ESTUDO LIVRES¹

Mandato único e eleições unificadas: populismo concentra poderes e afasta o sistema político do eleitor

EL 04/2025

PEC 12/2022 (Senado Federal)

Autor: Jorge Kajuru (Podemos/GO)

ANÁLISE PRELIMINAR

A [Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022](#), de autoria do Senador Jorge Kajuru (Podemos/GO), prevê o fim da reeleição de cargos do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), modifica a duração dos mandatos para cinco anos e unifica as eleições de todos os cargos, para que ocorram no mesmo ano.¹

Ao longo da tramitação, várias emendas foram apresentadas, com as principais se referindo à diminuição do mandato dos senadores para cinco anos e proibição de reeleição para todos os cargos legislativos (de vereadores a deputados federais).

Apesar da legitimidade do debate sobre limites à reeleição, os efeitos gerais da proposta são preocupantes. Unificar as eleições tende a diminuir a qualidade da informação do voto, aumentar a distância entre eleitor e eleito, concentrar poderes no mesmo grupo político, elevar a apatia política de parte do eleitorado e dificultar a atividade de fiscalização da Justiça Eleitoral e do Ministério Público.

FIM DA REELEIÇÃO: Maior alternância de nomes não resolve vícios do personalismo

A possibilidade de reeleição no Brasil para os cargos do Poder Executivo foi instituída pela **Emenda Constitucional nº 16/1997**, sob o argumento de que a continuidade de governos bem avaliados poderia garantir a implementação plena de políticas públicas

exitosas. A justificativa era evitar rupturas administrativas, dar previsibilidade a gestões eficientes e respeitar a vontade popular.²

Porém, desde que foi instituída, a busca pela reeleição passou a ser percebida como fator indutor de distorções, promovendo ações imediatistas e midiáticas com baixo impacto estrutural. Políticas públicas de longo prazo, reformas impopulares e investimentos em infraestrutura muitas vezes são postergados e o Brasil permanece estagnado.

Por um lado, o fim da reeleição pode representar avanço institucional importante, retirando do governante o incentivo direto à autopromoção eleitoral e fortalecendo a alternância de poder, princípio essencial em democracias presidencialistas.

Contudo, **a medida não está isenta de riscos** nem é solução mágica para os problemas da governabilidade brasileira. Entre os principais pontos críticos estão:

- **Redução da responsividade:** se o fim da reeleição pode levar os governantes a “comprarem brigas” políticas necessárias como reformas, por outro lado, o mandato único de cinco anos também pode tornar o gestor público menos incentivado a atender às demandas da sociedade, especialmente nos anos finais do governo.
- **Continuidade do personalismo político:** o fim da reeleição não impede que o governante tente manter sua influência

¹ O Livres **não interfere na estratégia política de líderes certificados**. O Estudo Livres analisa projetos em tramitação sob o prisma de valores liberais e das boas práticas de política pública.

política por meio da eleição de “postes” — candidatos desconhecidos que se tornam ungidos pela popularidade, estrutura e capital político do incumbente. Essa prática é comum em todas as esferas, inclusive no presidencialismo latino-americano, e muitas vezes compromete a efetividade da renovação de poder.

- **Risco de desmonte institucional:** sem regras claras de transição e com pouco tempo para institucionalizar boas práticas, há tendência de que governos divergentes iniciem e encerrem ciclos administrativos de forma abrupta, sem continuidade técnica entre gestões.³

Experiência internacional

Experiências globais mostram que **sistemas eleitorais diversos podem apresentar bons efeitos** para a estabilidade política e melhora de indicadores socioeconômicos para a população. A qualidade da política não está vinculada apenas à permissão ou não da reeleição, mas a reformas institucionais e incentivos para a boa governança pública.

Como bons exemplos, Costa Rica, Uruguai e Chile **não permitem a reeleição consecutiva** em suas Constituições, e esses países estão em melhores posições no Índice de Democracia (2024) do que o Brasil, indicando governos mais estáveis e menos polarizados.⁴

Também existem países com ótimos resultados institucionais e políticos que adotam a previsão da reeleição. Vejamos alguns casos:

- A Austrália é um país continental como o Brasil que vive sob uma monarquia constitucional federal que permite a reeleição do primeiro-ministro. Os senadores têm seis anos de mandato e os demais políticos, três. A Austrália se insere entre as nações mais

democráticas e pacíficas do mundo, com os estados tendo maior poder decisório sobre as próprias leis e os candidatos sendo escolhidos pelos eleitores por ordem de preferência.⁵

