CONSULTA Nº 0600483-06 – CLASSE 11551 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES
CONSULENTE : CELINA LEÃO HIZIM FERREIRA

CONSULTA. PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA. DESTINAÇÃO. PERCENTUAIS. QUOTA. CANDIDATURAS. MULHERES E PESSOAS NEGRAS.

1. Consulta por meio da qual se formulam cinco indagações acerca de parâmetros e medidas que efetivamente assegurem, às candidaturas de mulheres e de pessoas negras, espaço de tempo na propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão (art. 77, § 1º, da Res.-TSE 23.610/2019, alterado pela Res.-TSE 23.671/2021).

PRESSUPOSTOS. LEGITIMIDADE ATIVA. ABSTRAÇÃO. INÍCIO DO PERÍODO ELEITORAL. EXCEPCIONALIDADE. PRECEDENTES. CONHECIMENTO DA CONSULTA.

2. A Consulta foi formulada por Deputada Federal, atendendo-se ao pressuposto da legitimidade, e as indagações não possuem liame direto ou indireto com casos concretos, em observância ao art. 23, XII, do Código Eleitoral.

3. Na linha da mais recente jurisprudência, admite-se de modo excepcional, após o início do período eleitoral, apreciar consultas quando "versem sobre tema de grande relevância" e sem interferência em aspectos como a normalidade do pleito ou a paridade de armas (CTA 0600522-03, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, de 30/8/2022, sobre porte de armas no dia da eleição). No mesmo sentido, CTA 0600401-72, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, de 18/8/2022 (políticas afirmativas quanto aos recursos públicos de campanha).

TEMA DE FUNDO. DELIMITAÇÃO. DÉFICIT HISTÓRICO. PROTEÇÃO. MULHERES. PESSOAS NEGRAS. AVANÇOS JURISPRUDENCIAIS E LEGISLATIVOS. ELEIÇÕES 2022. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. PODER REGULAMENTAR. ALTERAÇÕES. RES.-TSE 23.671/2021.

4. É dever do Poder Público, em todas as suas portas de entrada, envidar os meios necessários para combater a proteção deficiente que persiste até os dias atuais em relação às minorias.

5. Ao longo de mais de três décadas da reabertura democrática, mulheres e pessoas negras permaneceram em grande parte à mercê de ações afirmativas que assegurassem meios concretos de incentivo, participação e promoção nas campanhas, em verdadeiro descompasso entre fundamentos e direitos fundamentais previstos na Constituição – dentre eles a isonomia, a cidadania, a dignidade

da pessoa humana e o pluralismo político – e o quotidiano da vida política brasileira.

6. As mulheres, embora maioria da população brasileira, ainda assim são subrepresentadas no jogo político-democrático, com apenas 33% das candidaturas nas Eleições 2022. Ademais, segundo a *Inter-Parliamentary Union*, o Brasil ocupa a 142ª posição em representatividade feminina no parlamento.

7. Quadro similar subsiste quanto à participação de pessoas negras nas eleições, impondo-se aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário enfrentar o racismo, que se manifesta em nosso País não apenas no plano individual, como também em suas vertentes institucional e estrutural.

8. O Tribunal Superior Eleitoral e a Suprema Corte avançaram nas ações afirmativas em benefício de mulheres e pessoas negras nas eleições: (a) na ADI 5.617, Rel. Min. Edson Fachin, DJE de 3/10/2018, decidiu-se "equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas [...] isto é, ao menos 30% de cidadãs, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido"; (b) Na CTA 0600252-18, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 15/8/2018, asseverou-se que as candidaturas de mulheres também devem ser contempladas com ao menos 30% da propaganda gratuita; (c) na CTA 0600306-47, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 5/10/2020, assegurou-se às negras e aos negros, na proporção de suas candidaturas, o acesso aos recursos públicos de campanha e à propaganda gratuita a partir das Eleições 2022; (d) na ADPF 738, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, antecipou-se o entendimento para 2020.

9. Esta Corte, no exercício de seu poder regulamentar (arts. 105 da Lei 9.504/97 e 23, IX, do Código Eleitoral), implementou para as Eleições 2022 novas disposições visando incrementar a presença de mulheres e de pessoas negras nas campanhas. No art. 77, § 1º, da Res,-TSE 23.6102/2019, positivou-se a distribuição proporcional do tempo de propaganda considerando essas candidaturas e, no art. 65, VI, previu-se que as legendas, ao encaminharem seus mapas de mídia às emissoras, devem informar em formulário o respectivo percentual de tempo.

10. Apesar dos notórios avanços, remanescem dúvidas e intercorrências acerca da fiscalização desses percentuais, o que impõe respostas às indagações formuladas na presente Consulta.

PRIMEIRO QUESTIONAMENTO. CRITÉRIOS. CÁLCULO. COTAS. HORÁRIO ELEITORAL GRATUITO. PLATAFORMAS E MODALIDADES.

11. Resposta à primeira pergunta: para fim de atendimento ao art. 77, § 1º, da Res.-TSE 23.610/2019, o tempo de propaganda

eleitoral gratuita para candidaturas de mulheres e de pessoas negras deve observar não apenas o percentual global, como também os percentuais individuais, assim considerados, separadamente, o rádio e a televisão, e, nessas plataformas, os blocos e as inserções.

12. O cálculo apenas global poderia representar, dentre outras consequências deletérias, a redução da efetividade da ação afirmativa, haja vista brechas por meio das quais a propaganda dessas candidaturas poderia ser direcionada a plataformas ou modalidades de menor alcance.

SEGUNDO QUESTIONAMENTO. PUBLICIZAÇÃO. DADOS. CORTES ELEITORAIS.

13. Resposta à segunda pergunta: os tribunais eleitorais devem disponibilizar, em cada circunscrição, nas respectivas páginas na internet, as informações do tempo de propaganda gratuita quanto às candidaturas de mulheres e de pessoas negras com base nos dados fornecidos por partidos políticos, federações e coligações constantes do formulário do anexo III da Res.-TSE 23.610/2019.

14. Dois dos princípios mais caros à Justiça Eleitoral são o da publicidade e o da transparência, atendendo-se ao art. 37, *caput*, da CF/88. Ainda, a falta de disponibilização dessas informações praticamente inviabiliza quaisquer providências em caso de descumprimento dos percentuais, porquanto demandaria que os interessados buscassem, emissora por emissora, tais dados.

