CONSULTA Nº 0600306-47 – CLASSE 11551 (PJE) – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**:**	**MINISTRO EDSON FACHIN**
CONSULENTE	:	BENEDITA SOUZA DA SILVA SAMPAIO
ADVOGADOS	:	IRAPUÃ SANTANA DO NASCIMENTO DA SILVA E OUTRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO:

1. A hipótese cuida de Consulta formulada pela Deputada Federal Benedita da Silva, versando sobre a possibilidade de reserva de cotas para candidaturas de pessoas negras e, por conseguinte, a respectiva distribuição proporcional dos recursos públicos de campanha e do tempo de rádio e televisão, nos seguintes termos:

> a) As formas de distribuição dos recursos financeiros e tempo em rádio e TV, já concedido às mulheres na Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, deverão ser na ordem de 50% para as mulheres brancas e outros 50% para as mulheres negras, conforme a distribuição demográfica brasileira? [...]
>
> b) É possível haver reserva de vagas nos partidos políticos para candidatos negros, nos mesmos termos do que ocorreu com as mulheres? [...]
>
> c) É possível aplicar o entendimento dos precedentes supra para determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando 30% como percentual mínimo, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?
>
> d) É possível aplicar o precedente, também quanto à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para os NEGROS, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, conforme esta Corte entendeu para a promoção da participação feminina?

Na assentada de 30/6/2020, o eminente Presidente e Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, em voto verticalizado, respondeu a Consulta no sentido de que embora não caiba a esta Corte – por falta de previsão legal – impor a obrigatoriedade de

cota de candidaturas para pessoas negras, os recursos públicos de campanha e o tempo de rádio e televisão devem observar a exata proporção entre os candidatos negros e brancos que vierem a ser registrados, respeitando-se, nesse cálculo, o percentual mínimo de 30% já previsto para as mulheres.

2. Anoto, de início, a relevância do tema em debate – fruto de aprofundada reflexão e talentoso trabalho do eminente relator e presidente, Ministro Barroso – e o papel desta Justiça Especializada em propiciar os meios necessários para a plena concretização da garantia fundamental de isonomia, prevista no *caput* e no inciso I do art. 5º da Constituição da República.

Os exemplos dessa incessante e imprescindível busca são inúmeros. Destaco, dentre eles, (a) recente Consulta de relatoria da Ministra Rosa Weber envolvendo a composição dos diretórios partidários por mulheres (CTA 0603816-39), (b) a distribuição proporcional de recursos e de tempo de propaganda entre candidaturas masculinas e femininas (CTA 0600252-18), (c) a identificação de candidatos transgêneros na urna eletrônica mediante seu nome social (Res.-TSE 23.609/2019) e (d) a impossibilidade de se exigir, de deficientes visuais, alfabetização em *braille* para disputar as eleições (RO 0602475-18, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, de 18/9/2018).

Temas sensíveis como os debatidos na presente Consulta exigem olhar atento deste Tribunal, seja em razão de sua relevância e das possíveis consequências das respostas oferecidas, sopesando bem todos os ângulos das questões que envolvem diretamente direitos fundamentais.

Por outro vértice, embora o campo seja vasto em um país de desigualdades históricas, deve-se ter igual atenção para que a atuação buscando a mitigação das omissões estatais e sociais não descambe para ilegítimo ativismo judicial.

Nesse ponto, relevante a preocupação da doutrina ao afirmar que:

> A transferência de poderes e responsabilidades para o Judiciário dá espaço ao ativismo, até porque os Poderes Legislativo e o Executivo

> delegam decisões impopulares ao Poder que menos sofre consequências do ponto de vista de custo eleitoral.
>
> CÔRTES, Osmar Mendes Paixão, A objetivação do processo e o ativismo judicial no contexto do pós-positivismo. São Paulo: REPRO RT 251 – janeiro/2016.

Após a segunda metade do século passado, principalmente a partir de estudos e casos concretos ocorridos nos Estados Unidos, colocou-se em pauta a questão de como deveriam atuar os juízes, debatendo-se sobre seu papel na interpretação do direito e implementação de direitos e garantias fundamentais.

Importante ressaltar que, por vezes, essa postura mais ativa pode ter reflexos concretos no sentido da modificação ou implementação de políticas públicas, devendo haver preocupação de idêntico calibre com a capacidade de realização prática das decisões judiciais.

Nesse sentido, é notório o caso *Brown* x *Board of Education*, nos Estados Unidos, quando os juízes federais buscaram implementar decisão da Suprema Corte de 1954 que determinava o fim da segregação racial no sistema educacional americano. As escolas para negros e para brancos deixariam de existir como tal, devendo o sistema passar a ser unitário e não racial.

