a PEC de Responsabilidade Eleitoral com as devidas correções traria mais segurança jurídica na aplicação das medidas a serem executadas em face do descumprimento.

Demonstrou-se que não há lei, mas isso não impediu que se buscassem maneiras de fundamentar um comprometimento político, uma postura mais alinhada com os princípios constitucionais para que em algum momento o legislador compreenda que deve estabelecer um modelo a ser seguido com a finalidade de proteção da boa-fé empenhada pelo eleitor nas urnas.

Ao longo do trabalho verificou-se vários aspectos fomentadores da busca por uma promessa responsável. Entretanto, o que se obteve de fundamental nesta discussão foi o resultado que a promessa feita com responsabilidade, primando pela ética, moralidade, boa-fé e confiança, poderia proporcionar a toda coletividade uma nova maneira de olhar para política, com bons olhos, com esperança de dias melhores.

Além de uma maior aproximação da sociedade com o gestor público, com o político, criou-se condições para que as promessas de fato saiam do papel propiciando uma gestão voltada para o bem de toda sociedade com menos desvios de verba, menos escândalos de corrupção.

Não obstante, o estudo realizado não possuiu o intuito de dar uma solução para cessar com a corrupção no país, mas certamente, diminuiu-a, na medida que através da elaboração de novos mecanismos pelo legislador, que proporcionassem uma maior fiscalização, sobre se as promessas empenhadas na campanha serão cumpridas, e que previssessem uma punição àquele que as descumprisse, o número de políticos falaciosos iria diminuir, não haveria espaço para inverdades, a proteção do eleitorado seria efetiva.

A compreensão do que foi proposto é simples. Havendo uma obrigação a ser cumprida e para o não cumprimento uma responsabilização ou sanção, as práticas egoísticas dos políticos não terão tanto espaço o que conseqüentemente o fará encaminhar os recursos públicos na direção mais acertada.

O que se defendeu foi uma postura do legislador pois é certo, que a edição de uma Lei específica propiciaria métodos mais eficazes, um modelo a ser seguido. Porém, evidenciou-se no estudo que a existência e aplicação dos institutos abordados, como o princípio da Boa-fé, da Confiança, da Segurança Jurídica em consonância com a tutela constitucional de inafastabilidade do judiciário, já compõem uma atmosfera favorável, tanto para a exigibilidade de uma postura coerente do político perante as promessas eleitorais, como estimula a criação de uma norma específica que regule a relação político e eleitor, no tocante as propostas empenhadas

na campanha. Se fosse adotado esse viés, claramente os escândalos que tomam conta do atual panorama político, iriam aos poucos desaparecendo.

Dessa forma, vislumbra-se que se existisse a fiscalização, ou mesmo a obrigatoriedade de lei em mostrar os resultados, a compatibilidade do que foi prometido com o que está sendo executado, a administração dos recursos públicos seria mais transparente. A presença de regulamentação jurídica a tutelar o descumprimento de promessas políticas, poderia enriquecer o ciclo da confiança ou mesmo influenciar a tomada de decisões que visassem barrar atos contrários ao interesse público.

Outro ponto que mereceu destaque foi a busca por uma responsabilização política. Demonstrou-se que a partir do momento que se tem um plano ou projeto a ser seguido, passa-se a exigir uma prestação de contas e conseqüentemente uma maior organização. Há uma concatenação do plano com o tempo que se dispõe e com o orçamento público, e os resultados advindos deverão ser publicados. Nada mais justo e compatível com a democracia, com a fonte do poder que é o povo.

Não se buscou defender uma responsabilização política para o candidato que prometer sem medida ou critérios constitucionais, mas também, foi de evidenciar que as promessas inexecutáveis são ofensivas a democracia. Ademais, pretendeu-se demonstrar que independente dos critérios que possa vir a serem estabelecidos para apurar a conduta do político, o fundamental mesmo foi vislumbrar a promessa não só como elemento utilizado no debate político, durante as campanhas, mas como propiciadora da escolha do candidato, de modo que essa não pode ser utilizada de maneira prejudicial ao eleitor.

A exposição realizada da oferta nas relações de consumo e das tratativas nos contratos privados, teve o intuito de mostra que o legislador se preocupou em tutelar tais acontecimentos no direito privado, evitando prejuízos aos envolvidos antes mesmo de aperfeiçoada a relação, e, quanto às promessas realizadas em campanha manteve-se inerte, constituindo uma lacuna jurídica. Nesse sentido, demonstrou-se que a mesma preocupação legislativa deveria alcançar a relação político e eleitor, já que, quando o assunto é promessa eleitorais, essa envolve direitos difusos, necessitando de uma tutela ainda maior, pois perpassa a esfera do particular.

O comparativo traçado entre o superado modelo de representação conhecido como imperativo e o modelo representativo, possibilitou verificar mesmo que esse último propicie a falta de comprometimento, pois o representante não está vinculado

ao representado, é o mais democrático. Os resultados do *recall* em países como Estados Unidos, e a ineficiência do *impeachment* no Brasil levou ao entendimento de que algo precisa ser mudado em termos de controle político.

