



ONMP

OBSERVATÓRIO NACIONAL
DA MULHER NA POLÍTICA

NOTA TÉCNICA 05/2024

Resoluções eleitorais de 2024

Avaliação do impacto sobre as candidaturas femininas

Roberto Carlos Martins Pontes e Ana Luiza Backes

WWW.CAMARA.LEG.BR/ONMP

Câmara dos Deputados
Secretaria da Mulher
Observatório Nacional da Mulher na Política

Coordenação-Geral do Observatório Nacional da Mulher na Política
Deputada Federal Yandra Moura (UNIÃO/SE)

Coordenação dos Eixos Temáticos

Eixo 1 | Violência Política contra a Mulher
Deputada Federal Daiana Santos (PCdoB/RS)

Eixo 2 | Atuação Parlamentar e Representatividade
Deputada Federal Amanda Gentil (PP/MA)

Eixo 3 | Atuação Partidária e Processos Eleitorais
Deputada Federal Tabata Amaral (PSB/SP)

Chefe de Gabinete da Secretaria da Mulher
Ana Cláudia Ellery Lustosa da Costa

Coordenação-Geral de Pesquisa
Ana Cláudia Oliveira

Revisão da Nota Técnica
Ana Cláudia Oliveira
Cristiane Bernardes

NOTA TÉCNICA ONMP 05/2024

Assunto: Resoluções eleitorais de 2024 – Avaliação do impacto sobre as candidaturas femininas

Eixo Temático: Atuação Partidária e Processos Eleitorais (Eixo 3)

Data de Publicação: 23/04/2024

Autoria: Roberto Carlos Martins Pontes¹ e Ana Luiza Backes²

¹ Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados (Área I: Direito Constitucional e Eleitoral)

² Pesquisadora associada ao ONMP e Consultora Legislativa aposentada da Câmara dos Deputados (Área XIX: Ciência Política e Sociologia Política)

SUMÁRIO

1. Introdução	4
2. Resolução nº 23.730/2024 (fundo eleitoral).....	5
2.1 Dispositivos.....	5
2.2 Análise	5
3. Resolução nº 23.731/2024 (prestação de contas)	6
3.1 Dispositivos.....	6
3.2 Análise	7
4. Resolução nº 23.729/2024 (registro de candidatura).....	8
4.1 Dispositivos.....	8
4.2 Análise	8
5. Resolução nº 23.732/2024 (propaganda eleitoral).....	9
5.1 Dispositivos.....	9
5.2 Análise	10
5.2.1 Distribuição do tempo na programação	11
5.2.2 Penalidades.....	11
5.2.3 Transparência e fiscalização	11
6. Resolução nº 23.734/2024 (sistemas eleitorais, totalização dos votos, proclamação dos resultados e diplomação)	12
6.1 Dispositivos.....	12
6.2 Análise	12
7. Resolução nº 23.735/2024 (ilícitos eleitorais).....	13
7.1 Dispositivos.....	13
7.2 Análise	14
8. Outros temas relevantes de interesse geral	15
8.1 Candidaturas de pessoas negras	15
8.2 Cotas para indígenas	15
8.3 Propaganda.....	15
8.3.1. Fake news	15
8.3.2 Deep fake.....	17
8.3.3 Artistas e eleições.....	17
8.3.4 Doações (via PIX)	17

1. Introdução

A presente Nota Técnica tem por objetivo avaliar os impactos das regras contidas nas resoluções aprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para a regulamentação das eleições municipais de 2024, especificamente no que concerne às candidaturas femininas.

Importa destacar que as leis que serão aplicadas ao pleito de 2024 são basicamente as mesmas que vigoraram nas eleições de 2020 e 2022, salvo pela instituição das federações partidárias (Lei nº 14.208/2021) e da regra 80/20 para a distribuição das sobras eleitorais (Lei nº 14.211/2021), ambas aplicadas apenas ao pleito de 2022.

Vale o registro, pela relevância da matéria, que em abril de 2022 foi promulgada a EC nº 117/2022, que constitucionalizou a regra que garante a distribuição de recursos dos fundos públicos e da propaganda gratuita às candidaturas femininas na proporção do número de candidatas, observado o mínimo de 30%. Embora já estivesse sendo aplicada, em função de entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) e do TSE, consideramos a constitucionalização um importante marco na trajetória da consolidação da participação feminina na política.

As eleições de 2024 também serão as primeiras em âmbito municipal sob a vigência da Lei 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher.

Por fim, igualmente merece registro a aprovação pela Câmara dos Deputados do PL nº 4.438/2023 (Minirreforma Eleitoral³), que altera pontos específicos da legislação eleitoral e partidária. Ainda que o Senado não tenha dado seguimento à apreciação deste projeto, algumas das questões nele discutidas foram incorporadas às resoluções do TSE, mesmo que com textos distintos. Referimo-nos, por exemplo, à definição de uma data para que o próprio TSE passe a divulgar os percentuais de candidaturas femininas em cada partido e a positivação dos critérios para caracterização da fraude à cota de gênero.

