



# OEA

---

Más derechos para más gente

**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
ELECCIONES GENERALES  
BRASIL**

**7 de octubre de 2018 (Elecciones Generales)  
28 de octubre de 2018 (Segunda Vuelta)**

**INFORME FINAL**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE .....</b>	<b>3</b>
1. ANTECEDENTES.....	3
2. ELECCIONES GENERALES ( <i>7 de Octubre de 2018</i> ) .....	4
2.1 VISITA PRELIMINAR.....	4
2.2 ETAPA PRE-ELECTORAL .....	5
2.3 JORNADA ELECTORAL .....	8
2.4 ETAPA POST-ELECTORAL.....	10
3. SEGUNDA VUELTA ( <i>28 de Octubre de 2018</i> ) .....	13
3.1 ETAPA PRE-ELECTORAL .....	13
3.2 JORNADA ELECTORAL .....	14
3.3 ETAPA POST-ELECTORAL.....	15
4. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA .....	16
4.1 Composición de la Justicia Electoral .....	16
4.2 Registro de candidaturas .....	16
4.3 Desinformación.....	17
4.4 Libertad de expresión y prensa.....	18
4.5 Registro electoral .....	18
4.6 Tecnología electoral .....	19
4.7 Financiamiento político.....	20
4.8 Participación política de las mujeres .....	21
4.9 Participación política de poblaciones indígenas y afrodescendientes .....	22
4.10 Voto en el exterior .....	23
4.10 Observación Nacional .....	23
5. AGRADECIMIENTOS .....	23
<b>II. ANEXOS (DISPONIBLE EN PORTUGUÉS) .....</b>	<b>25</b>
A. ORGANIZACIÓN ELECTORAL .....	25
B. TECNOLOGÍA ELECTORAL.....	41
C. JUSTICIA ELECTORAL .....	60
D. FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL .....	75
E. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN.....	89
F. PARTICIPACIÓN POLITICA DE MUJERES .....	98
G. PARTICIPACIÓN POLITICA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.....	105
<b>III. INTEGRANTES DE LA MISIÓN .....</b>	<b>111</b>

# I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES

El 19 de setiembre de 2017, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) recibió una invitación oficial del Gobierno de la República Federativa del Brasil para desplegar una Misión de Observación Electoral (MOE) para observar las elecciones generales del 7 de octubre de 2018, y de ser el caso, la segunda vuelta del 28 de octubre de 2018. El 21 de setiembre de 2017, el Secretario General Luis Almagro aceptó la invitación y cursó instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) para que inicie los preparativos correspondientes y gestione la búsqueda de recursos externos para su financiamiento. Para esta ocasión, el Secretario General de la OEA designó a la Ex Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla como Jefa de Misión.

El 11 de diciembre de 2017, el Ministro Presidente del Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil, Gilmar Mendes<sup>2</sup> y el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) Luis Almagro, firmaron en Washington D.C., el acuerdo referente a los procedimientos de observación de las elecciones generales de 2018. El 23 de agosto de 2018, el Ministro de Relaciones Exteriores, Aloysio Nunes y la Jefa de Misión, Laura Chinchilla firmaron en Brasilia el acuerdo para que la Misión pueda realizar su trabajo con independencia.

En sus esfuerzos por apoyar a los Estados miembros en su voluntad por fortalecer sus instituciones democráticas, por primera vez, la Organización de los Estados Americanos desplegó una Misión de Observación Electoral en Brasil, y como tal constituyó una oportunidad histórica en la promoción de la labor de la OEA en una de las democracias más grandes del continente.

Para ejercer el sufragio en este proceso electoral fueron habilitados 147.306.275 de brasileños, de los cuales 500.727 se encontraban inscritos en el extranjero. Eligieron al Presidente y Vicepresidente de la República, veintisiete (27) Gobernadores y Vicegobernadores de todos los Estados de la Federación y del Distrito Federal, quinientos trece (513) Diputados Federales, cincuenta y cuatro (54) Senadores<sup>3</sup>, mil cincuenta y nueve (1.059) Diputados en los Estados y en el Distrito Federal.

Trece candidatos presidenciales compitieron en la elección: Jair Bolsonaro<sup>4</sup> (PSL), Fernando Haddad<sup>5</sup> (PT), Ciro Gomes<sup>6</sup> (PDT), Marina Silva<sup>7</sup> (REDE), Geraldo Alckmin<sup>8</sup> (PSDB), Henrique Meirelles<sup>9</sup> (MDB),

---

<sup>1</sup> Un resumen de este informe fue leído por la Jefa de Misión, Laura Chinchilla, ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, en sesión celebrada el 6 de marzo de 2019.

<sup>2</sup> Gilmar Mendes, Ministro Presidente del Tribunal Superior Electoral por el período comprendido entre el 12 de mayo del 2016 y el 6 de febrero 2018.

<sup>3</sup> Según lo establece el artículo 46 §2º de la Constitución Federal de Brasil, en el proceso electoral del 2018 se eligió a 54 de 81 Senadores (2/3 del Senado de la República).

<sup>4</sup> Coalición: "Brasil acima de tudo, Deus acima de tudo", integrada por Partido Social Liberal (PSL) y Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB).

<sup>5</sup> Coalición: "O povo feliz de novo", integrada por Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PcdoB) y Partido Republicano da Ordem Social (PROS).

<sup>6</sup> Coalición: "Brasil soberano", integrado por Partido Democrático Trabalhista (PDT), Avante.

<sup>7</sup> Coalición: "Unidos para Transformar o Brasil", integrado por Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Verde (PV).

Álvaro Dias<sup>10</sup> (PODE), Guilherme Boulos<sup>11</sup> (PSOL), João Amoêdo<sup>12</sup> (NOVO), Cabo Daciolo<sup>13</sup> (PATRI), Vera Lúcia<sup>14</sup> (PSTU), José Maria Eymael<sup>15</sup> (DC) y João Goulart Filho<sup>16</sup> (PPL).

Dado que el 7 de octubre, en la elección de primera vuelta, ninguno de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República obtuvo la mayoría absoluta de los votos válidos, el Tribunal Superior Electoral (TSE) ordenó la celebración de una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados para el 28 de octubre del 2018<sup>17</sup>. La segunda vuelta presidencial se celebró entre el candidato Jair Bolsonaro de la coalición *“Brasil acima de Tudo, Deus acima de Todos”*, quien obtuvo el 46.03% de los votos en la primera vuelta, y el candidato Fernando Haddad de la coalición *“O Povo Feliz de Novo”*, quien obtuvo el 29.28%.

La OEA contó con 83 expertos y observadores en sus dos despliegues para la primera y la segunda vuelta electoral. En ambas ocasiones, la Misión observó el voto de los brasileños en el exterior en Buenos Aires, Ciudad de México, Montreal, París, Santiago de Chile y Washington, DC. Para la primera vuelta, la Misión estuvo integrada por 41 expertos de 18 nacionalidades, que estuvieron desplegados en 12 Estados del país y en el Distrito Federal. Para la segunda vuelta, la Misión continuó con la labor realizada en la primera, con la presencia de 30 expertos de 17 nacionalidades, que estuvieron desplegados en 11 Estados del país y en el Distrito Federal.

Posterior a cada elección, la Misión presentó sus informes preliminares en conferencia de prensa, el 8 de octubre sobre la primera vuelta, y el 29 de octubre sobre la segunda vuelta. El presente documento constituye el Informe Final de la Misión, complementa los anteriores y profundiza sus recomendaciones con el propósito de contribuir al mejoramiento del sistema electoral brasileño.

## **2. ELECCIONES GENERALES (7 de Octubre del 2018)**

### **2.1 Visita Preliminar**

La Jefa de Misión, Laura Chinchilla, realizó una visita preliminar al país entre el 21 y 24 de agosto de 2018 y sostuvo reuniones con el Presidente de la República Federativa del Brasil, Michel Temer; el Ministro de Relaciones Exteriores, Aloysio Nunes; la Presidente y Vicepresidente del Tribunal Superior Electoral (TSE), Rosa Weber y Luis Roberto Barroso; la Presidente y Vicepresidente del Supremo Tribunal Federal (STF), Cármen Lúcia y José Dias Toffoli; Viceprocurador General de la República, Humberto Jacques, así como con representantes de partidos políticos, en esta ocasión, con el Partido de los Trabajadores (PT), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Democrático Trabalhista (PDT) y con el Ex Presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>8</sup> Coalición: *“Para unir o Brasil”*, integrada por Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM), Partido Progressista (PP), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Solidaridade (SD).

<sup>9</sup> Coalición: *“Essa é a solução”*, integrada por el Movimiento Democrático Brasileiro (PDB) y el Partido Humanista da Solidaridade (PHS).

<sup>10</sup> Coalición: *“Mudança de verdade”*, integrada por PODEMOS (PODE), Partido Social Cristão (PSC), Partido Republicano Progressista (PRP) y Partido Trabalhista Cristão (PTC).

<sup>11</sup> Coalición: *“Vamos sem medo de mudar o Brasil”*, integrada por el Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) y el Partido Comunista Brasileiro (PCB).

<sup>12</sup> Coalición: *“Novo”*, integrada por el Partido Novo (NOVO).

<sup>13</sup> Coalición: *“Patriota”*, integrada por el Partido Patriota (PATRI).

<sup>14</sup> Coalición: *“PSTU”*, integrada por el Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU).

<sup>15</sup> Coalición: *“Democracia Cristã”*, integrada por el Partido Democracia Cristã (DC)

<sup>16</sup> Coalición: *“PPL”*, integrada por el Partido Pátria Livre (PPL)

<sup>17</sup> Constitución Federal de Brasil, Art. 77, §2º y 3º.

Esta oportunidad sirvió para establecer un primer contacto con los actores relevantes del proceso electoral con motivo de la primera Misión de Observación Electoral de la OEA en Brasil. A partir de las reuniones sostenidas, la Jefatura de Misión pudo conocer de primera mano sobre los avances y las preocupaciones de los diferentes actores respecto a las elecciones.

Entre los temas abordados por la Misión se destacan las reformas político-electorales en la que se introdujeron cambios sustantivos a la normativa sobre financiamiento político. Entre otros temas, se creó el fondo especial de financiamiento de campañas, se establecieron límites de gastos a las campañas y se prohibieron los aportes de personas jurídicas.

Por otra parte, la MOE fue informada de primera mano sobre la incertidumbre en relación a la inscripción de la candidatura del Ex Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva<sup>18</sup>. Al respecto, la Jefatura de la MOE sostuvo reuniones con integrantes del equipo de abogados del Ex Presidente y autoridades del Partido de los Trabajadores (PT) para conocer de cerca las particularidades del caso. La Misión recibió información sobre el proceso de inscripción y preocupaciones sobre las consecuencias de su discernimiento. La proximidad a la fecha de las elecciones y la falta de definición jurídica de cara al desarrollo de la campaña electoral, provocó frustración en un sector importante de la población.

Por otro lado, la Misión recibió dos denuncias desde la sociedad civil, y tomó nota de la preocupación desde algunos partidos políticos sobre la utilización y el funcionamiento de las urnas electrónicas en el proceso electoral que hizo eco en diversos medios de comunicación. El contexto político estuvo marcado por las solicitudes de incorporación del “voto impreso”<sup>19</sup>, iniciativa que fue votada en el Congreso Nacional y suspendida por el STF.

Sobre este asunto, la Misión sostuvo reuniones con el equipo informático y autoridades del TSE para conocer de forma detallada sobre las particularidades del voto electrónico con total apertura. Asimismo, conoció sobre los avances, esfuerzos logísticos y humanos para organizar los comicios tanto en territorio nacional como en el exterior.

## **2.2 Etapa pre-electoral**

El 28 de septiembre de 2018, la Misión de Observación Electoral inició su despliegue para observar las elecciones generales del 7 de octubre. Los expertos de la Misión llevaron a cabo un análisis de los aspectos clave del proceso electoral incluidos la organización y tecnología electoral, el financiamiento de campañas, la participación política de las mujeres, el acceso a medios y la libertad de expresión, la justicia electoral y la participación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

La Jefatura de Misión, reanudó los encuentros con autoridades electorales y de gobierno, partidos políticos y candidatos, representantes de la sociedad civil, académicos, y comunidad diplomática durante su segunda visita al país. En esta ocasión, visitó Brasilia, San Pablo y Río de Janeiro para conocer los aspectos técnicos y las distintas opiniones de los actores sobre las elecciones. Para ello,

---

<sup>18</sup> Ex Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva, Candidato a Presidente de la República en las elecciones generales del 2018 por la coalición “O Povo Feliz de Novo”. Durante la visita preliminar de la Organización de los Estados Americanos al país, la situación jurídica de su candidatura no había sido juzgada de forma definitiva por parte de las autoridades electorales.

<sup>19</sup> Voto Impreso (no fue implementado para las Elecciones Generales del 2018): A pesar de que la reforma introduce un artículo que prevé la impresión del voto en la urna electrónica, el Supremo Tribunal Federal (STF) decidió por su suspensión, argumentando que el voto impreso contradice el anonimato del voto y presenta condiciones de imposibilidad logística.

se reunió con autoridades del Tribunal Regional Electoral (TRE) de San Pablo y de Río de Janeiro, oportunidad en la que se conocieron los detalles de la organización electoral a nivel regional, tales como las capacitaciones a los miembros de mesas, los procesos de carga de información de las urnas electrónicas y lacrados, así como los procesos de inscripciones de candidaturas y registro de electores.

Por otra parte, la Jefatura de Misión se reunió con candidatos de distintas opciones políticas y sus equipos de campaña, con el candidato a Presidente por la coalición “*Mudança de verdade*” Alvaro Días, con la candidata a Vicepresidente por la coalición “O povo feliz de novo”, Manuela D’Avila, con la candidata a Vicepresidente por la coalición “Para unir o Brasil”, Ana Amélia, con el Presidente del partido Novo, Moisés Jardim, quienes transmitieron sus opiniones sobre distintos temas que rodearon la campaña electoral. En ocasión de la visita a Río de Janeiro, la MOE presenció el último debate presidencial antes de las elecciones<sup>20</sup> en los estudios de la red privada de televisión “TV Globo”.

### **REGISTRO DE CANDIDATURAS**

Desde las elecciones municipales de 2016, la fecha límite para inscribir candidatos se retrasó del 5 de julio al 15 de agosto, acortando a la mitad el plazo para examinar jurídicamente los pedidos de registro de candidaturas. Estas debían ser juzgadas hasta el 17 de septiembre, fecha a partir de la cual era posible cargar en las urnas electrónicas los nombres de los postulantes en la contienda. Debido a lo acotado de los plazos, se observaron casos de candidaturas que fueron declaradas inelegibles después de haber sido cargadas en las urnas, así como casos de candidatos declarados inelegibles en primera instancia que fueron retirados de las urnas antes de conocerse el juzgamiento de la instancia superior.

Sumado a esto, la Misión observó que, tal como marca el calendario electoral, el período de revisión de candidaturas se llevó adelante en simultáneo con el desarrollo de la campaña. Esto implicó que algunos candidatos comenzaran sus actividades de proselitismo sin conocer si efectivamente podrían participar de la contienda. Los casos de mayor resonancia se dieron en la disputa por la gobernación de Río de Janeiro y, a nivel federal, en la definición de la candidatura del ex Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT).

Aunque la falta de certeza sobre las candidaturas haya generado incertidumbre entre los candidatos y la ciudadanía, la Misión constató que la autoridad electoral aseguró a los partidos políticos el derecho a sustituir al candidato declarado inelegible antes de los comicios. Así, los Tribunales garantizaron que toda coalición o partido pudiera competir, tal y como ocurrió en el caso del PT, que sustituyó su contendiente inicial por Fernando Haddad.

### **REGISTRO DE ELECTORES**

La autoridad electoral dispone de varios procedimientos para la administración y el mantenimiento continuo del registro electoral. Estos incluyen el proceso de inscripción por primera vez, como también la revisión del electorado y el registro biométrico que ocurre desde el 2008. La incorporación de la biometría muestra uno de los elementos de la modernización del registro electoral brasileño.

---

<sup>20</sup> Organizado por la red de televisión privada “TV Globo” el 4 de octubre de 2018 a las 22h.

La normativa establece que el registro del elector puede ser cancelado en caso el elector deje de votar en tres elecciones consecutivas, no pague las multas contraídas, o bien, no justifique su ausencia en los plazos establecidos.

Asimismo, la Justicia Electoral<sup>21</sup> implementa revisiones obligatorias al registro electoral sobre la actualización biométrica en algunos municipios, a partir de una planificación propuesta por los Tribunales Regionales Electorales (TREs) de cada Estado.

Para este ciclo electoral, el plazo para regularizar el estado del título de elector finalizó el 9 de mayo de 2018. Aquellos ciudadanos que no alcanzaron a regularizar su situación registral, fueron inhabilitados de forma automática según lo establece la normativa brasileña<sup>22</sup>.

Al respecto, la Misión fue informada de que 3.368.447 millones de títulos de electores<sup>23</sup> fueron cancelados<sup>24</sup>, lo que provocó que el partido político Partido Socialista Brasileiro (PSB) presentara una acción constitucional frente al STF<sup>25</sup>. En sesión plenaria realizada el 26 de setiembre de 2018, el STF por mayoría de los votos, juzgó improcedente la acción, otorgando validez a las normas que autorizan la cancelación de los títulos de electores que no atendieron al llamado para registro biométrico obligatorio<sup>26</sup>.

Se procedió a la cancelación del título electoral de quienes, por tanto, no actualizaron su registro de forma biométrica en las circunscripciones electorales sometidas al procedimiento señalado. Anticipando esta situación, el TSE implementó diversas campañas masivas para difundir los plazos y procedimientos que los ciudadanos debían seguir para actualizar su registro de forma biométrica, a través de distintos medios de comunicación, redes sociales, puntos de información en zonas urbanas, folletos, mensajes en recibos de facturaciones públicas, entre otros.

A pesar de los cuestionamientos de algunos actores políticos que trascendieron a nivel público relacionados con la cancelación de los títulos de electores, la MOE confirmó que dicha medida siguió lo previsto en la normativa brasileña. La acción no tuvo intencionalidades partidarias, y la MOE descarta que dichas cancelaciones hayan tenido fines políticos.

## **VIOLENCIA**

La Misión observó con preocupación la polarización y agresividad de la campaña, que se manifestó no solo en la retórica, sino también en agresiones físicas, como la sufrida por el candidato presidencial, actual Presidente de la República, Jair Bolsonaro<sup>27</sup>. El entonces contendiente fue

---

<sup>21</sup> En Brasil, la autoridad electoral es ejercida por la Justicia Electoral.

<sup>22</sup> Código Electoral (Ley nº 4737/65). Art. 71. São causas de cancelamento: V – deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas.

<sup>23</sup> Título de Elector: Documento que confirma la inscripción electoral del ciudadano e informa el número de inscripción, zona electoral y lugar de votación.

<sup>24</sup> El TSE informó a la Misión sobre los títulos de electores cancelados por estado a través del documento “Informação nº 70 AGES/GAB-DG”.

<sup>25</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 541, la cual el Partido Socialista Brasileiro (PSB) solicitó que los electores que tuvieron los títulos cancelados por faltar al registro biométrico fuesen autorizados a votar. Resolución del STF disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=390875>

<sup>26</sup> Resolución TSE nº 23.440/2015.

<sup>27</sup> El candidato de la coalición “*Brasil acima de tudo, Deus acima de todos*”, Jair Bolsonaro (PSL) sufrió un atentado donde resultó apuñalado durante un acto de campaña en la localidad de Juiz de Fora, Estado de Minas Gerais el 6 de setiembre de 2018. El Candidato Bolsonaro fue retirado por la Policía Federal y trasladado hasta el Hospital Santa Casa de Misericórdia donde fue sometido a una intervención quirúrgica y en estado de recuperación por más de tres semanas.

apuñalado durante un acto llevado a cabo en Minas Gerais previo a las elecciones generales. Como consecuencia del atentado, no pudo realizar campaña en la vía pública.

También se registraron actos de violencia contra candidatos a nivel regional<sup>28</sup> y simpatizantes de distintos partidos políticos<sup>29</sup>, además de amenazas digitales y físicas contra periodistas y grupos de mujeres que estuvieron detrás de la campaña #EleNão.

La MOE observó también con preocupación que algunos candidatos recurrieran a discursos cargados de estereotipos racistas, misóginos y homofóbicos. Estas estrategias polarizaron el debate político, desplazando el eje de discusión. La Misión rechaza tajantemente cualquier tipo de discurso ofensivo y lamenta la ausencia de un diálogo respetuoso, constructivo y propositivo por parte de todos los actores políticos durante el periodo de campaña.

## **LIBERTAD DE EXPRESION**

La MOE/OEA considera que algunas expresiones vertidas durante la campaña tuvieron un tono discriminatorio y excluyente. Con miras a la segunda vuelta, la Misión realizó un llamado a los contendientes para que centren sus campañas en hacer propuestas a la ciudadanía en lugar de descalificar o estigmatizar opositores. En este sentido, la Misión considera que los debates han probado ser un espacio adecuado para que los candidatos pudieran dar a conocer los principales ejes de su programa de forma positiva, respetando la diversidad de opiniones.

A raíz de las reformas que se implementaron para este proceso electoral, varios actores políticos indicaron que la reducción del tiempo de propaganda electoral, junto con las restricciones del gasto y modalidades de uso, impactaron negativamente en la posibilidad de candidaturas nuevas de darse a conocer, favoreciendo a los candidatos y partidos tradicionales o alianzas mayoritarias.

Por otra parte, se observó que durante el proceso varios actores políticos presentaron recursos ante las autoridades electorales para, o bien exigir que un medio le diera cobertura, o bien impedir la difusión de contenidos que consideraban constituían tratamiento privilegiado de un candidato o facción política. Se advierte que al decidir estos recursos, el Tribunal Superior Electoral (TSE) realizó un cuidadoso balance entre el derecho a la libertad de expresión y las garantías de acceso a medios de comunicación de los candidatos.

### **2.3 Jornada electoral**

El día de la elección los observadores de la OEA visitaron un total de 390 mesas de votación en 130 centros de 12 estados del país y el Distrito Federal. La Misión tuvo presencia también en la sala de verificación de totalización del TSE y en el Centro Integrado de Comando y Control de las Elecciones.

---

Empresa Brasil de Comunicação – 06/09/2018 – “Candidato à Presidência Jair Bolsonaro é esfaqueado em Juiz de Fora” Disponible <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2018/09/candidato-presidencia-jair-bolsonaro-e-esfaqueado-em-juiz-de-fora> Acceso: 10/02/2019.

<sup>28</sup> O Globo – 03/10/2018 – “Carro do candidato ao governo de SP Major Costa e Silva é alvo de disparos; ele não foi atingido”. Disponible en: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2018/noticia/2018/10/03/candidato-ao-governo-de-sp-major-costa-e-silva-sofre-ataque-e-e-levado-para-hospital-diz-assessoria.ghtml> Acceso: 10/02/2019.

<sup>29</sup> Folha de São Paulo – 11/10/2018 – “Em campanha polarizada, país registra agressões ligadas à discussão eleitoral” Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/em-campanha-polarizada-pais-registra-agressoes-ligadas-a-discussao-eleitoral.shtml> / Acceso: 10/02/2019.

Folha de S. Paulo – 12/10/2018 – “Acirramento da campanha multiplica relatos online de violência” Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/acirramento-da-campanha-multiplica-relatos-online-de-violencia.shtml> Acceso: 10/02/2019.

La MOE valoró positivamente la creación del Centro de Comando, que facilitó el trabajo coordinado de distintas instituciones involucradas en las condiciones de seguridad de la elección.

Al momento de apertura, la Misión observó que la instalación de las urnas electrónicas y la impresión de la *zerésima*, documento que constata que ningún voto haya sido computado hasta el momento, transcurrió con normalidad y en los tiempos previstos, permitiendo que las mesas observadas abrieran a la hora preestablecida. En ninguna de las 390 mesas observadas por la Misión se registraron problemas con la urna electrónica.

Información provista por el TSE indica que del total de miembros de mesa, un 45% fueron voluntarios<sup>30</sup>. La MOE reconoce la labor de todos los involucrados en la administración de las mesas y celebra especialmente el compromiso cívico de aquellos ciudadanos que se ofrecieron voluntariamente para cumplir este importante papel.

La Misión observó que en algunas mesas receptoras de votos existieron problemas con la identificación biométrica que generaron dificultades en la lectura de la huella digital de algunos electores. Esto no impidió, sin embargo, que pudieran ejercer su derecho al sufragio. Tal como marcan los procedimientos preestablecidos, en estos casos los presidentes de mesa habilitaron la urna con su propia huella digital. Esto después de solicitar el documento y la fecha de nacimiento del elector para confirmar su identidad.

Los observadores de la OEA reportaron gran afluencia de electores en los centros de votación, lo que generó largas filas en un 55% de las mesas observadas, sin embargo, notaron una baja presencia de fiscales de partidos políticos. La jornada electoral, sin embargo, transcurrió de forma tranquila y no se registraron mayores incidentes. La Misión reconoce que en todas las mesas observadas se dio preferencia a la hora de votar a adultos mayores, mujeres embarazadas o con niños y personas con discapacidad.

Al cierre de la jornada, los observadores de la OEA siguieron el traslado de los resultados desde los centros de transmisión hacia los centros de totalización de los Tribunales de Regionales Electorales (TREs). A partir de las 7 de la tarde se difundieron los primeros resultados oficiales de la elección presidencial, y dos horas y media después, se contaba con la información del 97,4% de las mesas de todo el país.

Una vez consolidada la información de los resultados electorales, el alto número de consultas simultáneas provocó demoras en el acceso a la página web de divulgación. Vale mencionar que la ciudadanía además contó con otros canales de consulta de información de los resultados diseñados para teléfonos inteligentes. Es importante destacar que, pese a las demoras en el acceso a la página web de divulgación, en ningún momento ni el flujo y ni la consolidación de resultados estuvo afectada.

Adicionalmente, durante la primera vuelta, se registraron demoras con la divulgación de resultados desde los estados de San Pablo, Río de Janeiro y Minas Gerais, en la región del Sud-Este. Según la autoridad electoral, el retraso obedeció al alto tráfico de datos desde cada TRE al TSE a través del sistema interno de gerenciamiento. El TSE tomó medidas apropiadas para disminuir la utilización de

---

<sup>30</sup> Programa “*Mesários Voluntários*” del TSE, creado en el 2014, tiene como objetivo incentivar la adhesión de personas voluntarias para ejercer la tarea de miembros de mesas receptoras de votos. Información disponible en: <http://www.tse.jus.br/eleitor/mesario/programa-mesario-voluntario> Acceso: 20/02/2019.

consultas a la base de datos interna de los TRES. Cabe destacar que las demoras generadas no afectaron el flujo de la llegada de los boletines de resultados.

La Misión agradece haber tenido acceso a toda la información solicitada a las autoridades brasileñas y haber recibido oportunamente los detalles relacionados al procesamiento de resultados. La Misión observó que el procesamiento de resultados y su divulgación se desarrollaron con transparencia y con presencia de las autoridades electorales, representantes de los partidos políticos y observadores internacionales.

## 2.4 Etapa post-electoral

El TSE concluyó el conteo de los votos de las elecciones generales a las 21:20 horas del lunes 8 de octubre<sup>31</sup>. Del total de 147.306.275 de electores habilitados para votar, 117.364.654 fueron a las urnas (79,67%). Los votos nulos alcanzaron el 6,14%<sup>32</sup> y en blanco el 2,65%<sup>33</sup>. La MOE destaca que la utilización de la tecnología permitió conocer los resultados electorales rápidamente, generando certeza y tranquilidad a la ciudadanía, con información precisa y oficial pasadas las dos horas de cerrarse las últimas urnas en las regiones de Acre y Amazonas<sup>34</sup>.

Resultados de la elección a Presidente de la República<sup>35</sup>:

Candidato	Partido Político	Porcentaje de votos obtenidos
<b>Jair Bolsonaro</b>	<b>PSL</b>	<b>46,03%</b>
<b>Fernando Haddad</b>	<b>PT</b>	<b>29,28%</b>
Ciro Gomes	PDT	12,47%
Geraldo Alckmin	PSDB	4,76%
Joao Amoedo	NOVO	2,5%
Cabo Daciolo	PATRIOTA	1,26%
Henrique Meirelles	MDB	1,20%
Marina Silva	REDE	1,00%
Alvaro Dias	PODE	0,80%
Guilherme Boulos	PSOL	0,58%
Vera Lúcia	PSTU	0,05%
Jose Maria Eymael	DC	0,04%
Joao Goulart Filho	PPL	0,03%

Dado que en la primera vuelta ninguno de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República obtuvo la mayoría absoluta de los votos válidos, el Tribunal Superior Electoral (TSE) ordenó la celebración de una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados para el 28 de

<sup>31</sup> Tribunal Superior Electoral - 09/10/2018 - Comunicado de Prensa. Disponible en: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/concluida-totalizacao-de-votos-do-1o-turno-das-eleicoes-2018> Acceso: 20/02/2019.

<sup>32</sup> Resultado de las Elecciones Generales: 7.206.222 de votos nulos.

<sup>33</sup> Resultado de las Elecciones Generales: 3.106.937 de votos en blanco.

<sup>34</sup> De acuerdo con la normativa brasileña, la divulgación de resultados electorales se debe efectuar una vez cerradas todas las urnas electorales. Si bien el horario del funcionamiento de las mesas de votación es desde las 8am a 5pm, de acuerdo con las zonas horarias en Brasil (Tiempo Universal Coordinado UTC-5: Acre y Amazonas) la divulgación se debe realizar a partir de las 7pm (horario de Brasilia).

<sup>35</sup> Resultados de la elección a Presidente de la República, votos por candidato: Jair Bolsonaro, 49.277.010; Fernando Haddad, 31.342.051; Ciro Gomes, 13.344.371; Gerardo Alckmin, 5.096.350; João Amoêdo, 2.679.745; Cabo Daciolo, 1.348.323; Henrique Meirelles, 1.288.950; Marina Silva, 1.069.578; Alvaro Días, 859.601; Guilherme Boulos, 617.122; Vera Lúcia, 55.762; José María Eymael, 41.710 y João Goulart Filho, 30.176.

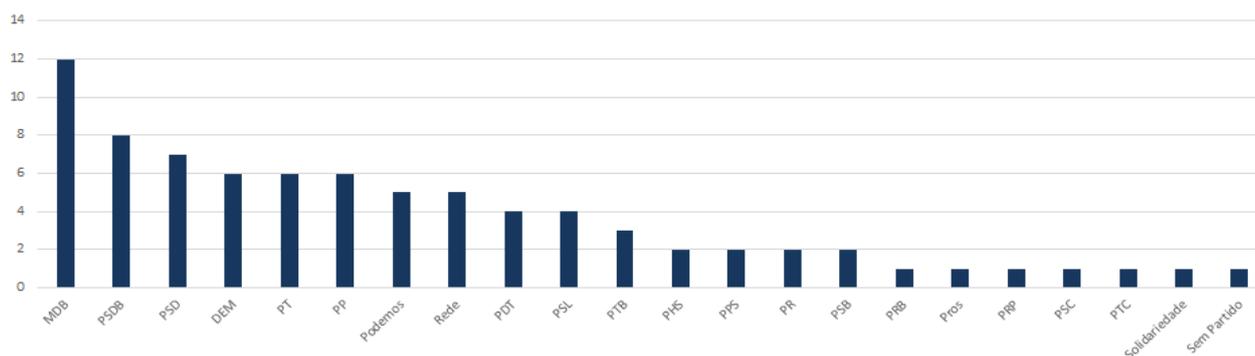
octubre del 2018<sup>36</sup>. La segunda vuelta presidencial se realizó entre el candidato Jair Bolsonaro de la coalición “*Brasil acima de Tudo, Deus acima de Todos*”, y el candidato Fernando Haddad de la coalición “*O Povo Feliz de Novo*”.

En Brasil existe la segunda vuelta electoral para todos los cargos ejecutivos que no hayan superado la mayoría absoluta de los votos<sup>37</sup>, el cual incluye a los cargos a Gobernadores. En trece (13) Estados fueron electos Gobernadores en primera vuelta (Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí y Tocantins).

Se convocó a elección de segunda vuelta de Gobernadores para el 28 de octubre en catorce (14) unidades federales: Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Mato Gorrso do Sul, Pará, Rio Grande do Sul, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Roraima, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, y el Distrito Federal.<sup>38</sup>

De los 54 escaños en disputa al Senado de la República<sup>39</sup>, fueron electos 46 nuevos Senadores en elecciones generales del 2018<sup>40</sup>. Este resultado supone una alta tasa de renovación del 85%, la más alta de la historia brasileña<sup>41</sup>. A partir del 2019 estará integrado por 81 Senadores de 21 partidos diferentes.

*Senadores por partido político – Legislatura 2019-2022<sup>42</sup>*



La Misión observó que la participación de las mujeres en el Senado Federal continua siendo baja. De los 54 escaños en disputa, sólo 7 están ocupadas por mujeres, lo que significa que durante el período 2019-2023, el Senado Federal tendrá una integración del 14,8% de mujeres. La Misión

<sup>36</sup> Constitución Federal de Brasil, Artículo 77, §2º y 3º.

<sup>37</sup> Constitución Federal de Brasil, Artículo. 28. según lo dispuesto por el Artículo 77.

<sup>38</sup> Tribunal Superior Electoral, Comunicado de Prensa - 09/10/2018. Disponible en: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Octubro/concluida-totalizacao-de-votos-do-1o-turno-das-eleicoes-2018> Acceso: 20/02/2019.

<sup>39</sup> Constitución Federal de Brasil, el artículo 46 §2º establece que para el proceso electoral del 2018 serán electos 54 de 81 Senadores (2/3 del Senado de la República).

<sup>40</sup> Senado Federal, Senado Noticias - 08/10/2018. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019> Acceso: 20/02/2019.

<sup>41</sup> Senado Federal, Senado Noticias - 08/10/2018. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/eleicoes-senado-tem-a-maior-renovacao-da-sua-historia> Acceso: 20/02/2019.