O Poder Judiciário pode e deve avançar, sobretudo em situação contra majoritária de modo a garantir direitos constitucionais fundamentais, mas entendo que deve se autoconter e não pode substituir a sociedade ou seus representantes nos debates e na implementação de políticas públicas sobre o significado de direitos controversos.

Assim, é de se reconhecer, segundo penso, que o âmbito de atuação da Justiça Eleitoral encontra como limites, em primeiro lugar, o feixe de competências delimitado na Constituição e na legislação infraconstitucional, e, de igual modo, o princípio fundamental da separação de poderes, sendo "independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (art. 2º da CF/88).

Diante deste cenário, creio que o Tribunal, assim como bem e cuidadosamente estabelecido nos votos que me precederam, não extrapola sua competência ao responder a Consulta e examinar se os recursos públicos de campanha e o tempo de rádio e televisão devem observar a exata proporção entre os candidatos negros e brancos que vierem a ser registrados – sob enfoque do princípio constitucional da isonomia –, respeitando-se, nesse cálculo, o percentual mínimo de 30% já previsto para as mulheres em âmbito legal.

O eminente Relator deixou claro que, embora desejável, não se poderia estabelecer cotas para negros, à mingua de previsão legal, mas o Tribunal pode sim apreciar a divisão dos recursos públicos eleitorais à luz do princípio da igualdade, consoante será abordado ao longo do voto.

Como se vê, há de se distinguir a fixação, por esta Corte, entre a reserva obrigatória de cotas para a candidatura de pessoas negras, o que requer lei em sentido estrito, e a forma de distribuição dos recursos de campanha e do tempo de propaganda gratuita, que constitui decorrência lógica dos candidatos que vierem a ser livremente escolhidos pelas legendas.

Essa delimitação, no meu modo de pensar, a um só tempo evita a ilegítima atuação do Poder Judiciário na imposição de dever sem lei *stricto sensu*, e, de outra parte, representa consectário lógico do poder regulamentar conferido a esta Corte Superior para expedir instruções em matéria eleitoral (art. 105 da Lei 9.504/97).

3. Há de se ressaltar, também, que as respostas aos questionamentos formulados na presente Consulta perpassam necessariamente pela temática do racismo e pelas notórias desigualdades que subsistem em todas as searas da sociedade em desfavor da etnia negra – em especial nos campos econômico, político e educacional – mais de um século após abolida a escravidão, em 1888.

O racismo, em nosso país, manifesta-se nas mais diversas formas e ambientes, por razões que remontam a aspectos de ordem histórica e estrutural, de

maneira direta ou implícita. Possui tamanha amplitude que fixou raízes no âmbito privado e também no público, na medida em que a prática racista concretiza-se não apenas em atos expressamente discriminatórios ou ofensivos, mas também em políticas, atos e planos governamentais que venham de algum modo a excluir ou a reduzir, por ações ou omissões, o acesso de determinada classe, raça ou etnia a direitos básicos de qualquer ser humano.

Adilson Moreira, ao sintetizar algumas das principais nuances sobre o tema, destaca o racismo aversivo ("sentimentos conscientes e inconscientes que sustentam atitudes negativas em relação a negros, [...] ancorados pelo funcionamento do psiquismo humano"), o racismo simbólico ("construções culturais que estruturam a forma como minorias raciais são representadas") e, ainda, o racismo institucional. Quanto a esta última modalidade, salienta que

> O conceito de racismo institucional designa práticas institucionais que podem ou não levar necessariamente a raça em consideração, mas que mesmo assim afetam certos grupos raciais de forma negativa. [...]
>
> Atos praticados por representantes de instituições públicas e privadas contra minorias raciais que prejudicam o *status* social dos membros desses grupos expressam o racismo institucional. [...] **O racismo institucional torna-se parte do funcionamento normal de instituições públicas e privadas que não levam em consideração o impacto de suas decisões ou de suas omissões na vida dos diferentes grupos raciais. Ele também ocorre quando elas implementam medidas que excluem grupos raciais de benefícios sociais. Como essas práticas discriminatórias fazem parte da operação normal dessas organizações, elas não são analisadas da mesma forma que atos individuais de racismo.**
>
> (*Racismo Recreativo*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019)

O atual estágio de enraizamento do racismo, nas suas mais diversas formas, requer imediata atuação institucional, em todas as suas esferas, visando amainar a incômoda quadra atualmente vivida.

