



**PECCININ**  
ADVOCACIA



Excelentíssimo Senhor Doutor Ministro Presidente do Colendo Tribunal Superior Eleitoral  
– Min. ALEXANDRE DE MORAES.

### CONSULTA ELEITORAL

**CÉLIA NUNES CORREA (CÉLIA XAKRIABÁ)**, deputada federal em exercício pela Federação PSOL-REDE<sup>1</sup>, ora CONSULENTE, vem, mediante seus procuradores abaixo assinados (Doc. 01), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 8º, 'j', do Regimento Interno deste Tribunal Superior Eleitoral e no art. 23, XII, da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), formular **consulta** sobre matéria eleitoral acerca da aplicação, em tese, dos arts. 16-C, 16-D e 47 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), com base nas seguintes razões de fato e de direito:

COLENDO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

EMINENTE MINISTRO RELATOR

### **I. LEGITIMIDADE E COMPETÊNCIA DESTE C. TRIBUNAL**

---

<sup>1</sup> Brasileira, solteira, deputada federal, portadora do RG nº 15694512 – SSP/MG, inscrita no CPF sob o nº 103125206-11, com endereço profissional na Câmara dos Deputados, Anexo IV, Gabinete 619, Praça dos Três Poderes, Brasília/DF, CEP 70160-900.

O Código Eleitoral estabelece, em seu art. 23, XII, a competência Tribunal Superior Eleitoral para responder consultas formuladas por autoridades públicas e partidos políticos, desde que sejam suscitadas em tese:

Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

XII – responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político;

A ora CONSULENTE foi eleita no pleito de 2022 ao cargo de **Deputada Federal** pelo Estado do Minas Gerais (Doc. 02)<sup>2</sup>, ou seja, cargo eletivo com jurisdição federal.

A consulta, ainda, se refere à aplicação em tese dos artigos 16-C, 16-D e 47 da Lei n. 9.504/97, debruçados sobre os posicionamentos do STF na ADI 5617 (Rel. Min. Edson Fachin) e desta Corte no âmbito das Consultas n. 0600252-18.2018.6.00.0000 (Rel. Min. Rosa Weber) e n. 0600306-47.2019.6.00.0000 (Rel. Min. Roberto Barroso).

Neste aspecto, não resta dúvida da legitimidade para apresentar a consulta em análise, bem como do cabimento da medida e da competência desta Colenda Corte para sua apreciação.

## **II. INTRODUÇÃO. O CONTEXTO DE EXCLUSÃO HISTÓRICA DOS POVOS INDÍGENAS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO. A SUB-REPRESENTATIVIDADE INDÍGENA NOS ESPAÇOS DE PODER.**

A participação indígena na política brasileira tem sido uma luta constante por sobrevivência, reconhecimento e direitos.

Durante séculos, os povos indígenas foram dizimados, marginalizados e suas vozes jamais foram ouvidas nas decisões políticas que afetaram suas vidas. Somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, os direitos indígenas passaram a ser considerados e reconhecidos, apesar da dificuldade de sua implementação real em uma estrutura de histórica exclusão.

<sup>2</sup> <https://www.camara.leg.br/deputados/206018>



Os artigos 231 e 232 da Constituição de 1988 são pedras fundamentais nesse novo contexto de proteção e reconhecimento dos povos indígenas pelo Estado brasileiro:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Os povos originários, antes nem sequer reconhecidos como sujeitos de direito, passaram, a partir de 1988, a ter assegurados seus direitos à plena participação política e democrática.

À época da Constituição de 1988, a população indígena, que era de cerca de 140 mil à época da Constituição, hoje ultrapassa 1 milhão e 600 mil indígenas, segundo os números do IBGE<sup>3</sup>. As articulações políticas também se intensificaram e hoje eles contam com entidades fortes, como a ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). Além disso, hoje temos pela primeira vez um Ministério dos Povos Indígenas, chefiado pela Ministra e líder política SÔNIA GUAJAJARA. Essa representatividade não se reflete nos cargos eletivos, por outro lado.

Especificamente nas eleições de 2022, o número de candidatos indígenas foi o maior desde 2014, quando a autodeclaração racial das candidaturas foi implementada pela primeira vez. Naquele ano, 84 indígenas se registraram como candidatos. Em 2018, o número subiu para 134, e no último pleito foram **178 candidatos indígenas** – sendo 58 para a Câmara dos Deputados<sup>4</sup>. Observa-se, assim, **um crescente movimento de interesse dos povos tradicionais em participarem do processo eleitoral**, apesar da ausência de políticas de incentivo para tanto.