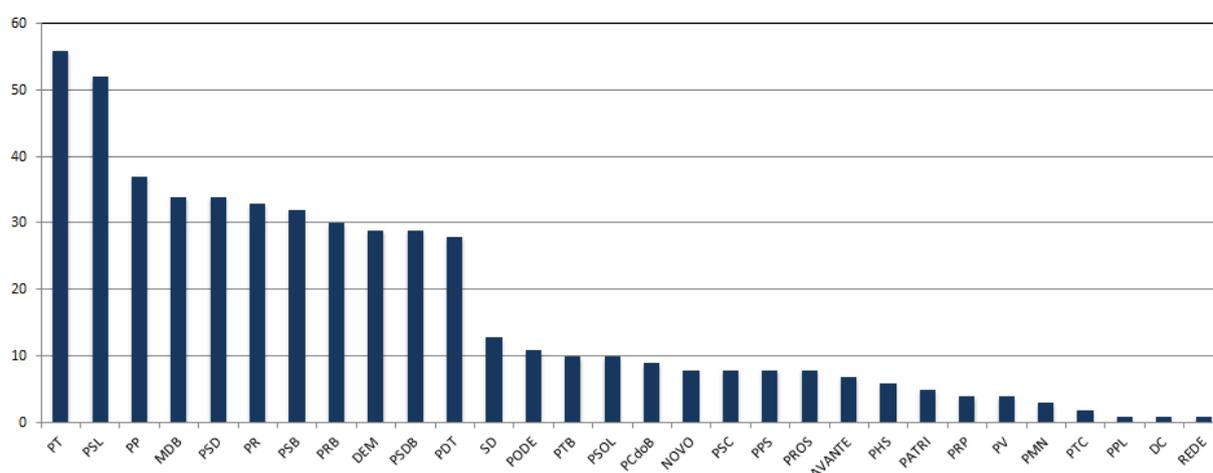
<sup>42</sup> Gráfico: Senadores por partido político - Legislatura 2019-2022, elaboración propia en base a fuente de del Senado Federal. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019> Acceso: 20/02/2019.

identificó que Brasil se encuentra entre los países del hemisferio con menor representación parlamentaria de mujeres (no supera el 20%), una clara sub-representación en espacios de toma de decisión.

En Brasil, el sistema de asignación de escaños para la Cámara de Diputados es proporcional de listas abiertas, en el que los electores tienen la opción de votar directamente en el candidato, o en su partido, o coalición<sup>43</sup>. La Misión observó que, para el proceso electoral de 2018, sólo 27 de los 513 diputados federales brasileños, un 5.26% del total, alcanzaron los votos necesarios, es decir, dependieron sólo de su propia votación, para elegirse. Los 486 congresistas restantes fueron elegidos a partir de los votos obtenidos por el partido o coalición que integran.

De los 513 escaños en disputa, 244 son ocupados por nuevos parlamentarios, lo que representa una tasa de renovación del 47,37%<sup>44</sup>, la mayor de los últimos 20 años en este órgano. La integración de la cámara pasó de 25 a 30 partidos políticos.

*Diputados federales por partido político – Legislatura 2019-2022<sup>45</sup>*



A partir de estos resultados, la representación de las mujeres es de 15% de la cámara de Diputados Federales. Sólo 77 de 513 serán puestos ocupados por Diputadas, dato que evidencia que la efectividad de la cuota de género, que determina que los partidos deben reservar un mínimo del 30% de sus candidaturas a mujeres, aún es baja. Brasil se encuentra entre los últimos lugares en porcentajes de mujeres parlamentarias electas a pesar de los esfuerzos realizados para las

<sup>43</sup> Para calcular los escaños obtenidos por cada partido, se aplican los *cocientes electoral y partidario*. El *cociente electoral* determina la cantidad de votos necesarios para alcanzar a un escaño. Se define por la suma del número total de votos válidos dividido por el número de escaños en disputa. El *cociente partidario* es la cantidad de escaños que cada partido político o coalición adquiere. Se contabiliza el número de votos válidos obtenidos por cada partido o coalición dividido por el cociente electoral. De tal manera que el cálculo de designación de escaños, toma en cuenta en primer lugar, los votos válidos por agrupaciones, y paso siguiente, los candidatos más votados de cada partido para definir la adjudicación. Tribunal Superior Electoral, Escuela Judicial Electoral, Revista EJE #5 año 3, “Como funciona el Sistema Proporcional” Disponible en: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judicial-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional> Acceso: 12/02/2019.

<sup>44</sup> Cámara de Diputados - 08/10/2018. Disponible en: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564034-CAMARA-TEM-243-DEPUTADOS-NOVOS-E-RENOVACAO-DE-47,3.html> Acceso: 12/02/2019.

<sup>45</sup> Gráfico: Diputados Federales por partido político - Legislatura 2019-2022, elaboración propia en base a fuente de la Cámara Federal, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564822-DIVERSIDADE-PARTIDARIA-DA-CAMARA-EM-2019-SE-REPETIRA-NOS-GOVERNOS-ESTADUAIS.html> Acceso: 12/02/2019.

elecciones generales del 2018. Tanto en los cambios normativos para acceder a financiamiento político para realizar campaña, como en la cuota de inclusión de mujeres en las listas de candidatos mostraron ser insuficientes.

### **3. SEGUNDA VUELTA (28 de octubre del 2018)**

Para la segunda vuelta, la MOE/OEA estuvo integrada por 30 expertos de 17 nacionalidades, que estuvieron desplegados en el Distrito Federal y en 11 Estados de Brasil, y al igual que en la primera vuelta, por 6 personas que observaron el voto de los brasileños en el exterior en Buenos Aires, Ciudad de México, Montreal, París, Santiago de Chile y Washington, DC. Los expertos de la Misión continuaron con la labor realizada en la primera vuelta y contó con especialistas en la organización y tecnología electoral, el acceso a medios y la libertad de expresión, análisis político y estadística.

Para recabar información sobre la segunda vuelta, los especialistas de la Misión mantuvieron reuniones a nivel federal y local con autoridades y técnicos del Tribunal Superior Electoral y los Tribunales Regionales Electorales, autoridades de gobierno, el Ministerio Público, académicos, representantes de la sociedad civil, la comunidad diplomática, así como con partidos políticos y equipos de campaña y candidatos.

Respecto a estos últimos, con el objetivo de escuchar todas las voces y perspectivas sobre el proceso electoral, la Misión buscó reunirse con el máximo número de actores posible de acuerdo a la metodología de observación internacional de la OEA que aplica en todos sus despliegues. En esta ocasión, la MOE se reunió con el candidato a Presidente Fernando Haddad y la candidata a Vicepresidente, Manuela D'Ávila de la coalición "*O povo feliz de novo*" el 25 de octubre en la ciudad de San Pablo, y sostuvo contacto telefónico con integrantes del equipo de campaña del candidato Jair Bolsonaro de la coalición "*Brasil acima de tudo, Deus acima de tudo*" antes de las elecciones.

#### **3.1 Etapa pre-electoral**

La Misión constató que en estas elecciones la campaña en medios tradicionales se trasladó con mayor intensidad a Internet, y recibió preocupaciones desde diversos actores sobre la diseminación de noticias falsas que se propagó de forma significativa en la segunda vuelta, involucrando también a las instituciones y al sistema electoral.

En este contexto, la Misión reconoce los esfuerzos realizados conjuntamente por el Tribunal Superior Electoral, medios de comunicación, plataformas en línea y sociedad civil para combatir la difusión de este tipo de contenidos con iniciativas de verificación de información (factchecking). Valora, además, el rol desempeñado por los medios de comunicación del país para ofrecer una cobertura crítica de la desinformación y la propaganda como parte de sus servicios de noticias. La difusión de información veraz es la herramienta más efectiva para el combate de las noticias falsas.

Al respecto, la MOE conoció de primera mano la iniciativa del proyecto "*Comprova*", desarrollado por más de 20 medios de comunicación del país con el fin de combatir la desinformación en las redes sociales durante la campaña electoral. Para distintos actores del proceso electoral brasileño, las noticias falsas aparecen como un fenómeno preocupante debido a su magnitud y pocos antecedentes en esta materia tanto en práctica.

Si bien este fenómeno ya se había visto en procesos electorales de otros países, las elecciones de Brasil presentaron desafíos novedosos, como el uso de sistemas de mensajería privados para la

difusión masiva de desinformación. El fenómeno de las “fake news” se da en el contexto del crecimiento sostenido del uso de Internet, que en 2016 llegó a casi el 60 por ciento de la población brasileña<sup>46</sup>. Durante el proceso electoral, en base a las facultades que le otorga la ley electoral<sup>47</sup>, la Justicia Electoral ordenó la remoción de contenidos en Internet considerados difamatorios.

La Misión lamenta el uso irresponsable que varios sectores políticos hicieron de estas herramientas, que empleadas de forma positiva pueden contribuir al intercambio de información entre candidatos y votantes, y ayudar a la autoridad electoral a acercar el proceso electoral a la ciudadanía.

Anticipándose a la posibilidad del mal uso de redes sociales, el Tribunal Superior Electoral creó, el 7 de diciembre de 2017<sup>48</sup>, un Consejo Consultivo sobre Internet y Elecciones. El Consejo fue establecido con el objetivo de desarrollar investigaciones y estudios sobre las reglas electorales y la influencia del internet en las elecciones, atento principalmente al riesgo de la divulgación de “fake news”, el uso de robots en la difusión de la información falsa. Asimismo, compete a éste órgano opinar sobre las materias que le sean sometidas por la Presidencia del TSE; y proponer acciones y metas orientadas al perfeccionamiento de las normas<sup>49</sup>. Dicho Consejo se integró con representantes de la Justicia Electoral, ejército brasileño, sociedad civil y gobierno federal<sup>50</sup>.

Además, la Misión destaca las campañas preventivas y estudios sobre la utilización de redes sociales en procesos electorales por otros actores de la sociedad civil, como la llevada a cabo por Sala de la Democracia Digital<sup>51</sup> de la Fundación Getulio Vargas (FGV).

### 3.2 Jornada electoral

Para la segunda vuelta, los observadores de la OEA visitaron 392 mesas de votación de 121 centros electorales en 11 estados del país y el Distrito Federal. La totalidad de las mesas observadas por la Misión abrieron a tiempo luego de la instalación de las urnas electrónicas e impresión de la *zerésima*<sup>52</sup>.

Como ya había ocurrido en las elecciones del 7 de octubre, la Misión notó una baja presencia de fiscales de partidos a lo largo de toda la jornada. De acuerdo a los datos recolectados por la Misión, no hubo representantes partidarios en un 73% de las mesas observadas al momento de apertura y cierre de la votación. Del mismo modo, se constató la ausencia de observadores nacionales, figura que no está contemplada específicamente en la ley<sup>53</sup>. La Misión reitera la importancia de que los partidos y sociedad civil se involucren en la fiscalización de las distintas etapas del proceso electoral.

---

<sup>46</sup> Cf. ITU. (n.d.). Percentage of population using the internet in Brazil from 2000 to 2016. In Statista - The Statistics Portal. Retrieved October 26, 2018, from <https://www-statista-com.ezproxy.cul.columbia.edu/statistics/209106/number-of-internet-users-per-100-inhabitants-in-brazil-since-2000/>. Acceso: 25/10/2018.

<sup>47</sup> Ley de Elecciones (Ley nº 9.504/1997). Art. 57-D.

<sup>48</sup> Portaria TSE nº 949/2017.

<sup>49</sup> Reuters - 11 de diciembre de 2017 – “TSE cria grupo para monitorar “fake news””. Disponible en <https://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKBN1E529F-OBRDN> Acceso: 13/02/2019.

<sup>50</sup> Portaria TSE nº 949/2017. Art. 1º.

<sup>51</sup> Sala de la Democracia Digital de la Fundación Getulio Vargas (FGV): llevó a cabo monitoreos semanales relacionados con el debate público en redes sociales y realizó publicaciones de impacto sobre la desinformación durante la campaña electoral y la elección.

<sup>52</sup> Documento que constata que ningún voto haya sido computado al momento del acto de apertura.

<sup>53</sup> Existen otros tipos de fiscalizaciones previstas en el art. 1 de la Resolución N ° 23.550/2017 del TSE, por otros actores nacionales (partidos, coaliciones, OAB y fiscales) en las diversas etapas del proceso electoral.

Al igual que en las elecciones generales, la Misión observó que, en ocasiones, el lector de huellas utilizado en las mesas de votación presentó dificultades al momento de confirmar la identidad de los electores que se presentaron a sufragar. En estos casos, la Misión observó que los presidentes de mesa tuvieron que habilitar la urna a algunos electores que no fueron reconocidos por el lector biométrico. Esto se hizo siguiendo los procedimientos preestablecidos por las autoridades electorales, y se garantizó el derecho al sufragio de quienes estaban inscriptos en la sección electoral correspondiente.

Durante la elección, la Misión visitó también el Centro Integrado de Comando y Control de las Elecciones y el Centro Nacional del Sistema Único de Seguridad Pública<sup>54</sup>, espacios de coordinación interinstitucional desde donde se monitorearon las condiciones de seguridad y orden público de todo el país. La Misión saluda la implementación de iniciativa interinstitucional de la que participaron, entre otras, el TSE, la Policía Federal, el Ministerio de Seguridad Pública, y el Ministerio Público Electoral.

Al cierre de la jornada de votación, el procedimiento de impresión de boletines de urna se realizó sin problemas en la totalidad de las mesas observadas. Posteriormente, los observadores de la OEA siguieron la transmisión de resultados y la subsiguiente totalización en los tribunales regionales electorales.

Para la segunda vuelta, el TSE tomó las medidas necesarias y seleccionó a una nueva empresa<sup>55</sup>, el cual mejoró la capacidad de la infraestructura informática asignada a la divulgación, logrando un acceso continuo y simultáneo a un mayor número de ciudadanos durante la jornada electoral.

La Misión constató que a las 7 de la tarde ya se contaba con los resultados de más del 88% de las mesas y una hora después la información del 99% de las mesas estaba disponible, habiéndose totalizado más de 100 millones de votos. La MOE destaca, una vez más, la rapidez con la que el TSE entregó información segura a la ciudadanía.

### **3.3 Etapa post-electoral**

En la segunda vuelta, resultó electo Presidente de la República Federativa del Brasil Jair Bolsonaro con el 55,13% de los votos<sup>56</sup>. El candidato Fernando Haddad obtuvo el 44,87% de los sufragios<sup>57</sup>.

En total, fueron procesadas 454.490 secciones electorales en la que participaron 115.933.451 de electores, el cual representó una participación del 78,70%. Se contabilizaron 104.838.753 votos válidos siendo el 90,43% de los votos emitidos, 2.486.593 votos blancos (2,14%), 8.608.105 votos nulos (7,43%).

La Misión felicita a la fórmula presidencial ganadora, compuesta por Jair Bolsonaro y Hamilton Mourão, integrantes de la coalición "*Brasil acima de tudo, Deus acima de todos*". Igualmente saluda a los candidatos a la presidencia y vicepresidencia, Fernando Haddad y Manuela D'Ávila, por el

---

<sup>54</sup> La Misión fue recibida por el Ministro de Seguridad Pública, Raúl Jungmann, la Procuradora General de la República, Raquel Dodge, la Abogada General de la Unión, Grace Mendonça, el Ministro de Estado Jefe de Gabinete de Seguridad Institucional, Sergio Etchegoyen, el Director General de la Policía Federal, Rogerio Galloro, entre otras autoridades.

<sup>55</sup> Se cambió la compañía destinada a realizar la divulgación o Red de Distribución de Contenido (Content Distribution Network o CDN). La licitación fue originalmente concedida a la empresa brasileña BRCloud, quien subcontrato los servicios de Amazon. En la segunda vuelta, la compañía brasileña BRCloud contrato los servicios de Akamai, otra empresa reconocida proveedora de CDN.

<sup>56</sup> Resultados de la segunda vuelta: el candidato Jair Bolsonaro obtuvo 57.797.847 de votos.

<sup>57</sup> Resultados de la segunda vuelta: el candidato Fernando Haddad obtuvo 47.040.906 de votos.

reconocimiento de la voluntad expresada por los brasileños en los comicios del 28 de octubre del 2018.

#### **4. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

La Misión reconoce la confianza depositada por el pueblo brasileño en las autoridades electorales. Ante el desafío de organizar un proceso de enorme complejidad, debido a las dimensiones del país y el tamaño del electorado, la Justicia Electoral ha demostrado tener un sistema de votación profesional y robusto que goza de gran prestigio en el hemisferio. En ese contexto, la Misión destaca que a pesar de las críticas que tuvo el uso de la urna electrónica, esta demostró ser una herramienta eficiente que ha permitido, una vez más y como desde hace 22 años, obtener resultados rápidos y seguros, reduciendo el error humano y garantizando transiciones pacíficas de poder.

En el 2018 fue la primera vez que la OEA observó una elección en Brasil, oportunidad para conocer mejor las particularidades de su sistema electoral y conocer de sus buenas prácticas. Con el fin de contribuir con el fortalecimiento de los procesos electorales en el país, la Misión presenta una serie de observaciones y recomendaciones basado en los hallazgos durante las elecciones generales y en la segunda vuelta.

##### **4.1 – Composición de la Justicia Electoral**

La Misión observó que los órganos de la Justicia Electoral están integrados por miembros de distintas instancias y tribunales del Poder Judicial, así como por abogados nombrados que aseguran una perspectiva amplia sobre los asuntos a tratar. Sumado a esto, vale resaltar que los mandatos de los jueces asignados en la Justicia Electoral son válidos por un máximo de 4 años. La MOE destaca que tales características promueven imparcialidad y diversidad en la integración de la autoridad electoral, lo que contribuye a procesos electorales independientes y previsibles.

##### **4.2 - Registro de candidaturas**

Como consecuencia de una reforma legal, desde las elecciones municipales de 2016, la fecha límite para inscribir candidatos se retrasó del 5 de julio al 15 de agosto, acortando a la mitad el plazo para el análisis y juzgamiento de las candidaturas. Estas debían quedar juzgadas antes del 17 de septiembre, fecha prevista para cargar en las urnas electrónicas los nombres de los postulantes en la contienda. Debido a lo acotado de los plazos, se observaron casos de candidaturas que fueron declaradas inelegibles después de haber sido cargadas en las urnas, así como casos de candidatos declarados inelegibles en primera instancia que fueron retirados de las urnas antes de conocerse el juzgamiento de la instancia superior.

Sumado a esto, la Misión observó que, tal como marca el calendario electoral, el período de análisis y juzgamiento de las candidaturas se llevó adelante en simultáneo con el desarrollo de la campaña. Esto implicó que algunos candidatos comenzaran sus actividades de proselitismo sin conocer si efectivamente podrían participar de la contienda.

Llegado el día de la elección, la MOE constató que existían candidatos en carrera cuyo registro todavía no había sido juzgado. Durante el proceso electoral, la falta de certeza sobre las candidaturas generó incertidumbre tanto entre los candidatos como entre la ciudadanía.

Para brindar mayor certeza al proceso electoral y seguridad jurídica a quienes participan del mismo, se sugiere revisar los tiempos establecidos para la presentación y aprobación de candidaturas. En

este sentido, la Misión recomienda considerar que el control jurídico se ejerza en una fase anterior a la de inscripción de fórmulas y al arranque de la campaña, con suficiente tiempo de antelación para resolver los cuestionamientos que se susciten.

#### 4.3 - Desinformación

Uno de los desafíos más complejos que ha planteado la campaña electoral es la diseminación de noticias falsas, atribuida a seguidores de diferentes sectores políticos, a través de redes sociales y servicios de mensajes por Internet. Si bien este fenómeno ya se había visto en procesos electorales de otros países, las elecciones de Brasil presentaron desafíos novedosos, como el uso de sistemas encriptados para la difusión masiva de desinformación.

A pesar de los esfuerzos hechos en Brasil para combatir la desinformación, la Misión notó que la proliferación de información falsa observada en ocasión de las elecciones del pasado 7 de octubre se intensificó de cara a la segunda ronda electoral, extendiéndose a otras plataformas digitales como *Whatsapp*. La naturaleza de esta herramienta, un servicio encriptado de mensajería privada, dificulta el ya complejo combate de la propagación de noticias falsas.

Ante este fenómeno, la Misión ha observado de forma positiva la reacción de las autoridades electorales, medios de comunicación, agencias de verificación de información y plataformas en línea. La Misión constató que el TSE adoptó nuevas iniciativas, como el lanzamiento de un sitio web, *Esclarecimientos*, para desmentir informaciones falsas, a la vez que intensificó su campaña interna y externa de divulgación de información verdadera.

Asimismo, en reunión telefónica mantenida con *Whatsapp* a pocos días de la celebración de la segunda vuelta, la plataforma de mensajería instantánea demostró apertura y disposición de colaboración con la MOE/OEA. En esa ocasión, *Whatsapp* informó a la Misión sobre diversas acciones que había puesto en marcha con el fin de inhibir la diseminación de “*fake news*”. Entre ellas destacó la campaña de alfabetización digital para concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de no compartir noticias falsas. Este tipo de intercambio es valioso en el marco de una Misión y es importante que se pueda seguir trabajando de manera conjunta para profundizar los mecanismos de colaboración.

De acuerdo a la información proporcionada por la empresa, entre otras medidas, se eliminaron cientos de miles de cuentas de spam y se iniciaron acciones legales para impedir el envío de mensajes masivos por empresas, además de prohibir las cuentas de este tipo de entidades. La plataforma también cuenta con un mecanismo para etiquetar los mensajes reenviados, a fin de aclarar que el contenido no fue escrito por el remitente.

La Misión saluda el trabajo conjunto realizado por la justicia electoral y las plataformas digitales (Facebook, Twitter, Google, YouTube y *Whatsapp*), así como los medios de comunicación y las agencias de verificación de información<sup>58</sup>, que han realizado una valiosa labor de identificación y refutación de noticias falsas. Asimismo, la Misión reitera el importante papel de los medios de comunicación para ofrecer una cobertura crítica de la desinformación como parte de sus servicios de noticias.

---

<sup>58</sup> La Misión agradece la colaboración del *Projeto Comprova* y a las agencias de verificación *Fato o Fake*, *Aos Fatos* y *Lupa*. Asimismo reconocer el trabajo de la *Sala de Democracia Digital* de la Fundación Getulio Vargas.

Para avanzar en el combate a la desinformación se debe profundizar en el enfoque multisectorial e incluir a los partidos políticos, así como a sus militantes y simpatizantes, quienes tienen la responsabilidad ética de evitar la propagación de noticias falsas, difamaciones y ataques. De la misma manera, la propia ciudadanía debe de ser crítica con la información que recibe y verificar las noticias antes de compartirlas. En este sentido, se recomienda promover la alfabetización digital y mediática con campañas de concientización e iniciativas educativas.

El Consejo Consultivo sobre Internet y Elecciones (CCITE) del TSE, integrado por representantes de la Justicia Electoral, ejército, sociedad civil y gobierno federal, podría constituir un foro permanente de encuentro en el que los distintos actores profundicen en el estudio del fenómeno de las noticias falsas y su impacto en los procesos electorales. Este órgano también podría recomendar acciones que ayuden a prevenir y limitar los alcances de las campañas de desinformación, mediante acciones continuas y no sólo durante el período electoral. Lo anterior, considerando los cambios tecnológicos que se anticipan como el *deep fake*<sup>59</sup> y la creciente penetración de las tecnologías digitales en la población.

#### **4.4 - Libertad de expresión y prensa**

Según información recabada por la Asociación Brasileña de Periodismo de Investigación (ABRAJI), a lo largo de 2018 se han registrado más de 130 ataques contra periodistas, de los cuales más de la mitad se produjeron en manifestaciones político partidarias.

Esta cifra incluye los casos de escraches, amenazas y violencia física. Los datos provistos a la Misión dan cuenta, asimismo, de decenas de agresiones a periodistas en redes sociales y herramientas digitales. La mayoría de estos casos refieren a "exposición indebida de la imagen de comunicadores", es decir, usuarios que comparten imágenes de un periodista sugiriendo que es simpatizante de una determinada ideología e incitando a otros a agredirlo.

La Misión manifiesta su condena a los ataques perpetrados contra comunicadores. Tal como lo ha expresado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>60</sup>, los actos de violencia contra periodistas no solo atentan contra el derecho de estas personas a expresar opiniones e ideas libremente sino que también afectan el derecho de los ciudadanos a buscar y recibir información, algo especialmente importante en los procesos electorales.

#### **4.5 - Registro Electoral**

La Constitución de Brasil prevé, en su artículo 14, que el empadronamiento es obligatorio para los ciudadanos brasileños de entre 18 y 70 años. El registro de electores se realiza de manera permanente y corresponde al ciudadano acudir a una determinada circunscripción electoral, en función de donde resida, para inscribirse.

Desde 2008, el empadronamiento se realiza con tecnología biométrica para permitir identificar al elector mediante la lectura de su huella digital. Actualmente, diez estados tienen el total de su electorado registrado con biometría, lo que representa casi un 60% del electorado nacional. En paralelo al proceso de empadronamiento continuo, la justicia electoral brasileña lleva adelante

---

<sup>59</sup> Concepto que refiere a un tipo de práctica en la que se manipulan videos y audios de sus protagonistas para generar una noticia falsa.

<sup>60</sup> CIDH, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación, cit., párr. 1

revisiones excepcionales del padrón. Cuando esto ocurre, el elector es convocado al centro de empadronamiento para actualizar su registro. De no presentarse, su título electoral es cancelado, lo que imposibilita su sufragio en las elecciones hasta tanto no regularice su situación<sup>61</sup>.

Información entregada por el TSE a la Misión da cuenta de que, en el marco del proceso de revisión excepcional del registro llevado adelante entre 2016 y 2018 se cancelaron 3.368.447 títulos electorales.

Este procedimiento está previsto en la ley y tiene por fin depurar el padrón, a través de la eliminación de fallecidos y personas con títulos duplicados. Sin embargo, existe efectivamente la posibilidad de que un ciudadano que no está informado de su obligación de actualizar su registro o que tiene dificultades para acercarse al centro de empadronamiento sea inhabilitado para votar.

La Misión recomienda a las autoridades competentes redoblar los esfuerzos en las regiones más afectadas para informar a la ciudadanía sobre la obligación de actualizar el registro y, cuando fuera necesario, facilitar el transporte de los electores hacia los centros de empadronamiento.

#### **4.6 - Tecnología Electoral**

##### Sistema de votación electrónica

El sistema de votación electrónico utilizado en Brasil se implementó por primera vez en los comicios municipales de 1996<sup>62</sup> y desde entonces ha sido utilizado en una decena de elecciones. La urna ha sido sometida a pruebas de seguridad, en las que han participado especialistas en tecnología de organismos públicos, partidos políticos e instituciones privadas.

Entre las pruebas que forman parte del calendario electoral, se destaca el Test Público de Seguridad (TPS), en el que un grupo de expertos en tecnología, externos a la autoridad electoral, ponen a prueba las barreras de protección de la urna. La Misión valora positivamente la realización de este ejercicio, que permite a las autoridades identificar posibles vulnerabilidades y actuar para blindar los distintos componentes del sistema.

Por otra parte, en víspera de la elección, los tribunales regionales seleccionan aleatoriamente una muestra de urnas y las auditan para verificar que estén funcionando normalmente. Estas urnas fueron recogidas de los locales de votación y llevadas a lugares de gran circulación de personas definidos por el TRE, y el día de la elección, se efectuó una votación simulada con papeletas cuyo conteo se comparó con los resultados digitados en las urnas.

Si bien todas estas actividades se realizan de forma pública, la presencia de representantes partidarios es muy reducida. La Misión recomienda ampliar el tamaño de la muestra utilizada en la votación paralela, así como la duración y el alcance de las pruebas que forman parte del Test Público de Seguridad (TPS).

Asimismo, se sugiere desarrollar los mecanismos legales necesarios para garantizar la presencia de los técnicos de los partidos en las distintas instancias de fiscalización de las urnas. Se recomienda,

---

<sup>61</sup> En año electoral, la revisión excepcional del padrón debe concluir antes del 31 de marzo. Sin embargo, con posterioridad a esa fecha, aquellos ciudadanos que tuvieron su título cancelado tienen plazo hasta el 9 de mayo- día en que se cierra el padrón- para regularizar su situación. De no hacerlo, deberán esperar a que se reabran las inscripciones, el 5 de noviembre, para actualizar su registro.

<sup>62</sup> En las elecciones de 1996, 32% del electorado votó con urna electrónica. En 1998, este porcentaje llegó al 57,6%. Finalmente en el año 2000 el 100% de electorado utilizó votó por medio de la urna electrónica.

además, crear espacios de diálogo en los cuales autoridades y representantes partidarios trabajen conjuntamente en el desarrollo de nuevas medidas que puedan incrementar la confianza de todos los actores en el sistema. Para avanzar en este sentido se puede considerar, por ejemplo, la certificación de las urnas bajo normas y estándares nacionales e internacionales.

### Biometría

Desde 2008, la justicia electoral brasileña ha venido avanzando en la conformación de un padrón biométrico, tecnología que permite identificar al elector por medio de la lectura de su huella digital. De acuerdo con datos entregados por el TSE a la Misión, de los 147.306.275 electores registrados para votar en los comicios de 2018, el 59% contó con identificación biométrica, y se espera alcanzar el 100% del padrón en las elecciones de 2022. La Misión saluda la incorporación de esta tecnología y reconoce su utilidad para evitar duplicidades en el padrón y casos de suplantación de la identidad del elector.

Sin perjuicio de lo anterior, en ambos comicios la Misión observó que hubo algunos problemas con la identificación biométrica. Esto, sin embargo, no imposibilitó que ejercieran el sufragio. Tal como marcan los procedimientos, en estos casos, el presidente de mesa habilitó la urna con su propia huella tras solicitar documento del elector y confirmar su identidad. De cara a futuros procesos electorales se sugiere que el TSE realice un análisis comprensivo de las fallas detectadas, a fin de generar mejoras que permitan la implementación completa del sistema.

### **4.7 - Financiamiento político**

En Brasil existe un modelo mixto de financiamiento político en el que se combinan recursos de origen público y privado. De cara a las elecciones generales de 2018, el financiamiento público fue reforzado con la creación del Fondo Electoral de Campaña<sup>63</sup>, a través del cual se repartieron 1.716 millones de reales<sup>64</sup> para que las distintas fuerzas en contienda pudieran dar a conocer sus candidatos y propuestas. Este nuevo canal de financiamiento se sumó al ya existente fondo partidario, por medio del cual el Estado entrega recursos para el funcionamiento ordinario de los partidos.

De acuerdo con la normativa vigente<sup>65</sup>, cada partido definió la fórmula para distribuir los recursos del fondo electoral entre sus candidatos. Distintos actores manifestaron a la Misión que, debido a la corta duración de la campaña, las cúpulas partidarias concentraron los recursos en aquellos postulantes que ya contaban con un amplio nivel de conocimiento entre el electorado. Para garantizar un uso más equitativo de estos recursos, la Misión recomienda incorporar a la reglamentación del fondo de campaña lineamientos generales para su distribución al interior de los partidos.

Además de la creación del fondo electoral de campaña, en los últimos años se introdujeron otros cambios significativos al modelo de financiamiento brasileño. En 2015, el Supremo Tribunal Federal declaró inconstitucionales los artículos de la ley de elecciones que autorizaban las donaciones de empresas a los partidos<sup>66</sup>. Asimismo, el TSE definió por primera vez límites a los gastos de las

---

<sup>63</sup> Ley nº 13.487/2017. Art. 1º.

<sup>64</sup> Disponible en: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> Acceso: 13/02/2019.

<sup>65</sup> Ley de Elecciones (Ley nº 9.504/1997). Art. 16-C, §7º.

<sup>66</sup> Acción Directa de Inconstitucionalidad (Ação Direta de Inconstitucionalidade -ADI) 4650. Supremo Tribunal Federal.

campañas, de acuerdo con la Ley nº 13.488, de 6 de octubre de 2017. La Misión valora positivamente el establecimiento de topes para evitar que se vea afectada la equidad de la contienda.

Información provista por el TSE a la MOE revela que se han reducido significativamente los gastos de la campaña con respecto a la elección de 2014, lo que se ha reflejado en una reducida presencia de propaganda electoral en la vía pública.

En lo que se refiere al control de las finanzas partidarias, el TSE dispone de una aplicación informática, denominada *Sistema de Prestação de Contas Eleitorais*, a través de la cual los partidos están obligados a registrar sus operaciones financieras. La Misión desea destacar que la información reportada no sólo se somete a la revisión de la autoridad electoral sino también al escrutinio ciudadano por medio de la plataforma virtual. Esta herramienta es un instrumento valioso para dotar de transparencia al proceso y para promover el voto informado.

Para la verificación de la información reportada por los partidos, la Justicia Electoral actúa en coordinación con otras entidades del Estado, particularmente con aquellos órganos con mayores herramientas para la investigación financiera. En este sentido, la Misión desea destacar el trabajo articulado del Núcleo de Inteligencia Financiera, formado por representantes del TSE, Ministerio Público Federal, Tribunal de Cuentas de la Unión y otras instituciones.

Para que el TSE pueda perfeccionar la fiscalización de las cuentas de los partidos, la Misión recomienda aumentar el personal y los recursos financieros con los que cuenta su unidad de fiscalización, que no se han incrementado a pesar de que el volumen de fondos públicos a ser fiscalizados creció con respecto a elecciones anteriores.

En cuanto al régimen de sanciones, la normativa brasileña prevé la aplicación de medidas de tipo pecuniarias para aquellos partidos que registren ingresos irregulares. El pago de las multas, sin embargo, puede descontarse de cuotas futuras del fondo partidario y en un plazo de hasta 5 años. Distintos actores coincidieron en que este tipo de penalizaciones carecen de un impacto real. De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda evaluar la eficacia del régimen de sanciones, a los fines de aumentar sus efectos disuasorios e inhibir prácticas de corrupción.

#### **4.8 - Participación política de las mujeres**

La legislación brasileña obliga a los partidos políticos a presentar, como mínimo, un 30% de mujeres candidatas en las elecciones para cargos de representación proporcional, es decir: Diputado Federal, Diputado Estadual y Diputado Distrital<sup>67</sup>. A pesar de la existencia de esta disposición, Brasil se ubica entre los países de la región con más bajo nivel de representación de mujeres en sus cámaras legislativas, como reflejan los resultados de la elección del 7 de octubre. Si bien el número de diputadas en la cámara baja creció de 51 a 77, las mujeres ocupan apenas un 15% de las bancas. En el Senado, el porcentaje de participación de las mujeres se mantiene en un 16,05%, con sólo 13 senadoras.

La falta de efectividad del marco normativo para promover la participación de las mujeres se debe no solo al bajo porcentaje de la cuota sino también al sistema electoral de listas abiertas, que no garantiza los lugares a las mujeres, como también al comportamiento de las organizaciones

---

<sup>67</sup> Ley de Elecciones (Ley nº 9.504/1997). Art. 10 §3º.

políticas, que concentran el financiamiento en pocas candidatas, a menudo suplentes, y aplican el 30% como un techo máximo y no como el piso mínimo. Ante esta situación, la MOE/OEA considera que Brasil debería dar un paso más allá de la cuota y aspirar a incorporar de manera gradual y progresiva la paridad política.

A la reducida inclusión de candidatas en las listas se suma el hecho de que las mujeres enfrentan mayores dificultades para acceder a recursos con los que financiar sus campañas. En la reforma política de 2015 se incluyó un artículo que reservaba un mínimo del 5% y un máximo del 15% de los fondos de campaña para las candidatas. Esta disposición fue, sin embargo, cuestionada ante el STF, quien decidió que el límite mínimo era inadecuado y que tampoco era razonable determinar un máximo<sup>68</sup>.

