

NOTA TÉCNICA N°9



Novo Código Eleitoral e a Participação Feminina na Política

**(com informações atualizadas a partir do texto do substitutivo
apresentado em 02/04/2025, no Senado Federal, ao
Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021)**

Autoria: Bonifácio José Suppes de Andrada,
Roberto Carlos Martins Pontes e Luís Jivago de Assis Quirino

Secretaria da
Mulher



Secretaria da Mulher
Observatório Nacional da Mulher na Política

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

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

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

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

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

Coordenação de Pesquisas
Ana Cláudia Oliveira

Assessoria e Articulação Institucional
Cristiane Bernardes

Autoria

Bonifácio José Suppes de Andrade, Roberto Carlos Martins Pontes e Luís Jivago de Assis Quirino - Consultores Legislativos da Câmara dos Deputados | Área I - Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Regimento Interno, Processo Legislativo e Poder Judiciário

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa ou da Secretaria da Mulher, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução no 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

RESUMO EXECUTIVO

Esta Nota Técnica atualiza a Nota Técnica nº 8, publicada em 28/3/2025, em razão da publicação, em 2/4/2025 de novo Substitutivo pelo Senador Marcelo Castro, relator do Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021 (PLP 112) na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Para facilitar a leitura por parte de quem já consultou a Nota Técnica nº 8, destacamos em negrito as principais alterações e acréscimos introduzidos nesta nova edição.

Nesta Nota Técnica serão tratados os seguintes temas sob a perspectiva da participação feminina na política: (i) representação proporcional; (ii) contagem em dobro dos mandatos de mulheres e pessoas negras para distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (“FEFC”); e (iii) crime de violência política.

Destacamos que as simulações realizadas utilizam dados disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral relativos às eleições de 2022 e 2024. Convém salientar que as simulações aplicam às eleições de 2022 e 2024 as regras propostas pelo Senador Marcelo Castro e, por isso, seus resultados são meramente probabilísticos.

Palavras-chave: Código Eleitoral; Participação feminina na política

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 3 |
| 2. DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL | 3 |
| 2.1. O MODELO PROPOSTO DE RESERVA DE CADEIRAS (MANDATOS) | |
| 2.2. EFEITOS PRÁTICOS DO MODELO SUGERIDO PELO RELATOR | |
| SENADOR MARCELO CASTRO | 7 |
| 2.3. DA CONSTITUCIONALIDADE DA RESERVA DE VAGAS POR MEIO | |
| DE LEI | 9 |
| 3. DA CONTAGEM EM DOBRO DOS MANDATOS DE MULHERES E | |
| PESSOAS NEGRAS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE | |
| FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)..... | 11 |
| 4. DOS CRIMES DE VIOLÊNCIA POLÍTICA | 14 |
| 5. REFERÊNCIAS | 17 |

1. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica aborda o novo Código Eleitoral sob a perspectiva da participação feminina na política e tem por objetivo comparar e analisar a redação final do Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021 (“PLP 112” – Código Eleitoral), aprovado na Câmara dos Deputados, em 2021, e o Substitutivo apresentado em 27/3/2025, pelo Senador Marcelo Castro, relator da proposição na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (“CCJC”) do Senado Federal¹.

Considerando que a discussão e deliberação do PLP 112, na CCJC do Senado Federal, são iminentes, pretendemos que esta Nota Técnica estimule o debate a respeito da participação feminina na política e contribua para o processo legislativo daquela proposição.

Nos capítulos seguintes serão tratados os seguintes temas: (i) representação proporcional; (ii) representação majoritária; (iii) contagem em dobro dos mandatos de mulheres e pessoas negras para distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (“FEFC”); e (iv) crime de violência política.

2. DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

2.1. O MODELO PROPOSTO DE RESERVA DE CADEIRAS (MANDATOS)

O texto do PLP 112 aprovado na Câmara dos Deputados determina que cada partido político preencherá a lista de candidatos à eleição proporcional, com o mínimo de 30% e o máximo de 70% com candidaturas de cada sexo².

¹ Eventuais mudanças no voto do Relator Senador Marcelo Castro poderão exigir a reavaliação e a atualização desta Nota Técnica.