<sup>3</sup> Disponível em: <

<sup>4</sup> O crescimento da participação de candidaturas indígenas também se verifica nas eleições municipais. Em 2016, o número de autodeclarados indígenas foi de 1.798. E, em 2020, esse número subiu para 2.210. Fonte: Agência Câmara de Notícias. Retirado de: <https://www.camara.leg.br/noticias/904833-numero-de-candidaturas-indigenas-e-o-maior-desde-o-inicio-da-autodeclaracao/>

A falta de representatividade indígena em cargos políticos é uma realidade e a discriminação e violência contra os povos indígenas ainda são alarmantes. O número de parlamentares e representantes indígenas nos espaços de poder no Brasil é constrangedoramente baixo. Antes de 2022, os indígenas somente haviam tido outros dois parlamentares federais eleitos: o cacique Xavante MÁRIO JURUNA (1983-1987) e a atual Presidente da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI -, JOÊNIA WAPICHANA (2019-2022). Atualmente, o número não se alterou significativamente.

Sabe-se que tal cenário decorre por fatores diversos.

Preliminarmente, não há como se negar que existem inúmeras dificuldades materiais para dificultar o pleno exercício da cidadania por indígenas, como a dificuldade de transporte às seções eleitorais ou à conexão à internet<sup>5</sup>, obstáculos fora de discussão nesse feito. A presente consulta, em outra via, busca debater um tema tão relevante quanto: **o histórico apagamento das candidaturas indígenas pela estrutura partidária brasileira.**

Como visto, é notório o crescente interesse da população indígena em participar das eleições. Todavia, além de serem ainda poucas, tais candidaturas ainda são sufocadas pela ausência de apoio dos partidos políticos no acesso à propaganda eleitoral e aos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de campanhas – FEFC.

Segundo levantamento feito pelo painel ‘Siga o Dinheiro’, mesmo após a decisão prolatada pelo STF na ADI 5617, 29,6% das candidatas indígenas que concorriam à deputada federal não receberam recursos provenientes do Fundo Partidário ou do FEFC, mesmo com o recorde no número dessas candidaturas. A situação não é diferente para os

---

<sup>5</sup> No último pleito, foram inúmeros os relatos de governos locais que não providenciaram transporte para que indígenas pudessem votar, apesar dos esforços da Justiça Eleitoral nesse propósito: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/relatos-de-falta-de-onibus-para-votar-e-desrespeito-a-gratuidade-se-proliferam.shtml>

homens indígenas: 28,1% dos que buscavam uma vaga na Câmara dos Deputados também não receberam recursos de seus partidos para a campanha<sup>6</sup>.

Esse cenário de escassez no apoio financeiro e midiático pelos partidos é ainda mais grave em relação às candidaturas indígenas, que sofrem com obstáculos de ordem material ainda mais relevantes que os demais concorrentes: distanciamento dos indígenas dos locais de votação, dependência de transporte fluvial e aéreo, dificuldade de acesso à internet, ausência de documentos obrigatórios, distanciamento dos órgãos e lideranças partidárias dos povos originários, além de **assédio eleitoral, ameaças e violência**<sup>7</sup> contra a população por grupos políticos e econômicos adversários da causa.

Conforme matéria da jornalista Ariene Susui<sup>8</sup>,

“Se fazer campanha nas aldeias já é um desafio para os candidatos indígenas da Amazônia, sair de lá com a garantia de votos dos parentes tampouco é tarefa fácil.

Entre os problemas encontrados estão as dificuldades de locomoção dos eleitores para chegarem às urnas no dia do pleito. Dário Casimiro Baniwa, liderança do povo Baniwa e Kuripako do município de São Gabriel da Cachoeira (AM), conta que muitos indígenas têm de viajar até dois dias de barco para acessarem seus locais de votação.

Essa situação faz com que muitos desses eleitores desistam de votar por falta de suporte logístico, enquanto outros acabam cooptados por políticos que oferecem benefícios, como cestas básicas, em troca de votos. ‘Esses meus parentes acabam votando no candidato que dá a gasolina’, conta Baniwa.

Candidato indígena mais jovem do Brasil, com apenas 21 anos, Junior Manchineri (PT-AC) também cita a dificuldade de acesso à informação e as fake news como empecilhos com que se deparou em sua campanha para deputado estadual no Acre.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.jota.info/eleicoes/30-das-candidatas-indigenas-a-camara-nao-receberam-recursos-para-campanha-30092022>

<sup>7</sup> “Por outro lado, a violência política é uma das principais barreiras ao surgimento de novas candidaturas indígenas e a permanência dessas nos cargos para os quais foram eleitas”, apontou Joenia. “E em grande parte desses casos somos ameaçadas, por defendermos os direitos fundamentais dos nossos povos, a defesa dos nossos povos e do meio ambiente, que confrontam aqueles que querem se apropriar dos nossos bens e nos silenciar a qualquer custo”, completa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/860009-violencia-politica-e-racismo-sao-apontadas-como-barreiras-para-candidaturas-de-mulheres-indigenas/>

