

O financiamento eleitoral nos Estados Unidos:

Citizens United v. FEC e os super PAC

José Antonio Dias Toffoli¹

1. Introdução

Há muito, as regras de financiamento eleitoral, a influência do dinheiro no processo político e o efeito corruptor das doações de campanha são objeto de preocupação no direito norte-americano, marcado pelo alto grau de regulamentação e pelo esforço empreendido para mitigar possíveis influências deletérias do dinheiro no processo político e nas liberdades políticas fundamentais. No contexto norte-americano, é notável também a diversidade de fontes normativas que regulam o tema: há normas federais para as eleições federais e normas estaduais para os pleitos locais e estaduais.

No Brasil, por seu turno, as legislações eleitorais vigentes nos períodos do Império, da República Velha e do Estado Novo não regulavam o financiamento das campanhas eleitorais. Somente após a Constituição democrática de 1946 e a retomada das eleições diretas para presidente da República é que se editaram as primeiras normas dedicadas a regulamentar o financiamento das eleições, quais sejam, o Decreto-lei 9.258, de 14 de maio de 1946, e o Decreto-lei 1.164, de 24 de julho de 1950, que instituiu o Código Eleitoral². Contudo, somente com a edição das Leis nº 4.740, de 15 de julho de 1965, e nº 5.682, de 21 de julho de 1971, é que se regulamentaram as doações eleitorais por empresas privadas, vedando-se aos partidos políticos receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada de finalidade lucrativa ou de entidade de classe ou sindical. Todavia, as legislações posteriores adotaram uma posição mais maleável, permitindo, desde então,

¹ Esse artigo é uma versão atualizada de artigo originalmente publicado no livro **Direito, Economia e Política: Ives Gandra, 80 Anos do Humanista**. PINTO, Felipe Chiarello de Souza; PASIN, João Bosco Coelho e SIQUEIRA NETO, José Francisco (Org.) São Paulo: IASP, p. 115-130, 2015.

² FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto e MELO, Natália Maria Leitão de. **Financiamento de campanha em perspectiva comparada: uma análise exploratória**. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 1º concurso de monografias do Tribunal Superior Eleitoral: direito eleitoral e os desafios de sua concretização. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2012. p. 219.

que as empresas privadas com fins lucrativos também contribuíssem no financiamento eleitoral³.

Para a presente análise, cumpre ressaltar, desde já, dois aspectos distintos entre os sistemas do Brasil e dos Estados Unidos no financiamento de campanhas eleitorais. Primeiramente, a questão relativa a propagandas nos meios de comunicação: enquanto, no Brasil, a lei proíbe a compra de propaganda eleitoral no rádio e na televisão⁴, bem como na Internet⁵, somente sendo admitida - observados certos parâmetros - na imprensa escrita (art. 43, Lei 9.504/97), nos Estados Unidos, não existe horário eleitoral gratuito, de forma que os próprios partidos, candidatos e apoiadores podem comprar tempo no rádio ou na televisão, ou, ainda, espaços na imprensa escrita para fazer suas propagandas. Em segundo lugar, no Brasil, as pessoas jurídicas podem fazer doações e contribuições para as campanhas eleitorais⁶ - exceto aquelas expressamente vedadas pelo art. 24 da Lei 9.504/97⁷ -, permissão essa que tem sido objeto de questionamentos no Supremo Tribunal Federal. Conforme se verá a seguir, nos Estados Unidos, as corporações não podem financiar diretamente as campanhas dos candidatos, mas podem contribuir de forma indireta por meio dos Comitês de Ação Política (*Political Action Committees – PAC*)⁸.

O debate acerca da constitucionalidade da participação de empresas privadas no financiamento de campanhas eleitorais foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ocasião em que Corte considerou inconstitucionais as regras

³ FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto e MELO, Natália Maria Leitão de. p. 222.

⁴ De acordo com o **caput** do art. 44 da Lei 9.504/97, “a propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga”.

⁵ Lei 9.504/97: “Art. 57-C. Na internet, é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga. §1º É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios: I - de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos; II - oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

⁶ O limite de doação às campanhas eleitorais a que estão sujeitas as pessoas jurídicas é de dois por cento do seu faturamento bruto no ano anterior à eleição (art. 81, §1º, da Lei nº 9.504/97).