Embora o contexto seja de certa estabilidade normativa, tanto o STF, quanto o TSE, tomaram decisões sobre outras temáticas que impactarão as eleições de 2024, como é o caso das regras das sobras eleitorais. Ao longo desta Nota Técnica, trataremos de algumas dessas decisões.

Especificamente em relação aos atos normativos editados pelo TSE, foram aprovadas doze resoluções⁴ sobre diversos temas: i) Calendário eleitoral; ii) Cadastro Eleitoral para as Eleições 2024; iii) Atos gerais do processo eleitoral; iv) Fiscalização e auditoria; v) Pesquisas eleitorais; vi) Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); vii) Prestação de contas; viii) Representações e reclamações; ix) Registro de

³ Com este nome ficou conhecido o [PL 4.438/23](#), aprovado pela Câmara no ano passado e enviado ao Senado, onde continua em tramitação. O Senado parece estar tomando o caminho de votar o novo Código Eleitoral, em vez de aprovar uma lei “avulsa”, como seria o PL 4.438/23. O projeto de novo Código foi votado pela Câmara em 2021, e notícias de abril de 2024 indicam a intenção da Câmara Alta de proceder a sua votação em breve (Ver [PLP 112/21](#)).

⁴ <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024/normas-e-documentacoes/normas-e-documentacoes-eleicoes-2024>

candidatura; x) Propaganda eleitoral; xi) Sistemas eleitorais, totalização dos votos, proclamação dos resultados e diplomação; e xii) Ilícitos eleitorais.

A fim de cobrirmos todos os aspectos relacionados às matérias sobre a participação das candidatas no pleito de 2024, optamos por analisar separadamente cada uma das resoluções.

As resoluções que não guardam pertinência com o objeto central desta Nota Técnica ou que não trazem inovações relevantes em relação a pleitos passados não serão examinadas de forma mais detalhada. São as seguintes: i) Resolução nº 23.737/2024 (Cadastro eleitoral); ii) Resolução nº 23.731/2024 (Atos gerais do processo eleitoral de 2024); iii) Resolução nº 23.736/2024 (Fiscalização e auditoria); iv) Resolução nº 23.727/2024 (Pesquisas eleitorais); v) Resolução nº 23.733/2024 (Representações e reclamações).

Ao longo da análise, destacaremos as contribuições do Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) durante as audiências públicas promovidas pelo TSE em janeiro de 2024 e que foram contempladas nas versões finais das resoluções. O ONMP apresentou ao todo dez sugestões de aperfeiçoamento das regras eleitorais nas audiências deste ano, um trabalho que foi fruto da construção coletiva de argumentações realizadas por pesquisadoras/es e especialistas parceiros do ONMP, a partir de evidências de pesquisa de dados da participação feminina nas eleições reunidas ao longo dos últimos anos.

Esclarecemos, ainda, que a Corte Superior Eleitoral vem adotando, sempre que possível, a técnica legislativa de alterar as resoluções de pleitos anteriores em vez de editar sempre novos atos normativos a cada eleição.

2. Resolução nº 23.730/2024 (Fundo Eleitoral)

A Resolução nº 23.730/2024 altera a Resolução 23.605/2019, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do FEFC.

2.1 Dispositivos

Art. 6º (...)

6º Após o recebimento dos recursos financeiros do FEFC, o diretório nacional do partido político deverá providenciar imediatamente a divulgação, em sua página de internet, do valor total do FEFC e os critérios de distribuição desses recursos aos seus candidatos.

2.2 Análise

A principal alteração se refere à divulgação na página eletrônica do partido sobre os valores recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. A divulgação dos critérios para a distribuição dos recursos já tinha previsão legal desde 2017.

Entendemos ser positiva essa medida, pois a divulgação dos valores pode ser um estímulo ao exercício do controle social, bem como dos próprios atores políticos nas ações de fiscalização da regular distribuição dos recursos.

3. Resolução nº 23.731/2024 (Prestação de Contas)

A Resolução nº 23.731/2024 altera a Resolução 23.607/2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.

3.1 Dispositivos

Art. 17 (...) (*trata dos recursos do FECF*)

§ 4º.....

III - os percentuais de candidaturas femininas e de candidaturas de pessoas negras serão obtidos pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional, sendo os percentuais apurados pelo Tribunal Superior Eleitoral ao término do registro de candidatura, observado o calendário eleitoral, e divulgados na página sua página⁵ da internet.