<sup>8</sup> Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/09/pouco-dinheiro-viagens-caras-e-desinformacao-os-desafios-dos-candidatos-indigenas-em-campanha-na-amazonia/>



‘Muitas aldeias ainda não têm internet e há muita desinformação. Isso influencia no voto final’, afirma o representante do povo Manchineri. O candidato diz que, ao andar pelos territórios indígenas, é comum encontrar eleitores que não sabem que deputados que ajudaram a eleger se posicionaram contra seus interesses nas votações de leis anti-indígenas”.

Recentemente, as decisões do STF na ADI 5617 (Rel. Min. Edson Fachin) e desta Corte no âmbito das consultas n. 0600252-18.2018.6.00.0000 (Rel. Min. Rosa Weber) e n. 0600306-47.2019.6.00.0000 (Rel. Min. Roberto Barroso), estabeleceram novos marcos fundamentais para a participação política de mulheres e negros(as) nas eleições. Em conjunto, essas decisões estabeleceram a obrigatoriedade de distribuição proporcional de recursos e tempo de rádio e TV para candidatas mulheres e negros(as), o que se refletiu em melhoria na representatividade desses grupos já nas primeiras eleições gerais sob vigência dos entendimentos<sup>9</sup>.

Ocorre que tais decisões não beneficiaram as candidaturas indígenas, que sofrem um **cenário histórico de sub-representatividade**, como visto.

Ainda que em relação às mulheres indígenas seja garantida a distribuição na proporção das candidaturas femininas da chapa, mesma garantia não é assegurada aos indígenas como um todo, de acordo com sua condição étnica e social. Essa omissão torna deficiente a própria proteção dada pela legislação eleitoral aos indígenas, na medida em que o art. 13 da Res.-TSE n. 23.659/2021 reconhece o “*direito fundamental da pessoa indígena ter considerados, na prestação de serviços eleitorais, sua organização social, seus costumes e suas línguas, crenças e tradições*”.

Não há como se negar que esta d. Justiça Eleitoral tem se preocupado cada vez mais com a garantia de plena cidadania à população indígena brasileira, como os eventos desta semana demonstram. Muito já se evoluiu em questão de acesso dos povos indígenas e originários à inscrição eleitoral e acesso aos locais de votação no dia do pleito, meios indispensáveis ao exercício da cidadania por tanto tempo negados a essas populações. Como visto, infelizmente é necessário **mais**.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/03/brasil-elege-numero-recorde-de-mulheres-e-negros-para-a-camara.ghtml>



É o intento da presente consulta, em caso de resposta afirmativa. Vejamos.

### **III. CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTIGOS 16-C, 16-D E 47 DA LEI N. 9.504/97. APLICAÇÃO PROPORCIONAL DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL EM RÁDIO E TV E DOS RECURSOS FINANCEIROS PÚBLICOS PARA AS CANDIDATURAS INDÍGENAS.**

Em agosto de 2020, esta C. Corte, em resposta à Consulta n. 0600306-47.2019.6.00.0000, formulada pela Deputada Federal Benedita da Silva, acertadamente, fixou entendimento acerca da necessidade de racialização da divisão do Fundo Partidário, Fundo Especial de Financiamento de Campanha e também do tempo de TV destinado às candidaturas negras:

Direito Eleitoral. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente.

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

#### I. Conhecimento da consulta

2. A consulente é autoridade com jurisdição federal e as indagações formuladas tratam de matéria afeta à legislação eleitoral e são dotadas de abstração e objetividade. Ademais, esta Corte já fixou que cabe à Justiça Eleitoral apreciar, no exercício de sua função consultiva, temáticas que digam respeito à garantia de igualdade material entre as candidaturas. Consulta conhecida.

#### II. Racismo, desigualdade racial e participação política

3. O racismo no Brasil é estrutural. Isso significa que, mais do que um problema individual, o racismo está inserido nas estruturas políticas, sociais e econômicas e no funcionamento das instituições, o que permite a reprodução e perpetuação da desigualdade de oportunidades da população negra.



4. A desigualdade racial é escancarada por diversas estatísticas, que demonstram que, em todos os campos, desde o acesso à educação até a segurança pública, negros são desfavorecidos e marginalizados. O Atlas da Violência de 2019 demonstrou que 75,5% de todas as pessoas assassinadas no Brasil eram negras. Esse dado é cruelmente ilustrado pelas mortes das crianças João Pedro Mattos, Agatha Felix e Kauê Ribeiro dos Santos, que demonstram a importância do movimento social “Vidas negras importam”.

5. Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, o racismo se manifesta especialmente no âmbito político-eleitoral. Nas eleições gerais de 2018, embora 47,6% dos candidatos que concorreram fossem negros, entre os eleitos, estes representaram apenas 27,9%. Um dos principais fatores que afetam a viabilidade das candidaturas é o financiamento das campanhas. Quanto ao tema, verifica-se que, em 2018, houve efetivo incremento nos valores absolutos e relativos das receitas das candidatas mulheres por força das decisões do STF e do TSE. Enquanto em 2014 a receita média de campanha das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens, em 2018, tal receita representou 62,4%. No entanto, ao se analisar a intersecção entre gênero e raça, verifica-se que a política produziu efeitos secundários indesejáveis. Estudo da FGV Direito relativo à eleição para Câmara dos Deputados apontou que mulheres brancas candidatas receberam percentual de recursos advindos dos partidos (18,1%) proporcional às candidaturas (também de 18,1%). No entanto, candidatos negros continuaram a ser subfinanciados pelos partidos. Embora mulheres negras representassem 12,9% das candidaturas, receberam apenas 6,7% dos recursos. Também os homens negros receberam dos partidos recursos (16,6%) desproporcionais em relação às candidaturas (26%). Apenas os homens brancos foram sobrefinanciados (58,5%) comparativamente ao percentual de candidatos (43,1%).

### III. Igualdade, diversidade e representatividade

6. No mundo contemporâneo, a igualdade se expressa particularmente em três dimensões: a igualdade formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social; e a igualdade como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças. A ordem constitucional não apenas rejeita todas as formas de preconceito e discriminação, mas também impõe ao Estado o dever de atuar positivamente no combate a esse tipo de desvio e na redução das desigualdades de fato.

7. Sob o prisma da igualdade, há um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é potencializada no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade das decisões tomadas. Quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-



representadas. Para além do impacto na agenda pública, o aumento da representatividade política negra tem o efeito positivo de desconstruir o papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e de naturalizar a negritude em espaços de poder.

8. O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material.

#### IV. Apreciação das indagações formuladas na consulta

##### **Quesito (i): Repartição entre as mulheres dos recursos financeiros e tempo de rádio e TV**

9. O STF, na ADI nº 5.617, e o TSE, na Cta nº 0600252-18/DF, deram um passo decisivo no sentido do incremento da efetividade das cotas de gênero ao equiparar o percentual de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário e do FEFC a lhes serem destinados, bem como do tempo de rádio e TV, respeitando-se, em todo caso, o mínimo legal de 30%. Em 2018, o número de candidatas eleitas para a Câmara dos Deputados cresceu 51% em relação à eleição de 2014, enquanto que, nas assembleias legislativas, o crescimento foi de 41,2%.

10. Apesar desses importantes avanços, os dados citados demonstraram que a não consideração das mulheres negras como categoria que demanda atenção específica na aplicação da cota de gênero produziu impacto desproporcional sobre as candidatas negras, caracterizando hipótese de discriminação indireta. É que, apesar de se tratar de norma geral e abstrata destinada a beneficiar todas as mulheres na disputa política, diante do racismo estrutural presente nas estruturas partidárias, seu efeito prático foi o de manter o subfinanciamento das candidaturas das mulheres negras e, logo, sua sub-representação.

11. A acomodação razoável para mitigar os efeitos adversos verificados não é a repartição dos recursos entre mulheres brancas e negras à razão de 50%, mas sim a aplicação da mesma lógica adotada nas decisões do STF e do TSE no sentido de que a repartição deve se dar na exata proporção das candidaturas de mulheres brancas e negras.

##### **Quesitos (ii), (iii) e (iv): Criação de reserva de candidaturas para pessoas negras com destinação proporcional dos recursos públicos e direito de antena**



12. Compete prioritariamente ao Congresso Nacional estabelecer política de ação afirmativa apta a ampliar a participação política de minorias não brancas, atendendo ao anseio popular e à demanda constitucional por igualdade. À mingua de uma norma específica que institua ação afirmativa nessa seara, o Poder Judiciário não deve ser protagonista da sua formulação. Isso, porém, 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, o TSE pode e deve atuar para impedir que a ação afirmativa instituída pela Lei nº 9.504/1997 produza discriminações injustificadas e perpetue a desigualdade racial.

