



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

Salvador
n. 1 Setembro 2015

A INCONSTITUCIONALIDADE DA UNIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES: A NECESSÁRIA DEFESA SUBSTANCIAL DA DEMOCRACIA

Hermes Hilarião Teixeira Neto¹

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade analisar a proposta de Emenda Constitucional que visa unificar as eleições municipais, estaduais e nacional à luz da defesa substancial da Constituição. O que se examina ao longo do texto são os valores constitucionais colocados em risco caso essa proposta seja aprovada pelo Congresso Nacional. O artigo tem como finalidade, ainda, o questionamento dos fundamentos ensejadores da proposta de unificação das eleições.

Palavras-chave: Reforma política. Unificação das eleições. Democracia. Participação popular.

185

ABSTRACT

This study intends to analyze the Proposal for Constitutional Amendment that aims to unify the municipal, state and federal elections by the light of substantial defense of the Constitution. What is examined in the text are the constitutional values at risk if this proposal is approved by Congress. The article also aims to question about the fundamentals that gives rise for the proposed elections unification.

Keywords: Political Reform. Unification of the elections. Democracy. Popular participation.

1 INTRODUÇÃO

Como consequência às recorrentes demonstrações da má gestão da coisa pública e, notadamente, aos escândalos de corrupção recentemente trazidos a público pelas autoridades fiscalizadoras e bastante difundidos pela mídia nacional, deflagrou-se considerável efervescência popular com o objetivo de demonstrar irrisignação diante dos ocorridos.

¹ Hermes Hilarião Teixeira Neto é Advogado Eleitoralista, Subprocurador-Geral do Município de Alagoinhas/Ba, Especialista em Direito Eleitoral (FUNDACEM – Unibahia), Especializando em Direito Público (Faculdade Baiana de Direito), Diretor de Relacionamento com o Interior do Conselho Consultivo de Jovens Advogados da OAB/BA e Professor de Direito Eleitoral (Escola Superior de Advocacia – ESA).

Nesse panorama, como poucas vezes se viu na breve história democrática do país, as recentes manifestações populares clamavam, antes de tudo, pela moralização do seio político, o que conduz necessariamente à atuação do Estado em consonância com o objetivo republicano primordial deste, qual seja atender aos interesses da coletividade.

Essa necessidade, sentida pelo povo, de significativa mudança na forma de atuação da classe política, conduziu à busca de uma solução capaz de fazer frente aos vícios de gestão trazidos à tona. Não foi por outra razão que surgiram os apelos pela chamada reforma política.² Trata-se, em verdade, de pedidos de reforma não só do sistema eleitoral, pelo qual o povo escolhe seus representantes, mas especialmente dos próprios políticos e de suas práticas, ou seja, tanto do ponto de vista procedimental quanto substancial.

É de se salientar que uma solução realmente eficaz passa pelo perene engajamento político da população, que possibilita melhores escolhas dos representantes, através do acompanhamento e fiscalização do processo político e dos políticos. Ou seja, mudança nas pessoas e nas condutas, não só no texto normativo. Impossível haver uma melhora substancial sem que o povo assuma sua responsabilidade no ambiente democrático, reivindicando e exercendo o poder que lhe é conferido pela lei e pela Constituição.

A (não) participação popular na vivência política do Município, do Estado e da União é questão cultural, que extrapola às leis e à Carta Republicana, todavia, todos os esforços institucionais devem estar voltados justamente a esta aproximação entre o povo e o Estado. Como prevê a Constituição Federal, no parágrafo único de seu artigo primeiro, *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”*, ao passo que o sistema jurídico eleitoral deve aproximar o povo dos debates políticos, não se admitindo qualquer norma em sentido contrário.

Indubitável que se tem percebido alguns pontos do sistema jurídico eleitoral merecedores de ajuste, a exemplo da possibilidade de reeleição dos chefes do Executivo nas três esferas da Federação, bem como o aprimoramento da transparência nos gastos eleitorais. Porém, é preciso ter cuidado para que em nome de um suposto aperfeiçoamento das normas eleitorais, não se alterem regras que instrumentalizam o exercício da soberania e permitem uma democracia cada vez mais participativa, ou seja, o embate entre o procedimento democrático e o valor democrático (substância). É preciso, portanto, definir entre o procedimentalismo e o substancialismo democrático para preservar o interesse público.

Pois bem. O presente artigo, sem pretender esgotar o tema, tem por objetivo analisar uma das propostas de reforma política, qual seja a unificação das eleições à luz de valores substancialmente defendidos pela Carta

² Insta ressaltar, que o clamor por reforma política não é um pleito, ou sequer uma discussão nova, pois desde o primeiro mandato do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso que já se fala na sua necessidade.

Política de 1988. Para tanto, é necessário construir premissas democráticas e constitucionais que alicerçam o tema, a fim de que, em seguida, se avalie os pontos favoráveis e contrários à proposta apresentada.

2 A PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES

O sistema jurídico eleitoral tem por objetivo estabelecer normas que permitam o exercício da soberania popular, a fim de que o povo, detentor desse poder, possa escolher seus representantes. Pela atual organização, a República Federativa Brasileira realiza eleições a cada dois anos para mandatos de quatro anos, sendo uma eleição para a escolha de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador e outra para eleição de Presidente da República, Vice-Presidente, Governador, Vice-Governador, Deputados Federais e Estaduais.³

No entanto, em razão da periódica discussão sobre o sistema político e a busca constante do seu aperfeiçoamento, como se disse, surgiram diversas propostas de modificação de regras que regulam o jogo eleitoral, dentre as quais se destaca a unificação das eleições, que visa implantar a coincidência de mandatos nos Municípios, Estados, Distrito Federal e União.

Os defensores da unificação das eleições sustentam, em síntese, quatro argumentos para que a proposta seja aprovada no Congresso Nacional, quais sejam: (i) com a unificação, a Justiça Eleitoral reduziria seus gastos para organizar as eleições; (ii) haveria, de igual sorte, uma redução nos custos das campanhas para os partidos políticos e candidatos; (iii) as agremiações partidárias teriam mais facilidade para demonstrar seu programa e objetivos políticos, havendo, pois, coerência lógica no discurso apresentado aos eleitores, provocando o seu fortalecimento; e (iv) o modelo atual, com eleições intercaladas a cada dois anos, prejudicaria as políticas públicas na esfera municipal, já que justo na metade dos mandatos municipais as eleições estaduais e nacional “paralisariam” a máquina pública.

