

# A análise econômica da adi nº 4.650 e a proibição de doações eleitorais feitas por pessoas jurídicas

**Yuri De Matos Mesquita Teixeira**

## **Resumo**

O artigo tem como foco examinar, à luz da Análise Econômica do Direito, se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI nº 4.650, que declarou inconstitucional a possibilidade de doação feita por pessoa jurídica para campanhas eleitorais, alcançou a finalidade desejada pela Corte: afastar a influência do poder econômico sobre o poder político nas eleições. A Análise Econômica do Direito se faz útil neste estudo para demonstrar por meio de ferramentas empíricas de desenho comportamental se as consequências da decisão estão em consonância com o desejo dos ministros ou não. A hipótese adotada é a de que o julgado do STF foi “um tiro que saiu pela culatra” porque não fomentou uma estrutura de incentivos hábeis a afastar a influência do empresariado sobre os políticos, além de ter fomentado um cenário propício para a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFEC), que destinou para as campanhas eleitorais verbas originalmente concebidas para investimento em setores necessários à população brasileira. A bibliografia e a consulta a dados financeiros fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral foram os métodos de pesquisa empregados no presente trabalho

**Palavras-chaves:** Direito Eleitoral. Análise Econômica do Direito. Financiamento de Campanhas Eleitorais.

---

## **Sobre os autores**

Membro do grupo de pesquisa de Análise Econômica do Direito da Universidade Federal da Bahia. Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Analista Judiciária do Tribunal Regional Federal da 5ª Região

## **Abstract**

This article focuses on examining, using the methods of the Economic Analysis of Law, if the decision of the Brazilian's Supreme Court, in the judgment of the ADI nº 4.650, which declared unconstitutional the possibility of donation made by legal entities in the electoral campaigns, achieved the purpose desired: to remove the influence of economic power over politicians in the elections. The Economic Analysis of Law is useful in this study to demonstrate, through empirical tools of behavioral design, whether the consequences of the decision within the judges aspirations or not. The hypothesis adopted is that the judgment was “backfired shot” because it did not created a structure of incentives capable of removing the influence of the economic power on politicians, in addition to stimulating a scenario for the creation of the Special Fund for Financing Campaigns (FEFEC, in portuguese), which earmarked money originally destined for investment in sectors needed by the Brazilian population and relocated to the electoral campaigns. The study of bibliography and the financial data provided by the Brazilian's Superior Electoral Court were the research methods used in this work.

**Keywords:** Electoral Law. Economic Analysis of Law. Financing of Electoral Campaigns

Artigo recebido em 1 de junho de 2023 e aprovado pelo Conselho Editorial em 26 de junho de 2023

## **Introdução**

A interferência e abuso do poder econômico nas eleições, especialmente por meio de caixa dois e “compra de favores” feita por empresários a candidatos é uma realidade do cenário político-eleitoral. Sentindo-se como o órgão responsável por dar uma resposta ao povo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4.650, declarou em 2015 ser inconstitucional a possibilidade de pessoas jurídicas realizarem doações para campanhas eleitorais.

Mas será que, de fato, a decisão do STF apresenta uma estrutura de incentivos suficiente para que o abuso do poder econômico no pleito eleitoral seja cessado? A norma jurídica, fruto da decisão judicial, se manifestou hábil a alcançar o resultado desejado?

É esse, pois, o problema que o presente artigo irá enfrentar: saber se o comando jurisdicional foi eficiente para cessar a interferência do poder econômico nas eleições. A hipótese apresentada é que não foram implementados incentivos para alteração do comportamento

ilícito, e para isso se utiliza dos métodos empregados na Análise Econômica do Direito.

Para enfrentar a questão posta, foram traçados como objetivos da pesquisa: (1) compreender o que é a Análise Econômica do Direito e como ela pode ajudar a examinar se as normas jurídicas são hábeis a alcançar o resultado socialmente desejado; (2) analisar o contexto legislativo vigente até a decisão do Supremo Tribunal Federal para entender como funciona(va) o sistema de doação feita a campanhas eleitorais e quais as razões de a Corte ter declarado inconstitucional a contribuição feita por pessoas jurídicas; (3) por fim, utilizar os métodos da Análise Econômica do Direito para verificar se, efetivamente, o comando exarado pela Suprema Corte brasileira conseguiu frear a interferência do poder econômico nas eleições – utilizando-se como marco temporal aquelas realizadas em 2018, pois foram as primeiras eleições gerais ocorridas após o julgamento da ADI nº 4.650.

A justificativa para a pesquisa se mostra, no campo teórico, em razão da escassez de trabalhos que fazem uma relação entre a Análise Econômica do Direito e questões pertinentes ao Direito Eleitoral. Do ponto de vista prático, é essencial para analisar se simples comando jurisdicionais são necessários para alterar o comportamento de agentes envolvidos na disputa eleitoral.

Para a pesquisa, foi empregado o método explanatório por meio da exposição do pensamento de doutrinadores, seja por meio de livros ou artigos científicos, bem como de textos normativos, jurisprudência e documentos históricos – como notícias veiculadas em jornais –; além de se ter utilizado dados quantitativos extraídos da plataforma do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, o DivulgaCand, que traz dados acerca de quantias doadas, seus beneficiários e contribuintes.

Por fim, na conclusão, será apresentada a resposta ao problema proposto, averiguando se, de fato, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal foi, à luz da Análise Econômica do Direito, eficiente, isto é, se ela foi hábil a atingir o resultado esperado.

## **As contribuições da análise econômica do direito**

Neste tópico será abordado o que é a Análise Econômica do Direito.

Para tanto, inicialmente, buscar-se-á entender esta interdisciplina e quais seus objetivos. Num segundo momento, o porquê de ela ser útil ao estudioso do Direito. Por fim, serão abordadas quais técnicas ela emprega para dar maior esclarecimento às questões que o Direito precisa enfrentar.

O que é a análise econômica do direito

Ao se pensar na palavra “Economia”, o senso comum traz imediatamente ideias como “inflação”, “preços”, “mercado”, etc.

Mas Economia é muito mais do que o estudo do dinheiro. Em verdade, ela é a ciência que estuda o comportamento humano perante situação de escassez. “Como se comporta a pessoa se ela pode escolher apenas uma dentre as opções que lhe são oferecidas?” É esta a pergunta central.