§ 5º-A A regularidade da aplicação mínima dos percentuais mencionados nos incisos I e II do § 4º deste artigo será apurada na prestação de contas do diretório nacional do partido político, que deverá abrir contas bancárias específicas para comprovar a regularidade da destinação dos recursos.

§ 10. Os recursos correspondentes aos percentuais previstos no § 4º deste artigo⁶ devem ser distribuídos pelos partidos até 30 de agosto no ano das eleições.

Art.19 (...) (*trata de recursos do Fundo Partidário aplicados em campanhas*)

§ 3º

III - os percentuais de candidaturas femininas e de candidaturas de pessoas negras serão obtidos pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional, sendo os percentuais apurados pelo Tribunal Superior Eleitoral ao término do registro de candidatura, observado o calendário eleitoral, e divulgados na página sua página da internet.⁷

§ 10. Os recursos correspondentes aos percentuais previstos no § 3º deste artigo devem ser distribuídos pelos partidos até 30 de agosto no ano das eleições.

⁵ A repetição da palavra “página” (neste inciso e no inciso III do art. 19) ocorre no texto aprovado pelo TSE, que optamos por manter aqui sem alterações, apesar de se tratar evidentemente de um erro textual da norma, por não afetar a compreensão do conteúdo do inciso. (Nota da revisão)

⁶ Percentuais referentes à proporção de candidaturas femininas e de pessoas negras dos partidos.

⁷ Em 2022, a aferição era feita em nível estadual. O texto do inciso III do art. 19 da Res. 23.605/19 era o seguinte: “III - os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras será obtido pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas da representação do partido político **na circunscrição** do pleito.”

3.2 Análise

Há relatos de partidos políticos que sustentam ser a divergência entre os percentuais de candidaturas de mulheres e pessoas negras calculados pelas agremiações e pela Justiça Eleitoral um dos principais motivos para a aplicação de sanções judiciais, em razão da irregular distribuição de recursos a esses grupos. Sendo assim, parece-nos claro que a distribuição realizada a partir de informações providas pela própria Justiça Eleitoral esvaziará muitas controvérsias acerca dos valores.

Por essa razão, uma das novidades trazidas pelo calendário eleitoral deste ano é o estabelecimento de uma data-limite (20 de agosto) para que o TSE divulgue em sua página os percentuais de candidaturas de femininas e de pessoas negras registradas por partido político que irão nortear a destinação dos recursos do fundo partidário e do FEFC. Tal inovação, inicialmente proposta pela Câmara, no PL 4.438/23 (Minirreforma Eleitoral), prestigia a segurança jurídica, favorece o acompanhamento pelos interessados e evita a aplicação de sanções aos partidos por pequenas divergências.

Quanto ao prazo para distribuição dos recursos públicos do FEFC e do Fundo Partidário às candidaturas femininas e de pessoas negras, cuja data limite foi estabelecida em 30 de agosto, houve razoável antecipação, o que também favorece a aplicação dos recursos pelas candidatas em suas campanhas. Nas eleições de 2022, os partidos puderam fazer a distribuição dos recursos das cotas até 13 de setembro, data muito próxima a do pleito eleitoral, que ocorreu no dia 2 de outubro.

Ora, havendo conhecimento do percentual a ser aplicado sobre o valor total dos recursos públicos destinados pelos partidos às campanhas eleitorais, via publicização pelo próprio TSE, não seria razoável a demora na distribuição desses recursos.

Em síntese, consideramos que essas modificações são importantes e estão alinhadas com os esforços para o fortalecimento da participação da mulher na política.

Importa também ressaltar que a inserção dos dispositivos referentes ao prazo máximo ocorreu após as audiências públicas realizadas pelo TSE em janeiro. Especificamente a mudança referente à data-limite para repasse às candidaturas femininas e pessoas negras, possibilitando um planejamento mais eficaz das campanhas pelas candidatas, foi integrada à Resolução a partir de contribuições oferecidas do pelo ONMP durante as audiências.

Quanto ao disposto no inciso III do art. 19, que se refere aos recursos do Fundo Partidário, chama a atenção a mudança no entendimento do TSE quanto ao critério de aferição para fins de distribuição dos recursos públicos, que deverá ser feita em nível nacional e não em cada circunscrição, tal como era previsto na disciplina do pleito de 2022.

Nesse ponto específico, não vislumbramos claramente nem avanço nem retrocesso no que diz respeito ao fortalecimento das candidaturas femininas. Há que discutir melhor qual modelo de distribuição favoreceria as candidaturas femininas, se este definido a partir dos dados nacionais ou outro a partir dos regionais. De qualquer forma, o modelo adotado tem a vantagem de aumentar a segurança jurídica, por permitir a divulgação dos índices de candidaturas femininas pelo TSE, que ademais seriam os mesmos para a distribuição dos dois fundos, o partidário e o eleitoral. Além

disso, a concentração em nível nacional permite um melhor controle pelos partidos na distribuição entre as instâncias regionais.