El Tribunal resolvió que, como mínimo, un 30% de los recursos que los partidos utilizaran para las campañas debía ser destinado a mujeres. En 2017, el Tribunal Superior Electoral siguió el mismo criterio en la resolución que trata sobre el fondo electoral de campaña y sobre el reparto del tiempo electoral en radio y televisión<sup>69</sup>. Esta decisión convierte a Brasil en uno de los pocos países de la región en que existe una cuota para el acceso de las candidatas a espacios publicitarios en los medios de comunicación.

La legislación actual no establece sanciones claras para aquellos partidos que incumplen la cuota de financiamiento de mujeres. Sin embargo, la Misión felicita a las autoridades judiciales de Brasil por promover la creación de mecanismos para lograr una mayor equidad en los espacios de representación política a través de sus decisiones en casos específicos<sup>70</sup>. La Misión recomienda profundizar las orientaciones sobre cómo aplicar estos fondos para impedir la concentración de la mayoría de los recursos en pocas candidatas o candidatas suplentes.

La Misión recomienda establecer criterios más claros de repartición de los recursos públicos dentro de los partidos políticos, que permitan hacer un uso más equitativo de estos fondos y que promuevan el acceso del mayor número de mujeres posible a los cargos de elección popular. Asimismo, se sugiere definir un régimen legal de sanciones para aquellos partidos que incumplan la cuota de género, tanto en la asignación de los recursos como en el acceso a los medios de comunicación.

En la promoción de la participación efectiva de las mujeres es fundamental el rol que puede jugar el Tribunal Superior Electoral. La Misión recomienda crear una Unidad de Políticas de Género dentro del Tribunal, con los recursos humanos y financieros suficientes para sostener con continuidad acciones y programas a largo plazo orientadas a aumentar la participación política de las mujeres; desarrollar e implementar funciones de monitoreo para observar el cumplimiento de la aplicación de las cuotas de género y financiamiento; y promover mensajes y educación ciudadana no discriminatoria en partidos políticos, medios de comunicación y escuelas.

---

<sup>68</sup> Acción Directa de Inconstitucionalidad (Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI) 5617. Supremo Tribunal Federal.

<sup>69</sup> Resolución TSE nº 23.575/2018. Art. 1º.

<sup>70</sup> Información proporcionada por el TSE a la MOE indica que el Tribunal ha decidido suspender cuotas del Fondo Partidario, o imputar al partido con una multa del 2,5% sobre el mismo. De acuerdo con lo establecido en Prestação de Contas nº 28329, Relator Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Fecha 18/02/2019.

#### **4.9 - Participación política de poblaciones indígenas y afrodescendientes**

Por otra parte se observó que no existen datos oficiales sobre el origen étnico de los votantes que permita conocer la tasa de empadronamiento y de participación electoral de las comunidades indígenas y quilombolas<sup>71</sup>. Sin embargo, distintos actores expresaron a la Misión que, en líneas generales, la participación de estas poblaciones en todas las etapas del proceso electoral es reducida. La Misión recomienda incluir la variable étnica en el censo electoral, para que en futuros ejercicios se cuente con mejor información para el desarrollo de programas y políticas que promuevan la inclusión de votantes indígenas y afrodescendientes.

La Misión notó que existe una marcada sub-representación de poblaciones indígenas y afrodescendientes tanto entre las candidaturas como al interior del congreso. La MOE invita a las autoridades brasileñas a reflexionar sobre posibles medidas que permitan mejorar el acceso de estas poblaciones a los cargos de elección popular. La sanción de una cuota y el financiamiento direccionado son alternativas a considerar para avanzar en este sentido.

#### **4.10 - Voto en el exterior**

La normativa establece que para que exista una mesa de votación en el extranjero, debe al menos contar con 30 electores inscriptos en esa zona electoral. Salvo excepciones, las mesas de votación funcionaron en locales de las embajadas, reparticiones consulares y locales del servicio brasileño en el exterior.

Los brasileños mayores de 18 años residentes en el extranjero debían registrarse para votar en esta modalidad. Estos tenían hasta ciento cincuenta un (151) días antes de las elecciones para realizar la transferencia o actualización del registro. La MOE fue informada de primera mano sobre el desarrollo de la organización y logística que implicó el voto en el extranjero a cargo del TRE del Distrito Federal.

La MOE saluda el esfuerzo logístico, humano y capital realizado para permitir que los brasileños en el exterior pudieran sufragar. Al mismo tiempo, destaca el compromiso del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Justicia Electoral por la labor conjunta, que desde 2015 para facilitar el voto de los brasileños en el exterior, pasó de 18,5 mil electores en 1989 a más de 500 mil para el proceso electoral del 2018. La MOE recomienda continuar con los esfuerzos de las instituciones brasileñas para estimular el voto en el exterior y aumentar su participación en los procesos electorales.

#### **4.11 – Observación Nacional**

La Misión observó que Brasil no tiene cultura de observación electoral nacional, ni de parte de universidades ni de grupos de sociedad civil. Por tanto, considera que el país podría beneficiarse del desarrollo de este tipo de práctica, que ha demostrado ser una herramienta que contribuye tanto a la fiscalización como al perfeccionamiento de los sistemas y procesos electorales.

### **5. AGRADECIMIENTOS**

La Misión agradece al gobierno de Brasil por la invitación a observar los comicios, ocasión en el que la OEA desplegó por primera vez una Misión de Observación Electoral en el país, y destaca la exitosa

---

<sup>71</sup> Los quilombos son comunidades negras, en la mayoría de los casos rurales, cuya identidad remite a una ancestralidad común.

realización de unos comicios de enorme complejidad por las dimensiones del país y el tamaño del electorado.

También agradece a las autoridades y funcionarios del Tribunal Superior Electoral por la apertura y colaboración, que facilitaron el trabajo de la Misión; a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, Supremo Tribunal Federal (STF), Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Defensa, Abogacía General de la Unión (AGU), Procuraduría General de la República (PGR), Orden de Abogados de Brasil (OAB), Tribunal Superior de Justicia (TSJ). Asimismo quiere destacar el apoyo de los demás actores del proceso electoral y la hospitalidad del pueblo brasileño que, una vez más, acudió de forma masiva a las urnas para escoger a sus gobernantes.

La MOE agradece también las contribuciones financieras de los gobiernos de Alemania, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, Francia, Honduras, Israel, Italia, Japón, México, Perú, Portugal, y Serbia, además de contribuciones del fondo regular de la OEA que posibilitaron el despliegue de la Misión.

## II. ANEXOS

### A. ORGANIZAÇÃO ELEITORAL

#### I. Introdução

Em 7 de outubro de 2018, foram realizadas as Eleições Gerais no Brasil, para eleger o Presidente e Vice-Presidente da República, 27 Governadores (26 estados mais o Distrito Federal) e seus respectivos Vice-Governadores, 54 Senadores da República, 513 Deputados Federais e 1.059 Deputados Estaduais e Distritais.

Para as referidas eleições, a Justiça Eleitoral recebeu 29.085 requerimentos de candidaturas: quatorze (14) para Presidente da República, quatorze (14) para Vice-Presidente, duzentos e dois (202) para Governador, duzentos e oito (208) para Vice-Governador, trezentos e cinquenta e oito (358) para o Senado Federal, trezentos e oitenta e cinco (385) para Senador como primeiro suplente, trezentos e noventa e quatro (394) para Senador como segundo suplente, oito mil quinhentos e oitenta e oito (8.588) para Deputado Federal, dezessete mil novecentos e quarenta e um (17.941) para Deputado Estadual e novecentos e oitenta e um (981) para Deputado Distrital.

A seguir, detalham-se os resultados das eleições observadas pela OEA, no âmbito federal.

#### **Resultados do Primeiro Turno das Eleições Presidenciais de 7 de outubro de 2018**

Foram processadas 454.490 seções (mesas) eleitorais nas quais foram apurados os votos de 117.364.654 eleitores, o que representou uma participação de 79,67%. Foram contabilizados 107.050.749 (91,21%) votos válidos, 3.106.937 (2,65%) votos brancos e 7.206.222 (6,14%) votos nulos.

A tabela a seguir mostra os resultados da corrida presidencial:

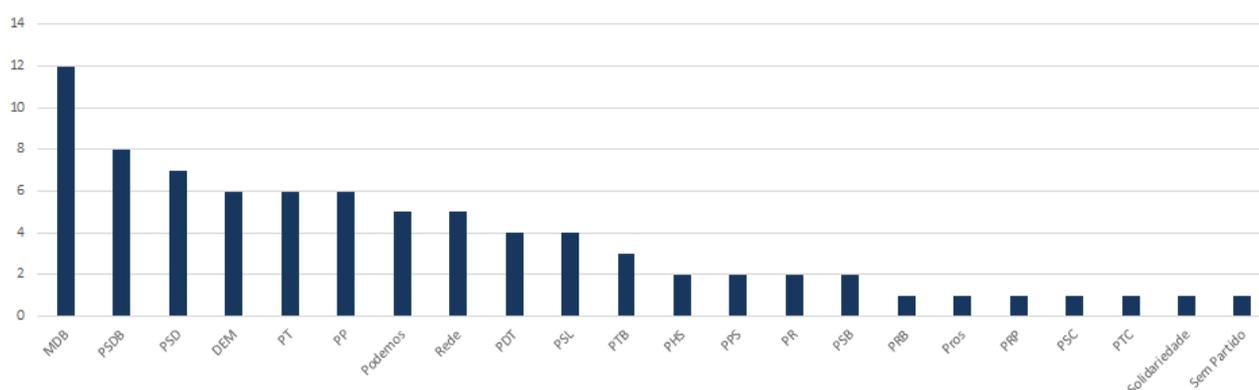
Candidato	Partido Político	Porcentagem de votos obtidos
Jair Bolsonaro	PSL	46,03%
Fernando Haddad	PT	29,28%
Ciro Gomes	PDT	12,47%
Geraldo Alckmin	PSDB	4,76%
João Amoedo	NOVO	2,5%
Cabo Daciolo	PATRIOTA	1,26%
Henrique Meirelles	MDB	1,20%
Marina Silva	REDE	1,00%
Álvaro Dias	PODE	0,80%
Guilherme Boulos	PSOL	0,58%
Vera Lúcia	PSTU	0,05%
José Maria Eymael	DC	0,04%
João Goulart Filho	PPL	0,03%

A Constituição prevê que, para ser eleito para um cargo executivo, o candidato deve obter 50% mais um dos votos válidos. Caso nenhum dos candidatos obtenha a maioria absoluta, organiza-se um segundo turno entre os dois candidatos com o maior número de votos.

Durante o processo eleitoral 2018, esta situação ocorreu no caso da Presidência da República e em 13 candidaturas a governos estaduais.<sup>72</sup> O TSE, portanto, convocou um segundo turno que foi realizado em 28 de outubro de 2018. No nível federal, estas eleições foram disputadas pelo candidato da coligação “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, de Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), e o candidato da coligação “O Povo Feliz de Novo”, de Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Quanto aos resultados do Congresso Nacional, dos 54 assentos em disputa ao Senado Federal,<sup>73</sup> 46 novos congressistas foram eleitos nas eleições gerais de 2018.<sup>74</sup> A partir de 2019, a casa está composta por 81 Senadores de 21 partidos diferentes. Na Câmara dos Deputados, os 513 congressistas eleitos pertencem a 30 partidos políticos diferentes e 244 exercem a função pela primeira vez. Os resultados eleitorais do Congresso Nacional podem ser observados nos gráficos abaixo.

Senadores por partido político – Legislatura 2019-2022<sup>75</sup>



<sup>72</sup> As unidades da federação em que se realizou segundo turno para governo estadual foram: Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Sul, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Roraima, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo e Distrito Federal.

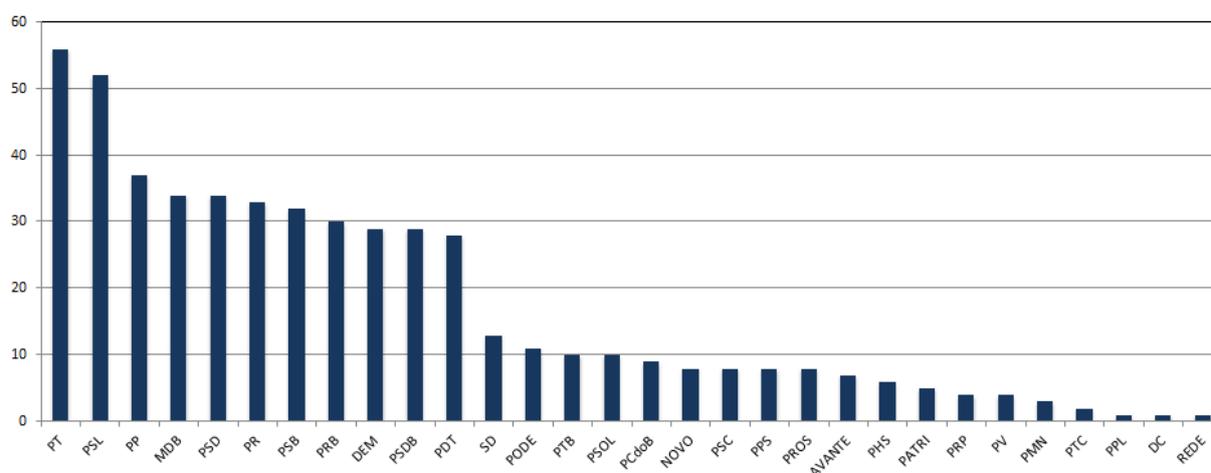
<sup>73</sup> A Constituição Federal do Brasil, no seu artigo 46, §2º, estabelece que para o processo eleitoral de 2018, serão eleitos 54 dos 81 Senadores (2/3 do Senado Federal).

<sup>74</sup> Senado Federal, Informação de Imprensa. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Acesso em: 20/02/2019.

<sup>75</sup> Gráfico: Senadores por partido político - Legislatura 2019-2022, elaboração própria com base em dados do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Acesso em: 20/02/2019.

## Deputados federais por partido político - Legislatura 2019-2022<sup>76</sup>



### Resultados do Segundo Turno das Eleições Presidenciais de 7 de outubro de 2018

Para o segundo turno presidencial, foram processadas 454.490 mesas eleitorais que receberam votos de 115.933.451 eleitores, o que representou uma participação de 78,70%. Foram contabilizados 104.838.753 (90,43%) votos válidos, 2.486.593 (2,14%) votos brancos e 8.608.105 (7,43%) votos nulos.

Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República Federativa do Brasil, conforme os dados da tabela a seguir:

Candidato	Partido Político	Porcentagem de votos obtidos
<b>Jair Bolsonaro (eleito)</b>	PSL	55,13%
<b>Fernando Haddad</b>	PT	44,87%

## II. Autoridade Eleitoral

A autoridade eleitoral brasileira é exercida pela Justiça Eleitoral, órgão que pertence e é majoritariamente composto por membros do Poder Judiciário. Desempenha suas funções jurisdicionais e exerce, com alto nível de gerenciamento, as competências relativas à organização das eleições.

A Justiça Eleitoral administra o processo eleitoral nos três níveis federativos, municipal, estadual e federal, e está presente nos 5.570 municípios brasileiros. É composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, sua instância mais alta, situado em Brasília, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais.

Ao mesmo tempo que atua como órgão julgador, deliberando sobre ações e recursos relativos a controvérsias eleitorais, os tribunais eleitorais brasileiros também legislam e organizam as eleições em nível municipal, estadual e federal.

<sup>76</sup> Gráfico: Deputados por partido político - Legislatura 2019-2022. Elaboração própria com base em dados da Câmara Federal, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564822-DIVERSIDADE-PARTIDARIA-DA-CAMARA-EM-2019-SE-REPETIRA-NOS-GOVERNOS-ESTADUAIS.html>. Acesso em: 12/02/2019.

Começando por sua função normativa, o ordenamento brasileiro atribui ao Tribunal Superior Eleitoral a tarefa de expedir instruções de regulamentação sobre o processo eleitoral.<sup>77</sup> Na prática, tais instruções são denominadas resoluções, têm força de lei e normatizam o funcionamento das eleições, versando sobre aspectos procedimentais, tais como, por exemplo, calendário, propaganda e pesquisas eleitorais.

Ademais, cabe à Justiça Eleitoral organizar e administrar a execução das eleições, desde o momento do cadastro eleitoral, quando os eleitores se inscrevem para votar,<sup>78</sup> até a diplomação dos candidatos.<sup>79</sup> Dessa forma, entre outras atribuições, registra os eleitores, expede títulos eleitorais, designa locais de votação e dita as regras de funcionamento das zonas eleitorais.

Por fim, a Justiça Eleitoral também desempenha função consultiva,<sup>80</sup> quando, por meio do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, responde a questões sobre o processo eleitoral que lhes são formuladas por autoridades públicas ou partidos políticos.<sup>81</sup>

Os órgãos da Justiça Eleitoral e suas respectivas funções estão descritos abaixo:

### **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)**

O Tribunal Superior Eleitoral é composto por sete membros, sendo três ministros integrantes do Supremo Tribunal Federal, dois ministros do Superior Tribunal de Justiça e dois advogados com notável saber jurídico indicados pelo STF e nomeados pelo presidente da República.<sup>82</sup>

Algumas das principais competências do TSE são editar resoluções sobre o processo eleitoral, processar e julgar originariamente o registro e a cassação de registro de partidos políticos e de candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República, julgar recurso especial e recurso ordinário interpostos contra decisões dos tribunais regionais eleitorais, entre outras.<sup>83</sup>

Os ministros do TSE gozam de mandatos de dois anos que podem ser renováveis por mais dois. Os Presidentes e Vice-Presidentes do TSE são eleitos pelos ministros integrantes do Tribunal. Ademais, um dos Ministros do TSE desempenha a função de Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, sendo responsável pela fiscalização da regularidade dos serviços eleitorais em todo o país.<sup>84</sup>

As ações do TSE, sejam elas decisões, instruções ou resoluções, devem ser seguidas pelas instâncias inferiores, Tribunais Regionais Eleitorais e Juízes Eleitorais.<sup>85</sup> Os atos da instância máxima da Justiça Eleitoral serão passíveis de recurso para o Supremo Tribunal Federal.<sup>86</sup>

---

<sup>77</sup> A função normativa da Justiça Eleitoral é derivada do parágrafo único do artigo 1º combinado com o artigo 23 IX do Código Eleitoral.

<sup>78</sup> Resolução TSE nº 23.556/2017.

<sup>79</sup> Artigo 215 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>80</sup> A função consultiva da Justiça Eleitoral é derivada do artigo 23, XII combinado com o artigo 30, VIII do Código Eleitoral.

<sup>81</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes>. Acesso em: 17/12/2018.

<sup>82</sup> Artigo 119 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>83</sup> Artigos 22 e 23 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>84</sup> Artigo 119 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>85</sup> Artigo 21 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>86</sup> Caberá recurso ao STF quando as decisões do TSE violarem algum dispositivo da Constituição Federal ou quando negarem *habeas corpus* ou mandado de segurança. *Habeas corpus* é a medida que visa proteger o direito de liberdade do indivíduo. A ordem de *habeas corpus* é concedida quando alguém sofre ou se acha ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

## **Tribunais Regionais Eleitorais (TREs)**

Os TREs estão distribuídos em todas as capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal e são responsáveis pela coordenação do processo eleitoral em âmbito estadual e distrital.

Cada TRE é composto por sete desembargadores, sendo dois juízes e dois desembargadores do Tribunal de Justiça do respectivo estado, um juiz do Tribunal Regional Federal e dois advogados indicados pelo Tribunal de Justiça e nomeados pelo presidente da República.<sup>87</sup> Seus membros têm mandatos de dois anos renováveis por mais dois, e são responsáveis por eleger o Presidente e o Vice-Presidente dos TREs.

Os TREs têm como competência processar e julgar o registro de candidatos a Governador, Vice-governador, Deputado e Senador do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, julgar recursos interpostos contra atos e decisões proferidas pelos juízes e juntas eleitorais, entre outras.<sup>88</sup>

As decisões dos TREs são passíveis de recurso ao TSE em cinco casos:<sup>89</sup>

- 1) quando violarem dispositivos da Constituição ou lei;
- 2) casos em que haja divergência na interpretação de determinada lei entre dois ou mais TREs;
- 3) quando versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;
- 4) quando anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;
- 5) quando negarem pedidos de *habeas corpus* ou ações de natureza semelhante.

## **Juízes Eleitorais**

Os Juízes Eleitorais são juízes brasileiros de primeira instância que servem à Justiça Eleitoral por mandatos de dois anos. Entre suas atribuições está processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns, exceto aqueles que forem da competência originária do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, entre outras.<sup>90</sup>

Para as eleições gerais de 2018, o Brasil contava com um total de 2.645 Juízes Eleitorais. Sua jurisdição diz respeito às zonas eleitorais,<sup>91</sup> regiões demarcadas pela Justiça Eleitoral para fins de organização das eleições. As zonas eleitorais podem compreender frações ou mais de um município, a depender de seu tamanho.

## **Juntas Eleitorais**

As Juntas Eleitorais são órgãos transitórios compostos por um juiz de primeira instância – que será o presidente – e de dois a quatro cidadãos de notória idoneidade nomeados pelo presidente do TRE, aos quais compete resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da

---

*Mandado de Segurança* é um instrumento destinado a assegurar à pessoa física ou jurídica o direito líquido e certo, individual ou coletivo, ameaçado ou violado, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>. Acesso em: 08/01/2018

<sup>87</sup> Artigo 120 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>88</sup> Artigos 29 e 30 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>89</sup> Artigo 121 § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>90</sup> Artigo 35 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>91</sup> Artigos 32 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

contagem e da apuração, expedir boletins de apuração<sup>92</sup> e expedir diplomas aos candidatos eleitos para cargos municipais.<sup>93</sup> As juntas eleitorais são nomeadas pelo TRE competente 60 dias antes das eleições.

### **Ministério Público Eleitoral (MPE)**

O MPE é o órgão encarregado de fiscalizar a regularidade e integridade das eleições. Dessa forma, tem competência para ajuizar ações que versem sobre qualquer fase do processo eleitoral, em todas as suas instâncias, municipal, estadual e federal, trabalhando para garantir uma correta aplicação das leis que a ele correspondem.<sup>94</sup> O MPE é composto por funcionários do Ministério Público Estadual e Federal.

A mais alta instância do MPE é representada pelo Procurador-Geral Eleitoral, que é também o Procurador-Geral da República,<sup>95</sup> e é indicado pelo Presidente da República para mandato de dois anos a partir de lista elaborada pela própria instituição.<sup>96</sup> Em seguida estão os Procuradores Regionais Eleitorais, que atuam junto aos TREs, e os Promotores Eleitorais, cuja jurisdição diz respeito às zonas eleitorais.

Cabe mencionar que os Promotores Eleitorais não têm competência para propor ações eleitorais no âmbito das eleições gerais, apenas nas municipais. No entanto, o órgão continua tendo o dever de fiscalizar o processo eleitoral evitando eventuais abusos por parte dos candidatos.

As mais frequentes ações eleitorais que trata o MPE dizem respeito a inscrição fraudulenta de eleitores, propaganda eleitoral irregular, uso de bens ou serviços públicos para fins de campanha eleitoral, transporte irregular de eleitores, boca de urna, doações ilegais de campanha e compra de votos.<sup>97</sup>

O MPE é um órgão permanente. Além de continuar atuando nas ações que tramitam na Justiça Eleitoral, a instituição tem o dever de fiscalizar a regularidade das inscrições eleitorais e de propor ações que versem sobre inelegibilidades posteriores às eleições. De forma a resguardar a imparcialidade do MPE, a lei que versa sobre suas competências determina que seus membros não podem ter sido afiliados a partidos políticos nos dois anos anteriores.<sup>98</sup>

### **III. Sistema Eleitoral**

A Constituição prevê que a eleição dos cargos executivos<sup>99</sup> em primeiro turno dependerá da obtenção de 50% mais um do total de votos válidos. Quando nenhum dos postulantes obtiver votação correspondente à maioria absoluta do eleitorado, um segundo turno será realizado entre os dois candidatos com maior número de votos.

O sistema eleitoral brasileiro considera válidos os votos nominais ou de legenda, restando excluídos os votos brancos e nulos.

---

<sup>92</sup> Artigo 179 II da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>93</sup> Artigos 36-40 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>94</sup> Artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil e Artigo 72 da Lei Complementar nº 75/1993.

<sup>95</sup> Artigo 73 da Lei Complementar nº 75/1993.

<sup>96</sup> Artigo 128 § 1º e 3º da Constituição Federal.

<sup>97</sup> Ministério Público Federal - Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pge/publicacoes/por-dentro-das-eleicoes-2018.pdf>. Acesso em: 09/01/2018.

<sup>98</sup> Artigo 80 da Lei Complementar nº 75/1993.

<sup>99</sup> Presidente e Vice-Presidente da República e Governadores e Vice-Governadores.

Cargo a eleger	Sistema de votação
Presidente e Vice-Presidente da República	Eleição Majoritária
Governador e Vice-Governador	Eleição Majoritária
Senador da República	Eleição Majoritária
Deputado Federal	Eleição Proporcional
Deputado Estadual	Eleição Proporcional

### Cidadãos elegíveis para votar

A Constituição Federal determina que o voto no Brasil é universal, direto, secreto e obrigatório para brasileiros maiores de 18 anos e facultativo para os maiores de 70 anos, aqueles que tenham entre 16 e 18 anos e os analfabetos.<sup>100</sup> Aproximadamente 21% dos jovens entre 16 e 18 anos se cadastraram para votar nas eleições gerais de 2018.<sup>101</sup> A normativa brasileira não permite o cadastramento de cidadãos estrangeiros nem os recrutados durante período de serviço militar obrigatório.

## IV. Cadastro eleitoral e título de eleitor

### Cadastro Eleitoral

A autoridade eleitoral dispõe de vários procedimentos para a administração e manutenção contínua do cadastro eleitoral. Estes incluem o processo de inscrição pela primeira vez, assim como a revisão do eleitorado e sua regularização e cadastramento biométrico desde 2008. A incorporação da biometria evidencia um dos elementos da modernização do cadastro eleitoral brasileiro. A tabela abaixo apresenta os dados do eleitorado para as eleições de 2018.

Categoria	Número <sup>102</sup>
Total de eleitores <sup>103</sup>	<b>147.306.275</b>
Eleitores no exterior <sup>104</sup>	<b>500.727</b>
Eleitores entre 16-18 anos <sup>105</sup> (voto facultativo)	1.400.617

<sup>100</sup> Artigo 14, parágrafo 1º da Constituição Federal.

<sup>101</sup> "O novo perfil do eleitorado brasileiro" – Jornal O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/eleitorado-tem-crescimento-de-3-1473-milhoes-estao-aptos-votar-em-2018-22939235>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>102</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Estatísticas Eleitorais. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>103</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Estatísticas Eleitorais. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>104</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Estatísticas Eleitorais. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 28/02/2019.

Eleitores com mais de 70 anos <sup>106</sup> (voto facultativo)	12.028.495
Eleitores com nome social <sup>107</sup> (transgêneros)	6.28
Eleitores com deficiência <sup>108</sup>	940.613

Estatísticas do eleitorado de 2014 e 2018:

Estado (capitais dos estados)	% do eleitorado para 2018	Número de Mulheres	Número de Homens	Votantes 2014	Votantes 2018
AC- Acre (Rio Branco)	0.37	282.271	265.405	506.724	547.680
AL- Alagoas (Maceió)	1.49	1.165.998	1.021.969	1.995.727	2.187.967
AM- Amazonas (Manaus)	1.65	1.242.014	1.186.012	2.226.891	2.428.098
AP – Amapá (Macapá)	0.35	261.338	250.771	455.514	512.110
BA – Bahia (Salvador)	7.06	5.473.207	4.917.620	10.185.417	10.393.170
CE – Ceará (Fortaleza)	4.31	3.361.941	2.980.778	6.271.554	6.344.483
DF – Distrito Federal (Brasília)	1.41	1.122.202	962.153	1.897.677	2.084.356
ES – Espírito Santo (Vitória)	1.87	1.439.399	1.314.209	2.653.536	2.754.728
GO – Goiás (Goiânia)	3.02	2.336.048	2.118.449	4.331.733	4.454.497
MA – Maranhão (São Luís)	3.08	2.359.918	2.176.778	4.497.336	4.537.237
MG – Minas Gerais (Belo Horizonte)	10.66	8.156.059	7.534.899	15.248.681	15.700.966
MS – Mato Grosso do Sul (Campo Grande)	1.27	978.833	899.148	1.818.937	1.877.982
MT – Mato Grosso (Cuiabá)	1.58	1.175.576	1.154.390	2.189.703	2.330.281
PA – Pará (Belém)	3.73	2.780.385	2.718.238	5.188.450	5.499.283
PB – Paraíba (João Pessoa)	1.95	1.517.567	1.350.082	2.835.882	2.867.649
PE – Pernambuco (Recife)	4.46	3.522.116	3.046.519	6.356.307	6.570.072
PI – Piauí (Teresina)	1.61	1.228.778	1.142.115	2.345.694	2.370.894
PR – Paraná (Curitiba)	5.41	4.178.329	3.791.941	7.865.950	7.971.087
RJ – Rio de Janeiro (Rio de Janeiro)	8.42	6.655.627	5.738.342	12.141.145	12.408.340
RN – Rio Grande do Norte (Natal)	1.61	1.257.039	1.116.566	2.327.451	2.373.619
RO – Rondônia (Porto Velho)	0.80	597.684	578.048	1.127.154	1.175.733

<sup>105</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Informações da Imprensa. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>106</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Informações da Imprensa. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>107</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Informações da Imprensa. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>108</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Informações da Imprensa. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. Acesso em: 28/02/2019.

RR – Roraima (Boa Vista)	0.23	170.739	162.725	299.558	333.464
RS – Rio Grande do Sul (Porto Alegre)	5.67	4.383.663	3.971.070	8.392.033	8.354.732
SC – Santa Catarina (Florianópolis)	3.44	2.613.655	2.456.556	4.859.324	5.070.212
SE – Sergipe (Aracaju)	1.07	832.878	744.180	1.454.165	1.577.058
SP – São Paulo (São Paulo)	22.43	17.429.175	15.581.307	31.998.432	33.040.411
TO – Tocantins (Palmas)	0.71	524.928	514.511	996.887	1.039.439
ZZ – Exterior	0.34	292.531	208.196	354.184	500.727
<b>Total</b>	<b>100%</b>			<b>142.822.046</b>	<b>147.306.275</b>

Fonte: TSE. Última atualização em 17 de setembro, 2018<sup>109</sup>

Os eleitores podem consultar a situação da sua inscrição tanto em seu cartório eleitoral como nos sites do TRE<sup>110</sup> e TSE.<sup>111</sup> O título do eleitor é cancelado pela autoridade eleitoral quando este não votar em três eleições consecutivas e não pagar as multas incorridas ou não justificar sua ausência dentro dos prazos estabelecidos. Também pode ser cancelado caso o eleitor não compareça às revisões do registro de eleitor requeridas pela Justiça Eleitoral. Além disso, no caso de o eleitor não votar e não justificar sua ausência, ele é sancionado com uma série de impedimentos, como a impossibilidade de obter seu passaporte, entre outros.<sup>112</sup>

Paralelamente ao processo de atualização contínua, a Justiça Eleitoral brasileira realizou revisões excepcionais ao registro em determinadas regiões do país, que consistiram na atualização do cadastro com dados biométricos. Isso foi feito de acordo com o planejamento previamente estabelecido para a implementação progressiva desse tipo de tecnologia. Para estas eleições, o prazo para as cidadãs e cidadãos incluídos neste plano terminou em 9 de maio de 2018. No caso daqueles eleitores que não o fizeram, a Justiça Eleitoral cancelou o título de eleitor<sup>113</sup> e, portanto, eles não puderam votar nestas eleições e não poderão fazê-lo até que tenham regularizado sua situação.<sup>114</sup>

Vale ressaltar que, antecipando essa situação, o TSE realizou diversas campanhas massivas para divulgar os prazos e procedimentos que os cidadãos deveriam seguir para atualizar seu cadastro de forma biométrica, através de diferentes meios de comunicação, redes sociais, pontos de informação em áreas urbanas, folhetos, mensagens em faturas de contas públicas, entre outros.

Apesar dos esforços realizados pelo TSE, a autoridade eleitoral informou à Missão sobre o cancelamento de 3.368.447 milhões de títulos, devido ao fato de que os eleitores não registraram

<sup>109</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Estatísticas Eleitorais. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Fonte: TRE/SP. Situação eleitoral - consulta por nome ou título: <http://www.tre-sp.jus.br/eleitor/titulo-e-local-de-votacao/consulta-por-nome>. Acesso em: 28/02/2019.

Fonte: TSE. Situação eleitoral - consulta por nome ou título: <http://www.tse.jus.br/eleitor/servicos/titulo-de-eleitor/situacao-eleitoral/consulta-por-nome>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>112</sup> O eleitor fica impossibilitado de exercer o voto, inscrever-se ou participar no sufrágio eleitoral, obter passaporte ou se registrar no Cadastro de Pessoa Física (CPF), renovar matrícula em estabelecimento oficial de ensino, obter empréstimos em estabelecimentos de crédito administrados pelo governo ou praticar qualquer ato para o qual se exija a aprovação da administração do serviço militar ou do Imposto de Renda, entre outros (artigo 7 do Código Eleitoral).

<sup>113</sup> Art. 71. São causas de cancelamento: V – deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas. (Redação dada pela Lei nº 7.663, de 27.5.1988): <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965#3-tit2>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>114</sup> A possibilidade de atualizar o registro foi reaberta em 5 de novembro, após as eleições.

seus dados biométricos.<sup>115</sup> A Missão também observou que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) apresentou uma ação constitucional perante o Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>116</sup> Em sessão plenária realizada em 26 de setembro de 2018, o STF, por maioria de votos, julgou a ação improcedente, conferindo validade às normas que autorizam o cancelamento dos títulos de eleitores que não responderam ao chamado para o cadastramento biométrico obrigatório.<sup>117</sup>

Apesar dos questionamentos de alguns atores políticos, a MOE constatou que o cancelamento dos títulos dos eleitores não teve intenções partidárias e descartou que essa medida tivesse objetivos políticos. A MOE formulou recomendações sobre este assunto, as quais estão disponíveis na seção de justiça eleitoral do presente relatório.

#### *Títulos de Eleitor (documento que habilita o cidadão a votar)*

O título do eleitor é o documento que permite que o cidadão possa votar nas eleições. Este documento contém as informações biográficas do eleitor, seu número de registro, zona eleitoral, seção eleitoral, município e data de emissão. Embora o título do eleitor não tenha um prazo de validade ou expiração, o Código Eleitoral estabelece as seguintes causas que implicam o cancelamento do título do eleitor:<sup>118</sup>

- A perda de direitos políticos;<sup>119</sup>
- A pluralidade de inscrições;
- O falecimento do eleitor;
- A ausência do eleitor por três eleições consecutivas sem justificativa ou pagamento das multas correspondentes.<sup>120</sup>

Da mesma forma, o artigo 52 do Código Eleitoral estabelece que, em caso de perda ou extravio do título de eleitor, o cidadão deve apresentar um pedido de substituição do documento no cartório eleitoral em que está inscrito até 10 dias antes da eleição. Caso o eleitor esteja fora de seu domicílio eleitoral, pode solicitar a substituição de seu título para o juiz da zona onde ele se encontra até 60 dias antes da eleição.

