



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 181-10.2015.6.13.0000 – CLASSE 32
– BELO HORIZONTE – MINAS GERAIS**

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Recorrente: Partido Republicano da Ordem Social (PROS) – Estadual

Advogados: Tiago Gaudereto Stringheta – OAB: 106373/MG e outro

Recorrente: Ministério Público Eleitoral

Recorrido: Partido Republicano da Ordem Social (PROS) – Estadual

Advogados: Tiago Gaudereto Stringheta – OAB: 106373/MG e outro

Recorrido: Ministério Público Eleitoral

RECURSOS ESPECIAIS. REPRESENTAÇÃO.
PROPAGANDA PARTIDÁRIA. INSERÇÕES.
PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. PROMOÇÃO.
ART. 45, IV, DA LEI Nº 9.096/95. INOBSERVÂNCIA.
SANÇÃO. ART. 45, § 2, II, DA LEI Nº 9.096/95.
PARÂMETRO. TEMPO TOTAL DA RESERVA LEGAL.
RECURSO DO PARTIDO DESPROVIDO. RECURSO DO
MPE PROVIDO.

1. A Corte Regional não se omitiu sobre ponto algum relevante para o deslinde da controvérsia, uma vez que enfrentou de forma suficiente e fundamentada os temas que entendeu determinantes para a formação de sua convicção.

2. A simples aparição de filiada na propaganda partidária gratuita, desvinculada de qualquer contexto relacionado à inclusão das mulheres na política, não preenche o requisito do art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95.

3. A não observância do disposto no art. 45 da Lei nº 9.096/95 acarreta a imposição da sanção prevista no § 2º do mesmo dispositivo legal, que, no seu inciso II, estabelece a cassação de tempo equivalente a 5 (cinco) vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte. Precedentes.

4. Se houve a chamada “quebra de praça” – veiculação de propagandas diferenciadas nos estados ou nos municípios –, tal procedimento não tem o condão de afastar as regras do art. 45 da nº Lei 9.096/95, que

deverão ser observadas em cada uma das localidades em que veiculada a propaganda partidária. Precedente.

5. Diante da importância da norma relativa à participação das mulheres na política e da necessária interpretação finalística que lhe deve ser dada, não há espaço para que a Justiça Eleitoral, valendo-se dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, abrande a aplicação da penalidade prevista no art. 45, § 2º, II, da Lei dos Partidos Políticos, sob pena de se convalidar uma mera promessa retórica.

6. Deve ser considerada, para o cálculo da aplicação da sanção, a integralidade do tempo que deveria ser destinado pelo partido à difusão da participação feminina no cenário político, ainda que o descumprimento ao art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95 seja parcial, a fim de se contemplar o valor defendido pela norma.

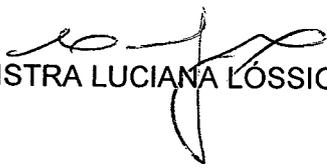
7. A destinação de pelo menos 10% do tempo de propaganda partidária à promoção feminina na política caracteriza um mínimo existencial do direito fundamental à igualdade de gênero e qualifica-se como limite do limite, jamais podendo ser atingido.

8. O tempo cassado deverá ser utilizado pela Justiça Eleitoral para promover propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina na política, nos moldes previstos no art. 93-A da Lei nº 9.504/97.

9. Recurso do partido desprovido. Recurso especial do Ministério Público Eleitoral provido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao recurso especial do PROS – Estadual e dar provimento ao recurso especial do Ministério Público Eleitoral, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 20 de setembro de 2016.


MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, cuida-se de recursos especiais interpostos pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS) – Estadual e pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) pelo qual foi julgada procedente a representação proposta pelo *Parquet* Eleitoral, para condenar a agremiação recorrente à perda de 1 minuto e 45 segundos da transmissão de inserções de propaganda partidária, por descumprimento da observância do tempo mínimo para promoção e difusão da participação feminina na política.

O acórdão regional foi assim ementado:

Representação. Ministério Público Eleitoral. Propaganda partidária gratuita, veiculada na forma de inserções regionais, exibidas no primeiro semestre de 2015. Alegação de infração à norma do art. 45, IV, da Lei nº 9.096/1995. Pedido de condenação do partido à cassação do direito de transmissão a que faria jus no semestre seguinte.

Ausência de destinação do mínimo de 10% do tempo total das inserções de propaganda, no semestre, à promoção e difusão da participação política feminina. Constatação. Não observância do comando legal na integralidade do tempo de propaganda. Irregularidade caracterizada. A mera participação feminina na propaganda partidária ou a narrativa protagonizada por mulheres não é suficiente ao atendimento da finalidade da norma do art. 45, IV, da Lei nº 9.096/1995, que tem como objetivo atrair um número maior de mulheres para a política nacional. Dispositivo legal caracterizado como ação afirmativa, ao qual se deve conferir a maior efetividade possível. Cassação do direito de transmissão de inserções, correspondente a cinco vezes o tempo mínimo que deveria ser utilizado para promover e difundir a participação política feminina, nos termos do art. 45, § 2º, II, da Lei nº 9.096/1995.

Procedência do pedido. Cassação do tempo de transmissão de propaganda partidária. 1 minuto e 45 segundos. (Fls. 220-221)

Embargos de declaração rejeitados (fls. 246-251).

No recurso especial, o PROS, primeiro recorrente, suscita, preliminarmente, violação ao art. 535 do CPC de 1973. Diz ter o acórdão recorrido ignorado a alegação de que a condenação aplicada conflita com o

disposto no art. 45, § 2º, II, da Lei nº 9.096/95, “*uma vez que a eventual não observância da reserva de tempo em favor da promoção e difusão da participação política feminina não configura o desvirtuamento da propaganda partidária a ponto de atrair a sanção prevista no referido dispositivo*” (fl. 261).

Acrescenta que o TRE/MG deixou também de observar que a cassação do tempo equivalente a cinco vezes ao da inserção irregular resulta em manifesto prejuízo às mulheres ao invés de privilégio, outro aspecto arguido na defesa.