- Além da Austrália, outros países desenvolvidos preveem a reeleição - como Alemanha, Espanha e Canadá - por utilizarem o sistema parlamentar para impor mecanismos eficazes de controle e substituição de governos, com maior fiscalização política entre os Poderes.⁶

- Outros países presidencialistas também adotam a reeleição para o Poder Executivo, como, por exemplo, os Estados Unidos. Lá, o voto é indireto, o mandato do Presidente é de quatro anos e eles só podem ser reeleitos uma única vez, de forma consecutiva ou não.⁷ Apesar de instabilidades recentes e críticas pela inexistência de uma “lei da ficha limpa”, por exemplo, a democracia e sistema político americanos são elogiados pela manutenção do mesmo corpo constitucional desde o século XVIII e pela garantia de maiores responsabilidades aos estados federados, o que ajudou na autonomia e no desenvolvimento da nação.⁸

Do outro lado, há países latino-americanos que não permitem a reeleição e apresentam resultados institucionais inferiores ao Brasil, como é o caso do México. A reeleição para presidente e governadores está proibida desde 1917 e organizações internacionais (como a Freedom House) avaliam que o México tem mais restrições aos direitos políticos e liberdades civis do que o Brasil.⁹

Portanto, a proposta de fim da reeleição pode corrigir algumas distorções do modelo atual, mas não garante, por si só, uma política pública mais técnica ou eficiente. Sem reformas paralelas, como o fortalecimento das instituições de controle, democracia

interna dos partidos, transparência nos processos para escolha de sucessores com regras claras de governança, além da racionalização do sistema eleitoral, o risco é substituir a reeleição por novos mecanismos de reprodução de poder pessoal, preservando o vício do personalismo sob nova roupagem.

UNIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES: Economia de recursos, mas aumento da apatia política

A proposta também estabelece **eleições unificadas a partir de 2034**. Em uma única ocasião, os eleitores votariam em nove (9) representantes: presidente, governador, prefeito, vereador, deputado estadual ou distrital, deputado federal e 3 senadores. O intervalo entre os pleitos passaria a ser de cinco anos, estabelecendo um novo ciclo político-administrativo unificado.

Por um lado, **a unificação teria potencial de reduzir a parcela logística e de segurança do custo eleitoral**, hoje concentrada em diárias de mesários, transporte de urnas, apoio das Forças Armadas e contratação temporária de serviços. Para ilustrar, em 2020, o TSE destinou **cerca de R\$ 647 milhões à realização das eleições** municipais. Desse total, R\$ 320 milhões eram folha de pagamento já incorporada ao quadro permanente – ou seja, somente R\$ 327 milhões referiam-se a despesas pontuais com urnas, locações, transporte e serviços técnicos.¹⁰

Já o quadro permanente da Justiça Eleitoral, o Fundo Eleitoral e o Fundo Partidário **permaneceriam praticamente inalterados**, de modo que **a economia total seria apenas uma parcela do custo total das eleições**, longe de transformar o orçamento público. Campanhas podem até encarecer, pois candidatas e

candidatos precisarão disputar atenção simultaneamente para todos os cargos.

Por outro lado, a sincronia de mandatos poderia **facilitar a coordenação entre União, estados e municípios** em políticas interdependentes, como saúde, educação e segurança, ao alinhar ciclos de planejamento e execução.

Por fim, a unificação **equaliza os períodos de governo** e oferece um horizonte de cinco anos sem pleitos intermediários, o que pode favorecer estratégias de médio prazo e reduzir a “paralisação eleitoral” frequente nos anos pares.

No entanto, a proposta também **traz graves riscos à qualidade do voto popular**. Unificar a escolha de todos os cargos em disputa em uma mesma eleição gerará sobrecarga informativa no eleitorado. Tantos nomes e funções distintas precisarem ser decididas de uma só vez tende a aumentar a superficialidade no debate público, gerando decisões menos informadas e menor discernimento entre as funções dos variados cargos em disputa.

Há ainda o risco de nacionalização do pleito, em que campanhas locais (como para prefeito ou vereador) fiquem ofuscadas pela disputa à presidência — reduzindo o escrutínio e a responsabilização dos gestores municipais e estaduais. Como efeito, **a unificação tende a piorar a concentração de poderes em um mesmo grupo político**. Isso vai na contramão de um dos princípios fundamentais da boa governança liberal: a descentralização política e divisão de competências.