Finalmente, o artigo 55 do Código Eleitoral regulamenta a transferência do domicílio eleitoral. A normativa estabelece que o cidadão deve solicitar a mudança ao juiz do seu novo domicílio até 150 dias antes da eleição.

Vale ressaltar que estas disposições não se aplicam quando se trata da transferência do título de eleitor de um funcionário público civil, militar, autárquico, ou membro da sua família, devido a remoção ou transferência.

---

<sup>115</sup> O TSE informou à Missão sobre os títulos de eleitores cancelados por Estado, através do documento "Informação nº 70 AGES/GAB-DG".

<sup>116</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 541, na qual o Partido Socialista Brasileiro (PSB) solicitou que os eleitores que tiveram os títulos cancelados por não fazerem o cadastramento biométrico fossem autorizados a votar. Resolução do STF disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=390875>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>117</sup> O Brasil, em seu processo de atualização do cadastramento biométrico nacional de 100% do eleitorado para 2022, estabeleceu que o recadastramento biométrico é obrigatório e tem sido implementado progressivamente por regiões e circunscrições. Portanto, existem várias regiões do país em que os eleitores tiveram que regularizar seu cadastramento biométrico para participar do processo eleitoral de 2018.

<sup>118</sup> Art. 71 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

<sup>119</sup> Artigo 15 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>120</sup> Artigo 7º §3º do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).



Imagem ilustrativa do título de eleitor no Brasil<sup>121</sup>

## Dinâmica de votação<sup>122</sup>

- 1 Eleitor apresenta o título e um documento oficial com foto.
- 2 Presidente digita o número do título do eleitor no terminal do mesário.
- 3 Eleitor tem a identificação verificada, com ou sem biometria, conforme o caso.
- 4 Eleitor é liberado e realiza a votação.
- 5 Mesários entregam documentos e comprovante de votação ao eleitor.

Nesta etapa do fluxo de votação, caso a identificação não seja realizada por biometria, o eleitor deve assinar no caderno de votação.

## Documentos necessários para votar

O eleitor deve apresentar um documento oficial com foto (carteira de identidade, carteira de habilitação, carteira de trabalho, passaporte, certificado de reservista, documento nacional de identidade ou e-Título de Eleitor,<sup>123</sup> disponível apenas para aqueles que já têm sua biometria cadastrada).

## Membros da Mesa de Votação

De acordo com a regulamentação brasileira, as seções eleitorais (mesas receptoras de votos) são compostas por um presidente, um primeiro e segundo mesários, dois secretários e um suplente. De acordo com dados fornecidos pelo TSE, mais de dois milhões de membros de seções eleitorais trabalharam em todo o país, dos quais 41% eram voluntários<sup>124</sup> e 59% convocados por Juízes Eleitorais.<sup>125</sup>

Os mesários devem ter mais de 18 anos e ter uma situação regular com a Justiça Eleitoral. Candidatos e seus cônjuges ou parentes até o segundo grau são impedidos de exercer essa função.

<sup>121</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Imagem ilustrativa do título do eleitor.

<sup>122</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Imagem obtida a partir do aplicativo de mesários de votação.

<sup>123</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Informações da Imprensa. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/mais-de-3-3-milhoes-de-eleitores-ja-baixaram-o-e-titulo>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>124</sup> A Justiça Eleitoral criou em 2004 o programa "Mesário Voluntário", através do qual o eleitor pode se candidatar para trabalhar no dia das eleições, em vez de esperar ser convocado. TSE: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Junho/mesarios-e-membros-de-mesas-receptoras-serao-nomeados-a-partir-desta-segunda-feira-13>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>125</sup> Artigo 120 do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965).

Os Mesários também não podem ser membros de diretórios de partidos que tenham exercido qualquer função executiva, autoridades policiais, funcionários de confiança do Executivo e aqueles que pertençam ao serviço eleitoral.

O TSE convocou os membros das mesas entre 6 de julho e 8 de agosto.<sup>126</sup> Estes recebem uma compensações por seus deveres no dia da eleição, que consistem em um pagamento que cobre suas necessidades alimentares no valor de 35 reais, preferência em concursos para emprego público em caso de empate e dois dias de folga no seu trabalho.

A tabela a seguir reflete o número de mesários que trabalharam nos dois turnos das eleições de 2018.

Quantidade de Mesários – Eleições 2018 <sup>127</sup>		
Turno	Convocados	Voluntários
1º	1.867.918	849.947 (45,47%)
2º	1.800.598	419.050 (23,27%)

### Treinamento de mesários

A MOE identificou que a legislação brasileira determina que os juízes eleitorais devem instruir os mesários sobre o processo de votação com a devida antecedência<sup>128</sup>. Desta forma, a Justiça Eleitoral forneceu diversas formas de treinamento e informação: aulas presenciais, um curso de formação *online* com 185.000 vagas, um vídeo de 28 minutos disponível na plataforma do YouTube, também legendado em língua de sinais e um aplicativo chamado *Mesários*, que trazia informações sobre os principais pontos do processo eleitoral.

Juntamente com os TREs, o TSE desenvolveu o *Manual do Mesário*, que funcionou como um suporte substancial para aqueles que deveriam exercer essa função. Além disso, alguns TREs produziram seus próprios materiais de vídeo para informar e treinar os membros de mesas e enviaram uma série de *e-mails* para responder às perguntas mais frequentes. O TSE também prestou este serviço a todos os cidadãos por meio do serviço online da Ouvidoria (call center).

Os observadores da OEA verificaram que os mesários, eram, em sua maioria, titulares, e que contavam com informações suficientes para instruir os eleitores. Ademais, que as seções eleitorais foram abertas na hora determinada e que estavam equipadas com os materiais necessários para a votação.

A MOE parabeniza as diferentes ferramentas desenvolvidas pelo TSE para capacitar os membros de mesa de todo o país, que contaram com informações suficientes, ferramentas e canais de apoio para resolver possíveis consultas sobre o processo eleitoral.

<sup>126</sup> Resolução TSE nº 23.554/2017.

<sup>127</sup> Informações fornecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>128</sup> Artigo 122 do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965).

## **Transferência temporária de eleitores**

### Voto em trânsito

De acordo com a legislação brasileira, aqueles que permanecem no estado de seu domicílio eleitoral, mas fora de sua cidade, podem votar em todos os cargos. Por outro lado, aqueles que estão fora do seu estado têm a possibilidade de votar somente para Presidente e Vice-Presidente da República.

Para implementar essa modalidade, o TSE habilitou seções eleitorais em capitais e cidades com mais de 100.000 eleitores. Aqueles que usaram este recurso tiveram que comparecer perante um cartório eleitoral entre 17 de julho e 23 de agosto de 2018, para apresentar o pedido de votação em trânsito.

No primeiro turno, 87.979 eleitores (5,9%) votaram em trânsito, e no segundo, 83.494 (5,6%), de acordo com as informações fornecidas à Missão.

### Presos provisórios e adolescentes em unidades de internação

A legislação brasileira prevê a habilitação de mesas de votação nas prisões e unidades de internação coletivas onde a soma dos eleitores inscritos seja de pelo menos 50 eleitores.<sup>129</sup> Somente os presos sem condenação estão autorizados a exercer esse direito, de acordo com os artigos 42 a 45 da Resolução TSE nº 23.554. Para o primeiro e segundo turno do processo eleitoral, foram registrados 11.993 eleitores na condição de presos temporários e adolescentes em unidades de internação.

De acordo com informações recebidas pela MOE de diferentes atores, os procedimentos para implementar o voto dos presos não estão uniformizados a nível nacional. A MOE recomenda a revisão do método de votação nos centros penitenciários, a fim de garantir o direito ao sufrágio de tais cidadãos.

### Acessibilidade

Os eleitores com deficiência podem solicitar a transferência temporária do local de votação para uma seção eleitoral que seja adaptada às suas necessidades até 151 dias antes das eleições. Da mesma forma, até 90 dias das eleições, os eleitores poderão informar ao juiz eleitoral, por escrito, suas restrições e necessidades, para que a Justiça Eleitoral propicie, sempre que possível, os meios e recursos destinados a facilitar seu acesso ao exercício do voto.

O eleitor também pode contar com a ajuda de uma pessoa de sua confiança, que, quando autorizada pelo presidente da mesa, poderá acompanhá-lo na cabine de voto, já que sua presença é essencial para que ele exerça seu direito.

Finalmente, no momento da votação, não tendo feito qualquer exigência, o eleitor poderá informar suas limitações ao mesário de sua seção eleitoral, para que a Justiça Eleitoral ofereça as soluções apropriadas no momento.

A MOE foi informada de que todas as urnas eletrônicas estão adaptadas ao sistema braille e que os tribunais eleitorais oferecem fones de ouvido nas seções eleitorais especiais, e aquelas onde haja uma solicitação específica, para que aqueles com deficiência visual recebam sinais sonoros indicando o número escolhido.

---

<sup>129</sup> Artigo 136 do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965).

## Voto no exterior

O voto no exterior é organizado e administrado pelo TRE do Distrito Federal com o apoio de consulados e missões diplomáticas brasileiras no exterior. Assim, aqueles com mais de dezoito anos que gozam de seus direitos políticos podem requerer sua inscrição eleitoral nas sedes diplomáticas brasileiras com jurisdição sobre a localidade de sua residência ou no cartório eleitoral com sede no Distrito Federal. O Código Eleitoral prevê como condição para a criação de mesas de votação no exterior o número mínimo de 30 eleitores, e os eleitores que votam nessa modalidade só estão qualificados a votar para Presidente e Vice-Presidente da República. Cabe às missões diplomáticas ou consulados comunicar aos eleitores no exterior o horário e o local de votação. Essas seções eleitorais funcionam nas sedes das embaixadas, repartições consulares ou locais onde existem serviços do governo brasileiro.<sup>130</sup>

Vale ressaltar que, em anos eleitorais, os serviços consulares relacionados ao voto no exterior (cadastro, transferência de domicílio eleitoral e atualização de dados cadastrais) devem ser requeridos até 151 dias antes da data da eleição.

A Missão verificou que 500.727 eleitores foram autorizados a votar em 784 seções eleitorais localizadas em 171 cidades de 99 países, das quais 4,11% tinham registro biométrico. A participação foi de 40,56% (202.766 votos) no primeiro turno e 40,24% (201.166 votos) no segundo.

A MOE/OEA observou a votação no exterior em Montreal (Canadá), Paris (França), Buenos Aires (Argentina), México (México), Washington (Estados Unidos, DC) e Santiago do Chile (Chile). De acordo com as informações fornecidas, a Justiça Eleitoral distribuiu urnas eletrônicas em 680 seções eleitorais, e urna de lona em 64 seções, nos casos em que as condições locais não permitiam urnas eletrônicas.

Os observadores alocados para observar o voto dos brasileiros no exterior informaram que as mesas funcionaram normalmente e contaram com a presença de autoridades brasileiras, segurança pública e fiscais de diferentes organizações políticas. A Missão destaca o trabalho dos cidadãos que serviram como funcionários de mesas de votação e funcionários diplomáticos que trabalharam na organização das eleições.

### Aplicativos desenvolvidos pela autoridade eleitoral

O TSE desenvolve uma ampla política educacional para os eleitores por meio de suas redes sociais e canais de informação. Entre as políticas, destaca-se a criação de seis aplicativos que contribuíram para manter os cidadãos brasileiros informados:

**E-título:** Aplicativo móvel para a obtenção do título digital de eleitor, permitindo ao votante o acesso rápido e fácil às suas informações perante a Justiça Eleitoral.<sup>131</sup>

**Mesário:** Aconselha e fornece instruções e outras funcionalidades *offline e online*, que são de grande importância para o trabalho dos membros de mesa.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> O TSE possui autorização para instalar uma seção eleitoral fora desses locais em casos excepcionais.

<sup>131</sup> Tribunal Superior Eleitoral - E-título - Informação ilustrativa disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ubYkZDRS4B8&feature=youtu.be>. Acesso em: 28/02/2019.

<sup>132</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Mesário - Informação ilustrativa disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rkHDMkqtUrU&feature=youtu.be>. Acesso em: 28/02/2019.

Pardal: Permite o envio de denúncias de práticas indevidas ou ilegais no âmbito da Justiça Eleitoral.<sup>133</sup>

Resultados: Permite que os cidadãos sigam a apuração das eleições em tempo real.

Boletim na mão: Criado para a leitura da imagem (QR code) contida no final do boletim impresso pela urna e para conferência posterior com os boletins de urna publicados pelo TSE em seu site. Permite ao eleitor obter e visualizar uma cópia digital dos boletins de urna em seu celular ou tablet.

JE Processos: Permite consultar e acompanhar processos físicos e eletrônicos na Justiça Eleitoral.

O desenvolvimento de aplicativos informáticos permitiu informar à sociedade sobre o processo eleitoral. Através deles, os eleitores podiam consultar o título do eleitor e zona de votação, conhecer os resultados das eleições, consultar e acompanhar processos na Justiça Eleitoral, apresentar queixas e supervisionar tanto a campanha eleitoral como possíveis incidentes durante o desenvolvimento das eleições nas mesas de votação.

A MOE ressalta a criação de tais ferramentas e recomenda que a autoridade eleitoral continue a usar a tecnologia para expandir os canais de interação com os cidadãos, proporcionando transparência e acessibilidade ao processo eleitoral.

### **Distribuição de materiais eleitorais**

Devido à estrutura federativa do Brasil, cabe a cada TRE realizar a distribuição dos materiais eleitorais, de acordo com seu planejamento logístico e os recursos disponíveis. Nos estados onde a MOE esteve presente, observou-se que os TREs garantiram o armazenamento, distribuição e retirada dos referidos materiais.

Além disso, a Missão verificou que os procedimentos utilizados para a transmissão dos dispositivos USB com os resultados eleitorais (Memória de Resultados) foram realizados de acordo com as regras estabelecidas, em condições de segurança e com uma rápida entrega das informações aos TREs.

### **Fiscalização do processo**

Em todos os processos eleitorais, é fundamental contar com a fiscalização própria das organizações políticas nas diferentes etapas das eleições. É de responsabilidade dos partidos políticos, coligações e representantes dos candidatos presenciar e acompanhar tarefas como as etapas de auditorias dos sistemas informáticos, a carga das informações na urna eletrônica, a nomeação dos membros de mesa, bem como no dia das eleições, a apuração dos votos e a divulgação dos resultados.

É importante notar que, de acordo com as reuniões realizadas pelos especialistas da Missão com seções do Tribunal, não há registros sobre o número exato de fiscais que participam nas diferentes etapas dessas eleições. Somado a isso, a MOE observou que a presença de representantes de organizações políticas nos centros de votação foi baixa em ambos os turnos. Como exemplo, do número total de seções eleitorais onde a MOE observou o encerramento da votação, 61% no primeiro turno e 73% no segundo não contavam com nenhum fiscal de organizações políticas.

---

<sup>133</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Pardal - Informação ilustrativa disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=5\\_0cDMWiwJc&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=5_0cDMWiwJc&feature=youtu.be). Acesso em: 28/02/2019.

## **Descobertas e recomendações**

Informações aos cidadãos: Considerando a magnitude populacional do Brasil, a Missão destaca as ferramentas de informação desenvolvidas pela Justiça Eleitoral, que permitiram informar aos cidadãos de forma massiva. Os aplicativos desenvolvidos pelo TSE representam um avanço regional que permite que os mesários sejam treinados e que os cidadãos tenham acesso às informações necessárias para votar. Igualmente, a MOE recomenda que a autoridade eleitoral continue a usar os canais de interação com os cidadãos, proporcionando transparência e acessibilidade ao processo eleitoral.

Capacitação de mesários: A MOE identificou que a Justiça Eleitoral ofereceu diversas formas de treinamento para os mesários, como aulas presenciais, aplicativos, manuais para mesários, cursos virtuais e *call centers*. A Missão parabeniza os esforços e iniciativas do TSE para capacitar os membros de mesa e, no futuro, recomenda que o treinamento *online* seja ampliado, com mais vagas, em todo o país.

Fiscalização por parte de partidos: Em ambos os turnos, a Missão notou uma baixa presença de fiscais de partidos ao longo de toda a jornada. De acordo com os dados recolhidos pela Missão nas eleições gerais, não houve representantes partidários em 83% das mesas observadas no momento da abertura da votação e 61% no momento do encerramento. Da mesma forma, não houve representantes partidários em 73% no momento da abertura e fechamento da votação para o segundo turno. A Missão reitera a importância de envolver os partidos e a sociedade civil no controle das diferentes etapas do processo eleitoral.

Nesse sentido, recomenda que as organizações políticas tomem as medidas necessárias para garantir uma maior presença de seus fiscais nas diferentes etapas do processo, não apenas na fiscalização do dia das eleições, momento indispensável para o controle partidário, mas também em etapas sensíveis, como nas auditorias, transporte das urnas, entre outros, durante a preparação das eleições.

Direito a voto dos presos: A legislação brasileira prevê a habilitação de mesas de votação em prisões para presos sem condenação. A MOE recomenda a revisão dos procedimentos para implementar a votação nesta modalidade, a fim de garantir o direito de voto.

Observação Nacional: A Missão observou que o Brasil não possui uma cultura nacional de observação eleitoral, seja por parte de universidades ou de grupos da sociedade civil. A MOE considera que o país poderia beneficiar-se do desenvolvimento desse tipo de prática, que tem se mostrado uma ferramenta que contribui tanto para a fiscalização quanto para a melhoria dos sistemas e processos eleitorais.

Voto no exterior: A MOE destaca o esforço logístico, humano e financeiro feito para permitir que brasileiros no exterior pudessem votar. Ao mesmo tempo, destaca o compromisso do Ministério das Relações Exteriores e da Justiça Eleitoral, que, trabalhando em conjunto, permitiu que o número de eleitores registrados no exterior passasse de 18,5 mil eleitores em 1989 para mais de 500 mil no processo eleitoral de 2018. A MOE recomenda continuar com os esforços das instituições brasileiras para incentivar a participação dos eleitores brasileiros registrados no exterior nos processos eleitorais.

## B. TECNOLOGIA ELEITORAL

### I. Introdução

O Brasil foi o primeiro país da região a implementar o voto eletrônico, processo que se iniciou em 1996 nas capitais e municípios com mais de 200.000 eleitores. Nas eleições de 1998, dois terços do eleitorado votaram eletronicamente, e esses números foram crescendo até 2002, quando se realizaram as primeiras votações eletrônicas para 100% dos eleitores, 115 milhões de cidadãos.

Em 2008, foi introduzido o sistema de identificação biométrica do eleitor, inicialmente adotado nos municípios de Colorado do Oeste (RO), São João Batista (SC) e Fátima do Sul (MS). Nas eleições de 2016, essa tecnologia estava disponível para 32,13% dos eleitores em 27,67% dos municípios do país. Para as eleições gerais de 2018, foi alcançado um registro biométrico que incluiu 59,31% do eleitorado, e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) espera atingir 100% do cadastro nas eleições de 2022.

O Brasil possui um amplo esquema de segurança e fiscalização em processos informáticos. Em 2009, o TSE realizou o primeiro Teste de Segurança Pública (TPS) do sistema de voto eletrônico. Desde 2015, o TSE estabeleceu o Teste de Segurança Pública como parte do ciclo de desenvolvimento dos sistemas de votação, escrutínio, transmissão e recepção de resultados.<sup>134</sup> A primeira edição do TPS ocorreu em 2009, a segunda em 2012, a terceira em 2016 e a quarta em 2017.

A elaboração e implementação da tecnologia nos processos eleitorais brasileiros é parte das conquistas do TSE. A urna eletrônica forneceu uma solução universal levando em conta o tamanho do eleitorado e as dimensões dos processos eleitorais no país. As urnas podem ser utilizadas em qualquer ponto do território, de forma amigável e autônoma, além de serem reutilizáveis, o que diminui o custo do voto. Ademais, reduzem as possibilidades de manipulação, uma vez que estas não estão interligadas entre si, funcionam de forma independente, sem estarem conectadas à Internet ou redes privadas. O uso de urnas eletrônicas permite, há 22 anos, a obtenção de resultados rápidos e seguros, reduzindo o erro humano e garantindo transições pacíficas de poder.

### II. Biometria

Para as eleições de 2018, havia 87.363.098 (59,31%) eleitores habilitados a votar e cujos dados no cadastro eram biométricos.<sup>135</sup>

	Eleitores	Porcentagem
<b>Total de eleitores aptos a votar (2018)</b>	147.306.275	
<b>Com biometria</b>	87.363.098	59.31%
<b>Sem biometria</b>	59.943.177	40.69%

<sup>134</sup> Resolução TSE nº 23.444/2015.

<sup>135</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Estatísticas Eleitorais - Informações da última atualização:  
<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

Dados de eleitores habilitados no território brasileiro e eleitores no exterior:

	Eleitores	Porcentagem
<b>Eleitores elegíveis para votar em território brasileiro (2018)</b>	146.805.548	
<b>Com biometria</b>	87.342.516	59.50%
<b>Sem biometria</b>	59.463.032	40.50%
	Eleitores	Porcentagem
<b>Total de eleitores no exterior (2018)</b>	500.727	
<b>Com biometria</b>	20.582	4.11%
<b>Sem biometria</b>	480.145	95.89%

Através da verificação da impressão digital, a identidade do eleitor é confirmada e comprova-se sua habilitação para votar em uma determinada seção eleitoral. Embora o registro eleitoral biométrico brasileiro capte as impressões digitais dos dez dedos das mãos dos cidadãos no momento do registro, apenas quatro impressões digitais confirmam sua identidade na mesa (indicador e polegar de ambas as mãos). A base de dados das impressões digitais dos eleitores inscritos em uma seção eleitoral se localiza na memória *flash* de cada urna.

No dia da eleição, o processo de verificação se realizou por meio da comparação de impressões digitais. O mesário digitava o número do título do eleitor e pedia para que ele colocasse o dedo sobre o leitor de impressões digitais. Em seguida, o terminal biométrico realizava a verificação automática entre a digital coletada na mesa de votação e aquela previamente armazenada no cadastro.

A impressão digital devia coincidir para que a urna eletrônica fosse habilitada. Nos casos em que o leitor óptico não identificava a impressão digital do eleitor, o mesário solicitava o documento de identificação e utilizava uma senha própria para liberar a urna.<sup>136</sup>

A MOE observou dificuldades no leitor de impressões digitais para confirmar a identificação biométrica dos cidadãos, tanto no primeiro quanto no segundo turno das eleições. Embora o registro biométrico seja um elemento positivo do sistema brasileiro, no sentido de garantir a identidade do eleitor, a Missão recomenda revisar os dispositivos de biometria para que esta tecnologia seja útil e eficaz no dia das eleições. A MOE parabeniza as metas estabelecidas pelo TSE, que espera ter 100% do eleitorado com registro biométrico até 2022.

### III. Urna eletrônica

A urna eletrônica é um microcomputador com *design* ergonômico, que conta com um teclado e memória própria que permite o registro eletrônico do voto. As urnas possuem autonomia energética e estão conectadas a dois cabos, um de alimentação e outro que as liga ao terminal dos mesários, onde os eleitores são identificados e autorizados a votar.

<sup>136</sup> É importante notar que, mesmo em locais onde existe o registro biométrico, o eleitor era convidado a apresentar o título do eleitor ou um documento oficial com foto, seja a carteira de identidade, passaporte, entre outros, para fins de verificação da sua identidade.



Imagem da urna eletrônica composta de um terminal de eleitor (à esquerda) e um terminal de mesário (à direita). Fonte: TSE

A urna eletrônica foi projetada por um grupo de especialistas de várias instituições brasileiras, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Exército Brasileiro (Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial - DCTA), o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), e sempre em coordenação com os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

### Componentes da urna eletrônica

A urna é composta de uma placa-mãe, um processador, e as memórias *flash*, bem como um dispositivo de segurança projetado para processar operações criptográficas, armazenar chaves criptográficas e verificar a integridade do *software* durante o processo de inicialização.

Conta com o sistema operacional Linux que garante ao TSE a completa adaptação dos programas para seu apropriado funcionamento. Além disso, possui um Registro Digital do Voto (RDV), sistema que registra os votos na memória do dispositivo de votação.

A máquina pesa aproximadamente 8 kg e tem autonomia energética de 13 horas.



Imagem: placa-mãe da urna eletrônica (Fonte: TSE)

### Meios de proteção das informações da urna eletrônica

1. *Cartão flash interno (FI)*. Dispositivo no qual se armazena o sistema operacional, o *software* dos programas, os dados dos candidatos, a lista de eleitores e a seção eleitoral à qual a urna é destinada.
2. *Cartão flash externo (FE)*, que possui as seguintes funções:

- a. É utilizado como cópia de segurança ou cópia dos dados do *FI*, garantindo que as informações não sejam perdidas em caso de defeito na urna.
- b. É usado como cópia de segurança para registrar os resultados da votação, bem como para a ativação de programas específicos da urna.
- c. Utiliza-se como flash de carga no momento de ativação da urna de contingência, caso haja um problema que requeira a instalação de uma nova urna, de modo a preservar os resultados eleitorais registrados até o momento.



*Memória Flash Externa (FE)*

3. A *Memória de Resultados (MR)* é o dispositivo USB no qual se registram os resultados da votação no dia da eleição. Este dispositivo é transferido para o centro de transmissão para fins de consolidação dos resultados eleitorais.



*Memória de Resultados (MR)*

### **Software da urna eletrônica**

O *software* da urna eletrônica é de propriedade do Tribunal Superior Eleitoral. As urnas são projetadas para operar de forma autônoma e possuem múltiplas camadas de segurança. Seu sistema operacional armazena os votos dos eleitores, garante seu sigilo e previne tentativas de manipulação. Nos últimos 22 anos, o TSE usou a urna eletrônica com sucesso em cinco eleições presidenciais e seis municipais.

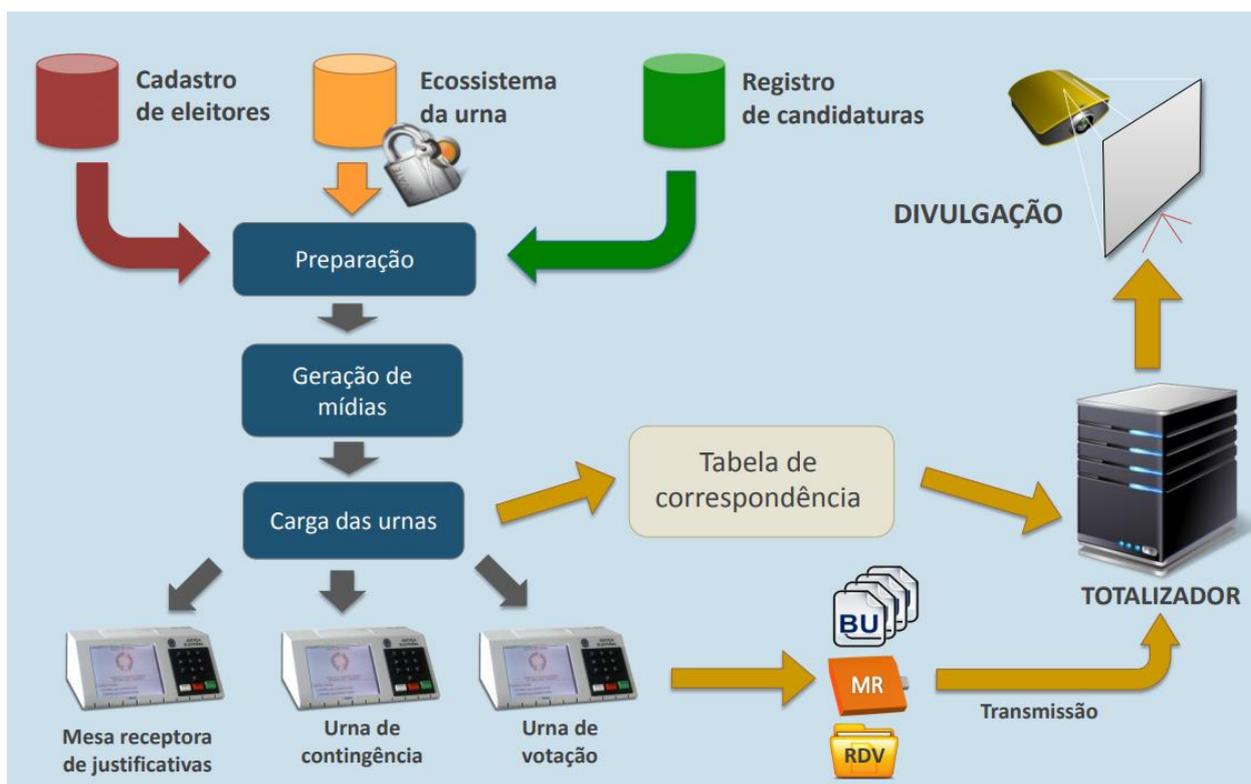
A urna eletrônica tem 28 programas<sup>137</sup> que permitem o seu funcionamento, e destacam-se principalmente os seguintes:

- *Sistema de Gerenciador de Dados, Aplicativos e Interface com a Urna Eletrônica (GEDAI-UE)*: Gera os *flashes* de carga, de votação e a Memória de Resultados, além de receber e enviar correspondências aos Tribunais Regionais Eleitorais. Dessa forma, o *GEDAI-UE* importa, de outras plataformas do TSE, os dados dos eleitores e candidatos para carregá-los nas urnas.
- *Sistema de Carga de Urna Eletrônica (SCUE)*: É responsável por preparar e instalar o sistema operacional, outros *softwares* e os dados das eleições nas urnas. Tal dispositivo gera um número que permite que cada máquina seja individualizada de acordo com a seção eleitoral correspondente.

<sup>137</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Ecossistema da Urna - Informação disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/logistica-e-preparacao/ecossistema-da-urna> Acesso em: 23/02/2019.

- *Sistema de Autoteste da Urna Eletrônica (ATUE)*: Tem a função de realizar testes para validar o funcionamento das urnas eletrônicas antes do dia da eleição.
- *VOTA*: Permite a coleta e apuração de votos computados pela urna.

**Visão geral dos processos computacionais: preparação, carga da urna, totalização e divulgação de resultados**



Fonte: TSE

**Carga da urna eletrônica**

Em 2018, como ocorre em cada processo eleitoral, os TREs se incumbiram da “inseminação (carga) da urna”. O processo consistiu em fazer o *upload* das informações da eleição nas máquinas: os programas, os eleitores de cada seção eleitoral, as opções políticas que participam das eleições (nome, partido, foto, cargo e número do candidato) e tipo de eleição.

Para a realização de tais procedimentos, foram utilizados os programas do Sistema Gerenciador de Dados, Aplicativos e Interface com a Urna Eletrônica (Gedai-UE), o Sistema de Carregamento de Urna Eletrônica (SCUE) e o Sistema de Autoteste da Urna Eletrônica (Atue).

O objetivo desses processos é garantir que as urnas eletrônicas tenham a mesma configuração em todas as seções eleitorais do país e, também, a mesma versão do *software* oficial. A Missão foi informada de que esta preparação foi realizada em sessão pública na qual o juiz eleitoral convocou previamente o promotor eleitoral e os representantes dos partidos e coligações para participar e assinar o selo que lacra as urnas, como mecanismo de fiscalização.

Cada vez que uma urna eletrônica é carregada, um número único chamado *correspondência* é gerado. Esse número se origina a partir do número de série da urna, da seção eleitoral correspondente e em seu respectivo município, sendo armazenado no *flash* de carga. O número de correspondência de cada urna é transmitido ao TSE através do programa GEDAI-EU. É importante mencionar que esse número permite identificar uma determinada urna e, por ser único, fortalece a segurança na recepção da transmissão dos dados.

A Memória de Resultados e o cartão *flash* externo permanecem nos compartimentos lacrados e selados<sup>138</sup> na urna como um mecanismo de segurança. No caso de extração ou manipulação de qualquer das peças da urna, a autoridade eleitoral tem um método de alerta que consiste na mudança de cor do lacre.

### Processo de Votação

Processo de abertura da urna eletrônica: No dia da eleição, no momento da abertura da seção eleitoral, a máquina emite um boletim chamado *zerésima*, documento cuja finalidade é verificar que não há votos previamente armazenados na urna eletrônica.



*Impressão de "Zerésima". Fonte: TSE*

Identificação do eleitor e habilitação da urna: Uma vez aberta a seção eleitoral, o eleitor abordava a mesa de votação e era identificado pelo mesário mediante a apresentação de documento com foto. Caso a mesa de votação estivesse equipada com leitores biométricos, o eleitor era habilitado por meio dessa via. Caso contrário, o mesário habilitava a urna por meio da digitação do número do seu título do eleitor.



*Esquerda (terminal do mesário com verificação biométrica) Direita (terminal do mesário sem verificação biométrica).*

*Fonte: TSE*

---

<sup>138</sup> Os lacres de segurança são fabricados pela Casa da Moeda do Brasil.

**Votação:** Uma vez identificado, o eleitor era autorizado pelo mesário a ir até a cabine de votação. Digitava a opção de sua preferência, fosse o número do candidato, do partido ou voto nulo ou branco.

Quando digitado o número do candidato, sua foto aparecia na tela da urna. Após cada voto, o eleitor apertava “*Confirma*” e seu voto era computado, de forma que a operação não podia ser desfeita. Ao finalizar a votação, a máquina emitia um som atestando que o voto foi computado.

**Ordem da votação:**

- 1) Deputado Federal (4 dígitos)
- 2) Deputado Estadual ou Distrital (5 dígitos)
- 3) Senador, dois candidatos (3 dígitos)<sup>139</sup>
- 4) Governador (2 dígitos)
- 5) Presidente (2 dígitos)



Cada voto emitido é assinado digitalmente, criptografado e armazenado em um arquivo digital nos três dispositivos, *Flash interno*, *Flash externo* e na *Memória de Resultados* da urna. Terminada a votação, o dispositivo *Memória de Resultados* foi levado aos centros de totalização.

**Processo de fechamento de urna eletrônica:** No final do dia de votação, o presidente da mesa utilizou uma senha para o fechamento da urna eletrônica. Instantaneamente, a máquina emitiu um *Boletim de Urna* (BU) com os resultados eleitorais, além dos dados da urna eletrônica e da seção eleitoral. Uma cópia física dos *Boletins de Urna* foi publicada no local de votação e as cópias digitais estavam disponíveis para a sociedade no site do TSE.<sup>140</sup>

#### IV. Processo de transmissão de resultados

A *Memória de Resultados* de cada urna eletrônica foi transportada em envelope lacrado com a respectiva documentação para os cartórios eleitorais ou TREs, para a consolidação nos estados. Posteriormente, as informações foram transmitidas ao TSE para realizar a consolidação nacional.