4. Resolução nº 23.729/2024 (Registro de Candidatura)

A Resolução nº 23.729/2024 altera a Resolução 23.609/2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições.

4.1 Dispositivos

Art. 17. (...)

§ 3º-A O partido ou a federação que disputar eleição proporcional deverá apresentar lista com ao menos uma candidatura feminina e uma masculina para cumprimento da obrigação legal do percentual mínimo de candidatura por gênero.

Art. 20. (...)

§ 5º A conclusão, nas ações referidas no § 1º deste artigo, pela utilização de candidaturas femininas fictícias, acarretará a anulação de todo o DRAP e a cassação de diplomas ou mandatos de todas as candidatas e de todos os candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de sua participação, ciência ou anuência, com a consequente retotalização dos resultados e, se a anulação atingir mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos da eleição proporcional, a convocação de novas eleições. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

4.2 Análise

Vale destacar uma regra específica que, a rigor, não configura uma inovação, mas pode representar um importante precedente para casos concretos que poderão surgir nas eleições de Vereadores em 2024.

Referimo-nos à hipótese de o volume de votos anulados em razão da fraude à cota de gênero superar 50% dos votos até então válidos, com a consequente invalidação de toda a eleição, até mesmo daqueles eleitos por partidos que não cometeram atos ilícitos. Se a chapa invalidada tiver mais de 50% dos votos do município para vereador, anula-se a eleição, e procede-se a novo pleito, o que leva a uma renovação integral da Câmara Municipal.

Essa regra foi recentemente aplicada em casos concretos relativos às eleições para Vereadores de 2020, nos Municípios de Alto Santo-CE⁸ e Gilbués-PI⁹. Observe-se que a aplicação da regra aconteceu em 2023, praticamente ao fim do mandato daquelas Câmaras de vereadores, que tiveram sua composição radicalmente alterada durante a legislatura.

⁸ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Novembro/tse-confirma-novas-eleicoes-para-o-cargo-de-vereador-de-alto-santo-ce>

⁹ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/tse-determina-novas-eleicoes-para-renovacao-integral-da-camara-municipal-de-gilbues-pi>

Esse entendimento, embora possa parecer injusto à primeira vista, já que mesmo os partidos ou candidatos que não tenham contribuído para a fraude serão atingidos, decorre de expressa previsão legal (Código Eleitoral; art. 224).

Em relação ao cumprimento da cota de gênero, é importante também registrar que a candidatura única continua sendo proibida¹⁰:

“Art.17.
.....

§ 3º-A O partido ou a federação que disputar eleição proporcional deverá apresentar lista com ao menos uma candidatura feminina e uma masculina para cumprimento da obrigação legal do percentual mínimo de candidatura por gênero.

.....

§ 4º-A No caso de federação, o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º deste artigo aplica-se à lista de candidaturas globalmente considerada e às indicações feitas por partido para compor a lista.

No caso de federação, a exigência do mínimo de mulheres continuará aplicando-se à lista de candidaturas globalmente considerada e às indicações feitas por partido para compor a lista (este ponto havia suscitado alguma controvérsia na eleição de 2022).

5. Resolução nº 23.732/2024 (Propaganda eleitoral)

A Resolução nº 23.732/2024 altera a Resolução 23.610/2019, que dispõe sobre a propaganda eleitoral.

5.1 Dispositivos

Art. 68. Os arquivos com as peças de propaganda eleitoral serão entregues às emissoras conforme deliberado na reunião para elaboração do plano de mídia, acompanhados do formulário do Anexo IV desta Resolução, no qual constará campo para que seja informado o percentual do programa destinado a candidatas mulheres, a candidatas negras e a candidatos negros, nos termos do § 1º do art. 77 desta Resolução.

§1º Se for eletrônica a entrega, os arquivos mencionados no caput deste artigo deverão estar acompanhados de todas as informações indicadas no formulário do Anexo IV desta Resolução e o procedimento deverá observar:

..... (NR)

“Art. 77. (...)

§ 4º Os parâmetros previstos nos incisos do § 1º deste artigo deverão ser observados tanto globalmente quanto se separando o tempo no rádio e na televisão e, em cada um desses meios, nos blocos e nas inserções.

§ 5º A aferição do disposto no § 4º deste artigo será feita no período total de campanha e em cada ciclo semanal da propaganda.

