REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

FINANCIAMENTO PÚBLICO PARTIDÁRIO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES: ENTRE A RESERVA DE RECURSOS E A EFETIVIDADE DA IGUALDADE

PUBLIC PARTY FINANCING AND WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION: BETWEEN THE RESERVATION OF RESOURCES AND THE EFFECTIVENESS OF EQUALITY

Ciências Sociais Aplicadas • 08/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/793834178

Anykelly Costa da Silva

Alcian Pereira de Souza

RESUMO

Este artigo analisa o financiamento público partidário como instrumento de promoção da participação política das mulheres no direito eleitoral brasileiro, com atenção à reserva de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Tal problemática consiste em saber em que medida a disciplina constitucional, legal e jurisprudencial dessa reserva converte a igualdade formal em participação política efetiva. A questão se justifica porque a literatura aponta a administração dos fundos eleitorais como fator central do baixo desempenho eleitoral das mulheres. O objetivo geral é examinar o desenho normativo da reserva e os obstáculos à sua efetividade. Para isso, adotou-se revisão bibliográfica narrativa, de abordagem qualitativa, realizada em periódicos científicos de acesso gratuito, com recorte de 2016 a 2026 e duas obras seminais anteriores, associada à leitura de textos normativos e de decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. A análise evidenciou uma construção normativa em camadas, que parte da cota de candidaturas, passa pela ADI 5617 e pela Consulta TSE 0600252-18 em 2018 e alcança o artigo 17 da Constituição por meio da Emenda Constitucional n. 117/2022, e mostrou que candidaturas fictícias, concentração de recursos, violência política e supremacia masculina nos partidos limitam o alcance da reserva. Conclui-se que o financiamento público partidário é necessário, porém insuficiente, e que sua efetividade depende de critérios objetivos e públicos de distribuição interna e de fiscalização.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Ações afirmativas; Fundo Partidário; Candidaturas femininas; Igualdade de gênero.

ABSTRACT

This article analyzes public party financing as an instrument for

promoting women's political participation in Brazilian electoral law, focusing on the reservation of resources from the Party Fund and the Special Campaign Financing Fund. The problem consists in determining to what extent the constitutional, statutory, and jurisprudential rules governing this reservation turn formal equality into effective political participation. The question is justified because the literature identifies the management of electoral funds as a central factor in women's low electoral performance. The general objective is to examine the normative design of the reservation and the obstacles to its effectiveness. To this end, a narrative literature review with a qualitative approach was conducted in open-access scientific journals, covering 2016 to 2026 plus two earlier seminal works, combined with the reading of legal texts and decisions of the Federal Supreme Court and the Superior Electoral Court. The analysis showed a layered normative construction, which starts from the candidacy quota, passes through ADI 5617 and TSE Consultation 0600252-18 in 2018, and reaches Article 17 of the Constitution through Constitutional Amendment 117/2022, and it showed that fictitious candidacies, concentration of resources, political violence, and male supremacy within parties limit the reach of the reservation. It is concluded that public party financing is necessary but insufficient, and that its effectiveness depends on objective and public criteria for internal distribution and on oversight.
Keywords: Electoral Law; Affirmative action; Party Fund; Female candidacies; Gender equality.

1. INTRODUÇÃO

Inicialmente, cumpre observar que a desigualdade de gênero na participação eleitoral, que segundo Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 93) "ganha ares dramáticos quando os dados brasileiros são

descortinados", persiste apesar de a Constituição de 1988 declarar a igualdade de homens e mulheres em direitos e obrigações (Brasil, 1988), indicação de que a isonomia formal não bastou para converter o texto constitucional em presença feminina equivalente nos espaços de poder.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional n. 117/2022 inseriu no artigo 17 da Constituição a exigência de que os partidos apliquem no mínimo 5% do fundo partidário em programas de participação política das mulheres e reservem às candidatas ao menos 30% dos recursos de campanha (Brasil, 2022), medida que Silva, Souza (2022, p. 178) apresentam como coroamento de um processo legislativo iniciado em 1995.

Em recorte mais preciso, o tema deste artigo reside na relação entre o financiamento público partidário, que abrange o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) criado pela Lei n. 13.487/2017, e a participação política das mulheres, com atenção à reserva de recursos fixada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2018 (Brasil, 2017, 2018a, 2018b), tal como relatada por Machado, Almeida, Alves (2019).

Diante desse quadro, parte-se da hipótese de que a reserva de recursos públicos, embora necessária para equilibrar as condições de disputa, não assegura por si só a participação política efetiva das mulheres, porquanto a distribuição interna dos fundos permanece sob controle partidário e favorece estratégias de contorno, como as candidaturas fictícias descritas por Peixoto, Marques, Ribeiro (2022) e por Silva, Souza (2022). Daí a pergunta de pesquisa: em que medida o financiamento público partidário, tal como disciplinado pelo

ordenamento brasileiro, converte a igualdade formal em participação política efetiva das mulheres?

