



ONMP
OBSERVATÓRIO NACIONAL
DA MULHER NA POLÍTICA



UnB

Pesquisa Gênero e Raça nas Eleições de 2022

NOTA TÉCNICA Nº 5

O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) nas campanhas de mulheres e pessoas negras e os mecanismos para sua fiscalização e controle público

Autoras/es: Profa. Ligia Fabris (FGV/RJ), Michelle Ferreti (Instituto Alziras), Karolyne Romero e Kryssia Ettl (NUDERG/UERJ)

Coordenação: Prof^a Dr^a Flávia Biroli (UnB)

Pesquisa Gênero e Raça nas Eleições de 2022

**Parceria Observatório Nacional da Mulher na Política (Câmara dos Deputados)
e Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília**

Nota Técnica 5

O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) nas campanhas de mulheres e pessoas negras e os mecanismos para sua fiscalização e controle público

Autoras: Profa. Ligia Fabris (FGV/RJ), Michelle Ferreti (Instituto Alziras), Karolyne Romero e Kryssia Ettl (NUDERG/UERJ)

Coordenação: Prof^ª Dr^ª Flávia Biroli (UnB)

Brasília, 17 de maio de 2023

1. Introdução

Como escolhemos nossos representantes políticos? Em regra, sabemos quem está concorrendo e quais são suas propostas quando nos deparamos com os candidatos e candidatas durante as eleições. A principal ferramenta para se tornar popular é a propaganda eleitoral¹, atualizada mais recentemente pelas oportunidades geradas pelas redes sociais² com seus vídeos, postagens, transmissões ao vivo, curtidas e comentários, que permitem a visibilidade e criação de pautas pela imprensa em tempo real (Aldé e Borges, 2004).

Determinante para a proliferação da presença junto ao eleitorado é o volume de recursos de que cada participante do jogo eleitoral dispõe para fazer sua campanha, que requer deslocamentos, produção de materiais de comunicação e uma equipe de suporte. Além disso, é necessário gravar programas que vão ao ar em rádio e televisão, com duração e frequência suficientes para se fazer conhecer junto ao público. Nesse sentido, o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) é um dos fatores centrais na competição por votos e muitas vezes determina alianças e rupturas (Cervi, 2010: 15).

Enquanto elementos decisivos e sujeitos à concentração e escassez, tanto o dinheiro quanto a propaganda eleitoral são objeto de regulação jurídica. O Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC), que responde atualmente por uma parcela significativa da arrecadação total das candidaturas, é composto integralmente por recursos públicos. Do mesmo modo, o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) é veiculado por concessionárias de serviço público, ou seja, empresas privadas que recebem uma licença para explorar um negócio do qual o Estado é titular, sujeita à fiscalização e renovação periódicas. E a legislação prevê ainda uma compensação fiscal³ para as emissoras, por entender que elas deixam de arrecadar com publicidade nos horários dedicados à propaganda eleitoral, cedido para uso dos partidos políticos.

Diversos estudos se dedicaram a compreender de que forma a distribuição de recursos se dá e qual o seu papel para as chances de eleição (Araújo & Borges, 2012; Sacchet & Speck,

¹ Pela legislação brasileira, a propaganda eleitoral abrange diferentes modalidades tais como: (A) comícios e reuniões públicas (Código Eleitoral, art. 240, parágrafo único e Lei nº 9504/97, art. 39, §§ 4º e 5º, I), (B) debates no rádio e na televisão (Lei nº 9504/97, art. 46), (C) imprensa escrita e reprodução, na internet, de jornal impresso (Lei nº 9504/97, art. 43, *caput*); (D) alto-falantes ou amplificadores de som (Lei nº 9504/97, art. 39, §§ 3º e 5º, I); (E) distribuição de material gráfico e caminhadas, carreatas, passeatas ou carros de som (Lei nº 9504/97, art. 39, § 9º); e (F) horário gratuito de propaganda eleitoral criado para assegurar o acesso de partidos, candidatas e candidatos, à visibilidade pública no rádio e na televisão (Lei nº 9504/97, art. 47, *caput*, e art. 49, *caput*).

² Sobre as transformações da internet nas campanhas eleitorais no Brasil, ver Braga e Carlomagno, 2018. Para a relação entre eleições e internet no Brasil e um panorama das pesquisas sobre comunicação política no Brasil, cf. Cervi; Massuchin; De Carvalho, 2016, especialmente cap. 1, pp. 25 e ss.

³ Art. 99, Lei 9.504/96.

2012; Sacchet, 2018; Fabris et al, 2020). A presente nota técnica, por sua vez, se propõe a abordar um tema menos estudado⁴: a regulação da propaganda eleitoral especificamente no que se refere ao horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) em rádio e televisão, analisando seus desdobramentos para promover os direitos políticos de mulheres e de pessoas negras. Procura endereçar também os mecanismos de fiscalização e controle público para o cumprimento da legislação sobre esse tema nas eleições de 2022.

2. As regras de funcionamento do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)

A regulação do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) abrange instrumentos normativos como a Constituição Federal, a Lei das Eleições, decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), além de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 17, o chamado direito de antena que oportuniza aos partidos políticos a veiculação de seus programas gratuitamente⁵ em rádio e televisão em dias e horários determinados. A atual redação do artigo 17 foi dada pela Emenda Constitucional 97/2017, que também vedou as coligações, instituiu uma cláusula de barreira (ou cláusula de desempenho) para acesso dos partidos ao fundo partidário e ao horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), com graduações até 2030 que funcionam como regras de transição⁶ (art. 17, §3º, CF/88).