² [PLP 112, texto aprovado pela Câmara dos Deputados] Art. 190. Para as eleições proporcionais, cada partido político poderá registrar candidatos no total de até 100 % (cem por cento) do número de cadeiras em disputa.

O relatório do Senador Marcelo Castro apresenta uma mudança nas regras referentes à representação proporcional e propõe um modelo baseado em dois pilares: (i) os partidos deverão reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% com candidaturas de cada sexo, mantendo-se vazias as vagas remanescentes caso não haja o preenchimento mínimo (**reserva de candidaturas**)³; e (ii) estabelecimento de uma cota de 20% de cadeiras, em cada casa legislativa, em todas as eleições proporcionais (vereadoras, deputadas estaduais/distritais e federais), a serem preenchidas obrigatoriamente por mulheres, pelo prazo de vinte anos a contar da primeira eleição subsequente à publicação da lei, **estipulando-se uma avaliação periódica da ação afirmativa a cada duas eleições gerais (reserva de cadeiras ou vagas)**⁴;

Durante os vinte anos de vigência da reserva de cadeiras, o artigo 880, caput e §1º estabelece uma regra provisória e excepcional segundo a qual os partidos deverão reservar (sem a obrigatoriedade de

³ [Substitutivo Senador Marcelo Castro] Art. Art. 181. Para as eleições proporcionais, cada partido político poderá registrar candidatos no total de até 100% (cem por cento) do número de cadeiras em disputa mais um.

§ 1º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) com candidaturas de cada gênero, considerando-se o gênero declarado no cadastro eleitoral, exceto na hipótese do § 1º do art. 880.

⁴ [Substitutivo Senador Marcelo Castro] Art. 145. A distribuição das cadeiras para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais será feita pelo sistema proporcional, em 3 (três) fases, conforme as regras estabelecidas nos arts. 146 a 151.

§ 1º No mínimo 20% (vinte por cento), desprezada a fração, se menor do que meio ou arredondando-se para o número inteiro subsequente se igual ou superior, das cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais serão preenchidas por mulheres, observado o disposto no § 8º.

Art. 880. A reserva de vagas estabelecida no § 1º do art. 145 será estabelecida pelo prazo de 20 (vinte) anos, a contar da primeira eleição subsequente à publicação desta Lei.

§ 1º Durante o período previsto no caput deste artigo, cada partido poderá reservar os percentuais de candidaturas estabelecidos no § 1º do art. 145 e, caso não haja o preenchimento mínimo das vagas para cada gênero, as vagas remanescentes deverão ficar vazias, sendo vedado o preenchimento com o outro gênero, hipótese na qual não se aplica o disposto no § 4º do art. 181.

§ 2º A cada duas eleições gerais será realizada avaliação da medida prevista no § 1º do art. 145, com o fim se verificar a efetividade da política de ação afirmativa e a necessidade de aumento do percentual de vagas reservadas para mulheres.

preencher) o mínimo de 20% e o máximo de 80% com candidaturas de cada sexo, mantendo-se vazias as vagas remanescentes caso não haja o preenchimento mínimo⁵.

O sistema de reserva de cadeiras pressupõe a intervenção mínima nos resultados eleitorais e a adoção de um mecanismo de substituição de candidatos por candidatas que será acionado somente se o resultado da eleição não atingir organicamente o percentual de 20% de candidatas eleitas. Por exemplo, em um Estado onde são eleitos dez deputados federais só haverá substituição se não houver duas mulheres eleitas.

A substituição, em síntese, terá início nas cadeiras distribuídas na fase das sobras e será substituído o candidato do sexo masculino contemplado com a última vaga pela candidata mais votada do mesmo partido. Esta candidata deverá obter votação nominal igual ou superior a 10% do quociente eleitoral (“QE”). Caso o partido não possua uma candidata com essa votação, o partido perderá a vaga inicialmente obtida que será redistribuída a outro (**Fase 1**)⁶.

⁵ Em relação à versão anterior do relatório, publicada em 27/04/2025, o Senador restaurou a obrigatoriedade do preenchimento da reserva de candidaturas, flexibilizando-a apenas durante a vigência da reserva de cadeiras. Note-se que o §1º, do artigo 880 faz remissão aos percentuais estabelecidos no §1º do artigo 145 que trata do percentual de 20% de cadeiras reservadas para as candidaturas femininas. Pode-se cogitar ter havido um equívoco na remissão tendo sido omitido o §1º, do art. 181. Art. 190. Para as eleições proporcionais, cada partido político poderá registrar candidatos no total de até 100 % (cem por cento) do número de cadeiras em disputa mais um.

