



DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS ENTRE CANDIDATOS E CANDIDATAS ÀS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Ana Luiza Backes
Consultora Legislativa da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política e História

NOTA TÉCNICA

OUTUBRO DE 2020

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2020 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

Decisões judiciais proferidas no segundo semestre de 2020 modificaram a distribuição dos recursos públicos recebidos pelos partidos políticos entre seus candidatos. Para entender as mudanças, vamos recapitular brevemente as normas que disciplinam o tema.

A distribuição de recursos públicos para financiamento dos partidos e campanhas eleitorais vem estabelecida nos artigos 39 a 44-A da Lei 9096/95 (Fundo Partidário - FP) e nos artigos 16-C e 16-D da Lei 9504/97 (Fundo Especial de Financiamento das Campanhas - FEFC). A regulamentação ali inscrita diz respeito à composição dos Fundos, diretrizes para utilização e critérios para a distribuição entre os partidos. A distribuição interna entre os candidatos de cada agremiação não foi objeto das duas leis, a não ser para determinar que, no caso do FEFC, os critérios fossem decididos pelo órgão nacional máximo do partido, e publicizados (art. 16-C, § 7º).

Em 2018, uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) definiu um parâmetro para a distribuição dos recursos públicos para as candidatas mulheres. Inicialmente, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617, concluindo que os recursos do Fundo Partidário destinados a campanhas eleitorais deveriam ser obrigatoriamente divididos entre as candidaturas femininas e masculinas na mesma proporção em que mulheres e homens dividam as vagas nas candidaturas, observado o mínimo de 30%.¹

Posteriormente, o Tribunal Superior Eleitoral estendeu os efeitos desta decisão ao Fundo Eleitoral (FEFC) e ao tempo de TV do Horário Eleitoral Gratuito, respondendo positivamente às questões, formuladas em Consulta², de forma que também na distribuição interna do FEFC e do tempo de propaganda, passou a ser obrigatório destinar às candidatas mulheres no mínimo 30% do total de recursos recebidos pelos partidos.

Estas decisões valeram para as eleições de 2018, apesar de alguns pontos terem ficado em aberto, sem definição legal. Por exemplo, em

¹ A respeito, ver Nota técnica desta Consultoria: Exame da decisão do STF (ADI 5617) que determinou a observância da proporcionalidade estrita na utilização de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais femininas e masculinas. De Roberto Carlos Martins Pontes e Márcio Nuno Rabat.

² Consulta nº 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018.

que âmbito seria aferida a aplicação do percentual mínimo: em nível nacional ou em cada circunscrição? Recursos aplicados em campanhas de candidatas aos cargos majoritários seriam considerados para o cômputo dos 30%? Recursos destinados a candidatas a Vice ou a suplente também seriam computados? Até recentemente não havia nenhuma diretriz clara sobre o procedimento a seguir nestes pontos. As decisões judiciais deste ano estabeleceram alguma orientação, como veremos a seguir.

A primeira decisão ocorreu em 25 de agosto deste ano, por ocasião de resposta concedida à Consulta formulada pela Deputada Benedita da Silva sobre os recursos a destinar a candidatos negros, nos seguintes termos:

“1.Consulta a respeito da possibilidade de: (i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC e; (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%.”³

Na resposta à Consulta, o TSE respondeu afirmativamente aos itens 1, 3 e 4, nos termos do Relator, Ministro Barroso:

“51. Diante do exposto, o primeiro quesito deve ser 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.

52.O segundo quesito é respondido de forma negativa, não se mostrando adequado o estabelecimento, por este Tribunal Superior Eleitoral, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de

³ Consulta 600306-47-2019.

30%.O terceiro e o quarto quesitos, por sua vez, devem ser 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.”

O Tribunal fez uma ressalva, para estabelecer que a decisão deveria ser aplicada apenas às próximas eleições, que ocorrerão em 2022. Em 10 de setembro, contudo, foi concedida uma Medida Cautelar no âmbito do STF pelo Ministro Ricardo Lewandowski, determinando que as cotas passassem a valer já nas eleições de 2020.⁴

No dia 24 de setembro, o Ministro Lewandowski complementou a Medida Cautelar anteriormente concedida, determinando diretrizes que deverão nortear a distribuição dos recursos entre os candidatos dos partidos:

“Assim, considerando o teor das informações supra, sobretudo a notícia de que os partidos políticos, reunidos com o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, na tarde do dia 23/9/2020, expressaram “a necessidade de orientação acerca da maneira adequada de cumprimento imediato da decisão” (cautelar), e considerando, ainda, a competência do Tribunal Superior Eleitoral de organizar, realizar e acompanhar a realização das eleições, bem como de proceder à fiscalização da correta aplicação dos recursos destinados aos candidatos, entendo conveniente complementar a medida liminar por mim deferida nestes autos, com vistas a conferir maior segurança a todos os envolvidos no pleito deste ano e dar plena efetividade ao decidido na Consulta 600306-47.

Isso posto, esclareço que a cautelar anteriormente concedida deverá ser cumprida com a adoção das seguintes diretrizes, sem prejuízo de oportuna regulamentação do tema por parte do TSE:

1. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos - homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em

⁴ APDF 738/MC.

relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero;

2. Ademais, deve-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres;

3. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE;

4. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e (ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação.”

Desta forma, a questão que foi objeto da consulta por parte da Secretaria da Mulher foi esclarecida pelo Ministro Lewandowski: os recursos serão distribuídos primeiro entre os sexos, na proporção do número de candidatos de cada um; a seguir, dentro do total de candidatos de cada sexo, verificando-se o percentual que existe de candidatos negros, e distribuindo-se então os recursos nesta proporção. O Ministro definiu também um ponto que estava dúbio até então, sobre em que âmbito seriam calculadas as proporções: determinou que, para a distribuição do FEFC, a proporção de candidatos será

calculada em função do total nacional de candidatos; e, para o FP, a proporção de candidatos será calculada no âmbito territorial do órgão partidário doador.⁵

Observe-se que as decisões não se referiram a qual será o critério de classificação de negros a ser usado na aplicação da norma, mas vale lembrar que, apesar de controvérsias sobre o tema, a classificação de negros usada pelo IBGE é a da soma de pardos e pretos, e esta também tem sido usada na aplicação de várias leis de cotas. Assim, é de se esperar que seja este o critério adotado na distribuição dos recursos públicos, avaliado a partir da autodeclaração dos candidatos no momento do registro.

Quanto à dúvida sobre se a decisão se aplica a candidatos majoritários e proporcionais, e a candidatos a Vice, a ausência de referimento a este ponto em qualquer das decisões analisadas parece apontar no sentido de que, para os efeitos de distribuição de recursos, os Tribunais não fazem distinção entre candidaturas dos dois tipos (majoritárias ou proporcionais). Para que haja segurança jurídica relativa ao tema, seria importante que fosse votada uma lei pelo Congresso Nacional, ocasião em que uma regulamentação mais detalhada poderia ser aprovada.

Cabe registrar, por fim, que a medida liminar concedida ainda pode ser modificada pelo Supremo Tribunal Federal, caso seja submetida ao seu Plenário.

⁵ Uma análise mais detalhada sobre como deve ser feita a distribuição pode ser vista em: <https://danigru.jusbrasil.com.br/artigos/937757494/detalhando-as-decisoes-prolatadas-pelo-tribunal-superior-eleitoral-e-pelo-supremo-tribunal-federal-para-as-candidaturas-de-mulheres-negras>