A Lei das Eleições (Lei 9.054/1997), por sua vez, regula em detalhes os diversos tipos de propaganda eleitoral. No âmbito do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), faz distinção entre a forma de “propaganda em rede” e as “inserções”.⁷ A propaganda em rede ocorre quando há um bloco mais longo de conteúdos para serem transmitidos de maneira

⁴Há um conjunto de investigações realizadas no país sobre HGPE nas últimas décadas (veja-se, exemplarmente: Figueiredo; Aldé; Dias e Jorge, 1997; Panke e Cervi, 2013). Quase todos eles se voltam à análise dos conteúdos, discursos e formação de convicção do eleitorado. O objeto desta nota técnica é, por sua vez, a regulação jurídica do HGPE em uma dimensão recentemente incluída em sua regulamentação: a obrigatoriedade de distribuição proporcional mínima em relação a parâmetros de gênero e raça, sua publicização e mecanismos de controle.

⁵ Embora gratuita para os partidos, a lei prevê às emissoras de rádio e televisão direito de compensação fiscal pela transmissão da propaganda eleitoral gratuita (art. 99, Lei 9.054/97).

⁶ Em seu artigo 3º, parágrafo único, I, a EC 97/2017 estipulou que, nas eleições de 2022, teriam direito a tempo de propaganda em rádio e televisão e acesso aos recursos do fundo partidário os partidos políticos que obtiveram, nas eleições nacionais anteriores, de 2018, no mínimo 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação e com no mínimo 1% dos votos válidos em cada uma delas. Em 2030, a previsão é de que os partidos devam ter 2,5% dos votos válidos e 1,5% dos votos em cada uma das unidades da federação que representem pelo menos $\frac{1}{3}$ do total.

⁷ A propaganda em rede está prevista no art. 47 da Lei das Eleições, além dos arts. 55 e 67 da Resolução 23.610/2019 do TSE, que regula a propaganda eleitoral; já as inserções estão previstas no art. 51 da Lei das Eleições.

conjunta na grade, em horários determinados pela lei (por isso também chamada de “programas/propaganda em bloco”), e a modalidade de inserções, por sua vez, se dá quando peças de propaganda mais curtas são veiculadas ao longo de toda a programação.

Essa mesma legislação estabelece pormenorizadamente os dias e horários da semana em que as emissoras devem veicular a propaganda em rede, conforme os cargos em disputa (art. 47 caput e §1º, Lei das Eleições). Também estipula a reserva de setenta minutos diários para inserções mais curtas com duração entre 30 e 60 segundos, divididas igualmente entre eleições majoritárias e proporcionais, e levando em conta os três níveis de audiência: entre 5h e 11h; entre 11h e 18h; e 18 a 24h (art. 51, I e III, L. 9054/97). Regulamenta ainda a distribuição do horário entre partidos e candidatos, sendo 10% do tempo partilhado igualmente entre as legendas e 90% de acordo com o número de representantes de cada partido na Câmara dos Deputados (art. 47, § 2º, I e II).

Esses parâmetros, no entanto, não esgotam tudo que um partido deve observar no que diz respeito ao horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE). Há ainda critérios obrigatórios para a distribuição do tempo entre as candidaturas que levam em conta marcadores de gênero e raça, na tentativa de equilibrar o jogo e reparar desigualdades estruturais e históricas na disputa eleitoral.

3. A regulação do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) para candidaturas de mulheres e pessoas negras

Em 2018, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), as mulheres tiveram garantido o acesso a financiamento público para suas campanhas e ao horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) em rádio e televisão. Na ocasião, a corte decidiu que a destinação de ambos os recursos deveria ocorrer de forma proporcional à parcela de candidatas registradas nas listas de cada partido, considerando o patamar mínimo de 30% definido em lei (art. 10, §3º, Lei das Eleições) (Fabris, 2019 e Fabris, 2021).

No ano seguinte, fazendo uso de sua competência normativa, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou a Resolução 23.610/2019, regulando a propaganda eleitoral e as condutas ilícitas em campanha, inclusive na internet. A resolução é o marco vigente mais atual e detalhado acerca do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE). Ela reitera a vedação a qualquer tipo de propaganda política paga em rádio e televisão (art. 2º, §3º) e incorpora os

parâmetros mínimos de 30% de distribuição do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) para mulheres (até então prevista no art. 77, §1º, hoje no art. 77, I).

No mesmo ano da edição da Resolução 23.610/2019, a Deputada Benedita da Silva protocolou, no mês de junho, a Consulta 0600306-47, na qual questionava o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto à obrigatoriedade de observância pelos partidos políticos de parâmetros raciais para a destinação de dinheiro público e de tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão para as candidaturas presentes na disputa. Em resposta à referida Consulta, em agosto de 2020, a corte decidiu em favor da proporcionalidade entre o percentual de candidaturas negras⁸ registradas pelos partidos e a distribuição de recursos públicos e do horário eleitoral gratuito em rádio e televisão para suas campanhas, sendo a decisão válida inclusive para as eleições municipais daquele ano. A decisão foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), primeiro em caráter liminar, concedida pelo Min. Ricardo Lewandowski em 10 de setembro de 2020, depois confirmada pelo plenário em menos de um mês, em 5 de outubro daquele ano (ADPF 738/2020).