⁷ Lei 9.504/97: “Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público.”

⁸ FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto e MELO, Natália Maria Leitão de. p. 210.

relativas a doações de empresas privadas para campanhas eleitorais e partidos políticos, uma grande inovação que passou a valer a partir das eleições municipais de 2016.

É notório, por sua vez, que recentes decisões da Suprema Corte americana têm afetado e alterado substancialmente a dinâmica do financiamento de campanha nos Estados Unidos, trazendo questões fundamentais para o primeiro plano do debate constitucional; especialmente a partir do cotejo entre a regulamentação das contribuições às campanhas eleitorais e a primeira emenda à constituição americana, asseguradora da liberdade de expressão e de seu corolário, o discurso político.

No presente ensaio, focalizaremos a perspectiva norte-americana sobre as regras de financiamento das campanhas eleitorais, concedendo especial atenção à decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Citizens United v. FEC* e ao surgimento dos chamados *super PAC*.

2. Processo histórico do financiamento eleitoral nos Estados Unidos

A controvérsia sobre o financiamento do processo eleitoral tem sido uma constante no processo histórico-político dos Estados Unidos. Conforme lembra Anthony Corrado, pode-se rastrear pedidos de reforma do financiamento de campanha desde pelo menos a Guerra Civil (1861 – 1865)⁹.

As reformas mais profundas na legislação norte-americana sobre financiamento eleitoral foram decorrentes de escândalos envolvendo doações ou corrupção. Anthony Corrado narra que, no final do século XIX, era marcante, nas eleições federais, a influência e a importância de grandes empresas com interesses nas políticas dos governos¹⁰.

Em 1904, acusações formuladas pelo juiz Alton B. Parker, candidato pelo partido Democrata, de que o então presidente Theodore Roosevelt estaria favorecendo grandes empresas que teriam realizado doações para a campanha presidencial, com a finalidade de influenciar as decisões do governo, resultaram na edição, em 1907, do chamado *Tillman Act*, proibindo contribuições de empresas e de bancos nas eleições federais¹¹.

⁹ CORRADO, Anthony. “Money and politics: a history of Federal Campaign Finance Law”. In: **The New Campaign Finance Sourcebook**. Disponível em: <<http://fackler.webhost.utexas.edu/gov370-money/brookings/chap2.PDF>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Anos depois, em razão do crescimento do poder dos sindicatos dos trabalhadores como importante fonte de financiamento das campanhas eleitorais, durante a era do *New Deal*, foi editado, em 1947, o *Taft-Hartley Act*, estendendo a proibição imposta às empresas às doações sindicais¹². Como saída para essa proibição, os sindicatos passaram a organizar comitês independentes de apoio a candidatos, mediante financiamento de seus próprios membros, surgindo, assim, os chamados *PAC (Political Action Committees)*, prática essa a que, posteriormente, as empresas também aderiram¹³.

Em 1971, o Congresso, em mais uma tentativa de conter o aumento dos custos das campanhas eleitorais, editou o *Federal Election Campaign Act (FECA)*, que entrou em vigor em 1972. Conforme resume Anthony Corrado, a reforma combinou duas abordagens: na primeira parte, estabelecia-se o limite legal de gastos que os candidatos podiam ter com suas próprias campanhas, assim como o limite de gastos com os meios de comunicação; na segunda parte, impunham-se rigorosos procedimentos de divulgação dos gastos dos candidatos federais e dos comitês políticos.

Contudo, em 1974, após relatos de abusos financeiros na campanha de Nixon (1972) e a eclosão do escândalo *Watergate*, o *FECA* sofreu ampla e abrangente reforma. Conforme explicita Olivia Raposo da Silva Telles,

[a]s Emendas de 1974 ao FECA representaram a mais abrangente reforma já feita nos Estados Unidos em matéria de financiamento eleitoral. A lei de 1974 deixou poucas das disposições originais intactas. De fato, ela tornou mais estritas as regras sobre a prestação de informações, impôs novos limites aos gastos e às contribuições, incluindo as de indivíduos, dos comitês dos partidos nacionais e dos comitês de ação política (...), substituiu os limites impostos aos gastos com a mídia por limites totais de gastos com campanhas federais e restringiu os gastos partidários nas campanhas. Além do mais, instituiu um programa de financiamento público de campanhas presidenciais, e uma nova agência, a *Federal Election Commission (FEC)*, para dar publicidade às informações e aplicar a lei.¹⁴

Assim, para administrar e dar efetividade às novas disposições, foi criada a *Federal Election Commission (FEC)*, uma agência independente, com a atribuição de regular e fiscalizar o financiamento eleitoral.