Com esse propósito, o objetivo geral consiste em analisar o financiamento público partidário como instrumento de promoção da participação política das mulheres, a ele se vinculando os objetivos específicos de reconstruir as bases teóricas da igualdade e da representação (Bomfim, 2026; Young, 2006), de examinar a disciplina constitucional, legal e jurisprudencial da reserva de recursos (Brasil, 2022; Machado, Almeida, Alves, 2019) e de identificar os obstáculos à sua efetividade (Nascimento, 2020; Silva, S. M., 2022).

Justifica-se, sobretudo, o estudo pela relevância prática do tema, uma vez que, para Sacchet (2018, p. 26), "um fator-chave que explica as baixas porcentagens de mulheres eleitas é a maneira como os fundos eleitorais são administrados", e pela relevância jurídica, já que o novo conteúdo dado pelas decisões de 2018 ao modelo de financiamento eleitoral (Machado, Almeida, Alves, 2019) exige verificar se a reserva de recursos cumpre a finalidade para a qual foi instituída.

Quanto ao método, trata-se de revisão bibliográfica narrativa, de abordagem qualitativa, nos termos de Marconi, Lakatos (2019), realizada em periódicos científicos de acesso gratuito, com recorte temporal de 2016 a 2026 e inclusão de duas obras seminais anteriores, e complementada pela leitura de textos normativos e de decisões judiciais pertinentes ao tema.

Por fim, a exposição organiza-se em quatro seções além desta introdução, pois a segunda reúne a fundamentação teórica sobre igualdade, representação e financiamento (Bomfim, 2026; Young,

2006), a terceira examina o desenho constitucional, legal e jurisprudencial da reserva de recursos (Brasil, 1988, 2022), a quarta analisa os obstáculos à sua efetividade (Peixoto, Marques, Ribeiro, 2022) e as considerações finais respondem à pergunta de pesquisa.

2. IGUALDADE, REPRESENTAÇÃO E DINHEIRO NA POLÍTICA: BASES TEÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO FEMININA

Antes de tudo, a participação política em regime democrático abrange tanto a capacidade de votar quanto a possibilidade de lançar-se candidata, dimensões que Silva, Souza (2022, p. 177) vinculam à cidadania e que a Constituição inscreve entre os fundamentos da República (Brasil, 1988).

Nessa linha de raciocínio, o déficit de presença feminina nos espaços decisórios decorre de estruturas sociais que, segundo Nascimento (2020, p. 5), excluem as mulheres, e de uma história de marginalização que Ferreira (2022), apoiada em Young (2006), associa à baixa participação de mulheres em cargos políticos.

Em perspectiva complementar, a resistência à presença feminina também assume forma simbólica e institucional, como sustentam Silva, S. M. (2022) a propósito da supremacia masculina nos partidos e Simioni (2024) ao tratar da resistência à participação política de grupos periféricos.

Sob o aspecto jurídico, a constitucionalização do direito, descrita por Bomfim (2026) como irradiação graduada dos direitos fundamentais sobre o ordenamento, oferece o quadro dogmático em que a igualdade de gênero alcança o direito eleitoral e o regime dos partidos, aos quais a Constituição assegura autonomia no artigo 17 (Brasil, 1988).

Em outra dimensão, o dinheiro desponta como variável decisiva, pois Sacchet, Speck (2012) concluem que o financiamento eleitoral é um dos principais fatores que explicam o baixo desempenho eleitoral das mulheres, achado que Peixoto, Marques, Ribeiro (2022) examinam em doze eleições realizadas entre 1998 e 2020.

Com base nesses eixos, a seção organiza-se em três subseções, a primeira dedicada à irradiação dos direitos fundamentais e à igualdade (Bomfim, 2026), a segunda à representação política e à cidadania feminina (Young, 2006; Quintela, Dias, Fonseca, 2019) e a terceira ao financiamento da política e às ações afirmativas (Sacchet, 2018; Machado, Almeida, Alves, 2019).

2.1. Constitucionalização, Irradiação dos Direitos Fundamentais e Igualdade de Gênero

Sob a ótica constitucional, Bomfim (2026, p. 1) analisa a constitucionalização do direito brasileiro como processo de irradiação material e graduada dos direitos fundamentais sobre os ramos do ordenamento, e não como simples hierarquia formal, leitura que dialoga com o diagnóstico de Barroso (2007 *apud* Bomfim, 2026, p. 2) de que a Constituição de 1988 deslocou a norma constitucional para o centro de gravidade do ordenamento.