TERCEIRO QUESTIONAMENTO. AFERIÇÃO. COTAS. CICLO GLOBAL E SEMANAL.

15. Resposta à terceira pergunta: para fim de atendimento ao art. 77, § 1º, da Res.-TSE 23.610/2019, o tempo de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas de mulheres e de pessoas negras deve observar o período global da campanha e também ciclos semanais.

16. A existência de ciclos semanais, a um só tempo, contempla a periodicidade já prevista na Lei 9.504/97, prestigia a ação afirmativa e preserva a autonomia partidária (art. 17, § 1º, da CF/88), garantindo-se às legendas que gerenciem a propaganda, desde que respeitado o critério de cálculo.

QUARTO QUESTIONAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. JUSTIÇA ELEITORAL. CRIAÇÃO. SANÇÕES. AUSÊNCIA. PREVISÃO LEGAL. RESSALVA. MEDIDAS COERCITIVAS. ARTS. 139, IV E 537 DO CPC/2015.

17. Resposta à quarta pergunta: a inobservância dos percentuais mínimos de tempo de propaganda gratuita para candidaturas de mulheres e de pessoas negras, embora não autorize à Justiça Eleitoral impor sanções de direito material à míngua de previsão legislativa, possibilita que os interessados ajuízem representação

sob o rito do art. 96 da Lei 9.504/97 para fim de compensação e requeiram a imposição de medidas processuais atípicas, dentre elas as *astreintes* (arts. 139, IV e 537 do CPC/2015).

18. Diante do princípio da reserva legal, não cabe ao Poder Judiciário criar sanções – o que não se confunde, porém, com a mera regulamentação dos critérios de aferição dos percentuais da propaganda, tema das demais indagações postas na Consulta.

QUINTO QUESTIONAMENTO. COMPENSAÇÃO. HIPÓTESE. INOBSERVÂNCIA. COTA.

19. Resposta à quinta pergunta: na hipótese de inobservância dos percentuais destinados às candidaturas de mulheres e de pessoas negras na propaganda gratuita, deve haver a respectiva compensação nas semanas seguintes até o fim da campanha.

20. Caso em que, mais uma vez, se equaciona a autonomia partidária ao permitir que as legendas se planejem melhor e não sejam surpreendidas com eventual determinação ao fim de um ciclo semanal. De outra parte, não há prejuízo às candidaturas, que poderão ser contempladas até o término da campanha.

APLICABILIDADE IMEDIATA. ELEIÇÕES 2022.

21. Incidência deste julgamento já nas Eleições 2022. A previsão de cotas para candidaturas de mulheres e de pessoas negras encontra-se normatizada desde 2021, quando se alterou o art. 77, § 1º, da Res.-TSE 23.610/2019, inclusive se prevendo que as legendas especificassem os respectivos percentuais em cada mídia entregue às emissoras.

22. Ademais, vê-se das respostas à Consulta que: (a) apenas se determina que as cortes eleitorais consolidem as informações já fornecidas pelas legendas quando da entrega das mídias às emissoras; (b) assenta-se que não cabe à Justiça Eleitoral criar sanções, o que não impede a aplicação de medidas coercitivas; (c) somente se delimitam etapas intermediárias para que se cumpram os percentuais; (d) diante da prévia existência da cota global, eventuais descumprimentos devem ser, de todo modo, ao fim e ao cabo, objeto de compensação.

CONCLUSÃO.

24. Consulta respondida nos termos da fundamentação. Comunicação imediata aos tribunais regionais eleitorais e aos partidos políticos, federações e coligações, independentemente de publicação, encaminhando-se cópia deste aresto.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (RELATOR): Trata-se de consulta formulada por Celina Leão Hizim Ferreira, Deputada Federal, em 24/5/2022, com o seguinte teor (ID 157.730.966):

> 1) Os percentuais do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV destinados às candidaturas de mulheres e de negros devem ser calculados separadamente em cada para cada meio de comunicação – rádio e TV – e também sobre cada modalidade de propaganda – bloco e inserções – ou apenas sobre o tempo total recebido pelo partido (inserções mais programa contínuo)?
>
> 2) As informações relativas ao tempo destinado às candidaturas de mulheres e negros prestadas por cada partido, constantes das peças de propaganda entregues às emissoras, devem também ser disponibilizadas em página das Cortes Eleitorais responsáveis pela fiscalização da propaganda nas respectivas circunscrições, para que, de forma centralizada, se viabilize a fiscalização do cumprimento das regras de propaganda, sem prejuízo de outras formas de divulgação e do encaminhamento dessas informações também ao Ministério Público Eleitoral?
>
> 3) A aferição do cumprimento da reserva do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV destinado a candidaturas de mulheres e negros ocorrerá somente ao final do período de 45 dias ou deve ser apurado conforme o ciclo semanal estabelecido na lei eleitoral?
>
> 4) Qual o mecanismo de sanção a que estarão sujeitos os partidos em caso de descumprimento dos percentuais mínimos a serem destinados às candidaturas de mulheres e de negros?
>
> 5) Sendo respondida afirmativamente a questão relativa à aferição com base no ciclo semanal estabelecido pela lei eleitoral (questão 3), estariam os partidos obrigados a efetuarem, em caso de descumprimento do percentual mínimo, a devida compensação no ciclo semanal seguinte, sob pena de suspensão da propaganda na modalidade em que se deu o descumprimento até que ocorra a devida reparação?