Aponta violação ao art. 45 da Lei nº 9.096/95, sob o argumento de que a obrigação legal foi devidamente cumprida, mormente se considerado o conjunto de informações explicitadas nas apresentações, assim sintetizadas:

Conforme se infere das próprias passagens citadas no acórdão, o conteúdo difundido no tempo de 30 (trinta) segundos destinados a cada inserção divide-se nas temáticas: a) defesa da mulher representada por representantes femininas sérias e honestas, que lutem contra a corrupção, redução de impostos; b) representantes femininas no partido que ocupem cargos estratégicos e grande relevância na Administração Pública; c) combate à violência contra a mulher através de mulheres compromissadas a apoiar e elaborar leis afirmativas – nesse último, há a manifestação expressa do órgão PROS MULHER como entidade incentivadora na participação feminina para a promoção de tais políticas afirmativas. (Fl. 258)

Aduz ofensa ao art. 45, § 2º, da Lei nº 9.096/95, porquanto eventual cassação de tempo traria manifesto prejuízo às mulheres, em verdadeiro desatendimento à finalidade da norma, razão pela qual pugna pela aplicação do princípio da razoabilidade no sentido de “*aumento, no próximo semestre de veiculação da propaganda partidária, do tempo dedicado à promoção da participação política feminina*” (fl. 262).

O *Parquet* Eleitoral, em seu recurso, alega violação ao art. 45, *caput*, IV, e § 2º, II, da Lei dos Partidos Políticos (LPP).

Sustenta que o TRE/MG, a pretexto de aplicar uma pretensa proporcionalidade a um descumprimento integral da norma, considerou, para o cálculo da sanção prevista no art. 45, § 2º, II, da Lei nº 9.096/95, o *quantum* da média do tempo de infração de cada emissora.



Afirma que tal posicionamento não encontra amparo legal, notadamente porque a norma violada – art. 45, *caput*, IV da LPP – “*se insere num contexto de outras ações afirmativas que procuram atrair as mulheres para a política e merece, portanto, tratamento que lhe confira a maior efetividade possível*” (fl. 267).

Assinala que o entendimento adotado na origem “*permitiria, por exemplo, que a veiculação de inserções que promovam a participação política da mulher em algumas emissoras situadas em pequenos rincões fosse considerada para reduzir consideravelmente a sanção de um descumprimento integral verificado em emissora que cobre a maior parte do Estado*” (fl. 268).

Invoca, ainda, divergência jurisprudencial, defendendo que, na hipótese de “quebra de praça”, o cálculo da penalidade deve considerar o tempo da maior infração verificada, o qual, na espécie, foi o evidenciado na emissora TV Globo Minas – 57 segundos –, resultando na perda de 4 minutos e 45 segundos do tempo destinado às inserções estaduais de propaganda partidária a que fará jus o recorrido, no semestre seguinte ao trânsito em julgado da decisão.

Nas contrarrazões de fls. 300-312, o MPE aduz, em síntese, que:

a) a questão referente à impossibilidade de aplicar-se a sanção do inciso II, § 2º, do art. 45 da Lei nº 9.096/95 ao descumprimento do inciso IV do *caput* do mesmo artigo constitui indevida inovação em sede de embargos;

b) o pedido alternativo de compensação, no semestre seguinte, do tempo não destinado à promoção da participação política feminina nas inserções objeto da presente representação foi devidamente analisado e afastado pelo acórdão embargado, por ausência de amparo legal;

c) nas inserções impugnadas, a abordagem dos temas partidários, embora realizada por filiadas de expressão, não se relaciona com a participação política feminina; não houve nessas aparições qualquer manifestação que vise demonstrar a representatividade das mulheres, como alega o recorrente;



d) houve, de fato, violação ao art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95, impondo-se a aplicação da sanção de cassação do tempo de propaganda partidária a que faria jus no semestre seguinte;

e) não restou devidamente comprovada a divergência jurisprudencial alegada; e

f) não cabe ao judiciário aplicar qualquer outra sanção ao ilícito do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos que não seja a de cassação do tempo de propaganda partidária correspondente a cinco vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte, a qual cumpre adequadamente o propósito de coibir eventual desrespeito à reserva de tempo prevista.

O PROS, em suas contrarrazões (fls. 328-334), reitera as alegações aduzidas no recurso especial e acrescenta:

[...] o agravamento da punição ao partido, acaso mantido o entendimento de irregularidade exarado pelo acórdão do e. TRE-MG, implicará em evidente desproporcionalidade e lesividade ao interesse das mulheres, tendo em vista o parâmetro defendido pelo *Parquet* em seu apelo não apenas destoia da realidade do caso em tela, sendo manifestamente desequilibrado, mas, sobretudo, tolhe ainda mais a necessária difusão da promoção feminina pelo partido, dado o escasseamento de seu tempo de propaganda. (Fl. 333)

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo desprovimento do recurso especial do PROS e pelo provimento do recurso especial do Ministério Público Eleitoral (fls. 315-323).

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, antes de adentrar na análise do caso concreto, peço licença aos pares para contextualizar a representação feminina na política brasileira considerando o cenário internacional, a realidade nacional e os incentivos



existentes na legislação de regência que demandam a interpretação da justiça eleitoral.

Apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil afirmar, logo no início do capítulo, que trata dos direitos e garantias fundamentais – inciso I do artigo 5º da CF/88 – que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, ainda não conseguimos transpor do plano teórico para o prático a igualdade representativa de gêneros.

Por tal razão, debater igualdade de gênero, no Tribunal da Democracia – como é conhecido o Tribunal Superior Eleitoral – é de vital importância para o amadurecimento do nosso jovem regime democrático.

Em março de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral sediou o VII Encontro de Magistradas Eleitorais Ibero-Americanas, evento que contou com a presença de 22 (vinte e duas) representantes internacionais, de 13 países distintos, e que resultou na redação da Carta de Brasília, a qual consolidou a intenção de se instar, encorajar e estimular as cortes eleitorais a garantirem, promoverem e aplicarem as normas que prescrevem o usufruto pelas mulheres de direitos políticos e eleitorais em condições de igualdade, bem como a levarem em conta a perspectiva de gênero na interpretação e aplicação das normas relativas ao processo eleitoral e a reforçarem os programas de capacitação de pessoal sob a perspectiva da igualdade de gênero.

Na realidade, inúmeros operadores do direito eleitoral brasileiro têm participado de uma verdadeira cruzada cívica pelo país ao debater esse tema em inúmeros eventos, congressos e encontros de direito eleitoral.

Apesar de o Brasil ser uma das 10 maiores economias do mundo, é inadmissível que de um total de 193 países ocupe a 155ª colocação no ranking mundial de representação feminina no parlamento¹, com apenas 9,9% de mulheres na Câmara dos Deputados, estando atrás de países que tradicionalmente renegam direitos à mulher, como Arábia Saudita, Iraque e Índia e, considerando o continente americano, estarmos à frente apenas de Belize e Haiti.

¹ Disponível em: < <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> >. Acesso em: 15.9.2016.

Há algo de errado!

Todavia, há esperança! É preciso reconhecer que a legislação brasileira vem evoluindo, a fim de assegurar direitos e estimular a participação feminina na política, sendo a hora também de a justiça eleitoral contribuir com uma prestação jurisdicional mais efetiva e repensar alguns entendimentos jurisprudenciais.