Dando continuidade à análise, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que Sarlet (2024 *apud* Bomfim, 2026, p. 2) apresenta como diretriz vinculante para o legislador, a administração e o juiz, faz da Constituição um filtro hermenêutico permanente, de modo que as normas sobre partidos e eleições, ainda que protegidas pela autonomia partidária (Brasil, 1988), não escapam ao crivo desses direitos.

Aprofundando essa questão, a distinção entre eficácia vertical, voltada à relação entre Estado e cidadão, e eficácia horizontal, relativa às relações entre particulares (Bomfim, 2026, p. 4), permite situar o partido político, pessoa jurídica de direito privado (Brasil, 1995), que administra recursos cujo caráter público o voto do relator da ADI 5617 destaca (Machado, Almeida, Alves, 2019, p. 190).

Por sua vez, a chamada eficácia diagonal, que Oliveira *et al.* (2023 *apud* Bomfim, 2026, p. 4) tratam como aplicação da eficácia horizontal a relações marcadas por desequilíbrio, oferece chave para compreender a relação entre partido e candidata, pois Silva, Souza (2022, p. 193) sustentam que a concretização dos direitos das mulheres depende do modo como os partidos políticos os propiciam.

Dessa articulação decorre a hipótese de Bomfim (2026, p. 3) de que "a irradiação dos direitos fundamentais não se distribui de modo uniforme, mas se intensifica na proporção da assimetria de poder entre os sujeitos e se atenua à medida que se amplia o espaço de autonomia privada legítima", formulação que, aplicada ao financiamento partidário, ajuda a explicar a reserva de recursos às candidatas num contexto de acentuada desigualdade (Peixoto, Marques, Ribeiro, 2022).

Complementarmente, a regra central do modelo, segundo a qual "a intensidade da irradiação é diretamente proporcional à assimetria de poder e inversamente proporcional ao espaço de autonomia privada" (Bomfim, 2026, p. 19), encontra no artigo 5º, inciso I, da Constituição, que declara homens e mulheres iguais em direitos e obrigações, o parâmetro normativo que permite aplicá-la à igualdade de gênero (Brasil, 1988).

No tocante à autonomia partidária, o artigo 17, § 1º, da Constituição a assegura (Brasil, 1988), de sorte que, pela lógica do modelo de Bomfim (2026), o espaço de autonomia legítima dos partidos se reduz na medida em que se acentua a assimetria entre direção partidária e candidatas, como indicam as decisões que fixaram percentuais mínimos de recursos, relatadas por Machado, Almeida, Alves (2019).

Em reforço a essa leitura, o Supremo Tribunal Federal, ao dar interpretação conforme ao artigo 9º da Lei n. 13.165/2015, afastou o intervalo de 5% a 15% do fundo partidário e o prazo de três eleições, ao admitir, no voto do relator, uma desequiparação pontual em favor das candidatas (Machado, Almeida, Alves, 2019, p. 190; Brasil, 2018a).

Contudo, a irradiação enfrenta o risco apontado por Streck (2011 *apud* Bomfim, 2026, p. 4) de que a constitucionalização degenere em invocação retórica de princípios sem critério controlável de decisão, risco que no financiamento eleitoral se atenua quando a reserva assume a forma de regra com percentual definido, como faz o texto constitucional desde a Emenda Constitucional n. 117/2022 (Brasil, 2022).

Em transição para o exame da representação política, cumpre observar que, se a irradiação graduada explica por que o ordenamento intensifica a proteção onde há assimetria de poder (Bomfim, 2026), resta indagar que concepção de representação sustenta a exigência de presença feminina nos espaços decisórios, indagação a que respondem Young (2006) e Quintela, Dias, Fonseca (2019).

2.2. Representação Política, Perspectiva Social e Presença das Mulheres

De início, a demanda por representação nasce, segundo Young (2006, p. 140), da queixa de que legislaturas ocupadas majoritariamente por homens não representam devidamente as mulheres, queixa que sustenta propostas de maior inclusão de grupos sub-representados e que no Brasil se articula a um reconhecimento tardio, pois os direitos políticos das mulheres foram expressamente reconhecidos apenas no Código Eleitoral de 1932 (Quintela, Dias, Fonseca, 2019, p. 64).

Em contrapartida, a representação específica de grupos suscita a objeção de que não haveria interesses e atributos comuns a representar, objeção que Young (2006, p. 141) formula ao lembrar que diferenças de raça e de classe perpassam o gênero, e que Machado (2020), ao resenhar a obra de Biroli, matiza ao registrar que o espaço político é caracterizado como masculino, heteronormativo e branco.