Nesse ponto, “a abordagem econômica serve para compreender toda e qualquer decisão individual ou coletiva que verse sobre recursos escassos, seja ela tomada no âmbito do mercado ou não. Toda atividade humana relevante, nessa concepção, é passível de análise econômica” (GICO JUNIOR, 2010, 17).

Já o Direito, por sua vez, busca regularizar o comportamento humano em sociedade estabelecendo normas que definem o que é permitido, proibido, obrigatório etc. Ele é responsável por definir quais os padrões de conduta minimamente aceitos para o bom convívio em sociedade, bem como a punição para aqueles que infringem tais comandos.

Direito e Economia apresentam objetos distintos: esta busca compreender o comportamento humano dentro de um contexto de escassez, ao passo que aquele busca implementar normas de comportamento social. Além disso, a metodologia empregada por cada um é igualmente distinta. Com efeito, “enquanto o Direito é exclusivamente verbal, a Economia é também matemática; enquanto o Direito é marcadamente hermenêutico, a Economia é marcadamente empírica; enquanto o Direito aspira ser justo, a Economia aspira ser científica” (SALAMA, 2017, 12).

Mesmo com estas diferenças, o certo é que nas últimas décadas houve uma aproximação dialógica entre Economia e Direito. Em uma zona que permite sua conjugação, surge a “Análise Econômica do Direito” – ou “Direito e Economia” –, que estuda se as normas jurídicas apresentam uma estrutura eficiente para atingir os efeitos

socialmente desejados, bem como as prováveis consequências fáticas da sua (não)implementação.

Para tanto, a Análise Econômica do Direito se vale dos métodos teóricos e empíricos empregados na Economia “para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências” (GICO JUNIOR, 2010, 8). Ela é responsável por apurar quais são os incentivos que fazem com que esta ou aquela norma seja efetivada e quais eventuais consequências da sua (não) aplicação.

É por isso que é preferível chamá-la de interdisciplina, porque liga o campo de estudo econômico e jurídico para compreensão do mundo dos fatos.

Mas para que serve tal abordagem? Será que de fato o estudioso do Direito deveria se preocupar com as consequências das normas jurídicas, ou por que as pessoas não as respeitam? Afinal de contas, se o Direito quer implementar um padrão mínimo de conduta social, o desrespeito a suas normas não deveria implicar sanção, independentemente da razão pela qual elas são infringidas?

Para que serve a análise econômica do direito?

A simples normatização de um comportamento social, com previsão de sanção imposta pelo Estado – ainda que por meio de força legitimamente imposta, como no caso das reprimendas penais – não é por si só capaz de assegurar os fins que a norma jurídica busca alcançar. Como veremos posteriormente, a simples proibição de doação eleitoral feita por pessoa jurídica, por exemplo, não impede a interferência do poder econômico nas eleições.

O mundo do Direito (como as coisas devem ser) nem sempre dialoga com o mundo fático (como as coisas são). E as coisas como são nem sempre se importam em como elas devem ser.

Com efeito, as pessoas

comparam os benefícios e os custos das diferentes alternativas antes de tomar uma decisão, seja ela de natureza estritamente econômica, seja ela de natureza social ou cultural. Estes custos e benefícios são avaliados segundo as preferências dos agentes e o conjunto de informação disponível no momento da avaliação. Esta análise de custo-benefício é consequencialista porque leva em conta o que vai acontecer (em termos

probabilísticos) depois de tomada a decisão, e não as causas que levaram à necessidade de tomar uma decisão (PORTO, 2013, 12).

Diante desse cenário, a simples justificação teórica acerca da legitimidade de uma norma, ou de que ela será boa para alcançar certos fins, não é o suficiente para que os objetivos sejam realmente alcançados. Mesmo que se justifique a criação e/ou revogação de uma norma jurídica sob o ponto de vista da justiça, moral, ética ou o que quer que seja, é necessário saber se o ato criador/revogador é capaz de alcançar o resultado social desejado.

Para isso, “precisamos de teorias que permitam, em algum grau, a avaliação mais acurada das prováveis consequências de uma decisão ou política pública dentro do contexto legal, político, social, econômico e institucional em que será implementada” (GICO JUNIOR, 2010, 15). Em suma, precisamos de técnicas de análise do comportamento humano para saber se a norma em questão poderá ter sua finalidade atingida ou não.

É aí que entra em cena a Análise Econômica do Direito, que busca prever as possíveis consequências dos diversos comando normativos. À luz desta interdisciplina, se “investiga as causas e as consequências das regras jurídicas e de suas organizações na tentativa de prever como cidadãos e agentes públicos se comportarão diante de uma dada regra e como alterarão seu comportamento caso essa regra seja alterada” (GICO JUNIOR, 2010, 21).

É dizer, a

análise econômica do fenômeno jurídico parte da premissa de que, quando depare com mais de uma opção de atuação, ou mais de uma conduta possível, o homem racional inevitavelmente levará em consideração a relação custo-benefício entre as opções possíveis, de modo a optar pela que melhor atende aos seus interesses. A eficiência dessas escolhas, por sua vez, também é objeto de preocupação pelos estudiosos da interação entre Direito e Economia já que, a eficiência das decisões tomadas no âmbito do direito tem reflexo direto na melhor ou pior alocação dos recursos disponíveis (BITTENCOURT, 2016, 29).

Não há que se duvidar, pois, que esta abordagem é extremamente útil para o Direito na medida em que oferece técnicas que auxiliam a compreensão da realidade social e como as pessoas irão reagir a

eventuais mudanças do cenário jurídico. Isso porque, para a Análise Econômica do Direito, não importa se a norma é justa, moral, ética, válida etc., mas sim se ela fornece incentivos necessários para que as pessoas se comportem da forma como desejada.

À toda evidência que isso não quer dizer que o magistrado, diante de um caso concreto, deva deixar de aplicar um comando normativo porque ele particularmente julga inconveniente. Tal conduta revela um ativismo judicial que é, em sua essência, pernicioso ao Estado Democrático de Direito. O juiz, assim como todo e qualquer pessoa, está vinculado à Constituição e às Leis, não podendo (dis)torcer o Ordenamento Jurídico à sua imagem e semelhança. O juiz aplica o Direito, e não sua convicção particular.