Como medida de segurança, as urnas eletrônicas preservam cópias dos votos emitidos em formato digital no *flash externo* e *interno*. Os dados são armazenados de forma aleatória, a fim de preservar o sigilo do voto.

Os resultados eleitorais foram transmitidos por meio de unidades informáticas dedicadas a consolidar e transmitir os dados a partir dos centros de votação. Cabe destacar que as urnas eletrônicas não estão conectadas entre si, nem com terceiros dispositivos, nem à Internet, nem a uma rede privada de comunicação, nem transmitem os resultados diretamente.

Para a transmissão dos resultados eleitorais de localidades remotas, como aldeias e comunidades ribeirinhas, utiliza-se um sistema de comunicação via satélite chamado *SMSat*. O TSE utiliza equipamentos portáteis com bateria de longa duração, que permitem às autoridades enviar os resultados dos votos às sedes dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) de forma célere em 350 municípios de 16 estados (Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais,

<sup>139</sup> 2/3 da composição do Senado Federal é renovada nas eleições de 2018.

<sup>140</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Página web de consultas de *Boletins de Urnas* (BU). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/boletim-de-urna-na-web>

Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rondônia, Roraima e Tocantins).

Para essas eleições, a Justiça Eleitoral contou com 1.262 antenas de satélite com capacidade para transmitir os resultados de forma contínua e imediata. A transmissão dessas informações foi assegurada por mecanismos de criptografia e assinatura digital.

De acordo com o TSE, o uso de antenas de satélite começou nas eleições de 2002 e, desde então, a evolução dessa tecnologia tornou possível reduzir progressivamente os tempos de transmissão dos resultados eleitorais de localidades remotas.

## **V. Divulgação dos resultados eleitorais**

O TSE promoveu várias reuniões para informar como os resultados eleitorais de ambas as eleições seriam divulgados. Foram convidados os 35 partidos políticos registrados, além de diversas instituições brasileiras<sup>141</sup> e a imprensa.

Para estas eleições, os resultados eleitorais foram divulgados pelo TSE através de diferentes canais, disponíveis para consulta da mídia, partidos políticos e cidadãos:

- 1- Site oficial do Tribunal <sup>142</sup>
- 2- Aplicativo de telefone denominado *RESULTADOS*
- 3- Página web de consultas de Boletins de Urnas (BU)

Uma vez consolidada a informação sobre os resultados eleitorais, o elevado número de consultas simultâneas provocou lentidão no acesso à página web de divulgação. No entanto, os cidadãos contavam, conforme mencionado anteriormente, com outros canais de consulta de informações sobre os resultados, como aqueles projetados para *smartphones*. É importante notar que, apesar da lentidão no acesso à página web de divulgação, em nenhum momento nem o fluxo nem a consolidação dos resultados foram afetados.

Além disso, durante o primeiro turno, houve demora na divulgação dos resultados dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, na região Sudeste. De acordo com a autoridade eleitoral, o atraso foi devido ao alto tráfego de dados de cada TRE para o TSE por meio do sistema interno de gerenciamento. O TSE tomou as medidas apropriadas para reduzir o uso de consultas ao banco de dados interno dos TREs. Deve-se notar que a lentidão gerada não afetou o fluxo de chegada dos boletins de resultados.

A partir das 19 horas, os primeiros resultados oficiais foram divulgados e, duas horas e meia depois, havia informações disponíveis sobre 97,4% das seções de todo o país. A MOE destaca que o uso da tecnologia permitiu conhecer rapidamente os resultados eleitorais, gerando certeza e tranquilidade aos cidadãos, com informações precisas e oficiais duas horas após o fechamento das últimas urnas nas regiões do Acre e Amazonas.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Compareceram ao encontro a Sociedade Brasileira de Computação (SBC), o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

<sup>142</sup> Página web de divulgação de resultados eleitorais: <http://divulga.tse.jus.br/>

<sup>143</sup> De acordo com as normas brasileiras, a divulgação dos resultados das eleições deve ser feita uma vez que todas as urnas tenham sido fechadas. Embora o horário de funcionamento das seções de votação seja das 8h às 17h, de acordo com as zonas horárias do Brasil (Coordenada de Tempo Universal UTC-5: Acre e Amazonas) a divulgação deve ser feita a partir das 19h (horário de Brasília).

A Missão agradece às autoridades brasileiras pelo acesso dado a todas as informações solicitadas, bem como por ter recebido em tempo hábil os detalhes relacionados ao processamento dos resultados. A Missão observou que o processamento dos resultados e sua divulgação foram realizados com transparência e com a presença das autoridades eleitorais, representantes de partidos políticos e observadores internacionais.

O uso da tecnologia nessas eleições foi essencial para a apuração de mais de 100 milhões de votos em menos de duas horas e para a obtenção de resultados rápidos e efetivos, considerando o tamanho do país e de seu eleitorado.

## **VI. Modalidades de segurança e fiscalização**

A Justiça Eleitoral possui um amplo esquema de segurança e fiscalização, a fim de fornecer garantias aos atores do processo eleitoral e aos cidadãos.

As urnas eletrônicas não são interconectadas, trabalham de forma independente e foram desenvolvidas para computar os votos de forma segura, preservando o sigilo do voto. Com o propósito de fortalecer a confiança e a transparência, a Justiça Eleitoral promoveu testes e auditorias nas quais convidou, em diferentes ocasiões, organizações políticas, sociedade civil e autoridades de várias instituições. As principais instâncias de fiscalização realizadas estão descritas abaixo:

### Teste Público de Segurança (TPS)

De acordo com a Resolução nº 23.090 do TSE, o Teste Público de Segurança é um evento promovido pela Justiça Eleitoral em que os participantes tentam invadir o sistema de votação eletrônica com o propósito de descobrir suas possíveis vulnerabilidades. Desde 2015, a resolução TSE nº 23.444 estabeleceu que o Teste Público de Segurança<sup>144</sup> é parte obrigatória do ciclo de desenvolvimento dos sistemas eleitorais. A OEA foi convidada a observar os TPS em 2009 e 2017. Os resultados obtidos nesses testes são divulgados publicamente através do site do TSE.<sup>145</sup>

O último TPS do sistema de votação eletrônica ocorreu entre os dias 28 e 30 de novembro de 2017, no qual participaram quatro pesquisadores e três grupos de especialistas<sup>146</sup> credenciados pela

---

A primeira edição do Teste Público de Segurança (TPS) ocorreu em 2009, a segunda em 2012, a terceira em 2016 e a quarta em 2017.

<sup>145</sup> Testes Públicos de Segurança organizados pela Justiça Eleitoral:

1ª edição dos Testes Públicos de Segurança do Sistema Eletrônico de Votação (2009) – Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/testes-publicos-de-seguranca-do-sistema-eletronico-de-votacao>

2ª edição dos Testes Públicos de Segurança do sistema eletrônico de votação (2012). Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2012/testes-publicos-de-seguranca-do-sistema-eletronico-de-votacao>

3ª edição dos Testes Públicos de Segurança do sistema eletrônico de votação (2016). Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/testes-publicos-de-seguranca-do-sistema-eletronico-de-votacao>

4ª edição dos Testes Públicos de Segurança do sistema eletrônico de votação (2017). Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/testes-publicos-de-seguranca-do-sistema-eletronico-de-votacao>

<sup>146</sup> Para participar como pesquisador nos testes de segurança, os requisitos incluíam ser brasileiro maior de idade e apresentar um plano com uma descrição e dispositivos que seriam utilizados durante os testes. Todos os formulários de inscrição foram disponibilizados de forma pública no site do TSE, e avaliados por uma comissão disciplinar, que selecionou 14 testes a serem realizados.

Comissão de Avaliação.<sup>147</sup> Os participantes selecionados foram convidados a atuar como “hackers”, com a liberdade de produzir ataques contra os componentes do sistema de votação eletrônica.

A maioria dos testes visava descobrir pontos fracos na implementação dos algoritmos de criptografia e assinaturas digitais do software (*hash*). Observou-se o uso de diferentes ferramentas e técnicas para quebrar a cadeia de segurança. A ruptura dessa cadeia permitiria ataques como a introdução de *vírus* ou modificações no *software* operacional.

Dos quatorze (14) testes realizados, três (3) apresentaram conclusões, as quais estão disponíveis no relatório “Vulnerabilidades e sugestões de melhorias encontradas no Teste Público de Segurança 2017 sobre o Ecossistema de Urna”.<sup>148</sup>

#### Apresentação dos Códigos Fonte do Sistema

A Missão foi informada que entre 27 e 31 de agosto de 2018, três especialistas da Polícia Federal realizaram inspeções do código fonte da urna eletrônica. Essa medida faz parte do processo de controle do sistema de votação eletrônica e precede a assinatura digital e a lacração dos sistemas.

Somado a isso, tomou conhecimento que as organizações políticas não compareceram às instâncias estabelecidas pela autoridade eleitoral para sanar dúvidas e apresentar sugestões durante as auditorias. A MOE considera pertinente motivar o comparecimento das organizações políticas e organizações da sociedade civil para participar desses eventos. Isso permitiria fornecer informações confiáveis sobre o funcionamento dos dispositivos eletrônicos aos atores envolvidos no processo eleitoral.

#### Cerimônia de Assinatura Digital e Lacração

Em 6 de setembro de 2018, o TSE realizou a cerimônia de assinatura digital e lacração dos programas utilizados nas urnas eletrônicas das eleições gerais de 2018. Na cerimônia, o TSE garantiu o acesso antecipado dos programas de computador aos representantes de partidos políticos, coligações, entidades governamentais (Ministério Público, Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal, Controladoria, entre outros), instituições acadêmicas, etc.<sup>149</sup>

Vale ressaltar que a assinatura possui certificados emitidos por autoridades credenciadas pelo Comitê Gestor de Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil). Além disso, o processo inclui o cálculo de resumos digitais (*hash*) e cópia de segurança ou gravação dos programas em mídia física não regravável (CD-ROM), que estiveram sob a custódia do TSE.

As cópias dos programas selados foram distribuídas aos TREs para que fossem transferidas às urnas eletrônicas. Cada TRE tem seu cronograma de preparação e carregamento de informações na urna eletrônica de acordo com sua logística. Deve-se notar que os sistemas e programas da urna eletrônica são projetados para funcionar apenas nos computadores da Justiça Eleitoral, evitando assim que sejam instalados em sistemas externos. Além disso, os sistemas são programados para serem ativados apenas com senhas geradas pela autoridade eleitoral.

---

<sup>147</sup> A comissão de avaliação tem autoridade para validar a metodologia e os critérios de julgamento definidos para o teste de segurança. Portaria TSE nº 565/2017.

<sup>148</sup> Tribunal Superior Eleitoral – “Vulnerabilidades e sugestões de melhorias encontradas no Teste Público de Segurança 2017 sobre o Ecossistema da Urna”. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-t-estes-publicos-de-seguranca-2017-relatorio-tecnico>

<sup>149</sup> TSE Resolução nº 23.550, Instrução nº 0604336-96.2017.6.00.0000 - Disponível em:

<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cerimonia-de-assinatura-digital-e-fiscalizacao-resolucao-no-23-550>

### Lacração Física da Urna Eletrônica

Uma vez que a urna esteja pronta para sua utilização no dia da votação, com todos os programas carregados, são aplicados os lacres de segurança fabricados pela Casa da Moeda, que contêm gráficos de segurança que mudam de cor em casos de manipulação.



*Exemplo de Urna lacrada.*

### Votação Paralela

No dia das eleições, cada TRE realizou auditorias de uma amostra de urnas eletrônicas por estado. A Missão presenciou a atividade no TRE-DF. Os partidos políticos, a OAB, o MP e a empresa auditora foram convidados para este evento. Esta inspeção está regulamentada na Resolução TSE nº 23.574/2018.<sup>150</sup>

Tais auditorias se organizam da seguinte forma:

- a) 6 (seis) nas Unidades da Federação com até 15.000 (quinze mil) seções no cadastro eleitoral, sendo as 3 (três) primeiras urnas sorteadas submetidas à auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas sob condições normais de uso.
- b) 12 (doze) nas Unidades da Federação que tenham de 15.001 (quinze mil e uma) a 30.000 (trinta mil) seções no cadastro eleitoral, sendo as 4 (quatro) primeiras urnas sorteadas submetidas à auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas sob condições normais de uso.
- c) 15 (quinze) nas demais Unidades da Federação, sendo as 5 (cinco) primeiras urnas sorteadas submetidas à auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas sob condições normais de uso.

### Pedido de informação da urna (Log da urna)

O log da urna é um instrumento de fiscalização que visa a mostrar as atividades realizadas pelo software da urna eletrônica. Os arquivos de registro podem ser solicitados pelos partidos políticos, pelas coalizões, pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados do Brasil, de acordo com o disposto no art. 156 da Resolução TSE nº 23.456/2015.

---

<sup>150</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.574, de 29 de maio de 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235742018.html>

O exemplo a seguir mostra o registro que indica o comportamento da urna:

```
05/10/2008 07:05:40 - GAP - Iniciado: Oficial
05/10/2008 07:05:40 - GAP - versão: 1.12.20.0
05/10/2008 07:05:45 - GAP - Uma operando em turno 1º Turno
05/10/2008 07:05:45 - GAP - Número Interno da UE: 00546735
05/10/2008 07:05:47 - GAP - Modelo da Urna: UE2000
05/10/2008 08:09:14 - Vota - Aguardando digitação do título
05/10/2008 08:09:39 - Vota - Título digitado pelo mesário
05/10/2008 08:09:40 - Vota - Título digitado pelo mesário é inválido
05/10/2008 08:09:48 - Vota - Aguardando digitação do título
05/10/2008 08:10:59 - Vota - Título digitado pelo mesário
05/10/2008 08:11:05 - Vota - Eleitor habilitado
05/10/2008 08:11:13 - Vota - Voto confirmado para Vereador
05/10/2008 08:11:19 - Vota - Voto confirmado para Prefeito
05/10/2008 08:11:21 - Vota - Voto computado
05/10/2008 08:11:21 - Vota - Aguardando digitação do título
```

*Log de Urna Eletrônica. Fonte: TSE*

### Auditorias externas das urnas eletrônicas

Os partidos políticos e entidades governamentais têm o poder de solicitar, através de um pedido fundamentado, auditorias do processo eleitoral. Consistem em comparar o resumo digital (*hash*) verificado na urna auditada com o publicado na Internet. Além disso, é possível solicitar a reimpressão dos boletins de urna, bem como comparar os boletins impressos com os recebidos pelos sistemas de totalização da autoridade eleitoral.

Da mesma forma, é possível verificar a assinatura digital, as atas das seções eleitorais com os arquivos digitais das urnas e o código fonte, bem como comparar os votos armazenados na urna com os BUs.

### Auditorias realizadas após as eleições gerais

Foram realizadas auditorias às urnas eletrônicas utilizadas nas eleições gerais de 7 de outubro, que contaram com a presença do especialista em tecnologia eleitoral da MOE. Essas auditorias buscaram responder adequadamente às demandas apresentadas por algumas organizações políticas ou por iniciativa das autoridades eleitorais, a fim de fortalecer a confiança dos atores no processo eleitoral e esclarecer dúvidas que surgiram durante o primeiro turno.

*Auditorias no Paraná:* a pedido do Partido Social Liberal (PSL), em 19 de outubro de 2018, foram realizadas auditorias nas seções nº 311, 292, 654 e 664 de Curitiba, Paraná. Especificamente, houve tentativa de esclarecimento das ocorrências registradas nas atas de denúncias durante as eleições gerais.

Foram apresentadas as seguintes denúncias:

1. Direcionamento de votos presidenciais ao candidato Fernando Haddad e contabilização de votos de forma viciada;
2. Ausência da foto do candidato Jair Messias Bolsonaro (17) na urna;
3. Ausência da opção de votar para o cargo de Presidente (após o voto para Senador a urna encerra a votação);
4. Ausência de finalização da votação após a votação para Presidente (ausência do sinal auditivo e exibição da tela indicando o “fim” da votação).

TRE	Zona	Seção	Modelo	No. Patrimônio	Urna Substituída?
PR	1	654	2010	50.290.430	Sim, substituída pela urna 50.351.404 (modelo 2010)
PR	1	655	2010	50.295.857	Sim, substituída pela urna 50.351.128 (modelo 2010)
PR	1	664	2010	50.292.164	Sim, substituída pela urna 50.291.101 (modelo 2010)
PR	1	674	2010	50.291.586	Sim, substituída pela urna 50.290.251 (modelo 2010)
PR	9	292	2013	50.755.982	Não
PR	178	114	2010	50.295.058	Não

O TRE de Santa Catarina realizou, ademais, na sede do TRE do Paraná, a auditoria das seções 262 e 225. No caso de Santa Catarina, a auditoria foi realizada por iniciativa do TRE-SC, que selecionou as urnas que apresentaram o maior índice de registro de incidentes reportados pelos eleitores no primeiro turno das eleições de 2018.

O objetivo da auditoria foi responder e certificar que:

- a. Os sistemas instalados nas urnas auditadas eram os mesmos que foram lacrados pelo TSE;
- b. As urnas estavam em perfeitas condições de uso e funcionamento;
- c. Não houve indícios de qualquer tipo de fraude do sistema ou mau funcionamento das urnas.

Na sexta-feira, 19 de outubro, às 8h, foi iniciada a auditoria de verificação da integridade física das urnas. Para tanto, foi realizada a verificação visual do lacre, assim como a verificação das assinaturas nos lacres correspondentes aos juízes eleitorais das zonas de onde foram recolhidas. Uma vez confirmado que os lacres não foram manipulados, iniciou-se a desmontagem do *hardware* na presença dos auditores, autoridades, imprensa e eleitores. Esse processo visava inspecionar a integridade física da urna e remover as mídias de armazenamento (*flash interno* e *flash externo*) da urna, para que um perito da Polícia Federal pudesse realizar um processo chamado “*clonagem*” de mídia e, assim, confirmar a integridade das mídias originais.

Uma vez concluída a fase anterior, foi realizada a verificação do *software*, com uso das mídias clonadas após serem inseridas nas urnas. Este processo se realiza por meio de um *software* projetado pelo TSE chamado Verificação Pré-Pós Eleição (VPP). Uma vez impressos, os *hashes* foram corroborados com os disponíveis no portal do TSE. Além disso, os representantes de partidos políticos conseguiram verificar que os *hashes* eram os mesmos arquivos que foram armazenados na cerimônia pública de carga e lacração.

A primeira urna a passar pelo teste foi a da seção 664 da 178ª Zona Eleitoral de Curitiba. A urna foi substituída durante a votação, depois que os cidadãos apontaram falhas em seu funcionamento. Também passaram pela auditoria urnas pertencentes à 1ª Zona Eleitoral de Curitiba e 9ª Zona Eleitoral de Campo Largo, no Paraná, assim como à 84ª Zona Eleitoral de São José e à 100ª Zona Eleitoral de Florianópolis, em Santa Catarina.

Por último, a urna 664 foi selecionada para a realização de um processo de votação paralelo. Este procedimento buscou verificar o funcionamento da máquina em condições normais de uso, além de verificar se os votos atribuídos no dia da eleição foram corretamente computados e designados aos respectivos candidatos. Os resultados da auditoria concluíram que as urnas tiveram comportamento normal, e tais conclusões foram formalmente apresentadas no TRE-PR e no TRE-SC em sessões públicas e divulgadas para a população.

*Auditoria em São Paulo:* Auditorias públicas foram realizadas para a verificação da integridade dos sistemas eleitorais de quatro urnas eletrônicas sob a responsabilidade do TRE de São Paulo. Esta auditoria corresponde às urnas utilizadas no primeiro turno das eleições gerais. Duas urnas eletrônicas correspondiam à Zona Eleitoral 351ª (Cidade Ademar), e confirmou-se que elas apresentavam comportamento normal, cujos resultados digitados coincidiram com os resultados do boletim. As duas urnas seguintes corresponderam à 404ª Zona Eleitoral (Bairro Cidade Tiradentes), a urna originalmente designada e a de substituição. A este respeito, não foram encontradas anomalias nos sistemas instalados nesses equipamentos. No entanto, durante a análise do *hardware*, foram observados defeitos no teclado da urna eletrônica que funcionava originalmente na seção 227 da 404ª Zona Eleitoral (Bairro Cidade Tiradentes) durante o autoteste.

O autoteste é o procedimento padrão que verifica o funcionamento regular de todos os componentes da urna eletrônica (tela, teclado e áudio, entre outros) e o terminal do mesário.

*Auditorias de preparação do segundo turno:* Em 22 de outubro de 2018, foram realizadas auditorias preparatórias para o segundo turno das eleições. A MOE/OEA observou os processos de carga e lacração de urnas, auditorias de votação paralela e fiscalização do processo de carga do software realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF).

Em conformidade com o art. 84 e a Resolução TSE nº 23.554/17, procedeu-se à cerimônia de lacração das urnas e à seleção aleatória de três urnas eletrônicas (Zona 19, seção 0055, Zona 20, seção 0014, Zona 15, seção 0273) do Distrito Federal.

A Missão observou as seguintes atividades:

- Processo de seleção de uma amostra de 3 urnas eletrônicas após o carregamento do software nas urnas eletrônicas.
- Verificação das assinaturas digitais e do resumo digital (*hash*) do sistema de computador carregado nas urnas com os resumos digitais (*hash*) previamente apresentados.
- Verificação dos dados oficiais dos candidatos armazenados nas urnas.
- Testes de votação com dados oficiais que incluem a emissão da “*Zerésima*”, processo de votação e a impressão final do boletim de urna (BU).
- Após a verificação dos resultados, o *software* foi recarregado e as urnas utilizadas foram lacradas.

### **Substituição de urnas manuais e eletrônicas**

De acordo com os dados fornecidos pelo TSE, das 454.474 urnas utilizadas, apenas 9 no primeiro turno e 4 no segundo turno foram substituídas pelo voto manual. Além disso, no primeiro turno, 1,95% (8.852 urnas), e no segundo turno, 1,61% (7.318) foram substituídas por outra urna eletrônica.

*Detalhamento de urnas substituídas, votação manual e eleitores que foram habilitados com código por estado para o Primeiro Turno:*

UF	Seções principais	U.E substituídas	% substituição	Votação Manual	% Votação Manual*	Comparecimento Biométrico	Leitores com biometria que foram habilitados com códigos
AC	1,924	48	2.49%	-	-	387,316	39,820
AL	6,387	171	2.68%	-	-	1,688,156	214,525
AM	7,017	73	1.04%	1	0.014%	1,364,808	116,101
AP	1,632	40	2.45%	-	-	425,778	33,781
BA	31,192	640	2.05%	-	-	5,781,757	738,711
CE	21,449	504	2.35%	-	-	4,198,725	467,922
DF	6,732	106	1.57%	-	-	1,692,637	110,245
ES	8,725	103	1.18%	-	-	868,446	80,370
GO	13,995	175	1.25%	-	-	3,547,392	486,449
MA	15,830	333	2.10%	3	0.019%	2,705,190	301,194
MG	48,166	830	1.72%	-	-	3,944,336	475,870
MS	6,529	84	1.29%	-	-	600,806	65,055
MT	7,247	107	1.48%	-	-	926,185	130,750
PA	17,286	214	1.24%	-	-	2,421,036	250,174
PB	9,955	188	1.89%	-	-	2,433,746	250,764
PE	19,797	330	1.67%	-	-	3,963,777	410,676
PI	8,930	140	1.57%	-	-	1,996,756	276,436
PR	26,137	750	2.87%	1	0.004%	5,902,552	722,804
RJ	33,901	990	2.92%	-	-	5,535,524	799,960
RN	7,389	94	1.27%	-	-	1,964,272	265,615
RO	4,181	89	2.13%	-	-	761,362	89,086
RR	1,172	22	1.88%	-	-	286,753	29,508
RS	27,274	896	3.29%	1	0.004%	5,348,173	942,466
SC	15,562	278	1.79%	-	-	3,229,838	345,585
SE	5,137	240	4.67%	-	-	1,278,599	153,052

SP	96,328	<b>1289</b>	<b>1.34%</b>	<b>3</b>	0.003%	2,811,505	280,026
TO	3,832	<b>54</b>	<b>1.41%</b>	-	-	825,755	89,861
ZZ*	768	<b>64</b>	<b>8.33%</b>	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>454,474</b>	<b>8,852</b>	<b>1.95%</b>	<b>9</b>	<b>0.002%</b>	<b>66,891,180</b>	<b>8,166,806</b>

Fonte: TSE

Detalhamento de urnas substituídas, votação manual e eleitores que foram habilitados com código por estado para o Segundo Turno:

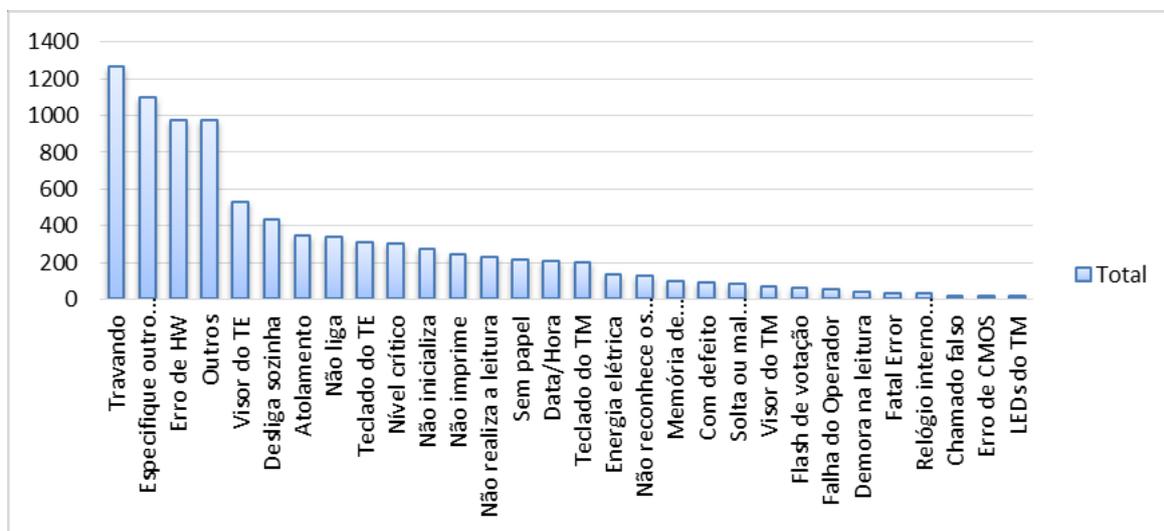
UF	Seções principais	U.E substituídas	% substituição	votação manual	% votação manual*	comparecimento biométrico	eleitores com biometria que foram habilitados com códigos
AC	1,924	<b>19</b>	<b>0.99%</b>	-	-	354,971	33,465
AL	6,387	<b>159</b>	<b>2.49%</b>	-	-	270,239	29,839
AM	7,017	<b>83</b>	<b>1.18%</b>	<b>1</b>	0.014%	3,206,872	340,743
AP	1,632	<b>26</b>	<b>1.59%</b>	-	-	2,624,837	289,289
BA	31,192	<b>497</b>	<b>1.59%</b>	<b>1</b>	0.003%	394,135	30,848
CE	21,449	<b>283</b>	<b>1.32%</b>	-	-	5,782,195	664,163
DF	6,732	<b>110</b>	<b>1.63%</b>	-	-	4,134,872	451,847
ES	8,725	<b>72</b>	<b>0.83%</b>	-	-	1,688,185	103,576
GO	13,995	<b>301</b>	<b>2.15%</b>	-	-	853,360	78,442
MA	15,830	<b>287</b>	<b>1.81%</b>	-	-	909,617	124,249
MG	48,166	<b>721</b>	<b>1.50%</b>	<b>1</b>	0.002%	2,358,868	241,584
MS	6,529	<b>75</b>	<b>1.15%</b>	-	-	736,387	79,940
MT	7,247	<b>129</b>	<b>1.78%</b>	-	-	775,656	78,674
PA	17,286	<b>178</b>	<b>1.03%</b>	-	-	1,639,138	223,110
PB	9,955	<b>140</b>	<b>1.41%</b>	-	-	3,963,638	427,504
PE	19,797	<b>199</b>	<b>1.01%</b>	-	-	3,906,417	444,842
PI	8,930	<b>119</b>	<b>1.33%</b>	-	-	1,945,642	258,742
PR	26,137	<b>745</b>	<b>2.85%</b>	-	-	1,339,791	111,941
RJ	33,901	<b>695</b>	<b>2.05%</b>	<b>1</b>	0.003%	2,403,610	254,732
RN	7,389	<b>57</b>	<b>0.77%</b>	-	-	1,939,717	259,465

RO	4,181	109	2.61%	-	-	5,880,531	748,890
RR	1,172	17	1.45%	-	-	1,261,581	153,074
RS	27,274	553	2.03%	-	-	2,800,546	284,453
SC	15,562	218	1.40%	-	-	3,484,220	452,295
SE	5,137	162	3.15%	-	-	593,827	66,480
SP	96,328	1,221	1.27%	-	-	5,491,412	780,105
TO	3,832	36	0.94%	-	-	5,299,542	886,651
ZZ*	768	107	13.93%	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>454,474</b>	<b>7,318</b>	<b>1.61%</b>	<b>4</b>	<b>0.002%</b>	<b>66,039,806</b>	<b>7,898,943</b>

Fonte: TSE

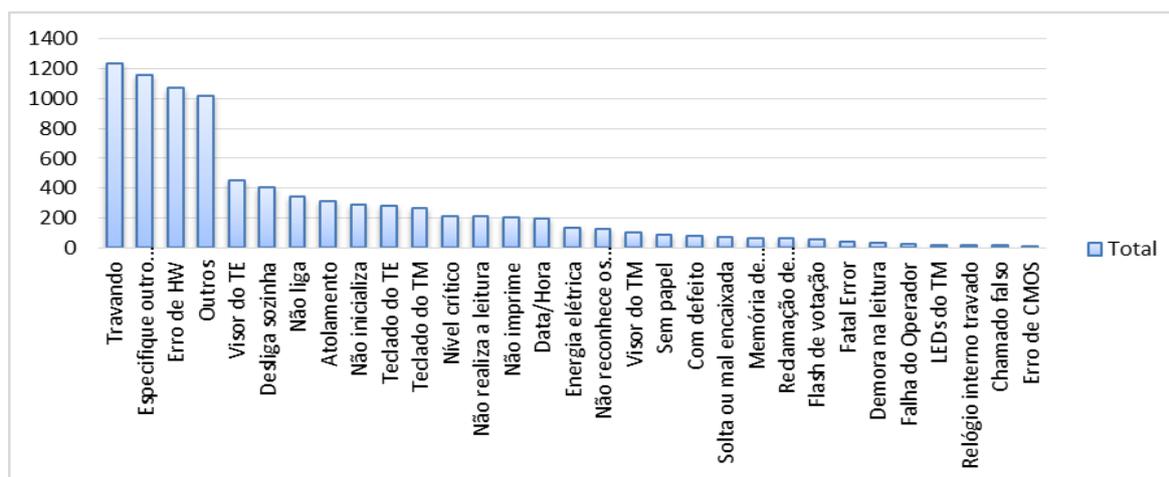
A maioria das substituições de urnas eletrônicas deveu-se ao congelamento, problemas com o *hardware* e visor da urna, de acordo com os relatórios do TSE. A MOE identificou que o TSE havia tomado precauções com antecedência suficiente, através de um plano de contingência de 67.353 urnas para o primeiro turno e 65.156 para o segundo turno.

Problemas técnicos relatados no primeiro turno



Fonte: TSE

### Problemas técnicos relatados no segundo turno



Fonte: TSE

Vale ressaltar que o TSE respondeu rapidamente às demandas e denúncias sobre o funcionamento da urna eletrônica informada pelos cidadãos no momento da votação, e instruiu as autoridades eleitorais regionais a substituir as urnas que foram objeto de denúncias, como método preventivo e de garantia, a fim de proteger a confiança dos eleitores no processo eleitoral. Ademais, o aplicativo PARDAL funcionou como um canal de denúncias e permitiu identificar rapidamente as dificuldades dos eleitores com a urna eletrônica nas seções de votação.

A MOE identificou que o TSE contou com a estrutura institucional para resolver os casos em que eram necessárias correções técnicas aos sistemas e, ao mesmo tempo, intensificou os esforços de comunicação para combater notícias falsas que visavam desacreditar a urna eletrônica e o trabalho da autoridade eleitoral. Nesse sentido, a Missão reprova a disseminação de informações falsas, prática que pretendeu colocar em descrédito a democracia brasileira.

#### **Descobertas e recomendações**

Teste de Segurança Pública: A participação de técnicos de informática dos partidos políticos é essencial e faz parte da construção da confiança dos atores interessados no processo eleitoral. Os testes de segurança são uma oportunidade chave para conhecer diretamente, a partir da Justiça Eleitoral, todas as informações relacionadas ao funcionamento dos dispositivos eletrônicos nas eleições. Apesar do convite feito aos partidos políticos, e de que qualquer cidadão brasileiro maior de idade está apto a inscrever-se, a Missão foi informada que, em muitas dessas atividades, a maioria dos representantes dos partidos políticos não compareceu.

Apesar de não existirem restrições à participação dos partidos políticos, em reuniões realizadas pela MOE, tais organizações afirmaram ser espectadoras do teste de segurança, mas sem a possibilidade de realizar testes diretamente. A MOE recomenda incentivar a participação de diferentes atores durante os processos de testes de segurança e fortalecer as condições para que as organizações políticas e a sociedade civil participem de forma mais ativa.

Votação Paralela: A Missão destaca a realização da “*votação paralela*”, que permite auditar aleatoriamente as urnas eletrônicas no dia das eleições. Sobre esse assunto, a MOE/OEA foi informada de que não houve anomalias na condução desse processo de fiscalização. A Missão recomenda continuar os esforços que permitam fiscalizar e esclarecer as dúvidas dos atores políticos envolvidos no processo eleitoral e, nesse sentido, recomenda aumentar o tamanho da amostra de fiscalização.

Auditorias: A Missão recomenda continuar com o desenvolvimento de atividades no período pré-eleitoral que aproximem a sociedade, especialmente as organizações políticas, aos processos tecnológicos. Nesse sentido, o TSE se beneficiaria em continuar promovendo eventos sobre o funcionamento da urna eletrônica e processos computacionais associados antes das eleições, tal como é realizado na auditoria do dia da jornada de votação<sup>151</sup>. Isso permite que os partidos políticos possam analisar detalhadamente os sistemas implementados e, ao mesmo tempo, submeter a testes as soluções tecnológicas desenvolvidas pela autoridade eleitoral.

Biometria: A MOE reconhece os avanços tecnológicos em termos de registro biométrico, cuja meta estabelecida pelo TSE é atingir 100% do eleitorado até 2022. Informação estatística fornecida pelo TSE indica que, no dia das eleições, o reconhecimento biométrico foi de 87,79% no primeiro turno e 88,04% no segundo turno. No entanto, a Missão observou que o leitor de impressões digitais utilizado nas seções eleitorais apresentou dificuldades na confirmação da identidade dos eleitores em algumas ocasiões. A Missão recomenda continuar com a melhoria do funcionamento do sistema de leitura biométrica de forma alcançar o total do eleitorado.