§ 1º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) com candidaturas de cada sexo, considerando-se o sexo declarado no cadastro eleitoral.

⁶ [Substitutivo Senador Marcelo Castro] Art. 145 [...]

§ 3º O procedimento a que se refere o § 2º:

I – terá início nas cadeiras distribuídas na fase das sobras e será realizado pela substituição do candidato do gênero masculino contemplado com a última vaga pela candidata mais votada do mesmo partido, exceto se: a) a vaga já tiver sido preenchida por uma mulher, hipótese na qual a substituição deverá ocorrer na vaga anteriormente distribuída e inicialmente preenchida por um candidato do gênero masculino; ou b) não houver candidata que tenha obtido votação nominal em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, hipótese na qual o partido perderá a vaga inicialmente obtida, que será redistribuída pelo critério das maiores médias a outro partido que disponha de candidatas não eleitas que tenham obtido a referida votação nominal individual.

Se forem efetuadas todas as substituições nas vagas das sobras e o percentual mínimo não tiver sido atingido, as substituições passarão a ocorrer nas vagas distribuídas pelo quociente partidário, iniciando-se pelo partido cujo candidato a ser substituído tenha obtido a menor votação nominal (“**Fase 2**”)⁷. Se ainda assim não se atingir o percentual mínimo, passa-se a uma terceira etapa que é a eliminação da exigência de votação nominal mínima de 10% (“**Fase 3**”)⁸.

Caso todas as anteriores tenham sido frustradas, as eleições serão consideradas nulas pela Justiça Eleitoral e convocadas novas no prazo de até sessenta dias (“**Fase 4**”)⁹.

A substituição e a eventual perda de vaga não atingirão o partido e as federações que já tiverem elegido, dentro da sua lista de candidatos eleitos, para o respectivo cargo, candidatas em percentual igual ou superior ao mínimo de mulheres exigido pela lei (20%)¹⁰.

II – deverá ser repetido com relação à vaga imediatamente anterior àquela em que tiver havido a substituição até que seja alcançado o percentual mínimo de cadeiras previsto no § 1º.

⁷ [Substitutivo Senador Marcelo Castro] Art. 145 [...]

§4º Caso tenham sido efetuadas todas as substituições nas vagas das sobras e o percentual mínimo de cadeiras previsto no § 1º não tenha sido alcançado, as substituições passarão a ocorrer nas vagas distribuídas pelo quociente partidário, iniciando-se pelo partido cujo candidato a ser substituído tenha obtido a menor votação nominal, observado o procedimento previsto nas alíneas a e b do inciso I do § 3º.

⁸ [Substitutivo Senador Marcelo Castro] Art. 145 [...]

§5º Se, após realizadas as substituições pelo procedimento previsto nos §§ 3º e 4º, o percentual mínimo de cadeiras previsto no § 1º não houver sido alcançado, repetir-se-á o procedimento, dispensada a exigência de votação individual mínima prevista na alínea b do § 3º.

⁹ [Substitutivo Senador Marcelo Castro] Art. 145 [...]

§8º Serão consideradas nulas as eleições caso não seja preenchido o percentual previsto no § 1º após a adoção dos procedimentos previstos nos §§ 2º a 5º, hipótese na qual o órgão competente da Justiça Eleitoral, no prazo de até 30 (trinta) dias, marcará a data e publicará o calendário para a nova eleição, que deverá ocorrer no prazo de até 60 (sessenta) dias dessa publicação.

¹⁰ [Substitutivo Senador Marcelo Castro] Art. 145 [...]:

§ 6º A substituição e a eventual perda de vaga a que se referem os §§ 2º a 5º não atingirá os partidos e federações que tenham elegido, para o respectivo cargo, candidatas mulheres em

Em relação à regra que flexibiliza a reserva de candidaturas no prazo vintenário em que vigerá a reserva de vagas, deve-se indagar a respeito de sua constitucionalidade. Isto porque se admitida a hipótese de um partido ou federação não apresentar sequer uma candidata em sua lista, esta decisão poderá inviabilizar, em certas circunstâncias, a concretização da ação afirmativa prevista no § 8º, do art. 17, da Constituição Federal.