A Assessoria Consultiva da Presidência (ASSEC) manifestou-se, em parecer de 30/8/2022, nos seguintes termos (ID 157.982.873):

> Consulta. Deputada federal. Propaganda eleitoral. Rádio e televisão. Fiscalização. Ação afirmativa voltada ao incentivo de candidaturas femininas e de pessoas negras. Representatividade.
>
> PARECER:

1) Pela resposta aos quesitos nos seguintes termos: i) primeiro questionamento: o percentual do tempo de propaganda no rádio e na televisão destinado às candidaturas de mulheres e de pessoas negras deve ser aferido independentemente nas duas plataformas de veiculação da propaganda, ou seja, no rádio e na televisão, bem como sobre cada modalidade de propaganda, quais sejam, bloco e inserções; ii) segundo questionamento: resposta pela inexistência de norma geral que imponha a publicação dos planos de mídias, havendo, contudo, orientação deste Tribunal Superior, positivada na resolução do plano de mídia da propaganda eleitoral presidencial, de publicidade dos planos de mídias da campanha ao Executivo Federal, que pode ser replicada pelas Cortes Regionais; iii) terceiro e quinto questionamentos: a aferição do cumprimento dos percentuais de propaganda eleitoral atribuídos às candidaturas femininas e de pessoas negras deverá ter em conta a integralidade do período de propaganda no rádio e na televisão, restando prejudicado o quinto questionamento; iv) quarto questionamento: pela impossibilidade de fixação de sanção por meio de consulta eleitoral.

2) Sugestão de provocação do Grupo de Trabalho Propaganda, responsável pelo aperfeiçoamento da Res.-TSE nº 23.610/2022.

Os autos foram então a mim conclusos.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES (RELATOR): Aprecio, ponto a ponto, os aspectos de natureza preliminar e meritórios acerca da presente Consulta.

1. Pressupostos de Conhecimento da Consulta

Nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral, compete ao Tribunal Superior Eleitoral "responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político".

Na espécie, a Consulta foi formulada por Deputada Federal, atendendo-se ao pressuposto da legitimidade ativa.

Da mesma forma, as indagações apresentadas possuem a abstração necessária ao conhecimento da Consulta, não havendo referência – seja direta ou indireta – a casos concretos.

De outra parte, ainda em preliminar, sabe-se que, via de regra, "iniciado o período eleitoral a partir da realização das convenções partidárias, não se conhece de consulta" (Consulta 0601273-58/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 26/11/2020).

Todavia, **o caso dos autos possui duas relevantes particularidades**.

Em primeiro lugar, observa-se que esta Corte Superior conheceu e respondeu recentemente duas consultas, após o início do período eleitoral, em virtude da relevância das matérias nelas versadas para a organização das eleições – porte de armas no dia do pleito e medidas fiscalizatórias do financiamento de candidaturas de mulheres e de pessoas negras.

Menciono, a esse respeito, o percuciente voto do douto Ministro Ricardo Lewandowski, Relator da Consulta 0600522-03, na sessão administrativa de 30/8/2022, *in verbis*:

> Anoto, por fim, que, **não obstante os precedentes desta Casa, em regra, não admitam o conhecimento de consultas quando já principiado o período eleitoral, eles têm ressalvado as hipóteses nas quais as questões apresentadas versem sobre tema de grande relevância**, conforme entendimento sedimentado no julgamento da Consulta 0600306-47, Rel. Min. Luís Roberto Barroso.
>
> Este é justamente o caso em apreço, pois os consulentes, tendo em conta os recentes e reiterados episódios de violência política, buscam saber qual a interpretação do TSE a respeito das limitações ao porte de arma com vistas a assegurar a livre expressão da vontade popular no período eleitoral.
>
> (sem destaques no original)

Em segundo lugar, apesar de os presentes autos terem sido conclusos a este Relator apenas na noite de 30/8/2022, verifica-se que a Consulente teve o cuidado de formular a Consulta antes do advento do período eleitoral, a reforçar a possibilidade de conhecimento na espécie.

No ponto, reproduzo o voto oral da douta Ministra Cármen Lúcia no julgamento da Consulta 0600401-72, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, em 18/8/2022, que também cuidava de políticas afirmativas. Veja-se:

> **Esta Consulta foi formulada um pouco antes [do início do período eleitoral], [...] além do que é preciso que se diga que** – como reafirma agora o Ministro Relator, Mauro Campbell – **esta matéria diz respeito a prestação de contas. Quanto mais tranquilidade e segurança se tiver**, e a resposta a esta Consulta comprova isso, **melhor para o processo eleitoral**.

Nesse contexto, considerando que a hipótese sob julgamento diz respeito à concretização de políticas afirmativas na propaganda eleitoral gratuita em favor de mulheres e pessoas negras, impõe-se conhecer da Consulta.

2. Tema de Fundo: Aspectos Iniciais

Na linha do que se relatou, a Consulta contempla cinco indagações – que serão abordadas oportunamente – envolvendo parâmetros e medidas visando assegurar o imprescindível espaço das mulheres e das pessoas negras na propaganda eleitoral gratuita.

O horário eleitoral gratuito encontra-se inicialmente disciplinado na Lei 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), diploma que estabelece sua veiculação em duas plataformas distintas – rádio e televisão – mediante blocos e inserções. Confira-se:

> Da Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão
>
> [...]
>
> Art. 47. **As emissoras de rádio e de televisão** e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 **reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita**, na forma estabelecida neste artigo.
>
> § 1º A propaganda será feita:
>
> [...]
>
> II – nas eleições para Deputado Federal, às terças e quintas-feiras e aos sábados:
>
> a) das sete horas e doze minutos e trinta segundos às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas e doze minutos e trinta segundos às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;
>
> b) das treze horas e doze minutos e trinta segundos às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e quarenta e dois minutos e trinta segundos às vinte horas e cinquenta e cinco minutos, na televisão;
>
> [...]
>
> IV – nas eleições para Deputado Estadual e Deputado Distrital, às segundas, quartas e sextas-feiras:
>
> a) das sete horas e cinco minutos às sete horas e quinze minutos e das doze horas e cinco minutos às doze horas e quinze minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;
>
> b) das treze horas e cinco minutos às treze horas e quinze minutos e das vinte horas e trinta e cinco minutos às vinte horas e quarenta e cinco minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por um terço;

> c) das sete horas e sete minutos às sete horas e dezesseis minutos e das doze horas e sete minutos às doze horas e dezesseis minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;
>
> d) das treze horas e sete minutos às treze horas e dezesseis minutos e das vinte horas e trinta e sete minutos às vinte horas e quarenta e seis minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por dois terços;
>
> [...]
>
> Art. 51. **Durante o período previsto no art. 47 desta Lei, as emissoras de rádio e televisão** e os canais por assinatura mencionados no art. 57 desta Lei **reservarão setenta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em inserções de trinta e de sessenta segundos**, a critério do respectivo partido ou coligação, assinadas obrigatoriamente pelo partido ou coligação, e **distribuídas, ao longo da programação veiculada entre as cinco e as vinte quatro horas**, nos termos do § 2º do art. 47 desta Lei, obedecido o seguinte:
>
> [...]