---

<sup>151</sup> TSE - Art. 47 da Resolução TSE nº 23.550/2017

## **C. JUSTIÇA ELEITORAL**

### **I. Introdução**

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito que vigora sob um regime constitucional presidencialista. De acordo com o primeiro artigo de sua Constituição Federal, o país tem como fundamentos a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A Justiça Eleitoral do Brasil compreende os mecanismos de solução de controvérsias geradas nas diferentes etapas do processo eleitoral, bem como desenvolve a regulamentação e organiza as eleições brasileiras. Conforme se apresentará a seguir, a Justiça Eleitoral é ramo do Poder Judiciário brasileiro e está conformada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), seu órgão de autoridade máxima, cuja sede se localiza em Brasília, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes e as Juntas Eleitorais.

Assim, além de julgar demandas eleitorais, cabe aos Tribunais integrantes da Justiça Eleitoral coordenar o processo eleitoral e editar normas sobre cadastro de eleitores, conformação, registro e impugnação de candidaturas, calendário, propaganda, pesquisas, financiamento, prestação de contas, diplomação de candidatos, entre outros.

O presente informe aprofunda e complementa a análise do sistema de Justiça Eleitoral brasileiro, e aborda características do processo eleitoral coletadas pela Missão de Observação Eleitoral alocada no país para o primeiro e segundo turno das eleições gerais de 2018.

### **II. Marco Jurídico**

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito que vigora sob um regime constitucional presidencialista. De acordo com o primeiro artigo de sua Constituição Federal, o país tem como fundamentos a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A legislação eleitoral está disposta de maneira esparsa no ordenamento jurídico brasileiro. Isso significa dizer que as normas que governam o processo eleitoral estão distribuídas em diversos diplomas legais, tais como a Constituição da República, leis federais e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, de forma que não se encontram consolidadas em um só código.

A Constituição de 1988 ocupa a mais alta posição na hierarquia do sistema legal brasileiro. Além de apresentar os princípios que fundam o Estado Democrático de Direito e norteiam a aplicação de outras regras do ordenamento jurídico, a norma também traz regulamentações específicas sobre o processo eleitoral. É o caso, por exemplo, de seu artigo 14, que define as regras de alistamento eleitoral<sup>152</sup> e as condições de elegibilidade para um cargo político<sup>153</sup>. O texto constitucional também

---

<sup>152</sup> O Artigo 14 §1º da Constituição Federal determina que o voto no Brasil é universal, direto, secreto e obrigatório para brasileiros maiores de 18 anos e facultativo para os maiores de 70 anos, aqueles que tenham entre 16 e 18 anos e os analfabetos.

<sup>153</sup> O Artigo 14 §3º da Constituição Federal define como condições de elegibilidade a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição onde o candidato esteja inscrito, a filiação partidária e regras de idade mínima que variam de acordo com o cargo ao que se busca eleger.

traz disposições sobre a criação de partidos políticos<sup>154</sup>, tempos de mandatos dos cargos eletivos<sup>155</sup> e a organização da Justiça Eleitoral<sup>156</sup>.

Os dispositivos constitucionais que versam sobre o processo eleitoral são aprofundados e complementados por legislação federal, leis complementares e ordinárias<sup>157</sup> que abordam aspectos substantivos do processo eleitoral. Entre elas estão o Código Eleitoral, a Lei das Eleições, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei de Inelegibilidades, os quais estabelecem as regras básicas de organização da Justiça Eleitoral, das ações e recursos cabíveis no âmbito do processo eleitoral e do funcionamento das eleições, tais como inscrição dos eleitores, registro de candidatura, financiamento de campanha, propaganda eleitoral, entre outros temas.

O processo eleitoral de 2018 foi marcado pela implementação de uma série de reformas que geraram diversas modificações no sistema eleitoral brasileiro. Tais alterações são frutos da atividade legislativa do Congresso Nacional brasileiro que, entre 2015 e 2017, aprovou leis que estabeleceram limites de gastos para campanhas eleitorais, mudaram o sistema de financiamento político, determinaram o fim das coligações em eleições proporcionais a partir das eleições de 2020 e implementaram um desempenho mínimo que os partidos devem alcançar nas eleições para receber recursos do fundo público de campanha.

As reformas ocorreram por meio de promulgação de emenda constitucional<sup>158</sup> e leis ordinárias<sup>159</sup>. As novas normas acrescentam ou alteram dispositivos anteriores, de forma que, na prática, todas as modificações estão incorporadas na Constituição, no caso da emenda, ou nas leis federais acima mencionadas, que disciplinam todo o processo eleitoral.

Além das normas constitucionais e das regras federais citadas, o Tribunal Superior Eleitoral, desempenhando seu mandato de regulador<sup>160</sup>, edita resoluções<sup>161</sup> cujo objetivo é operacionalizar o processo eleitoral. As resoluções não inovam em termos de matéria eleitoral, mas aprofundam e instrumentalizam dispositivos já existentes, apresentando regulamentação que é válida especificamente para as eleições gerais de 2018.

O quadro abaixo resume as principais leis e resoluções, divididas por matérias, que guiaram as eleições gerais brasileiras de 2018:

---

<sup>154</sup> O Artigo 17 da Constituição Federal determina que os partidos devem ter caráter nacional, estão proibidos de receber recursos financeiros de governos estrangeiros e devem prestar contas à Justiça Eleitoral. Da mesma forma, assegura aos partidos a autonomia para que definam sua estrutura e parâmetros de organização interna.

<sup>155</sup> A Constituição brasileira determina que, com exceção dos Senadores, que serão eleitos para termos de 8 anos (artigo 46), todos os cargos eletivos no Brasil obedecem mandatos de 4 anos. É o caso dos mandatos de Presidente (artigo 82), Governadores dos estados (artigo 28), Deputados Federais (artigo 44), Deputados Estaduais (artigo 27), Prefeitos e Vereadores (artigo 29).

<sup>156</sup> O artigo 118 da Constituição determina quais são os órgãos, a composição e as funções da Justiça Eleitoral.

<sup>157</sup> As leis complementares e ordinárias se diferem pelo quórum de aprovação necessário para aprová-las e pelas matérias sobre as quais versam. Enquanto as primeiras devem ser aprovadas por maioria absoluta (artigo 69 da Constituição) e versam sobre matérias específicas, as segundas exigem apenas maioria simples (artigo 47 da Constituição) e serão editadas para regular assuntos em casos que não haja exigência expressa de lei complementar.

<sup>158</sup> Emenda Constitucional nº 97/2017.

<sup>159</sup> Leis nº 13.165/2015 (conhecida como Mini-Reforma Eleitoral), 13.487/2017 e 13.488/2017.

<sup>160</sup> Artigo 1º §1º e artigo 23 IX do Código Eleitoral

<sup>161</sup> Instruções do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições 2018; Normas e documentações – Eleições 2018, disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/normas-e-documentacoes-eleicoes-2018>.

<b>Constituição da República Federativa do Brasil</b>	
<b>Legislação Federal</b>	
<b>Código Eleitoral</b> (Lei nº 4.737/1965)	<b>Lei dos Partidos Políticos</b> (Lei nº 9.096/1995)
<b>Lei das Eleições</b> (Lei nº 9.504/1997)	<b>Lei de Inelegibilidades</b> (Lei complementar nº 64/1990)
<b>Resoluções editadas pelo TSE</b>	
<b>Resolução nº 23.547/2017</b> Direito de resposta	<b>Resolução nº 23.553/2017 e 23.575/2018</b> Arrecadação e gastos
<b>Resolução nº 23.548/2017</b> Registro de candidatos	<b>Resolução nº 23.554/2017 e nº 23.576/2018</b> Atos preparatórios
<b>Resolução nº 23.549/2017</b> Pesquisas Eleitorais	<b>Resolução nº 23.555/2017</b> Calendário eleitoral
<b>Resolução nº 23.550 e nº 23.574</b> Voto eletrônico	<b>Resolução nº 23.556/2017 e nº 23.573/2018</b> Cronograma do Cadastro para as Eleições 2018
<b>Resolução nº 23.551/2017</b> Propaganda eleitoral	<b>Resolução nº 23.568/2018</b> Distribuição de Financiamento
<b>Resolução nº 23.552/2018 e nº 23.591/2018</b> Modelos de lacres das urnas eletrônicas	<b>Resolução nº 23.590/2018 e 23.592/2018</b> Planos de Mídia

### III. Sistema Político

Em relação a sua forma de Estado, o Brasil é uma república federativa integrada por 26 estados e Brasília, Distrito Federal e capital do país. O segundo artigo da Constituição brasileira promulga a separação de poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme descritos abaixo.

#### Poder Executivo

A nível federal, a titularidade do Poder Executivo pertence ao Presidente da República, que acumula as funções de Chefe de Estado e de Governo, e é o maior encarregado da administração pública. A nível dos estados, a função é exercida pelos Governadores dos estados, e nos municípios, pelos Prefeitos. Os três cargos são escolhidos mediante eleições majoritárias que ocorrem de 4 em 4 anos, podem ser reeleitos por até um mandato seguido e implicam a eleição de seus vices<sup>162</sup>.

Para as eleições gerais de 2018, estavam em disputa os cargos de Presidente e dos 27 Governadores dos estados e do Distrito Federal.

#### Poder Legislativo

O Poder Legislativo brasileiro a nível federal é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Juntos formam o Congresso Nacional, cuja sede se localiza em Brasília. A Câmara dos Deputados é integrada por 513 deputados federais que representam os 26 estados brasileiros e

<sup>162</sup> Artigos 28 e 77 §1º da Constituição da República Federativa do Brasil.

o Distrito Federal. Os parlamentares estão distribuídos proporcionalmente ao número de habitantes do ente federativo que representam, sempre respeitando os limites de 8 a 70 mandatários por estado.

O Senado Federal representa as unidades da Federação no âmbito legislativo. Cada um dos 26 estados possui 3 representantes, que, somados aos 3 senadores do Distrito Federal, totalizam 81 parlamentares. Os senadores são eleitos para termos de 8 anos. Assim, em cada eleição geral, de 4 em 4 anos, a Casa renova um ou dois terços de sua composição.<sup>163</sup>

Nos estados e no Distrito Federal, o Poder Legislativo é exercido pelas Assembleias Legislativas, compostas por deputados estaduais e distritais, enquanto nos municípios, a função de legislar é desempenhada pelos vereadores, nas Câmaras de Vereadores.

Para o processo eleitoral de 2018, todos os 513 assentos da Câmara dos Deputados estavam em disputa, bem como 54 assentos do Senado Federal e 1.059 Deputados estaduais e distritais.

## **Poder Judiciário**

### **Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>164</sup>**

O STF é o mais alto órgão na hierarquia do Poder Judiciário e tem competência para julgar as demandas, inclusive as eleitorais, que se relacionem com a aplicação e interpretação das normas constitucionais. O Tribunal está sediado em Brasília e é composto por 11 ministros indicados pelo Presidente da República e confirmados em processo denominado sabatina pelo Senado Federal.

### **Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>165</sup>**

O STJ é responsável por uniformizar a aplicação das leis federais brasileiras. Dessa forma, compete ao Tribunal dar a solução definitiva a casos civis e criminais que não envolvam assuntos constitucionais nem a justiça especializada (tribunais eleitorais, trabalhistas e militares). O STJ está localizado em Brasília e é composto por 33 ministros escolhidos e nomeados pelo Presidente da República.

### **Justiça Especializada (*Tribunais Eleitorais<sup>166</sup>, Trabalhistas<sup>167</sup> e Militares<sup>168</sup>*)**

A Justiça Especializada divide-se entre os Tribunais Eleitorais (conforme informações desenvolvidas abaixo no tópico *Justiça Eleitoral*), Trabalhistas e Militares. Cada um julgará as matérias de sua jurisdição e competência por meio de um corpo de juízes que compõe a primeira instância, um Tribunal colegiado regional que representam a segunda, e um Tribunal Superior sediado em Brasília.

---

<sup>163</sup> Senado Federal – Tempo de mandato de eleição dos Senadores. Acesso em 17/09/2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/cidadania/edicoes/484/7-qual-o-tempo-de-mandato-e-qual-a-forma-de-eleicao-dos-senadores>.

<sup>164</sup> Artigos 101-103 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>165</sup> Artigos 104 e 105 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>166</sup> Artigos 118 -121 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>167</sup> Artigos 111-117 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>168</sup> Artigos 122 -124 da Constituição da República Federativa do Brasil.

## **Justiça comum (*federal*<sup>169</sup> e *estadual*<sup>170</sup>)**

A justiça comum é dividida entre a esfera federal, que cuida de processos que envolvem assuntos da União, e estadual, ações de competência do âmbito dos estados. A Justiça Federal é composta por juízes federais de primeira instância e por 5 Tribunais Regionais Federais (TRFs)<sup>171</sup>, foros recursais. A justiça estadual também é formada por um corpo de Juízes de Direito na primeira instância e Tribunais de Justiça, compostos por desembargadores, na segunda.

## **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>172</sup>**

O CNJ é órgão do Poder Judiciário estruturado para fiscalizar a atuação e zelar pela autonomia dos Tribunais brasileiros. O Conselho é composto por 15 membros, juízes provenientes de distintas Cortes, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos comuns.

## **Ministério Público<sup>173</sup>**

Órgão autônomo que não integra nenhum dos três poderes, o Ministério Público contribui para o equilíbrio do Estado por meio da defesa dos interesses e direitos da cidadania. Atua como fiscal da lei em ações cíveis, criminais e eleitorais, e é titular das ações civis públicas, que são processos de interesse da coletividade que versam sobre temas como meio ambiente, patrimônio público e direitos de grupos étnicos e religiosos.

### **IV. Características específicas**

#### **a. Princípio da Anualidade**

A Constituição Federal brasileira determina que as leis que dizem respeito às eleições devem ser editadas com o mínimo de um ano de antecedência<sup>174</sup>, princípio que se aplica a todos os atos do Poder Legislativo e se presta a preservar a segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade do processo eleitoral. As Resoluções do TSE, por outro lado, devem ser editadas até março do ano eleitoral, já que são regulamentações que não tem o condão de alterar, senão de instrumentalizar o processo eleitoral.<sup>175</sup>

É caso distinto o das decisões judiciais emitidas no âmbito de ações eleitorais pelos TSE e STF, para as quais se aplica o Princípio da Anualidade, ainda que elas digam respeito ao processo eleitoral brasileiro. Tal situação foi observada na prática pela Missão de Observação Eleitoral quando, dois dias antes do primeiro turno das eleições gerais de 2018<sup>176</sup>, o Tribunal Superior Eleitoral realizou

---

<sup>169</sup> Artigos 106-110 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>170</sup> Artigos 125 e 126 da Constituição da República Federativa do Brasil

<sup>171</sup> TRF da 1ª Região, com sede em Brasília, compreende as seções judiciárias do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. O TRF da 2ª Região tem sede no Rio de Janeiro, e compreende as seções judiciárias do Rio de Janeiro e Espírito Santo. O TRF da 3ª Região tem sede em São Paulo e engloba as seções judiciárias de São Paulo e Mato Grosso do Sul. O TRF da 4ª Região tem sede em Porto Alegre e abrange as seções judiciárias de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O TRF da 5ª Região se localiza em Recife e abarca as seções judiciárias de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

<sup>172</sup> Artigo 103-B da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>173</sup> Artigos 126-130-A da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>174</sup> Artigo 16 da Constituição Federal.

<sup>175</sup> Artigo 105 da Lei 9.504/1997.

<sup>176</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Informação de imprensa - Acessado em: 09/01/2018. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/tse-recomenda-aos-tres-que-eleitores-possam-usar-camiseta-de-candidatos-no-dia-da-eleicao>

sessão administrativa que decidiu por orientar os TREs a permitir o uso de camisetas que manifestem a preferência do eleitor por partido ou candidato no dia das eleições.<sup>177</sup>

Reconhecendo que os processos judiciais têm tempos e características particulares e distintos dos atos legislativos, a Missão recomenda que os órgãos judiciais empreguem seus melhores esforços para sedimentar a regulamentação eleitoral com a maior antecedência possível. Dessa forma, promove-se conhecimento sobre as normas aplicadas ao pleito a todos os atores do processo eleitoral, partidos políticos, candidatos, eleitores e instâncias inferiores da justiça eleitoral.

b. Garantias para o exercício da jurisdição

i. Autonomia

A Constituição Federal assegura autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário brasileiro<sup>178</sup>, garantias essas que também abarcam os Tribunais que integram a Justiça Eleitoral. Assim, cabe a tais órgãos elaborar seus regimentos internos<sup>179</sup>, diplomas que regulam seus procedimentos de organização, funcionamento e pessoal.

O TSE e os TREs possuem jurisdição exclusiva e final sobre as disputas eleitorais. Conforme abordado no tópico *Tribunal Superior Eleitoral*, apenas será admitido recurso às determinações do TSE em ações em que fique comprovado fundo de matéria constitucional, caso em que o STF terá a palavra final sobre a demanda eleitoral.

ii. Integração do Tribunal

No que se refere a conformação da autoridade eleitoral, a Missão destaca o caráter plural com o qual os Tribunais são compostos. A MOE observou que tais órgãos são integrados por membros de distintas cortes do Poder Judiciário, e que, além disso, tanto o TSE quanto os TREs têm assegurada em suas composições a presença de advogados<sup>180</sup>, o que lhes garante multiplicidade em sua configuração. Soma-se a isso o fato de que os mandatos dos juízes alocados na Justiça Eleitoral são válidos por no máximo dois biênios<sup>181</sup>, o que garante que tais órgãos tenham assegurada rotatividade de membros e diversidade em sua constituição.

A MOE também ressalta que a regulamentação eleitoral brasileira possui dispositivos que promovem a imparcialidade da autoridade eleitoral, especialmente a norma constitucional que proíbe os membros do Poder Judiciário de dedicarem-se a atividades político-partidárias.<sup>182</sup> Nesse sentido, o Código Eleitoral prevê que qualquer interessado poderá arguir a suspeição ou impedimento dos membros dos TREs e TSE por motivos de parcialidade partidária.<sup>183</sup>

c. Mecanismos de revisão de decisões eleitorais

Conforme abordado anteriormente, as decisões do TSE são irrecorríveis, exceto nos casos previstos pelo artigo 121 §3º da Constituição Federal.

---

<sup>177</sup>Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/sintese-da-recomendacao-do-tse-sobre-uso-de-camisetas-de-candidatos-no-dia-da-eleicao> Acessado em: 09/01/2018.

<sup>178</sup> Artigo 99 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>179</sup> Artigo 96 I da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>180</sup> Artigos 119 e 120 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>181</sup> Artigo 121 §2º da Constituição da República Federativa do Brasil e artigo 14 da Lei nº 4737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>182</sup> Artigo 95 III da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>183</sup> Artigos 20 e 28 da Lei nº 4737/1965 (Código Eleitoral).

Os órgãos eleitorais, no entanto, como partes integrantes do Poder Judiciário, estão sujeitos à vigilância do Conselho Nacional de Justiça<sup>184</sup>, que fiscaliza a atuação das cortes brasileiras e garante a existência de mecanismos de responsabilização dos juízes no momento da tomada de decisão.

A Missão pode observar na prática o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Justiça no âmbito do primeiro turno das eleições de 2018. O órgão foi provocado pela Advocacia-Geral da União, que formulou demanda de afastamento de um Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, além de questionar a credibilidade do sistema de voto eletrônico brasileiro, pretendia conceder liminar para determinar que o Exército recolhesse as urnas eletrônicas no dia anterior às eleições.<sup>185</sup>

A ação judicial contava com provas registradas pelo Comando do Exército e o magistrado foi afastado do exercício de suas funções pelo relator do caso, decisão que foi ratificada pelo Plenário do CNJ em 8 de outubro de 2018<sup>186</sup>, sob o argumento de que a atitude do juiz era de gravidade extrema e poderia prejudicar a lisura do processo eleitoral.

A MOE destaca a atuação da Advocacia-Geral da União e do Conselho Nacional de Justiça, que agiram com rapidez e eficiência suficientes para impedir a ocorrência da mencionada irregularidade.

#### d. Acesso à informação

A Missão de Observação Eleitoral constatou que os dispositivos do ordenamento brasileiro que versam sobre as eleições promovem amplamente a transparência e o acesso à informação do eleitorado aos atos da Justiça Eleitoral. Com efeito, o Código Eleitoral brasileiro determina que as deliberações do TSE e dos TREs sejam públicas<sup>187</sup>, de forma que todas as sessões do plenário são abertas e todas as decisões e súmulas são prontamente publicadas em sua página na internet, conferindo acessibilidade e transparência ao processo eleitoral.

Além disso, em termos de transparência financeira, a MOE observou que o TSE respeitou, no processo eleitoral de 2018, resoluções do Conselho Nacional de Justiça<sup>188</sup> que determinam que todos os órgãos do Poder Judiciário devem disponibilizar, em suas páginas de internet, informações sobre gestão orçamentária e financeira.<sup>189</sup>

O TSE também produz e disponibiliza materiais educacionais de alta qualidade prontamente acessíveis para o eleitorado, candidatos e partidos políticos. A Justiça Eleitoral possui aplicativo para celulares, perfis em redes sociais e na plataforma de vídeos *Youtube*, onde encontra canal de comunicação com o eleitorado<sup>190</sup>. Assim, suas audiências, das quais resultam decisões que dizem respeito ao processo eleitoral, são públicas e transmitidas *online*.

---

<sup>184</sup> Artigo 103-B da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>185</sup> Conselho Nacional de Justiça, Reclamação Disciplinar nº 0008807-09.2018.2.00.0000.

<sup>186</sup> Conselho Nacional de Justiça - Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88023-plenario-do-cnj-se-reune-para-a-282-sessao-ordinaria> Acessado em 10/01/2018.

<sup>187</sup> Artigos 19 e 28 da Lei nº 4737/1965 (Código Eleitoral)

<sup>188</sup> Resolução CNJ nº 79/2009 e Resolução CNJ nº 102/2009.

<sup>189</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/transparencia>. Acessado em: 10/01/2019.

<sup>190</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <https://www.youtube.com/user/justicaeleitoral>,

<https://www.facebook.com/TSEJus/>,

[https://twitter.com/TSEjusbr?ref\\_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor](https://twitter.com/TSEjusbr?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor) Acessado em:

10/01/2019.

#### e. Ações Eleitorais

O ordenamento brasileiro possui amplo rol de ações eleitorais e constitucionais que, a depender de sua natureza, podem ser propostas pela sociedade civil, candidatos, partidos e coligações políticos e o Ministério Público Eleitoral e podem interferir no curso do processo eleitoral. Tais procedimentos estão conformados em diversos dispositivos das leis que regem as eleições que prevêm competência, prazos e legitimidade de propositura.

As principais ações de natureza eleitoral são: Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC)<sup>191</sup>; que diz respeito às condições de elegibilidade e inelegibilidade dos candidatos, Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)<sup>192</sup>, que se refere a abuso de poder econômico, político e uso indevido de meios de comunicação social nas eleições; Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME)<sup>193</sup>, que aborda abusos de poder econômico, corrupção e fraude eleitoral e, por fim, a Ação Rescisória Eleitoral (ARE)<sup>194</sup>, cuja finalidade é a de rescindir decisão do TSE transitada em julgado que verse sobre inelegibilidade.

São, ainda, cabíveis, o Recurso Contra Expedição de Diploma<sup>195</sup>, que aborda condições de elegibilidade e inelegibilidades supervenientes, ou seja, surgidas entre o registro e a data da eleição, e as representações eleitorais por condutas vedadas aos agentes públicos<sup>196</sup>, compra de votos<sup>197</sup> e captação e gastos irregulares de recursos eleitorais<sup>198</sup>.

#### f. Registro e julgamento de candidaturas

Os partidos políticos realizam convenções partidárias para escolher os candidatos que os representarão no processo eleitoral. Estas são seguidas por período de registro de candidaturas junto à autoridade eleitoral, quando os partidos apresentam aos Tribunais competentes<sup>199</sup> as composições das coligações e os candidatos que pretendem integrar o processo eleitoral.

Durante o período de registro<sup>200</sup>, os candidatos devem apresentar à justiça eleitoral, em portal eletrônico denominado CANDex<sup>201</sup>, três formulários preenchidos<sup>202</sup>, quais sejam, o Demonstrativo de

---

<sup>191</sup> Artigo 14, §3º, 5º e 7º da Constituição; artigos 1º, 3º e seguintes da Lei Complementar nº 64/90 e artigo 11 da Lei nº 9.504/97.

<sup>192</sup> Artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>193</sup> Artigo 14 §10 da Constituição e artigos 3 a 16 da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>194</sup> Artigo 22, I, j, do Código Eleitoral.

<sup>195</sup> Artigos 258 e 262 do Código Eleitoral.

<sup>196</sup> Artigo 73 e seguintes da Lei nº 9.504/97 e artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>197</sup> Artigo 41-A da Lei nº 9.504/97 e artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>198</sup> Artigo 30-A da Lei nº 9.504/97 e artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>199</sup> De acordo com o artigo 22, I, a do Código Eleitoral, compete ao TSE julgar o registro dos candidatos à Presidência e vice-presidência da República. Os registros dos Governadores, vice-governadores, membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas estão a cargo dos Tribunais Regionais Eleitorais, conforme artigo 29, I, a do mesmo diploma legal.

<sup>200</sup> Artigo 11 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e Artigo 22 §2º da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>201</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em : <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/sistema-de-candidaturas-modulo-externo-candex-2018> Acessado em: 07/02/2019.

<sup>202</sup> Artigo 23 da Resolução TSE nº 23.548/2017.

Regularidade de Atos Partidários (DRAP)<sup>203</sup>; Requerimento de Registro de Candidatura (RRC)<sup>204</sup> e Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI)<sup>205</sup>.

Por meio do preenchimento de tais formulários, os partidos comprovam à autoridade eleitoral que seus candidatos preenchem as condições de elegibilidade trazidas pela Constituição<sup>206</sup> - nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima.

Na ocasião, os candidatos também comprovam que não estão inseridos em nenhuma hipótese de inelegibilidade prevista na Lei de Inelegibilidades<sup>207</sup>. A norma traz uma série de causas que impedem cidadãos a concorrerem a cargos eletivos, tais como o analfabetismo<sup>208</sup>, e todas aquelas apontadas pela Lei da Ficha Limpa<sup>209</sup>, quais sejam, condenações criminais frutos de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado por crimes contra a administração pública, meio ambiente, corrupção, lavagem de dinheiro, entre outros.<sup>210</sup>

Os pedidos de registro de candidatura ensejam a abertura de processos judiciais eletrônicos<sup>211</sup> por meio dos quais o TSE e os TREs analisam se os candidatos preenchem os requisitos necessários para concorrer. Cabe ao TSE julgar os registros de candidatos a presidente e vice-presidente, e aos TREs, de governadores, senadores, deputados federais e estaduais.<sup>212</sup>

Para o processo eleitoral de 2018, a data limite de inscrição de fórmulas junto à autoridade eleitoral competente foi postergada de 5 de julho a 15 de agosto para esse processo eleitoral. Dessa forma, levando em consideração que os registros devem estar julgados até 17 de setembro, 20 dias antes das eleições<sup>213</sup>, quando os nomes dos candidatos que integram a disputa são inseminados nas urnas eletrônicas, os tribunais eleitorais tiveram reduzido o prazo para decidir sobre as candidaturas.

A diminuição do prazo de julgamento de candidaturas fez com que, chegado o momento do primeiro turno do processo eleitoral, ainda houvesse casos de candidaturas cuja análise não havia sido realizada pelo tribunal eleitoral competente. De acordo com informações disponibilizadas pelo TSE à Missão, em 23 de outubro, já passado o primeiro turno das eleições, ainda havia 910 casos sem decisão definitiva da Justiça Eleitoral.

Tais casos abarcam candidaturas ao Senado, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Governos de estados. A título de exemplo, na disputa pelo governo do estado do Rio de Janeiro, o candidato Anthony Garotinho (PRP) teve seu nome inseminado na urna eletrônica e foi, posterior ao 17 de setembro, declarado inelegível pela justiça eleitoral. Dessa forma, seu nome aparecia como opção na urna, mas os votos em seu nome foram contabilizados como nulos.

---

<sup>203</sup> De acordo com o artigo 25 da Resolução TSE nº 23.548/2017, o DRAP deve ser preenchido com os dados gerais do partido, como seu nome e sigla, informações da coligação, data das convenções e lista dos candidatos e cargos pleiteados.

<sup>204</sup> O artigo 26 da Resolução TSE nº 23.548/2017 prevê que o RRC será preenchido com dados gerais do candidato, como seu nome, título de eleitor e informações de contato.

<sup>205</sup> O artigo 28 da Resolução TSE nº 23.548/2017 estabelece que o RRCI deve ser instruído com informações sobre os bens do candidato, bem como foto, certificado de alfabetização e certidões criminais.

<sup>206</sup> Artigo 14 §3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>207</sup> Lei Complementar nº 64/90.

<sup>208</sup> Artigo 1, a, da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>209</sup> Lei Complementar nº 135/2010.

<sup>210</sup> Artigo 1 da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>211</sup> Artigo 32 da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>212</sup> Artigo 21 da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>213</sup> Artigo 16 §1º da Lei nº 9.504/1997.

A Missão foi alertada de que, ademais, poderiam existir, na prática, casos de candidatos declarados inelegíveis em primeira instância mas elegíveis depois do dia 17 de setembro, o que lhes tiraria a disputa eleitoral antes da promulgação da decisão final sobre seu registro.

Apesar de existirem, portanto, procedimentos claros de registro e impugnação das candidaturas<sup>214</sup>, os tempos penais não necessariamente coincidem com os eleitorais. Assim, a MOE identificou que o prazo de análise não foi suficiente para que a justiça eleitoral homologasse ou desaprovasse o registro dos candidatos a tempo.

A situação gerou dúvida tanto aos eleitores quanto aos próprios candidatos, especialmente porque a data de análise das candidaturas pelos tribunais coincide com o início da campanha eleitoral. Assim, muitas das fórmulas começaram a fazer campanha sem saber se iriam de fato poder concorrer ao pleito.

É importante assinalar que o ordenamento brasileiro determina que qualquer candidato, partido político ou o Ministério Público poderão apresentar impugnação do pedido de registro do candidato por meio de petição fundamentada<sup>215</sup>. Em 2018, por meio de seus procuradores regionais eleitorais, o Ministério Público acionou a Justiça para impugnar aproximadamente 2,6 mil registros de candidatura, o equivalente a 9,1% dos pedidos registrados para os cargos. A maior parte de tais contestações decorreu de inelegibilidades previstas na Lei da Ficha Limpa.

#### g. Revisão do eleitorado e cancelamento dos títulos eleitorais

O processo de revisão do cadastro eleitoral é realizado periodicamente pela Justiça Eleitoral e busca depurar o alistamento eleitoral a fim de verificar a existência de duplicidade de inscrições eleitorais e cancelar o registro daqueles que faleceram ou que não tenham comparecido a três eleições consecutivas. Dessa forma, entre os anos de 2016 e 2018, os eleitores foram convocados a comparecer às suas zonas eleitorais para que a autoridade eleitoral mantenha íntegro e atualizado o cadastro de brasileiros aptos a votar.

No contexto do processo eleitoral de 2018, no entanto, tal revisão implicava também em realizar o cadastramento biométrico do eleitorado. Desde 2008, a Justiça Eleitoral vem gradativamente implementando um sistema de registro de impressões digitais dos eleitores, que lhe permite garantir que cada cidadão esteja apenas uma vez registrado no cadastro eleitoral<sup>216</sup>.

Assim, simultaneamente, a Justiça Eleitoral adicionava os dados biométricos e atualizava as informações dos eleitores<sup>217</sup>, que tiveram até maio de 2018 para apresentar-se em suas zonas eleitorais. A Missão observou que tais revisões são determinadas pelo TSE mas operacionalizadas pelos TREs, que se encarregam de realizar diversas e massivas campanhas para difundir o processo de revisão e instar seus eleitores a comparecer.

O ordenamento brasileiro prevê, no entanto, que o não comparecimento do eleitor ao processo de revisão implica no cancelamento de sua inscrição.<sup>218</sup> Nesse sentido, a partir de notícia veiculada pela

---

<sup>214</sup> Resolução TSE nº 23.548/2017, Resolução nº 23.555/2017, artigo 3º da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>215</sup> Artigo 3º da Lei Complementar nº 64/90.

<sup>216</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Biometria - Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria> Acessado em: 13/01/2019.

<sup>217</sup> Artigo 1º da Resolução nº 23.440/2015.

<sup>218</sup> Artigo 3º §4º da Lei 7.444/1985.

imprensa brasileira<sup>219</sup>, a Missão foi informada que, para o processo eleitoral de 2018, 3.368.447 de títulos foram cancelados devido ao não comparecimento para realizar a revisão e o cadastramento biométrico. Dessa forma, tais eleitores ficaram inabilitados para comparecer às urnas nas eleições do 7 de outubro de 2018.

Diante da suspensão de tais títulos, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou, frente ao STF, ação constitucional<sup>220</sup> que objetivava declarar inválido o dispositivo que prevê a perda do direito político de votar decorrente do não comparecimento aos trâmites de revisão e cadastro biométrico. O partido alegava que o cancelamento era inconstitucional porque, além de retirar o direito ao voto de cidadãos brasileiros, havia afetado de forma desproporcional a população. Isso porque, segundo sua argumentação, as classes mais baixas da população têm menos acesso à informação, de forma que o chamado da justiça eleitoral poderia não ter-lhes atingido.

Após manifestação do TSE, o STF decidiu por manter a validade da norma. O Tribunal alegou que o procedimento está previsto em lei e é necessário para assegurar que os eleitores cumprem os requisitos para votar, garantindo, em última instância, a integridade do sistema eleitoral. O Ministro relator do processo, que teve seu voto corroborado pela maioria dos outros integrantes do TSE, também afirmou que o processo é feito com antecedência suficiente e precedido por amplas campanhas de divulgação.

Apesar dos questionamentos de alguns atores políticos relacionados ao cancelamento dos títulos dos eleitores, a MOE confirmou que tal medida seguiu o que estava previsto na legislação brasileira. A ação não teve intenções partidárias e a MOE descarta que tais cancelamentos tiveram finalidades políticas. Ainda assim, a Missão sugere que a autoridade eleitoral explore diversas vias de notificação do eleitorado de forma que todos os eleitores sejam notificados e tenham tempo hábil de regularizar sua situação, antes de terem seus títulos cancelados.