Com isso, em 2021, a Resolução 23.610/2019 foi atualizada (redação dada pela Resolução 23.671/2021) para incorporar os marcadores raciais, somados aos parâmetros de gênero já existentes desde 2018. Em seu artigo 77, a norma estabelece que os partidos políticos devem distribuir entre suas candidaturas os horários que lhes forem destinados pela Justiça Eleitoral. Mas, para além do inciso I, que reproduz a determinação anteriormente presente de destinação mínima de 30% do tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão para mulheres candidatas, foram incluídas duas novas obrigações: a necessidade de distribuição proporcional do tempo entre candidatas negras e não negras dentro do mínimo de 30% (inciso II) e a destinação proporcional do tempo entre candidaturas de homens negros e não negros (inciso III). A definição dos percentuais de pessoas negras baseia-se na autodeclaração presente no formulário de registro das candidaturas enviado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A Resolução 23.671/2021 também determina, em seu art. 65, VI, que os partidos devem informar separadamente a distribuição do tempo do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), de acordo com parâmetros de gênero e raça, ou seja: qual a proporção destinada às mulheres como um todo, e ainda qual a fatia direcionada exclusivamente para mulheres negras e homens negros, por meio dos formulários presentes nos anexos III e IV do dispositivo legal.

⁸ Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Agosto/tse-distribuicao-fefc-candidatos-negros>>

Em 2022, o direito das mulheres a acessar recursos públicos e tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão no patamar mínimo de 30% foi incorporado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 117/2022. Importante destacar, contudo, que essa Emenda tem caráter ambíguo, pois, embora garanta em âmbito constitucional o percentual mínimo de 30% de candidaturas de mulheres, com acesso proporcional a recursos públicos para financiamento de suas campanhas e a tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão, não faz menção às dimensões raciais e acaba por engessar a ação afirmativa de gênero no patamar mínimo que, na prática, tem funcionado como teto, dificultando uma eventual majoração de sua proporção.

4. Mecanismos de fiscalização e controle público do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) distribuído para as campanhas de mulheres e pessoas negras

O teste de aferição do cumprimento *formal* dos parâmetros de gênero e raça legalmente estabelecidos requer a checagem do total de mulheres e homens, bem como da parcela de mulheres negras e homens negros presentes nas listas partidárias, e sua comparação com a respectiva fatia de recursos públicos direcionados para suas respectivas campanhas. Em relação ao dinheiro, é possível produzir essas análises contando com as bases de dados públicas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que consolida as informações prestadas pelos partidos políticos no ato de registros de candidaturas e de prestação de contas eleitorais. Mas quais os meios de verificação do cumprimento do cálculo de proporcionalidade na divisão do tempo do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) em rádio e televisão para campanhas de mulheres e pessoas negras? Quais os mecanismos de fiscalização e controle previstos, por parte da justiça eleitoral, do Ministério Público ou da sociedade civil? Em caso de inobservância das regras estipuladas, recai sobre os partidos algum tipo de sanção?

A legislação brasileira⁹ determina que, a partir do dia 15 de agosto, os Tribunais Eleitorais devem convocar representantes de partidos e emissoras para uma reunião até 5 dias antes do início do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) para a pactuação conjunta de um *plano de mídia*. Esse instrumento organiza a distribuição do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) a que cada partido tem direito, e deve garantir a todas as legendas a aparição em horários de maior e menor audiência, sendo a ordem de veiculação da propaganda em rede definida por sorteio (Art. 53, caput e §1º, Res. 23.610). A ata dessa

⁹ Art. 53 da Resolução 23.610/2019, reproduzindo o art. 52 da Lei das Eleições (Lei 9.054/97).

reunião, bem como respectivo o plano de mídia dela decorrente são documentos públicos que podem ser encontrados nas páginas eletrônicas das cortes eleitorais em cada estado.

Tomando por base os referidos planos de mídia acordados entre justiça eleitoral, partidos e emissoras, cada legenda ou federação elabora seus próprios *mapas de mídia*, onde registram a distribuição do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) entre seus candidatos e candidatas. Esses mapas de mídia devem ser entregues pelos partidos junto com as gravações das peças de propaganda diretamente às emissoras, por meio físico ou eletrônico (a depender do que foi deliberado em reunião) até as 14h da véspera de sua veiculação (art. 64, VI, §4º). E aqui esbarra-se na primeira dificuldade de fiscalização e controle social, já que a justiça eleitoral não recebe cópia desses materiais e os prazos de conservação e arquivamento das mídias pelas emissoras varia entre 20 e 30 dias após a sua veiculação¹⁰. Já os partidos devem manter cópia dos mapas e das respectivas mídias até a data da diplomação das pessoas eleitas, salvo nos casos em que os dados sirvam para instruir eventuais processos em tramitação¹¹.

A Resolução nº 23.610/2019 estabelece ainda a obrigatoriedade de entrega diária ou periódica dos mapas de mídia pelos partidos às emissoras, conforme o plano de mídia estabelecido na reunião para sua elaboração conforme modelo previsto no Anexo III¹². Além disso, a remessa das gravações feitas pelos partidos também deve se dar diretamente às emissoras e deve ser registrada por meio de um protocolo de entrega, conforme modelo disponível em seu Anexo IV¹³. Tais formulários padronizados, inseridos pela Resolução 23.671/2021, contém campos específicos para a indicação do cálculo do percentual do tempo de propaganda eleitoral destinado a candidatura de mulheres, mulheres negras e homens negros (Figuras 1 e 2).