Nada obstante, a análise dos incentivos e consequências de uma norma pode – e deve – ser empregada quando esta autoriza que o magistrado assim atue, como no caso das normas de textura aberta. Por exemplo: diante de uma condenação penal com possibilidade de se substituir a pena privativa de liberdade por restritivas de direitos, quais, dentre as hipóteses legalmente previstas, apresentam uma estrutura com eficientes incentivos para que o agente se ressocialize e não volte a delinquir? Ou ainda: diante de um pedido de concessão de tutela provisória, quais providências apresentam melhor estrutura de incentivos para que a parte respeite o comando judicial e satisfaça liminarmente a pretensão vindicada?

O Ordenamento Jurídico brasileiro ainda prevê outras oportunidades nas quais as consequências de uma decisão jurisdicional devem ser sopesadas. É o caso da modulação temporária dos efeitos de decisão do Supremo Tribunal Federal que declara a inconstitucionalidade de determinada norma jurídica. O artigo 27 da Lei nº 9.868/99 prevê que a Suprema Corte poderá declarar a partir de quando sua decisão produzirá efeitos no mundo jurídico em razão das consequências sociais, econômicas etc. Ou seja, tendo em vista as consequências do alcance da decisão judicial, esta pode ter sua aplicação alterada no tempo.

Mas não só no âmbito da interpretação e aplicação de uma norma é que a Análise Econômica do Direito se revela útil. Ela também o é, por exemplo, para que o legislador ou estudioso do Direito possam identificar se a criação de um novo comando normativo – e aqui se enquadra também a decisão judicial – apresenta os incentivos necessários para alcançar dado objetivo.

Outro exemplo para facilitar a compreensão: quando o Tribunal Superior do Trabalho fixa o entendimento de que se presume conduta discriminatória e ilícita, hábil a ensejar reintegração de trabalhador, “a despedida de empregado portador do vírus HIV ou de outra doença grave que suscite estigma ou preconceito”, tal comando traz estrutura de incentivos necessários para combater comportamento discriminatório ou, ao contrário, pode ensejar um efeito indesejável, como o receio do empregador de contratar pessoas com doença?

A pergunta pode causar espanto. “A decisão proferida pelo Tribunal Superior do Trabalho foi no sentido de garantir os direitos e garantias fundamentais!”, afirmará o leitor mais sensibilizado com a situação. E sim, o leitor está certo. Mas a Análise Econômica do Direito não está preocupada com o discurso acerca da moral, justiça, ética das normas, mas sim se ela pode alcançar o resultado desejado. Como dito anteriormente: o mundo do Direito (como as coisas devem ser) nem sempre dialoga com o mundo do Ser (as coisas como são); e as coisas como são nem sempre se importam em como elas devem ser.

Enfim, para responder aos questionamentos acima levantados, é preciso utilizar técnicas descritivas para entender se os comandos normativos conduzirão às consequências prometidas.

Eis, portanto, o propósito da Análise Econômica do Direito, que é

precisamente introduzir uma metodologia que contribua significativamente para a compreensão de fenômenos sociais e que auxilie na tomada racional de decisões jurídicas. Em resumo, é exatamente nesse aspecto que a Análise Econômica do Direito oferece sua maior contribuição do ponto de vista epistemológico jurídico. Se a avaliação da adequação de determinada norma está intimamente ligada às suas reais consequências sobre a sociedade (consequencialismo), a juseconomia se apresenta como uma interessante alternativa para esse tipo de investigação (GICO JUNIOR, 2010, 16).

Agora que se está ciente do que é a Análise Econômica do Direito e o porquê de ela ser útil, resta saber como ela funciona. Quais métodos o “juseconomista” utiliza? E como ela poderá comprovar a hipótese de que a decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4.650, produziu um efeito indesejável e consequentemente contrário aos interesses supostamente defendidos?

Quais os métodos da análise econômica do direito?

Como dito inicialmente, a Economia é a ciência que estuda o comportamento humano diante de situações de recursos escassos. Para tanto, ela se vale de um suporte teórico que ajuda a compreender e apontar prováveis ações diante de certa situação. Aponta-se para alguns princípios que ajudam a Economia a entender a tomada de decisão diante de um cenário de escassez, sendo que aqui nos interessa somente dois, quais sejam: (1) pessoas ponderam decisões alocativas diante de um cenário de escassez, sopesando custos e benefícios; (2) pessoas respondem a incentivos (MANKIŴ, 2001, 4).

A escassez é o ponto central de qualquer análise econômica. Como dito anteriormente, escassez não se diz apenas em razão de recursos materiais – dinheiro, por exemplo –, mas também de possibilidades. “Faço uma doação eleitoral irregular para certo candidato, para que, em eventual êxito nas eleições, possa gozar de favores ilícitos (opção A); ou não faço qualquer tipo de doação irregular e corro o risco de, no caso de eleito, ser rejeitado pelo político eleito?(opção B)”.

O cenário de escassez força o indivíduo a fazer uma decisão alocativa: ou se adota a opção A, ou a opção B.

E diante de um cenário em que só se pode escolher uma opção (decisão alocativa), o indivíduo irá optar por aquela que lhe parece ser mais vantajosa. No caso do exemplo acima: favorecer candidatura de políticos para obter “favores”, se sujeitando à possibilidade de assim sofrer as sanções jurídicas pela prática de ilicitudes (opção A); ou não praticar ilegalidades, não responder a sanções jurídicas, mas correr o risco de o político eleito não o “favorecer” (opção B). O que é mais vantajoso?

E a ponderação entre custos e benefícios é bastante influenciada em razão de uma estrutura de incentivos que facilitam a tomada de decisão. Se há mais incentivos para que seja adotada a opção A – por exemplo, o sistema de fiscalização de irregularidades eleitorais é pífio e baixas as chances de a doação ilegal ser apurada –, é muito mais provável que esta alternativa seja adotada por aqueles que querem cometer irregularidades. Se, todavia, há um incentivo contrário – a fiscalização feita pela Justiça Eleitoral é eficiente e hábil a identificar as irregularidades nas doações de campanha, ensejando fortes sanções para o doador e o beneficiário –, o custo em se adotar “A” fica mais pesado, o que favorece a opção B.

É óbvio que o ser humano não é apenas razão, não existe apenas o cálculo matemático na tomada de suas decisões. Pesam na escolha de um indivíduo a sua história, religião, cultura, concepção de moral etc. Mas todo esse arcabouço não invalida a análise econômica do comportamento humano. Ela é mais uma ferramenta – e não a única – que permite apontar uma probabilidade no agir humano.