13. Verifica-se que o funcionamento da reserva de gênero importou em uma forma adicional de discriminação indireta em desfavor das candidaturas de homens negros. Como os recursos públicos para as campanhas são limitados, ao destinar às candidaturas de mulheres recursos proporcionais aos patamares percentuais de suas candidaturas, esses recursos são naturalmente desviados das candidaturas dos homens. Ocorre, porém, que, devido ao racismo estrutural e à marginalização histórica, são as candidaturas dos homens negros que tendem a ser desproporcionalmente afetadas com a diminuição dos recursos disponíveis. Para mitigar tal efeito adverso, deve-se determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros e assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, na exata proporção do número de candidaturas.

#### V. Parâmetros para cálculo e fiscalização da destinação de recursos a candidaturas de pessoas negras

14. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos – homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero.

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

16. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país, em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de



candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada pelo TSE apenas no exame das prestações de contas do diretório nacional.

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

#### VI. Conclusão

18. Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

19. Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

20. Aplicação do entendimento a partir das Eleições 2022, vencido, neste ponto, o relator. Impossibilidade de alteração das regras de distribuição de recursos aplicáveis às Eleições 2020, uma vez já apresentados pelos partidos políticos os critérios para a distribuição do FEFC e, também, iniciado o período de convenções partidárias.

Em face do novo entendimento deste E. Tribunal, tais determinações foram positivadas nas resoluções que versam sobre as eleições de 2020 e 2022, ainda que a mudança tenha entrado em vigor somente no último pleito:

ART. 17 DA RES.-TSE N. 23.607/19

Art. 17. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º).



[...] § 4º Para o financiamento de candidaturas femininas e de pessoas negras os partidos devem destinar os seguintes percentuais do montante recebido do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (STF: ADI nº 5.617/DF, DJE de 3.10.2018, e ADPF- MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252-18, DJE de 15.8.2018, e Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020): (Redação dada pela Resolução nº 23.665/2021)

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá à proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento); (Incluído pela Resolução nº 23.665/2021)

II - para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de: (Incluído pela Resolução nº 23.665/2021)

a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e (Incluído pela Resolução nº 23.665/2021)

b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; e (Incluído pela Resolução nº 23.665/2021)

#### ART. 77 DA RES.-TSE N. 23.610/19

Art. 77. Competirá aos partidos políticos, às federações e às coligações distribuir entre as candidaturas registradas os horários que lhes forem destinados pela Justiça Eleitoral. (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)

§ 1º A distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para as candidaturas proporcionais deve observar os seguintes parâmetros: (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)

I - destinação proporcional ao percentual de candidaturas de mulheres, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição, respeitado o mínimo de 30% (trinta por cento) estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Vide ADI nº 5.617, DJe de 8.3.2019 e Consulta TSE nº 0600252-18, DJe de 15.8.2018); (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)

II - destinação proporcional ao percentual de candidaturas de mulheres negras e não negras, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição (Consulta nº 060030647, DJe de 5.10.2020). (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)

III - destinação proporcional ao percentual de candidaturas de homens negros e não negros, calculado com base no total de pedidos de registro apresentados pelo partido ou pela federação na circunscrição (Consulta



nº 060030647, DJe de 5.10.2020). (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)

§ 2º (revogado)

§ 3º Os percentuais de candidatas negras e de candidatos negros serão definidos, a cada eleição, com base na autodeclaração da cor preta e da cor parda, lançada no formulário do registro de candidatura. (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)

Aliás, a referida consulta decorreu da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5617, de relatoria do Min. Edson Fachin, e da Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, de relatoria da ministra Rosa Weber, as quais foram decisivas para concretização dos incentivos à participação feminina da política.

Apenas após as supracitadas decisões é que se passou a exigir a distribuição de recursos do Fundo Partidário e do FEFC com base na exata proporção das candidaturas de ambos os gêneros, respeitando as determinações do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, bem como que o tempo de propaganda no rádio e na TV devem seguir racionalidade.

Cumprе consignar, ainda, que no inteiro teor, o e. Min. Relator Luis Roberto Barroso destacou a persistência da desigualdade racial no Brasil a qual decorre de problemas sociais, econômicos e políticos da nossa sociedade (autos n. 0600306-47.2019.6.00.0000):

8. Percebe-se, a partir dessas estatísticas, que **o racismo no Brasil é estrutural**<sup>8</sup>. Conforme explica o Professor Silvio de Almeida, isso significa que, **mais do que um problema individual ou um fator institucional, o racismo “é um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade”**<sup>9</sup>. Ligado ao colonialismo e à escravização em sua origem, o racismo criou raízes profundas na sociedade brasileira e continua evidente não só em situações de discriminação direta ou intencional<sup>10</sup>, mas também na **desigualdade de oportunidades da população negra e na permanência de estereótipos culturais, disfarçados pela noção de neutralidade racial**<sup>11</sup>.