A necessidade de observância aos princípios constitucionais, a análise da PEC de Responsabilidade Eleitoral, a compreensão da Constituição como fonte, e o papel do partido político, formaram o entendimento no sentido de que é necessário haver uma regulação da promessa de campanha eleitoral. É preciso suprir a lacuna para garantir um processo eleitoral digno de um Estado Democrático de direito.

Decerto, inúmeros aspectos ainda merecem abordagem, portanto, não é a intenção aqui dizer que a promessa de campanha já encontrou todos os fundamentos possíveis para que possa ser regulada, ao contrário disso, foram reunidos argumentos que reforçam a tese da necessidade de atenção a promessa eleitoral, mas sem o intuito a priori de esgotar todos os naturais questionamentos que podem surgir.

REFERÊNCIAS

AGUIAR JUNIOR, Rui Rosado de. **Extinção dos Contratos por incumprimento do devedor**. 2.ed.. Rio de Janeiro. Aide. 2004.

ALMEIDA, João Batista. **A proteção jurídica do consumidor**. 7.ed. São Paulo; Ed. Saraiva, 2009, p. 114

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**. Ed. Impetus. Niterói-RJ, 2009.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **RECALL- A Revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/pt-br.php> > Acesso em: 10 de outubro de 2018.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4.ed. 2ª . São Paulo: Malheiros, 2005.

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004. p. 40

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Ed. Ibo, 1998, p. 218

BANDEIRA MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. Pág. 772.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **A boa-fé nos contratos internacionais**. Revista de direito bancário, do mercado de capitais e da arbitragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, a.6, n. 20, p.24-46, abr-jun., 2003.

BARROSO, Luis Roberto. Recurso Extraordinário. Violação indireta da Constituição. Ilegitimidade da alteração pontual e casuística da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: Temas de Direito Constitucional. Tomo III, Rio de Janeiro- São Paulo- Recife: Editora Renovar, 2005, p. 281.

BARROSO, Luís Roberto. **Em Algum lugar do Passado: Segurança Jurídica, Direito intertemporal e o Novo Código Civil**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (coord.) Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato jurídico Perfeito e Coisa Julgada. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 139-140 BASTOS, Celso Ribeiro.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. Começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.232, p.148, abr./jun. 2003

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2004, p. 176

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21ª .ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2000, p.57.

BRANCO, Gerson Luiz Carlos. **A Proteção das Expectativas Legítimas Derivadas das Situações de Confiança**: elementos formadores do princípio da confiança e seus efeitos. Revista de Direito Privado, São Paulo, n 12, out-dez. 2002, p. 177 e 181.

BRASIL, **Constituição da República Federativa De 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 10 de outubro de 2018.

_____, Celso de Mello. DJ, 27-4-2001, p.57. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=CVPNyM4iurwC&pg=PA479&lpg=PA479&dq=BRASIL,+Celso+de+Mello.+DJ,+27-4-2001,+p.57&source=bl&ots=_-QHUr7O4_&sig=-eckM7CIRghgiuwaqzvvEUld9c0&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiQipKmrDTeAhVHi5AKHbb7AFsQ6AEwAHoECAkQAQ#v=onepage&q=BRASIL%2C%20Celso%20de%20Mello.%20DJ%2C%2027-4-2001%2C%20p.57&f=false>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

_____, **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

_____, **Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro**. Art. 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm> Acesso em: 01 de novembro de 2018.

BRASIL, **LEI N.º 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm> Acesso em 20 de outubro de 2018.

_____, **Lei 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

_____. **Projeto de Emenda Constitucional**. Altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=76146> Acesso em: 20 de outubro de 2018.

_____. **Projeto de Emenda Constitucional**. Altera os arts. 28, 29 e 84 da Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do plano de metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas

propostas da campanha eleitoral. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=497549>> Acesso em: 20 de outubro de 2018.

_____. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução nº 22.610 de 25 de outubro de 2007**. Resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2007/RES226102007.htm>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

_____. Superior Tribunal Eleitoral. Súmula nº 13. Não é autoaplicável o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-13>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Giafranco. **Dicionário de Política**, 4. Ed., Brasília, UNB, 1992, P.899, V.2

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17.ed. Malheiros. 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 257

_____, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 3ª ed., Coimbra: Almedina, 2002.

_____, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almeida, 1995.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHAMON JUNIOR, Lúcio Antônio. **A filosofia do Direito na alta modernidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral**. 2.ed. Rio de Janeiro. Renovar. 2010, p. 69

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989, p.46.

CORDEIRO, Vinicius. O controle dos mandatos populares pelo Legislativo no Direito brasileiro. O instituto do "recall" e dos referendos revogatórios. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 784, 26 ago. 2005. Disponível em:
<<https://jus.com.br/artigos/7200/o-controle-dos-mandatos-populares-pelo-legislativo-no-direito-brasileiro>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

COTTA, Maurício. "Parlamento". In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 2º vol. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p. 884 e 1.102

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20ª ed. São Paulo; Editora Saraiva, 1998, p. 13

DANTAS, Ivo. **Princípios constitucionais e interpretação constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995, p.59.