¹⁰ Art. 71, Resolução 23.610/2019.

¹¹ Art. 68, §6º e 68-A, Resolução 23.610/2019.

¹² Art. 65, Resolução 23.610/2019.

¹³ Art. 68, *caput*, Resolução 23.610/2019.

Figura 1 – Anexo III: Protocolo de entrega dos mapas de mídia de propaganda eleitoral pelos partidos para emissoras

Justiça Eleitoral ANEXO III – PROTOCOLO DE ENTREGA DE MAPAS DE MÍDIA DE PROPAGANDA ELEITORAL **90 ANOS DA JUSTIÇA ELEITORAL**
50 ANOS EM AÇÃO PELA DEMOCRACIA

ELEIÇÕES Protocolo

UF Município

Partido/Federação/Coligação

Entregadora ou entregador autorizado(a) Identificação eletrônica (login)

Mapa referente ao período

*apenas para entregas eletrônicas

PROGRAMA BLOCO INSERÇÕES

TEMPO A SER VEICULADO (em números absolutos e percentuais)

Tempo dedicado a candidatas mulheres Tempo dedicado a candidatas negras Tempo dedicado a candidatos negros

Observações

Figura 2 – Anexo IV: Protocolo de entrega das mídias de propaganda eleitoral pelos partidos para emissoras

Justiça Eleitoral ANEXO IV – PROTOCOLO DE ENTREGA DE MÍDIAS DE PROPAGANDA ELEITORAL **90 ANOS DA JUSTIÇA ELEITORAL**
50 ANOS EM AÇÃO PELA DEMOCRACIA

ELEIÇÕES Protocolo

UF Município

MÍDIA COM BOA QUALIDADE TÉCNICA MÍDIA RECUSADA (especificar no campo observações os motivos da recusa)

Partido/Federação/Coligação

Entregadora ou entregador autorizado(a) Identificação eletrônica (login)

*apenas para entregas eletrônicas

CONTEÚDO DA MÍDIA (conforme consta da claqueta)

NOVO PROGRAMA SUBSTITUIÇÃO EM CUMPRIMENTO A DECISÃO JUDICIAL BLOCO INSERÇÕES

Duração Minutos Segundos

Título

Data prevista para exibição Horário/Étapa

TEMPO A SER VEICULADO (em números absolutos e percentuais)

Tempo dedicado a candidatas mulheres Tempo dedicado a candidatas negras Tempo dedicado a candidatos negros

Observações

Contudo, não há bases centralizadas que consolidem e permitam o acesso público a esses documentos ou às mídias gravadas pelos partidos nem durante e nem após o período da

campanha, exceto no momento de sua veiculação ao vivo pelas respectivas emissoras. Conforme disposto no parágrafo único do art. 71 da Resolução nº 23.610/2019, as gravações devem ficar no arquivo da emissora, à disposição da Justiça Eleitoral, entre 20 e 30 dias (apenas) após sua exibição. Isso significa, a princípio, que, tanto os próprios candidatos e candidatas quanto outros eventuais interessados precisam acompanhar a programação de diferentes canais de rádio e televisão durante 24 horas por todo o período eleitoral, ou dependem da boa vontade dos partidos e das emissoras para conhecer esse conteúdo, com o agravante dos prazos limites para sua guarda obrigatória estabelecidos pela legislação.

As candidaturas à presidência e vice-presidência da República, porém, constituem uma exceção à inacessibilidade ao menos dos mapas de mídia pela justiça eleitoral, já que os partidos e federações são obrigados a apresentar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) seus mapas de mídia até 40h antes da veiculação de seu conteúdo (art. 65, §§11 e 10, Res. 23.610/2019). O dispositivo legal determina ainda que as informações sobre os percentuais do tempo de propaganda eleitoral gratuita das mulheres e pessoas negras postulantes desses cargos sejam disponibilizados na página do tribunal na internet¹⁴ (art. 65, §§10 e 11, Res. 23.610/2019).

Tendo essas normas como referência, as eleições de 2022 tiveram início em meio a lacunas e incertezas sobre a maneira para contabilização das novas regras de aparição de mulheres e pessoas negras no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE). Não havia determinação expressa sobre a abrangência do cálculo dos percentuais de tempo: se deveriam apenas considerar os cargos proporcionais (Deputado Estadual e Federal) ou se englobariam também os cargos majoritários (Senador, Governador e Presidente). Tampouco era sabido se as novas regras de proporcionalidade seriam calculadas individualmente (distinguindo rádio e televisão, separando as inserções mais curtas transmitidas ao longo de toda a programação daqueles programas em bloco veiculados em horários específicos) ou *globalmente* (isto é, considerando a soma de todos os tempos de candidatos e candidatas em todas essas dimensões).