9. Portanto, trata-se aqui do **racismo que é incorporado nas estruturas políticas, sociais e econômicas e no funcionamento das instituições**. Essa forma de racismo se reflete na institucionalização, naturalização e legitimação de um sistema e modo de funcionamento social que reproduz as desigualdades raciais e afeta, em múltiplos setores, as condições de vida, as oportunidades, a percepção de mundo e a percepção de si que pessoas, negras e brancas, adquirirão ao longo de suas vidas.



10. **Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, esse racismo não deixa de se manifestar no âmbito político-eleitoral.** Nesse ponto, observa-se que, nas eleições gerais de 2018, 52,4% dos candidatos que concorreram eram brancos e 47,6% eram negros (35,7% pardos e 10,86% pretos). No entanto, a despeito do número de candidaturas, entre os eleitos, 71,92% eram brancos e somente 27,86% eram negros (pretos ou pardos)<sup>12</sup>. Do total de cerca de 13 mil candidatos negros, a maioria concorria por uma vaga nas Assembleias Legislativas e “apenas cerca de 3% decidiram disputar cargos majoritários de presidente (0,07%), governador (1,1%) e senador (1,9%)”<sup>13</sup>.

[...] 18. Nota-se, portanto, que as candidaturas negras contam, em regra, com **menor apoio das estruturas partidárias**. Tanto é assim que, mesmo vencido o desafio das eleições, o cenário de desigualdade se repete na organização do Parlamento: no final de 2019, verificou-se que, entre 30 postos de líderes na Câmara, somente quatro, todos homens, autodeclararam-se pardos<sup>22</sup>. No Senado, de 22 posições de liderança, apenas seis líderes se autodeclararam negros. Também na relatoria da Câmara é possível verificar desigualdade: “brancos, que são 75% dos deputados, foram responsáveis por 87% dos relatórios de 2019”. Ademais, “dos 4.125 pareceres apresentados, apenas 65 foram assinados por congressistas que se declaram pretos, enquanto 423 são de deputados pardos”<sup>23</sup>.

Conforme relatado anteriormente, os povos indígenas são igualmente discriminados, ainda que o preconceito e a violência possuam contornos próprios. A visão estereotipada da realidade indígena, aliada à intolerância religiosa e cultural, contribui para manutenção de um *status* de ignorância sobre a diversidade étnico-cultural brasileira, a qual possui reflexos diretos no cenário político-eleitoral do país.

Não à toa, após a eleição do cacique Xavante MÁRIO JURUNA (1983-1987), **apenas em 2018** uma nova candidatura federal indígena foi eleita, com a Deputada Federal JOÊNIA WAPICHANA, a qual não conseguiu se reeleger em virtude do quociente eleitoral:

Primeira indígena no Brasil a ocupar uma vaga de deputada federal na Câmara, a roraimense Joenia Wapichana (Rede) não se reelegeu nesse domingo (2) para o mandato de 2023 - 2026. Candidata por Roraima, ela teve neste ano 11.221 votos, mas não alcançou a vaga devido ao quociente eleitoral. Com o fim do mandato da parlamentar em dezembro deste ano, indígenas de Roraima ficarão sem representante na Câmara Federal, em Brasília.

Numericamente, Joenia tirou mais votos que os eleitos Nicoletti (União Brasil), Zé Haroldo Cathedral (PSD) e Pastor



Diniz (União Brasil). No entanto, a escolha dos deputados estaduais e federais segue o sistema proporcional.<sup>10</sup>

Atualmente, há pouquíssimos indígenas ocupando cargos eletivos no país, mesmo em regiões em que sua presença é destacada. A ausência de representatividade indígena na política brasileira, portanto, também é uma lamentável realidade. Sendo, portanto, na esteira do entendimento firmado na já citada consulta de 2020, algo inaceitável no contexto constitucional brasileiro:

**20. A realidade delineada é inaceitável diante de um contexto constitucional em que a igualdade constitui um direito fundamental e integra o núcleo essencial da ideia de democracia.** Da dignidade humana resulta que todas as pessoas são fins em si mesmas, possuem o mesmo valor e merecem, por essa razão, igual respeito e consideração. **A igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desequiparações infundadas, mas impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença.** Como já tive a oportunidade de destacar em inúmeras ocasiões, no mundo contemporâneo, a igualdade se expressa particularmente em três dimensões: a igualdade formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social; e a igualdade como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças, sejam raciais, religiosas, sexuais ou quaisquer outras. **A igualdade efetiva requer igualdade perante a lei, redistribuição e reconhecimento.**