#### h. Proibição de cartazes

A MOE/OEA observou que, na semana anterior ao segundo turno das eleições gerais de 2018, diversas Universidades brasileiras, públicas e privadas<sup>221</sup>, foram alvo de ações policiais e da Justiça Eleitoral<sup>222</sup> que determinaram a retirada de manifestações políticas de seus edifícios. De acordo com informação difundida pela imprensa brasileira<sup>223</sup>, bem como petição do Ministério Público

---

<sup>219</sup> O Globo - Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/09/15/mais-de-36-milhoes-de-brasileiros-tiveram-titulo-cancelado-por-nao-fazer-o-cadastro-biometrico.ghtml> Acessado em: 07/02/2019.

<sup>220</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 541.

<sup>221</sup> Levantamento apresentado pelo Ministério Público Eleitoral na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 548 elenca as seguintes faculdades como alvos da ação mencionada: Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal Fronteira do Sul (UFFS), Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ).

Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADPF548.pdf> Acessado em 10/01/2019

<sup>222</sup> De acordo com informação fornecida pelo Ministério Público Eleitoral na petição inicial da ADPF nº 548, as determinações judiciais emanaram dos Juizes Eleitorais das 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande-PB, 199ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, 18ª Zona Eleitoral de Grande Dourados/MS, 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul e 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADPF548.pdf> Acessado em 10/01/2019

<sup>223</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/26/universidades-publicas-sao-alvos-de-operacoes-da-justica-eleitoral-em-sete-estados.ghtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/entenda-as-acoes-da-justica-eleitoral-em-universidades-publicas-do-pais.shtml>. Acessado em 08/02/2019.

Eleitoral<sup>224</sup>, alguns órgãos da justiça eleitoral, no contexto do processo eleitoral, realizaram busca e apreensão de faixas e cartazes, bem como tomaram depoimentos de alunos e interromperam aulas públicas e debates tanto em universidades públicas quanto privadas.

A referida ação foi pautada em dispositivo da Lei das Eleições<sup>225</sup> que veda propaganda eleitoral em universidades públicas e privadas. No entanto, o Ministério Público Eleitoral, órgão responsável por fiscalizar o regular curso das eleições, apresentou petição ao Supremo Tribunal Federal reclamando a nulidade da atuação do juízo eleitoral.

O MPE argumentou que a retirada dos cartazes e interrupção das aulas eram ilegais porque os pronunciamentos dos alunos e docentes universitários não constituíam propaganda eleitoral, senão liberdade de expressão e manifestação do pensamento, frutos da autonomia didática e administrativa das universidades contempladas pela Constituição Federal brasileira.<sup>226</sup>

Reconhecendo a urgência de julgamento devido à proximidade do pleito eleitoral, o STF suspendeu os efeitos judiciais e administrativos que determinaram a coleta do material e de depoimentos de alunos, bem como a interrupção de aulas e debates nos ambientes universitários.

A Missão reconhece a existência de diversas instituições envolvidas no curso do processo eleitoral, em especial, o MPE, que agiu de acordo com o seu mandato de fiscalizar a regularidade das eleições, e o STF, que julgou o processo com a devida celeridade e promoveu a preservação da liberdade de expressão no marco do processo eleitoral.

#### **V. Denúncias concernentes ao processo eleitoral**

Quanto a denúncias relativas a infrações ocorridas durante o processo eleitoral, a Missão constatou que o Ministério Público Federal possui canal denominado Sala de Atendimento ao Cidadão (SAC), por meio do qual a sociedade pode denunciar a ocorrência de infrações presencialmente ou pela internet.<sup>227</sup>

O Ministério Público informou à MOE que, a partir das manifestações nas SACs de todo o Brasil, foram instaurados 15.228 procedimentos eleitorais em 2018.

Ademais, durante sua alocação, a Missão recebeu a informação oriunda do Centro Integrado de Comando e Controle das Eleições (CICCE), órgão da Polícia Federal que compilava as principais infrações eleitorais ocorridas no marco das eleições gerais de 2018. Conforme indicam os gráficos abaixo, os estados onde se verificou a maior quantidade de ocorrências foram Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo.

Ainda segundo as informações, dentre as infrações mais comuns verificadas no período, estão propaganda irregular, com 233 ocorrências registradas, seguida por compra de votos, com 99 casos e violação ao sigilo do voto, 52 vezes.

A Missão julga adequado que o Tribunal tenha ferramenta pública de sistematização de denúncias, que permita que a sociedade e as instituições brasileiras tenham conhecimento das infrações mais frequentes no processo eleitoral, bem como dar seguimento aos procedimentos de apuração.

---

<sup>224</sup> Petição inicial da ADPF nº 548. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADPF548.pdf> Acessado em 10/01/2019

<sup>225</sup> Artigos 24 e 37 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

<sup>226</sup> Artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>227</sup> Ministério Público Federal - Disponível no site <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/sac>.

A Missão também destaca a criação do Pardal, aplicativo tecnológico acessível que permite que qualquer cidadão envie denúncias relacionadas ao processo eleitoral<sup>228</sup>. Essas iniciativas ajudam à Justiça Eleitoral no combate de delitos eleitorais.<sup>229</sup>

As possíveis irregularidades que se registram no aplicativo Pardal são propaganda eleitoral, uso da máquina pública (quando fundos públicos são utilizados para promover determinada ação com fins eleitorais), compras de votos, crimes eleitorais, doações e gastos eleitorais e outros, que podem incluir problemas com o uso da urna eletrônica.

A MOE reconhece as mudanças introduzidas no aplicativo Pardal em face do segundo turno, que permitiram aos eleitores, além de realizar denúncias e registrar a observação na ata, também anexar fotografias da ata no aplicativo.

## VI. Denúncias recebidas pela MOE/OEA

Dentro das funções desempenhadas pela MOE está o dever de escutar todos os atores do processo eleitoral a fim de conhecer suas preocupações e inquietudes referentes à realização das eleições<sup>230</sup>. No marco das eleições gerais brasileiras de 2018, a MOE/OEA recebeu um total de 5 denúncias que estão descritas em ordem cronológica na tabela abaixo:

Denúncias Recebidas pela MOE/OEA			
	Denunciante	Conteúdo	Data
1	Instituto Resgata Brasil	Funcionamento da urna eletrônica	23/08/2018
2	Organização Convergências Brasil	Funcionamento da urna eletrônica	30/08/2018
3	Cidadão brasileiro	Filas longas para votar	7/10/2018
4	Coligação O Povo Feliz de Novo	Violência política, utilização indevida de aplicativos de mensagens instantâneas e financiamento ilegal de campanha eleitoral	22/10/2018
5	Associação Brasileira de Juristas pela Democracia	Utilização indevida de aplicativos de mensagens instantâneas e financiamento ilegal de campanha eleitoral	22/10/2018

1. Em agosto de 2018, a Missão recebeu denúncia do Instituto Resgata Brasil que transmitia preocupação com o voto eletrônico no Brasil. O documento alegava que as urnas eletrônicas não foram projetadas para admitir auditorias externas nem internas. Ademais, questionava a não implementação do voto impresso, apesar da existência de lei que determinava sua adoção.
2. A Organização Convergências, similarmente, demonstrava inquietude com a contagem dos votos computados pela urna eletrônica. A organização também advoga em favor do comprovante impresso de votação, alegando que sua adoção foi aprovada pelo Legislativo embora não implementada pela autoridade eleitoral.

<sup>228</sup> O usuário está sujeito a penalidades caso utilize o aplicativo com má fé.

<sup>229</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Atualização do aplicativo Pardal, disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/eleicoes-2018-aplicativo-pardal-permite-a-eleitor-fiscalizar-e-denunciar-infracoes-na-campanha-eleitoral>

<sup>230</sup> Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Pág. 19. Disponível em [https://www.oas.org/sap/docs/deco/2010/exor0903\\_manual.pdf](https://www.oas.org/sap/docs/deco/2010/exor0903_manual.pdf) Acessado em 04/01/2019.

3. No dia da realização do primeiro turno das eleições gerais, a MOE recebeu denúncia *in locu* de cidadão brasileiro que assinalou a demora para votar em razão da existência de filas excessivamente longas em sua seção eleitoral.
4. Em 22 de outubro, já no âmbito do segundo turno das eleições de 2018, a Missão recebeu, em sua sede em Brasília, integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT) e representantes da coligação O Povo Feliz de Novo. As autoridades partidárias entregaram à MOE documento que manifestava preocupação com o processo demorático em razão do ataque à autoridade eleitoral e às urnas eletrônicas; episódios de violência, agressões físicas e digitais ligados à disputa eleitoral; a difusão massiva de notícias falsas por meio de utilização indevida do *Whatsapp*, aplicativo de mensagem instantânea e possíveis influências indevidas oriundas de financiamento ilegal no marco das campanhas eleitorais.
5. Por fim, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia enviou eletronicamente à MOE solicitação de acompanhamento das investigações a respeito da denúncia de financiamento ilegal de campanha e manipulação de aplicativos de mensagens para envio de notícias falsas conduzidas pelo TSE.

A MOE transmitiu as denúncias recebidas à autoridade eleitoral no dia 24 de outubro de 2018, conforme determina o artigo 2º, b do Acordo de Procedimentos (Acordo TSE nº 26/2017) assinado entre o TSE e a Secretaria-Geral da OEA.

O Tribunal respondeu a Missão por meio do ofício nº 5638 GAB-SPR, emitido em 25 de outubro de 2018. O documento afirmava que: (i) o Supremo Tribunal Federal havia concedido pedido liminar de suspensão do voto impresso no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade nº 5889<sup>231</sup>; (ii) que a questão do uso de aplicativos de mensagens instantâneas em campanhas eleitorais estava sendo devidamente abordado por ações de investigação judicial eleitoral; (iii) que a ocorrência de longas filas para votar se deu de forma pontual e sem prejuízo para o processo eleitoral.

---

<sup>231</sup> A ação direta de inconstitucionalidade nº 5889 foi ajuizada pelo Ministério Público Federal e visava declarar inconstitucional dispositivo da reforma eleitoral que determinava a impressão do comprovante de votação. No dia 06 de junho de 2018, o STF decidiu por suspender o artigo, argumentando que o mesmo botava em risco o sigilo e a liberdade do voto.

## **VII. Descobertas e recomendações**

Registro de candidaturas: Para conferir mais certeza ao processo eleitoral e a seus atores, e reconhecendo que os tempos dos processos judiciais se diferem daqueles previstos pelo calendário eleitoral, a MOE recomenda que a autoridade eleitoral realize julgamento prévio à campanha, com antecedência suficiente para resolver eventuais questionamentos ou recursos que possam surgir. Dessa forma, os candidatos iniciariam seus atos de propaganda quando já saibam que estão aptos a concorrer.

Alistamento eleitoral e biometria: Visando alcançar a projeção realizada pelo TSE, de cadastrar biometricamente 100% do eleitorado até 2022, a Missão recomenda que a autoridade eleitoral explore diversas vias de notificação do eleitorado e continue realizando campanhas massivas de divulgação dos procedimentos com a maior antecedência possível, para que todos os eleitores sejam notificados e tenham tempo hábil de regularizar sua situação, antes de terem seus títulos cancelados.

Nesse mesmo sentido, a Missão sugere que se uniformize os procedimentos de divulgação dos trâmites de revisão do eleitorado a serem implementados pelos TREs, tanto para áreas urbanas quanto rurais, de forma a assegurar que a informação tenha alcance extensivo, atingindo a totalidade do eleitorado de forma homogênea.

## D. FINANCIAMENTO POLÍTICO ELEITORAL

### I. INTRODUÇÃO

O sistema de financiamento político-eleitoral brasileiro vigente para as eleições de 2018 é fruto da promulgação de série de leis editadas entre os anos de 2015 e 2017 no país<sup>232</sup>. Tais normas, implementadas pela primeira vez em eleições gerais no processo eleitoral de 2018, pretendiam reformar os mecanismos de financiamento de partidos e campanhas eleitorais a fim de limitar a influência do poder econômico no processo eleitoral brasileiro.

Primeiramente, em 2015, o STF, mais alto Tribunal na hierarquia do Poder Judiciário brasileiro, determinou que as doações de empresas privadas a campanhas eleitorais eram inconstitucionais.<sup>233</sup> Dessa forma, a partir da proibição do financiamento de empresas, o Poder Legislativo emitiu, nos dois anos seguintes, leis que inauguraram uma série de novas modalidades de arrecadação de fundos para as campanhas.

A esse respeito, o Congresso Nacional aprovou a criação de fundo público denominado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>234</sup>. O valor é disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral, e para as eleições de 2018, correspondeu à quantia de R\$ 1.716.209.431,00<sup>235</sup>.

A reforma eleitoral também estabeleceu novas obrigações de prestações de contas, regras para autofinanciamento de campanhas e doações de pessoas físicas, bem como determinou limites de gastos para campanhas eleitorais, que variam a depender do cargo almejado. As próximas seções do presente informe aprofundam os aspectos do sistema de financiamento político-eleitoral brasileiro e destacam o impacto das alterações mencionadas para as eleições gerais do Brasil em 2018.

### II. SISTEMA DE FINANCIAMENTO E MARCO JURÍDICO

O modelo de financiamento eleitoral brasileiro é misto, de forma que conta com recursos público e privados, e é regido pelas seguintes normativas:

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988	Traz disposições gerais sobre criação de partidos políticos, fundo partidário, prestação de contas, proibição de financiamento estrangeiro, entre outras. <sup>236</sup>
Lei nº 9.096/1995	Dispõe sobre partidos políticos.
Lei nº 9.504/1997	Estabelece normas para as eleições (os artigos 17 a 32 abordam a prestação de contas eleitorais).

<sup>232</sup> Emenda Constitucional nº 97/2017 e leis nº 13.165/2015, 13.487/2017 e 13.488/2017. Tais normas alteram dispositivos das leis que regulam o processo eleitoral brasileiro, principalmente, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997 e o Código Eleitoral (Lei nº 4737/1965).

<sup>233</sup> A decisão foi proferida pelo STF no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil. Em síntese, os ministros decidiram que as doações de empresas desequilibravam a disputa eleitoral ferindo o princípio da isonomia entre os candidatos.

<sup>234</sup> Artigo 16-C da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>235</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> Acessado em: 21/01/2018

<sup>236</sup> O artigo 17 da Constituição Brasileira de 1988 se dedica aos partidos políticos.

Instrução Normativa Conjunta RFB/TSE nº 1.019/2010	Dispõe sobre atos, perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), dos comitês financeiros de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos.
Lei nº 13.165/2015	Reforma que reduz os custos das campanhas eleitorais, simplifica a administração dos partidos políticos e incentiva a participação das mulheres.
Resolução TSE nº 23.546/2017	Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos da Lei nº 9.096/1995.
Resolução TSE nº 23.553/2017	Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.
Emenda Constitucional nº 97/2017	Altera a Constituição Federal para estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.
Lei nº 13.487/2017	Institui o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extingue a propaganda partidária no rádio e na televisão.
Lei nº 13.488/2017	Dispõe sobre a regulamentação do acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão.
Resolução TSE nº 23.568/2018	Estabelece diretrizes para a gestão e distribuição dos recursos do FEFC aos partidos políticos.
Comunicado BACEN nº 32.228/2018	Divulga orientações sobre a abertura, a movimentação e o encerramento de contas de depósitos à vista de partidos políticos e de candidatos, bem como sobre os extratos eletrônicos dessas contas.

### III. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO POLÍTICO-ELEITORAL

#### 1. Equidade do Sistema de Financiamento

##### 1.1. Financiamento Público

##### Financiamento Público Direto

O Fundo Partidário<sup>237</sup> é o fundo especial de assistência financeira depositada mensalmente pelo Tesouro Nacional aos partidos políticos que tenham estatuto registrado no TSE<sup>238</sup> e prestação de contas regular perante a Justiça Eleitoral<sup>239</sup>. O valor é constituído por recursos públicos e privados oriundos de dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e os demais recursos

<sup>237</sup> Artigos 38 a 44 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/1995).

<sup>238</sup> Artigo 7º § 2º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/1995).

<sup>239</sup> Artigo 37-A da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/1995).

financeiros atribuídos<sup>240</sup>, e para as eleições gerais de 2018, correspondia à quantia de R\$888.735.090,00<sup>241</sup>.

Cabe destacar que o fundo partidário não é diretamente destinado ao financiamento de campanhas, mas à manutenção dos gastos dos partidos. De acordo com a Lei dos Partidos Políticos<sup>242</sup>, 5% do total será assignado, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos, enquanto os outros 95% serão distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Apesar de o Fundo Partidário não ser inovação para as eleições gerais de 2018, a reforma eleitoral introduziu algumas alterações em suas regras de distribuição. Primeiro, após o advento da Lei nº 13.165/2015, os partidos estão obrigados a respeitarem os limites de 50% da destinação dos fundos para seu órgão nacional e 60% para seus organismos estaduais e municipais, bem como a reservarem o mínimo de 5% dos recursos para a criação e manutenção de programas de fomento à participação das mulheres na política.<sup>243</sup>

Ademais, a Emenda Constitucional nº 97/2017 instaurou a denominada cláusula de desempenho, a ser implementada progressivamente entre os processos eleitorais de 2018 e 2022<sup>244</sup>. O dispositivo determina que, para que tenham acesso aos recursos do fundo partidário, os partidos deverão preencher um dos dois requisitos ilustrados na tabela abaixo:

2018	
Número de deputados federais	% de votos
Ao menos 9 deputados federais de 9 estados diferentes	Ao menos 1,5% do total de votos da Câmara dos Deputados em pelo menos 9 estados e pelo menos 1% dos votos de cada um desses estados
2022	
Número de deputados federais	% de votos
Ao menos 11 deputados federais de 9 estados diferentes	Ao menos 2% do total de votos da Câmara dos Deputados em pelo menos 9 estados e pelo menos 1% dos votos de cada um desses estados
2026	
Número de deputados federais	% de votos

<sup>240</sup> Artigo 38 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/1995).

<sup>241</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Informação disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/fundo-partidario-distribuiu-mais-de-r-62-milhoes-em-duodecimos-aos-partidos-em-janeiro>. Acessado em 20/01/2018.

<sup>242</sup> Artigo 41-A da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/1995).

<sup>243</sup> Artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/1995).

<sup>244</sup> Artigo 17 §3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Ao menos 13 deputados federais de 9 estados diferentes	Ao menos 2,5% do total de votos da Câmara dos Deputados em pelo menos 9 estados e pelo menos 1,5% dos votos de cada um desses estados
<b>2030</b>	
<b>Número de deputados federais</b>	<b>% de votos</b>
Ao menos 15 deputados federais de 9 estados diferentes	Ao menos 3% do total de votos da Câmara dos Deputados em pelo menos 9 estados e pelo menos 2% dos votos de cada um desses estados

A grande novidade para as eleições de 2018 foi a criação de fundo público especialmente destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, denominado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>245</sup>. Para as eleições gerais de 2018, o FEFC correspondia ao total de R\$ 1.716.209.431,00<sup>246</sup>, e seguiu os seguintes critérios de repartição<sup>247</sup>:

<b>Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)</b>	
<b>48%</b>	Divididos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados em agosto de 2017.
<b>35%</b>	Divididos entre os partidos com pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção dos votos obtidos em 2014.
<b>15%</b>	Divididos na proporção do número de representantes no Senado Federal em agosto de 2017.
<b>2%</b>	De forma igualitária entre todos os partidos registrados

O regime de financiamento público de campanhas determina que os critérios de distribuição dos recursos dentro dos partidos estarão a cargo de seus órgãos de direção executiva nacional e deverão ser amplamente divulgados pelos mesmos<sup>248</sup>, bem como comunicados ao Tribunal Superior Eleitoral.<sup>249</sup> Em outras palavras, a definição dos métodos de repartição do fundo aos candidatos é decisão interna das agremiações partidárias que não enseja análise de mérito do TSE, à exceção da quota de gênero, inovação no processo eleitoral que corresponde a 30% da quantia total (orientação emitida por meio da Consulta TSE nº 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018).<sup>250</sup>

Sendo assim, a Missão constatou que o mecanismo de distribuição escolhido para designar os recursos públicos destinados a financiar partidos e campanhas foi aquele que leva em conta os resultados do último processo eleitoral. No caso do Fundo Partidário, 95% de seu valor é baseado no percentual de representantes eleitos no processo eleitoral anterior, enquanto para o FEFC, essa cifra

<sup>245</sup> Artigo 16-C da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>246</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> Acessado em 20/01/2018.

<sup>247</sup> Artigo 16-D da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>248</sup> Artigo 16-C § 7º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>249</sup> Artigo 6º §3º da Resolução nº 23.568/2018.

<sup>250</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> Acessado em: 20/01/2018.

atinge a marca de 98%. A MOE destaca que tal procedimento de repartição de recursos, a partir do qual a maior bancada receberá a maior quantidade de fundos, pode vir a favorecer as forças políticas já representadas no Congresso Nacional, o que restringe a possibilidade de renovação política.

### **Financiamento Público Indireto**

A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão constitui outra forma de financiamento público prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro<sup>251</sup>. A MOE observou que, tal como a maioria dos recursos dos fundos partidário e eleitoral mencionados acima, a divisão do tempo de propaganda na televisão e no rádio também respeita o tamanho das bancadas de cada partido ou coligação na Câmara dos Deputados.

Dessa forma, 10% do tempo total será distribuído de forma igualitária entre todos os candidatos na disputa, enquanto 90% serão proporcionalmente designados de acordo com o número de representantes do partido ou coligação na Câmara dos Deputados. Em caso de eleições majoritárias<sup>252</sup>, o tempo é calculado levando em conta apenas a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação, enquanto que para eleições proporcionais, todos as agremiações partidárias que compõem a coligação serão contabilizadas.<sup>253</sup>

O ordenamento brasileiro também prevê que, na hipótese de haver segundo turno no marco das eleições do Presidente da República e governadores dos estados, o acesso ao horário eleitoral gratuito na televisão e rádio será igualmente repartido entre os dois candidatos que disputam o pleito.<sup>254</sup>

A Missão atenta para o fato de que, assim como ocorre como financiamento público direto, o sistema de financiamento público indireto brasileiro poderia fomentar o fortalecimento de partidos que já estão no poder, já que lhes concede maior espaço de publicidade no horário eleitoral gratuito. A Missão recebeu questionamentos de organizações políticas que expressaram que tal forma de designação de recursos teria potencial de inibir o desenvolvimento de novas forças políticas.

No entanto, a MOE identificou que apesar de existir uma distribuição desigual dos recursos dos fundos de financiamento direto e indireto, o recebimento de tal montante não se refletiu nos resultados eleitorais.

## **1.2. Financiamento Privado**

### **Doações de pessoas físicas**

O sistema de financiamento político-eleitoral brasileiro admite a doação de pessoas físicas a campanhas eleitorais, desde que a contribuição esteja limitada a 10% da renda do doador aferida no ano anterior à eleição.<sup>255</sup>

---

<sup>251</sup> Artigo 44 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>252</sup> Todos os cargos do executivo (prefeitos, governadores, presidente) e os Senadores da República são eleitos conforme sistema de eleições majoritárias.

<sup>253</sup> Artigo 47, §2º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>254</sup> Artigo 49 §2º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>255</sup> Artigo 23 §1º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

## **Autofinanciamento**

No marco do processo eleitoral de 2018, o TSE publicou resolução que permite aos candidatos utilizar recursos próprios para financiar integralmente sua campanha, desde que observado o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre.<sup>256</sup>

Esse assunto, no entanto, foi motivo de discussão no Congresso Nacional. Em 2015<sup>257</sup>, o Poder Legislativo havia determinado que o único limite aplicável ao autofinanciamento era o teto legal de gastos de campanha para cada cargo eletivo. Assim, os candidatos poderiam financiar integralmente suas campanhas com recursos próprios.

No entanto, o Congresso Nacional voltou a discutir o tema depois das eleições municipais de 2016, e acabou por decidir, em 2017, que se aplicariam ao autofinanciamento os parâmetros da contribuição de pessoa física, valores limitados a 10% da renda do doador no ano anterior.

Tal decisão esbarrou em veto presidencial, o que fez com que a discussão retornasse e a matéria não fosse aplicável para as eleições de 2018, em razão do princípio da anualidade<sup>258</sup>. Como consequência, a regra válida para o processo eleitoral de 2018 foi aquela que autoriza os candidatos a financiarem 100% de suas campanhas com recursos próprios. No entanto, para as próximas eleições, se aplicará o limite de 10% da renda do candidato.

A Missão reconhece os esforços das autoridades brasileiras para buscar opções que permitam fornecer maior equidade aos candidatos no processo eleitoral.

## **Financiamento Privado Coletivo**

As leis que alteraram o esquema de arrecadação de fundos para partidos e campanhas eleitorais também inauguraram modalidade de financiamento privado coletivo. Também conhecido como *Crowdfunding*, o mecanismo viabiliza doações por meio de *websites* e aplicativos eletrônicos, desde que no âmbito de plataformas cadastradas no TSE e respeitando requisitos de identificação da origem do dinheiro e transparência dos valores recebidos.<sup>259</sup>

Antes da inovação legislativa, doações somente poderiam ser feitas diretamente ao candidato e ao partido, sem o intermédio de empresas e páginas especializadas nesse tipo de arrecadação. A doação poderá ser feita via boleto, cartão de crédito ou dinheiro em espécie.

A fim de evitar irregularidades nessa modalidade de doação, a resolução que a estabeleceu trouxe uma série de procedimentos que devem ser seguidos para garantir sua transparência. Além do cadastro da empresa na Justiça Eleitoral e da identificação obrigatória do doador, a norma determina uma série de requisitos, tais como a disponibilização de lista de doadores com a respectiva quantia e a emissão obrigatória de recibo.<sup>260</sup>

A Missão destaca a importância da ampliação das formas de financiamento de campanhas e reconhece os esforços da Justiça Eleitoral em aplicar os mecanismos de promoção da transparência às novas modalidades de arrecadação de recursos.

---

<sup>256</sup> Artigo 29 §1º, da Resolução TSE nº 23.553.

<sup>257</sup> Artigo 2º da lei 13.165/2015 que acrescentou o artigo 23 §1º -A à Lei das Eleições.

<sup>258</sup> O artigo 16 da Constituição brasileira determina que qualquer dispositivo que pretender alterar as regras eleitorais deve ser editado um ano antes das eleições.

<sup>259</sup> Artigo 23 §4º, inciso IV da Lei 9.504/1997 e artigo 23 da Resolução TSE nº 23.553.

<sup>260</sup> Artigo 23 da Resolução TSE nº 23.553.

## Comercialização de bens e serviços

A reforma incluiu modalidade de financiamento denominada comercialização de bens e serviços<sup>261</sup>, de forma a conceder aos partidos ou candidatos a possibilidade de comercializarem bens e serviços ou promoverem eventos para arrecadarem fundos para a campanha eleitoral. Para tal, o partido político ou o candidato deve comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de 5 dias úteis à Justiça Eleitoral, que poderá determinar sua fiscalização, além de manter à disposição da Justiça Eleitoral a documentação necessária à comprovação de sua realização e de seus custos, despesas e receita obtida.<sup>262</sup>

Cabe assinalar que tais valores arrecadados são considerados doações de pessoas físicas, estão sujeitos à emissão de recibos eleitorais e devem observar o limite de 10% da renda anual declarada pelo doador em 2017, bem como serem integralmente depositado na conta de campanha antes de ser utilizado.<sup>263</sup>

## Vedações

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil<sup>264</sup>, declarou inconstitucionais o artigo 24 da Lei das Eleições e artigo 31 da Lei dos Partidos Políticos que autorizava as doações empresariais para campanhas política. Por maioria, o TSE concordou que as doações de empresas aumentava a influência do poder econômico e terminava por afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. A mudança foi então incorporada pela Lei nº 13.165/2015, um dos pilares da reforma política.

A mesma lei, no entanto, trouxe artigo que acrescentava a permissão de doações ocultas para campanhas eleitorais na Lei das Eleições<sup>265</sup>. No entanto, a constitucionalidade de tal dispositivo também foi questionada no STF, em nova Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>266</sup>, novamente ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil. O STF decidiu por seu desacordo com as normas constitucionais, afirmando que o sigilo em questão violava os princípios da publicidade e da moralidade.

Dessa forma, as doações de empresas, que eram a maior fonte de financiamento de campanhas eleitorais até 2014, foram proibidas. A Missão destaca os esforços das autoridades brasileiras visando a editar regulamentação que proporciona maior equidade entre os competidores no marco do processo eleitoral.

Soma-se à tal disposição as vedações elencadas pelo artigo 24 da Lei das Eleições, que se referem a recursos oriundos de entidade ou governos estrangeiros, sindicatos, organizações religiosas, entidades esportivas, entre outras.<sup>267</sup> Cabe também mencionar que o Código de Ética e Disciplina da

<sup>261</sup> Artigo 23 §4º, inciso V da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>262</sup> Artigo 32 da Resolução TSE nº 23.553.

<sup>263</sup> *Id.*

<sup>264</sup> Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) nº 4.650.

<sup>265</sup> Artigo 28 §12 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>266</sup> Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) nº 5.394.

<sup>267</sup> Artigo 24 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições). A vedação engloba: entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos públicos; recurso próprio de candidato concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) determina que os serviços de advocacia não poderão ser usados para fins político-partidários ou eleitorais.<sup>268</sup>

Após enumerar as fontes proibidas de financiamento de campanhas eleitorais, o ordenamento brasileiro determina que os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados por partidos políticos e candidatos, de forma que, quando recebidos, devem ser transferidos ao Tesouro Nacional.<sup>269</sup>

O marco regulatório demonstra que tanto o Legislativo quanto o Tribunal Superior Eleitoral atenderam as preocupações com o montante e procedência dos recursos destinados a financiar partidos e campanhas. Tais restrições contribuem para a realização de uma competição eleitoral que promova a igualdade de força entre os candidatos.

### 1.3. Limites de Gastos Eleitorais

A reforma que alterou as regras de financiamentos político-eleitoral no Brasil introduziu limites de gastos para campanhas eleitorais<sup>270</sup>, até então inexistentes no ordenamento do país. Os limites referentes a cada cargo estão ilustrados na tabela abaixo:

Cargo	Valor
Presidente	R\$70.000.000
Governadores <sup>271</sup>	R\$2.800.000 - R\$21.000.000 (a depender da quantidade de eleitores do estado da Federação)
Senador da República	R\$2.500.000 - R\$5.600.000 (a depender da quantidade de eleitores do estado da Federação)
Deputado Federal	R\$2.500.000
Deputado Estadual	R\$1.000.000

Destaque-se que, para as eleições de Presidente e Governador, nos casos em que haja segundo turno, o limite será 50% do fixado para o primeiro turno.

A Missão ressalta que a providência de impor teto de gastos a campanhas eleitorais aprovada pelo Congresso Nacional promove a equidade entre os candidatos que disputam as eleições.

### 1.4 Proibição do Uso Indevido de Recursos Públicos

O ordenamento brasileiro traz dispositivos que estabelecem as condutas vedadas aos agentes públicos no contexto das campanhas eleitorais, de forma a evitar o uso impróprio de recursos públicos e a influência da administração pública no favorecimento de determinada candidatura. Os

---

que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público; sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos e estejam sendo beneficiadas com recursos públicos; cartórios de serviços notariais e de registro; entidades esportivas; pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político; moedas virtuais; pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de permissão pública.

<sup>268</sup> Artigo 30, parágrafo 3º do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil.

<sup>269</sup> Artigo 24 §4º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>270</sup> Artigos 5º-7º da Lei nº 13.488/2017.

<sup>271</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/limites-legais-de-campanha>

artigos 73 a 78 da Lei das Eleições apresentam regras, restrições e proibições para membros do governo e empresas públicas que passam a vigorar a 3 meses das eleições.

As condutas vedadas vão desde a nomeação de funcionários públicos até o repasse de recursos para Estados. Os candidatos não podem, por exemplo, comparecer em inaugurações de obras públicas, nem realizar atos de propaganda institucional, entre outros.<sup>272</sup>

## **2. Transparência do Sistema de Financiamento**

### **2.1. Introdução**

Após o registro do candidato junto à Justiça Eleitoral, o partido e os candidatos devem proceder à abertura das contas bancárias específicas para cada fundo - partidário e eleitoral<sup>273</sup>. Dessa forma, se poderá iniciar o processo de arrecadação dos recursos financeiros e os gastos de campanha eleitoral.

O marco legal brasileiro impõe que toda a movimentação financeira de campanha, ou seja, qualquer arrecadação de recursos em dinheiro e aquelas estimáveis em dinheiro, deve ser munida de recibo no qual conste as informações do doador, do destinatário e da quantia depositada.

Os extratos eletrônicos contendo a movimentação financeira das contas bancárias abertas para as campanhas eleitorais pelos partidos políticos e pelos candidatos devem ser encaminhados pelas instituições financeiras aos órgãos da Justiça Eleitoral e ao Ministério Público, para instrução dos respectivos processos de prestação de contas e divulgação para consulta pública no website do TSE.<sup>274</sup>

### **2.2. Prestação de contas**

De acordo com as regras brasileiras de financiamento político-eleitoral, as prestações de contas referentes a gastos de campanhas devem ser realizadas pelos candidatos e órgãos partidários à Justiça Eleitoral<sup>275</sup>, sendo sempre acompanhadas de extratos de comprovação de toda e qualquer movimentação de recursos financeiros empregados para tais fins.<sup>276</sup>

### **Declaração de Bens de Candidatos**

De acordo com a legislação eleitoral brasileira, a declaração de bens dos candidatos que pretendem disputar as eleições é obrigatória, sendo condição indispensável ao processo de registro junto à Justiça Eleitoral.<sup>277</sup> As informações declaradas pelos candidatos são utilizadas pela autoridade eleitoral para a fiscalização da utilização de recursos próprios (autofinanciamento) às campanhas, valores que serão inspecionados no momento do exame das contas dos partidos e campanhas.

Em agosto de 2018, a Missão recebeu, de diferentes atores, preocupações quanto à decisão do TSE que promoveu mudanças no sistema de apresentação de bens dos candidatos.<sup>278</sup> As mudanças diminuía as exigências requeridas pela autoridade eleitoral no momento da declaração patrimonial

---

<sup>272</sup> Artigo 73-78 da Lei nº 9.504/1997(Lei das Eleições).

<sup>273</sup> Artigo 22 da Lei nº 9.504/1997(Lei das Eleições) e Artigo 11 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>274</sup> Artigo 28 §1º da Lei nº 9.504/1997(Lei das Eleições).

<sup>275</sup> Artigo 48 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>276</sup> Artigo 28 da Lei nº 9.504/1997(Lei das Eleições).

<sup>277</sup> Artigo 94 §1º VI da Lei nº 4737/65 (Código Eleitoral).

<sup>278</sup> Informação de imprensa – Folha de SP - Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/tse-reduz-transparencia-sobre-bens-de-candidatos.shtml> Acessado em: 23/01/2018.

dos competidores. A Missão constatou, no entanto, que a decisão foi revertida pelo próprio Tribunal, que chamou os candidatos a atualizarem seus dados de patrimônio.<sup>279</sup>

A esse respeito, a Missão entende que a apresentação detalhada do patrimônio dos competidores é requisito indispensável para combater a corrupção e promover a transparência na política.