Também não estava especificado se o percentual de tempo destinado a mulheres e pessoas negras era aplicável diariamente, semanalmente ou considerando o período total da campanha. E se a exposição deveria ocorrer nas diferentes modalidades de propaganda com durações variadas, em horários distintos da programação ou se poderia acabar eventualmente

¹⁴ Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/mapas-de-midia/formularios-com-percentuais-destinados-a-promocao-das-candidaturas-femininas-na-propaganda-eleitoral-gratuita>

concentrada apenas nas inserções colocadas no ar em períodos de menor audiência. Por fim, mas não menos importante, pairavam dúvidas quanto à fiscalização dessas novidades.

Diante desse cenário de imprecisões, o horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) começou a ser veiculado em 26 de agosto de 2022 e, passados dezenove dias, uma parcela dessas indagações foi elucidada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no âmbito da resposta à Consulta 0600483-06¹⁵, de autoria da Deputada Celina Leão, que havia sido protocolada na Corte quatro meses antes, e abordava as questões em aberto aqui já mencionadas.

Em resposta à consulta, em 13 de setembro de 2022, o plenário do TSE decidiu por unanimidade, que: (i) a proporcionalidade feminina e negra deveria ser contabilizada considerando tanto o período total da campanha, quanto os ciclos semanais, conforme periodicidade prevista pela Lei das Eleições; (ii) o tempo mínimo de propaganda eleitoral das candidaturas de mulheres e pessoas negras deveria ser calculado não apenas em relação ao seu percentual global, como também em separado para rádio e televisão, levando-se em conta esses dois veículos individualmente, bem como as diferentes modalidades de propaganda eleitoral gratuita em separado, isto é, tanto os programas em blocos mais longos que vão ao ar em horários específicos, quanto as inserções mais curtas veiculadas ao longo de toda a programação.

A Corte entendeu também que não lhe caberia estipular sanções aos partidos, em caso de descumprimento das regras de proporcionalidade, assumindo que essa é uma tarefa do poder legislativo. Apesar disso, poderiam ser ajuizadas ações compensatórias pelas partes envolvidas, caso tenham sido prejudicadas.

Por fim, determinou que os tribunais regionais eleitorais disponibilizassem em suas páginas na internet o cálculo do tempo de propaganda eleitoral destinado para mulheres e pessoas negras, com base nos dados fornecidos por partidos políticos, federações e coligações constantes do formulário previsto no Anexo III da Resolução TSE nº 23.610/2019.

Durante a sessão administrativa que deliberou sobre a obrigatoriedade de publicização dessas informações na corte, o relator, Ministro Benedito Gonçalves, reconheceu que a ausência desse mecanismo de controle inviabilizaria quaisquer providências em eventual caso de descumprimento das normas aprovadas por unanimidade no plenário, já que restaria como

¹⁵ Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/aprovada-consulta-sobre-tempo-de-propaganda-eleitoral-de-mulheres-e-pessoas-negras>>

único caminho aos interessados a busca por tais dados junto a cada emissora, o que seria impraticável.

Ao estabelecer parâmetros mais precisos, essa importante decisão abriu caminhos, ainda que tardiamente, para viabilizar a implementação das ações afirmativas de gênero e raça no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE). Todavia, os mecanismos de fiscalização e controle social permanecem limitados, prevalecendo a ideia de uma “autorregulação”, isto é, de que os partidos regulariam e fiscalizariam uns aos outros em razão da lógica competitiva. As fragilidades desse arranjo, no entanto, são muitas e apontaremos algumas delas a seguir.

5. Distribuição do Horário de Propaganda Eleitoral Gratuito (HGPE) nas eleições de 2022, segundo os marcadores de gênero e raça

Com o intuito de averiguar o cumprimento das medidas relativas à proporcionalidade de gênero e raça na distribuição do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), inauguradas pelas eleições de 2022, empreendemos diversas consultas nas páginas eletrônicas dos 27 tribunais regionais eleitorais. As buscas tiveram o objetivo de checar de que forma os tribunais regionais eleitorais cumpriam a determinação de disponibilizar os protocolos de entrega dos mapas de mídia dos partidos em suas páginas, conforme determinado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em resposta à Consulta 0600483-06.

Com a única exceção do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO), não encontramos os percentuais ou tempo de propaganda eleitoral destinados para mulheres e pessoas negras nos sítios eletrônicos dos demais Tribunais Regionais Eleitorais. Cumpre destacar que o próprio Tribunal Superior Eleitoral dispõe de página específica¹⁶ sobre propaganda eleitoral referente aos cargos de presidente e vice-presidente da República, conforme determinação do art. 65, § 10, da Resolução nº 23.610/2019, onde consta, até a data da publicação da presente nota técnica, apenas um único protocolo de entrega de mapa de mídia, de apenas uma coligação, abrangendo exclusivamente o período entre 1 e 8 de setembro. De todo modo, como há apenas um candidato ou candidata por legenda/coligação nas eleições presidenciais, tais protocolos, ainda que pudessem ser acessados em sua integralidade, não dariam conta das indagações aqui colocadas – e inclusive reforçam as dúvidas quanto à abrangência dos cargos majoritários para o cálculo desses parâmetros.