É importante mencionar ainda que a reforma de 1974 criou um sistema opcional de financiamento público para as campanhas presidenciais, administrado pela

¹² CORRADO, Anthony.

¹³ TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado: Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 220.

¹⁴ *Ibid.*, p. 222.

FEC. Nas eleições gerais, o candidato podia receber um montante fixo¹⁵ para cobrir todas as despesas de campanha, mas devia abster-se de receber qualquer doação privada adicional (de indivíduos, *PAC* ou comitês do partido). Nas eleições primárias, os candidatos podiam receber bonificações proporcionais às pequenas contribuições privadas que recebessem.

Segundo Anthony Corrado, “o objetivo desse sistema era reduzir as pressões de angariações de fundos nas campanhas nacionais e incentivar as pequenas contribuições nas campanhas presidenciais”¹⁶. Para ingressar no programa, o candidato devia submeter-se a limites de gastos de campanha, inclusive de recursos próprios. Vale ressaltar, ainda, que os recursos do programa adviriam de uma opção assinalada pelos contribuintes individuais no formulário de declaração do imposto de renda, direcionando US\$ 3 do seu imposto para o *Presidential Election Campaign Fund*, conta mantida pelo Tesouro dos EUA.¹⁷

A Suprema Corte norte-americana, em 1976, analisou a constitucionalidade das disposições das emendas ao *FECA* no célebre caso *Buckley v. Valeo*, ocasião em que decidiu pela constitucionalidade da imposição de limites de contribuições diretas às campanhas eleitorais e da sua divulgação, a fim de evitar a corrupção ou a “aparência” de corrupção e salvaguardar a integridade do processo eleitoral. Todavia, a Corte declarou inconstitucionais os limites de gastos de recursos financeiros dos próprios candidatos e os limites de gastos independentes realizados por indivíduos ou comitês políticos que não fossem coordenados com a campanha dos candidatos, por restringirem substancialmente a liberdade de expressão e de participação política, protegidos pela primeira emenda. Segundo a Corte,

[a] restrição sobre a quantidade de dinheiro que uma pessoa ou grupo pode gastar em comunicação política durante a campanha reduz necessariamente a quantidade de expressão, pois restringe o número de questões discutidas, a profundidade de sua exploração e o tamanho do público atingido. Isto porque praticamente todos os meios de comunicação de ideias na atual sociedade de massa requerem o gasto de dinheiro. A distribuição de folheto ou panfleto humilde implica custos de impressão, de papel e de circulação. Discursos e comícios geralmente exigem a contratação de um salão e divulgação do evento. O aumento da dependência do eleitorado da televisão, do rádio e de outros meios de comunicação de notícias e informação tem encarecido esses modelos

¹⁵ Segundo informações contidas na página eletrônica da *FEC*, o valor básico de doação é US\$ 20 milhões, ajustado pela inflação a cada ano de eleição presidencial. Em 2012, a concessão foi de US\$ 91.2 milhões dólares americanos.

¹⁶ CORRADO, Anthony.

¹⁷ *Ibid.*

de comunicação, instrumentos indispensáveis para um discurso político eficaz.¹⁸

No referido julgado, a Suprema Corte instituiu a importante distinção entre limites de gastos que indivíduos e comitês de ação política (*PAC*) podem fazer de forma independente e os limites de contribuições diretas a partido ou candidato, ou de contribuições coordenadas com a campanha. A noção de gastos coordenados e não coordenados (independentes) é de fundamental importância para as regras de financiamento eleitoral nos Estados Unidos. Conforme conceito citado por Olivia Raposo da Silva Telles, a “coordenação é genericamente definida como gastos feitos em cooperação, consulta ou concerto com, ou atendendo a[,] pedido ou sugestão de candidato, de comitê autorizado de candidato, ou de seus agentes, ou de comitê de partido político ou de seus agentes.”¹⁹

