



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL  
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

PGE Nº 121.040

1.760/18/MPE/PGE/HJ

CONSULTA Nº 0600252-18.2018.6.00.0000

BRASÍLIA/DF

|             |                                    |                                    |
|-------------|------------------------------------|------------------------------------|
| CONSULENTES | Vanessa Grazziotin                 | Rosilda de Freitas                 |
|             | Ângela Maria Gomes Portela         | Maria Gorete Pereira               |
|             | Maria de Fátima Bezerra            | Maria do Socorro Jô Moraes         |
|             | Gleisi Helena Hoffmann             | Luana Maria da Silva Costa         |
|             | Kátia Regina de Abreu              | Luciana Barbosa de Oliveira Santos |
|             | Maria Regina Sousa                 | Tania Raquel de Queiroz Muniz      |
|             | Lídice da Mata e Souza             | Soraya Alencar dos Santos          |
| ADVOGADOS   | Bruna Lóssio Pereira               |                                    |
|             | Rodrigo Leporace Farret            |                                    |
|             | Daniela Marocolo Arcuri            |                                    |
|             | Luciana Christina Guimarães Lóssio |                                    |
|             | Diego Rangel Araújo                |                                    |
| RELATORA    | Ministra Rosa Weber                |                                    |

Egrégio Tribunal Superior Eleitoral,

## PARECER

**Consulta. Igualdade de Gênero. Recursos Públicos para campanhas eleitorais. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Fundo Partidário. Tempo de propaganda em rádio e televisão. Supremo Tribunal Federal. Princípios constitucionais da igualdade e do pluralismo político. Autonomia partidária. Promoção da participação feminina na política.**

1. Deve ser conhecida a consulta formulada ao Tribunal Superior Eleitoral, quando proposta por ator legítimo, deduzida com abstração e recaindo sobre tema sindicável pela Corte Superior, como ocorrido na presente hipótese.
2. Conforme o Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617) não há como deixar de reconhecer como sendo a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, §3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo de 30%.
3. A autonomia partidária, consagrada na Constituição da República, deve obediência aos direitos fundamentais, de modo que a atuação dos partidos políticos deve concorrer para assegurar a efetiva participação feminina na política, inclusive por meio da distribuição proporcional dos recursos públicos que custearão as suas candidaturas.



4. O princípio da igualdade se irradia do mesmo modo sobre os recursos públicos que patrocinam campanhas eleitorais quer via Fundo Partidário, quer via Fundo Especial de Financiamento de Campanha, quer tempo de televisão e rádio adquiridos pelo poder público para veiculação de propaganda eleitoral.
5. Ubi eadem ratio ibi idem jus

Parecer pela resposta **positiva** a todos os quesitos da consulta,

- I -

1. Trata-se de consulta formulada pelas Senadoras da República Vanessa Grazziotin, Ângela Portela, Fátima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Kátia Abreu, Regina Sousa, Lídice da Mata, Rose de Feitas e pelas Deputadas Federais Gorete Pereira, Jô Moraes, Luana Costa, Luciana Santos, Raquel Muniz e Soraya Santos, por intermédio de seus advogados, com fundamento no art. 23, XII, do Código Eleitoral.
2. O objetivo da consulta consiste em estabelecer certeza quanto parâmetros de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para as candidaturas femininas (id 202673), após a decisão pelo Supremo Tribunal Federal da ADI nº 5617.
3. A consulta é deduzida nos quatro quesitos abaixo reproduzidos:
  - 1) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinados a cada partido, ao patamar mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97?
  - 2) Havendo percentual mais elevado dos que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?
  - 3) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição de tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97?
  - 4) Havendo percentual mais elevado que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?



4. Instada a se pronunciar, a Assessoria Consultiva (ASSEC) do Tribunal Superior Eleitoral emitiu parecer opinando pelo não conhecimento da consulta, em razão da inadequação da via eleita (id 204610)

A questão central aduzida pelas consulentes não é o saneamento de mera dúvida quanto à aplicação e interpretação da legislação eleitoral ou da jurisprudência, mas sim a pretensão de extensão do entendimento do STF na ADI nº 5167 para outras situações não analisadas naquela assentada.