Pois bem. Pode-se dizer que o primeiro incentivo normativo surge com a **Lei nº 9.100/95**, que trouxe para as **eleições municipais de 1996 a cota de gênero**, inicialmente disciplinada em nosso ordenamento jurídico pelo artigo 11, § 2º, o qual determinava que **“vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”**.

No ano seguinte, com a edição da **Lei nº 9.504/97**, a Lei das Eleições² determinou em seu **artigo 10, § 3º**, que:

Art. 10. Cada partido **poderá registrar** candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher:

[...]

§ 3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **deverá reservar** o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

Foi apenas em **2009**, com a redação trazida pela **Lei nº 12.034**, ou seja, 12 anos depois de criada a cota de gênero para registros de candidatura, que se tornou impositiva a norma; substituiu-se a expressão “deverá reservar” para “preencherá” o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. Vejamos:



² Redação original da Lei nº 9.504/97.

Art. 10.

[...]

§ 3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **preencherá** o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

O passo seguinte veio em **2013**, com a Lei nº 12.891, que introduziu o artigo 93-A³ na Lei das Eleições, o qual passou a prever que o Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de março a 30 de junho, dos anos eleitorais, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, em tempo igual ao disposto no art. 93 desta Lei, **poderá promover** propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

E foi apenas com a minirreforma eleitoral do ano passado, trazida pela **Lei nº 13.165/2015**, que a promoção à participação feminina na política, por meio de publicidade institucional promovida por essa Colenda Corte, passou a ser uma obrigação, conforme se verifica no texto alterado⁴:

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, **promoverá**, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

Resta inequívoca a preocupação do legislador com o tema, porquanto fez com que a publicidade institucional destinada a incentivar a participação feminina na política passasse de uma faculdade para uma obrigação legal, durante os 4 (quatro) meses que antecedem as eleições, por até 5 (cinco) minutos diários, contínuos ou não, em louvável atitude.

³ Redação conferida pela Lei nº 12.891/2013.

⁴ Redação dada pela Lei nº 13.165/2015.



Além da Lei 9.504/97, a Lei nº 9.096/95 também possui dispositivos legais que buscam incrementar a presença feminina. Foi apenas em 2009, com a reforma eleitoral advinda da Lei nº 12.034, que a Lei nº 9.096/95 recebeu pela primeira vez acréscimos criando alguns incentivos à participação feminina na política, a exemplo da determinação de se aplicar 5% do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como destinar ao menos 10% do tempo de propaganda partidária gratuita para também promover e difundir a participação política feminina⁵.

Todavia, no intuito de conferir maior eficácia às mudanças havidas em 2009, a minirreforma eleitoral de 2015 trazida pela Lei nº 13.165 alterou o inciso V e o § 5º do art. 44, bem como o inciso IV do art. 45, e endureceu a sanção a ser aplicada ao partido político que descumprir o dever de promover e difundir a participação feminina⁶.

⁵Destaco que tais normativos foram incluídos no ordenamento jurídico eleitoral pela Lei nº 12.034/2009, os quais possuíam a seguinte redação:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

[...]

§ 5º O partido que não cumprir o disposto no inciso V do caput deste artigo deverá, no ano subsequente, acrescer o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa.

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

[...]

IV – promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

⁶Os dispositivos legais ora em vigência possuem o seguinte teor:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

[...]

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

Oportuno ressaltar que o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) a ser aplicado na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres passa a ser de atribuição da secretaria da mulher do respectivo partido político, órgão agora necessário na estrutura partidária, a partir de 2016. Vê-se, portanto, a sensibilidade do legislador ao perceber que a elaboração dos programas e das propagandas sob a tutela das mulheres terá um alcance mais legítimo e comprometido com o seu conteúdo.

Merece destaque também o acréscimo dos §§ 5º-A e 7º ao art. 44, que agora permitem a cumulação do percentual mínimo de 5% (cinco por cento) nos programas direcionados à mulher em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido. Todavia, não vejo com bons olhos referida novidade, já que muito me preocupa a possibilidade de esses valores – que deveriam ser utilizados para conclamar as mulheres a participar da vida política, bem como destacar as realizações das mandatárias de cada agremiação – ficarem guardados para utilização apenas nas futuras campanhas eleitorais, em verdadeira fraude ao intuito do legislador.

Ainda em relação às alterações trazidas pela Lei nº 13.165/2015, vale mencionar a regra de transição prevista no artigo 9º da Lei nº 13.165/2015, já que o mínimo necessário de 10% do programa em bloco para promover a participação da mulher também virou regra para as inserções.

§ 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

[...]

§ 7º. A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do *caput* poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

[...]

IV – promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49.

E mais, a Lei nº 13.165/2015 ainda traz uma regra de transição prevendo que nas **duas eleições seguintes – 2016 e 2018 – o tempo mínimo de propaganda partidária destinada às mulheres será de 20%**, e não apenas 10%, sendo que nas duas posteriores – eleições de 2020 e 2022, portanto – esse tempo mínimo passa para 15%. Vejamos:

Art. 10. Nas duas eleições que se seguirem à publicação desta Lei, **o tempo mínimo referido no inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, será de 20% (vinte por cento)** do programa e das inserções.

Art. 11. **Nas duas eleições que se seguirem à última das mencionadas no art. 10, o tempo mínimo referido no inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, será de 15% (quinze por cento)** do programa e das inserções.

Ou seja, apesar de acreditar que tanto o Fundo Partidário como o tempo a ser destinado às mulheres candidatas deveria ser igual à dos candidatos homens, dividido pela metade, em atenção ao princípio da igualdade previsto no art. 5º, inciso I, da Lei Maior, vejo como grande avanço o aumento de 100% do tempo destinado à propaganda partidária no rádio e na TV para as duas eleições seguintes, e um acréscimo de 50% para os dois pleitos eleitorais que se seguirem.

Vejam, senhores ministros, que a legislação tem evoluído, e chegou a hora de a justiça eleitoral também contribuir e interpretar tais normas, de modo a garantir a sua **máxima eficácia**.

E, antes de adentrar ao caso concreto, é preciso destacar que as mulheres representam 52,13% do eleitorado e que pela primeira vez na história elas são a maioria em todos os estados da federação⁷. E mais, a média de mulheres filiadas aos 35 partidos políticos hoje existentes é de 44,21%, segundo dados oficiais do TSE, não havendo que se falar, portanto, em falta de filiadas, possíveis candidatas e futuras mandatárias.

Lembro, ainda, que o Poder Legislativo, dos três poderes da república, foi o único a nunca ser presidido por uma mulher, que dos 26

⁷ Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/brasil-tem-144-milhoes-de-eleitores-a-maioria-mulheres>>. Acesso em: 6 set. 2016.