21. A Constituição de 1988 contempla essas três dimensões da igualdade. A igualdade formal vem prevista no art. 5º, caput: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. **Já a igualdade como redistribuição decorre de objetivos da República, como “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I) e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III).** Por fim, **a igualdade como reconhecimento tem lastro nos objetivos fundamentais do país de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV), bem como no repúdio ao racismo (art. 5º, XLII)**<sup>26</sup>. Tal conjunto normativo é explícito e inequívoco: a ordem constitucional não apenas rejeita todas as formas de preconceito e discriminação, mas também impõe ao Estado o dever de atuar positivamente no combate a esse tipo de desvio e na redução das desigualdades de fato.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roaima/eleicoes/2022/noticia/2022/10/03/primeira-indigena-no-brasil-a-conquistar-vaga-de-deputada-federal-joenia-wapichana-nao-se-reelege.ghtml>.



22. Desse modo, uma perspectiva de “neutralidade racial”, ou colorblindness, que desconsidera as diferenças sociais entre negros e brancos, opera como uma forma de discriminação negativa indireta<sup>28</sup>. **O princípio da isonomia impõe, nesse contexto, uma discriminação positiva, em que o fundamento da desequiparação, bem como os fins por ela visados sejam constitucionalmente legítimos.** Tanto é assim que a própria Constituição institui distinções com base em múltiplos fatores, que incluem sexo, renda, situação funcional e nacionalidade, dentre outros. Não por outro motivo, a própria Constituição admite o emprego de políticas de ações afirmativas, ao instituí-las diretamente em relação às pessoas portadoras de deficiência, determinando que a lei deverá reservar a elas percentual dos cargos e empregos públicos (CF/1988, art. 37, VIII).

23. Nota-se, portanto, que há, **sob o prisma da efetivação de uma justiça corretiva e redistributiva, um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é reforçada pela perspectiva integrativa da diversidade.** Esta é conceituada pelo professor Adilson Moreira como “a ideia de que instituições públicas e privadas devem espelhar o pluralismo que existe no corpo social”. Nesse sentido, ao reconhecer que “experiências culturais distintas produzem percepções sociais diferentes”, compreende-se que a composição de um corpo deliberativo plural contempla interesses mais diversos do que uma composição homogênea e garante um funcionamento mais democrático, por exemplo, do Parlamento. Nesse ponto, Maíra Kubick aponta que a pluralidade pode impactar positivamente a própria credibilidade das instituições políticas, reconhecidamente desgastadas perante a população. O Professor Adilson Moreira destaca, no entanto, que não se trata de garantir mera representação, mas sim uma participação efetiva, como verdadeira “condição para realização de uma democracia participativa”.

A falta de representatividade indígena no Estado brasileiro é tamanha que apenas em 2023 foi criado o Ministério dos Povos Indígenas. Ou seja, após décadas da instituição do Estado Democrático de Direito do Brasil (e cerca de 35 anos após a promulgação da Constituição de 1988), somente este ano se oportunizou aos povos indígenas uma representação oficial de suas pautas e sua autodeterminação na definição de políticas públicas federais sobre seus assuntos.

Não se pode olvidar que a negação ao reconhecimento da importância histórico-cultural indígena na construção do Estado brasileiro também reflete (e é reflexo) do preconceito, discriminação e violência sofrido pelos povos indígenas, constantemente negligenciados pelo Estado, pela mídia e pelo próprio Poder Judiciário.



Diante disso, imperioso destacar novamente o brilhante voto do e. Min. Barroso, o qual destaca as benesses da aplicação racializada do princípio da igualdade no direito eleitoral brasileiro:

24. Esse dever de inclusão de mulheres e homens negros em espaços de poder é potencializado no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade democrática das decisões tomadas. A democracia é autogoverno e, como tal, pressupõe que as pessoas sejam autoras das decisões capazes de afetar suas próprias vidas. No entanto, quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-representadas. Por isso, para impulsionar a aprovação de políticas públicas antirracistas é preciso combater a sub-representação política da população negra.

25. Há, ainda, diversas outras **consequências positivas** do aumento da representatividade política negra: para além da abertura de espaços de reivindicação política, do impacto na agenda pública e da aprovação de ações e projetos de lei que correspondam aos interesses do grupo representado (representação substantiva), tem-se a desconstrução do papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e a naturalização da negritude em espaços de poder (representação simbólica)<sup>32</sup>. Nesse sentido, especialistas como Osmar Teixeira e Carmela Zigoni apontam que a solução para a sub-representação negra na política – especificamente em cargos legislativos eleitos pelo sistema proporcional – passa pelo estabelecimento de ações afirmativas.