DELGADO, José Augusto. **O contrato de seguro e o princípio da boa-fé: questões controvertidas**. São Paulo: Método, 2004. p. 126

DUARTE, Ronnie Preuss. **A cláusula geral da boa-fé no novo código Civil brasileiro: questões controvertidas**. São Paulo: Método, 2004. p. 413

FARIA, Letícia de. **Modernidade e Tradição: política, promessa e voto no Movimento Sem Terra**. Disponível em:<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18021/16972>>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil – Contratos – **Teoria geral e contratos em espécie**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 78.

FARIAS, Cristiano Chaves. **Direito das Obrigações**. 2. ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2007, p. 59.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 2002, p. 48

GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**, volume IV: contratos: teoria geral. 3.ed. São Paulo. Saraiva. 2009, p. 92

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p.77.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, volume III: contratos e atos unilaterais. 6 ed. São Paulo. Saraiva. 2009, p. 50

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, volume 1. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.154.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2a ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (2 volumes).

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Edição 03. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 503.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Salvador. Jus Podivm, 2009, p. 58.

JUNQUEIRA, Alexandre SASON e Michelle Asato. **Análise da Responsabilidade Política no Âmbito da Democracia Representativa**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=69cd21a0e0b7d5f0>> . Acesso em: 01 de novembro de 2018.

LAFER, C. A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. In: NOVAES, Adauto.(org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 331.

LAVALLE, Adrián Gurza. HOUTZAGE, Peter P. CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual de Direito Civil**. 6.ed.Vol. 03. São Paulo: Saraiva, 2012, p.157

LOMBA, Pedro. **Teoria da Responsabilidade Política**. 01. COIMBRA, Coimbra editora. 2008.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARMELSTEIN, George. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco: Políticos Corruptos, Políticos Bandidos Políticos perseguidos: A presunção de não-culpabilidade e a moralidade Eleitoral**. n.1 Recife. 2008.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Temas atuais de política do direito**. Porto Alegre. Univale, 1988, p.38

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2>>. Acesso em 01 de novembro de 2018.

MIRANDA, Paola Franssinetii Alves de. Democracia Deliberativa e as promessas políticas em período eleitoral: **Segurança jurídica nas relações obrigacionais e a aplicabilidade do art. 5, XXXV da CF-88**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. 2011. RDCI74

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2004, 4ª Ed., p.363.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil. Responsabilidade Civil** . 3.ed. vol 7. revista e atualizada. Editora forense 2010, p.23

NETO, Jaime barreiros. **Fidelidade Partidária**. Salvador. Juspodivm. 2009, p. 24.

NORONHA, Fernando. **O Direito dos Contratos e Seus Princípios**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1994.

NUNES. Rizzato. **Curso de Direito do Consumidor**. 7.ed. São Paulo; Saraiva, 2012, p. 466.

PERES, Paulo Sérgio & ROMA, Celso. **Programa partidário e ação estratégica das lideranças: PT e PSDB em perspectiva comparada**. Texto Apresentado no III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP - Julho de 2000 –Universidade Federal Fluminense – Niterói.

PINHO RAMOS, Ana Carenina Pamplona. **Publicidade enganosa e abusiva à luz do Código de Proteção e Defesa do Consumidor**. Disponível em : <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11209&revista_caderno=10>. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 5. ed., São Paulo. Atlas. 2010. P. 103.

PINTO TEIXEIRA, Igor Vieira Carvalho. **As diferenças entre os contratos de adesão e os contratos tipo**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,as-diferencas-entre-os-contratos-de-adesao-e-os-contratos-tipo,33583.html#_ftn2> . Acesso em 20 de outubro de 2018.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2.ed., rev. e ampli. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 19.

ROUSSEAU, J-J. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. Coleção Os Pensadores. Vol. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SACRAMENTO, José Antônio Gomes de PINHO e Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>> . Acesso em: 01 de nov. 2018.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Ed. Prisma, Brasília, 1997, p. 192

SANTANA, Alexandre. O direito **de revogação do mandato político representativo**. Monografia. Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2004, p.9. Disponível em <http://books.google.com.br/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PP1&dq=inauthor:alexander+inauthor:santana&lr=&as_brr=1&as_pt=ALLTYPES&ei=OPlwScWeN4TkygShjsSgBA&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false> . Acesso em: 01 de nov. 2018.

SANTANA, Daniel Mendes de. **Os contratos de adesão e as cláusulas abusivas**. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/artigos/os-contratos-de-adesao-e-as-clausulas-abusivas>> . Acesso em: 20 de out. 2018.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno**. Belo Horizonte: RBEP, 1962.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição do Comportamento Contraditório no Direito Brasileiro**. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 22 ed.. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEIXEIRA, J.H. Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

TEPEDINO, Gustavo. **Obrigações**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.