Estados e um Distrito Federal, apenas um deles é chefiado por mulher, e que, de todas as capitais de Estado, apenas uma delas é liderada por uma prefeita.

Por fim, estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD demonstram que os países nórdicos (Islândia, Finlândia, Noruega, Suécia e Dinamarca) ocupam justamente as cinco primeiras colocações no que toca ao índice global de desigualdade entre gêneros, e que os países com maior índice de desenvolvimento humano – IDH são aqueles que possuem considerável representação feminina, por ser uma sociedade mais igualitária.

Senhor Presidente, feitas essas considerações, passo à análise do caso concreto, registrando, inicialmente, que os recursos especiais foram interpostos pelo PROS em 9.11.2015 e pelo Ministério Público Eleitoral em 13.11.2015, antes, portanto, da vigência do novo Código de Processo Civil.

Do recurso do Partido Republicano da Ordem Social (PROS) – Estadual

I – OFENSA AO ART. 535 DO CPC:

Afasto a alegada ofensa ao art. 535 do CPC, porquanto os temas veiculados nos embargos de declaração foram devidamente enfrentados pelo TRE/MG. Por pertinente, extraio os seguintes excertos do acórdão integrativo:

De fato, o embargante não aponta, especificamente, em suas contrarrazões de recurso, a tese de que inobservância da reserva de tempo destinado às mulheres não configuraria desvirtuamento da propaganda partidária, não atraindo a sanção estipulada no artigo 45, IV, da Lei dos Partidos Políticos, inovando, de certa forma, a sua tese de defesa. Todavia, como o embargante aponta a existência de omissões na decisão proferida, bem como embarga com fins de prequestionamento da matéria, entendo que não seria o caso de não conhecimento do apelo, sendo mister adentrar-se no mérito para avaliar a existência de omissão, contradição ou obscuridade, nos termos do artigo 535 do CPC.

[...]

Ao rever os termos da decisão proferida por este Tribunal, atento ao questionamento suscitado pelo embargante, este Juiz entende que o voto condutor examinou detidamente a questão, sob todos os seus

aspectos relevantes, não se vislumbrando sobre o entendimento esposado qualquer reparo a ser feito.

O Acórdão embargado pronunciou sobre o tema da seguinte forma, "... outra não é a conclusão ao analisar as inserções divulgadas pelo PROS. Não se consegue visualizar promoção ou difusão alguma da participação política feminina, impondo-se, por conseguinte, o acolhimento da tese apresentada pela Procuradoria Regional Eleitoral..." (fl. 227). Dispõe, ainda, a decisão que "há de se admitir que a simples participação de mulheres nas inserções, mesmo sendo deputada ou coordenadora da agremiação, não é hábil ao atendimento da finalidade da norma sob apreço, sendo incapaz, por si só de atrair um número maior de mulheres para a política nacional" (fl. 228).

Ademais, restou consignado no acórdão embargado que "é do espírito da norma a exigência de uma conduta positiva dos partidos políticos para contribuírem de fato com a igualdade de gênero, de forma que o conteúdo da propaganda partidária deve efetivamente promover e difundir a participação feminina na política. Em que pesem as temáticas das inserções sustentadas pelo representado, a mera citação do PROS Mulher ou o combate à violência contra a mulher não atendem à expectativa da lei que tem por escopo criar mecanismo de incentivo a participação da mulher na política" (fl. 229).

Por fim, ressalte-se que foi devidamente analisado o pedido alternativo de compensação do tempo que teria deixado de dedicar à promoção feminina nas inserções objeto da exordial, o que pode ser observado no último parágrafo da fl. 229.

Em que pesem os argumentos invocados pelo embargante, constato, tão somente, o inconformismo com o deslinde do julgamento.

Por não haver no acórdão vergastado contradição, omissão ou dúvida esta não é a via adequada para se tratar da questão supramencionada. (Fls. 250-251)

Com efeito, a Corte Regional não se omitiu sobre ponto algum relevante para o deslinde da controvérsia, tampouco recusou prestação jurisdicional, uma vez que enfrentou de forma suficiente e fundamentada os temas que entendeu determinantes para a formação de sua convicção.

II – VIOLAÇÃO AO ART. 45, IV, DA LEI Nº 9.096/95:

Na espécie, a Corte Regional julgou procedente a representação formulada pelo MPE contra o recorrente por ofensa à reserva do mínimo de 10% (dez por cento) da propaganda partidária à promoção e difusão da participação feminina na política, adotando a seguinte fundamentação:



Pois bem. Quanto ao conteúdo das propagandas do PROS, o Ministério Público Eleitoral, por meio de prova pré-constituída, trouxe com a inicial as mídias contendo as inserções veiculadas pelo partido, efetuando as respectivas transcrições (fls. 8-9, destaques nossos):

Gustavo Pires: O primeiro de maio deste ano pede mais do que homenagens. No dia do trabalho, o PROS reafirma seu compromisso incondicional com a defesa dos direitos trabalhistas, a manutenção do emprego e o aumento real do poder de compra dos salários. Queremos uma economia forte, capaz de criar oportunidades para todos os brasileiros. Para sair da crise, o Brasil tem que colocar o trabalho em primeiro lugar. Feliz dia do trabalhador!

Locutor 2: Fazer diferente só depende da gente.

Gustavo Pires: A nova política precisa da sua força e do seu talento. O PROS é o mais novo partido do Brasil. Organize uma comissão provisória aí na sua cidade, você traz o entusiasmo, e a gente vai lhe proporcionar, todas as condições para que você participe e tenha sucesso já agora nas eleições de 2016. Venha crescer junto com o PROS. Fazer diferente, só depende da gente.

Locutor 2: PROS. Partido Republicano da Ordem Social.

Deputada Rosângela Reis: Queremos uma política séria, honesta, que defenda os direitos dos trabalhadores, desempregados, das mulheres, crianças, jovens e idosos, negros e índios. Luto contra a corrupção e redução de impostos para que tenhamos mais investimentos na saúde, segurança, educação de qualidade e geração de empregos. O PROS é o novo partido que veio para mudar e fazer a diferença. Filie-se ao PROS.

Locutor 2: PROS, o mais novo partido do Brasil.

Lisa Prado: Sou Lisa Prado coordenadora do PROS no Triângulo Mineiro e Alto do Paranaíba. E presidenta da UTRAMIG, Fundação de Educação para o trabalho. Sempre atuei na defesa do consumidor de Minas, no combate às tarifas abusivas e no enfrentamento aos altos impostos. Tudo que vem para aumentar o poder de escolha do consumidor, para reduzir preços e melhorar qualidade de produtos e serviços, tem o apoio do PROS. Por isso, convido você para fazer parte do nosso partido, venha assumir o poder de transformar, fazer diferente, só depende da gente!