¹⁶ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/mapas-de-midia/formularios-com-percentuais-destinados-a-promocao-das-candidaturas-femininas-na-propaganda-eleitoral-gratuita>

Diante das lacunas identificadas, optamos então por consultar diretamente os tribunais regionais eleitorais presentes nas 27 unidades da federação, contando com o suporte da Ouvidoria e do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Por meio desses canais, foi encaminhada a seguinte solicitação:

“Considerando o exposto nos arts. 65 e 77 da Resolução 23.610/2019 do TSE e tendo em vista o constante na Consulta no 0600483-6 do TSE, que determina que os tribunais eleitorais devem disponibilizar, em cada circunscrição, nas respectivas páginas na internet, as informações do tempo de propaganda gratuita quanto às candidaturas de mulheres e de pessoas negras com base nos dados fornecidos por partidos políticos, federações e coligações constantes do formulário do anexo III da Resolução TSE 23.610/2019, gostaríamos de solicitar o endereço eletrônico da página deste tribunal onde é possível encontrar o referido documento ou informação.”

A tabela 1 consolida o resultado das respostas a essas consultas. Constata-se que, das 27 cortes estaduais acionadas, 9 tribunais (AM, BA, DF, MG, PR, RJ, RN, RR, SC) afirmam que não foi possível publicar os dados referentes ao tempo de propaganda eleitoral de mulheres e pessoas negras, em virtude da ausência de comunicação dessas informações por parte dos partidos políticos. Explicam que a norma determina que os partidos entreguem os mapas de mídia diretamente às emissoras, o que impede que a justiça eleitoral mantenha sob sua guarda cópia da documentação solicitada.

Já o Tribunal Regional do Mato Grosso do Sul (TRE-MS) explica que as cortes só foram informadas acerca desta decisão na data de 16/9/2022, quando restavam 13 (treze) dias para o término da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão (26/8 a 29/9/2022) e que, assim, não houve tempo suficiente e meios, inclusive, práticos, para o fornecimento de tais dados pelas agremiações partidárias e posterior disponibilização pelos tribunais. O Tribunal Regional de Minas Gerais (TRE-MG), por sua vez, adiciona que encaminhou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) questionamento quanto à melhor forma de viabilizar a fiscalização dos percentuais destinados às candidaturas femininas e às candidaturas de pessoas negras, visando principalmente os próximos pleitos.

Outros nove tribunais (AC, AL, AP, ES, PA, PI, RO, TO, MA) indicam um endereço para consulta da documentação solicitada, mas a informação em questão não estava disponível no link correspondente. Os endereços apontados levam para seções específicas dos sites dos tribunais que abordam o tema da prestação de contas eleitorais ou da propaganda eleitoral propriamente dita, onde podem ser acessados os planos de mídia, contendo a divisão do tempo de propaganda eleitoral entre os partidos sem incluir, contudo, cópias dos protocolos de entrega dos mapas de mídias, nos quais as legendas registram a distribuição do tempo entre suas

candidaturas com recorte de gênero e raça (Resolução nº 23.671/2021, Anexo III, havendo um campo para informação também no Anexo IV, *protocolo de entrega de mídias*, que deve ser enviado diretamente às emissoras, junto com as respectivas mídias).

Além disso, outros cinco tribunais (CE, PE, RS, SP e SE) declaram expressamente ter notificado os partidos para envio dessas informações, mas os ofícios seguem pendentes de respostas completas. Por fim, outros dois tribunais regionais eleitorais (MT e PB) informam que também aguardam o devido retorno, após notificarem diretamente as emissoras de rádio e televisão.

Tabela 1 - Resultado da consulta feita aos tribunais regionais eleitorais sobre o tempo de propaganda eleitoral gratuita destinado para mulheres e pessoas negras nas eleições de 2022

Tribunais Regionais Eleitorais	Qtde	Classificação das respostas recebidas sobre o tempo de propaganda eleitoral gratuita para mulheres e pessoas negras
AM, BA, DF, MG, PR, RJ, RN, RR, SC	9	Não foi possível publicar as informações solicitadas por ausência de comunicação por parte dos partidos políticos referentes ao tempo de propaganda eleitoral de mulheres e pessoas negras. Explicam que a norma determina que as legendas entreguem os mapas de mídia diretamente às emissoras, o que impede que a justiça eleitoral mantenha sob sua guarda, cópia da documentação requisitada.
AC, AL, AP, ES, PA, PI, RO, TO, MA	9	Indicam um endereço para consulta da documentação requisitada, mas a informação não estava disponível no link informado.
CE, PE, SP, SE, RS	5	Notificaram diretamente os partidos a respeito da documentação requisitada, mas os ofícios seguem pendentes de respostas completas.
MT, PB	2	Notificaram diretamente as emissoras a respeito da documentação requisitada, mas os ofícios seguem pendentes de respostas completas.
MS	1	Informa que os Tribunais Regionais só foram informados acerca desta decisão na data de 16/9/2022, quando restavam 13 (treze) dias para o término da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão (26/8 a 29/9/2022) e não houve tempo suficiente e meios, inclusive, práticos, para o fornecimento de tais dados pelas agremiações partidárias e posterior disponibilização pelas cortes.
GO	1	Disponibiliza a documentação requisitada para consulta pública no link: https://www.tre-go.jus.br/eleicoes/eleicoes2022/formularios-com-

Fonte: Elaboração própria

Portanto, apenas o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE-GO) havia, de fato, disponibilizado publicamente em sua página eletrônica a documentação contendo os cálculos do tempo de propaganda eleitoral gratuita destinado a mulheres e pessoas negras.