Diante dessa objeção, Young (2006) desloca o foco do interesse e da opinião para a perspectiva social, categoria que se aproxima da leitura de Nascimento (2020) sobre as estruturas sociais que excluem as mulheres e que Young define nos seguintes termos:

> *A perspectiva social é o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam. As perspectivas podem ser vivenciadas de um modo mais ou menos autoconsciente. As experiências culturais de povos ou de grupos religiosos diferenciados, bem como de grupos que reagem a uma história de injustiças ou de opressão estrutural, freqüentemente lhes conferem interpretações refinadas acerca de suas próprias situações e de suas relações com outros grupos. (Young, 2006, p. 164)*

Por conseguinte, a perspectiva social não pressupõe interesses idênticos entre as mulheres, mas um modo comum de olhar os processos sociais a partir das posições ocupadas, o que se coaduna com a defesa, por Quintela, Dias, Fonseca (2019), de ações afirmativas que impulsionem a voz feminina no parlamento, inclusive a reserva de 50% dos assentos, e ajuda a compreender por que a sub-representação persiste mesmo com cotas (Peixoto, Marques, Ribeiro, 2022).

Sob o prisma dos números, Sacchet (2018, p. 27) registra que a média regional de mulheres nas câmaras baixas passou de 13,3% para 28,2% entre a adoção da cota brasileira, em 1997, e 2017, enquanto no Brasil o percentual subiu de apenas 6,6% para 9,5%, dado que Quintela, Dias, Fonseca (2019, p. 63) atualizam ao situar o país em 133° lugar entre 193 em classificação mundial de mulheres na Casa Baixa ou Única.

Nesse ponto, a cota de candidaturas do artigo 10, § 3°, da Lei das Eleições, que exige de cada partido ou coligação o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (Brasil, 1997), tem

origem em processo que, segundo Quintela, Dias, Fonseca (2019, p. 64), se inicia em 1995 com a Lei n. 9.100, que reservava vinte por cento das vagas de cada partido ou coligação nas eleições proporcionais municipais.

Ademais, a violência política simbólica descrita por Silva, S. M. (2022, p. 141), para quem o fato de as mulheres, ao olharem para quem ocupa cargos eletivos, não se sentirem representadas "já é, por si só, uma forma de violência política simbólica contra elas", mostra que a representação não se esgota na contagem de assentos, o que converge com Silva, Souza (2022, p. 193) quanto à insuficiência do formalismo da legislação eleitoral.

Em sentido semelhante, Simioni (2024, p. 298) afirma: "Uma representação política equitativa e igualitária é uma medida de justiça porque as mulheres são 50% da população e, portanto, deveriam ocupar metade das posições de poder", tese que Quintela, Dias, Fonseca (2019) levam à proposta de paridade de assentos nos parlamentos federal, estadual, distrital e municipal.

Em escala local, Ferreira (2022) registra que Mossoró passou de cinco cadeiras femininas na Câmara Municipal em 2016 para três em 2020, retrocesso que, somado ao achado de Silva, Souza (2022, p. 195) de que as mulheres detêm apenas 25% das cadeiras de Mato Grosso na Câmara Federal, embora sejam maioria do eleitorado, indica que a sub-representação se reproduz em diferentes esferas da federação.

Dessa forma, se a teoria da representação e os dados examinados indicam que a presença feminina depende de mecanismos capazes de alterar as condições concretas de disputa, impõe-se examinar o papel do financiamento da política e das ações afirmativas de

gênero, tema que Sacchet, Speck (2012) e Sacchet (2018) tratam como fator central do desempenho eleitoral das mulheres.

2.3. Financiamento da Política, Ações Afirmativas e Desempenho Eleitoral das Mulheres

Em primeiro plano, Sacchet, Speck (2012) mostram, com dados das eleições de 2006 para deputado federal e estadual, que as mulheres arrecadam significativamente menos que os homens e que, dada a alta correlação entre financiamento e sucesso eleitoral, essa diferença pode ser elemento central do seu baixo desempenho, conclusão que Sacchet (2018, p. 26) amplia ao apontar a administração dos fundos eleitorais como fator-chave da sub-representação brasileira.

Em complemento a essa perspectiva, Sacchet (2018, p. 26) explica que, num sistema eleitoral que promove alta individualização dos votos, diferenças significativas nas receitas de campanha produzem desequilíbrios difíceis de superar para as mulheres, ao passo que Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 104) observam que as mulheres entram na disputa incentivadas por mecanismos institucionais, mas sem o amparo financeiro necessário, o que as torna pouco competitivas.