Locutor 2: PROS 90.

Lisa Prado: Sou Lisa Prado coordenadora do PROS no Triângulo Mineiro e Alto do Paranaíba, Presidenta da UTRAMIG, Fundação de Educação para o Trabalho. **O PROS Mulher** assume o compromisso de ajudar a tornar a lei do feminicídio, conhecida e aplicada. Temos que parar com a escalada de violência, que faz com que no Brasil uma mulher seja morta a cada duas horas. Esse é um **desafio para todos**.



nós, mulheres e homens, brasileiras e brasileiros, para todos que querem justiça e paz. Venha com a gente.

Locutor 2: PROS, fazer diferente, só depende da gente.

Outra não é a conclusão ao analisar as inserções divulgadas pelo PROS. Não se consegue visualizar promoção ou difusão alguma da participação política feminina, impondo-se, por conseguinte, o acolhimento da tese apresentada pela Procuradoria Regional Eleitoral, considerando que: 1º) não há, em momento algum, a conclamação de mulheres a participarem da política; 2º) não há, em tempo algum das inserções, a difusão da atual participação das mulheres na política, sobretudo daquelas filiadas à agremiação, responsável pelas inserções.

Ademais, há de se admitir que a simples participação de mulheres nas inserções, mesmo sendo deputada ou coordenadora da agremiação, não é hábil ao atendimento da finalidade da norma sob apreço, sendo incapaz, por si só, de atrair um número maior de mulheres para a política nacional.

Com esse entendimento, já decidiu o egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, de que cito precedente:

[...]

Especificamente, sobre a questão de que trata o inciso IV, do art. 45 da Lei Federal nº 9.096/95, qual seja, a necessidade da promoção e difusão da participação feminina na política, importante destacar que a legislação eleitoral busca incentivar e promover a inclusão de eleitoras na vida política. Trata-se de ação afirmativa que visa reduzir a desigualdade de gênero e concretizar substancialmente o princípio constitucional da igualdade. Conforme aduz o representante, “a referida norma, criada pela Lei nº 12.034/09, busca efetivar a igualdade entre gêneros na esfera política, refletindo a preocupação com a maior participação da mulher neste âmbito.” (fl.03).

É do espírito da norma a exigência de uma conduta positiva dos partidos políticos para contribuírem de fato com a igualdade de gênero, de forma que o conteúdo da propaganda partidária deve efetivamente promover e difundir a participação feminina na política. Em que pesem as temáticas das inserções sustentadas pelo representado, a mera citação do PROS Mulher ou o combate à violência contra a mulher não atendem à expectativa da lei que tem por escopo criar mecanismo de incentivo à participação da mulher na política.

A mensagem a ser passada deve ser clara e efetivamente fomentar o ingresso da mulher na esfera política, o que de fato não foi feito pelo representado. (Fls. 226-229) (grifamos)

Verifica-se, pelas transcrições do acórdão recorrido, a existência de mera aparição de representante feminina, sem qualquer fala que configure incentivo ao ingresso da mulher na política ou de representante feminina se valendo de suas realizações no cenário político.



Desse modo, nos termos consignados no parecer ministerial, a simples apresentação de propaganda partidária por figuras femininas e discursos de filiadas não configuram a observância do art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95⁸, porquanto "*como típica ação afirmativa, [a norma] buscou reduzir a desigualdade de gênero, ou seja, atrair para a política a população feminina, minoritária nessa seara, com vistas a possibilitar o cumprimento da quota mínima de candidaturas de mulheres*" (fl. 321).

Sabemos que a finalidade da norma em referência é incentivar e encorajar a participação das mulheres no cenário político brasileiro, não sendo suficiente, contudo, a simples participação ou aparição de mulheres no programa eleitoral gratuito ou inserções.

Faz-se necessário que, no tempo exigido, os partidos políticos dediquem espaço de suas propagandas para estimular maior participação das mulheres nas principais decisões do país por meio do aumento da representação feminina na política brasileira, valorizando, com efeito, a igualdade de gênero.

Ressalto que, muito embora o art. 5º, I, da Constituição Federal tenha colocado as mulheres em posição de igualdade com os homens, torna-se necessário reconhecer que tal isonomia não saiu do papel quando falamos da participação feminina na política.

Infelizmente, as mulheres ainda necessitam de políticas afirmativas para alcançar a igualdade de gênero, objetivando eliminar desigualdades historicamente acumuladas. E é exatamente esse o espírito do art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95: estimular uma maior participação das mulheres na política por meio de programas de incentivo. A simples aparição de filiada na propaganda partidária gratuita não preenche o requisito do art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95.

⁸ Lei nº 9.096/95

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

[...]

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)



É importante que a agremiação conclame-as a participar da vida política e também que destaque os feitos e realizações de suas filiadas e mandatárias, no intuito de dar concretude à política afirmativa trazida pela norma. Nesse sentido, vale destacar recente precedente:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. PROMOÇÃO. INCENTIVO. NÃO CUMPRIMENTO. SANÇÃO. APLICAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. Inexiste ofensa ao art. 275 do Código Eleitoral e art. 93, IX, da Constituição Federal, quando a resolução judicial do conflito, embora contrária ao interesse da parte, não se equipara nem se identifica, para efeito de acesso à via recursal extraordinária, com a ausência de prestação jurisdicional.

2. A simples aparição de filiada durante o mínimo de 10% do tempo da propaganda partidária gratuita não preenche o requisito do art. 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/95, caso esta em nada incentive as mulheres a se fazerem presentes na política. A mera narrativa ou utilização do público feminino na propaganda não é hábil ao atendimento da *mens legis*, sendo necessário a existência de mensagem capaz de promover e difundir a participação política feminina. Ação afirmativa que busca reduzir desigualdade de gênero e concretizar o princípio da igualdade à luz do previsto na Carta Maior.

3. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 155-12/MG, de minha relatoria, DJe de 5.5.2016 – grifei)

Assim, ante as premissas fáticas delineadas no acórdão regional, a reforma da conclusão a que chegou a Corte de origem demandaria o reexame do acervo fático-probatório dos autos, providência incabível em sede de recurso especial, a teor da Súmula nº 24⁹ deste Tribunal Superior.