De acordo com a decisão da Corte norte-americana, quando há coordenação com os candidatos ou os partidos, as atividades realizadas passam a ser doações para a campanha, sujeitando-se aos limites da lei. Contudo, se os gastos são realizados de forma independente, sem coordenação com a campanha de um candidato, são ilimitados. Conforme exemplifica Stephen Holmes, “se você simplesmente preenche um cheque de mil dólares e o dá ao tesoureiro de campanha de um candidato, você está fazendo uma contribuição; se você publica um anúncio no jornal em favor do candidato sem consultar sua equipe de campanha, você está fazendo um gasto”.²⁰

Acerca do sistema instituído pelo *FECA* e suas emendas, conclui Anthony Corrado:

Apesar de seu início instável, o novo sistema de financiamento de campanha representou um grande avanço em relação à miscelânea de normas que substituiu. A divulgação e os requisitos de informação melhoraram drasticamente o acesso do público às informações financeiras e a capacidade das entidades reguladoras em fazer cumprir a lei. Os limites máximos de contribuição eliminaram as grandes doações que mancharam o processo em 1972. O financiamento público rapidamente ganhou ampla aceitação entre os candidatos, e pequenas contribuições tornaram-se uma parte importante do financiamento das campanhas presidenciais.²¹

¹⁸ *Buckley v. Valeo*, 424, U.S. 1, 1976. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/424/1>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

¹⁹ TELLES, Olivia Raposo da Silva. p. 226

²⁰ **Apud** SILVA, Júlio César Casarin Barroso. **Financiamento de campanhas políticas e igualdade política: uma perspectiva liberal-igualitária**. Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG. 2011.

²¹ CORRADO, Anthony.

Contudo, com o tempo, esse sistema foi sendo enfraquecido com o surgimento de novas técnicas de financiamento eleitoral, especialmente, a partir da década de 1980, com o chamado *soft money*²². Por meio do denominado *soft money*, os comitês dos partidos poderiam receber contribuições de fontes proibidas, inclusive acima dos limites estabelecidos no *FECA*, desde que “fossem depositados em contas separadas e não fossem utilizados para influenciar a eleição federal”²³. Esses recursos só poderiam ser utilizados pelos comitês dos partidos em “atividades partidárias genéricas”, tais como “custeio de despesas administrativas, campanhas de comparecimento às urnas, gastos com arrecadação de contribuições”²⁴. Contudo, nas palavras de Olivia Raposo da Silva Telles,

[c]om o tempo, houve o desvirtuamento dessa finalidade, e os fundos assim levantados foram passando a ser empregados em atividades que favoreciam diretamente candidatos federais. A partir da eleição de 1988 e pelos 15 anos seguintes, o *soft money* tornou-se a principal fonte de recursos das campanhas eleitorais.

Nos anos 1990, os partidos nacionais levantaram somas cada vez maiores de *soft money*. A arrecadação de *soft money* passou de US\$ 86 milhões em 1992 para cerca de US\$ 260 milhões em 1996 e mais de US\$ 495 milhões em 2000. A ideia de que as quantias arrecadadas a título de *soft money* não eram utilizadas para influenciar a eleição federal tinha se tornado risível. Os comitês partidários iam encontrando a cada vez mais novas maneiras de gastar esses fundos de forma a afetar as eleições federais, com pouca ou nenhuma objeção por parte da *FEC*.²⁵

A partir da conclusão de que o sistema instituído pelo *FECA* estava cada vez mais sendo contornado por práticas que burlavam os limites de contribuições e de gastos e após denúncias de irregularidades no financiamento das campanhas eleitorais de 1996, depois de anos de debate no Congresso norte-americano, em março de 2002, foi editada uma nova lei sobre financiamento de campanhas eleitorais para os cargos eletivos federais nos Estados Unidos, o *Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)*, o qual reforçou os limites anteriormente já fixados no *FECA*, reiterou a proibição de certas fontes de recursos e, principalmente, proibiu o *soft money* – seu principal feito.²⁶

3. A Suprema Corte e o caso *Citizens United v. FEC*

²² TELLES, Olivia Raposo da Silva. p. 222.

²³ *Ibid.*, p. 222.

²⁴ *Ibid.*, p. 222.

²⁵ *Ibid.*, p. 223.

²⁶ *Ibid.*, p. 224.