Nesse cenário, Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 109-110) distinguem três ondas de inovação institucional, a das reservas de vagas da década de 1990, a das cotas obrigatórias de 2009 e a do período de 2015 a 2018, que proibiu o financiamento empresarial e instaurou a proporcionalidade de gênero na distribuição de recursos por decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, e concluem que apenas a terceira provocou mudanças

significativas na estrutura de oportunidades do sistema eleitoral, ponto em que se situam as decisões de 2018 relatadas por Machado, Almeida, Alves (2019).

Por outro lado, a segunda onda teve efeito colateral, pois a obrigatoriedade de 30% de candidaturas em 2009 levou alguns partidos a lançar candidaturas fantasmas para burlar o constrangimento institucional (Peixoto, Marques, Ribeiro, 2022, p. 102), estratégia que Silva, Souza (2022, p. 178) descrevem como lançamento de candidaturas femininas voltadas apenas a cumprir requisitos legais, sem destinação de recursos públicos.

Em seguida, a distinção que Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 102) propõem entre candidaturas fantasmas, que burlam as cotas de 2009, e candidaturas laranjas, que ludibriam a proporcionalidade de recursos de 2018, esclarece que "as candidaturas femininas passaram a ser utilizadas pelos partidos para a transferência ilegal de recursos às candidaturas masculinas" em 2018 e 2020, fenômeno que Nascimento (2020) examina sob a ótica da análise econômica do direito.

Sob o ângulo jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5617, deu interpretação conforme ao artigo 9° da Lei n. 13.165/2015 para obrigar os partidos a destinar às candidatas no mínimo 30% do Fundo Partidário, e o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, estendeu a reserva ao FEFC e ao tempo de rádio e televisão, conforme relatam Machado, Almeida, Alves (2019, p. 190-193) a propósito das decisões de 2018 (Brasil, 2018a, 2018b).

Em perspectiva constitucional, a Emenda Constitucional n. 117/2022 incorporou essa construção ao texto da Constituição, ao exigir no artigo 17, § 8º, o mínimo de 30% do FEFC, da parcela do fundo partidário destinada às campanhas e do tempo de propaganda gratuita, proporcional ao número de candidatas, e no § 7º a aplicação de ao menos 5% do fundo partidário em programas de participação política das mulheres (Brasil, 2022), regra que Silva, Souza (2022, p. 179) associam à constitucionalização de previsão antes estabelecida pela Lei n. 12.034/2009.

Além disso, o fim do financiamento empresarial e a criação do FEFC, constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral (Brasil, 2017), estatizaram as campanhas, pois, segundo Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 106), os recursos partidários passaram de 30% em 2016 para 86,5% das receitas das candidaturas femininas a vereadora em 2020, e de 16% para 73% das candidaturas masculinas.

Soma-se a isso o alerta de Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 106) de que os partidos podem financiar campanhas masculinas com recursos destinados às mulheres desde que as chapas majoritárias incluam candidatas, inclusive como vices, estratégia que os autores qualificam como reação conservadora, o que se alinha à observação de Silva, Souza (2022, p. 195) de que a política afirmativa "contribuiu para efetivamente minorar a baixa representatividade das mulheres na política brasileira, mas a sua reversão ainda depende de muitas outras variantes".

Assim, delineado o debate teórico sobre igualdade, representação e financiamento, cumpre examinar, na seção seguinte, como o ordenamento brasileiro traduziu essas premissas em normas constitucionais, legais e decisões judiciais, tarefa que exige a leitura

conjunta do texto constitucional (Brasil, 1988, 2022) e da jurisprudência relatada por Machado, Almeida, Alves (2019).

3. O DESENHO NORMATIVO DA RESERVA DE RECURSOS PARA CANDIDATURAS FEMININAS

Sob o prisma normativo, o ordenamento brasileiro disciplina o financiamento público das candidaturas femininas em camadas sucessivas, que vão da cota de candidaturas da Lei das Eleições (Brasil, 1997) às decisões judiciais de 2018 (Machado, Almeida, Alves, 2019) e à reserva constitucional de recursos introduzida em 2022 (Brasil, 2022), de modo que a seção as examina em duas subseções.

3.1. Cotas de Candidatura, Fundos Públicos e Reserva Constitucional

Em primeiro lugar, o artigo 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, na redação dada pela Lei n. 12.034/2009, determina que "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" (Brasil, 1997), regra que Nascimento (2020, p. 4) reconhece como favorável às candidaturas femininas, dada a predominância masculina na política partidária brasileira.

Na sequência, o artigo 44, inciso V, da Lei n. 9.096/1995 exige a aplicação de no mínimo 5% do fundo partidário em programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (Brasil, 1995), dispositivo inserido pela Lei n. 12.034/2009 (Silva, Souza, 2022, p. 179), ao passo que o artigo 9º da Lei n. 13.165/2015 fixara, para o financiamento das campanhas de candidatas, percentual entre 5% e 15% desse fundo (Brasil, 2015).

