

Marilene Carneiro Matos  
Renato Salles Feltrin Correa  
Christianne Dias Ferreira

**Financiamento Público de Campanha Eleitoral – Alternativa para  
aperfeiçoamento do modelo democrático?**

**BRASÍLIA**  
**2015**

# **Financiamento Público de Campanha Eleitoral – Alternativa para aperfeiçoamento do modelo democrático?**

Marilene Carneiro Matos - Coordenadora  
Christianne Dias Ferreira - Membro  
Renato Salles Feltrin Correa – Membro

## **Linha de Pesquisa:**

Processos Políticos do Poder Legislativo – Representação e Representatividade do Parlamentar  
Data: 24.02.2015

### **1. Resumo:**

O modelo de financiamento de campanha tem sido objeto de intensos debates, que trazem à tona diversos questionamentos acerca do tipo de democracia que se tem e o modelo que se deseja. É especial objeto de preocupação de distintos setores – jurídico e político – a crescente influência do poder econômico sobre o resultado das eleições. O problema é que, caso persista a situação atual de interferência do poder econômico sobre o político, parcela considerável da população poderá ser alijada, tanto da competição eleitoral quanto dos rumos das políticas estatais.

Com o ajuizamento, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, encontra-se em discussão verdadeira revolução na dinâmica do custeio das campanhas eleitorais, a qual traria consideráveis repercussões no direcionamento das atividades Estatais.

No presente trabalho, pretende-se analisar a questão à luz das ideias de Ronald Dworkin no que toca à liberdade de expressão, em entrelaçamento com a igualdade e a democracia, na concepção co-participativa.

Dessa feita, considerando-se que as campanhas eleitorais relacionam-se diretamente com a escolha dos representantes políticos, o estudo pretende contribuir para o entendimento e a concretização dos princípios fundamentais da igualdade e da democracia, tendo como marco teórico o estudo de Ronald Dworkin.

## **2. APRESENTAÇÃO**

Tendo em conta a inegável influência que o poder econômico exerce nos pleitos eleitorais da atualidade, o financiamento privado de campanha e seus limites é um dos temas mais em voga nas discussões sobre democracia. No Brasil, o assunto se encontra pendente de decisão final pelo Supremo Tribunal Federal, vez que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil impetrou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, já com Parecer do Relator, com decisão pela sua procedência.<sup>1</sup>

O assunto tem ensejado discussões acerca do funcionamento da democracia e do próprio modelo democrático que se deseja, em claro entrelaçamento com a noção de igualdade, nos termos delineados pelo sistema jurídico-constitucional pátrio. Ante a influência do poder econômico como fator definidor dos resultados eleitorais, a pergunta que se faz é: estar-se-á atendendo, com a atual regulamentação, aos ditames democráticos que a Carta de 1988 traçou?

Para o fim específico do presente trabalho, pretende-se utilizar o estudo de Dworkin, acerca dos dois modelos de democracia que concebe: a democracia majorista e a democracia co-participativa e seus desdobramentos no que toca aos limites de gastos das campanhas eleitorais e a realização da igualdade em uma sociedade que se pretende inclusiva, com igual consideração por todos os seus cidadãos.

Assim, tenciona-se analisar o importante tema da limitação ao uso de recursos privados em campanhas eleitorais, em face dos valores constitucionais da igualdade e da democracia, a partir das considerações teóricas constantes da Obra de Ronald Dworkin, “A virtude soberana – A teoria e a prática da igualdade”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ao acolher os pedidos deduzidos pela OAB, o Ministro Luiz Fux sustentou que “sistema político que não permita que o cidadão comum e a sociedade civil influenciem as decisões legislativas, derrotados que são pela força das elites econômicas, não pode ser considerado democrático em sentido pleno”. O relator ressaltou, ainda, dados relativos ao financiamento das campanhas eleitorais da atualidade: “segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2010, um deputado federal gastou, em média, R\$ 1,1 milhão, um senador, R\$ 4,5 milhões, e um governador, R\$ 23,1 milhões. A campanha presidencial custou mais de R\$ 336 milhões. Nas eleições municipais de 2012, segundo recente contabilização do Tribunal, teriam sido gastos incríveis 6 bilhões de reais. Apontou-se que os maiores financiadores são empresas que possuem contratos com o poder público. O setor líder é o da construção civil, tendo contribuído com R\$ 638,5 milhões, seguido da indústria de transformação, com R\$ 329,8 milhões, e do comércio, com R\$ 311,7 milhões. Os dados revelam a relevância maior e o papel decisivo do poder econômico para os resultados das eleições”

<sup>2</sup> Dworkin, Ronald. A virtude soberana - A teoria e a prática da igualdade. No Capítulo 10 da obra, o autor procede à análise específica da problemática relativa ao financiamento de campanha, conectando o tema à conformação constitucional da liberdade de expressão, da igualdade e da democracia.