Desde 1907, com a edição do *Tillman Act*, empresas e bancos – e posteriormente, em 1947, os sindicatos, com o *Taft-Hartley Act*, – foram proibidos de financiar as eleições federais nos Estados Unidos. A lei federal proíbe tanto a contribuição direta para a campanha dos candidatos (chamados de gastos coordenados) como os gastos independentes com a finalidade de influenciar as eleições, dentro de 30 dias de uma eleição primária e 60 dias de uma eleição geral por meio de qualquer forma de mídia, seja para defender expressamente a eleição ou a derrota dos candidatos ou para transmitir comunicações eleitorais.

Contudo, em 2010, a Suprema Corte dos Estados Unidos proferiu polêmica decisão no caso *Citizens United v. FEC*, revertendo entendimentos anteriores, para declarar que as corporações e os sindicatos têm o direito constitucional de realizarem gastos independentes visando apoiar determinados candidatos.

No referido caso, relativo às eleições primárias de 2008, a corporação sem fins lucrativos *Citizens United*, que recebe recursos de pessoas físicas, mas também de empresas com fins lucrativos, tentou lançar, dentro do prazo proibido pelo *BCRA*, um documentário crítico acerca da então Senadora Hillary Clinton, postulante à indicação do Partido Democrata como candidata à presidência da república. Em razão da declaração de ilegalidade da *Federal Election Commission (FEC)*, a *Citizens United* pediu à Suprema Corte que a declarasse excetuada da restrição legal, tendo em vista que a transmissão do filme se daria em canal *pay-per-view*.

A Suprema Corte, ao julgar a questão, em decisão apertada de 5 votos a 4, decidiu que as restrições contidas no *BCRA* às corporações, bancos e sindicatos eram inconstitucionais, por afrontarem o discurso político e a liberdade de expressão, assegurados pela primeira emenda. Conforme consta no voto condutor do acórdão, redigido por Anthony Kennedy:

Tendo como premissa a desconfiança do poder governamental, a Primeira Emenda se opõe às tentativas de desfavorecer certos assuntos ou pontos de vista. Ver, por exemplo, *United States v. Playboy Entertainment Group, Inc.*, 529 US 803, 813 (2000) (derrubando restrições baseadas em conteúdo). Proibidas, também, são as restrições que distinguem entre diferentes oradores, permitindo a fala de alguns, mas de outros não. Veja *First Nat. Bank of Boston v. Bellotti*, 435 US 765, 784 (1978). Como instrumentos de censura, essas categorias estão inter-relacionadas: restrições ao discurso a partir da identidade de quem fala são muitas vezes simplesmente um meio para controlar o conteúdo.

Para além do objetivo ou o efeito de regular o conteúdo, o Governo pode cometer um erro constitucional quando por lei identifica certos oradores preferenciais. Tomando-se o direito de fala de alguns e dando a outros, o Governo priva a pessoa ou classe desfavorecida do direito de utilizar o discurso

para mostrar o esforço de seu valor, prestígio e respeito pela voz do locutor. O Governo não pode por estes meios privar o público do direito e do privilégio de determinar por si próprio o que falar e quais oradores são dignos de consideração. A Primeira Emenda protege o discurso e os oradores, e as ideias que fluem de cada um.²⁷

A Suprema Corte não permitiu doações diretas às campanhas eleitorais, nem despesas coordenadas com candidatos e partidos, mas as corporações e os sindicatos foram autorizados a gastar seus próprios recursos, desde que sem nenhuma coordenação ou participação de candidato ou de seus agentes, para apoiar ou fazer oposição a qualquer postulante de cargo político, mediante comunicações independentes, na forma, por exemplo, de publicidade ou de comerciais de TV.

Tal decisão representou uma mudança radical em anos de regulamentação sobre o tema, e acabou por elevar a quantidade de dinheiro nas eleições presidenciais de 2012. Como advertiu John Paul Stevens em seu voto dissidente no referido caso, “a Corte funciona com uma marreta, em vez de um bisturi, quando ela derruba um dos esforços mais significativos do Congresso para regulamentar o papel que as empresas e os sindicatos desempenham na política eleitoral”, decisão essa que poderá “minar a integridade das instituições eleitas em toda a nação”²⁸.