Pense-se, por exemplo, em uma eleição municipal em que determinado partido ou federação não apresente uma candidata ao cargo de vereador. Como será implementada, nessa hipótese, a obrigatoriedade de se dedicar parcela do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão às candidatas, uma vez que não haverá nenhuma?

2.2. EFEITOS PRÁTICOS DO MODELO SUGERIDO PELO RELATOR SENADOR MARCELO CASTRO

Com base nos dados relativos às eleições de 2022 e de 2024, disponíveis para consulta no site do Tribunal Superior Eleitoral (“TSE”), foram realizadas simulações que aplicam àqueles dados as regras propostas pelo Senador Marcelo Castro. Ressalte-se que a simulação tem natureza probabilística uma vez que não se deve presumir que o comportamento e a estratégia dos agentes políticos seriam idênticos caso essas regras estivessem vigentes à época daquelas eleições.

A simulação compara o desempenho eleitoral das candidatas na eleição de 2022 para os cargos de deputada estadual, deputada distrital e deputada federal com o provável resultado daquela eleição caso o modelo proposto pelo Relator Senador Marcelo Castro estivesse vigente. Em seguida, o mesmo exercício é feito para as eleições de 2024 quando se disputava o cargo de vereadora. Após a comparação são apresentados a diferença, em

percentual igual ou superior a 20% (vinte por cento) dos respectivos candidatos eleitos, observando-se a regra do § 1º no tocante à fração.

§ 7º O candidato substituído nos termos dos §§ 2º a 5º deverá assumir a posição de suplente e ser posicionado de acordo com o número de votos que tenha recebido.

termos percentuais, entre os dois resultados e o aumento percentual no total de mandatos.

Os resultados estão compilados na Tabela 1 — Simulação de aplicação do modelo de reserva de vagas no Substitutivo do Senador Marcelo Castro ao PLP 112 nas eleições de 2022 e 2024 a seguir:

Tabela 1. Simulação de aplicação do modelo de reserva de vagas no voto do Senador Marcelo Castro ao PLP 112 nas eleições de 2022 e 2024

| Cargos | % de candidatas eleitas (modelo atual) | % de candidatas eleitas (modelo proposto) | Diferença em termos percentuais entre os modelos | Aumento no total de mandatos em termos percentuais |
|--|--|---|--|--|
| Vereadoras (2024) | 18,22% | 24,68% | 6,46% | 35,45% |
| Deputadas Estaduais e deputadas distritais (2022) | 18,04% | 21,53% | 3,49% | 19,34% |
| Deputadas Federais (2024) | 17,74% | 22,42% | 4,68% | 26,38% |

De acordo com a simulação, se o modelo proposto estivesse em vigor, se somariam ao contingente de candidatas eleitas em 2022 e 2024, respectivamente, 3.770 vereadoras, 37 deputadas estaduais/distritais e 24 deputadas federais.

Importante destacar que o percentual nominal de 20%, na prática, atingirá um percentual maior - no caso da Câmara dos Deputados, o valor real seria aproximadamente de 22,4%. Isso porque o número de candidatas a serem eleitas para cumprir a cota pode ser maior que os 20% em razão das regras de arredondamento.

As simulações realizadas demonstraram também que o percentual de 20% de reservas de vagas seria obtido com substituições restritas às cadeiras distribuídas na fase das sobras nas eleições para a Câmara dos Deputados, para as Assembleias Legislativas e para a Câmara Distrital. Isto é, as vagas distribuídas pelo quociente partidário não seriam

afetadas. Em relação às eleições para as Câmaras de Vereadores, em apenas 114 municípios haveria substituição de candidatos nas vagas distribuídas pelo quociente partidário, **atingindo cerca de 2% das eleições para as Câmaras de Vereadores.**

2.3. DA CONSTITUCIONALIDADE DA RESERVA DE VAGAS POR MEIO DE LEI

As iniciativas legislativas para reservar cadeiras para mulheres em casas legislativas têm sido usualmente veiculadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal por meio de proposta de emenda à Constituição (“PEC”), como, por exemplo, a PEC nº 182/2007 e a PEC nº 134/2015 (apensadas as PECs nº 205/2007 e 371/2013).