São, inclusive, três as principais Propostas de Emenda à Constituição neste sentido, as PECs n. 32/2011, 71/2012 e 352/2013, de iniciativa, respectivamente, dos senadores Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) e Romero Jucá (PMDB-RR), e do ex-deputado federal Cândido Vaccarezza (à época integrante do PT/SP). Porém, como não poderia ser diferente, há integrantes do Legislativo que têm se mostrado veementemente contrários à coincidência das eleições municipais e gerais (estaduais e nacional). É o caso do presidente do PPS, deputado Roberto Freire (SP), que, em sede de audiência pública da comissão especial da reforma política com

³ Para tanto, observar o art. 29, incisos I e II, c/c art. 77, *caput* e art. 28, *caput*, todos da CF/88, bem assim o art. 4º da ADCT.

presidentes de partidos políticos, afirmou que “nenhum país democrático coincide as eleições”.⁴

Sem dúvidas, a principal (e frágil) alegação a favor das eleições conjuntas, em todas as esferas da Federação, é a redução de gastos eleitorais. Foi, inclusive, este o ponto frisado pelo senador Valadares ao defender sua proposta nos debates traçados na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), no dia 26/04/2015, que culminaram na aprovação da PEC 48/2012, da senadora Ana Amélia (PP-RS), que impõe (corretamente) o afastamento prévio do cargo ao Presidente da República, Governador e Prefeito que decidir concorrer à reeleição, aliás, a proposta deveria ir além e proibir a reeleição para os cargos do Executivo.⁵

Nesse sentido, a Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pronunciou-se contrária à proposta de unificação das eleições. Norberto Campelo, presidente da referida Comissão, frisou que a questão deve ser votada em breve pelo Congresso, visto que corre paralelamente a esta iniciativa, em suas palavras, “um forte movimento legislativo a seu favor”. Destacou também o entendimento da OAB, no sentido de que a “unificação é nefasta para a incipiente democracia brasileira”.⁶

O Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcus Vinicius Furtado Coelho, foi enfático ao rechaçar a proposta em debate, ao afirmar que “para os males da democracia há apenas um remédio: mais democracia”. E mais: “devemos rechaçar qualquer proposta que vise à diminuição da participação popular em nossa incipiente democracia. Os cidadãos precisam exercer o seu direito de voto sempre que for necessário”, completou.⁷

Do mesmo modo, pronunciou-se o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Dias Toffoli, dizendo-se contrário à reunião das disputas dos Executivo e Legislativo municipal, estadual e nacional. Afirma o também Ministro do Supremo Tribunal Federal, e eminente conhecedor do direito eleitoral, que “diminuir a frequência das eleições, na minha opinião, vai na contramão da história”. A manutenção das eleições a cada dois anos, no seu entender, mantém a “legitimidade aquecida” dos representantes eleitos, e o oposto implicaria em afastar a população e o sistema político, enfraquecendo esta legitimidade.⁸

⁴ OAB é favorável a eleições a cada dois anos no Brasil. 11 de maio 2015. OAB. Conselho Federal, Brasília. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/28381/oab-e-contra-a-unificacao-de-eleicoes-no-brasil?utm_source=3198&utm_medium=email&utm_campaign=OAB_Informa>. Acesso em: 12/05/2015.

⁵ FRANCO, Simone. *Propostas sobre eleições unificadas podem levar a debate sobre fim da reeleição*. Agência Senado, Notícias, 5 mar. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/05/propostas-de-eleicoes-unificadas-podem-levar-a-debate-sobre-fim-da-reeleicao>>. Acesso em: 5 maio 2015.

⁶ OAB..., op. cit.

⁷ FRANCO, op. cit.

⁸ FERNANDES, Ana. Para Toffoli, unificar eleições afasta população da política. *O Estado de São Paulo*, 10 mar.

Feitos esses breves esclarecimentos, tem-se que não é possível falar em unificação das eleições sem antes compreender os axiomas constitucionais que cercam o tema e estão sendo colocados em risco com essa proposição.

3 A OFENSA AOS VALORES CONSTITUCIONAIS E A DEFESA SUBSTANCIAL DA CONSTITUIÇÃO

3.1 DEMOCRACIA⁹

A moderna democracia germina em resposta aos arbítrios ocorridos na Idade Média e é fruto do iluminismo, que apregoava a igualdade, liberdade e fraternidade, dogmas sem prestígio nos governos absolutistas. José Afonso da Silva¹⁰ divide as dimensões da democracia moderna em: (i) Estado de Direito, período marcado pelo individualismo e liberalismo econômico exacerbado; (ii) Estado Social de Direito, fase em que se buscou sopesar os interesses individuais, liberais e capitalistas com o bem-estar social; e (iii) o Estado Democrático de Direito, por sua vez, tem por fito estabelecer mecanismos para uma efetiva justiça social, em respeito a vida, saúde, educação e, em última análise, a dignidade do ser humano.

O Estado Liberal de Direito caracterizou-se por ser o governo de uma só classe – a burguesia –, bem como pela subordinação à lei, à divisão dos poderes e à tutela dos direitos individuais. A lei, portanto, é considerada o direito do indivíduo frente ao Estado, mais precisamente a garantia de que a autonomia individual e as liberdades seriam respeitadas.

No que concerne à garantia dos direitos fundamentais, pode-se dizer, em linhas gerais, que o Estado Liberal de Direito consagra os direitos de primeira dimensão, uma vez que busca a preservação da liberdade e à propriedade.¹¹ Contudo, nesse período, os detentores do poder (burguesia), tanto

2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-toffoli-unificar-eleicoes-afasta-populacao-da-politica,1648147>>. Acesso em: 5 maio 2015.

⁹ A democracia teve origem na Grécia, não havia, contudo, um sistema de representantes. O povo deliberava diretamente as questões políticas e sociais. Ou seja, “a democracia grega foi esculpida pelo povo, que decidia tudo diretamente, o que era possível, em consonância com o tamanho de Atenas. A aprovação das medidas tomadas pelo governo, através do voto direto e a participação efetiva dos cidadãos, na busca de soluções para os problemas públicos geravam a tomada de consciência da sua importância no processo decisório político”. (ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 06).

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

¹¹ Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet pontua que: “Os direitos fundamentais da primeira dimensão encontram suas raízes especialmente na doutrina iluminista e jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII (nomes como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant), segundo o qual, a finalidade precípua do Estado consiste na realização da liberdade do indivíduo, bem como nas revoluções políticas do final do século XVIII, que marcaram o início da positivação das reivindicações burguesas nas primeiras Constituições escritas do mundo ocidental”. (SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 56).

político quanto econômico, não desejavam abrir mão dos seus interesses, ao passo que, a despeito da consagração formal da igualdade e liberdade, a maioria da população não possuía meios para o seu pleno exercício.

O individualismo exacerbado da classe dominante à época, aliado aos graves problemas sociais e os impactos negativos da industrialização, deflagrou a necessidade de o Estado intervir na economia, através de políticas públicas, caracterizando a mudança das liberdades abstratas para a proteção de direitos sociais, tais como a saúde, educação e trabalho. Disso, resulta a segunda fase da democracia moderna: o Estado Social de Direito.¹²

Ocorre que o Estado Social, com o passar dos anos, revelou-se insuficiente e contraditório, prova disso é que sob a sua égide, em defesa do “social”, surgiram regimes políticos autoritários, a exemplo do fascismo e do nazismo. Ou seja, na verdade no período dos Estados Sociais nem sempre se fez presente o princípio democrático.