4. Contexto pós-*Citizens*: eleições de 2012 e os *super PAC*

Dworkin ressalta que “[n]enhuma decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América gerou, nas últimas décadas, tantas hostilidades abertas entre os três poderes do nosso governo”²⁹. O Presidente Obama fez severa crítica à decisão da Corte:

Com o devido respeito à separação de poderes, na semana passada, a Suprema Corte reverteu um século de legislação que eu acredito que vai abrir as comportas para que interesses especiais - incluindo empresas estrangeiras - possam gastar sem limites nas nossas eleições. Eu não acho que as eleições americanas devem ser financiadas pelos interesses mais poderosos da América, ou pior, por entidades estrangeiras. Elas devem ser decididas pelo povo americano. E eu exorto democratas e republicanos para aprovar uma lei que ajude a corrigir alguns destes problemas.³⁰

²⁷ *Citizens United v. FEC*. 558 U. S. 2010. Disponível em: <<http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2014.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ DWORKIN, Ronald. Uma Decisão que Ameaça a Democracia. In: FREITAS, Juarez e TEIXEIRA, Anderson V. (coord.). **Direito à democracia**: ensaios transdisciplinares. Florianópolis: Conceito, 2011, p. 41.

³⁰ DOWLING, Conor M. e MILLER, Michael G. “**Super Pac!**: money, elections, and voters after *Citizens United*”. New York: Routledge, 2014. p. 7-8. Segundo relata Dworkin: “Enquanto ele discursava, um dos

A decisão da Suprema Corte teve impacto direto nos chamados *Political Action Committees* (PAC), que sempre desenvolveram papel relevante no sistema eleitoral americano. Esses comitês independentes já podiam desenvolver atividades ligadas ao processo eleitoral, mas, quando voltados a apoiar determinados candidatos federais, sujeitavam-se às proibições de fontes de recursos e limites de contribuições. Todavia, podiam fazer gastos independentes ilimitadamente, com, por exemplo, campanhas de alistamento de eleitores ou de comparecimento às urnas, ou até com propagandas em prol ou contra determinados candidatos³¹.

Como as corporações e os sindicatos não podiam contribuir para as campanhas eleitorais nem fazer gastos independentes, não eram autorizadas a contribuir para os PAC. Contudo, eram autorizadas a criar os chamados PAC conectados, os quais podiam realizar propagandas com conteúdo eleitoral, sendo seus fundos financeiros separados e suas verbas limitadas às doações dos acionistas ou dos empregados da empresa instituidora ou, ainda, dos membros do sindicato. As empresas e os sindicatos não podiam fazer contribuições financeiras para os fundos do PAC, mas somente custear despesas administrativas ou com instalações ou campanhas de solicitação de contribuições³².

Com a decisão da Suprema Corte em *Citizens*, abriu-se caminho para o surgimento dos chamados *super PAC*, assim denominados porque podem realizar gastos independentes sem nenhuma limitação e levantar recursos ilimitadamente junto a empresas, bancos, sindicatos, associações ou indivíduos. Conquanto sejam proibidos de fazer gastos coordenados com os candidatos ou partidos, é muito comum que os *super PAC* sejam dirigidos por pessoas ligadas às campanhas de determinados candidatos. A título de exemplo, Conor M. Dowling e Michael G. Miller, citando as primárias das eleições de 2012, mencionam o fato de o *super PAC* pró-Romney ter sido fundado e dirigido por vários dos principais assessores de sua campanha de 2008.³³

juizes conservadores, Samuel Alito, numa evidente violação do decoro, balbuciou uma refutação e, pouco tempo depois, o Presidente da Suprema Corte, John Roberts, repreendeu publicamente o Presidente por expressar tal opinião naquela ocasião. O secretário de imprensa da Casa Branca, Robert Gibbs, explicou, em seguida, as observações de Obama: ‘O Presidente tem se comprometido com a redução da influência indevida de interesses especiais e dos seus lobistas no governo. Foi por essa razão que ele discursou condenando a decisão e está trabalhando com o Congresso para uma resposta legislativa.’ Os democratas no Congresso têm, de fato, sustentado a necessidade de uma emenda constitucional para repelir a decisão e vários deles, mais realisticamente, têm propostas para atenuar os seus danos.” DWORKIN, Ronald. p. 42.

³¹ TELLES, Olivia Raposo da Silva. p. 229.

³² Ibid., p. 243.