De qualquer forma, a utilização destes dois cânones econômicos – repita-se: (1) pessoas ponderam decisões alocativas diante de um cenário de escassez, sopesando custos e benefícios; (2) pessoas respondem a incentivos – permite construir um cenário descritivo no qual poderemos apontar se um certo contexto pode ensejar o resultado socialmente desejável. Em uma simples pergunta: a decisão do Supremo Tribunal Federal, de declarar inconstitucional a possibilidade de pessoas jurídicas realizarem doações de campanha a candidatos, consegue construir um cenário de incentivos necessários para barrar a interferência (abusiva) do poder econômico nas eleições?

Essa pergunta será respondida no terceiro tópico deste artigo. Isso porque, no item a seguir, vamos analisar o que foi a decisão proferida no âmbito da ADI nº 4.650. Somente depois de entendê-la é que poderemos analisar, a partir do método da análise econômica do Direito, se ela possibilita(ou) os resultados pretendidos.

## **O julgamento da adi nº 4.650 e a proibição de doações eleitorais feitas por pessoas jurídicas**

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs, no ano de 2011, Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – perante o Supremo Tribunal Federal, pedindo fossem declarados inconstitucionais dispositivos da Lei nº 9.504/97 – denominada Lei Geral das Eleições – e da Lei nº 9.096/95 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos – que permitiam a doação eleitoral feita por pessoa jurídica para campanhas eleitorais. A ADI foi registrada sob o número 4.650.

Com efeito, a legislação vigente à época previa um sistema híbrido de doação de campanha, adotando recursos públicos e privados <sup>1</sup>.

---

1. Vale salientar que o sistema de doações vigentes ainda é híbrido, pois continua permitindo alocação de verbas públicas e privadas. O que se mudou com a decisão do STF foi a possibilidade de pessoa jurídica doar. Mas pessoas físicas continuam podendo contribuir.

A contribuição do poder público pode se dar de forma indireta, como no caso das propagandas eleitorais gratuitas em rádio e televisão. Os candidatos e partidos políticos não pagam pelo tempo da campanha publicitária. Em verdade, é o poder público que, por meio de renúncia fiscal, recompensa as emissoras em razão da veiculação da propaganda. Mas a contribuição pública também se dá de forma direta. No caso, há os recursos públicos advindos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, que é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que a lei o destina. Tais verbas são destinadas aos partidos políticos para arcarem com os custos de sua manutenção bem como investir na campanha eleitoral de seus candidatos.

Os recursos privados, por sua vez, eram aqueles doados por pessoas físicas e jurídicas.

Qualquer pessoa física pode fazer contribuição a campanhas eleitorais. O limite para a doação é o de 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, nos termos do artigo 23 da Lei Geral das Eleições. Além disso, o candidato pode fazer doação para sua própria campanha – limitado a valores previamente estipulados pelo Tribunal Superior Eleitoral –; e a pessoa física pode também fazer doação estimável em dinheiro – por exemplo, ceder um veículo automotor para ser utilizado em comícios.

Já as pessoas jurídicas ficavam restritas, pelo então vigente artigo 81 do mesmo diploma legislativo, ao limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. E quem ultrapassasse tal quantia sofria sanções amargas: além de multa no valor de cinco a dez vezes o valor excedido, a pessoa jurídica podia ainda ser proibida de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos – é o que previa os §§ 2º e 3º do artigo 81.

Percebe-se que a lei não falava aqui em abuso de poder, corrupção, fraude, compra de votos etc. A sanção era prevista apenas e tão só em razão do fato de a pessoa jurídica doar valor acima do limite legal. Se uma pessoa jurídica doasse um valor excedente a, por exemplo, R\$ 100.000,00, ela pagaria multa que poderia ser fixada entre R\$ 500.000,00 e R\$ 1.000.000,00, além da possibilidade de não participar de negociações com o Poder Público no prazo de cinco anos – tempo superior ao mandado eleitoral, inclusive.

O fato de se ter uma sanção que afeta fortemente o patrimônio daquele que realiza doação acima do limite legal – multa de cinco a dez vezes o valor excedido –, além de proibir contratações com o Poder Público, já enseja um cenário de desestímulo a tal comportamento. E repita-se: aqui se trata apenas de um caso de a doação ser acima do limite imposto na lei, não se falando em compra de votos, corrupção etc.

E, no caso de as doações serem feitas ilicitamente, caracterizando abuso do poder econômico, compra de voto ou “compra de candidato”, outras sanções poderiam ser aplicadas, seja na esfera eleitoral – como revogação do mandado daquele que foi eleito com o abuso de poder econômico –, seja na esfera criminal – condenação tanto do político como dos demais partícipes em eventual crime de falsidade ideológica, corrupção ativa ou passiva, lavagem de dinheiro etc. – ou até mesmo administrativa – sanções decorrentes da lei de improbidade administrativa.

As sanções, portanto, são severas. Por essa razão que aqueles que cometem o abuso de poder econômico por meio de doações acima do limite legalmente previsto, ou o fazem para a prática de corrupção, compra de sufrágio etc., não o fazem por meio de contribuições legitimamente declaradas e computadas em prestação de contas. O fazem por meio de “caixa dois”, escondendo o dinheiro da fiscalização da Justiça Eleitoral.

Assim, o problema não era o doador da campanha – pessoa física ou jurídica –, mas sim que tipo de doação estava fazendo.

De qualquer modo, a principal justificativa da ADI proposta era a de que o modelo de financiamento de campanha tolerante à doação feita por pessoa jurídica abria espaço para que o poder econômico interferisse no processo eleitoral – o que o STF chamou de “plutocratização” –, fazendo com que os candidatos tivessem que se aliar a empresários e prometer benesses aos seus doadores no caso de conseguirem ser eleitos.

Em que pese proposta em 2011, foi somente em setembro de 2015 que o Supremo Tribunal Federal julgou a ação. E não é de se espantar o motivo: foi logo após as manifestações de junho de 2013 – nas quais vários brasileiros saíram às ruas protestando contra o establishment político – e as eleições gerais de 2014, nas quais restou apurado, posteriormente, esquemas ilícitos divulgados no país inteiro acerca da

participação de diversas sociedades empresariais que se utilizavam das eleições para fazer lavagem de dinheiro, caixa dois, corrupção, etc.