Já com a Emenda Constitucional n. 117/2022, promulgada em 5 de abril de 2022, a matéria alcançou o texto constitucional, e Silva, Souza (2022, p. 179) apontam como principal determinação o percentual mínimo de 30% para candidaturas de mulheres, que o artigo 17, § 8º, da Constituição enuncia nos seguintes termos (Brasil, 2022):

> *O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. (Brasil, 2022, art. 17, § 8º)*

Paralelamente, a Emenda Constitucional n. 111/2021 determinou a contagem em dobro, uma única vez, dos votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2022 a 2030, para fins de distribuição do fundo partidário e do FEFC (Brasil, 2021a), incentivo que, somado à reserva de 30% (Brasil, 2022), mostra que o legislador atua sobre a entrada e sobre o retorno financeiro das candidaturas, questão que se torna mais nítida no exame da atuação judicial (Machado, Almeida, Alves, 2019).

3.2. Jurisdição Constitucional e Eleitoral na Distribuição dos Fundos

Antes da emenda, contudo, coube ao Supremo Tribunal Federal, na ADI 5617, julgada em 15 de março de 2018 sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, dar interpretação conforme ao artigo 9º da Lei n. 13.165/2015, equiparando o piso de recursos do Fundo Partidário para candidaturas femininas ao mínimo de 30% do artigo 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 e afastando o prazo de três eleições (Machado, Almeida, Alves, 2019, p. 190; Brasil, 2018a).

Posteriormente, o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder em 22 de maio de 2018 à Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, aplicou a mesma razão de decidir ao FEFC, instituído pela Lei n. 13.487/2017, e ao tempo de rádio e televisão, com apoio na diretriz hermenêutica *ubi eadem ratio ibi idem jus* (Machado, Almeida, Alves, 2019, p. 192-193; Brasil, 2018b).

Nesse sentido, Machado, Almeida, Alves (2019, p. 193) sintetizam o alcance jurídico dessas decisões, que Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 109-110) incluem na terceira onda de inovação institucional, com a seguinte formulação:

> *As decisões jurisprudenciais fixadas tanto na ADI nº 5617 como na Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJ-e) foram as fontes do Direito que inseriram no ordenamento jurídico brasileiro uma nova modalidade de ação afirmativa voltada ao fomento e à proteção da participação política da mulher e deram um novo conteúdo jurídico à moldura constitucional que dá contornos ao modelo de financiamento eleitoral de campanhas no Brasil. (Machado, Almeida, Alves, 2019, p. 193)*

Entretanto, a existência de normas e decisões que reservam recursos às candidatas não esgota o problema, pois a literatura

documenta estratégias partidárias de contorno e formas simbólicas de resistência que reduzem a efetividade da política, como mostram Peixoto, Marques, Ribeiro (2022) e Silva, S. M. (2022), objeto da seção seguinte.

4. OBSTÁCULOS À EFETIVIDADE DA RESERVA DE RECURSOS E CONTROLE DA DISTRIBUIÇÃO INTERNA

Apesar desse avanço normativo, a efetividade da reserva de recursos depende do comportamento dos partidos, que controlam a distribuição interna dos fundos, razão pela qual a literatura examinada identifica obstáculos de natureza estratégica, simbólica e institucional (Silva, Souza, 2022; Peixoto, Marques, Ribeiro, 2022), tratados em duas subseções.

4.1. Candidaturas Fictícias e Estratégias de Contorno

Dentre essas estratégias, as candidaturas fictícias ou laranjas foram examinadas por Nascimento (2020, p. 3) a propósito da ADI n. 6.338, ajuizada em 20 de março de 2020 pelo partido Solidariedade para que os efeitos do reconhecimento da fraude se limitassem aos responsáveis e aos partidos que a ela aquiesceram, e Silva, Souza (2022, p. 178) preferem a expressão candidatura fictícia porque o termo laranja colabora para culpabilizar o próprio gênero feminino por situação de que é vítima.

Do mesmo modo, Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 102) identificam indício de contorno em 2020, quando as candidaturas femininas a vice-prefeita cresceram 35% em relação a 2016 e as candidaturas a prefeita aumentaram apenas 11,3%, ao passo que Machado, Almeida, Alves (2019, p. 197) mostram, no caso cearense de 2018, a

concentração de recursos em uma única candidata de um partido, o que evidencia o risco de distribuição interna sem critérios.