Assim, as transgressões sofridas pelos seres humanos, especialmente no decorrer da segunda guerra mundial, culminaram uma nova fase da democracia moderna, qual seja o Estado Democrático de Direito. O pós-guerra foi decisivo nesta mudança de paradigma, pois a história revela que o ser humano, principalmente nas duas guerras mundiais, foi dilacerado em sua essência, desconsiderado como um ser individual, sendo relegado ao mais baixo escalão da sociedade, que preconizava valores patrimoniais e individualistas.¹³

Nesse período, as Constituições deixam de ser apenas meras cartas de intenções políticas, normas constitucionais programáticas sem eficácia social, mas que estão dotadas de caráter jurídico imperativo, tendo, por conseguinte, eficácia vinculativa, responsáveis pela tutela dos valores existenciais mínimos, sendo, portanto, suprema em relação às demais normas jurídicas,¹⁴ que devem estar em conformidade com o texto constitucional, sob pena de sofrer controle de constitucionalidade.¹⁵

No Brasil, tais mudanças, como as demais evoluções, foram tardias, mas em boa hora. Como o país vivenciou, de 1964 a 1985, um regime ditato-

¹² A propósito, cumpre transcrever a seguinte lição: “Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social”. (BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 186).

¹³ Não é objeto deste estudo a evolução histórica dos direitos fundamentais, porém recomenda-se ao leitor a seguinte obra: BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Nova Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 162.

¹⁵ HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 73.

rial, antidemocrático e marcado pela censura, tortura, perseguição e restrição aos direitos políticos, passou por um processo de redemocratização, que se caracterizou por uma ampla participação popular, culminando com a eleição de Tancredo Neves para o cargo de Presidente da República, em votação realizada indiretamente pela Câmara dos Deputados. Em decorrência da morte de Tancredo Neves antes mesmo da sua posse, o Vice-Presidente, José Sarney, assumiu o cargo e, posteriormente, convocou Assembleia Nacional Constituinte.

Composta por 559 congressistas, sob a presidência do Deputado Ulysses Guimarães, a Assembléia foi instalada em 1º de fevereiro de 1987. Em 5 de outubro de 1988, promulgou-se a nova Constituição Federal que leciona, logo no preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

191

Inferre-se que houve por parte do poder constituinte originário a precaução de ressaltar logo no preâmbulo da Carta Política de 1988 que o Brasil passara a ser um Estado Democrático de Direito.¹⁶ Mas não é só. O art. 1º da Constituição dispõe expressamente que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito.

Com efeito, todo o sistema político/eleitoral, com vistas a substancializar a égide da democracia, deve estabelecer regras que garantam uma máxima participação popular nas escolhas da República Federativa Brasileira, não sendo possível a adoção de medidas restritivas ou que distanciem o cidadão do debate político, pois somente aproximando o povo do centro de poder tornar-se-á possível diminuir o déficit democrático do país.

Vale dizer, ao debater a unificação das eleições não se pode descurar que a questão perpassa pelos referidos dogmas constitucionais, bem assim que vige na República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito.

¹⁶ Acerca do tema, leciona José Afonso da Silva: “O regime brasileiro da Constituição de 1988 funda-se no princípio democrático. O preâmbulo e o art. 1º o enunciam de maneira inofismável. Só por aí se vê que a Constituição institui um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art. 3º, II e IV), com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Trata-se assim de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º)”. (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 125).

Desse modo, ante ao exposto, é forçoso convir que a coincidência das eleições, seja a cada quatro ou cinco anos, enfraquece os pilares democráticos, na medida em que haverá um espaço de tempo muito elástico entre uma eleição e outra. O povo ficará cada vez mais distante dos debates políticos e das escolhas do país, especialmente porque somente exercerá o seu direito constitucional ao voto a cada quatro ou cinco anos.

Mas não é apenas esse valor constitucional que está em risco, os próximos tópicos pretendem demonstrar o quão perigosa e antidemocrática é a proposta de coincidir as eleições nas três esferas da federação.

3.2 REPUBLICANISMO

A forma de governo de um estado relaciona-se ao modo de legitimação do poder público. As duas formas de governo mais adotadas são: a monarquia e a república.

A monarquia tem por característica a transmissão hereditária do poder e a vitaliciedade de quem o exerce. Inexiste, portanto, alternância no exercício do poder.

A república, por sua vez, tem por fundamento a alternância, a provisoriedade e a eletividade das pessoas que gerem o Estado. Na república, tanto os representantes do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, diferentemente da monarquia, são escolhidos pelo povo em eleições periódicas e diretas. Em razão disso, devem ser realizadas eleições para renovação dos mandatos.

O Estado Brasileiro,¹⁷ conforme dispõe o art. 1º, da Constituição Federal, adotou o republicanismo, razão pela qual são realizadas eleições em dois e dois anos para mandatos de quatro anos. Vigem, portanto, um sistema representativo, por meio do qual o povo, verdadeiro detentor da soberania popular,¹⁸ escolhe seus representantes.¹⁹

Evidente que o republicanismo deve ser avaliado do ponto de vista substancial e não apenas procedimental. Ou seja, não basta apenas a Constituição declarar formalmente que o Estado constitui uma república, é preciso que efetivamente seja assegurada a supremacia do interesse público sobre o privado, estabelecendo mecanismos para tanto e, além disso, permitindo que o povo possa, periodicamente, avaliar a gestão dos governantes.

¹⁷ No Brasil, a república foi proclamada em 15 de novembro de 1889 pelo Marechal Deodoro da Fonseca.

¹⁸ Esse tema será oportunamente tratado no ponto 3.4.

¹⁹ “A representação democrática significa, em primeiro lugar, a autorização dada pelo povo a um órgão dirigente, institucionalmente legitimado pela Constituição (criado pelo poder constituinte e inscrito na lei fundamental), para agir autonomamente em nome do povo e para o povo. Esta autorização e legitimação jurídico-formal concedida a um órgão governante (delegação da vontade) para exercer o poder político designa-se representação formal”. (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992. p. 424).

No Brasil, contudo, em decorrência da corrupção endêmica que assola todos os níveis de Poder, aliado aos inúmeros casos de abuso de poder econômico e político nas eleições e de desvio de dinheiro público, a população tem estado cada vez mais desmotivada a participar do processo democrático.

A esse respeito, já se manifestou Paulo Bonavides:

A falta de ética nas relações públicas de governo faz suspeita a Suprema Magistratura do país, com o seu titular cometendo crimes de responsabilidade, espargindo a descrença e desmobilizando o povo com a perda de fé na classe dominante, da qual todos desconfiam e buscam afastar-se por um sentimento que já se generaliza. A queda moral das lideranças desenha-se a cada passo em virtude da gangrena de corrupção que invade e afeta os principais órgãos e tecidos do corpo administrativo da Nação.²⁰

Com efeito, é inegável a crise política e de valores vivenciada pelo país. Pode-se, inclusive, afirmar que o exercício do direito constitucional ao voto se tornou um dever apenas formal ao cidadão.

No entanto, se o momento é de crise, em todas as suas esferas, o povo deve ser chamado para o debate político e não afastado. Sendo assim, as necessidades de reforma política, tanto no plano normativo quanto nas práticas eleitoreiras, não devem servir de justificativa para que a proposta de unificação das eleições seja aprovada no Congresso Nacional, tendo em vista a essência segregadora dessa norma.

Tal medida põe em risco o Republicanismo, no seu aspecto substancial, pois, a despeito de prever eleições periódicas, haverá um distanciamento entre o povo e os seus representantes, já que estes só serão reavaliados apenas em quatro ou cinco anos. A realização de eleições a cada dois anos, frise-se, permite que o cidadão faça um juízo crítico a respeito da sociedade em que vive e promova as mudanças que entender necessárias.