No que toca à apontada divergência jurisprudencial, a vedação do reexame do conjunto probatório dos autos também se aplica aos recursos especiais fundados na alínea b, I, do art. 276 do Código Eleitoral, consoante jurisprudência consolidada nesta Corte Superior, segundo a qual *“não cabe o recurso especial eleitoral, mesmo com base na alegação de dissídio pretoriano, quando a decisão objurgada estiver calcada no revolvimento do*



⁹ Súmula-TSE nº 24: Não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório.

conjunto fático-probatório constante dos autos” (AgR-REspe nº 237-18/SP, Rel. Min. Laurita Vaz, PSESS em 23.10.2012).

III – OFENSA AO ART. 45, § 2º, DA LEI Nº 9.096/95:

A Corte Regional afastou a pretensão do partido recorrente de compensação, no semestre seguinte, do tempo não dedicado à promoção da participação política feminina nas inserções objeto da presente representação, nos seguintes termos:

Por fim, o representado pede alternativamente, na hipótese de procedência da representação, que “em substituição à penalidade pleiteada pelo i. *Parquet*, seja determinado ao PROS a compensação, nas próximas veiculações partidárias na televisão, do tempo que teria deixado de dedicar à promoção feminina nas inserções objeto da exordial, de forma a que não apenas cumpra o disposto no artigo em referência como, ainda, aumente, pelo tempo da penalidade perseguida pelo IRMP, as manifestações voltadas à promoção e difusão da participação da mulher na política (fl. 206). **Todavia, tal pedido não tem amparo legal. (Fl. 229)**

O Ministério Público Eleitoral, por sua vez, defende que não cabe ao judiciário aplicar qualquer outra penalidade ao ilícito do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos que não seja a de cassação do tempo de propaganda partidária, a qual cumpre adequadamente o propósito de coibir eventual desrespeito à reserva de tempo prevista.

Apesar das dificuldades normativas e operacionais, entendo que a solução trazida pela agremiação partidária é inteligente e prestigia a finalidade da norma. Todavia, a sua adoção é inaplicável pela falta de previsão normativa, bem como pela difícil fiscalização a ser realizada.

Desse modo, sem razão o partido requerente, já que a sanção a ser aplicada consiste na cassação do tempo equivalente a cinco vezes ao da inserção ilícita no semestre seguinte, ressaltando que a reserva de 10% do tempo destinado ao partido à promoção e difusão da participação política feminina continuará a ser observado no tempo que restar de propaganda.



Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes:

Recurso especial. Representação. Propaganda partidária. Art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95. Participação política feminina.

1. Inobservância da reserva legal de 10% do tempo da propaganda partidária a ser destinado ao incentivo da participação feminina na política (Lei nº 9.096/95, art. 45, IV).

2. A infração às disposições do *caput* e do § 1º do art. 45 da Lei nº 9.096/95 atrai a sanção prevista no § 2º do referido artigo.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-REspe nº 105-92, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 11.9.2014 – grifei)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. INSERÇÕES. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA. PROMOÇÃO. INOBSERVÂNCIA. IRREGULARIDADE. SANÇÃO. APLICAÇÃO. CÁLCULO. DESPROVIMENTO.

1. O partido político que não promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o mínimo de 10% (dez por cento) do tempo de sua inserção de propaganda partidária, estará sujeito à sanção prevista no art. 45, § 2º, II, da Lei nº 9.096/95.

[...]

(AgR-REspe nº 161-28/ES, de minha relatoria, DJe de 12.6.2015 – grifei)

Do recurso do Ministério Público Eleitoral

I – VIOLAÇÃO AO ART. 45, *CAPUT*, IV E § 2º, II, DA LEI Nº 9.096/95:

Consoante relatado, o TRE/MG, analisando as inserções estaduais veiculadas pelo recorrido nos dias 1º de maio, 8, 10, 12, 15, 17, 19, 22, 24 e 26 de junho de 2015, concluiu que o PROS não obedeceu ao disposto no art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95 e, **por maioria**, aplicou a penalidade do art. 45, § 2º, II, da referida lei¹⁰, considerando a média das infrações realizadas, **nos termos do voto divergente a seguir transcrito:**

¹⁰ Lei nº 9.096/95

Art. 45 [...]

§ 2º O partido que contrariar o disposto neste artigo será punido:

[...]

II – quando a infração ocorrer nas transmissões em inserções, com a cassação de tempo equivalente a 5 (cinco) vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte.



Aderindo integralmente às razões que conduziram o i. Relator a julgar procedente a representação, peço vênias para divergir do parâmetro tomado para aplicação da sanção de perda de tempo de propaganda partidária no segundo semestre de 2015.

Conforme exposto no voto de Relatoria, o descumprimento da norma prevista no art. 45, IV, da Lei nº 9.096/1995 foi total, e, em se tratando de inserções veiculadas em praças distintas, faz-se necessário que o comando legal seja observado em cada uma delas, devendo-se proceder à análise dos respectivos tempos de divulgação da propaganda de forma separada.

No entanto, entende o i. Relator que a pena se calcula de acordo com a maior infração realizada, entendimento com o qual não coaduno.

Com a devida vênia, tenho defendido que, em atenção ao princípio da proporcionalidade entre ilícito e sanção, o cálculo da perda de tempo de propaganda partidária deve ser feito tomando-se o quantum do descumprimento global, calculado pela média do tempo exigido e do tempo efetivamente veiculado, e não, isoladamente, o quantum do descumprimento mais severo.

No caso dos autos, tem-se a seguinte situação:

Emissora	Tempo total de propaganda utilizado	Cota de 10%	Tempo total da mulher	Atendeu à norma?
TV Globo Minas	9min30s	57s	0	Não
I. Uberlândia	2min	12s	0	Não
I. Ituiutaba	2min	12s	0	Não
I. Juiz de Fora	2min	12s	0	Não
I. Araxá	2min	12s	0	Não

O e. Relator toma por base de cálculo da sanção a infração perpetrada na TV Globo Minas, veículo em que menos tempo foi destinado ao cumprimento da norma.

Com a devida vênia, a tomar-se para cálculo da penalidade o tempo de 57 segundos, tem-se, ao que me parece, uma sanção desproporcional à infração.

Com base nos dados dos autos, a inserção ilícita (tempo que deveria ser destinado ao cumprimento da norma e não o foi) soma, em todas as emissoras, **1min45s (57s + 12s + 12s + 12s + 12s) do total de tempo veiculado**. Considerando-se que a infração foi perpetrada em 5 emissoras, tem-se a média da infração calculada como 21s. A sanção, portanto, deve corresponder a cinco vezes esse tempo, o que perfaz 1min45s.

Pelo exposto, **ACOMPANHO O RELATOR NO JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO**, para condenar o PROS à cassação do tempo de transmissão de propaganda partidária a que faria jus no próximo semestre, **MAS FIXO O QUANTUM DA PENALIDADE EM 1 MINUTO E 45 SEGUNDOS**, equivalente a cinco vezes o tempo usurpado do mínimo que deveria ser

utilizado para promover e difundir a participação política feminina.