O STF achou conveniente ser ele o responsável por dar uma resposta à sociedade, e o fez com base no julgamento da ADI nº 4.650.

Na leitura tanto da ementa quanto dos votos dos ministros, já se inicia com um fato curioso: o STF reconhece que não há, dentro da Constituição Federal de 1988, um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, e que tal atribuição seria de responsabilidade do legislador ordinário.

A Corte reconheceu que, dentro do desenho constitucionalmente construído, tal atribuição ficou a cargo do legislador ordinário. Ocorre que, como dito acima, o STF queria dar uma resposta à sociedade diante dos diversos escândalos de corrupção que marcaram as eleições gerais de 2014.

Nesse contexto, exarou o entendimento de que a Constituição traça limites à discricionariedade do legislador por meio de preceitos que orientam o processo político e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos.

Mas por que, no entendimento dos ministros da mais alta Corte brasileira, o legislador foi além do limite traçado pela Constituição? – aliás, tal pergunta já é contraditória em si, pois o Tribunal expressamente afirmou que não há no texto constitucional um modelo de doação de campanha.

O STF entendeu que o legislador foi além do que lhe era permitido porque a forma como a disciplina era tratada na legislação “se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada ‘plutocratização’ do processo político”.

Não faz sentido dizer que o Poder Legislativo foi além dos limites da discricionariedade porque o modelo por ele desenhado é insuficiente para combater as ilicitudes. É a mesma coisa que declarar inconstitucional a Lei Geral de Licitações porque ela não impossibilita que o gestor corrupto desvirtue procedimento licitatório para contratações irregulares.

Ora, há legítimo interesse público dos agentes econômicos no rumo político do país. Não há nada de ilícito ou imoral em um empresário do setor de energia apoiar candidatos que defendam a produção

energética sustentável, por exemplo. E é legítimo o interesse dos gestores públicos em atrair mais investimentos para o Brasil para o seu desenvolvimento.

Não se deve confundir o legítimo interesse econômico na política com o abuso deste poder, que se configura quando o investimento em campanha eleitoral envolve condutas ilegais como a “compra de candidato” para defesa de interesses escusos de certos grupos.

Nada obstante, o que o STF, fez foi jogar a criança fora junto com o balde e a água do banho: proibiu qualquer espécie de doação feita por pessoa jurídica, ainda que lícita.

### **A decisão do stf não trouxe os resultados desejados e ainda tornou pior a situação para a sociedade – o tiro saiu pela culatra**

Como dito no tópico anterior, o STF proferiu a decisão de declarar inconstitucional a possibilidade de pessoas jurídicas realizarem doações eleitorais porque entendeu que o modelo então vigente “se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada ‘plutocratização’ do processo político” (palavras utilizadas pela própria Corte no texto da ADI nº 4.650).

Para além disso, consta expressamente na ementa do julgado a seguinte tese: a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.

Questiona-se, então: a decisão permitiu a diminuição da interferência do poder econômico nas eleições, e combateu o cenário “estratégico” em que empresários estreitam suas relações com o poder público?

Há de se ver, pois, se o julgamento da ADI nº 4.650 propiciou um cenário de decisões alocativas, onde os indivíduos promovem um juízo de custos e benefícios antes de tomarem suas decisões e se ela consiste em uma estrutura de incentivos para mudança de comportamento. Isto é, vamos utilizar métodos da Análise Econômica do Direito para saber se os fins sociais desejados foram alcançados.

O foco aqui será a eleição de 2018, porque foi a primeira eleição geral após a decisão do STF que proibiu doações feitas por pessoas jurídicas.

Os principais doadores de campanha continuam sendo grandes empresários que investem em diversas candidaturas

No site do Tribunal Superior Eleitoral existe uma plataforma muito importante para aqueles que querem acompanhar as informações relativas às campanhas eleitorais, denominado “DivulgaCand”. Ela concentra informações acerca de quem são os doadores, quem são os beneficiários, quais foram os valores doados etc.

Pois bem, olhando para as informações do DivulgaCand em 2018, há um “Ranking de Doadores e Fornecedores” que aponta as 100 pessoas – físicas, obviamente – que mais contribuíram em valores monetários para a campanha eleitoral. Vamos analisar o comportamento dos grandes doadores, aqueles que contribuíram com, pelo menos, R\$ 1.000.000,00 reais.

Alexandre Grendene Bartelle, empresário bilionário e um dos donos do grupo de calçados Grendene, doou R\$ 1.053.000,00 reais. É interessante notar que ele doou para o diretório nacional do PDT – que indicou como candidato à presidência da república Ciro Gomes – mas também fez doação a Jair Bolsonaro – candidato eleito em 2018 e adversário de Ciro. E ainda assim, também doou ao diretório estadual do DEM no Rio de Janeiro, sendo que este partido lançou Eduardo Paes como candidato a governador, o qual era adversário de Pedro Fernandes – candidato do PDT – e de Wilson Witzel – aliado às ideias de Bolsonaro.

A propósito, o seu irmão, Pedro Grendene Bartelle, também do grupo Grendene, doou R\$ 1.073.000,00 reais, fazendo contribuições tanto ao diretório nacional do PDT quanto do PSDB, sendo que ambos os partidos lançaram candidaturas distintas ao cargo de presidente da república – este lançou Geraldo Alckmin; aquele, Ciro Gomes. E mesmo assim, da mesma forma que seu irmão, também fez doação direta à candidatura de Jair Bolsonaro.

Abilio dos Santos Diniz é outro grande empresário brasileiro, integrante do grupo Carrefour Brasil. Ele doou R\$ 1.200.000,00 reais para as eleições de 2018, contribuindo para as candidaturas de políticos de diversos estados da federação – São Paulo; Rio de Janeiro; Minas Gerais; Pernambuco; Rio Grande do Sul; Minas Gerais; Paraná, Rio Grande do Norte etc. É interessante notar que, para o governo do estado de São Paulo, ele doou R\$ 250.000,00 reais tanto para o candidato João Dória (PSDB) quanto para Paulo Antônio Skaf

(MDB), sendo que ambos foram adversários na disputa ao cargo de governador.