Não há sistema ou sociedade perfeita. Contudo, os mecanismos republicanos devem proporcionar uma máxima participação popular e não sua redução, como pretende a proposta em debate.

Não bastasse isso, a proposta de mudança em análise tende a abolir, do ponto de vista material, a forma federativa do Estado Brasileiro, consoante se passa a demonstrar.

²⁰ BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 18.

3.3 FEDERALISMO

Historicamente, o federalismo²¹ surgiu nos Estados Unidos da América em 1787. Com a Federação, criou-se a união, que passou a ser o elo entre os estados confederados, os quais passaram a se relacionar de maneira duradoura e harmoniosa.

O Brasil, por sua vez, com a proclamação da república em 15 de novembro de 1889, transformou as províncias do Império em estados federados, ou seja, a república brasileira desde a sua criação adotou o federalismo. Inclusive, esse dogma esteve presente em todas as Constituições brasileiras.

A Carta Política de 1988, em seu art. 1º, *caput*, diz expressamente que a federação brasileira é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo todos autônomos, conforme dispõe o art. 18, *caput*, da CF/88.

É de se ressaltar que a Constituição confere aos componentes da federação autonomia e participação no exercício das atribuições administrativas do Estado.²² Tanto é assim, que os Estados Federados possuem sistema próprio de poder, com jurisdição, governo e legislação, desde que, obviamente, seja respeitada a supremacia da Constituição Federal.

Com isso, em razão da prevalência do ordenamento constitucional federal, pode-se afirmar que há uma superioridade jurídica constitucional do Estado Federal sobre os Estados Federados e os Municípios, já que estes devem respeito à Carta Magna de 1988. Há, inclusive, a possibilidade de a União realizar intervenção nos demais membros da federação, na hipótese de violação de princípios insculpidos nos arts. 34 e 35, da CF/88, a exemplo dos direitos da pessoa humana e da autonomia municipal.

De fato, o federalismo clássico e adotado pelos Estados Unidos da América é formado apenas pelos Estados-membros e a União. Esse padrão, todavia, não foi seguido pelo poder constituinte originário de 1988, uma vez que os Municípios foram elevados à categoria de entes da federação, com competências e atribuições.

Malgrado não se possa negar a relevância teórica do federalismo norte-americano, principalmente por ser o pioneiro nessa forma de governo e administração do poder público, os Estados que implementaram o federalismo não estão vinculados à fórmula original, devendo, pois, prevalecer as peculiaridades de cada nação.

Assim, considerando que um Estado Federado pressupõe a descentralização de poder, bem assim com vistas a atender os interesses coletivos da localidade, a Constituição Federal de 1988 deu autonomia não só aos Estados

²¹ O presente texto não visa aprofundar o estudo sobre o Federalismo, muito menos acerca de todas as nuances que o cercam.

²² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 198.

Federados, como no modelo norte-americano, mas também aos Municípios para que estes organizem os seus poderes legislativo e executivo, elaborem suas leis, arrecadem tributos e implementem suas políticas públicas.

Conforme se observa, a autonomia político-administrativa-financeira conferida pela Constituição aos Municípios tem como finalidade permitir que parcela do poder estatal esteja empenhada em atender as necessidades de uma região específica, já que dificilmente os Estados-Membros e a União, até mesmo pela extensão do território brasileiro, teriam condições de supri-las.

Por outro lado, tendo em vista que a Carta Política de 1988 prevê no art. 60, § 4º, a forma federativa do Estado como cláusula pétrea, é inadmissível que o poder constituinte derivado reformador crie normas que excluam o Município da República Federativa Brasileira ou, ainda, que reduzam a sua autonomia.

No tocante ao tema em apreço, tem-se que a coincidência das eleições constitui, em verdade, uma violação ao sistema federativo previsto na Carta de 1988, uma vez que atinge diretamente a autonomia política dos Municípios.

Ora, com a coincidência dos pleitos eleitorais, haverá uma sobreposição das discussões nacionais e regionais em relação aos debates que interessam à comunidade municipal, assim, a eleição municipal perderá sua autonomia, pois ficará atrelada a conjuntura política Estadual e Federal.

Vale ressaltar que no período eleitoral a população é convocada para debater temas de interesse da circunscrição do pleito, com a finalidade de escolher as melhores propostas. Em contrapartida, a unificação das eleições enfraquece esse debate político por desviar a atenção do eleitor sobre os assuntos municipais, uma vez que as questões regionais e nacionais gozam, por natureza, de maior visibilidade, inclusive nos meios de comunicação.

Desse modo, a coincidência das eleições municipais, estaduais e nacional prejudicará substancialmente a discussão acerca das matérias afetas exclusivamente aos municípios. É preciso que o período eleitoral cumpra sua finalidade constitucional e social, que é justamente materializar os princípios republicanos, federativos e democráticos do Estado de Direito.²³ Como vem sendo defendido ao longo do texto, de nada adianta consagrar formalmente uma garantia, é necessário que o sistema normativo esteja pronto para efetivar os valores constitucionais.

3.4 SOBERANIA²⁴ POPULAR

O poder constitui um dos elementos do Estado, pois é através dele que as políticas públicas, aqui ditas de um modo geral, são adotadas. O poder, assim, legitima a atuação estatal.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 281.

²⁴ No dizer de Canotilho: “Soberano é o poder que cria o direito; soberano é o poder que “constitui a constituição”; soberano é o titular do poder constituinte”. (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992. p. 102).

Como demonstrado no item 3.2 deste capítulo, a titularidade do poder político, no absolutismo, decorria de um poder divino oportunamente direcionado para esse ou aquele monarca, transmitindo-se hereditariamente para os seus filhos. Com isso, era o Rei o detentor exclusivo e iluminado do poder.

Todavia, com o desenvolvimento histórico, as transformações sociais e os modelos de governo, principalmente nos fins do século XVIII, muito se debateu sobre a titularidade da soberania, destacando-se a teoria da soberania nacional (titularidade da nação) e a teoria da soberania popular (titularidade do povo).

Para os fins aqui pretendidos, bem como considerando que a Constituição de 1988 logo no seu art. 1º, parágrafo único, dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, tem-se que a República Federativa do Brasil adota a teoria da soberania popular.

A soberania popular, tal como expressa o art. 1º da Constituição Federal, não se resume à titularidade do poder, mais do que isso, impõe aos entes estatais, primeiro uma submissão à vontade popular e segundo que o povo efetivamente participe das decisões políticas.

Noutros termos, a materialização da soberania popular, se consubstancia “nas exigências do princípio da democracia participativa e pluralista, de implementação de procedimentos para a tomada de decisões públicas que promovam a maior participação popular possível e assegurem a convivência social”.²⁵

Por essa razão, partindo da premissa de que o poder emana do povo e será exercido através de representantes ou diretamente, o texto constitucional (art. 14) dispõe expressamente que o povo exercerá sua soberania por meio do sufrágio universal, através do voto direto, secreto, referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Em outras palavras, a própria Constituição estabelece uma democracia participativa, permitindo, com isso, a possibilidade de o povo exercer diretamente o seu poder, por meio do plebiscito, referendo ou iniciativa popular. Até porque, a adoção de mecanismos de participação popular, sem dúvidas, legitima a atuação do poder estatal e o próprio Estado Democrático de Direito.²⁶

Contudo, a despeito dos referidos institutos estarem expressos na Constituição Federal, na prática a sua utilização é ínfima, ou seja, poucas vezes o povo é chamado para tomar decisões diretamente. Há, em verdade, um distanciamento do cidadão com o debate político. Nesse sentido, ponderou Augusto Aras:

Pode-se afirmar que, conquanto a ordem jurídica pátria disponha de mecanismos próprios e adequados para o

²⁵ ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. *Entre o substancialismo e procedimentalismo: elementos para uma teoria constitucional brasileira* adequada. Maceió: Edufal, 2009. p. 162.