Nesse sentido, o intento das consulentes, em descompasso com a finalidade do instituto da consulta, aparenta ser o pronunciamento judicial antecipado sobre eventual reserva mínima dos recursos do FEFC e do horário eleitoral gratuito, na esteira da reserva determinada em relação ao Fundo Partidário, como decidiu a Suprema Corte. Este Tribunal Superior Eleitoral não pode atuar em substituição ao STF, ainda mais no bojo de consulta, via esta inadequada para a reivindicação.

O exercício da função consultiva da Justiça Eleitoral está adstrito às condições impostas pela legislação de regência, uma vez que o Poder Judiciário, por definição, não é órgão de consulta. Desse modo, com base em uma interpretação teleológica, a atuação desta Corte deve respeitar a finalidade do permissivo legal que instituiu o exercício de função excepcional para esta Justiça Especializada, sob pena de desempenhar função de assistência jurídica, desvirtuando, portanto, o instrumento da consulta e, além disso, usurpando a competência do STF.

Conquanto se reconheça a importância do tema, tendo em vista a histórica disparidade entre a representação feminina e masculina no parlamento, bem como a patente necessidade de instrumentos que confirmem efetividade às ações afirmativas destinadas à correção dessa distorção, a consulta não é o meio procedimental adequado à análise da pretensão

5. Vieram os autos à Procuradoria-Geral Eleitoral para parecer.

6. É o relatório.

- II -

7. Dispõe o art. 23, XII, do Código Eleitoral, que o Tribunal Superior Eleitoral tem competência privativa para *“responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político”*.

8. A competência da Corte Superior para responder às consultas que lhe forem feitas em tese foi instituída em 1965, no Código Eleitoral, quando o Judiciário brasileiro apenas julgava casos concretos e a modalidade de controle de constitucionalidade disponível era apenas a difusa. A representação de



inconstitucionalidade dirigida ao Supremo Tribunal Federal somente viria a ser prevista posteriormente, na Emenda Constitucional nº 16.

9. O legislador eleitoral conferiu, em 1965, a certos atores políticos, a possibilidade de obterem do Tribunal Superior o acertamento da legislação eleitoral, dispensando-os da necessidade – então ínsita ao sistema jurídico pátrio – de arriscarem-se em aventuras e lides eleitorais (com todos os custos políticos envolvidos), para poderem obter um pronunciamento jurisdicional sobre a exata extensão da lei eleitoral.

10. A consulta à Corte Superior é, portanto, um mecanismo de exercício da jurisdição em abstrato, fora de uma lide, e com a obtenção da certeza do direito sem os custos e riscos de uma demanda comum.

11. Sem embargo, a consulta, pela abstração que envolve, orienta o Direito Eleitoral, mas não é nem norma; nem prejudgamento a se impor quando do conhecimento jurisdicional de um caso concreto, com todas suas vicissitudes próprias da densidade da realidade de um caso concreto; nem muito menos enunciado de Súmula, a consolidar reiterados argumentos em repetidos casos trazidos à Corte.

12. Ao poder-dever de a Corte responder a consultas – faculdade única no Judiciário pátrio – corresponde um dever-poder de autocontenção, um parcimonioso recato em não eclipsar o legislador, e uma detida atenção em não fazer o Direito fora das instâncias do devido processo legal, sem a oitiva dos alcançados pela *jurisdictio*.

13. É como se disséssemos que, no espaço heterodoxo – e, por que não, tentador – da consulta ao Tribunal, aquilo que se espera do julgador é mais a vetusta (e superada) ortodoxia do juiz *bouche de la loi*.

14. Ainda que aquele que formule a consulta espere um ativismo judicial, uma construção neoconstitucionalista, uma intervenção corretiva da ordem jurídica, ou qualquer outra medida judicial tão ousada quanto necessária, a consulta não deve ser a via ordinária para o avanço do Direito pela jurisdição.

15. No presente caso, porém, já se desincumbiu a Corte Constitucional da tarefa de ajustar regra legal ao comando constitucional produzindo em sede de controle concentrado interpretação conformadora à Constituição e, portanto, norma jurídica sobre suporte à participação política feminina cujo alcance prático nas próximas eleições pretendem as consulentes seja demarcado, agora, pelo Tribunal Superior Eleitoral.