Elie Horn é empresário e um dos fundadores de uma das maiores incorporadoras imobiliárias do Brasil, a Cyrela Brazil Realty. Ele doou R\$ 1.355.000,00 reais em 2018, sendo que contribuiu para a campanha de políticos de diversos estados da federação – Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas etc. Para o Rio de Janeiro ele doou R\$ 75.000,00 reais tanto ao candidato Eduardo da Costa Paes quanto a Antônio Pedro Índio da Costa, sendo que ambos foram adversários. O mesmo cenário se repetiu para os competidores a governo do estado do Rio Grande do Sul: Elie Horn doou R\$ 70.000,00 reais tanto para Eduardo Figueiredo Carvalho Leite (PSDB) quanto para José Ivo Sartor (MDB). Ambos os candidatos não só foram adversários como levaram a disputa ao segundo turno das eleições, sendo que Eduardo Figueiredo Carvalho Leite sagrou-se vencedor das eleições daquele ano.

Estes são apenas alguns dos nomes que constam no DivulgaCand. Não se mencionou outros doadores para não tornar a leitura do artigo enfadonha, mas o leitor pode consultar na plataforma. Foram citados apenas para exemplificar.

É preciso deixar claro: não há nenhuma ilegalidade nas doações aqui mencionadas, que estão disponíveis em plataforma de livre acesso disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Como são pessoas físicas, podem fazer a doação a quem quiser, desde que limitado a 10% do valor que eles auferiram no ano anterior. Se a doação se encontra nesse limite, não há nenhuma irregularidade.

Pois bem, lembre-se uma das razões pelas quais o STF declarou inconstitucional a doação feita por pessoa jurídica: “A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano”. O que a Suprema Corte brasileira quis dizer foi o seguinte: “doação feita por pessoa jurídica é no intuito de se aproximar do poder público”.

Entendeu a Suprema Corte que a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral é algo indesejável porque “antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores”. Isto posto, fazendo uma análise econômica deste cenário, há de se perguntar: a decisão do STF possibilitou o afastamento da

relação entre empresários que doam campanha para candidatos, no intuito de buscar eventual aproximação política? Permitiu que as doações fossem feitas a partir de uma “preferência política”?

Para responder, é preciso ter em mente os cânones da AED, mencionados no segundo tópico deste artigo: (1) pessoas ponderam decisões alocativas diante de um cenário de escassez, sopesando custos e benefícios; (2) pessoas respondem a incentivos.

Ora, do que se viu dos dados extraídos do DivulgaCand, percebe-se que continua presente a doação a campanhas eleitorais feitas por empresários, inclusive para candidaturas adversárias. Saiu a pessoa jurídica doadora, entrou a pessoa física que a administra. O que mudou foi o valor da quantia doada, mas o comportamento em si se mantém.

Isso quer dizer que não houve uma estrutura de incentivos para desencorajar a conduta. E não há incentivos porque, como dito anteriormente, a simples doação, por si, não é ilícita. Os ministros interpretaram de forma equivocada o que estava em jogo: não era a oposição “doação de pessoa física vs doação de pessoa jurídica”, mas sim “legítima doação eleitoral vs doação abusiva”.

A bem da verdade, as doações irregulares são aquelas que sequer são registradas, mas feitas através de caixa dois e lavagem de dinheiro. Essas ações continuarão existindo porque o que as tornaria menos atraentes – isto é, um incentivo para não serem praticadas – seria um aparato fiscalizador ainda mais eficiente da Justiça Eleitoral, hábil a identificar tais manobras e aplicar sanções aos infratores, pouco importando se são pessoas jurídicas ou físicas. Os riscos da doação ilegal continuam os mesmos: ser identificado pela fiscalização. As sanções continuam as mesmas, sejam administrativas, criminais, eleitorais etc.

O que a decisão do STF fez foi afastar o doador pessoa jurídica e ceder espaço para a pessoa física. Mas os maiores doadores continuam sendo os grandes empresários. Continua havendo contribuições a candidaturas diversas e adversárias, o que foi considerado indesejável pela Corte.

A decisão, portanto, não alcançou o resultado desejado pelos ministros. Foi ineficiente.

A criação do fundo especial de financiamento de campanha (fetc) e os prejuízos à sociedade – o tiro que saiu pela culatra

Era previsível que, se a simples doação de pessoa jurídica fosse proibida, as pessoas físicas que as administram passariam a ser responsáveis

por continuar o processo de doação eleitoral. E também era previsível que a quantia doada seria menor em razão dos limites impostos na Lei nº 9.504/97.

Diante desse cenário, o Congresso aprovou a Lei nº 13.487/2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Em linhas gerais, é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos. Ou seja, além de já se ter dinheiro oriundo do Fundo Partidário – que destina verbas aos partidos políticos para arcar com suas despesas, inclusive as de campanha eleitoral – um novo fundo é criado, com mais dinheiro público destinado para campanhas eleitorais. Uma espécie de *bis in idem* de recursos públicos para as eleições.

Criado em 2017, já foi previsto dinheiro público a ser utilizado exclusivamente para as campanhas de 2018. Para a eleição geral daquele ano, o valor do FEFC foi estabelecido em R\$ 1.716.209.431,00 reais. E de onde veio a previsão orçamentária para tais despesas?

Ora, não é de se espantar que o dinheiro não veio de renúncia/redução dos diversos auxílios que parlamentares gozam, como aqueles fornecidos para que o político possa gastar com serviços de táxi, de segurança prestados por empresa especializada; auxílio moradia etc. O dinheiro saiu dos bens e serviços que seriam destinados ao cidadão brasileiro.

Mais precisamente, duas fontes foram previstas pela Lei nº 13.487/2017 para financiamento do FEFC. A primeira, prevista no artigo 3<sup>a</sup> do diploma normativo, diz respeito ao somatório da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária.

Já a segunda fonte é aquela prevista no inciso II do artigo 16-C da Lei nº 9.504/97 e que é mais sensível ao interesse público. Dispõe o dispositivo legal que, para o ano de 2018, 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica das programações decorrentes de emendas de bancada seriam destinadas ao financiamento de campanhas eleitorais.

As emendas de bancada são aquelas feitas no Orçamento Geral da União hábeis a permitir alocação de recursos públicos. Assim, os parlamentares possuem uma cota de quanto eles podem utilizar do orçamento da União para ser investido em recursos por ele indicados, podendo ser direcionados à educação, saúde, moradia, infraestrutura, saneamento etc., notadamente para os cidadãos dos estados que os elegeram.

Isto posto, 30% daquilo que seria destinado à população – investimento em hospitais, escolas, faculdades, segurança pública etc. – foi “cortado” para ser destinado exclusivamente à campanha eleitoral.