No decorrer de mais de três décadas da reabertura democrática, mulheres e pessoas negras permaneceram na maior parte desse longo período à mercê de previsões normativas ou provimentos jurisdicionais que assegurassem mecanismos concretos de incentivo, promoção e participação nas campanhas eleitorais.

Esse quadro de proteção deficiente denotava verdadeiro descompasso, de um lado, entre fundamentos e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal – dentre eles a isonomia (art. 5º, *caput* e I), a cidadania (art. 1º, II), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o pluralismo político (art. 1º, V) –, e, de outro, o quotidiano da vida política brasileira.

No que se refere às **mulheres**, uma das faces dessa inércia é representada por incômodo paradoxo que se cristaliza até os dias atuais: embora constituam a maioria da população brasileira (51,1%), ainda assim são notoriamente subrepresentadas no jogo político-democrático.

Com efeito, mesmo nas Eleições 2022, e apesar de inúmeros avanços, apenas 33% das candidaturas são de mulheres. De igual forma, segundo a *Inter-*

Parliamentary Union, o Brasil ocupa a 142ª (centésima quadragésima segunda) posição no *ranking* de representatividade feminina no parlamento.

Trata-se de estatística que persiste a despeito de iniciativas legislativas e jurisprudenciais louváveis, a exemplo da cota de gênero de candidaturas prevista no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. Tal como assevera Rodrigo López Zilio,

> **[a] obrigação da reserva de vagas por sexo não tem surtido o efeito esperado pela Justiça Eleitoral**. De fato, a realidade apresentada indica a existência de um preenchimento de vagas formal no momento do registro de candidatura, sobremodo por candidatas mulheres, sem a realização de atos de campanha e sequer a obtenção de votos.
>
> (*Direito Eleitoral*. 8. ed. Jus Podivm: Salvador, 2022, p. 379) (sem destaque no original)

Quadro similar também subsiste quando considerada a participação de **pessoas negras** nas eleições.

Tal como salientei em duas relevantes comissões das quais tive a honra de coordenar – a Comissão de Juristas da Câmara dos Deputados Contra o Racismo e a Comissão de Promoção de Igualdade Racial desta Corte –, incumbe ao Poder Público, em suas diversas portas de entrada, combater o racismo, que se manifesta em suas concepções individualista, institucional e estrutural.

No que tange de modo específico às nuances institucional e estrutural, trata-se de conceitos que, embora não se confundam, são interdependentes e refutam a falsa ideia de racismo em nosso País apenas no plano individual.

Na perspectiva **institucional**, ensina Silvio de Almeida que o racismo

> **[n]ão se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, vantagens e privilégios com base na raça**. [...]
>
> [...]

> Assim, a principal tese dos que afirmam a existência de racismo institucional é que os conflitos raciais também são parte das instituições. Assim, **a desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos ou de indivíduos racistas**, mas fundamentalmente porque as instituições são hegemonizadas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos.
>
> (*Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra, 2021, p. 37-40) (sem destaques no original)

Por sua vez, no aspecto **estrutural**, o racismo decorre da própria organização da sociedade, que, em seus arranjos políticos, econômicos, jurídicos e afins, incorpora essa prática como regra. Mais uma vez, leciona Silvio de Almeida que

> **Em uma sociedade em que o racismo está presente na vida cotidiana, as instituições que não tratarem de maneira ativa e como um problema a desigualdade racial irão facilmente reproduzir as práticas racistas já tidas como "normais" em toda a sociedade. É o que geralmente acontece nos governos, empresas e escolas em que não há espaços ou mecanismos institucionais para tratar de conflitos raciais** e sexuais. Nesse caso, as relações do cotidiano no interior das instituições vão reproduzir as práticas sociais corriqueiras, dentre as quais o racismo, na forma de violência explícita ou de microagressões – piadas, silenciamento, isolamento etc. Enfim, sem nada fazer, toda instituição irá se tornar uma correia de transmissão de privilégios e violências racistas. De tal modo que, se o racismo é inerente à ordem social, a única forma de uma instituição combatê-lo é por meio da implementação de práticas antirracistas efetivas.
>
> (*idem*, p. 48) (sem destaque no original)

Apesar de todos esses obstáculos, nos últimos anos o Tribunal Superior Eleitoral e o c. Supremo Tribunal Federal avançaram de modo notório na pauta das ações afirmativas em benefício de mulheres e pessoas negras nas eleições.

Em apertada síntese, faço referência a quatro desses provimentos.

Na **ADI 5.617**, Rel. Min. Edson Fachin, DJE de 3/10/2018, a c. Suprema Corte decidiu "equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas **femininas** [...] isto é, ao menos 30% de cidadãs, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do

fundo alocado a cada partido", além de delimitar que, "havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção".

Por sua vez, o Tribunal Superior Eleitoral, valendo-se das premissas contidas nesse histórico julgamento, decidiu que as candidaturas de **mulheres** também deveriam ser contempladas com ao menos 30% do tempo na propaganda gratuita. Na **Consulta 0600252-18**, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 15/8/2018, decidiu-se que

> No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, consabido não haver disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero. A despeito disso, **a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação**.
>
> (sem destaques no original)

Essa quebra de paradigmas também ocorreu no que se refere às candidaturas de **pessoas negras**.

Em outro histórico julgamento, na Consulta **0600306-47**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 5/10/2020, esta Corte deliberou por assegurar **às negras e aos negros**, na proporção de suas candidaturas, o acesso aos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, e, ainda, ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a partir das Eleições 2022. Nesse sentido:

> [...]
>
> 18. Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: **os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres**, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, **devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas** pelas agremiações.
>
> 19. [...] Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: **os recursos públicos do Fundo Partidário e do**

> **FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas** apresentadas pelas agremiações.
>
> [...]
>
> (sem destaques no original)

Por fim, a c. Suprema Corte, na **ADPF 738**, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, complementou o que decidido na referida Consulta para assentar que esse entendimento deveria incidir já nas Eleições 2020.