¹⁰ O tema não constou da Resolução de registro das eleições anteriores, mas foi decidido pelo TSE em junho de 2022, em resposta à Consulta 0600251-91.2022.6.00.000. A respeito, veja-se <https://www.conjur.com.br/2022-jun-30/tse-indica-candidatura-unica-camara-ofendera-cota-genero/>

§ 6º Comprovado o não atingimento dos percentuais destinados às candidaturas de mulheres e de pessoas negras em um ciclo semanal de propaganda eleitoral gratuita, o tempo faltante deverá ser compensado nas semanas seguintes, pelo período necessário para assegurar o cumprimento da proporcionalidade até o fim da campanha.

§ 7º As candidatas e os candidatos prejudicadas(os) pelo descumprimento do disposto nos §§ 1º a 6º deste artigo poderão requerer judicialmente a compensação do tempo de propaganda a que têm direito, observado o procedimento previsto no art. 96 da Lei nº 9.504/1997.

§ 8º Para assegurar a eficácia da decisão judicial que determine a compensação de tempo, poderão ser adotadas medidas coercitivas, incluída a cominação de multa processual até seu efetivo cumprimento.

§ 9º Para possibilitar o controle das regras previstas neste artigo, os tribunais eleitorais disponibilizarão, em suas páginas na internet, a informação sobre o tempo de propaganda gratuita destinado às candidaturas de mulheres e de pessoas negras, que será extraída dos dados fornecidos pelos partidos políticos, federações e ligações pelos formulários dos Anexos III e IV desta Resolução. (NR)

5.2 Análise

De um modo geral, a regra continua sendo que mulheres devem receber parcela do tempo de TV na proporção equivalente à quantidade de candidatas, assegurado o mínimo de 30%, aferido na circunscrição.

Como já dito, a divulgação dos percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras pela própria Justiça Eleitoral trará benefícios para o processo eleitoral. Assim, depois de definido o tempo destinados a homens e mulheres, deve ser apurado o percentual de negros em cada uma destas parcelas, e o tempo então distribuído respectivamente entre homens brancos e negros, e entre mulheres, brancas e negras.

Merece atenção o fato de que a lei não determina que o tempo seja distribuído igualmente entre todos os candidatos. Os partidos podem avaliar que é importante concentrar o tempo em um candidato, para aumentar suas chances. Nunca é demais lembrar que o objetivo principal dos partidos é eleger candidatos(as), e para isto têm de traçar estratégias de viabilidade eleitoral no momento de distribuir recursos.

Raciocínio análogo pode ser feito em relação à distribuição de recursos financeiros para campanhas de candidatas. Assim como não há garantia para candidatos homens, não deve haver para candidatas mulheres. Ou seja, não há garantia legal de distribuição de recursos em parcelas iguais (nem mesmo de parcela mínima), no que se refere aos recursos públicos.

A rigor, trata-se de decisão que se insere essencialmente no âmbito da autonomia partidária: cabe ao partido decidir sua estratégia eleitoral e investir mais nas candidaturas com maior potencial de sucesso eleitoral. A lei define, corretamente, que um percentual mínimo de recursos públicos seja destinado às mulheres – mas não como estes recursos devem ser distribuídos entre as candidatas. E nos parece correto que assim seja. O objetivo da lei ao definir cota de recursos públicos para mulheres e negros também é o de **eleger** mais candidatas, e uma distribuição igualitária, em alguns casos, poderia dispersar recursos sem resultado eleitoral.

Nesse ponto, cabe o alerta de que a eventual ausência de recursos distribuídos a candidatas poderá favorecer votação insignificante, o que pode configurar parâmetro para a caracterização da fraude à cota de gênero.

5.2.1 Distribuição do tempo na programação

Os percentuais destinados a candidatos e candidatas deverão ser observados tanto globalmente, no conjunto do tempo, quanto separando o tempo no rádio e na televisão e, em cada um desses meios, nos blocos e nas inserções. A aferição do disposto no § 4º deste artigo será feita no período total de campanha e em cada ciclo semanal da propaganda.

Aqui merece destaque a atuação do Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP), que contribuiu de forma significativa para a positivação dessas normas. Em primeiro lugar, ao subsidiar tecnicamente a consulta (CTA 0600483-06)¹¹ submetida, em 2022, à Corte Superior pela então Deputada Federal Celina Leão.

Em segundo lugar, por ocasião da realização das audiências públicas no TSE, quando o Observatório defendeu a inclusão de dispositivos de fiscalização da distribuição do tempo de propaganda como ponto de aperfeiçoamento da minuta de resolução sobre este tema, citando especificamente o vácuo normativo que poderia ser sanado a partir da positivação da consulta acima referida.

5.2.2 Penalidades

Comprovado o não atingimento dos percentuais destinados às candidaturas de mulheres e de pessoas negras em um ciclo semanal de propaganda eleitoral gratuita, o tempo faltante deverá ser compensado nas semanas seguintes, pelo período necessário para assegurar o cumprimento da proporcionalidade até o fim da campanha. As candidatas e os candidatos prejudicadas(os) pelo descumprimento dessas regras poderão requerer judicialmente a compensação do tempo de propaganda a que têm direito.