³³ DOWLING Conor M. e MILLER, Michael G., p. 1.

Em que pese a resistência inicial, especialmente em razão do sucesso de sua campanha presidencial de 2008, financiada principalmente por pequenos doadores (arrecadação de US\$ 650 milhões de doações de indivíduos), o Presidente Barack Obama acabou por aderir, nas eleições de 2012, à onda de criação de *super PAC*.³⁴

Os *super PAC* são obrigados a declarar seus doadores e os respectivos valores para a *Federal Election Commission (FEC)*. Segundo dados do site OpenSecrets.org, no ciclo eleitoral de 2012, 1.310 grupos organizados como *super PAC* relataram receitas totais de US\$ 828.224.700 e despesas independentes totais de US\$ 609.417.654.³⁵

A matéria intitulada *Spending Big to Fight Big Donors in Campaigns*, publicada no New York Times³⁶, mostra a luta de grupos contrários à influência do poder econômico nas campanhas eleitorais. A notícia narra a estratégia utilizada por Lawrence Lessig, na formação de um *super PAC*, o *Mayday PAC*, exatamente para combater os *super PAC*, apoiando candidatos favoráveis a reformas no financiamento de campanha e à diminuição das grandes doações nas campanhas eleitorais.

Mais recentemente, a Suprema Corte, no caso *McCutcheon vs. FEC*, em abril de 2014, novamente por uma maioria de 5 votos a 4, declarou inconstitucional a limitação (agregada) de contribuição que uma pessoa física pode fazer em determinado período a candidatos e partidos políticos, por entender como violadora da proteção à liberdade de expressão. A lei federal fixava em US\$ 123.200 a quantia máxima que um indivíduo podia destinar durante dois anos a candidatos, partidos e comitês de ação política. Foi mantido como válido o limite de US\$ 2.600 que um candidato pode receber por cada contribuinte particular.

Em seu voto dissidente, Stephen Breyer advertiu que a Corte “subestima a importância de proteger a integridade política”, derogando “um precedente essencial que abre o caminho a enormes lacunas na lei e que mina, inclusive devasta, o que resta da legislação que regula as campanhas eleitorais”³⁷. Ainda segundo Stephen Breyer, se, com o caso *Citizen United*, a Corte “abriu uma porta”, com a decisão em *McCutcheon*, “pode

³⁴ DOWLING Conor M. e MILLER, Michael G., p. 2-3.

³⁵ Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/pacs/superpacs.php?cycle=2012>> Acesso em: 10 ago. 2014.

³⁶ CONFESSORE, Nicholas. Spending Big to Fight Big Donors in Campaigns. **The New York Times**. 28 de julho de 2014.

³⁷ *McCutcheon vs. FEC*. 572 U. S. 2014. Disponível em: <http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-536_e1pf.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

estar abrindo uma eclusa”, pois permite que um indivíduo “contribua com milhões de dólares para um partido político ou para a campanha de um candidato”³⁸.

5. Conclusão

Em que pese as críticas às mais recentes e polêmicas decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, há de se destacar a centralidade do debate norte-americano acerca do financiamento do processo eleitoral, a partir das máximas dos princípios da liberdade de expressão e da participação política, tão destacadas nos julgados citados neste ensaio e, infelizmente, praticamente inexistente nos debates acerca do tema no Brasil.

Segundo Anthony Corrado:

A influência do dinheiro no processo político tem sido uma preocupação, uma consequência da luta contínua de nossa nação [EUA] para conciliar noções básicas de igualdade política, tais como o princípio de ‘uma pessoa, um voto’, com a distribuição desigual de recursos econômicos e a vontade de um grupo relativamente pequeno de cidadãos de participar financeiramente nas campanhas políticas.³⁹

De fato, a proteção ao discurso político e à participação do cidadão são questões centrais no debate sobre o financiamento das eleições, elemento essencial para a legitimidade do processo político-eleitoral. Como bem destaca Robert Post, a democracia é uma forma de governo em que as próprias pessoas se autogovernam, sendo fundamental para a democracia a crença de que as pessoas têm a garantia de participar da livre formação da opinião pública e que o governo é responsável perante a opinião pública⁴⁰.