Todas essas conquistas resultaram em importantes avanços para as Eleições 2022 e consolidaram a esperança de alcançar a tão desejada e necessária isonomia racial e de gênero.

3. Regulamentação da Matéria nas Eleições 2022

O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício do poder regulamentar conferido pelos arts. 105 da Lei 9.504/97 e 23, IX, do Código Eleitoral, implementou para as Eleições 2022 novas disposições à Res.-TSE 23.610/2019 com o propósito de incrementar a efetiva participação de mulheres e de pessoas negras nas campanhas.

Especificamente no que tange à propaganda gratuita, tema desta Consulta, algumas dessas disposições ganham especial relevo.

Com efeito, o art. 77, § 1º, do mencionado diploma previu a distribuição proporcional do tempo de propaganda considerando as candidaturas de mulheres e pessoas negras como forma de positivar os pronunciamentos do Tribunal Superior Eleitoral e do c. Supremo Tribunal Federal acerca do tema:

> Art. 77. [*omissis*]
>
> [...]
>
> § 1º **A distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para as candidaturas proporcionais deve observar os seguintes parâmetros**: **(Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)**

> I – **destinação proporcional ao percentual de candidaturas de mulheres**, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição, **respeitado o mínimo de 30%** (trinta por cento) estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Vide ADI nº 5.617, DJe de 8.3.2019 e Consulta TSE nº 0600252-18, DJe de 15.8.2018); (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)
>
> II – **destinação proporcional ao percentual de candidaturas de mulheres negras e não negras**, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição (Consulta nº 060030647, DJe de 5.10.2020). (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)
>
> III – **destinação proporcional ao percentual de candidaturas de homens negros e não negros**, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição (Consulta nº 060030647, DJe de 5.10.2020). (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)

Ademais, também se estabeleceu que partidos políticos, federações e coligações, ao encaminharem seus mapas de mídia às emissoras, devem informar em formulário anexo o percentual de tempo destinado a essas candidaturas. Confiram-se o art. 65 e o respectivo anexo:

> Art. 65. Independentemente do meio de geração, **os partidos políticos, as federações e as coligações deverão apresentar mapas de mídia diários ou periódicos às emissoras e ao *pool* de emissoras**, se houver, de forma física ou eletrônica, conforme deliberado na reunião para elaboração do plano de mídia, **observados os seguintes requisitos, a serem informados conforme o modelo disponível no Anexo III** da Resolução: (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)
>
> [...]
>
> VI – **informação a respeito da distribuição do tempo, indicando o percentual destinado a candidatura de mulheres, mulheres negras e homens negros**, nos termos do § 1º do art. 77 desta Resolução. (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)

Justiça Eleitoral

ANEXO III – PROTOCOLO DE ENTREGA DE MAPAS DE MÍDIA DE PROPAGANDA ELEITORAL

90 ANOS DA JUSTIÇA ELEITORAL
90 ANOS EM AÇÃO PELA DEMOCRACIA

ELEIÇÕES

Protocolo

UF

Município

Partido/Federação/Coligação

Entregadora ou entregador autorizado(a)

Identificação eletrônica (login)*

Mapa referente ao período

*apenas para entregas eletrônicas

PROGRAMA ☐ BLOCO ☐ INSERÇÕES

TEMPO A SER VEICULADO (em números absolutos e percentuais)

Tempo dedicado a candidatas mulheres

Tempo dedicado a candidatas negras

Tempo dedicado a candidatos negros

Observações

A Consulente, porém, em petição bem fundamentada, tece relevantes considerações acerca da deficiência na fiscalização desses percentuais, ao contrário do que ocorre, de outra parte, com os recursos públicos de campanha.

Levando em conta essas premissas, passo a responder cada um dos questionamentos formulados na Consulta.

4. Respostas aos Questionamentos Formulados

4.1. Critérios de Cálculo, por Plataforma e Modalidade, das Cotas da Propaganda Eleitoral Gratuita para Mulheres e Pessoas Negras

No **primeiro questionamento**, indaga-se o **critério de cálculo** do percentual assegurado a mulheres e a pessoas negras na propaganda gratuita: se de forma global – sem distinguir o rádio e a televisão, tampouco as inserções e os blocos – ou se de modo separado para cada uma dessas plataformas e modalidades. Veja-se:

> **1)** Os percentuais do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV destinados às candidaturas de mulheres e de negros devem ser calculados separadamente em cada para cada meio de comunicação – rádio e TV – e também sobre cada modalidade de propaganda – bloco

> e inserções – ou apenas sobre o tempo total recebido pelo partido (inserções mais programa contínuo)?

Entendo que **o critério de cálculo deve ser global e individualizado, simultaneamente**.

Isso porque o cálculo apenas global dos percentuais poderia representar, dentre inúmeras consequências deletérias, a redução da efetividade da ação afirmativa em apreço.

Com efeito, nessa hipótese, haveria brechas por meio das quais a propaganda de candidatas mulheres e de pessoas negras poderia ser direcionada a plataformas ou modalidades de menor alcance.

Essa circunstância teria como efeito imediato reduzir a exposição de candidatos que, sabidamente, na maior parte das vezes, ficam à margem do acesso ao horário eleitoral gratuito.

Assim também entendeu a Assessoria Consultiva em seu parecer (ID 157.982.873):

> Considera-se que, para o atendimento do propósito da norma, a aferição do cumprimento dos percentuais de promoção da participação das candidaturas em questão deve se dar nas duas plataformas de veiculação da propaganda, ou seja, no rádio e na televisão, bem como sobre cada modalidade de propaganda, quais sejam, bloco e inserções. **Referida inteligência visa a assegurar que não haja concentração de determinado grupo de candidatos na modalidade de propaganda que possua maior capilaridade junto ao eleitorado**, permitindo que mulheres e pessoas negras participem igualmente do processo de divulgação de suas candidaturas.
>
> (sem destaque no original)

Ademais, o entendimento ora proposto – aferição individualizada dos percentuais quanto ao meio de comunicação e à modalidade de veiculação – não compromete a atuação de partidos políticos, coligações e federações.

Como se viu, essa providência foi bastante facilitada a partir do disposto no art. 65, VI, da Res.-TSE 23.610/2019, alterado pela Res.-TSE 23.671/2021, que já prevê a indicação, em formulário específico, dos percentuais nos planos de mídia entregues às emissoras.