Afora eventuais multas diárias de natureza processual (astreintes) aplicadas pela Justiça Eleitoral, com o objetivo de compelir o cumprimento das referidas reservas, não há previsão legal para o descumprimento em si da regra. De qualquer forma, é importante que as assessorias jurídicas das campanhas estejam atentas a essa possibilidade.

5.2.3 Transparência e fiscalização

A princípio, parece-nos importante que a Justiça Eleitoral assuma um papel de maior relevância na fiscalização do cumprimento da norma constitucional que assegura o tempo de propaganda gratuita às mulheres. Não se mostra razoável que uma norma cogente não disponha de mecanismos concretos para forçar seu cumprimento.

¹¹ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/aprovada-consulta-sobre-tempo-de-propaganda-eleitoral-de-mulheres-e-pessoas-negras>

Pelo que se pode deduzir do conjunto do ordenamento jurídico-eleitoral, deve ficar a cargo dos partidos, candidatos e da própria sociedade civil essa fiscalização.

A título de sugestão, a Justiça Eleitoral e o Ministério Público poderiam atuar de forma mais efetiva na fiscalização, pelo menos em um sistema de amostragem.

Essa disciplina também está entre as contribuições apresentadas pelo ONMP à Justiça Eleitoral.

6. Resolução nº 23.734/2024 (sistemas eleitorais, totalização dos votos, proclamação dos resultados e diplomação)

A Resolução nº 23.734/2024 altera a Resolução 23.677/2019, que dispõe sobre sistema eleitoral (distribuição das cadeiras), retotalização e as ações decorrentes do processo eleitoral nas eleições gerais e municipais.

Ainda que as alterações desta resolução não se relacionem diretamente com a questão feminina, dada a relevância da matéria e do julgamento recentemente realizado pelo STF (ADI nº 7228), entendemos necessária uma breve análise sobre esse aspecto.

6.1 Dispositivos

Art. 11. (...)

§ 4º Quando não houver mais partidos políticos ou federações que tenham alcançado votação de 80% do quociente eleitoral e que tenham em suas listas candidatas ou candidatos com votação mínima de 20% desse quociente, todos os partidos políticos, federações, candidatas e candidatos participarão da distribuição das cadeiras remanescentes, aplicando-se o critério das maiores médias (Código Eleitoral, art. 109, III; Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.228).

6.2 Análise

Importa registrar, de início, que esta é a primeira eleição em muitos anos que se fará praticamente sob as mesmas regras que a imediatamente anterior.

2016	Coligações nas proporcionais Barreira do quociente para as sobras
2018	Coligações nas proporcionais Todos os partidos participaram das sobras
2020	Sem coligações nas proporcionais Todos os partidos participaram das sobras
2022	Sem coligações nas proporcionais Barreira dos 80/20 para as sobras

Consideradas as eleições de 2022, foram inovações a instituição das federações partidárias e a criação de uma terceira fase na distribuição das sobras

(quando nenhum candidato atende a exigência de votação nominal mínima de 20% do quociente eleitoral e ainda não foram distribuídas todas as cadeiras). Essa fase ficou conhecida como “sobra das sobras”.

É possível que durante as eleições para as Câmaras Municipais em 2024 o cenário de “sobra das sobras” ocorra em número importante, haja vista a manutenção pelo Supremo do percentual de 20% e o fato de que, em grande parte dos Municípios, a lista partidária é formada por apenas dez candidatos(as).

O certo é que a resolução do TSE reproduziu os termos da decisão do Supremo. Em síntese: caso ocorra a terceira fase (“sobra das sobras”), não se exige nem a votação nominal mínima dos candidatos (20% do QE), nem tampouco votação (80% do QE) mínima dos partidos (votos nominais e de legenda). Dessa forma, os partidos que na segunda fase (“sobras”) tinham sido impedidos de participar, voltarão a disputar cadeiras na terceira fase.

7. Resolução nº 23.735/2024 (Ilícitos Eleitorais)

Trata-se de uma nova espécie de resolução, quanto à matéria nela disposta.

7.1 Dispositivos

Art. 8º A fraude lesiva ao processo eleitoral abrange atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitorado ou adulterar processos de votação e simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato e que possam comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos.

§ 1º Configura fraude à lei, para fins eleitorais, a prática de atos com aparência de legalidade, mas destinados a frustrar os objetivos de normas eleitorais cogentes.

§ 2º A obtenção de votação zerada ou irrisória de candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha em benefício próprio são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, conclusão não afastada pela afirmação não comprovada de desistência tácita da competição.