Desta vez, no entanto, a proposta foi elaborada no bojo do PLP 112, que tramita sob o regime especial de leis complementares embora seja materialmente uma lei ordinária (ou seja, caso aprovado o PLP, futuras alterações, neste ponto, seguirão o processo legislativo próprio das leis ordinárias).

Entende-se que a criação de reserva de cadeiras, por meio de lei, é constitucionalmente adequada e legítima. A Constituição Federal deu amplo poder ao legislador para disciplinar o sistema proporcional e não há nenhum impedimento expresso que o impeça de estipular a reserva de vagas nas eleições proporcionais.

Nessa direção, o “Supremo Tribunal Federal já assentou que cabe à legislação infraconstitucional definir as regras para a eleição pelo sistema proporcional (ADI 5.920, Rel. Min. Luiz Fux)” (ADI 6657, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. em 22/02/2023).

Embora a matéria seja tradicionalmente abordada em Propostas de Emenda à Constituição, não configura uma novidade sua veiculação por lei ordinária, como aconteceu no [Projeto de Lei nº](#)

1951/2021, aprovado pelo Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados¹¹.

A opção por veicular a proposta por PEC ou por projeto de lei está, portanto, no âmbito da política legislativa. A PEC segue uma tramitação mais complexa e exige um quórum qualificado para a sua aprovação – por essa razão, criar-se-ia uma salvaguarda para a ação afirmativa porque a sua modificação ou revogação dependeriam da aprovação de nova emenda constitucional.

Além dessa salvaguarda formal, a aprovação de uma PEC demonstra maior consenso na matéria, dá robustez à proposta, minimizando eventuais críticas quanto à intervenção no processo eleitoral, e traz inequívoco simbolismo político à ação afirmativa por conferir-lhe status constitucional.

Já a mudança por lei segue uma tramitação simplificada, exigindo um quórum baixo de aprovação (o que facilitaria eventual modificação ou revogação). Em termos de processo legislativo, a proposta de se reservar vagas, por meio de lei, é uma oportunidade para sua aprovação. Recorde-se, a propósito, que a PEC nº 182/2007 recebeu 293 votos, quantidade de votos insuficiente para se aprovar uma PEC (308 votos), porém bastante acima do patamar para se aprovar uma lei complementar (257 votos) ou uma lei ordinária (maioria simples).

¹¹ 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 determinar que, nas eleições proporcionais, cada partido deverá reservar percentual mínimo para candidaturas de cada sexo, bem como para estabelecer reserva de cadeiras para mulheres na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais.

3. DA CONTAGEM EM DOBRO DOS MANDATOS DE MULHERES E PESSOAS NEGRAS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)

O Substitutivo prevê em seu **artigo 371** que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (“FEFC”) serão distribuídos, no primeiro turno das eleições, entre os partidos políticos, com base nos seguintes critérios:

- (i) 2%, divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;
- (ii) 35%, divididos entre os partidos que tenham pelo menos 1 (um) representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
- (iii) 48%, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e
- (iv) 15%, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Com relação ao item (ii), aplica-se a regra prevista no inciso II, do parágrafo único do **artigo 64**: “os votos dados as mulheres, a negros e a indígenas serão contados em dobro, aplicando-se uma única vez por pleito, considerado o sexo ou a raça”.

A versão atual do Substitutivo retoma o previsto no texto aprovado na Câmara dos Deputados, em 2021, de modo que a contagem

em dobro aludida no parágrafo único do artigo 64 será aplicável até sobrevida a paridade política da ação afirmativa^{12 13}

Em relação aos itens (iii) e (iv), o Substitutivo determina, no § 5º do art. 371, a contagem em dobro dos mandatos conquistados por mulheres e negros, aplicando-se uma única vez por pleito, considerado o sexo ou a raça¹⁴.

Diversamente da contagem em dobro de votos prevista no parágrafo único do art. 65 do texto aprovado pela Câmara (correspondente ao atual art. 64 do substitutivo do Senador Marcelo Castro), a previsão de contagem em dobro de mandatos para distribuição dos recursos do FEFC não inclui pessoas indígenas, evidenciando uma assimetria no desenho da medida afirmativa de incentivo à diversificação da representação.