Por consequência, a cada inovação institucional corresponde uma reação partidária, balanço que Peixoto, Marques, Ribeiro (2022, p. 110), ao registrarem aumento de 51% no número de eleitas para a Câmara dos Deputados entre 2014 e 2018, formulam nos seguintes termos:

> *Nas três ondas de inovações institucionais de incentivo à igualdade de gênero na representação política houve resistências por parte dos partidos que visavam contornar e mitigar os incentivos à participação de mulheres na política. A cada onda houve uma resposta do sistema político na tentativa de amortecer os impactos progressistas. (Peixoto, Marques, Ribeiro, 2022, p. 110)*

Todavia, se as estratégias de contorno atuam sobre a distribuição formal dos recursos, o obstáculo não se limita ao plano financeiro, pois a literatura aponta também a violência política de gênero e a estrutura interna dos partidos como fatores que restringem a participação efetiva das mulheres (Simioni, 2024; Silva, S. M., 2022), temas da subseção seguinte.

4.2. Violência Política, Estrutura Partidária e Transparência na Distribuição

Quanto à violência política, a Lei n. 14.192/2021 a define como "toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher" (Brasil, 2021b, art. 3º), definição que Mack, Vieira, Oliveira (2024) criticam por conter termos

que limitam sua aplicabilidade e excluem outras possibilidades de performar as feminilidades.

Em dimensão mais ampla, Simioni (2024, p. 298) associa a resistência à participação política de grupos periféricos à criação de obstáculos à permanência de mulheres e de outros grupos minoritários na política, ao passo que Silva, S. M. (2022, p. 141) descreve como violência política simbólica a escolha recorrente de figuras masculinas para as candidaturas pelas lideranças partidárias, que naturaliza a sub-representação feminina.

Sob tal enquadramento, o controle da distribuição interna dos fundos desponta como ponto de convergência, pois Machado, Almeida, Alves (2019, p. 197) afirmam: "A democracia nos exige essa constante prestação de contas, principalmente quando o que está em jogo é o dinheiro público", e o artigo 16-C, § 7º, da Lei n. 9.504/1997 já condiciona o uso do FEFC à definição de critérios de distribuição aprovados pela direção executiva nacional e divulgados publicamente (Brasil, 2017), exigência de transparência que fundamenta as considerações finais.

5. CONCLUSÃO

Ao término da análise, verifica-se que o financiamento público partidário, tal como disciplinado pelo ordenamento brasileiro, constitui instrumento necessário, porém insuficiente, para converter a igualdade formal entre homens e mulheres em participação política efetiva, tese que organizou o percurso do artigo.

Quanto ao objetivo geral, que consistiu em analisar o financiamento público partidário como instrumento de promoção da participação política das mulheres, o exame mostrou que a reserva de recursos

altera as condições de disputa sem dissolver as barreiras que antecedem e acompanham a candidatura.

Em relação ao primeiro objetivo específico, a reconstrução teórica evidenciou que a irradiação dos direitos fundamentais, a concepção de representação como presença de perspectivas sociais e a centralidade do dinheiro na competição eleitoral convergem para justificar a intervenção normativa sobre a distribuição dos fundos.

No tocante ao segundo objetivo específico, a análise da disciplina jurídica revelou uma construção em camadas, que parte da cota de candidaturas, passa pelas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral em 2018 e alcança o texto constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 117/2022, com o reforço da contagem em dobro dos votos instituída pela Emenda Constitucional n. 111/2021.

Já o terceiro objetivo específico, relativo aos obstáculos, mostrou que as candidaturas fictícias, a concentração de recursos em poucas candidatas, a violência política e a supremacia masculina nas direções partidárias reduzem o alcance da reserva, pois deslocam o problema do plano da regra para o plano de sua aplicação.

Respondendo ao problema de pesquisa, o financiamento público partidário tem convertido a igualdade formal em participação efetiva apenas de maneira parcial, na medida em que eleva a presença feminina nas disputas e nas cadeiras, mas permanece condicionado ao comportamento dos partidos e à fiscalização da Justiça Eleitoral.

Quanto à hipótese, confirma-se que a reserva de recursos, embora indispensável, não basta por si só, uma vez que a autonomia

partidária na distribuição interna abre espaço para estratégias de contorno que atenuam o efeito pretendido pela norma.

Como contribuição, o estudo articula, em um mesmo quadro, a dogmática da irradiação dos direitos fundamentais e a análise das normas e decisões sobre financiamento, o que permite compreender a limitação da autonomia partidária como consequência da assimetria de poder entre direção e candidatas.

Cumpre reconhecer, contudo, que a pesquisa é limitada por seu caráter bibliográfico e documental, pela dependência de textos acadêmicos de acesso gratuito e pela ausência de levantamento próprio de dados sobre prestações de contas, de modo que as afirmações empíricas repousam em estudos de terceiros.