É importante reconhecer que esse resultado foi influenciado pelo pequeno lapso temporal transcorrido entre a decisão proferida em 13 de setembro de 2022 pelo Tribunal Superior Eleitoral em resposta à Consulta 0600483-6 e o período da propaganda eleitoral gratuita das candidaturas proporcionais, que transcorreu entre 26 de agosto e 29 de setembro 2022 (art. 49 da Resolução TSE nº 23.610/2019). Sabe-se, ainda, que os tribunais regionais eleitorais (TREs) foram amplamente demandados com um grande número de denúncias de propaganda irregular recebidas pelo Sistema Pardal do Tribunal Superior Eleitoral no período mencionado e que dispõem de equipe de trabalho em número limitado.

Contudo, as análises, jurídica e fática, sugerem que a justiça eleitoral não dispõe das informações necessárias a uma aferição do cumprimento sequer *formal* dos parâmetros mínimos de distribuição conforme marcadores de gênero e raça. Isso se dá em razão da sistemática definida pela própria norma que determina que os mapas de mídias elaborados pelas agremiações partidárias sejam entregues diretamente às emissoras de rádio ou de televisão, não havendo por ora previsão na legislação ou nas resoluções acerca da obrigatoriedade de envio de cópias dessa documentação aos respectivos tribunais, sendo esta prevista apenas na resposta à Consulta da deputada Celina Leão, que foi proferida com o período eleitoral em curso.

5. Conclusões

A presente Nota Técnica teve por objetivo investigar os marcos normativos do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) e seus parâmetros de distribuição para mulheres e pessoas negras, bem como sua possibilidade de fiscalização e controle social.

Como visto, a Resolução nº 23.610/2019 determina que os partidos forneçam os mapas de mídia, contendo a informação sobre os dias, horários e duração de seus programas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto aos cargos de presidente e vice-presidente da República, bem como sobre a distribuição do tempo, considerando os parâmetros estipulados referentes a gênero e raça. No entanto, nem a lei e nem as resoluções do Tribunal prevêm

mecanismos de publicização do que efetivamente ocorreu no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), tampouco endereça devidamente as possibilidades de fiscalização quanto ao cumprimento dessas regras – como a disponibilização dos mapas de mídia pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e as possibilidades de sanção aos partidos, em caso de descumprimento desses parâmetros. Há uma ideia de “autorregulação”, isto é, de que os partidos e candidatos têm o dever de informar e controlar uns aos outros, sem que os poderes públicos competentes tenham instrumentos garantidos para tanto.

A fragilidade da ideia de “autorregulação” é demonstrada de forma simples. O site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) contém uma seção específica sobre as eleições 2022¹⁷. Nela, há um hiperlink que direciona para a consulta dos “Formulários com percentuais destinados à promoção de candidaturas femininas e de pessoas negras”, onde estariam reunidas as informações quanto à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita com recorte de gênero e raça, prestadas pelos partidos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme art. 65 da Resolução 63.610/2019.

Como já mencionado ao longo desta nota técnica, de todos os partidos e alianças listados, apenas uma coligação forneceu o protocolo de entrega do mapa de mídia correspondente ao anexo III ao TSE, contendo a divisão do tempo de propaganda eleitoral para mulheres e pessoas negras. A Coligação “Brasil Para Todos” entregou um único formulário referente ao período de apenas uma semana (entre os dias 1 e 8/9/2022), no qual informa que 100% do seu tempo de propaganda eleitoral seria destinado a mulheres.¹⁸ Essa coligação, formada pelos partidos: MDB, PSDB, CIDADANIA e PODEMOS, tinha como candidata à presidência da República a ex-senadora Simone Tebet, tendo como vice outra mulher, Maria Cristina Gabrielli.

Diante disso, algumas questões se colocam: a Federação contabilizou todo o tempo ocupado na campanha de Tebet e Gabrielli como tempo global destinado às mulheres, descontando, assim, o tempo de propaganda eleitoral de mulheres que concorreram pela federação em cargos proporcionais, de deputado federal e estadual? A distribuição do tempo entre mulheres e pessoas negras vale também para cargos majoritários? Pode haver

¹⁷ Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/eleicoes-2022>>

¹⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/mapas-de-midia/arquivos/tse-formularios-protocolo-entrega-mapas-midia-psdb/@@download/file/Anexo-III-formularios-protocolo-entrega-mapas-midia.pdf>

compensação entre tipos de cargos? Como essa Federação aplicou os parâmetros de gênero e raça em seu bloco no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE)?

Para responder a essas perguntas, seria necessário acessar os mapas de mídia dos partidos e federações em todo o país. E, para isso, a decisão para que os tribunais regionais eleitorais (TREs) divulgassem em suas páginas na internet os dados relativos ao tempo de propaganda eleitoral destinado para mulheres e pessoas negras poderia ser um caminho para auxiliar essa verificação, ao menos da perspectiva *formal*. A fonte dessas informações seria o *Protocolo de Entrega do Mapa de Mídia de Propaganda Eleitoral*¹⁹, um formulário preenchido pelos próprios partidos e entregue diretamente para as emissoras de rádio e televisão ao longo do período de campanha e previsto na Resolução nº 23.610/2019. Nele constam, por determinação do Tribunal Superior Eleitoral (art. 65, VI, Res. 23.610/2019), campos específicos para indicação do tempo dedicado separadamente a candidatas mulheres, a candidatas negras e a candidatos negros, como sinalização do cumprimento dos parâmetros mínimos do art. 77, §1º, I a III, da mesma Resolução.