José Wilson Santiago Filho fez um estudo descritivo-analítico acerca dos valores empregados no FEFC por meio de exame do Orçamento Geral da União e da Lei Orçamentária Anual de 2018. Conseguiu identificar que, dos R\$ 1.716.209.431,00 reais destinados ao FEFC para 2018, R\$ 1.316.209.429,30 reais foram provenientes de valores que seriam empregados em emendas de bancada (SANTIAGO FILHO, 2020).

Em seu estudo, o supracitado autor logrou apontar quanto que deixou de ser empregado em cada estado de cada região do Brasil.

Na região nordeste deixaram de ser empregados: (A) R\$ 212.895.592,10 reais na área da saúde, (B) R\$ 66.296.994,80 reais deixaram de ser empregados na infraestrutura; (C) R\$ 83.171.243,50 deixaram de ser empregados em investimentos relacionados a recursos hídricos – algo de extrema importância para a região nordeste – e (D) R\$ 76.372.646,10 reais deixaram de ser empregados no setor de agropecuária. Ou seja, um total de R\$ 438.736.476,50 reais deixou de ser empregado em áreas sensíveis à população nordestina.

A região norte, por sua vez, deixou de empregar: (A) R\$ 36.000.000,00 reais na área da saúde, (B) R\$ 57.374.248,70 reais deixaram de ser empregados na educação; (C) R\$ 94.240.984,40 deixaram de ser empregados na infraestrutura e (D) R\$ 53.624.248,70 reais deixaram de ser empregados na agropecuária. Ou seja, um total de R\$ 241.239.481,80 reais deixou de ser empregado em áreas sensíveis à população do norte.

No centro-oeste, deixaram de ser empregados: (A) R\$ 24.374.248,70 reais na área da saúde, (B) R\$ 18.748.497,40 reais deixaram de ser empregados na educação; (C) R\$ 121.871.243,50 deixaram de ser empregados na infraestrutura e (D) R\$ 30.000.000,00 reais deixaram de ser empregados na agropecuária. Ou seja, um total de R\$ 194.993.989,60.

Já a região sul do país deixou de empregar (A) R\$ 36.000.000,00 reais na área da saúde, (B) R\$ 12.000.000,00 na educação; (C) R\$ 48.748.497,40 na infraestrutura e (D) R\$ 49.496.994,80 na agropecuária. Ou seja, um total de R\$ 146.245.492,20 reais deixou de ser investidos para a população do sul do país.

Por fim, na região sudeste deixaram de ser empregados: (A) R\$ 64.496.770,20 reais na área da saúde, (B) R\$ 45.748.497,00 reais

deixaram de ser empregados na educação; (C) R\$ 60.374.473,30 deixaram de ser empregados na agropecuária e (D) R\$ 24.374.248,70 reais deixaram de ser empregados no setor de segurança. Ou seja, um total de R\$ 194.993.989,20 reais deixou de ser empregado em áreas sensíveis à população do sudeste.

Somando tudo, R\$ 1.316.209.429,30 reais de verbas públicas deixaram de ser empregados na educação – algo ainda por demais carente no Brasil –, infraestrutura, agropecuária, recursos hídricos – importante para a região nordeste, que sofre com secas –, etc. É dinheiro que não foi revertido para o povo.

E é curioso notar que as regiões mais pobres – Nordeste e Norte – foram aquelas que mais destinaram dinheiro para o FEFEC. O Nordeste destinou R\$ 438.736.476,50 reais; o Norte, R\$ 241.239.481,80. Tal contribuição é superior àquelas feitas pelas regiões mais ricas, sudeste e sul, que contribuíram respectivamente com R\$ 194.993.989,20 e R\$ 146.245.492,20.

Com certeza não foi este o efeito desejado pelo Supremo Tribunal Federal. Seu discurso foi construído no sentido de “moralizar” a campanha eleitoral, e acreditou que a declaração de inconstitucionalidade de doação feita por pessoa jurídica iria “adequar” comportamentos ilícitos. A consequência, entretanto, foi a manutenção de doação feita por grandes empresários e, além disso, a criação de um outro fundo público para custear as campanhas eleitorais, “cortando na carne” recursos destinados ao bem-estar dos indivíduos.

Houve, pois, um efeito adverso ao desejado e que causa prejuízos à sociedade – o tiro saiu pela culatra. Ao invés de tornar mais “moral e republicana” a campanha eleitoral – palavras dos ministros do STF –, o cenário para aqueles que se valem de doação eleitoral irregular continua o mesmo, sem alterar a estrutura de incentivos que leve o indivíduo a sopesar custos e benefícios. A doação feita por grandes empresários continua viva e atuante, de nada servindo a declaração de inconstitucionalidade. E, agora, o cidadão brasileiro perdeu 30% de investimentos públicos para custear serviços que são necessários ao seu bem-estar e desenvolvimento.

## Conclusão

O presente artigo teve como proposta analisar se a decisão proferida em 2015 pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4.650 – declaração de inconstitucionalidade de doações feitas por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais – logrou êxito em atingir o objetivo desejado pelos ministros, qual seja, frear a interferência do poder econômico no pleito eleitoral.

Basicamente, o problema enfrentado foi: uma simples norma jurídica, fruto de decisão jurisdicional, se reveste de elementos suficientes para alterar o comportamento dos agentes econômicos nas campanhas eleitorais?

Para isso, foi necessário examinar o que é a Análise Econômica do Direito, estudada no segundo tópico deste artigo e apresentada como uma (inter)disciplina que liga a ciência Econômica com a ciência do Direito. Não é seu foco estudar eventual justiça ou injustiça, moralidade ou imoralidade, validade ou invalidade da norma jurídica, mas sim se ela é eficiente, isto é, se ela consegue atingir os resultados desejados, além de fazer uma prognose acerca de eventuais consequências da (não) aplicação da norma.

Para tanto, a Análise Econômica do Direito se vale dos métodos empíricos da Economia, especialmente da microeconomia, para estudar a efetividade das normas. Neste trabalho, foram utilizados os seguintes preceitos econômicos para avaliar se a decisão do STF foi efetiva: (1) pessoas ponderam decisões alocativas diante de um cenário de escassez, sopesando custos e benefícios; (2) pessoas respondem a incentivos.