Considerando as bancadas partidárias na Câmara dos Deputados e do Senado Federal, estima-se que a contagem em dobro dos mandatos ocasionaria a redistribuição de cerca de 533 milhões em benefício daqueles partidos que elegeram mulheres e pessoas negras, como ilustra o gráfico abaixo:

¹² [PLP 112] Artigo 887: Art. 887. A contagem em dobro a que alude o parágrafo único do art. 65 e o § 2º do art. 379 desta Lei aplica-se até que sobrevenha a paridade política da ação afirmativa.

¹³ Na versão anterior do Substitutivo do Senador Marcelo Castro, publicada em 27/04/2025, este dispositivo limitava a contagem em dobro até as eleições realizadas em 2030, uma vez que, em 28 de setembro de 2021, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 111 que determina, em seu artigo 2º, que “para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro”.

¹⁴ Esse dispositivo havia sido suprimido pelo Relator no Senado Federal, na versão anterior de seu relatório, publicada em 27/04/2025, sob o argumento de que a regra ali prevista não estava em harmonia com a Emenda Constitucional nº 111, de 2021, que prevê que somente os votos serão contados em dobro. Contudo, na versão mais recente de seu relatório, o §5º do art. 379 (agora renumerado como art. 371) aprovado pela Câmara foi reestabelecido.

Gráfico 1 - Simulação de redistribuição de recursos do FEFC considerando a contagem em dobro dos mandatos de mulheres e pessoas negras

Cota 48% + Cota 15% - Diferença de valores que seriam recebidos (simulação x at...)



Embora não haja garantia de que esses recursos sejam reinvestidos em candidaturas de mulheres e pessoas negras, a contagem em dobro dos mandatos nos critérios de distribuição do FEFC tem o potencial de estimular os partidos políticos a investirem efetivamente em candidaturas femininas competitivas.

A norma em descrição representaria uma adaptação do modelo de ação afirmativa, introduzindo uma sanção premial para aqueles partidos bem-sucedidos em eleger mulheres, em vez de apenas punir as agremiações que não cumpram as regras do programa de ações afirmativas de inclusão política das mulheres.

4. DOS CRIMES DE VIOLENCIA POLÍTICA

O assunto foi abordado em dois artigos do Substitutivo apresentado pelo relator Senador Marcelo Castro. O artigo 862 tipifica o crime de violência política contra uma ou mais mulheres, enquanto o artigo 863 torna crime a prática de violência política de gênero e de raça.

O artigo 862 está com a seguinte redação dada pelo Senador Marcelo Castro:

Art. 862. Praticar violência política contra uma ou mais mulheres.
Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa.
§ 1º Considera-se violência política contra a mulher toda ação ou omissão com a finalidade de:
I - impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher;
II - fazer qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do gênero, orientação sexual, raça, cor, religião ou etnia;
III - assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com o fim de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo ou o exercício de suas liberdades políticas fundamentais.
§ 2º As autoridades competentes priorizarão o imediato exercício do direito violado, conferindo especial valor probatório às declarações da vítima e aos elementos indiciários.
§ 3º Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:
I – gestante;
II – maior de 60 (sessenta) anos;
III – com deficiência.
IV – negra.
§ 4º A pena cominada neste artigo aumenta de 1/3 (um terço) a metade se o crime é cometido:
I – na presença de várias pessoas, ou por meio que facilite a divulgação da ofensa;
II – por intermédio da internet ou de rede social ou com transmissão em tempo real.
§ 5º A requerimento do Ministério Pùblico ou a pedido da ofendida, em representação eleitoral autônoma, poderão ser concedidas medidas protetivas de urgência pelo juiz, permitida a concessão de imediato, independentemente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Pùblico, que deverá ser prontamente comunicado.
§ 6º As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência política, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência.

§ 7º As penas cominadas ao crime de violência política tipificado no *caput* deste artigo aplicam-se além da pena correspondente à violência.

O artigo 863 recebeu, por sua vez, a seguinte redação:

Art. 863. Praticar violência política de gênero e de raça.

Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa.