§ 3º Configura fraude à cota de gênero a negligência do partido político ou da federação na apresentação e no pedido de registro de candidaturas femininas, revelada por fatores como a inviabilidade jurídica patente da candidatura, a inércia em sanar pendência documental, a revelia e a ausência de substituição de candidata indeferida.

§ 4º Para a caracterização da fraude à cota de gênero, é suficiente o desvirtuamento finalístico, dispensada a demonstração do elemento subjetivo (*consilium fraudis*), consistente na intenção de fraudar a lei.

§ 5º A fraude à cota de gênero acarreta a cassação do diploma de todas as candidatas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da

lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda, com as consequências previstas no caput do art. 224 do Código Eleitoral.

7.2 Análise

O Tribunal definiu elementos para caracterizar a fraude à cota de gênero, buscando positivar parâmetros para julgamentos destes casos. Assim, são suficientes para a caracterização da fraude a obtenção de votação zerada ou irrisória de candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha em benefício próprio (§ 2º).

A redação do dispositivo suscita dúvidas. Em primeiro lugar, quanto ao que seria a “prestação de contas com idêntica movimentação financeira” – idêntica a que? A de outros candidatos? Ou “zerada ou irrisória” como a votação? Além disto, o § 2º parece sugerir que são necessários os três elementos citados para que a caracterização reste estabelecida, mas pode ser interpretado de outra forma, como se bastasse um dos elementos para que se configurasse o ilícito.

Observe-se que a consequência prevista para as infringências é **muito grave**: acarreta a cassação do diploma de todas as candidatas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda (§ 5º), o que pode acarretar inclusive **a anulação da eleição**, nos casos em que a lista invalidada tenha 50% ou mais dos votos (ver comentários sobre esta hipótese no item sobre a Resolução 23.729/24, nesta nota técnica).

Penalidades assim extremas, que podem chegar a anular votações expressivas ou mesmo uma eleição, o próprio cerne da democracia representativa, devem estar associadas a definições sóbrias do ilícito.

Por este motivo, nos parece correto que o § 2º exija a cumulatividade das condutas indicadas – não basta, por exemplo, a votação irrisória de uma candidata para caracterizar a fraude. Como comentamos anteriormente, não é difícil imaginar uma situação em que o partido centre recursos em uma candidata para elegê-la, levando a que outras candidatas fiquem com poucos recursos e votos. Tratar-se-ia aqui de uma fraude?

O § 3º define, por sua vez, que a negligência do partido nos atos necessários ao registro de candidatas, ou da substituição de candidatas indeferidas, também configura o ilícito.

Este dispositivo talvez venha a se revelar excessivamente duro, pois lembremos que a disciplina vale para todos os municípios do país, mesmo aqueles com escassa estrutura partidária, e qualquer inépcia, mesmo que não constatado o elemento subjetivo, pode levar às consequências descritas.

8. Outros temas relevantes de interesse geral

8.1 Candidaturas de pessoas negras

O TSE inovou em algumas exigências de identificação de candidaturas de pessoas negras. São essas as medidas adotadas em busca de um controle efetivo da destinação de recursos:

O sistema identificará casos em que for declarada cor preta ou parda em divergência com informação do Cadastro Eleitoral ou de anterior pedido de registro;

Partido, federação ou coligação e pessoas candidatas serão intimadas para confirmar a autenticidade da nova declaração;

A relação das candidaturas em que for confirmada a alteração será disponibilizada para o Ministério Público e para entidades da sociedade civil, que se obrigarão a tratar os dados de acordo com a finalidade de acompanhamento da distribuição de recursos;

Partidos são estimulados a criar comissão de heteroidentificação para coibir fraudes em suas candidaturas.

8.2 Cotas para indígenas

O TSE, respondendo a consulta, equiparou os direitos de candidaturas indígenas aos de outros grupos sub-representados como o de negros. Dessa forma, os partidos políticos deverão destinar um percentual de recursos financeiros e de tempo de rádio e TV para candidatos indígenas. No entanto, os ministros não definiram até agora se as alterações valerão para as eleições de 2024 ou apenas a partir de 2026.

8.3 Propaganda

8.3.1. Fake news

É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.

Um dos pontos mais polêmicos da resolução que disciplina a propaganda está contida nos arts. 9º-D e 9º-E e diz respeito à responsabilização civil e administrativa das plataformas de redes sociais (provedores de aplicação), caso não removam os conteúdos e suspendam contas, durante o período eleitoral, em casos específicos.

Art. 9º-D. É **dever do provedor de aplicação de internet**, que permita a veiculação de conteúdo político-eleitoral, a adoção e a publicização de medidas para **impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados** que possam atingir a integridade do processo eleitoral, incluindo:

(...)