É como voto. (Fls. 231-233)

Como visto no voto divergente acima transcrito, a maioria dos membros da **Corte Regional** defendeu que, **em atenção ao princípio da proporcionalidade entre ilícito e sanção**, o cálculo da perda de tempo de propaganda partidária deveria ser feito tomando-se a **média** do tempo das infrações praticadas em cada emissora.

Todavia, esta Colenda Corte – no julgamento do AgR-REspe nº 149-05/MG, de relatoria do Min. Henrique Neves, *DJe* de 24.4.2016, em que também se observou a veiculação de inserções em praças distintas – manteve o entendimento do Tribunal *a quo*, segundo o qual, em hipóteses tais, a penalidade deve ser aplicada considerando a **maior infração** verificada.

Entretanto, diante da importância da norma relativa à participação das mulheres na política e da necessária interpretação finalística que lhe deve ser conferida, proponho uma nova reflexão sobre o tema, **não havendo espaço para que a Justiça Eleitoral, valendo-se dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, abrande a aplicação da penalidade prevista no art. 45, § 2º, II, da Lei dos Partidos Políticos.**

Afinal, penso que uma leitura mais atenta do inciso II do § 2º do art. 45 não deixa dúvida de que a sanção deve ser “*a cassação de tempo equivalente a 5 (cinco) vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte*”.

Ora, a lei fala em inserção ilícita, e não em parte da inserção ilícita.

O uso da prerrogativa de municipalização das inserções estaduais, também denominada “quebra de praça” – que se dá por conta e risco do partido político –, não pode afastar as regras previstas no art. 45 da Lei nº 9.504/97, que deverão ser observadas em cada uma das localidades em que veiculada a propaganda partidária, conforme já decidiu esta Corte Superior:

PROGRAMA	PARTIDÁRIO.	INSERÇÕES	REGIONAIS.
VEICULAÇÃO.	CONTEÚDO	DIFERENCIADO.	MUNICÍPIOS.



ART. 45, IV, DA LEI Nº 9.096/97. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA.

1. Na espécie, não há como, em sede de recurso especial, rever a conclusão da Corte Regional Eleitoral e as premissas fáticas no sentido de que houve a divulgação de inserções estaduais com conteúdo diferenciado no estado e de que, naquelas veiculadas na capital, não se observou a reserva legal de 10% do tempo a ser destinado ao incentivo da participação feminina na política, conforme previsto no inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.096/95.

2. O incentivo à participação feminina no âmbito da propaganda partidária, como ação afirmativa, merece ser interpretado de forma a conferir a maior efetividade possível à norma.

3. Assim, se houve a denominada “municipalização” de inserções estaduais, com a veiculação de conteúdo diverso em determinadas localidades, cujo cabimento não é discutido nos autos, tal procedimento permitido não pode servir, de qualquer sorte, de mecanismo para que a previsão legal não seja respeitada, uma vez que as agremiações concentrariam uma maior proporção de divulgação de tal incentivo nos municípios de menor eleitorado ou nas televisões de menor audiência para, com isso, simplesmente ignorar o dispositivo legal nas capitais e cidades de maior população ou nos meios de comunicação de maior alcance.

4. A admissão de exibição de propagandas diferenciadas nos estados ou nos municípios não tem o condão de afastar as regras do art. 45 da nº Lei 9.096/95, que deverão ser observadas em cada uma das localidades em que veiculada a propaganda partidária.

5. Ainda que se admita a divisão deste direito para a apresentação de propagandas específicas para determinada área – o que é ajustado diretamente entre as agremiações e as emissoras de televisão –, a infração às regras do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos deve ser aplicada considerando-se a integralidade do tempo do semestre seguinte em toda a circunscrição abrangida (nacional ou regional).

Recurso especial a que se nega provimento.

(REspe nº 523-63, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 14.4.2014 – grifei)

Com efeito, na medida em que a distribuição do tempo de propaganda não observa o critério da “quebra de praça”, sendo concedido um tempo total a cada agremiação, sem proceder à individualização por município ou emissora, a aplicação da sanção deve seguir a mesma regra.

Desse modo, não importa se a agremiação partidária cumpriu parcialmente a norma – se destinou 10% em determinado município ou se observou parte desse percentual na veiculação das inserções –, o cálculo da



penalidade deve incidir, a meu ver, sobre a integralidade do tempo que deveria ter sido destinado à propaganda afirmativa em favor da participação feminina na política.

Se o partido tem direito a veicular propaganda partidária gratuita, devendo reservar pelo menos 10%, repita-se, pelo menos 10%, para promover e difundir a participação da mulher no cenário político, e não o faz, a referida propaganda é ilícita! Ou seja, o ilícito corresponde ao tempo total que deveria ter sido observado pela legenda para o cumprimento da regra.

In casu, no conflito entre direitos e bens jurídicos protegidos, deve o operador do direito se socorrer de **regras de hermenêutica** para se alcançar a verdadeira finalidade da norma, sendo a **interpretação teleológica** mais adequada para a hipótese presente.

Isto porque o **método de interpretação teleológica** encontra-se previsto no artigo 5º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro que assim dispõe: "*Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*".

Tal interpretação busca investigar o fim colimado pela lei como elemento fundamental para descobrir o sentido e o verdadeiro alcance da mesma, ou seja, toma-se em consideração o espírito e a razão de existir da norma.

Se a leitura do texto levar a uma interpretação que aniquila ou prejudica o interesse ou valor que a norma visa proteger, então essa interpretação não é a mais adequada, pois a uma norma deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê.

Assim, quanto ao parâmetro para aplicação da sanção prevista no art. 45, § 2º, II, da Lei dos Partidos Políticos, tenho que a solução mais justa e que melhor atende à finalidade da norma é considerar o **tempo total** que deveria ser destinado pelo partido à difusão da participação feminina no cenário político, **ainda que parcial o descumprimento da reserva legal**.

Na atual conjuntura, em que se busca uma maior participação das mulheres na política, a relativização da sanção prevista no art. 45, § 2º, II,



da Lei dos Partidos Políticos importará um esvaziamento da **essência da norma**.

Não podemos olvidar que a Constituição Federal de 1988, a despeito de não contemplar expressamente a proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais, reconhece, ainda que de forma implícita ou indireta¹¹, o dever de preservação desse conteúdo essencial.

Como bem pontuou Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco¹²:

Embora omissa no texto constitucional brasileiro, a ideia de um núcleo essencial decorre do modelo garantístico utilizado pelo constituinte.