16. Ao Tribunal Superior Eleitoral, portanto, vinculado ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, se consulta sobre como se procede no campo operacional eleitoral conteúdo jurídico já positivado pela Corte Constitucional.

17. Assim, a presente consulta muito mais desafia o cumprimento do dever de vinculação e alinhamento de uma Corte Superior ao que determinado pela Corte Suprema, do que exige autocontenção em matéria de inovação normativa.

18. Outrossim, incabível que os partidos políticos se lancem na empreitada eleitoral sem saber o modo como devem repartir necessariamente os recursos públicos para as campanhas. Há, se não respondida a consulta, a possibilidade de financiamento inadequado às mulheres na política – impondo um quadriênio para, então, cumprirem-se as normas que somente na casuística concreta se revelarão.

19. A razão ontológica para a consulta é, portanto, no presente caso, imperativa.

- III -

20. Cada uma das ilustríssimas consulentes poderia de per si formular a consulta.

21. Há abundância no polo ativo deste feito.

22. São legitimadas a formular a consulta não apenas porque autoridades federais, mas porque estão no topo da pirâmide política e conhecem as adversidades vencidas para o atingirem.

23. A pluralidade de consulentes também demonstra à saciedade que a problemática deduzida na consulta atinge todos os partidos políticos no amplo espectro ideológico que apresentam.

24. Não se trata, portanto, de um problema da política. É um problema da sociedade brasileira como um todo. É um conhecido problema, só que desta feita apreciado na política. Trata-se, então, de um problema elevado a segunda potência, eis que a política que deveria resolvê-lo para toda a sociedade é por ele atingido e, portanto, não consegue, por si e por suas forças internas, promover soluções efetivamente resolutivas.

25. Próceres femininos da política, dessarte, trilharam a construção de solução no espaço contramajoritário da Corte Constitucional e agora buscam colher suas consequências lógicas para o espaço eleitoral, no firme propósito de que assim se possa requalificar a política.

26. Tão legítima quanto necessária, portanto, a consulta.



- IV -

27. Uma democracia em que metade da população é subrepresentada é patologicamente organizada. Se a metade subrepresentada estivesse, por exemplo, concentrada em uma mesma área territorial, o risco de secessão seria enorme. A subrepresentação política é fator de dominação, inferioridade e sujeição. Os contingentes humanos coloniais subrepresentados nos órgãos políticos metropolitanos se viram forçados aos movimentos de independência no novo continente.

28. Em uma república estabelecida por uma sociedade justa, fraterna e solidária não deve haver a possibilidade de um contingente humano equivalente a metade da população não se fazer presente de forma marcante na amostra política dos representantes de toda a sociedade nos parlamentos.

29. A gravidade desse quadro exigiu e exige políticas públicas de promoção de igualdade de gênero na representação política da sociedade.

30. Na seara das mais explícitas políticas de promoção de paritário acesso para promoção de igualdade houve opção legislativa por percentuais mínimos e máximos de gênero nas candidaturas legislativas proporcionais.

31. Tal política pública – sem o suficiente financiamento – não produziu o efeito esperado. Houve 16.000 candidaturas femininas nas eleições municipais que não receberam nem mesmo um voto<sup>1</sup>. Em muitos casos nem as próprias candidatas votaram em si por não acreditarem em sua viabilidade

32. Toda política pública exige financiamento que a sustente.

33. O Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação de Inconstitucionalidade, explicitou que na utilização dos recursos públicos do fundo partidário em campanhas devem ser observadas as proporções de gênero dos candidatos.

34. Ao apreciar a referida ação, decidiu a Suprema Corte *“dar interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, 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, para as eleições majoritárias e proporcionais, e fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas,*

<sup>1</sup><https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/14/ministerio-publico-investiga-128-candidatas-que-nao-receberam-nenhum-voto-no-rs.htm>



*o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção*<sup>2</sup>.

35. Portanto, recursos públicos oriundos do contribuinte e destacados do Tesouro Nacional não se incorporam ao patrimônio dos partidos políticos tornando-se privados, disponíveis, desvinculados e livres de prestações de contas.