Essas constatações, ademais, materializam-se enfaticamente nos mais diversos dados estatísticos oficiais.

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativos a 2018, revelam que a renda média domiciliar *per capita* de pessoas brancas é quase duas vezes maior em comparação com pessoas negras (R$ 1.846,00 contra R$ 934,00).

Também se verifica disparidade no confronto de índices educacionais entre negros e brancos, cuja taxa de analfabetismo é de, respectivamente, 9,1% e 3,9%.

A essas duas estatísticas, que bastariam para evidenciar o verdadeiro abismo que separa negros e brancos no Brasil, soma-se a módica representação política da etnia negra na disputa e na eleição para o parlamento brasileiro e para a chefia do Poder Executivo nos três níveis da Federação.

Com efeito, os dados das Eleições 2018 demonstram, de um lado, que expressivos 71,9% dos candidatos eleitos eram brancos, contra apenas 27,8% de negros, e que apenas 3% do total de candidatos negros disputaram os pleitos majoritários (presidente da República, senador e governador).

4. A partir desse norte, passo ao exame dos questionamentos, os quais, em suma, podem ser analisados sob dois aspectos: (a) possibilidade de se estabelecer reserva de vagas para pessoas negras para fim de registro de candidatura; (b) distribuição dos recursos financeiros e do tempo de rádio e televisão, respeitada a proporção entre candidaturas de negros e de brancos.

4.1. Quanto ao primeiro ponto, entendo, assim como o eminente Relator, no sentido da impossibilidade de impor aos partidos políticos a pretendida reserva de cota para pessoas negras.

Essa medida, ainda que plenamente desejável, salutar e imprescindível ao cumprimento do múnus do poder público de erradicar o racismo, requer atuação legislativa em sentido estrito, que, portanto, refoge às competências administrativa e jurisdicional do Tribunal Superior Eleitoral.

Com efeito, é de se ver que a Lei 9.504/97, no § 3º do art. 10, contempla hipótese de reserva de vagas apenas quanto ao gênero:

> Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:
>
> [...]
>
> § 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.**

Por conseguinte, sendo clara e específica a delimitação do dispositivo, não considero factível, em interpretação extensiva, ampliar a previsão legal a fim de que a reserva de vagas também contemple pessoas negras.

Como já antes sublinhado, a atuação do Poder Judiciário não pode substituir a sociedade ou seus representantes nos debates de matérias como a versada na hipótese, isto é, que venham a gerar obrigação perante os atores do processo eleitoral, ainda que pautada pela premente necessidade de concretização de escopos sociais de reconhecido quilate.

Observo, ainda, a manifesta dificuldade de esta Justiça Especializada definir o percentual que seria fixado nessa hipótese, haja vista a diversidade de critérios que poderiam incidir no caso, a exemplo da paridade de 30% já prevista para as mulheres ou do percentual da população negra brasileira.

Ademais, sem contar a necessidade de complexo estudo visando a inclusão de outras etnias ou classes subrepresentadas.

4.2. De outra parte, a conclusão atinente ao primeiro questionamento não impede que esta Corte, tendo por base as candidaturas de negros e brancos que venham a ser efetivamente lançadas, determine que os partidos políticos adotem distribuição proporcional, tanto dos recursos públicos de campanha, como do tempo de rádio e televisão.

Consoante salientou o eminente Relator,

> 45. [...] Na ausência de uma norma específica que institua ação afirmativa para pessoas negras no acesso a participação política, determinando, e.g., o tamanho da cota e suas condições específicas, o Poder Judiciário não deve – em princípio – ser protagonista da sua formulação.
>
> 46. **Isso não quer dizer que não haja papel algum a desempenhar. É legítima a atuação do Poder Judiciário para assegurar direitos fundamentais de grupos historicamente vulneráveis, como mulheres, negros ou homossexuais, contra discriminações, diretas ou indiretas.** Assim, embora não caiba neste momento proceder à criação de uma política afirmativa voltada para as candidaturas de pretos e pardos, o TSE pode atuar no sentido de impedir que a ação afirmativa instituída pela Lei nº 9.504/1997 produza discriminações injustificadas em desfavor de grupos historicamente marginalizados e a perpetuação da desigualdade racial no acesso aos cargos públicos eletivos.

Trata-se aqui, no meu modo de ver, não apenas de mera decorrência lógica da proporção de candidatos negros e brancos que vierem a ser lançados, mas de uma questão maior, de justiça, como verdadeiro corolário dos princípios da isonomia e da dignidade da pessoa humana.