### **3. PROBLEMA**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer que a Corte Constitucional declare a inconstitucionalidade de dispositivos das Leis 9.096/95 e 9.504/97, ao argumento de ser a legislação excessivamente permissiva no tocante ao financiamento das campanhas eleitorais, em afronta aos princípios constitucionais da igualdade, da república, e da democracia, decorrente do excessivo uso do poder econômico como fator de definição do resultado dos pleitos eleitorais.

A questão dos limites de gastos com campanhas eleitorais é tema sensível da atualidade que demanda reflexões acerca do modelo democrático que se tem delineado pela Carta Constitucional e aquele que se verifica pela prática dos processos políticos. Umbilicalmente ligados à ideia de democracia estão os princípios da igualdade e da Repúblca.

Dessa forma, a igualdade dos cidadãos reclama que os diversos grupos não tenham desvantagem política em decorrência exclusivamente do montante de suas riquezas. Acaso se confirme o parecer do Relator na ADI 4650, e venha a ser declarada a inconstitucionalidade sem redução de texto dos dispositivos pertinentes da Lei Eleitoral, estará o Congresso Nacional no centro de gravidade do Problema, vez que será imprescindível a definição de novas regras pertinentes à disputa eleitoral.

### **4. OBJETIVOS**

Ante a problemática relativa à interferência do poder econômico no poder político que a contemporaneidade testemunha, o escopo do presente trabalho é contribuir com reflexões acerca do financiamento de campanha, de forma a compatibilizar as campanhas políticas com o postulado democrático, republicano e da igualdade.

### **5. JUSTIFICATIVA**

Tendo em conta que a ADI em tela se encontra pendente de posicionamento pelo STF que, caso confirme o parecer favorável do relator, irá suspender todo o regramento relativo ao financiamento público de campanha, o estudo é relevante, na medida que poderá contribuir com reflexões acerca de como o Poder Legislativo irá porventura se posicionar, caso se mostre necessário emitir um novo regramento das campanhas eleitorais.

## 6. REVISÃO DA LITERATURA

Ronald Dworkin, considerado um dos mais influentes filósofos jurídicos políticos da contemporaneidade, é autor de obras que configuraram um novo modo de ver e aplicar o Direito. Dessa forma, seu pensamento tem despertado a atenção de diversos estudiosos, a par de ser também objeto de críticas de doutrinadores e agentes do mundo jurídico.

Há que se salientar, que, em geral, Dworkin critica o positivismo jurídico, mediante o combate ao método de atuação judicial positivo, tendo desenvolvido sua teoria da interpretação mediante o recurso a um conjunto coerente de princípios, passíveis de mostrar a melhor interpretação da estrutura política e jurídica de dada comunidade.<sup>3</sup>

Nessa linha, em síntese, pode-se afirmar que Dworkin se apoia na ideia de defesa dos direitos individuais em relação aos interesses da coletividade, rechaçando, a um só tempo, o positivismo, e o rótulo de jusnaturalista. Nessa linha de pensamento, o autor formula suas concepções de democracia e comunidade de princípios.

Pode-se verificar do conjunto de ideias de Dworkin constantes do capítulo 10 do livro “Virtude Soberana (...)", que procede a interessante análise quanto a questão dos gastos em campanha eleitoral sob a perspectiva do direito fundamental à liberdade de expressão, tendo como ponto de partida o veredito proferido pela Suprema Corte no caso *Buckley versus Valeo*<sup>4</sup>.

O autor começa o capítulo criticando duramente a influência do poder econômico nas campanhas eleitorais. Posiciona-se contra o uso ilimitado de recursos por configurar um elemento deturpador das finalidades que o Estado deveria ter de promover o bem comum em prol dos interesses dos doadores de campanha<sup>5</sup>:

Quanto mais dinheiro os políticos precisam para serem eleitos, de mais contribuintes ricos necessitam, e mais influência esses contribuintes têm sobre suas decisões políticas depois de eleitos.

A Suprema Corte Americana proferiu veredito no caso *Buckley*, decidindo que os limites de gastos em campanhas políticas são inconstitucionais porque violam a Primeira Emenda da Constituição Americana, a qual impede o Congresso de legislar de modo a que seja reduzida a liberdade de expressão ou

---

<sup>3</sup> “Judges who accept the interpretative ideal of integrity decide hard cases by trying to find, in some coherent set of principles about people’s right and duties, the best constructive interpretation of the political structure and legal doctrine of their com-munity”. Crf. DWORKIN, Ronald. *Law’s Empire*. Oxford: Hart Publishing, 1998, p. 255.