36. Pelo contrário, os recursos que o Poder Público destina aos partidos políticos podem, sim, ser atribuídos com destinação específica, vinculada e com dever de prestação de contas.

37. A constitucional autonomia partidária, portanto, não proíbe a entrega de recursos públicos atrelados a sustentação de política pública de promoção de igualdade de gênero na política.

38. A autonomia partidária nem cria uma insindicabilidade dos recursos públicos que lhes são destinados, nem pode se opor ao dever constitucional de os partidos políticos respeitarem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17).

39. Quando há financiamento público – não exclusivo(!) – indutor de política pública de igualdade de gênero na vida partidária e nas campanhas eleitorais, o Estado brasileiro patrocina, dessa forma, o aperfeiçoamento do regime democrático e a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana.

40. Nenhum partido é obrigado a aceitar financiamento público. Todavia, se o aceita deve cumprir condicionantes que acompanhem esse financiamento, sobretudo se são uniformes a todos os partidos, dizem respeito ao aperfeiçoamento da democracia partidária e a proteção de direitos fundamentais. Financiamento que visa induzir práticas democráticas em partidos políticos e promoção de igualdade de gênero em um quadro generalizado de subrepresentação feminina na política é cumprimento da disciplina constitucional dos partidos políticos e jamais violação da autonomia desses.

41. Sendo inegável que a igualdade formal entre homens e mulheres, no que toca aos direitos políticos, ainda não atingiu padrões minimamente visíveis no protagonismo da cena política brasileira é irretocável o financiamento público indutor de ampliação da democracia pelo incentivo à atuação política feminina.

42. Com essa preocupação, o legislador nacional, inspirando-se em experiências estrangeiras, promoveu relevante intervenção legislativa, determinando que, nas candidaturas proporcionais às Casas Legislativas, cada partido apresente

---

<sup>2</sup>Informativo 894



um máximo de 70% e um mínimo de 30% de postulantes de cada sexo (art. 3º da Lei nº 12.034/09).

43. Não bastasse isso, em 2015, houve por bem obrigar a destinação, para promoção e difusão de participação política feminina, até o ano de 2024, de percentuais de 20% e 15% do tempo de acesso “gratuito” dos partidos políticos ao rádio e à televisão. Desde 1995, a lei previa que os órgãos nacionais de direção partidária fixassem o tempo, respeitado o piso de 10%.

44. Como se pode notar, têm sido adotadas medidas afirmativas de promoção da participação feminina na política. É dizer, a produção de igualdade material nos conduziu a medidas assecuratórias, *a priori*, de espaços mínimos para a participação política de mulheres.

45. Essas medidas, contudo, não produziram mudanças efetivas na ampliação da representação feminina na política brasileira. Mulheres obtiveram 30% de candidaturas, mas apenas 5% de financiamento e 10% de tempo na propaganda, na medida em que a prática política transformou os pisos mínimos legais em tetos.

46. Restaurando a autoridade da Constituição sobre esse cenário, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5617, alinhou a proporção do financiamento público à proporção de gênero nas candidaturas, respeitados os pisos e tetos de cada gênero.

47. Segundo a Corte Constitucional, descabe a possibilidade de os partidos políticos resistirem ao princípio da igualdade, mesmo sendo entes privados.

48. É a melhor síntese do que patenteado pelo Supremo Tribunal Federal, então, a assertiva de que *“não há como deixar de reconhecer como sendo a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, §3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo de 30%.”*<sup>3</sup>

- V -

49. À primeira indagação, dessarte, se impõe resposta positiva.

50. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) ou Fundo Eleitoral, criado pela Lei nº 13.487/17<sup>4</sup>, formado com recursos eminentemente

<sup>3</sup>Informativo 844

<sup>4</sup> Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: (Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: (Incluído pela





públicos com o objetivo de financiar campanhas eleitorais, deve observar uma participação correspondente ao percentual que a lei impõe às candidaturas de cada gênero.

51. Fundo Especial de Financiamento de Campanha e Fundo Partidário são ambos “recursos públicos destinados a campanha eleitoral” na dicção do Supremo Tribunal Federal.