Segundo a doutrina de Pedro Lenza,

> O art. 5º, *caput*, consagra que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. **Deve-se, contudo, buscar não somente essa aparente igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas, principalmente, a igualdade material, na medida em que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.** Isso porque, no Estado social ativo, efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada perante a lei
>
> (Direito Constitucional Esquematizado: Igualdade Formal e Material. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 679).

Acrescenta Gilmar Ferreira Mendes que "liberdade e igualdade formam dois elementos essenciais do conceito de dignidade da pessoa humana, que o constituinte erigiu à condição de fundamento do Estado Democrático de Direito e vértice do sistema dos direitos fundamentais" (Curso de Direito Constitucional. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva: 2020. P. 371).

Em consequência, a distribuição igualitária dos recursos de campanha e do tempo de propaganda, na exata proporção de candidaturas lançadas, representa decisivo passo para concretizar a garantia constitucional da isonomia em seu aspecto material, de forma a amainar a histórica desigualdade de condições entre negros e brancos vivenciada em nosso país.

Esse entendimento também contempla a dignidade da pessoa humana, porquanto confere, a grupo social notoriamente subrepresentado, condições mais equânimes de acesso às cadeiras do parlamento e à chefia do Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal, fomentando, por conseguinte, a criação de incentivos e a aprovação de projetos que possam reduzir a escala de desigualdade enfrentada pelas pessoas negras.

5. Anoto também que, na sessão de 20/8/2020, o douto Ministro Alexandre de Moraes acompanhou o eminente Presidente na resposta à Consulta, porém, em acréscimo, propôs a seguinte tese:

> [...] os percentuais mínimos de distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres e homens negros **serão calculados na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações nas eleições de 2016**.

Com todas as vênias, e apesar das relevantes considerações do eminente Ministro vistor, penso que esta não parece a melhor solução.

Isso porque a adoção de critério que não a exata proporcionalidade entre o número de candidatos brancos e negros que vierem a ser registrados – tal como defendido pelo eminente Presidente – pode ensejar inúmeras intercorrências de ordem prática na distribuição dos recursos e do tempo de propaganda gratuita.

Como já tive oportunidade de ponderar, é salutar que o Poder Judiciário avalie as repercussões de ordem prática decorrentes do exercício de sua competência jurisdicional e administrativa.

A título demonstrativo, destaco alguns dos questionamentos ou controvérsias que podem surgir a partir da reprodução do quadro de candidaturas verificado nas Eleições 2016, para fins de distribuição dos recursos de campanha e do tempo de rádio e televisão em pleitos futuros:

> a) após o último pleito municipal, esta Corte deferiu o registro do estatuto do Unidade Popular. Assim, surge a problemática de este partido, diversamente dos demais, ter plena liberdade de lançar candidaturas de pessoas negras e brancas na proporção que entender adequada, em detrimento das demais agremiações, que deverão observar o quadro de 2016;
>
> b) consoante a Emenda Constitucional 97/2017, que deu nova redação ao art. 17, § 1º, da Constituição Federal, a partir de 2020 não mais se permitirão coligações para as eleições proporcionais, o que pode gerar distorções na medida em cada partido político disputará o pleito isoladamente;
>
> c) a observância da proporção de candidaturas registradas em 2016 implicará, em última análise, manter a discrepância verificada entre as agremiações naquela oportunidade, com percentuais de candidatos negros que variaram entre 9% e 70% a depender da legenda.

Assim, tenho que a regra de distribuição proposta pelo eminente Presidente é a que melhor equaciona a implementação da política de igualdade racial que se objetiva estabelecer.

6. Apesar de acompanhar o eminente Presidente na resposta às perguntas formuladas, e, ainda, da inequívoca relevância do tema em debate nesta Consulta, entendo que a aplicação do entendimento ora firmado deve ocorrer apenas a partir das Eleições 2022, em observância ao princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral, insculpido no art. 16 da Constituição da República, *in verbis*:

> Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

É remansosa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o mencionado dispositivo aplica-se não apenas na seara legislativa, como também na atuação jurisdicional desta Corte, como se decidiu em célebre caso julgado sob o regime de repercussão geral envolvendo matéria eleitoral:

> [...] II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. Mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. **Não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição.** O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.
>
> [...]