§ 1º Considera-se violência política de gênero e raça toda e qualquer ação, conduta ou omissão, realizada de forma direta ou através de terceiros que, por razão de identidade de gênero, orientação sexual, raça, cor ou etnia tenha a finalidade de:

I - impedir, obstaculizar ou restringir direitos políticos;

II - fazer qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude de gênero, orientação sexual, raça ou etnia;

III - assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidatura a cargo eletivo, pessoa detentora de mandato eletivo, bem como sua assessoria, no acesso às instâncias de representação política e no exercício de funções públicas ou eleitorais, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de LGBT+, cor, raça ou etnia, com o fim de impedir ou de dificultar campanha eleitoral ou o desempenho de mandato eletivo;

IV – conferir tratamento discriminatório em virtude de identidade de gênero, raça, ou etnia ou, orientação sexual.

§ 2º São atos de violência política de gênero e raça a violência física, sexual, psicológica, moral, institucional, econômica ou simbólica.

§ 3º As autoridades competentes priorizarão o imediato exercício do direito violado, conferindo especial valor probatório às declarações da vítima e aos elementos indiciários.

O artigo 862 consta na versão aprovada pela Câmara dos Deputados e recebeu ajustes na proposta do Senador Marcelo Castro. Entende-se que a nova redação aprimorou a original, uma vez que introduziu mudanças que asseguram e facilitam a aplicação da legislação penal e previu medidas protetivas para as mulheres vítimas de violência política.

Trata-se de um crime contra o Estado Democrático de Direito, cuja vítima primária é a sociedade e a vítima secundária é a mulher cujos direitos políticos foram cerceados.¹⁵

Nesse aspecto, a nova redação proposta pelo Senador relator do PLP 112 torna mais abrangente o tipo penal, que passa a coibir a violência política praticada contra qualquer mulher.

¹⁵ PETRUCCI, Laura Peron Puerro. Observatório Nacional da Mulher na Política. Nota Técnica nº 2/2022, Crimes de Violência Política contra a Mulher, p. 4.

O crime introduzido no artigo 326-B do Código Eleitoral vigente pela Lei nº 14.192/2021 protege apenas as mulheres candidatas e titulares de mandato eletivo, o que dificulta a persecução penal dos atos de cerceamento de seus direitos políticos fora do período de campanha ou do contexto de desempenho das funções do mandato eletivo¹⁶.

Outro advento importante na previsão legal do crime de violência política contra a mulher é a introdução do §7º do artigo 862, que determina o concurso material obrigatório entre aquele crime e eventual outro delito praticado por meio da violência empregada, como lesão corporal ou ameaça.

Cabe ressaltar que os elementos raça e orientação sexual já estão abarcados entre os critérios definidores da violência política no artigo 862 e são considerados como causas de aumento de pena.

O artigo 863, por sua vez, foi acrescentado na proposta do Senador Marcelo Castro e abrange situações que extrapolam a condição de mulher da vítima.

Entendemos que a coexistência desses dois crimes pode ser problemática e gerar dúvidas quanto à dupla punição (*bis in idem*), sobretudo diante de sua coexistência com o crime de violência política (artigo 359-P do Código Penal), gerando a sobreposição parcial das três normas.

Além disso, o artigo 863 traz os elementos raça e orientação sexual para o núcleo do tipo penal, o que pode ser objeto de interpretações restritivas no momento de aplicação da lei penal, exigindo a simultaneidade dos elementos para a caracterização do crime de violência política.

¹⁶ ZÍLIO. Rodrigo Lopez, Manual de Direito Eleitoral, 10ª ed., Salvador: Juspodivm, 2024, p. 1066.

Segundo o autor, o art. 326-B protege a mulher candidata, a partir do requerimento de registro de candidatura, e a mulher titular de mandato eletivo a partir da diplomação. Desse modo, não incidiria o crime aos atos de violência cometidos contra a pré-candidata e a mulher suplente de mandato eletivo, por exemplo. A nova redação do artigo 862 proposta pelo Senador Marcelo Castro corrige essas distorções.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 112/2021.** Texto consolidado. Câmara dos Deputados, 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6657, Relator: Ministro Roberto Barroso, julgamento em 22 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Senado Federal.** Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021. Relatório apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, 2025.

PETRUCCI, Laura Peron Puerro. **Observatório Nacional da Mulher na Política.** Nota Técnica nº 2, Crimes de Violência Política contra a Mulher, 2022.

ZÍLIO. Rodrigo Lopez, **Manual de Direito Eleitoral**, 10^a ed., Salvador: Juspodivm, 2024.