52. *Ubi eadem ratio ibi idem jus*

53. Sendo ambos fundos públicos para custeio de campanhas eleitorais, um complementar ao outro, impossível que o princípio constitucional da igualdade não se irradie sobre ambos da mesma forma.

- VI -

54. À segunda indagação, dessarte, se impõe também resposta positiva.

55. Na desejável hipótese de candidaturas femininas em patamar acima do piso de 30% não se apresenta razoável que as candidatas tivessem de ratear entre si o mesmo conjunto de recursos. Afinal, uma política de incentivo não pode piorar o quadro de financiamento de candidatas à medida que aumenta o volume de candidaturas femininas.

56. Tal leitura transformaria uma política de expansão da participação feminina em uma medida de sua contenção a apenas 30%, eis que seu crescimento implica redução do financiamento *per capita* de candidatas.

57. A fórmula do enunciado do Supremo Tribunal Federal determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral **na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos.**

58. Por conseguinte, os recursos públicos para as campanhas eleitorais devem ser divididos entre o conjunto de candidatas e o conjunto de candidatos na proporção existente entre esses dois conjuntos.

- VII -

59. A terceira e quarta indagações também decorrem respostas afirmativas.

60. São semelhantes, respectivamente, à primeira e à segunda perguntas, apenas diferindo ao se referirem ao tempo de propaganda no rádio e na televisão em vez de recursos financeiros do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

---

Lei nº 13.488, de 2017)



61. Em outras palavras, para fins de promoção de igualdade material de gêneros na política, tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão é equiparável aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou do Fundo Partidário?

62. Primeiramente, há que se destacar a incorreção da denominação no Brasil do direito de antena como “propaganda eleitoral gratuita”. Não há gratuidade. O Estado paga pelo tempo no rádio e na televisão às emissoras e o disponibiliza aos partidos e candidatos.

63. Ou seja, são recursos públicos transferidos para suporte não privado de campanhas eleitorais. A única especificidade é que o Estado paga as emissoras e entrega aos partidos o tempo de propaganda eleitoral em rádio e televisão, rateado entre partidos por critérios fixados em lei.

64. O rateio intrapartidário, por seu turno, desse recurso de origem pública deve, como todos os demais subsídios públicos às campanhas eleitorais, respeitar a proporção entre as candidaturas masculinas e femininas não majoritárias.

65. Recursos públicos entregues para campanhas em espécie ou *in natura* devem obedecer o mesmo princípio da igualdade de gênero na política tal como afirmado pelo Supremo Tribunal Federal.

66. O simples fato de o Estado comprar o tempo de rádio e televisão para as campanhas eleitorais e o transferir aos partidos – em vez de dar-lhes recursos financeiros para que os partidos comprem as inserções no rádio e na TV – não tem o condão de permitir que esse patrocínio público de campanhas eleitorais fique imune ao princípio da igualdade e permita que se pratique discriminação de gênero na sua alocação.

67. Portanto, a mesma resposta afirmativa dada às duas primeiras perguntas deve ser atribuída às duas últimas perguntas

#### - VIII -

68. Assim, entende o Ministério Público Federal que é necessário que o Tribunal Superior Eleitoral, tendo sido oportunamente provocado – antes de iniciado o processo eleitoral – sobre os reflexos do entendimento do Supremo Tribunal Federal, conheça da consulta, a fim de assegurar que as mulheres disponham de recursos para concorrer no pleito em igualdade de condições com os homens, em conformidade com o precedente estabelecido.

69. Em harmonização com a principiologia constitucional, o mínimo de recursos do fundo eleitoral ou do tempo de propaganda no rádio e televisão comprado pelo Estado para as campanhas eleitorais deve ser equiparado ao patamar



mínimo de candidaturas femininas (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97), de forma que 30% das candidatas tenham direito a, no mínimo, 30% dos recursos, mantendo-se tal proporção na hipótese de percentual superior de candidaturas femininas.

70. Diante do exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se no sentido de se responder afirmativamente aos quatro quesitos formulados na presente consulta.

Brasília, 17 de maio de 2018.

RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE  
Procurador-Geral Eleitoral