> (RE 637.485/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJE de 20/5/2013)

Conforme lecionam Flávio Cheim Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues, o princípio da anterioridade da Lei Eleitoral constitui uma das mais relevantes expressões da segurança jurídica:

> [...] O princípio da anterioridade da Lei eleitoral está previsto no art. 16 da CF/88, sendo verdadeira manifestação do princípio da segurança jurídica com espeque na seara eleitoral.
>
> Por meio dele, garante-se que as alterações que porventura ocorrerem no processo eleitoral somente produzam efeitos nas eleições que ocorrerem após um ano de sua vigência.
>
> (Curso de Direito Eleitoral, 2ª Ed. Salvador: JusPODVIUM, 2017. P. 67)

A segurança jurídica encontra amparo em inúmeros dispositivos além do mencionado art. 16, a denotar sua posição privilegiada no corpo normativo e principiológico da Constituição de 1988. Conforme a doutrina clássica de José Afonso da Silva, são reconhecidas no texto constitucional quatro modalidades de segurança jurídica: a segurança como garantia; a segurança como proteção dos Direitos subjetivos; a segurança como Direito social e a segurança por meio do Direito (In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). Constituição e segurança jurídica: Direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 165-191).

De fato, o compromisso do legislador constituinte com essa indispensável garantia é extraído, direta ou implicitamente, de outras disposições, como a vedação de que alguém seja obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II), a observância ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI), a privação da liberdade ou dos respectivos bens apenas mediante o devido processo legal (art. 5º, LIV), a impossibilidade de reapreciação na mesma sessão legislativa de proposta de emenda constitucional rejeitada ou prejudicada (art. 60, § 5º), e, ainda, a anterioridade nonagesimal ou anual na cobrança de tributos (art. 150, III, *b* e *c*).

E não poderia ser diferente, novamente recorrendo à abalizada doutrina. Canotilho categoriza a segurança jurídica como princípio, atribuindo-lhe uma necessária relação de causa e efeito entre os atos e decisões públicas do Estado e sua previsão normativa. Confira-se:

> O Direito de o indivíduo poder confiar em que aos seus atos e às suas decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas por esses atos jurídicos deixados pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico.
>
> (Direito constitucional e teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2013. P. 257)

Em obra específica sobre o tema, Humberto Ávila aponta que a segurança jurídica pode ser analisada sob uma perspectiva do Estado de Direito, estática, englobando os requisitos estruturais do próprio ordenamento, e também sob um prisma dinâmico, ou seja, levando em conta a atuação do Direito no tempo (Segurança jurídica. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 305 e ss).

Desse modo, a estatura constitucional do princípio da segurança jurídica requer que a superveniência de alterações legislativas ou jurisprudenciais observem parâmetros que impeçam o comprometimento da estabilidade das relações jurídicas, mormente nesta seara, pois, como se sabe, os debates intrapartidários para a escolha de candidatos iniciam-se em período muito anterior ao microprocesso eleitoral, que compreende apenas o período das convenções até a data do prélio.

Além das multicitadas balizas teóricas e normativas, penso que algumas questões de ordem prática recomendam – rogando as mais respeitosas vênias aos que entenderem de modo diverso – a adoção apenas para pleitos futuros do entendimento proposto nesta Consulta.

Entendo que a resposta à Consulta, apesar de fruto de intenso e colaborativo debate entre os eminentes pares, demanda posterior Resolução por esta Corte, de modo a disciplinar o tema, nos termos do art. 105 da Lei 9.504/97, segundo o qual "[...] 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".

Essa circunstância, aliada ao fato de que, por força da Emenda Constitucional 107/2020, as convenções partidárias para a escolha de candidatos terão início em seis dias, recomendam – a meu sentir – prudência na aplicação imediata do que aqui decidido.

Na esteira dessa questão, é bem de ver que, em casos como o dos autos, impende regulamentar posteriormente a matéria por meio de Resolução. Dentre os inúmeros exemplos passíveis de menção, cito as recentes Consultas de minha relatoria envolvendo a possibilidade de convenções partidárias em formato virtual, que culminaram na Res.-TSE 23.623/2020, e a Consulta 13-98, sobre fidelidade partidária, que resultou na Res.-TSE 22.610/2007.

Por fim, há notícia de que ao menos onze partidos políticos já definiram os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as Eleições 2020. Assim, a alteração dos critérios no atual estágio tem o potencial de produzir ruídos indesejáveis na distribuição desses valores, causando insegurança jurídica.

7. Ante o exposto, **acompanho em parte** o eminente Presidente para assentar a (a) impossibilidade de a Justiça Eleitoral criar reserva de vagas para pessoas negras para fim de registro de candidatura e (b) a distribuição dos recursos financeiros e do tempo de rádio e televisão deve respeitar a proporção entre candidatos de pessoas negras e brancas, entendimento, contudo, aplicável apenas a partir das Eleições 2022, em observância aos princípios da anualidade e da segurança jurídica.

É como voto.