A escassez é o ponto central de qualquer análise juseconômica. “Faço uma doação eleitoral irregular para certo candidato, para que, em eventual êxito nas eleições, possa gozar favores do político (opção A); ou não faço qualquer tipo de doação ilícita e corro o risco de, no caso de eleito, ser preterido pelo político nos contratos públicos? (opção B)” O cenário de escassez força o indivíduo a fazer uma decisão alocativa: ou se adota a opção A, ou a opção B.

E diante de um cenário em que só se pode escolher uma opção (decisão alocativa), o indivíduo irá optar por aquela que lhe parece ser mais vantajosa. No caso do exemplo acima, o que é mais vantajoso?

E a ponderação entre custos e benefícios é bastante influenciada em razão de uma estrutura de incentivos que facilitam a tomada de

decisão. Se há mais incentivos para que seja adotada a opção A – por exemplo, o sistema de fiscalização de irregularidades eleitorais é pífio e as sanções previstas no ordenamento jurídico são fracas –, é muito mais provável que esta alternativa seja adotada. Se, todavia, há um incentivo contrário – a fiscalização feita pela Justiça Eleitoral é eficiente e hábil a identificar as irregularidades nas doações de campanha, ensejando fortes sanções para o doador e o beneficiário –, o custo em se adotar “A” fica mais pesado, o que favorece a opção B.

Levantados esses pressupostos, foi enfrentado, no terceiro tópico, como era o modelo de doações feitas a campanhas eleitorais antes da decisão do STF. Tanto pessoas físicas quanto jurídicas podiam fazer contribuições, com limites legalmente impostos (10% do rendimento bruto anual para pessoa física, 2% para pessoa jurídica), além de a legislação prever sanções para aqueles que abusam da interferência econômica, como a aplicação de multa, proibição de contratar com o poder público, eventual perda de mandato do candidato que se beneficiou de doações ilícitas, punições criminais etc.

Entretanto, a sociedade já vinha a muito tempo manifestando inconformismo com a corrupção no sistema eleitoral, o que ficou ainda mais evidenciado com as eleições gerais de 2014, onde se apurou esquemas de caixa dois, lavagem de dinheiro e “compra de políticos”.

O Supremo Tribunal Federal resolveu dar uma resposta à sociedade e declarou inconstitucional a possibilidade de pessoas jurídicas realizarem doações para campanhas eleitorais. O interessante é que, no bojo dos votos da ADI nº 4.650, os ministros expressamente reconheceram que a Constituição Federal de 1988 não esboça um programa acerca de como devem ser as doações, sendo que tal função ficou atribuída ao legislador ordinário.

Nada obstante, optou a Suprema Corte por declarar inconstitucional (mesmo não havendo violação à Constituição) porque o modelo adotado “se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada ‘plutocratização’ do processo político”, tendo também afirmado que “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público”.

Pois bem. Explicado o contexto da decisão proferida na ADI nº 4.650, bem como o que desejavam os ministros com seu resultado,

foram examinados, no quinto tópico, se de fato a decisão foi eficiente, utilizando-se para tanto dos supracitados métodos da Análise Econômica do Direito.

Por meio de pesquisa feita na plataforma DivulgaCand, percebeu-se que os maiores doadores de campanha eleitoral em 2018, em que pese sejam exclusivamente pessoas físicas, são todos empresários. Não só empresário, aliás, mas representantes/sócios de grandes conglomerados brasileiros. As doações milionárias continuaram sendo feitas sem refletir eventuais preferências políticas dos doadores, porquanto houve aqueles que fizeram contribuições para candidatos de diversos cargos eletivos em diversos estados da federação. Inclusive, foram feitas doações a políticos rivais, que disputavam o cargo de Presidente da República ou Governador de estado membro da federação.

Os doadores deixaram de ser pessoas jurídicas e passaram a ser pessoas físicas, mas continuam sendo grandes empresários que buscam estreitar seus laços com os políticos. Isso demonstra que a decisão do STF não alcançou o resultado desejado.

E para além de ineficiente, o julgado criou um cenário de estímulo distinto (o tiro saiu pela culatra): os Congressistas, em 2017, criaram a Lei nº 13.487/2017, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que simplesmente “capturou” 30% do orçamento que iria para educação, saúde, infraestrutura, segurança etc. e o destinou exclusivamente para o financiamento público de campanhas eleitorais.

Há de se concluir, portanto, que houve um efeito adverso àquele desejado pelos ministros do STF e reclamados pela população brasileira – o tiro saiu pela culatra. O cenário para aqueles que se valem de doação eleitoral irregular para praticar atividades ilícitas continua o mesmo, pois não houve alteração na estrutura de fiscalização da Justiça Eleitoral e tampouco aumento nas punições. Para além disso, a doação feita por grandes empresários continua viva e atuante, com contribuições feitas inclusive a candidaturas adversárias – o que os ministros da Corte julgaram ser indesejável.

E, para piorar tudo, o cidadão brasileiro perdeu 30% de investimentos públicos para custear serviços que são necessários ao seu bem-estar e desenvolvimento.

## Referências

- BITTENCOURT, M.V.B. 2016. Princípio da Eficiência. In: KLEIN, V.; RIBEIRO, M.C.P. O que é análise econômica do direito: uma introdução. Belo Horizonte: Fórum.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4.650. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 23-02-2016 PUBLIC 24-02-2016.
- GICO JUNIOR, I. T. 2010. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. *Economic Analysis Of Law Review*, v. 1, n. 1, p. 7-33.
- GONÇALVES, E.N; STELZER, J. 2008. O Direito e a Law And Economics: Possibilidade Interdisciplinar na Contemporânea Teoria Geral do Direito. *JURIS - Revista da Faculdade de Direito*, vol. 11, n. 1, p. 201-222.
- MANKIW, N. G. 2001. Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Elsevier.
- PORTO, A.J.M. 2013. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- SALAMA, B.M. 2017. Estudos em Direito e Economia: micro, macro e desenvolvimento. Curitiba: Editora Virtual Gratuita.
- SANTIAGO FILHO, J.W. 2020. A Criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a Perda de Investimentos dos Estados e Regiões Brasileiras. *Debates em Administração Pública*, vol. 1, n. 29, p. 5-32.
- Tribunal Superior Eleitoral. TSE. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais – DivulgaCand. Disponível em <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta/campanha/2018/2022802018/ranks>, acesso em 19/02/2023.