Pesquisa da Quaest reforça essa preocupação: **66% dos brasileiros não se lembram em quem votaram** para deputado

federal em 2018, e 43% decidem seu voto para prefeito na urna. Com a unificação, essa apatia se agravaria — transformando o momento eleitoral em um "combo" de decisões pouco refletidas, aprofundando o distanciamento entre representantes e representados.¹¹

Junto dessa problemática, a unificação de todas as eleições alargaria o distanciamento da população quanto a sua participação política e reduziria as chances efetivas de demonstração de (in)satisfação perante os rumos da política municipal, estadual e nacional. **Um intervalo tão grande entre eleições significa uma blindagem** do sistema político quanto às avaliações periódicas dos eleitores a respeito dos respectivos representantes.

Por fim, a unificação levaria a uma **inviabilidade de atuação e fiscalização da Justiça Eleitoral e do Ministério Público** quanto às práticas ilícitas cometidas por candidatos e partidos. Agora, esses órgãos passariam a resolver demandas e ações judiciais em quantidade ainda mais volumosas de uma única vez. Como explica o especialista em Direito Eleitoral, Leonardo Santos de Souza, a pulverização da atenção e dos recursos **facilitaria a ocorrência de irregularidades** e dificultaria a apuração célere, criando desafios para lisura do processo eleitoral.¹²

O fim da reeleição pode atenuar incentivos ao populismo no curto prazo, mas **não eliminará o personalismo**. A unificação das eleições economiza recursos, mas **concentra poder, enfraquece o debate público local e distancia o sistema político do eleitor**.

A partir de princípios liberais que orientam esta análise, **recomendamos a rejeição da PEC da forma como está formulada**.

CONTRIBUIÇÕES DE

Magno Karl

Diretor-executivo do Livres

Mano Ferreira

Diretor de Operações do Livres

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A PEC que estabelece o fim da reeleição para cargos do Poder Executivo busca recalibrar os incentivos do sistema político brasileiro. No entanto, nenhuma mudança isolada é suficiente para transformar a qualidade da política.

REFERÊNCIAS

1. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153068>
2. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 16, de 04 de Junho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm
3. COUTO, Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 59, no 4, 2016, pp. 1055 a 1089. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6VxSNmWDs3jWMTPHQpKMqCz/>
4. Economist Intelligence Unit (2006-2024) – processed by Our World in Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu?tab=chart&country=BRA~CRI~URY~CHL>
5. Tribunal Regional Eleitoral - GO. Austrália e Nova Zelândia: conheça as eleições nos primeiros países a garantirem o voto feminino. Publicado em 03 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/australia-e-nova-zelandia-conheca-as-eleicoes-nos-primeiros-paises-a-garantirem-o-voto-feminino>
6. G1. Reeleição pelo mundo: em meio a discussão de regras no Brasil, saiba como funciona nas 15 maiores democracias do planeta. Publicado em 21 de maio de 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/05/21/reeleicao-pelo-mundo-em-meio-a-discussao-de-regras-no-brasil-saiba-como-funciona-nas-15-maiores-democracias-do-planeta.ghtml>
7. GAMA, Rafaela. PEC da reeleição: veja como funcionam as regras e o tempo de mandatos em outros países. O Globo. Publicado em 23 de maio de 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/05/23/pec-da-reeleicao-veja-como-funcionam-as-regras-e-o-tempo-de-mandatos-em-outros-paises.ghtml>
8. GODOI, Omar. A democracia mais longa do mundo: como os EUA passaram por 60 eleições presidenciais sem interrupção. Gazeta do Povo. Publicado em 19 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/democracia-mais-longa-mundo-como-eua-passaram-60-eleicoes-presidenciais-sem-interrupcao/>
9. FREEDOM HOUSE. México. Publicado em 2025. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/mexico>
10. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2020: custo do pleito deve girar em torno de R\$ 647 milhões. Publicado em 07 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/eleicoes-2020-custo-do-pleito-deve-girar-em-torno-de-r-647-milhoes>
11. SHALDERS, André. Maioria dos brasileiros não lembra em quem votou e não sabe o que faz um deputado. Estadão. Publicado em 13 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/eleitor-quer-renovacao-no-congresso-mas-nao-se-lembra-em-quem-votou/?srsltid=AfmBOoo4rdylv>

[tp6SbE_lpNCZuM8A-osqfewnfThP_7iQkMIS
Od62Yb](https://www.migalhas.com.br/depeso/430982/unificacao-das-eleicoes-um-salto-no-escuro-para-a-democracia)

12. SOUZA, Leonardo Santos. Unificação de eleições: Um salto no escuro para a democracia brasileira. Migalhas. Publicado em 26 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/430982/unificacao-das-eleicoes-um-salto-no-escuro-para-a-democracia>