²⁶ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 36.

exercício da democracia participativa, na realidade os brasileiros pouco vivenciam uma democracia semidireta, pois, apesar de estabelecer o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, a democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo (art. 14, I a III), as funções de governo e institutos que, entre outros, integram a democracia participativa não são, de fato, acessíveis a todas as camadas da população, mormente através de critérios objetivos.²⁷

É inegável que a participação popular no cenário político é mais do que fundamental para o fortalecimento dos institutos democráticos. As recentes manifestações, inclusive, indicam o anseio do povo em participar ativamente das decisões políticas, principalmente, diante da crescente insatisfação com as atitudes adotadas pelos seus representantes.

Dessa forma, as recentes manifestações apontam, também, a necessidade de mudança na política brasileira, e, por essa razão, o debate acerca da reforma política ganhou força.

Ocorre que, de forma velada, existem propostas de alteração da Constituição em curso no Congresso Nacional que diminuem o grau de legitimidade dos atos estatais, pois enfraquecem o diálogo entre o povo e os seus representantes. É o caso, como ressaltado ao longo do texto, das Emendas Constitucionais que visam unificar as eleições municipais, estaduais e nacional.

A unificação vai na contramão da história... O distanciamento do povo com os seus representantes legais, que hoje já é um problema crônico, tende a se agravar. Até porque, na ótica da antropologia, se pode dizer que “nessas condições, exacerba-se o distanciamento social entre as classes dominantes e as subordinadas, e entre estas e as oprimidas, agravando as oposições para acumular, debaixo da uniformidade étnico-cultural e da unidade nacional, tensões sociativas de caráter traumático”.²⁸

E tudo isso coincide, também sob os olhares antropológicos, com a ausência de verdadeiro espírito democrático no Brasil. Aliás, “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas”.²⁹

O impressionante é a referida proposta, que já ganha ares de patriotismo nacional, passar despercebida por quase toda comunidade acadêmica e institucional. Esse anacronismo é fruto da dificuldade em construir uma teoria

²⁷ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. p. 19.

²⁸ RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 23.

²⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 18.

crítica na modernidade. Há – em diversos pontos deficientes – um pensamento de unidade da transformação social, como se fosse possível conceber a sociedade como uma totalidade, alvo de um conhecimento totalizante da ciência moderna, um não crítico pós-moderno, um regime de verdade etc. Entretanto, como adverte Boaventura de Sousa Santos, “[...] não há um princípio único de transformação social [...], não há agentes históricos únicos nem uma forma única de dominação. São múltiplas as faces da dominação e opressão e muitas delas foram irresponsavelmente negligenciadas pela teoria crítica moderna [...]”.³⁰

A superação do atual modelo de escolha, com o fim das eleições a cada dois anos, distancia a sociedade do campo decisório adequado, diminuindo, consequentemente, a abrangência da soberania popular. Com um só ferro passa despercebido pelas origens antropológicas do povo brasileiro, de sua democracia, e adota como modelo um sistema baseado na sociologia dos ausentes, como se possível, carente de uma perspectiva da teoria crítica, com a unificação solucionar um problema multicausal.

Por óbvio que formalmente o povo continuará exercendo sua soberania e escolhendo os seus representantes a cada quatro ou cinco anos. No entanto, a soberania não ocupa no cenário constitucional meramente uma posição procedimental para legitimar os desígnios estatais.

Defende-se, frise-se, no presente texto, uma visão substancial dos métodos democráticos e dos pilares constitucionais insculpidos na Carta Magna de 1988.³¹ Assim, a adoção de um modelo substancial constitucional exige uma mudança paradigmática da forma como se interpreta e aplica a Constituição.

Ressalte-se que não se está a negar a importância do procedimentalismo,³² ao revés, deve haver um acoplamento entre os dois modelos (procedimental e substancial). Vale dizer, é salutar e imprescindível que do ponto de vista procedimental o constituinte tenha consagrado na Carta de 1988 que todo o poder emana do povo e que o Brasil constitui uma República Federativa e Democrática de Direito, porém, de igual forma, é indispensável que as demais normas do sistema jurídico promovam a concretização desses axiomas, não apenas pela sua supremacia (art. 60, CF), mas também pelo fortalecimento do tão sonhado Estado Democrático.

Deve-se destacar a esse respeito as lições de Lenio Streck:

Mais do que assegurar os procedimentos da democracia – que são absolutamente relevantes –, é preciso se enten-

³⁰ SANTOS, Boaventura de Souza. *A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 27.

³¹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 91.

³² PEIXOTO, Geovane. *Direitos Fundamentais, Hermenêutica e Jurisdição Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 220.

der a Constituição como algo substantivo, porque contém valores (direitos sociais, fundamentais, coletivos *latu sensu*) que o pacto constituinte estabeleceu como passíveis de realização. Por tudo isso, há que deixar assentado que o constitucionalismo-dirigente-compromissário não está esgotado. A Constituição ainda deve “constituir-a-ação”, mormente porque, no Brasil, nunca constituiu. No texto da Constituição de 1988 há um núcleo essencial, não cumprido, contendo um conjunto de promessas da modernidade, que deve ser resgatado. O problema é que, em países como o Brasil, formou-se um “silêncio eloquente” acerca do significado da Constituição, naquilo que ela tem de “norma diretiva fundamental”. Numa palavra: sob o manto de uma “baixa constitucionalidade”, olvidou-se o constituir da Constituição; mas muito pior do que o silêncio é não prestarmos atenção nele.³³

Lenio Streck propõe uma posição ativa do Estado Democrático de Direito, no sentido de conferir efetividade ao texto constitucional e aos seus axiomas, ou seja, a necessária adoção de um regime substancial.

Logo, por coerência ideológica e metodológica, entende-se que a proposta de coincidir as eleições afronta a soberania popular, na medida em que a enfraquece e diminui o seu alcance, afastando, conseqüentemente, a sociedade do seio político e institucional.

4 AS FRAGILIDADES DOS FUNDAMENTOS ENSEJADORES DA UNIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES

As premissas constitucionais e democráticas fincadas no decorrer do texto são fundamentais para se concluir pela inconstitucionalidade da proposta de emenda à Constituição com a finalidade de unificar as eleições municipais, estaduais e nacional.

Isto porque, os fundamentos constitucionais não são sugestões, alusões ou insinuações dadas àqueles que elaboram e operam o ordenamento jurídico. Os alicerces constitucionais são, em verdade, as diretrizes, dogmas e os comandos a serem reverenciados a todo instante pelo sistema jurídico, pois “não há norma constitucional de valor meramente formal ou de conselho, avisos ou lições”.³⁴ Não é por outra razão que se afirma que “os atos normativos dos poderes públicos só são válidos e, conseqüentemente, constitucionais, na medida em que se compatibilizem, formal e materialmente, com o texto supremo”.³⁵

³³ STRECK, Lenio. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 144-145.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 80

³⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de Constitucionalidade*. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2007. p. 31.