Como recomendação ao legislador, parece adequado que a regulamentação do critério de distribuição interna dos recursos entre as candidatas estabeleça parâmetros objetivos e públicos, a fim de reduzir a concentração em poucas candidaturas e de ampliar a viabilidade eleitoral do maior número possível de mulheres.

Em relação à Justiça Eleitoral e aos partidos, recomenda-se o fortalecimento da fiscalização das prestações de contas e das candidaturas fictícias, bem como a adoção de programas internos de formação política financiados pela parcela mínima de cinco por cento do fundo partidário, de modo que a reserva alcance a base da carreira política feminina.

Como desdobramento, pesquisas futuras podem examinar, com dados primários das prestações de contas e das decisões dos tribunais eleitorais, o efeito da contagem em dobro dos votos e dos critérios internos de distribuição sobre a eleição de mulheres, bem

como o desempenho de candidatas negras, indígenas e trans, que permaneceram fora do recorte deste artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOMFIM, Patrick Bispo. Constitucionalização do direito e irradiação dos direitos fundamentais sobre o ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação,** São Paulo, v. 12, n. 6, p. 1-29, jun. 2026. DOI: 10.51891/rease.v12i6.28031.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022.** Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da

participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.487, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra, Brasília, DF, 6 out. 2017.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021.** Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14192.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617/DF.** Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento em 15 mar. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000.** Relatora: Min. Rosa Weber. Julgamento em 22 maio 2018. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018.

FERREIRA, Vanderlânia Crislany da Silva. Vereadoras de Mossoró: um comparativo entre as eleições de 2016 e 2020. **RESC Revista de Estudos SocioCulturais,** [S. l.], v. 2, n. 4, p. 56-69, jul./dez. 2022.

MACHADO, Camila Borges. Desigualdades de gênero na democracia brasileira. **Revista Estudos Feministas,** Florianópolis, v. 28, n. 3, e67478, 2020. Resenha. DOI: 10.1590/1806-9584-2020v28n367478.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de; ALVES, Regiana Pedrosa. A destinação do "Fundo Especial de Financiamento de Campanha" e do "Fundo Partidário" às candidatas eleitas ao cargo de deputada estadual do Ceará, nas eleições de 2018: análise da ADI n. 5.617 (STF) e da Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000 (TSE). **Revista Populus,** Salvador, n. 6, p. 183-203, jun. 2019.

MACK, Clarisse; VIEIRA, D'Angelles Coutinho; OLIVEIRA, Ricardo Alecsander de Queiroz. Quem está protegida contra a violência política de gênero? Reflexões sobre direito, linguagem e poder a partir da Lei n.º 14.192/2021. **Revista Abordagens,** [S. l.], v. 5, n. 1, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/rappgs/article/view/67664. Acesso em: 10 out. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

NASCIMENTO, Roberta Simões. Análise econômica das candidaturas laranjas de mulheres no processo eleitoral: entre a igualdade de gênero na política e o direito fundamental a eleições livres de fraudes (Comentários à ADI 6.338). **Revista Brasileira de Direito,** Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-38, jan./abr. 2020. DOI: 10.18256/2238-0604.2020.v16i1.4221.

PEIXOTO, Vitor de Moraes; MARQUES, Larissa Martins; RIBEIRO, Leandro Molhano. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 36, n. 106, p. 93-116, 2022. DOI: 10.1590/s0103-4014.2022.36106.006.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa; FONSECA, Marcelli de Cássia Pereira da. Democracia paritária e as duas metades da laranja: das cotas de candidatura à paridade de assentos. **Revista Populus,** Salvador, n. 7, p. 61-94, dez. 2019.

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

SACCHET, Teresa. Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. **Colombia Internacional,** Bogotá, n. 95, p. 25-54, jul./set. 2018. DOI: 10.7440/colombiaint95.2018.02.

SILVA, José Renato de Oliveira; SOUZA, Murilo Oliveira. O financiamento de campanhas femininas: a importância de uma

legislação emancipadora no combate à violência política de gênero. **Estudos Eleitorais,** Brasília, DF, v. 16, n. 2, p. 175-198, jun./dez. 2022.

SILVA, Salete Maria da. Supremacia masculina nos partidos políticos: violência política simbólica contra as mulheres? **Estudos Eleitorais,** Brasília, DF, v. 16, n. 2, p. 127-154, jun./dez. 2022.

SIMIONI, Fabiane. Democracia no Brasil e violência política de gênero: dois lados da mesma moeda? **Plural,** São Paulo, v. 31, n. 1, p. 297-321, jan./jun. 2024. DOI: 10.11606/issn.2176-8099.pcso.2024.222476.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova,** São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

Artigo científico apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização lato sensu em Direito Eleitoral da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).