Por conseguinte, propõe-se responder à **primeira indagação** da seguinte forma: **para fim de atendimento ao art. 77, § 1º, I, II e III, da Res.-TSE 23.610/2019, o tempo de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas de mulheres e de pessoas negras deve observar não apenas o percentual global, como também os percentuais individuais, assim considerados, separadamente, o rádio e a televisão, e, nessas plataformas, as modalidades de blocos e de inserções**.

4.2. Publicização das Informações pelas Cortes Eleitorais

Na **segunda indagação**, questiona-se a possibilidade de as informações prestadas pelas legendas, nos formulários entregues às emissoras, especificando o tempo de propaganda para mulheres e pessoas negras, serem também disponibilizadas nas **páginas dos tribunais eleitorais na internet**. Confira-se:

> **2)** As informações relativas ao tempo destinado às candidaturas de mulheres e negros prestadas por cada partido, constantes das peças de propaganda entregues às emissoras, devem também ser disponibilizadas em página das Cortes Eleitorais responsáveis pela fiscalização da propaganda nas respectivas circunscrições, para que, de forma centralizada, se viabilize a fiscalização do cumprimento das regras de propaganda, sem prejuízo de outras formas de divulgação e do encaminhamento dessas informações também ao Ministério Público Eleitoral?

Entendo que a resposta há de ser positiva.

De saída, ressalte-se que dois dos princípios mais caros à atuação da Justiça Eleitoral são o da publicidade e o da transparência, concretizando-se o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Incumbe a esta Justiça Especializada, como organizadora do processo eleitoral, envidar todos os esforços necessários a fim de que os dados, as informações e as estatísticas dos pleitos eleitorais sejam disponibilizados a cidadãos e instituições.

A título demonstrativo, assim decidiu recentemente esta Corte no PA 0600231-37, redator para acórdão Min. Alexandre de Moraes, sessão de 18/8/2022, ao assentar a publicização das informações fornecidas por candidatos em seus registros de candidatura, incluindo-se dados pessoais e declaração de bens. Consta da certidão de julgamento:

> O Tribunal [...] decidiu no sentido de: a) manter públicos os dados relativos ao candidato, incluindo dados pessoais, certidões e declaração de bens, mantidos somente, em virtude da necessidade de garantir-se a sua segurança pessoal, a ocultação do lote ou apartamento, telefone ou e-mail pessoal; b) manter a declaração de bens fornecida pelo candidato, que deve ser feita de forma pública e individualizada, mediante retomada do campo "descrição" no sistema DivulgaCandContas; e c) de inexistir limitação temporal quanto à publicidade dos dados fornecidos à Justiça Eleitoral pelos candidatos, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Presidente).

Nesta Consulta, como não poderia ser diferente, é essencial que as cortes eleitorais disponibilizem, em suas páginas na internet, as informações extraídas dos formulários de mídias entregues às emissoras de rádio e televisão, de modo a permitir que qualquer interessado tenha acesso a esses dados sem burocracia e de forma centralizada.

Essa providência, aliás, já vem sendo observada neste Tribunal para as eleições presidenciais de 2022, conforme o art. 22 da Res.-TSE 23.706, de 23/8/2022, *in verbis*: "o Tribunal Superior Eleitoral divulgará pela internet os dados das emissoras de rádio e TV e os mapas de mídias e respectivos dados do formulário do Anexo III da Res.-TSE nº 23.610/2019 encaminhados pelos partidos, coligações e federações" (https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/mapas-de-midia/mapas-de-midia-campanhas-presidenciais-eleicoes-2022/@@form_confirmation).

Além disso, a falta de disponibilização dessas informações pela Justiça Eleitoral acaba por praticamente inviabilizar quaisquer providências na hipótese de descumprimento dos percentuais garantidos às mulheres e às pessoas negras, na medida em que se demandaria dos interessados que buscassem, emissora por emissora, essas estatísticas.

Por fim, sob o aspecto prático, registre-se que a disponibilização pelos tribunais eleitorais não requer o desenvolvimento de sistemas informatizados, tampouco incumbência adicional às legendas, que, repita-se, já estavam obrigadas a informar esses dados no formulário referido no art. 65, VI, da Res.-TSE 23.610/2019.

Em conclusão, propõe-se responder o **segundo questionamento** nos seguintes termos: **os tribunais eleitorais devem disponibilizar, em cada circunscrição, nas respectivas páginas na internet, as informações do tempo de propaganda gratuita quanto às candidaturas de mulheres e de pessoas negras com base nos dados fornecidos por partidos políticos, federações e coligações constantes do formulário do anexo III da Res.-TSE 23.610/2019**.

4.3. Períodos (Ciclos) de Aferição do Cumprimento da Cota de Mulheres e Pessoas Negras na Propaganda Eleitoral Gratuita

O **terceiro questionamento** reside no **período de aferição** do percentual de tempo na propaganda gratuita de mulheres e pessoas negras: se apenas ao fim da campanha ou se em ciclos semanais. Veja-se:

> **3)** A aferição do cumprimento da reserva do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV destinado a candidaturas de mulheres e negros ocorrerá somente ao final do período de 45 dias ou deve ser apurado conforme o ciclo semanal estabelecido na lei eleitoral?

Em resposta, **entendo que o período de aferição deve ser global e semanal**, nos mesmos moldes do raciocínio exposto no tópico 4.1, atinente ao cálculo individualizado por plataforma (rádio e televisão) e modalidade (blocos e inserções).

Com efeito, permitir que os percentuais sejam aferidos apenas ao fim da campanha propiciaria brechas na efetividade da ação afirmativa.