Conforme se defende ao longo do presente estudo, uma defesa substancial da Constituição não se esgota na previsão formal de determinados valores, tais como a democracia, federalismo, republicanismo e a soberania, mas sim na efetiva promoção de atos que os concretizem e demonstrem que, de fato, o Brasil constitui um Estado Democrático de Direito.³⁶

Portanto, ao se debater a unificação das eleições e, por conseguinte, a alteração da Constituição, é necessário sempre observar os valores supremos da Constituição Federal, sob pena de se instalar um constitucionalismo simbólico, onde “a praxis dos órgãos estatais é orientada não apenas no sentido de ‘sovacar’ a Constituição (evasão ou desvio de finalidade), mas também no sentido de violá-la contínua e casuisticamente”.³⁷

Não obstante, com intuito de ampliar o debate, mesmo considerando que a unificação das eleições é uma medida antidemocrática e inconstitucional, impende expor as fragilidades dos fundamentos que a sustenta, com escopo de demonstrar os poucos avanços ou quase nenhum que essa medida trará para o sistema eleitoral.

Ora, enquanto a Ordem dos Advogados do Brasil e o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral propugnam pelo retrocesso que representaria o êxito desta proposta legislativa de emenda à Constituição, percebe-se, em contraponto, como dito, relevante esforço de integrantes do Legislativo em lograr a implementação dessa mudança.

Portanto, faz-se necessário o questionamento das alegadas vantagens em se unificar os pleitos eleitorais, quais sejam: (i) a redução dos custos estatais na administração das eleições; (ii) a redução dos custos também das campanhas eleitorais, dos candidatos e partidos; (iii) o fortalecimento dos partidos políticos; e (iv) o favorecimento da governabilidade, em prestígio à execução de políticas públicas.

Pois bem. Sobre o argumento da suposta redução dos custos estatais na administração das eleições, ao contrário do que se alega, cumpre demonstrar que a referida proposta, em verdade, pode ocasionar a necessidade de ampliação dos investimentos públicos para melhor aparelhar a Justiça Eleitoral.

³⁶ “Os bloqueios à concretização normativa da Constituição atingem os procedimentos típicos do Estado Democrático de Direito: o eleitoral, mobilizador das mais diversas forças políticas em luta pelo poder; o legislativo-parlamentar, construído pela discussão livre entre oposição e situação; o jurisdicional, baseado no *due process of law*; o político-administrativo, orientado por critérios de constitucionalidade e legalidade. Assim sendo, não se pode falar em uma esfera pública pluralista construída com base na intermediação de dissenso conteudístico e consenso procedimental. O Estado Democrático de Direito não se realiza pela simples declaração constitucional dos procedimentos legitimadores. A concretização constitucional deles é imprescindível, mas depende de um conjunto de variáveis complexas, sobretudo de fatores socioeconômicos e culturais que possam viabilizar a desprivatização do Estado e a superação das relações de subintegração e sobreintegração. Impõe-se assim enfrentar consequentemente a conexão paradoxal de legalismo e impunidade, no sentido da construção de um espaço público de legalidade e constitucionalidade, como também na perspectiva da generalização da cidadania”. (NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 257-258).

³⁷ NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 94.

Sabe-se que, em período eleitoral, a Justiça Eleitoral é encarregada não apenas de prestar tutela jurisdicional no que toca a matéria eleitoral, mas possui também o poder-dever de organizar, operacionalizar e fiscalizar o pleito.³⁸

Contudo, o imenso aparato estatal destinado a conferir legitimidade e lisura às eleições ainda é flagrantemente insuficiente para tanto. É patente a permanente necessidade de aumentar a estrutura da Justiça Eleitoral, até porque, para que se tenha ideia, esta possui o dever constitucional de conduzir com eficácia 5.570 eleições municipais (de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores), 26 eleições estaduais (de Governador, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais), uma eleição distrital e a eleição nacional (de Presidente da República).

Pergunta-se, neste contexto, o que ocorreria com a coincidência das eleições? É óbvio: um enorme aumento do trabalho a cargo do Estado, ao menos nos anos de eleição. Assim, se já é complexo atender a seus desígnios institucionais, respondendo às demandas judiciais e administrativas para execução das eleições, não restam dúvidas que a Justiça Eleitoral terá dificuldades para satisfazer a demanda que só tende a aumentar.

A ineficiência causada por esta ausência estrutural acarreta a abertura do campo de possibilidades aos abusos de poder político e econômico na captação ilícita de votos, que, sem dúvidas, é extremamente nociva à política e aos preceitos democráticos. Se, da forma como está, a Justiça possui dificuldades para combater estes ilícitos, o déficit de legalidade que se vislumbra, na possibilidade de eleições unificadas, é muito maior.

A solução neste ambiente de desordem seria rebatê-la com instrumentos que possibilitem conferir, obviamente, ordem e lisura às eleições, e não há segredo, isso demandaria imensos investimentos no aparato do Estado, com mais servidores e uma maior estrutura funcional.

A questão é que esta máquina gigantesca teria utilidade em um espaço de tempo menor. No período entre uma eleição e outra, ela cairia praticamente em completo desuso, malgrado seja completamente equivocado asseverar que a Justiça Eleitoral apenas exerce suas funções no período eleitoral.

Não se está a afirmar isso, o que se pretende demonstrar é que, no denominado período eleitoral, compete à Justiça Eleitoral, dentre outras atribuições, verificar: (i) os pedidos de registros de candidaturas e a elegibilidade de todos os candidatos do pleito; (ii) o número de votos exigido em lei para

³⁸ “A Justiça Eleitoral, efetivamente, possui características próprias, que a distinguem dos demais ramos do Poder Judiciário. Cumpre consignar, de plano, que a Justiça Eleitoral não possui quadro próprio de magistrados, sendo a função dos juízes eleitorais de primeiro grau exercida por juízes de direito estaduais, por delegação. A par disto, a característica fundamental da Justiça Eleitoral é que apresenta funções múltiplas, não se restringindo a atividade-fim de prestar jurisdição. Com efeito, é reconhecida a atribuição administrativa, normativa, julgadora e consultiva, funções que imprimem à Justiça Eleitoral uma característica extremamente peculiar e diferenciada da Justiça Comum (Estadual e Federal) e da Justiça Militar”. (ZILIO, Rodrigo. *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral* (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 36).

que sejam eleitos; (iii) se as operações eleitorais se desenvolveram de acordo com a lei; (iv) se houve algum vício durante o processo; (v) as prestações de contas de todos os candidatos. Trata-se, portanto, de um trabalho hercúleo, a ser realizado em pequeno espaço de tempo. Com a unificação dos pleitos, há a tendência de se ver alargado o campo da ilegalidade neste tocante, cuja prejudicialidade à Democracia é patente.