Não é demais ressaltar que o processo eleitoral é o principal instrumento de efetivação do modelo democrático representativo, pois viabiliza a concretização dos ideais republicanos e da soberania popular. Contudo, não se pode admitir uma análise indiferente à influência distorciva do poder econômico na política. Para que a genuína vontade popular se consubstancie, é preciso que esse processo eleitoral garanta que a

³⁸ *McCutcheon vs. FEC*, 572 U. S. 2014. Disponível em: <http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-536_e1pf.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

³⁹ CORRADO, Anthony.

⁴⁰ POST, Robert.; Campaign Finance Regulation and First Amendment Fundamentals. In: YOUN, Monica (org.). **Money, Politics and the Constitution: Beyond *Citizens United***. New York: Century Foundation e Brennan Center for Justice at NYU School of Law. 2011. p. 15.

escolha dos representantes políticos pelos cidadãos se dê mediante campanhas livres e equânimes.

Nesse cenário, sobressai a discussão acerca do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, pois, conquanto necessário para a realização do processo democrático – afinal, não há como negar os altos custos de uma campanha eleitoral –, o financiamento não pode gerar distorções e desigualdades na disputa eleitoral, nem afetar a premissa democrática da participação livre, igual e consciente dos eleitores no processo político, tendo em vista que o fator preponderante nesse processo deve ser sempre a livre vontade popular.

No Brasil, por sua vez, este importante debate passou a ser reduzido a uma solução bifurcada entre o financiamento público exclusivo e o financiamento privado por parte de pessoas naturais e jurídicas sem distinção.

Já me pronunciei no STF, no julgamento da ADI 4650, no sentido de não ser admitida pela nossa Carta a vedação da participação do indivíduo na manutenção e no apoio financeiro aos partidos políticos e às candidaturas de sua preferência.

Estabelecer o financiamento público exclusivo, como forma de tentar evitar ou impedir os malefícios do abuso do poder econômico na democracia, seria a meu ver ignominioso expediente a tolher a liberdade individual do cidadão quanto ao uso de seu dinheiro, além de uma afronta direta aos princípios da livre manifestação do pensamento e da liberdade de expressão.

Temos muito a refletir a partir do histórico de leis, discussões teóricas e decisões judiciais no direito norte-americano, no qual o debate é pautado pela liberdade de expressão e pela necessidade de limites à utilização de valores econômicos no financiamento dos partidos e de campanhas, o que, ao fim e ao cabo, é o próprio financiamento da democracia. Quem pode e como deve ser financiada a democracia? Eis a questão.

6. Referências

Buckley v. Valeo, 424, U.S. 1, 1976. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/424/1>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

Citizens United v. FEC. 558 U. S. 2010. Disponível em: <<http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2014.

CONFESSORE, Nicholas. “Spending Big to Fight Big Donors in Campaigns”. **The New York Times**. 28 de julho de 2014.

CORRADO, Anthony. “Money and politics: a history of Federal Campaign Finance Law”. In: **The New Campaign Finance Sourcebook**. Disponível em: <<http://fackler.webhost.utexas.edu/gov370-money/brookings/chap2.PDF>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

DOWLING, Conor M. e MILLER, Michael G. “**Super Pac!**: money, elections, and voters after Citizens United”. New York: Routledge, 2014.

DWORKIN, Ronald. Uma Decisão que Ameaça a Democracia. In: FREITAS, Juarez e TEIXEIRA, Anderson V. (coord.). **Direito à democracia: ensaios transdisciplinares**. São Paulo: Conceito, 2011, p. 41-56.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto e MELO, Natália Maria Leitão de. Financiamento de campanha em perspectiva comparada: uma análise exploratória. In: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **1º concurso de monografias do Tribunal Superior Eleitoral: direito eleitoral e os desafios de sua concretização**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2012. p. 197-238.

McCutcheon vs. FEC. 572 U. S. 2014. Disponível em: <http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-536_e1pf.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

POST, Robert. “Campaign Finance Regulation and First Amendment Fundamentals”. In: YOUN, Monica (org.). **Money, Politics and the Constitution: Beyond Citizens United**. New York: Century Foundation e Brennan Center for Justice at NYU School of Law. 2011. p. 11-18.

SILVA, Júlio César Casarin Barroso. **Financiamento de campanhas políticas e igualdade política: uma perspectiva liberal-igualitária**. Trabalho

apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG, 2011.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado:** Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009.