Tal como expôs a Consulente, há relatos pretéritos, especificamente quanto às candidatas mulheres, da existência de estratégias partidárias no sentido de concentrar a propaganda no início da campanha, reduzindo sua participação no período crítico. Extrai-se, no ponto, trecho de tese de doutorado mencionada na inicial:

> A dirigente aponta um fato importante: o horário e as datas em que as inserções e os programas com as candidatas são exibidos impacta na quantidade de visibilidade que elas terão, bem como nas chances de atrair a atenção de quem assiste. Há dois motivos para isso. O primeiro está relacionado aos níveis de audiência que tendem a ser diferentes de acordo com o horário, variando conforme o meio de comunicação. O segundo está relacionado ao comportamento eleitoral e à decisão tardia do eleitor com relação a em quem irá votar. Isso faz com que, **quanto mais perto das eleições, mais importância recaia sobre o HGPE [horário gratuito da propaganda eleitoral] no processo de escolha eleitoral**. Para a dirigente, **é justamente nos momentos "menos importantes" da programação e do processo de decisão eleitoral que os dirigentes alocam os programas e as inserções com as candidatas**.
>
> Então, **para aferir a eficácia desta ação afirmativa, não basta verificar se as mulheres apareceram no horário eleitoral, mas também quando elas apareceram**.
>
> (FERREIRA, Gerson Luiz Scheidweiler. *O direito à comunicação e as mulheres na política: ações de redistribuição e reconhecimento para o incentivo à eleição de mulheres no Brasil*. 2021. 388 f., il. Tese Doutorado em Comunicação – Universidade de Brasília, Brasília, 2021, p. 251) (sem destaques no original)

Além disso, a implementação de ciclos semanais de cumprimento dos percentuais guarda equivalência com a periodicidade prevista na Lei 9.504/97, que distribui a propaganda eleitoral mediante períodos de uma semana, como no caso dos blocos no rádio e na televisão (art. 47, § 1º): (a) segundas, quartas e sextas-feiras para os cargos de senador, governador e deputado estadual; (b) terças, quintas-feiras e sábados para os cargos de deputado federal e presidente da República.

Saliente-se que essa previsão, a um só tempo, contempla a ação afirmativa em favor de candidaturas femininas e de pessoas negras, e, de outra parte,

preserva a autonomia partidária (art. 17, § 1º, da Constituição Federal) ao permitir que legendas, federações e coligações privilegiem os candidatos de sua preferência na propaganda gratuita, desde que respeitado o critério de cálculo.

Nessa mesma linha, bem asseverou a douta Ministra Rosa Weber na Consulta 0600252-18, DJE de 15/8/2018, que

> A revisão de atos partidários, no que se inclui **a revisitação das diretrizes norteadoras da distribuição interna de recursos públicos destinados às campanhas** eleitorais, **bem assim a divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os candidatos** em disputa, **não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária** [...], mas amparo ao fortalecimento da democracia interna da própria grei, contribuindo para o desenvolvimento da política.
>
> (sem destaques no original)

Em suma, propõe-se responder à **terceira indagação** da seguinte forma: **para fim de atendimento ao art. 77, § 1º, I, II e III, da Res.-TSE 23.610/2019, o tempo de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas de mulheres e de pessoas negras deve observar o período global da campanha e também ciclos semanais**.

4.4. Sanções Aplicáveis em Caso de Descumprimento da Cota de Mulheres e Pessoas Negras na Propaganda Eleitoral Gratuita

Na **quarta pergunta**, indaga-se qual seria a **sanção aplicável** às legendas que descumprirem o percentual mínimo de tempo a ser destinado no horário eleitoral gratuito a candidaturas de mulheres e de pessoas negras. Veja-se:

> **4)** Qual o mecanismo de sanção a que estarão sujeitos os partidos em caso de descumprimento dos percentuais mínimos a serem destinados às candidaturas de mulheres e de negros?

Saliente-se de início que a Lei 9.504/97 prevê a perda de tempo de propaganda em determinadas hipóteses, as quais, contudo, não possuem nenhum liame com a hipótese dos autos: (a) ato que degrade ou ridicularize candidato (art. 53, § 1º);

(b) invasão de horário entre candidaturas majoritárias e proporcionais (art. 53-A, § 3º);
(c) manipulação de dados de pesquisas e outros levantamentos (art. 55, parágrafo único);
(d) direito de resposta (art. 58).

Por conseguinte, diante do princípio da reserva legal, não cabe ao Poder Judiciário criar sanções no exercício da atividade jurisdicional – o que, frise-se, não se confunde com a mera regulamentação dos critérios de aferição dos percentuais da propaganda, tema das demais indagações postas na Consulta.

Essa distinção foi bem sintetizada em voto do douto Ministro Luis Felipe Salomão na já referida Consulta 0600306-47, *in verbis*:

> **Há de se distinguir a fixação, por esta Corte, entre a reserva obrigatória de cotas** para a candidatura de pessoas negras, **o que requer lei em sentido estrito, e a forma de distribuição** dos recursos de campanha e **do tempo de propaganda gratuita**, que constitui **decorrência lógica dos candidatos que vierem a ser livremente escolhidos pelas legendas**.
>
> **Essa delimitação**, no meu modo de pensar, **a um só tempo evita a ilegítima atuação do Poder Judiciário na imposição de dever sem lei, e**, de outra parte, **representa consectário lógico do poder *stricto sensu* regulamentar conferido a esta Corte Superior** para expedir instruções em matéria eleitoral (art. 105 da Lei 9.504/97).
>
> (sem destaques no original)

Todavia, ainda assim é possível que os interessados recorram ao Poder Judiciário visando obter medidas coercitivas para fins de compensação, na sequência da campanha, do percentual de tempo eventualmente não cumprido, adotando-se o rito das representações previsto no art. 96 da Lei 9.504/97.

Com efeito, nos termos do art. 139, IV, do CPC/2015, incumbe ao magistrado, na condução do processo, impor medidas atípicas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias que assegurem o cumprimento da ordem judicial:

> Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

> [...]
>
> IV – determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; [...]

Da mesma forma, consoante o art. 537 do CPC/2015, possibilita-se a cominação de *astreintes*, nos seguintes termos:

> Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

Na linha da jurisprudência do c. Superior Tribunal de Justiça, "a multa cominatória (também chamada de *astreintes*, multa coercitiva ou multa diária) é penalidade pecuniária que caracteriza medida executiva de coerção indireta, pois seu único escopo é compelir o devedor a realizar a obrigação de fazer ou a não realizar determinado comportamento. Cuida-se de uma medida atípica de apoio à decisão judicial, de caráter meramente persuasório e instrumental [...]" (STJ, REsp 1.560.976/RJ, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, DJE de 1º/7/2019).