Afiguram-se, pois, três graves vícios que podem ser causados pela aprovação da proposta de coincidir as eleições, quais sejam: (i) necessidade de grandes investimentos na Justiça Eleitoral; (ii) esses investimentos só seriam aproveitados em curto período de tempo; e (iii) menor efetividade da prestação jurisdicional e administrativa pela justiça eleitoral, em desprestígio aos princípios da autenticidade e lisura das eleições. Logo, não há que se falar em redução dos gastos estatais com a unificação das eleições.

Quem defende a unificação, aduz, ainda, que os partidos políticos e os candidatos diminuiriam os custos de suas campanhas eleitorais. Isso porque, as campanhas direcionadas à municipalidade, estado e União seriam veiculadas conjuntamente, havendo, em alguma medida, rateio de gastos.³⁹

O argumento da redução dos gastos eleitorais não deve prevalecer, pois os preços dos produtos utilizados nas campanhas são regulados pelo mercado e regidos pela regra da oferta e da procura, sendo assim, ao aumentar a procura, logicamente, vão se elevar também os preços das mercadorias.

Dessa forma, com a unificação das eleições, há uma tendência natural de mercado que esses produtos e serviços tenham seus preços elevados, pelo aumento da demanda, encarecendo, portanto, as campanhas políticas.

Nesse mesmo sentido, entende-se que a unificação das eleições não tem o condão de fortalecer os partidos políticos, pelo contrário, também os distanciam da fonte legitimadora de todo o poder estatal, qual seja o povo (detentor da soberania), o que, por conseguinte, propicia o seu enfraquecimento.

Observe-se, nessa dimensão, que os partidos políticos possuem um elevado grau de importância na ordem constitucional de 1988, tanto que o constituinte originário dedicou o capítulo V, inserido no título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, da Constituição, para tratar exclusivamente dos partidos políticos.

Essa relevância constitucional tem um significado democrático e republicano, já que no modelo representativo os postulantes a cargos eletivos precisam necessariamente estar filiados a alguma agremiação partidária, sendo, pois, “um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder

³⁹ A análise econômica do direito pode ser definida como a busca em indicar opções eficientes para os objetivos almejados por um grupo de pessoas, direta ou representados democraticamente. Segundo Richard Posner, “a análise econômica do direito tem exercido grande influência sobre as decisões judiciais e a criação do direito por parte dos tribunais norte-americanos, e também sobre a formação dos profissionais de direito”. (POSNER, Richard A. *A Economia da Justiça*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. XIII).

estatal, na exata medida em que o Povo – fonte de que emana a soberania estatal – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado”.⁴⁰

Não se pode olvidar, portanto, que há uma relação simbiótica entre o povo e os partidos políticos, pois, se de um lado, aquele é detentor da soberania popular, do outro, as agremiações representam a concepção ideológica de um determinado grupo da sociedade civil. Ou seja, os partidos políticos constituem não apenas um mecanismo de acesso ao poder, mas, de igual sorte, um dos campos adequados para que a comunidade discuta os temas de relevância para a sociedade em que vivem.

Nessa perspectiva, os prejuízos democráticos com a unificação das eleições não alcançam apenas o povo, mas igualmente as agremiações partidárias. As eleições a cada dois anos têm o papel de oxigenar as prioridades sociais, na medida em que permitem à população e aos partidos discutirem assuntos relacionados à saúde, educação, economia, emprego e renda. Temas que, infelizmente, ganham uma maior visibilidade e relevância com a proximidade das eleições.

Assim sendo, a realização das eleições a cada quatro ou cinco anos, distanciará ainda mais o povo dos partidos políticos e, conseqüentemente, estes possuiriam menos legitimidade para lutar por suas concepções ideológicas, o que, em última análise, ocasiona um prejuízo irreparável aos dogmas democráticos e republicanos.

A questão se agrava com a real possibilidade de enfraquecimento dos partidos menores, em razão das dificuldades em concorrerem com partidos mais estruturados financeiramente e conhecidos no cenário político.

Como decorrência lógica da exigência do pluralismo político estabelecido como fundamento da República (art. 1º, inciso V, da Constituição Federal), dos próprios princípios republicanos (*caput* deste art. 1º) e da chamada máxima igualdade na disputa eleitoral, Eneida Desiree Salgado propugna pelo princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate político e nas instituições políticas.⁴¹ Na esteira do que afirma Orides Mezzaroba,⁴² é inaceitável qualquer artifício que reduza o pluralismo político, notadamente que reduza, nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos, a competição e a representação político-partidárias.⁴³

Acredita-se que os partidos menores tenderiam, pouco a pouco, a ter suas relevâncias enfraquecidas no cenário político, culminando, enfim, em seu perecimento, em contraposição ao princípio da necessária participação

⁴⁰ ZILIO, Rodrigo. *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 61.

⁴¹ SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 115, set./dez. 2011.

⁴² MEZZAROBA, Orides. O humanismo latino, a soberania popular e a democracia representativa brasileira contemporânea. In: _____. *Humanismo latino e Estado do Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 97.

⁴³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Governabilidade e democracia natural*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 68, 86, 109.

das minorias. Não se pretende aqui analisar o que seria mais salutar entre o prestígio irrestrito à liberdade de associação e filiação político-partidária, chancelando a imensidão de legendas existentes, ou a redução de partidos políticos.

Não é esta a discussão que se pretende travar nessa breve exposição, contudo, independentemente da opção política quanto à quantidade de partidos, que deve necessariamente ser precedida de profundo debate tanto no Congresso Nacional quanto na sociedade civil, não se pode admitir a possibilidade de que os pequenos partidos sejam extintos por essa via transversa.

Em última medida, o país e o povo sairiam lesados com essa tendência de encastelamento de candidatos e partidos de maioria, já fortalecidos no contexto regional e nacional, considerando o enfraquecimento e, até mesmo, o sumiço de partidos e candidatos menores, os quais possuem papel de extrema relevância para a democracia e para a nação.

Além das justificativas já analisadas, os defensores da unificação aduzem, ainda, que as eleições a cada dois anos prejudicam as administrações municipais. Isso porque, o chefe do executivo local, no início de seu segundo ano de mandato, dedica seus esforços não às políticas públicas a serem implementadas no município, mas ao apoio político ao candidato de sua legenda ou coligação nas eleições estaduais e nacional.

Dentro desse cenário, o que se percebe é a profunda dedicação dos Prefeitos em geral ao apoio de seus candidatos, participando de viagens, comícios, propagandas veiculadas em rádio e TV e outros atos de campanha. Ora, o referido engajamento, infelizmente, prejudica a real atribuição do representante municipal, qual seja, gerir o município.

Entretanto, apesar de sua relevância, esse argumento não justifica a unificação das eleições, pois existem meios mais adequados ao seu enfrentamento. É possível, por exemplo, a imposição de restrições legais e penalidades específicas a este abandono momentâneo dos Municípios pelos seus governantes nas Leis de Regência.

Além disso, com a unificação das eleições, a tendência é que ocorra a marginalização do debate e atenção aos problemas locais e municipais, sobrepondo-se a eles as questões de interesse regional e nacional, pondo em risco o federalismo brasileiro.

Os Municípios, como já demonstrado, são os entes políticos indubitavelmente mais próximos da população, cujo papel é de extrema relevância à qualidade de vida dos administrados.