A não admissão de um limite ao afazer legislativo tornaria inócua qualquer proteção fundamental.

Portanto, a primordial finalidade do princípio de proteção ao núcleo essencial do direito fundamental é delimitar a atuação do legislador e mesmo do próprio intérprete em eventual juízo de ponderação.

Por outro lado, a garantia do conteúdo essencial não pode ser entendida como um simples obstáculo à ação do legislador, numa função puramente defensiva, mas deve contemplar uma visão mais ativa, com adoção de diretrizes positivas de forma a assegurar a concretização dos direitos fundamentais.

Conforme já decidiu esta Corte Superior, o incentivo à participação das mulheres no âmbito da propaganda partidária, como ação afirmativa, merece ser interpretado de forma a conferir a maior efetividade possível a norma.

Nessa esteira, o não cumprimento da condição imposta pelo legislador aos partidos – no sentido de destinar **pelo menos 10% (dez por**

¹¹ Constituição Federal

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

IV – os direitos e garantias individuais.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.



cento) do tempo de sua propaganda partidária gratuita para promover e difundir a participação política feminina, percentual já bastante reduzido – poderá configurar lesão ao princípio do núcleo essencial.

Em outras palavras, a destinação de pelo menos 10% do tempo de propaganda partidária à promoção feminina na política caracteriza um mínimo existencial do direito fundamental à igualdade de gênero e qualifica-se como limite do limite, jamais podendo ser atingido.

Nos termos por mim manifestados em diversos julgados relativos a esse tema – e também aqui, ao afastar a suposta violação ao art. 45, IV, da Lei dos Partidos Políticos, apontada pelo recorrido em seu recurso –, muito embora haja previsão expressa, em sede constitucional, da igualdade entre homens e mulheres, o dispositivo em comento foi inserido na legislação eleitoral com o intuito de garantir a concretização da igualdade de gênero na política brasileira.

A Lei nº 12.034/2009, ao incluir que os partidos devem observar o mínimo de 10% da propaganda partidária no rádio e na televisão para promover e difundir a participação política feminina, buscou certamente corrigir ou pelo menos atenuar um déficit histórico e secular de sub-representação feminina que existe na política brasileira, fazendo com que o Brasil ocupe no cenário mundial uma colocação vexatória.

E como corrigir o déficit de representação feminina na política nacional se a interpretação da norma não for coerente com o sistema?

Daí a importância de conferirmos uma interpretação sistemática ao inciso IV do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos e, por conseguinte, sermos rigorosos na aplicação da sanção prevista no art. 45, § 2º, II. A regra é muito clara ao dispor que os partidos devem promover e difundir a participação política feminina, dedicando **o mínimo de 10% (dez por cento)** da sua propaganda partidária gratuita para essa finalidade, o qual deve ser obrigatoriamente observado.

Penso que essa evolução jurisprudencial vai justamente ao encontro da evolução normativa que vem, paulatinamente, ocorrendo.

E vou além. Entendo que o tempo cassado deverá ser utilizado pela Justiça Eleitoral para promover propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina na política, nos moldes previstos no art. 93-A da Lei nº 9.504/97¹³.

Com efeito, a mera cassação do tempo destinado à veiculação de propaganda partidária, conquanto implique sanção à legenda, não é capaz de alcançar a finalidade inerente às normas que visam ao incremento da participação feminina na política.

Ademais, visando conferir especial relevo ao caráter pedagógico da sanção, que visa desestimular a burla à reserva legal do mencionado art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95, tenho que o tempo cassado não poderá ser descontado para o cálculo do limite mínimo a ser observado pelos partidos, para a promoção da participação política feminina, no próximo semestre a que fizer jus à veiculação de inserções de propaganda partidária.

Em síntese, com o intuito de assegurar a máxima efetividade à norma em questão – de forma a garantir a concretização da igualdade de gênero na política brasileira, um tema caro para a Justiça Eleitoral, porquanto fundamental para o fortalecimento da democracia –, entendo que:

a) no caso de descumprimento da reserva legal estabelecida no art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95, ainda que parcial, a **penalidade deve ser calculada com base na integralidade do tempo que deveria ser destinado pelo partido à difusão da participação feminina no cenário político**. Assim, se 20 minutos forem deferidos à legenda para veicular, no semestre, sua propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, e não destinar 2 minutos para a promoção e difusão da participação política feminina, perderá 10 minutos do tempo destinado à propaganda partidária, a que faria jus no próximo semestre a que tiver direito à distribuição do horário de propaganda partidária, **ainda que tenha observado parcialmente a norma;**

¹³ Lei nº 9.504/97

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

b) o tempo cassado deverá ser utilizado pela Justiça Eleitoral para promover propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina na política, nos moldes previstos no art. art. 93-A da Lei nº 9.504/97, e não poderá ser descontado para a aferição da reserva legal prevista no art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95.

Na espécie, foram deferidos ao PROS 10 minutos para veiculação de inserções regionais no primeiro semestre de 2015 (fl. 34). Demonstrada a inobservância do art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95, deve ser considerada, para o cálculo da punição prevista no art. 45, § 2º, II, do referido diploma, a integralidade do tempo que deveria ser destinado pelo partido à difusão da participação feminina, 1 minuto, resultando na condenação do partido à perda de 5 minutos do tempo de inserções na televisão, no semestre seguinte a que tiver direito à distribuição do horário de propaganda partidária gratuita.

Ante o exposto, **nego provimento ao recurso especial do PROS – Estadual e dou provimento ao recurso especial do *Parquet* Eleitoral** para, reconhecendo a violação ao art. 45, IV e § 2º, da Lei nº 9.096/95, **determinar a cassação de 5 minutos da transmissão de propaganda partidária do PROS – Estadual**, no próximo semestre a que fizer jus à veiculação de inserções regionais, tempo que deverá ser utilizado pela Justiça Eleitoral para promover propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina na política.

É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhor Presidente, em todos esses casos idênticos, apenas farei uma ressalva, para não ter de refazer toda a matéria. Mas, debatida a questão, a decisão do Tribunal é soberana, acompanho o voto da eminente relatora, ressaltando o meu ponto de vista.



EXTRATO DA ATA

REspe nº 181-10.2015.6.13.0000/MG. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrente: Partido Republicano da Ordem Social (PROS) – Estadual (Advogados: Tiago Gaudereto Stringheta – OAB: 106373/MG e outro). Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Partido Republicano da Ordem Social (PROS) – Estadual (Advogados: Tiago Gaudereto Stringheta – OAB: 106373/MG e outro). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial do PROS – Estadual e deu provimento ao recurso especial eleitoral do Ministério Público Eleitoral, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Napoleão Nunes Maia Filho, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 20.9.2016.