26. De fato, o imperativo constitucional da igualdade e a própria noção de uma democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra, ou mais precisamente às minorias não brancas, que sejam aptas a garantir a efetiva participação político-eleitoral destas. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade – formal, material e como reconhecimento – e para o combate ao racismo não se limita à instituição de ações afirmativas. Se reconhecemos que o racismo no Brasil é estrutural, é possível e necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial<sup>33</sup>.

Nessa toada, ações afirmativas para população não branca são fundamentais para efetivação do direito constitucional à **igualdade**. Destarte, garantir a verdadeira participação político-eleitoral dos povos indígenas, ainda que inicialmente por meio de



políticas públicas, é essencial em um Estado Democrático de Direito preocupado com a pluralidade e a representatividade sociocultural do país.

A presente consulta, por conseguinte, se justifica ante a responsabilidade social de toda a sociedade brasileira em combater o preconceito e a discriminação étnico-racial, a qual já foi reconhecida por esta C. Corte, mas que deve abarcar também aquela praticada contra os povos indígenas:

28. A implementação de ações destinadas a combater o racismo é uma responsabilidade social que abarca inclusive e principalmente aqueles que se privilegiam do sistema<sup>35</sup>. Tal perspectiva é densificada pela Lei nº 12.288/2010, que Institui o Estatuto da Igualdade Racial e prevê expressamente que “é dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas [...]” (art. 2º). Essa participação, “em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de”, entre outros, “adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa” e “ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais” (art. 4º, II e IV).

Por derradeiro, destaca-se a Lei n. 6.001/73, a qual prevê direitos fundamentais dos povos indígenas, reforçando, assim, a urgência em se realizar medidas de incentivo à participação indígena na política:

Art. 2º Cumprir à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos:

I - **estender aos índios os benefícios da legislação comum, sempre que possível a sua aplicação;**

[...] IV - assegurar aos índios a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência;

[...] X - garantir aos índios o pleno exercício dos direitos civis **e políticos** que em face da legislação lhes couberem.

#### IV. OS QUESTIONAMENTOS.

Embora o racismo contra populações negras e indígenas possua raízes comuns na discriminação com pessoas não brancas, as demandas, as pautas e as necessidades de representatividade são distintas. Além disso, o art. 231 é claro ao reconhecer o direito de



**autodeterminação** dos povos indígenas, não cabendo qualquer equiparação legal ou judicial dos povos originários a outras minorias raciais ou étnicas.

Destarte, ainda que já citada consulta tenha sido primordial na inclusão de pessoas negras na política brasileira, ela não englobou os povos indígenas, os quais continuam à margem do sistema político do país.

Diante destes elementos, torna-se imprescindível a consulta a este Colendo Tribunal Superior Eleitoral, conforme questões abaixo, para que se garanta uma diretriz hipotética e geral à atuação dos partidos políticos e dos tribunais eleitorais pátrios para os próximos pleitos eleitorais:

- (i)** Considerando o entendimento firmado pelas Consultas n. 0600306-47.2019.6.00.0000 e 0600252-18.2018.6.00.0000 e da ADI n. 5617, para promoção da participação feminina e negra na política, é possível o reconhecimento da mesma projeção do princípio da igualdade para a distribuição proporcional de recursos financeiros (Fundo Partidário e FEFC) e de tempo de rádio e TV em relação ao número de candidaturas indígenas registradas por partidos e federações?
- (ii)** Para garantir a promoção de políticas de incentivo de candidaturas indígenas, é obrigatória a distribuição de recursos financeiros (Fundo Partidário e FEFC – arts. 16-C e 16-D da LE) e de tempo de rádio e TV (art. 47 e seguintes da LE) de maneira proporcional às candidaturas indígenas formalizadas, conforme entendimento adotado na participação da população negra na política?
- (iii)** Subsidiariamente, em caso de resposta negativa aos quesitos acima (o que não se espera), é possível o enquadramento das candidaturas indígenas dentro dos parâmetros indicados na Consulta n. 0600306-47.2019.6.00.0000, que visa a promoção de candidaturas negras?

## V. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, haja vista que o questionamento foi formulado em tese e em bases hipotéticas, requer seja a presente consulta **conhecida e respondida**, na forma do no art. 23, XII, do Código Eleitoral.



**PECCININ**  
ADVOCACIA



Requer, por fim, que todas as intimações e notificações sejam expedidas em nome do procurador **LUIZ EDUARDO PECCININ**, advogado inscrito na OAB/PR sob o n. 58.101.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Curitiba, 26 de abril de 2023.

**CÉLIA XAKRIABÁ**

DEPUTADA FEDERAL (REDE/PSOL)

**LUIZ EDUARDO PECCININ**  
OAB/PR 58.101

**PRISCILLA CONTI BARTOLOMEU**  
OAB/PR 97.632