Neste contexto, o mais provável é que haja o agravamento da verticalização dos votos. Diante de tamanhas considerações e opções a fazer, o eleitor tende a, de seu modo, simplificar a escolha, votando em candidatos, de presidente a vereador, de um mesmo partido ou coligação. O que não deixa de incorrer no mesmo vício supramencionado: o enfraquecimento das minorias e das oposições, sobretudo as locais.

Em última medida, há inclusive afronta à legitimidade democrática do pleito e dos representantes eleitos, afinal, as escolhas serão comprometidas pelo contexto no qual forem feitas. Não basta liberdade formal de escolha, esta liberdade tem que ser substancial, estando o eleitor dotado dos meios para devidamente exercê-la. Ou seja, ímpar é a importância de uma escolha motivada, fruto da coleta e análise dos argumentos expostos no certame eleitoral.

Malgrado toda essa discussão a respeito do aumento ou não dos custos para organização das eleições, não se pode olvidar que o debate perpassa pela premissa de que o sistema eleitoral deve aprimorar o grau de legitimidade democrática, promovendo um diálogo cada vez mais próximo entre o povo e os seus representantes.

Diante dessa premissa, reitera-se a adoção de um modelo eleitoral capaz de assegurar o pleno exercício da soberania e os valores republicanos, federalistas e democráticos, os quais, como já demonstrado no decorrer do texto, induzem à conclusão de que a proposta de coincidir as eleições municipais, estaduais e nacional, além de elevar os gastos estatais, revela-se inconstitucional.

Porém, na hipótese de lograr êxito a proposta de unificação das eleições municipais, estaduais e nacional, é fundamental para a saúde da democracia brasileira que os órgãos competentes do Poder Judiciário desempenhem o seu papel constitucional e, por conseguinte, declarem a norma em debate inconstitucional.

5 CONCLUSÃO

Na trilha percorrida, fincaram-se diversas premissas sobre a proposta de emenda à Constituição com o objetivo de unificação das eleições municipais, estaduais e nacional, sendo, pois, em sede de conclusão, oportuno, emitir resposta sobre o tema-problema ora debatido.

Como se disse, as recentes manifestações populares clamavam, antes de tudo, pela moralização do seio político, o que conduz necessariamente à atuação do Estado em consonância com o objetivo republicano primordial deste, qual seja atender aos interesses da coletividade.

Essa necessidade, sentida pelo povo, de significativa mudança na forma de atuação da classe política, conduziu à busca de uma solução capaz de fazer frente aos vícios de gestão trazidos à tona. Não foi por outra razão que surgiram os apelos pela chamada reforma política. Trata-se, em verdade, de pedidos de reforma não só do sistema eleitoral, pelo qual o povo escolhe seus representantes, mas especialmente dos próprios políticos e de suas práticas, ou seja, tanto do ponto de vista procedimental quanto substancial.

Com efeito, todo o sistema político/eleitoral, com vistas a substancializar a égide da democracia, deve estabelecer regras que garantam uma máxima participação popular nas escolhas da República Federativa Brasileira, não sendo possível a adoção de medidas restritivas ou que distanciem o cidadão do debate político, pois somente aproximando o povo do centro de poder tornar-se-á possível diminuir o déficit democrático do país.

É forçoso convir que a coincidência das eleições, seja a cada quatro ou cinco anos, enfraquece os pilares democráticos, na medida em que haverá um espaço de tempo muito elástico entre uma eleição e outra. O povo ficará cada vez mais distante dos debates políticos e das escolhas do país, especialmente porque somente exercerá o seu direito constitucional ao voto a cada quatro ou cinco anos.

Tal medida põe em risco o republicanismo, no seu aspecto substancial, pois, a despeito de prever eleições periódicas, haverá um distanciamento entre o povo e os seus representantes, já que estes só serão reavaliados apenas em quatro ou cinco anos. A realização de eleições a cada dois anos, frise-se, permite que o cidadão faça um juízo crítico a respeito da sociedade em que vive e promova as mudanças que entender necessárias.

Além disso, tem-se que a coincidência das eleições constitui, em verdade, uma violação ao sistema federativo previsto na Carta de 1988, uma vez que atinge diretamente a autonomia política dos Municípios. Com efeito, a unificação das eleições enfraquece esse debate político por desviar a atenção do eleitor sobre os assuntos municipais, uma vez que as questões regionais e nacionais gozam, por natureza, de maior visibilidade, inclusive nos meios de comunicação.

Defende-se, no presente texto, uma visão substancial dos métodos democráticos e dos pilares constitucionais insculpidos na Carta Magna de 1988. Assim, a adoção de um modelo substancial constitucional exige uma mudança paradigmática da forma como se interpreta e aplica a Constituição.

Decididamente, entende-se que a proposta de coincidir as eleições afronta a soberania popular, na medida em que a enfraquece e diminui o seu alcance, afastando, conseqüentemente, a sociedade do seio político e institucional.

Por fim, mas não menos importante, a unificação das eleições tende: (i) aumentar os custos do Estado para sua realização; (ii) majorar os valores despendidos pelos partidos políticos e candidatos no decorrer das eleições; (iii) fragilizar ou abolir as minorias partidárias; (iv) diminuir a participação popular no debate político; e (v) enfraquecer a importância das questões locais e municipais.

REFERÊNCIAS

ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 6, 19.

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 162.

_____. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 91.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Nova Edição. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 18.

_____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 186.

_____. *Ciência Política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 198.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992. p. 102, 424.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de Constitucionalidade*. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2007. p. 81.

ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. *Entre o substancialismo e procedimentalismo: elementos para uma teoria constitucional brasileira adequada*. Maceió: Edufal, 2009. p. 162.

FERNANDES, Ana. Para Toffoli, unificar eleições afasta população da política. *O Estado de São Paulo*, 10 mar. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-toffoli-unificar-eleicoes-afasta-populacao-da-politica,1648147>>. Acesso em: 5 maio 2015.

FRANCO, Simone. *Propostas sobre eleições unificadas podem levar a debate sobre fim da reeleição*. Agência Senado, Notícias, 5 mar. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/05/propostas-de-eleicoes-unificadas-podem-levar-a-debate-sobre-fim-da-reeleicao>>. Acesso em: 5 maio 2015.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 36.

HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do direito constitucional*: textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 73.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 18.

MEZZAROBBA, Orides. O humanismo latino, a soberania popular e a democracia representativa brasileira contemporânea. In: _____. *Humanismo latino e Estado do Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003. p. 97.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã*: uma relação difícil. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 257-258.

_____. *A Constitucionalização Simbólica*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 94.

OAB é favorável a eleições a cada dois anos no Brasil. 11 de maio 2015. OAB. Conselho Federal, Brasília. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/28381/oab-e-contra-a-unificacao-de-eleicoes-no-brasil?utm_source=3198&utm_medium=email&utm_campaign=OAB_Informa>. Acesso em: 12/05/2015.

PEIXOTO, Geovane. *Direitos Fundamentais, Hermenêutica e Jurisdição Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 220.

POSNER, Richard A. *A Economia da Justiça*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. XIII.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 26.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 3, set./dez. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A Crítica da Razão Indolente*: contra o desperdício da experiência. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 27.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Governabilidade e democracia natural*. Rio de janeiro: FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 56, 68, 86, 109.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 80, 125.

STRECK, Lenio. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 144-145.

ZILIO, Rodrigo. *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 36, 61.