Tendo em vista os próximos pleitos, seria de fundamental importância estabelecer um processo que viabilizasse esse trabalho de fiscalização, especificando inclusive as consequências a que estariam sujeitos os partidos e federações que não garantirem os meios para que a justiça eleitoral possa acessar e tornar público os percentuais de tempo de propaganda eleitoral gratuita destinados às candidaturas de mulheres e pessoas negras, já que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pode impor instrumentos sancionatórios para fazer valer suas normas. Seria importante, ainda, que essa questão fosse abordada na convocação da reunião do plano de mídia pela justiça eleitoral (art. 44, § 6º, Res. 23.610 e art. 52, L. 9.054/96), com previsão dos devidos desdobramentos nas normativas que versam acerca dessa temática.

Por fim, mesmo que essas melhorias sejam futuramente implementadas, cabe observar que permanecem ainda outras lacunas relacionadas à transparência ativa e ao controle público desses processos. Em primeiro lugar, por dificuldade de acesso aos materiais de propaganda – às mídias – que, após terem ido ao ar, não ficam disponíveis em canais oficiais para consulta pública. Em segundo, porque a primeira fiscalização da justiça eleitoral depende de informações prestadas pelos próprios partidos nos protocolos dos mapas e de entrega de mídia (Anexos III e IV da Res. 23.610/2019), apresentados diretamente às emissoras junto com as gravações da campanha. No entanto, esse dado vem desacompanhado de uma memória de

¹⁹ Esse documento diz respeito ao Anexo III da Resolução TSE 23.610/2019.

cálculo que permite aferir se a exibição das candidaturas desses grupos teria ocorrido mesmo de forma equitativa em relação ao conjunto da grade de programação. E como tais formulários consistem em uma declaração dos partidos, não há garantias nem mecanismos para checagens de sua correspondência em relação ao conteúdo gravado e de fato veiculado. Por isso, seria igualmente essencial que as mídias gravadas pelos partidos e veiculadas pelas emissoras pudessem constar em um banco de dados público centralizado e acessível para todos os interessados.

Considerando que visibilidade pública é parâmetro fundamental para qualquer candidatura se fazer conhecida e, assim, tornar-se mais competitiva, esses dados preliminares jogam luz sobre algumas das razões que explicam o persistente quadro de sub-representação das maiorias sociais na política brasileira. O tratamento justo de homens e mulheres, brancos e negros na corrida eleitoral pressupõe uma distribuição equitativa justa e equânime dos múltiplos recursos necessários para seu sucesso nas urnas. Sem igualdade de condições na disputa, não há pluralidade, pressuposto fundamental da democracia. E sem transparência e controle social, não há como garantir a efetivação de novos direitos conquistados.

6. Bibliografia

ALDÉ, Alessandra; BORGES, Juliano. Internet, imprensa e as eleições de 2002: pautando notícias em tempo real. LOGOS, v. 11, n.2, 2004, p. 106-133.

ARAÚJO, Clara; BORGES, Doriam. O gênero, os elegíveis e os não-elegíveis: uma análise das candidaturas para a Câmara Federal em 2010. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). Mulheres nas eleições de 2010. São Paulo: ABCP, 2012. p. 337-385.

BRAGA, Sérgio; CARLOMAGNO. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2018, p. 07-62.

CERVI, Emerson Urizzi; MASSUCHIN; Michele Goulart; DE CARVALHO, Fernanda Cavassana. Internet e eleições no Brasil. Curitiba: UfPR, 2016.

CERVI, Emerson Urizzi. O “tempo da política” e a distribuição dos recursos partidários: uma análise do HGPE. Belo Horizonte: DEBATE, v.2, N. 8, 2010, p. 12-17.

FABRIS, Ligia. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *REVISTA DIREITO E PRÁXIS*, v. 10, 2019, p. 593-629.

FABRIS, Ligia; ROCHA, Décio; RIBEIRO, Leandro; PEIXOTO, Victor. Competição política e desigualdades de gênero nas eleições para assembleias estaduais em 2018. *REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, v. 2, n. 10, 2020, p. 579-602.

FABRIS, Ligia. Desigualdade de gênero na lei: Recursos de campanha para mulheres na Minirreforma Eleitoral de 2015 e o julgamento da ADI 5617 no STF. In: MIGUEL, Luis Felipe. *Mulheres e Representação Política: 25 anos de estudos sobre cotas eleitorais no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2021, p. 199-128.

FIGUEIREDO, Marcus; ALDÉ, Alessandra; DIAS, Heloísa; JORGE, Vladimyr L. Estratégias de persuasão eleitoral: uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. *Opinião Pública*, 4(3), 1997, p. 182-203.

PANKE, Luciana e CERVI, Emerson U. (org.). *Eleições nas capitais brasileiras em 2012: um estudo sobre o HGPE em disputas municipais*. Curitiba: Independente, 2013. Disponível em: <https://cpop.ufpr.br/wp-content/uploads/ebook_final_hgpe2013.pdf>. Acesso em: 15 de Maio de 2023.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, v. 18, n. 1, jun. 2012, p. 177-197.

SACCHET, Teresa. Democracia pela Metade: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres. *CADERNOS ADENAUER*, São Paulo, v. 2, 2013, p. 85-109.

SACCHET, Teresa. Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. *COLOMBIA INTERNACIONAL*, v. 95, 2018, p. 25-54.