§ 4º As providências mencionadas no caput e nos § 1º e 2º deste artigo decorrem da função social e do dever de cuidado dos provedores de aplicação, que orientam seus termos de uso e a prevenção para evitar ou minimizar o uso de seus serviços na prática de ilícitos eleitorais, e não dependem de notificação da autoridade judicial.

“Art. 9º-E. Os provedores de aplicação serão solidariamente responsáveis, civil e administrativamente, quando não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, nos seguintes casos de risco:

I - condutas, informações e **atos antidemocráticos** caracterizadores de violação aos artigos 296, parágrafo único; 359-L, 359- M, 359-N, 359-P e 359-R do Código Penal;

II – de divulgação ou compartilhamento de **fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos;**

III – de grave ameaça, direta e imediata, de violência ou incitação à violência contra a integridade física de membros e servidores da Justiça eleitoral e Ministério Público eleitoral ou contra a infraestrutura física do Poder Judiciário para restringir ou impedir o exercício dos poderes constitucionais ou a abolição violenta do Estado Democrático de Direito;

IV – **de comportamento ou discurso de ódio, inclusive promoção de racismo, homofobia, ideologias nazistas, fascistas ou odiosas** contra uma pessoa ou grupo por preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, religião e quaisquer outras formas de discriminação;

V - **de divulgação ou compartilhamento de conteúdo fabricado ou manipulado, parcial ou integralmente, por tecnologias digitais, incluindo inteligência artificial**, em desacordo com as formas de rotulagem trazidas na presente Resolução.”

Sob o fundamento da função social das empresas e do dever de cuidado dos provedores, o TSE resolveu positivar a responsabilização das plataformas, com ou sem notificação judicial ou extrajudicial. Aparentemente, esses dispositivos contrariam (*contra legem*) o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), em seu art. 19¹².

Independentemente do mérito e concordando que a inércia seja a pior alternativa, haja vista os graves prejuízos que as *fake news* podem causar à normalidade do processo eleitoral, a inserção desses dispositivos apenas com fundamento na função social e no dever de cuidado pode se revelar excessiva.

¹² Lei nº 12.965/2014 – Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.

Talvez uma solução intermediária poderia ser alcançada prevendo, pelo menos, a notificação extrajudicial feita pelos usuários à plataforma. Esse caminho evitaria a exigência de um monitoramento ativo por parte das plataformas.

Além disso, vale dizer que a resolução estabelece responsabilizações/sanções não previstas em lei, o que parece contrariar também o art. 105 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos **ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei**, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

8.3.2 Deep fake

É vedado o uso de *deep fake* (conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia).

No uso de *chatbots* e *avatars* para intermediar a comunicação da campanha, não se pode simular interlocução com pessoa candidata ou outra pessoa real.

Além disso, o uso de inteligência artificial na propaganda deve ser informado, de modo explícito, destacado e acessível, indicando que o conteúdo foi fabricado ou manipulado e a tecnologia utilizada. (“Art. 9º-B. da Resolução 23.732/2024).

8.3.3 Artistas e eleições

O TSE assegura proteção à liberdade de expressão de artistas e influenciadores, podendo estes divulgar posição política em shows, apresentações, performances artísticas e perfis e canais de pessoas naturais na internet, desde que esta manifestação seja voluntária e gratuita. Manifestação paga é proibida.

A autora ou o autor de obra artística ou audiovisual utilizada sem autorização para a produção de jingle, ainda que sob forma de paródia, ou de outra peça de propaganda eleitoral, poderá requerer a cessação da conduta. Há que ter cuidado, para não fazer uso que contrarie posições conhecidas dos artistas.

8.3.4 Doações (via PIX)

Todas as chaves PIX poderão ser utilizadas para realizar doações. Na eleição de 2022 apenas foram permitidas doações por PIX se a chave usada fosse o CPF ou o CNPJ, sob o argumento de que nas chaves com telefone (e-mail ou outras) não era assegurada a rastreabilidade. Para esta eleição, contudo, o TSE passou a admitir essa modalidade.

A propósito, essa regra também constava do PL nº 4.438/2023 (Minirreforma Eleitoral).

CONCLUSÕES

Em síntese, verifica-se que as inovações das regras do TSE para a legislação deste pleito são oriundas de decisões do STF ou da Justiça Eleitoral, como apontado ao longo do texto.

A análise de seu conteúdo do ponto de vista das mulheres indica que a esmagadora maioria das inovações é positiva para o avanço da participação política feminina.

Certamente contribuiu para isto a inclusão de matérias debatidas na Câmara durante a tramitação do texto da Minirreforma Eleitoral de 2023, quando a Bancada Feminina interveio de forma decisiva na negociação do texto aprovado, bem como o acolhimento de sugestões oriundas das análises e pesquisas promovidas pelo ONMP, apresentadas nas audiências públicas de debate das resoluções.