<sup>4</sup> *Buckley versus Valeo*, 424 US. 1 (1976)

<sup>5</sup> DWORKIN, Ronald. Op.cit. p.104.

associação. Tal decisão baseou-se no entendimento de que o ato de proibir que qualquer pessoa ou político pudesse gastar tanto quanto desejasse em suas convicções políticas equivaleria a restringir sua liberdade de expressão.

O denominado “*Veredicto Buckley*” foi objeto de calorosos elogios, mas também de intensos ataques, com diversos argumentos consideráveis apoiando tanto um lado quanto o outro. Um renomado constitucionalista contemporâneo a *Buckley*, Paul Freund, afirmou quando o veredicto foi anunciado: “Eles (os juízes da Suprema Corte) dizem que dinheiro fala. Eu pensava que esse era o problema, não a solução”<sup>6</sup>

Dworkin propõe-se, então, a empreender análise, a fim de chegar a uma conclusão se *Buckley* constituiu um erro de avaliação da Suprema Corte e, em caso afirmativo, quais as razões pelas quais pode o veredicto ser considerado um equívoco. Nessa linha, Dworkin afirma que para analisar-se o acerto ou desacerto da decisão, far-se-ia necessário responder a uma questão filosófica: qual é a melhor concepção de democracia?

O autor advoga que se adotem critérios rigorosos a fim de que se possa decidir quando a liberdade de expressão política deve ser reduzida em prol da democracia. Tal procedimento viabilizaria o estabelecimento de limites razoáveis para os gastos em campanha política.

Além do caso *Buckley*, outros processos decidiram de forma semelhante, usando-o como precedente, caso do *Colorado Republican*<sup>7</sup>. Vê-se que Dworkin então, pensa a questão dos gastos em campanhas políticas sob dois enfoques – um a que denomina interpretação discriminadora da Primeira Emenda, e outro a que chama interpretação profilática. A primeira relaciona-se à noção de democracia co-participativa, enquanto que a segunda à chamada democracia majorista.

Dessa forma, o autor advoga que a limitação dos gastos em campanha, embora possam afigurar limitação à própria liberdade de informação, configura um aprimoramento do democrático do discurso político, e atenderá aos ideais da democracia co-participativa, vez que viabiliza a participação de mais cidadãos no cenário político em condições de igualdade.

## 7. METODOLOGIA

A metodologia a ser utilizada para a pesquisa será, principalmente,

<sup>6</sup> Apud LEWIS, Anthony. *Freedom for the Thought That We Hate: A Biography of the First Amendment*. Nova Iorque: Basic Books, 2007, p.180.

<sup>7</sup> Colorado Republican Federal Campaign Committee versus FEC, 518 U.S 604 (1996) (protegendo o direito dos partidos políticos de gastar quantias ilimitadas em campanhas “independentes” de seus candidatos).

o recurso à literatura relativa a direitos fundamentais, em gênero, com foco específico nos conceitos de democracia, igualdade e república, bem como a consulta às normas legais e à jurisprudência alienígena relativa a financiamento de campanha.

## **8. CRONOGRAMA**

Pretende-se estender a pesquisa do tema pelo período de 02 anos.

## **9. BIBLIOGRAFIA**

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650. Autor: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2014.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

ERIKSEN, Erik Oddvar. **Democratic or jurist made law?** On the claim to correctness. ARENA- Centre for European Studies, University of Oslo, WorkingPapers WP 04/07, 2004. Disponível em: <[www.arena.uio.no/publications/workingpapers2004/papers/wp04\\_7.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/workingpapers2004/papers/wp04_7.pdf)> Acess o em 1 dez. 2005.

LEWIS, Anthony. *Freedom for the Thought That We Hate: A Biography of the First Amendment*. Nova Iorque: Basic Books, 2007, p.180.

MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

WHITTINGTON, Keith E. **Constitutional Interpretation**: textual meaning, original intent and judicial review. Kansas: University Press of Kansas, 1999.

DWORKIN, Ronald. *Justice for Hedgehogs*. Cambridge: Harvard University Press, 2011, p. 382/383.

DWORKIN, Ronald. *O Direito da Liberdade: A Leitura Moral da Constituição Americana*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana: A Teoria e a Prática da Igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. *Is Democracy Possible Here?: Principles for a new political debate*. Oxford: Princeton University Press, 2006.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 5ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.