Por conseguinte, embora não caiba a esta Justiça inovar na cominação de sanções, podem os interessados propor representação pleiteando o cumprimento de obrigação de fazer e pugnando por medidas coercitivas adequadas ao caso.

Em síntese, responde-se o **quarto questionamento** nos seguintes termos: **a inobservância dos percentuais mínimos de tempo de propaganda gratuita para candidaturas de mulheres e de pessoas negras, embora não autorize à Justiça Eleitoral impor sanções de direito material à míngua de previsão legislativa, possibilita que os interessados ajuízem representação sob o rito do art. 96 da Lei 9.504/97 para fim de compensação, pleiteando a imposição de medidas processuais atípicas, dentre elas as *astreintes***.

4.5. Compensação em Caso de Inobservância da Cota de Mulheres e Pessoas Negras na Propaganda Eleitoral Gratuita

O **quinto e último questionamento** tem estreito liame com o terceiro, em que se estabeleceu ciclo semanal para atendimento aos percentuais de tempo da propaganda em favor de mulheres e de pessoas negras. Indaga-se, na hipótese de inobservância desse comando, se **(a)** deve haver **compensação** no ciclo imediatamente seguinte e **(b)** ato contínuo, caso não atendida também esta determinação, se as legendas poderiam ser **suspensas** do horário eleitoral gratuito. Veja-se:

> **5)** Sendo respondida afirmativamente a questão relativa à aferição com base no ciclo semanal estabelecido pela lei eleitoral (questão 3), estariam os partidos obrigados a efetuarem, em caso de descumprimento do percentual mínimo, a devida compensação no ciclo semanal seguinte, sob pena de suspensão da propaganda na modalidade em que se deu o descumprimento até que ocorra a devida reparação?

No que tange à **primeira parte**, entendo que **a compensação não precisa ocorrer de modo obrigatório logo na semana seguinte**, facultando-se à grei, ao longo da campanha, definir o melhor período.

Esse critério mais uma vez equaciona a autonomia partidária ao permitir que as legendas se planejem melhor, além de evitar que sejam surpreendidas, por exemplo, com eventual determinação ao fim de um ciclo semanal. De outra parte, não há prejuízo às candidaturas de mulheres e de pessoas negras, que poderão ser contempladas até o término da campanha.

No que se refere à **segunda parte**, na linha do que exposto no tópico 4.4, **inexiste possibilidade de a Justiça Eleitoral suspender o horário eleitoral gratuito**, à míngua de previsão legislativa, ressalvando-se, porém, a viabilidade do uso de meios indiretos de execução.

Diante dessas considerações, responde-se à **quinta pergunta** da seguinte forma: **na hipótese de inobservância dos percentuais destinados às**

candidaturas de mulheres e de pessoas negras na propaganda gratuita, deve haver a respectiva compensação nas semanas seguintes até o fim da campanha.

5. Aplicação da Resposta à Consulta às Eleições 2022

As propostas de deliberação nesta Consulta, caso acolhidas, parecem não gerar dúvidas acerca de sua incidência a partir das Eleições 2024.

No que se refere às Eleições 2022, a despeito da conclusão dos autos a este Relator somente depois de iniciado o horário eleitoral gratuito, **entendo que sua aplicabilidade também se dá de forma imediata ante três circunstâncias**.

Em primeiro lugar, a previsão de cotas para candidaturas de mulheres e de pessoas negras já se encontra normatizada desde dezembro de 2021, quando o Tribunal Superior Eleitoral promoveu alterações no art. 77, § 1º, da Res.-TSE 23.610/2019, inclusive prevendo que as legendas especificassem os respectivos percentuais para cada entrega de mídias às emissoras de rádio e televisão.

Em segundo lugar, cabe rememorar o seguinte quadro no que se refere às perguntas formuladas:

> (a) no segundo questionamento, a proposta resume-se a determinar que os tribunais eleitorais consolidem as informações já fornecidas pelas legendas quando da entrega das mídias às emissoras;
>
> (b) no quarto questionamento, somente se esclareceu que não cabe à Justiça Eleitoral criar sanções oriundas do descumprimento dos percentuais, o que não impede, porém, que os interessados requeiram a imposição de medidas coercitivas;
>
> (c) na primeira, na terceira e na quinta perguntas, apenas se delimitaram etapas intermediárias para verificar o cumprimento dos percentuais, em

acréscimo à já obrigatória observância do percentual global do cálculo das cotas;

(d) considerando que já havia previsão de cota global, eventuais descumprimentos ocorridos no período anterior a esta Consulta deveriam ser, de todo modo, ao fim e ao cabo, objeto de compensação.

Por fim, nenhuma dessas deliberações implica alteração do processo eleitoral propriamente dito, não havendo falar, nas palavras do eminente Ministro Ricardo Lewandowski na ADPF 738, em "(i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (ii) deformação que afete a normalidade das eleições; (iii) introdução de elemento perturbador do pleito; ou (iv) mudança motivada por propósito casuístico". Confira-se:

> Isso porque o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.741, também de minha relatoria, julgada em 6/9/2006, estabeleceu, por votação unânime, que só ocorre ofensa ao princípio da anterioridade nas hipóteses de: (i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (ii) deformação que afete a normalidade das eleições; (iii) introdução de elemento perturbador do pleito; ou (iv) mudança motivada por propósito casuístico.
>
> **No caso dos autos, é possível constatar que o TSE não promoveu qualquer inovação nas normas relativas ao processo eleitoral**, concebido em sua acepção mais estrita, porquanto não modificou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal. **Apenas introduziu um aperfeiçoamento nas regras relativas à propaganda, ao financiamento das campanhas e à prestação de contas, todas com caráter eminentemente procedimental, com o elevado propósito de ampliar a participação de cidadãos negros no embate democrático pela conquista de cargos políticos**.
>
> (ADPF-MC 738, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE de 29/10/2020) (sem destaques no original)

Em conclusão, entendo que todas as respostas à presente Consulta possuem aplicação imediata já nas Eleições 2022.

6. Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da Consulta e a respondo nos termos da fundamentação acima adotada.

Comunique-se de imediato aos tribunais regionais eleitorais e aos partidos políticos, federações e coligações, independentemente de publicação e mediante encaminhamento de cópia deste acórdão.

É como voto.