### **Detalhes da prestação de contas**

Na sua formalização, a prestação de contas deverá ser assinada: (a) pelo candidato titular e vice, se houver, pelo administrador financeiro, se constituído, pelo presidente e tesoureiro do partido político, na hipótese de prestação de contas de partido político e pelo profissional habilitado em contabilidade.<sup>280</sup>

A prestação de contas é elaborada por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE)<sup>281</sup>. A Missão verificou que o SPCE Cadastro<sup>282</sup> é mecanismo desenvolvido pela Justiça Eleitoral para permitir que candidatos e partidos políticos realizem a prestação de contas de suas campanhas eleitorais, e deverá ser instalado no computador do usuário para preenchimento das informações e envio eletrônico, observados os seguintes prazos:

<b>Prestação de Contas</b>	<b>Prazo de Envio</b>
Relatórios financeiros de campanha	Até 72 horas após o recebimento
Prestação de contas parciais	De 09/9 a 13/9/2018
Prestação de contas final	Até 06/11/2018
Prestação de contas final	Até 17/11/2018

A apresentação das contas obedece a requisitos específicos, tais como contribuições e gastos diretos ou indiretos, acompanhadas pelos respectivos recibos eleitorais, a fim de informar à Justiça Eleitoral a origem e o destino desses recursos. Ademais, devem ser apresentados extratos de contas bancárias e notas fiscais, com a indicação dos seus valores e remetentes.

Quanto às contas de exercício dos partidos políticos, exige-se uma prestação de conta única em 30 de abril do ano subsequente à eleição, para que sejam enviadas pela autoridade eleitoral a Receita Federal.<sup>283</sup>

### **Mecanismos de impugnação das prestações de contas**

Após a apresentação das contas, a Justiça Eleitoral disponibilizará as informações das movimentações financeiras de partidos e campanhas em sua página na internet, de forma que qualquer interessado, partido político ou coligação, candidato e o Ministério Público terá a faculdade de realizar impugnação no prazo de três dias.<sup>284</sup>

<sup>279</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/candidatos-poderao-atualizar-dados-sobre-patrimonio-declarado-a-partir-desta-segunda-20> Acessado em: 23/01/2018.

<sup>280</sup> Artigo 48 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>281</sup> Artigo 9 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>282</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/instalacao-do-sistema-de-prestacao-de-contas-eleitorais-spce-cadastro> Acessado em: 23/01/2019.

<sup>283</sup> Artigo 29 §4º, a, da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>284</sup> Artigo 59 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

A Missão considera que o sistema de publicação das contas dos candidatos e partidos fornece maior transparência ao processo eleitoral ao permitir que os cidadãos tenham pleno acesso às informações financeiras das campanhas. A Missão foi alertada que o prazo de três dias para realizar a impugnação pode ser considerado curto, especialmente em um processo eleitoral que contou com mais de 29.000 candidaturas.<sup>285</sup>

### **2.3. Supervisão e controle de contas**

Durante o processo eleitoral, à Justiça Eleitoral é facultado o poder de fiscalizar a arrecadação e a aplicação de recursos visando a análise das prestações de contas.

Ultrapassado o procedimento de análise técnica prévia descrito, por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais, em caso de não haver qualquer impugnação de nenhuma parte interessada, o Ministério Público Eleitoral emitirá parecer favorável a apresentação das contas, que serão, então, julgadas sem a realização de diligências pela Justiça Eleitoral.<sup>286</sup>

A lei eleitoral está desenhada para permitir que o interessado corrija as irregularidades detectadas<sup>287</sup>. Quando necessário, a Justiça Eleitoral poderá chamar os partidos ou candidatos a complementarem as informações no prazo de três dias<sup>288</sup>. Quando as falhas identificadas pela autoridade eleitoral não forem corrigidas pelos candidatos ou partidos, a autoridade judicial poderá, em última instância, determinar a quebra de seus sigilos fiscal e bancário, bem como dos doadores ou fornecedores da campanha.

A Missão foi informada de que os valores de recursos públicos a serem fiscalizados pela Justiça Eleitoral em 2018 são notoriamente maiores do que aqueles referentes às eleições de 2014<sup>289</sup>. Segundo dados obtidos por especialistas da MOE, no entanto, a equipe de fiscalização da autoridade eleitoral, tanto a nível federal quanto regional, não foi suficientemente incrementada.

Tendo em vista que a reforma eleitoral promoveu aumento dos recursos públicos despendidos a partidos e campanhas eleitorais, a Missão considera positivo o esforço da autoridade eleitoral de aumentar também os recursos humanos e financeiros responsáveis pela análise das contas eleitorais.

### **2.4. Regime de sanções**

A responsabilidade eleitoral decorre de atos ilícitos e sujeitos a sanções que variam de multas até, em casos mais extremos, declaração de inelegibilidade ou cassação de registro, diploma ou mandato daquele que agiu com irresponsabilidade eleitoral. Os candidatos são solidariamente responsáveis com seus administradores financeiros e com os profissionais de contabilidade de sua campanha<sup>290</sup>. Isso significa dizer que a legislação brasileira determina que todos são igualmente encarregados da veracidade das informações financeiras e contábeis.

---

<sup>285</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acessado em 22/01/2019.

<sup>286</sup> Artigo 69 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>287</sup> Artigo 72 §6º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>288</sup> Artigo 72 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>289</sup> Informação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>290</sup> Artigo 21 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

## **Financiamento público**

O regime de sanções que busca coibir irregularidades na utilização de recursos provenientes dos fundos públicos de partidos e campanhas eleitorais determina que os partidos que descumprirem as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos perderá o direito de recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte.<sup>291</sup> O sistema também prevê que o descumprimento das normas legais enseja a responsabilização pessoal dos dirigentes partidários.

A sanção será aplicada no ano seguinte ao julgamento das contas. O partido será instado a retornar o valor apontado como irregular ou terá desconto em suas quotas do Fundo Partidário. O ordenamento brasileiro também prevê prescrição do processo de prestação de contas. Isso significa dizer que o Tribunal terá cinco anos para realizar o julgamento, quando perderá a possibilidade de punir o partido, ainda que observadas irregularidades em sua prestação de contas.<sup>292</sup>

O julgamento da prestação de contas não afasta que ilícitos antecedentes ou vinculados possam ser apurados em sede própria, tendo previsão para cassação do registro do partido em decorrência de irregularidades no financiamento e previsão de representação do Ministério Público por abuso de poder econômico, apropriação indébita ou qualquer outro crime tipificado na legislação brasileira.<sup>293</sup> A não apresentação das contas ensejará a perda do direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário do ano seguinte<sup>294</sup>.

Além disso, não publicar as contas também impede diplomação dos eleitos e a obtenção da certidão de quitação das obrigações eleitorais pelo tempo que perdurar a omissão<sup>295</sup>. Se, por fim, as contas do candidato são julgadas não prestadas, será aplicada ação de execução para recuperação dos recursos públicos.

## **Limites de gastos**

O descumprimento dos limites de gastos em campanhas estabelecidos por lei para cada cargo eleitoral implicará no pagamento de multa de valor equivalente a 100% da quantia que ultrapassar o teto<sup>296</sup>. Os partidos que desrespeitarem tais normas também serão sancionados, de forma que perderão o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte, sem prejuízo de que seus candidatos respondam por abuso de poder econômico, hipótese que poderia ensejar a cassação do registro ou do diploma que lhe concedeu acesso ao cargo.<sup>297</sup>

## **Desaprovação de contas**

A falta de prestação de contas implicará julgamento que classifica o ato como “não prestação”, o que tem consequências diferentes da aprovação, da aprovação com ressalvas e da desaprovação, que são as outras situações possíveis.

O uso de recursos financeiros para a arrecadação ou para o pagamento de gastos eleitorais que não provenham das contas eleitorais específicas implicará a desaprovação da prestação de contas do partido político ou do candidato.

---

<sup>291</sup> Artigo 77 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>292</sup> Artigo 77 §6º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>293</sup> Artigo 77 §4º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>294</sup> Artigo 25 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>295</sup> Artigo 29 § 2º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e artigo 83 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>296</sup> Artigo 18-B da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>297</sup> Artigo 77 §4º da Resolução TSE nº 23.553/2017 e artigo 22, XIV da Lei Complementar 64/90.

Os candidatos que tiverem as contas de campanha desaprovadas poderão ser investigados por eventuais crimes de abuso do poder econômico, após a Justiça Eleitoral encaminhar cópia do processo ao Ministério Público Eleitoral. Os partidos políticos que, por si ou por intermédio dos respectivos comitês financeiros, tiverem as contas desaprovadas perderão o direito ao recebimento de quotas do Fundo Partidário no ano seguinte, após a decisão transitar em julgado, por período entre um e doze meses. Além disso, os dirigentes dos partidos ou comitês financeiros podem ser responsabilizados pessoalmente por infrações.

### **Financiamento privado**

As doações financeiras de pessoas físicas a candidatos não se submetem à obrigatoriedade de emissão de recibo eleitoral mas devem ser comprovadas, obrigatoriamente, por meio de documento bancário que identifique os doadores por meio de seu número de Cadastro de Pessoa Física (CPF), sob pena de configurar o recebimento de recursos de origem não identificada.<sup>298</sup>

### **2.5. Acesso à informação**

A legislação brasileira prevê que os partidos políticos, coligações e candidatos são obrigados a divulgar, em portal criado pela Justiça Eleitoral, todas as informações relativas a seus gastos e movimentações financeiras.<sup>299</sup> A Missão reconhece a criação de ferramenta que promove a transparência do sistema de financiamento eleitoral, denominada *DivulgaCandContas*.

O *DivulgaCanContas* é sistema online no qual são divulgadas todas as informações sobre candidaturas e contas dos candidatos e partidos políticos em todo o Brasil. Por meio do instrumento, é possível verificar a situação e dados biográficos de cada competidor da disputa eleitoral, bem como a discriminação dos gastos e doações realizados até o momento.

A Missão constatou que a ferramenta está disponível para todos os cidadãos, o que fortalece a confiança da sociedade no processo eleitoral. Os dados exibidos são atualizados três vezes ao dia e não há necessidade de cadastro prévio ou autenticação de usuário para o seu acesso, de forma que a sociedade pode exercer o controle sobre os recursos arrecadados e os gastos realizados de todos os candidatos. Após observar o funcionamento do sistema, a MOE destaca que o sistema é uma ferramenta de transparência extremamente eficaz que deve servir de modelo para outras democracias do continente.

Ademais, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI, regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas. O artigo 9º dessa lei instituiu como um dever do Estado a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC<sup>300</sup>.

As plataformas [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br) e [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br) são sites de acesso livre, no qual o cidadão pode consultar os pedidos de informação realizados por qualquer cidadão aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal e suas respectivas respostas, bem como encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado.

<sup>298</sup> Artigo 23 §4º-A da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>299</sup> Artigo 28 §4º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>300</sup> Serviço de Informações ao Cidadão – SIC - <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>

Caso não seja possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade tem até 20 dias para atender ao pedido, prazo que pode ser prorrogado por mais 10 dias, se houver justificativa expressa. Para que o direito de acesso seja respeitado, a Lei estabeleceu que todos os órgãos e entidades públicos devem indicar um dirigente para verificar o cumprimento da Lei na instituição.<sup>301</sup>

### **3. Descobertas e recomendações**

A Missão destaca que os aportes legais trazidos pela reforma político-eleitoral implementada pelo Brasil em matéria de controle dos recursos utilizados por partidos e campanhas políticas representam avanço relevante em favor da transparência do sistema de financiamento.

Da mesma forma, a Missão felicita o Tribunal Superior Eleitoral por suas ferramentas que facilitam e tornam transparente o registro de receitas e despesas declarados pelos candidatos e partidos políticos. A plataforma *DivulgaCandContas* constitui importante avanço para por à disposição da sociedade informações sobre o uso dos recursos das campanhas eleitorais.

Ao mesmo tempo, a contribuição fornecida pelo Estado, subsídios eleitorais e financiamento privado, facilita a revisão das informações pelo Ministério Público e o TSE e aproxima o cidadão do processo eleitoral.

A Missão destaca a criação do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, que promove o intercâmbio de dados com órgãos de fiscalização do Estado na busca efetiva e eficaz de irregularidades nas prestações de contas.

A grande maioria dos recursos é repartida com base no critério do desempenho eleitoral do partido na última eleição. Dessa forma, a MOE recomenda continuar revisando os métodos de distribuição de tais fundos a fim de promover condições mais equitativas entre os candidatos.

A legislação eleitoral brasileira não prevê critérios homogêneos de distribuição de recursos dentro dos partidos políticos, apesar dos fundos serem provenientes de fundos públicos. A MOE sugere que o legislador realize reflexão sobre a precisão da regulamentação atual.

Apesar do aumento dos recursos públicos destinados a financiar campanhas eleitorais no Brasil, a equipe que fiscaliza o repasse e a utilização de tais fundos não foi ampliada. O fortalecimento do controle dificultaria a entrada de dinheiro de origem desconhecida na política e, por conseguinte, a corrupção eleitoral e tráfico de influência, o que poderia promover o restabelecimento da confiança da sociedade brasileira no sistema político. A MOE recomenda, portanto, que o Tribunal fortaleça sua capacidade de supervisão incrementando os recursos humanos e financeiros destinados a tal atividade.

A Missão considera que o país se beneficiaria de reflexão sobre seus mecanismos de sanções. O regime de penalidades prescrito pelo ordenamento brasileiro poderia contar com maior rigorosidade diante da falta de cumprimento das regras de utilização de recursos públicos por partidos e campanhas.

---

<sup>301</sup> Artigo 40 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

## E. DIREITO À INFORMAÇÃO E LIBERDADE DE EXPRESSÃO

### Introdução

O direito à liberdade de expressão, particularmente a liberdade de expressar opiniões políticas e participar do debate público, é uma condição essencial para qualquer processo eleitoral em um sistema democrático.<sup>302</sup> A existência de eleições livres e transparentes depende de que os eleitores possam exercer o seu direito de expressar e divulgar opiniões e informações políticas, bem como receber todas as informações plurais e suficientes de que necessitam para exercer o seu direito de voto.

No Brasil, o esquema de meios de comunicação permitiram que as diferentes posturas fossem divulgadas durante a campanha. Os candidatos comunicaram suas plataformas e seus pontos de vista ao eleitorado. Ao mesmo tempo, os jornalistas e os meios de comunicação informaram ao público sobre a campanha eleitoral, bem como suas opiniões sobre esta. Não obstante, no âmbito da legislação em vigor, se registraram ações judiciais contra os meios de comunicação que solicitavam a retirada de conteúdo relacionado às eleições.

Os canais tradicionais de comunicação, rádio e televisão, marcaram as campanhas políticas eleitorais brasileiras nas últimas décadas. No entanto, nessas eleições, a discussão se transferiu de maneira mais intensa para a Internet. O Brasil é o segundo maior usuário desse espaço no continente e o quarto no mundo, com quase 140 milhões de consumidores. Os usuários de Internet por telefonia móvel chegam a 81,4 milhões e espera-se que em 2021 chegue a 112,7 milhões de brasileiros.<sup>303</sup> O acesso às redes permitiu melhorar as condições de equidade entre as partes na competição.

Da mesma forma, o contexto da campanha eleitoral foi marcado pela disseminação de notícias falsas que se espalharam significativamente no segundo turno, atacando as instituições e o sistema eleitoral. Embora esse fenômeno já tivesse sido observado em processos eleitorais em outros países, nas eleições brasileiras apresentaram-se novos desafios, como o uso de sistemas de mensagens privadas para a disseminação massiva de desinformação. Resultaram importantes os esforços realizados pela autoridade eleitoral e pela imprensa para combater as notícias falsas e fornecer informações verdadeiras aos cidadãos. As redes sociais, utilizadas de maneira responsável, podem contribuir para equidade e transparência nos processos eleitorais.

### Marco Legal

A Constituição brasileira reconhece, no artigo 5, IX, o direito à liberdade de expressão: “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. O STF desenvolveu uma linha jurisprudencial desde 2009 que protege o amplo exercício desse direito.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Carta Democrática Interamericana. Artigo 4. “São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.”

<sup>303</sup> The Statistic Portal – Internet usage in Brazil - Statistics and facts – Demographics and use. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/2045/internet-usage-in-brazil/> Acesso em: 28/02/2019.

<sup>304</sup> Supremo Tribunal Federal do Brasil. Recurso Extraordinário 511.961. São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes. 17 de junho de 2009 e Tribunal Pleno. Supremo Tribunal Federal do Brasil. ADPF 130 / DF - Distrito Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. CARLOS BRITTO. 30 de abril de 2009.

O Código Eleitoral<sup>305</sup>, a Lei das Eleições<sup>306</sup> e suas reformas regulam as condições para a realização e difusão da propaganda eleitoral. Igualmente, estabelecem várias proibições gerais sobre seu conteúdo e sobre o papel da mídia nas disputas eleitorais.

O esquema de comunicação política do Brasil contempla o financiamento público indireto de campanhas. Neste contexto, os partidos dispõem de espaços publicitários gratuitos na rádio e na televisão durante um período de 35 dias<sup>307</sup> mas não podem comprar espaço publicitário na mídia.

A Lei das Eleições brasileira estabelece os espaços de propaganda eleitoral gratuita na televisão e rádio.<sup>308</sup> No primeiro turno, 90% do tempo total, 70 minutos diários, foram distribuídos proporcionalmente aos candidatos de acordo com o número de deputados que o seu partido ou coligação elegeu nas eleições anteriores. Os outros 10% foram igualmente repartidos entre todos os concorrentes. O segundo turno contou com 15 dias de horário eleitoral gratuito, cuja duração foi igualmente dividida entre os dois candidatos.

No caso da imprensa escrita, a legislação autoriza apenas 10 anúncios por candidato em cada meio de comunicação, e há restrições tanto na extensão quanto no formato.<sup>309</sup>

A propaganda na Internet só pode ser feita nos sites do(a) candidato(a), partido ou coligação política, por meio de e-mails, redes sociais, blogs ou plataformas de mensagens instantâneas cujo conteúdo seja gerado pelo candidato como pessoa física. É vedada a difusão de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet,<sup>310</sup> exceto o chamado “impulsionamento”<sup>311</sup> de conteúdo, ou seja, quando se paga para que a publicação da própria página web tenha maior visibilidade na internet.

A legislação prevê ainda que, a partir de 6 de agosto, a programação das emissoras de rádio e televisão está sujeita a diversas restrições, a fim de garantir a igualdade de acesso aos meios de comunicação dos candidatos e partidos, sob pena de imposição de multas e outras penalidades.<sup>312</sup> Uma das principais proibições é “dar tratamento privilegiado a um candidato, partido ou aliança política”, conhecida como regra do “tratamento isonômico”.<sup>313</sup>

O Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>314</sup> estabelece que o direito à liberdade de expressão não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores,

---

<sup>305</sup> Lei nº 4.737/1965.

<sup>306</sup> Lei nº 9.504/1997.

<sup>307</sup> Artigo 47 da Lei nº 9.504 (Lei das Eleições).

<sup>308</sup> Artigo 44 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>309</sup> Artigo 43 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>310</sup> Artigo 57-C da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>311</sup> “Impulsionamento” de conteúdos: mecanismo que autoriza a contratação com provedores de plataformas de Internet para aumentar o alcance e a divulgação das informações publicadas *online* pelos candidatos.

<sup>312</sup> Artigo 45, I-VI da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>313</sup> Artigo 45, IV da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>314</sup> A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 1998, dispõe que: 1. *Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.* 2. *O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. [...] 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, idioma ou origem nacional.*

que devem: 1) ser expressamente fixadas pela lei, 2) ter uma finalidade legítima, e 3) serem necessárias e proporcionais para o alcance desse fim.

Com base na análise da legislação sobre o assunto, a Missão adverte que, devido à amplitude e imprecisão de seus termos, algumas das restrições sobre o conteúdo da propaganda eleitoral podem ser incompatíveis com as obrigações internacionais relativas à liberdade de expressão e acesso à informação. É particularmente preocupante que várias dessas disposições proíbam ou criminalizem a crítica ou ofensa contra instituições e autoridades estatais, incluindo o Presidente da República e as Forças Armadas nacionais.<sup>315</sup>

Por exemplo, o Código Eleitoral de 1965 proíbe a propaganda eleitoral que usa “meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”;<sup>316</sup> “que provoque animosidade entre as Forças Armadas ou contra elas”<sup>317</sup>, “que instigue a desobediência coletiva ao cumprimento de lei de ordem pública”,<sup>318</sup> “que calunie, difame ou injurie qualquer pessoa, bem como atinja órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública;”<sup>319</sup> e aquela que “desrespeite os símbolos nacionais”.<sup>320</sup>

O não cumprimento dessas condições e proibições implica diferentes penalidades, desde a remoção da publicidade e multas até sentenças de prisão. Por exemplo, “constitui crime, punível com detenção de seis meses a dois anos e pagamento de dez a quarenta dias-multa, caluniar alguém, na propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime.”<sup>321</sup> Além disso, dispõe que são puníveis com a detenção “difamar alguém, na propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo a sua reputação”,<sup>322</sup> bem como “injuriar alguém, na propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro.”<sup>323</sup> As penas para esses crimes são aumentadas em um terço quando as expressões são contra o Presidente da República ou contra um funcionário público em razão de suas funções.<sup>324</sup>

Embora as expressões espontâneas feitas pelo eleitor através da Internet não sejam consideradas “propaganda eleitoral”, elas também estão sujeitas a restrições. De acordo com a lei, “a livre manifestação do pensamento do eleitor identificado ou identificável na internet somente é passível de limitação quando ocorrer ofensa à honra de terceiros”.<sup>325</sup> Esta proibição aplica-se às mensagens feitas *antes da data de início da propaganda eleitoral* (16 de agosto) “sem prejuízo das mensagens de apoio ou crítica a partido político ou a candidato, próprias do debate político e democrático.” Neste caso, a legislação prevê que “sem prejuízo das penalidades civis e criminais aplicáveis ao responsável, a Justiça Eleitoral poderá determinar, por solicitação do ofendido, a retirada de

---

<sup>315</sup> Artigo 331 do Código Penal Brasileiro.

<sup>316</sup> Artigo 242 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e Artigo 6º da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>317</sup> Art. 17, III da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>318</sup> Art. 17, V da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>319</sup> Art. 17, X da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>320</sup> Art. 17, XI da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>321</sup> Artigo 324, caput, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

<sup>322</sup> Artigo 325, caput, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

<sup>323</sup> Artigo 326, caput, do Código Eleitoral, (Lei nº 4.737/1965).

<sup>324</sup> Artigo 326, caput do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

<sup>325</sup> Artigo 22 da Resolução TSE nº 23.551/2017.

publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sítios da internet, inclusive redes sociais.”<sup>326</sup>

Os especialistas com os quais a MOE se reuniu disseram que, conforme são formuladas, as disposições acima mencionadas não permitem o conhecimento adequado dos comportamentos sancionados e conferem ampla discricionariedade aos operadores da justiça. Acrescenta-se a isso que o marco regulatório não define o que significa propaganda eleitoral, o que pode levar a autocensura dos atores, por medo de quebrar as regras e serem penalizados. Desta forma, o debate público e a crítica política, elementos fundamentais de qualquer processo eleitoral, ficam prejudicados.

### **Modelo de Comunicação Política**

A Missão entende que o critério de distribuição dos espaços de rádio e televisão estabelecido para o primeiro turno restringiu o acesso à mídia dos partidos políticos minoritários e aos novos projetos políticos. Vários atores indicaram que a lei que reduziu o tempo de propaganda eleitoral, juntamente com as restrições de despesas e as modalidades de uso, impactou negativamente na possibilidade de novas candidaturas se darem a conhecer, favorecendo candidatos e partidos tradicionais ou alianças majoritárias.

Por outro lado, a Missão notou que durante o processo eleitoral vários atores políticos entraram com recursos junto às autoridades eleitorais para exigir que a mídia lhes desse cobertura, bem como para impedir a difusão de conteúdos que consideravam dar tratamento privilegiado a um candidato ou a um partido político. Note-se que, ao decidir esses recursos, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realizou um cuidadoso equilíbrio entre o direito à liberdade de expressão e as garantias de acesso aos meios de comunicação pelos candidatos.

Como exemplo, a aliança política para a candidatura presidencial de Haddad (PT) “O Povo Feliz de Novo”, pediu ao TSE a suspensão da transmissão da entrevista a Jair Bolsonaro, que se realizaria paralelamente ao debate presidencial em que outros candidatos participariam. O argumento dos demandantes era que, se a entrevista fosse conduzida, o então candidato do PSL teria mais exposição que seus concorrentes, violando o princípio da igualdade. Em 4 de outubro de 2018, o TSE, em decisão do Ministro Horbach,<sup>327</sup> negou este pedido quando considerou que “Nenhuma norma do direito eleitoral brasileiro [...] autoriza o controle prévio de conteúdos jornalísticos, tal como requerido pela representante” e que, pelo contrário, o ordenamento jurídico proíbe a censura prévia. Afirmou que o controle judicial ocorre a posteriori. Essa decisão é compatível com o artigo 13 da Convenção Americana, que proíbe expressamente a censura prévia.

Na mesma linha, o TSE rejeitou, em 11 de setembro de 2018, um recurso do candidato a presidente Henrique Meirelles e sua coligação “Essa é a Solução” contra a rede Globo.<sup>328</sup> O demandante pediu que, como aconteceu com alguns de seus rivais na corrida presidencial, fosse entrevistado nos programas do Jornal Nacional (TV Globo) e Central das Eleições (Globo News). O TSE determinou que não garante espaço idêntico a todos os candidatos na mídia, mas sim tratamento proporcional à participação de cada um no cenário político. Além disso, argumentou que, embora o Poder

<sup>326</sup> Artigo 25 §2º da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>327</sup> Representação nº 0601600-71.2018.6.00.0000 no TSE. Classe 11541, Brasília - Distrito Federal. 4 de outubro de 2018.

<sup>328</sup> Representação nº 0601024-78.2018.6.00.0000 TSE. Classe 12061, Brasília – Distrito Federal. Terça-feira, 11 de setembro de 2018.

Legislativo tenha regulado o direito de participação de candidatos em debates no rádio e na televisão, não o fez com relação à participação em entrevistas jornalísticas, de modo que prevalece a liberdade de imprensa nesta hipótese.

O caso mais contundente do processo eleitoral de 2018 começou quando a jornalista Mônica Bérnago e o jornal Folha de São Paulo apresentaram um pedido à 12ª Vara Federal de Curitiba para entrevistar o Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva,<sup>329</sup> preso desde 7 de abril de 2018 na Superintendência da Polícia Federal de Curitiba.<sup>330</sup> Em agosto de 2018, o juiz responsável pela execução da sentença do presidente negou o acesso à entrevista, declarando que “não há previsão constitucional ou legal que embase direito do preso à concessão de entrevistas.”<sup>331</sup> A jornalista e o meio de comunicação, em 27 de setembro de 2018, entraram com uma ação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) [Reclamação 32035 Paraná] contra a decisão da 12ª Vara Federal de Curitiba. Em sua Reclamação indicaram que “[a] decisão que indeferiu o pedido de entrevista das reclamantes constitui inegável ato de censura, violando a Constituição Federal [...] e os princípios estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 130, que asseguram o acesso da jornalista à fonte da informação.”<sup>332</sup>

Este recurso foi objeto de uma série de decisões de diferentes ministros do STF que se contradiziam. O Ministro Ricardo Lewandowski concedeu o recurso em 28 de setembro de 2018, com base na proteção do direito à liberdade de expressão<sup>333</sup>. Na noite do mesmo dia, o Ministro Luiz Fux decidiu suspender a decisão de Lewandowski baseando-se no entendimento de que, no presente caso, haveria “o elevado risco de que a divulgação de entrevista com o requerido Luiz Inácio Lula da Silva, que teve seu registro de candidatura indeferido, cause desinformação na véspera do sufrágio, considerando a proximidade do primeiro turno das eleições presidenciais.”<sup>334</sup> Posteriormente, em 1º de outubro, o Ministro Lewandowski reafirmou sua decisão emitida em 28 de setembro e determinou seu cumprimento autorizando a realização da entrevista. Em sua decisão de 1º de outubro, o ministro indicou, entre outros, que a decisão do ministro Fux “incorreu em vícios gravíssimos”.<sup>335</sup> Posteriormente, o ministro Toffoli, presidente do STF, determinou a manutenção da validade da decisão do ministro Fux até a posterior “deliberação do colegiado”.<sup>336</sup> As eleições de 7 e 28 de outubro foram realizadas sem que o plenário tivesse tomado uma decisão.

### **Desinformação**

A propagação *online* de desinformação e notícias falsas, através de redes sociais e serviços de mensagens na Internet foi uma constante durante a fase pré-eleitoral e se estendeu, inclusive, ao dia das eleições. Embora esse fenômeno já tivesse sido observado em processos eleitorais em outros países, nas eleições brasileiras apresentaram-se novos desafios, como o uso de sistemas de mensagens privadas para a disseminação massiva de desinformação.

<sup>329</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018. Pág. 1.

<sup>330</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018. Pág. 1.

<sup>331</sup> “Ministro autoriza ex-presidente Lula a ser entrevistado pela imprensa” Informação de Imprensa, Supremo Tribunal Federal (STF). 28 de setembro de 2018. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391098>. Acesso em 28/02/2019.

<sup>332</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018. Pág. 2.

<sup>333</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018.

<sup>334</sup> [Suspensão de Liminar 1.178 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018.

<sup>335</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 1 de outubro. Pág. 3.

<sup>336</sup> [Suspensão de Liminar 1.178](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 1 de outubro de 2018. Pág. 2.

O fenômeno das *fake news* ocorreu no contexto do crescimento contínuo do uso da Internet, que em 2016 atingiu quase 60% da população brasileira.<sup>337</sup> Segundo relatório da *Diretoria de Análise de Políticas Públicas* da Fundação Getúlio Vargas, a etapa final do primeiro turno gerou um debate sobre as redes sociais que produziram 14,3 milhões de *tweets* e 16 milhões de interações nas páginas de *Facebook* dos candidatos.<sup>338</sup>

Para fazer frente ao fenômeno das notícias falsas, as autoridades eleitorais, os meios de comunicação, as plataformas *online* e as organizações da sociedade civil trabalharam em conjunto no desenvolvimento de diferentes iniciativas. O Tribunal Superior Eleitoral criou, em 7 de dezembro de 2017, um Conselho Consultivo sobre a Internet e eleições. O Conselho foi criado com o objetivo de desenvolver pesquisas e estudos sobre as regras eleitorais e a influência da Internet nas eleições, principalmente atento ao risco de divulgação de *fake news* e o uso de robôs na divulgação de informações falsas, bem como para opinar sobre os assuntos que lhe fossem submetidos pela presidência do TSE e propor ações e metas voltadas à melhoria dos padrões. Este Conselho foi integrado com representantes da Justiça Eleitoral, do Exército Brasileiro, da sociedade civil e do Governo Federal. No total, havia 11 membros.<sup>339</sup>

Além disso, o TSE firmou um Termo de Compromisso com representantes do *Clube Associativo dos Profissionais de Marketing Político (Camp)*,<sup>340</sup> bem como com entidades representativas do setor de comunicação - *Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABT)*, *Associação de Jornais (ANJ)* e *Associação Nacional de Editores de Revista (Aner)*. Segundo informações obtidas, por meio dos acordos, os signatários “assumiram o compromisso com o TSE de prevenir e combater a desinformação gerada por terceiros, além de apoiar o Tribunal em projetos de promoção da educação digital e iniciativas de promoção do jornalismo de qualidade.”<sup>341</sup>

De maneira complementar, em 5 de junho de 2018, 10 dos 35 partidos políticos registrados no TSE no Brasil assinaram um acordo com o Tribunal para contribuir com um ambiente eleitoral imune à

---

<sup>337</sup> Cf.: ITU. (n.d.). Percentage of population using the internet in Brazil from 2000 to 2016. In Statista - The Statistics Portal. Retrieved October 26, 2018. Disponível em: <https://www-statista-com.ezproxy.cul.columbia.edu/statistics/209106/number-of-internet-users-per-100-inhabitants-in-brazil-since-2000/>.

Acesso em 28/02/2019.

<sup>338</sup> Cf. DAPP, *DAPP report. The week on web*. FGV. 2018.

<sup>339</sup> Portaria TSE nº 949/2017.

<sup>340</sup> “Especialistas em marketing político vão colaborar no esforço contra disseminação de notícias falsas”. Informação de Imprensa. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/especialistas-em-marketing-politico-va-colaborar-com-tse-no-esforco-contra-disseminacao-de-noticias-falsas> Acesso em: 28/02/2019.

[Firma acordo de colaboração com o Clube Associativo dos Profissionais de Marketing Político para a manutenção de um ambiente eleitoral imune de disseminação de notícias falsas \(fake news\) nas Eleições 2018](#). Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Acesso em: 28/02/2019.

<sup>341</sup> “TSE firma novas parcerias com entidades e empresas para combater notícias falsas” Informação de Imprensa TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/tse-firma-novas-parcerias-com-entidades-e-empresas-para-combater-noticias-falsas> Acesso em: 28/02/2019.

“Memorando de entendimento firmado por empresas de mídias sociais perante a Justiça Eleitoral e o Conselho de Política Institucional sobre o combate à desinformação gerada por terceiros.” Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/memorando-de-atendimento> Acesso em: 28/02/2019.

“Termo de parceria firmado entre a Justiça Eleitoral e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT, Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Nacional de Editores de Revista (ANER) para a manutenção de um ambiente eleitoral imune à disseminação de notícias falsas (fake news) nas Eleições 2018.” Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/termo-de-parceria-firmado-entre-a-justica-eleitoral-abert-anj-e-aner-2> Acesso em: 28/02/2019.

divulgação de notícias falsas.<sup>342</sup> Nesse sentido, os mencionados partidos políticos se comprometeram a “manter o ambiente de rigidez informacional, de sorte a reprovar qualquer prática ou expediente referente à utilização de conteúdo falso no próximo pleito, atuando como agentes colaboradores contra a disseminação de *fake news* nas Eleições 2018.”

Outra das iniciativas promovidas foi a articulação de diversos meios de comunicação no trabalho de verificação de informação (*Factchecking*). O projeto *Comprova*, que começou a funcionar em agosto de 2018, estabeleceu como objetivo “identificar e investigar informações enganosas, inventadas e deliberadamente falsas” durante as eleições gerais de 2018. Este projeto reuniu 24 meios de comunicação, contou com o apoio do Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor) e foi financiado pela *Google News Initiative* e pelo *Facebook Journalism Project*. Por sua vez, o Grupo Globo lançou em julho um serviço de verificação de conteúdo suspeito denominado “Fato ou Fake”.

Além disso, duas agências brasileiras de *factchecking* - Lupa e Aos Fatos - fizeram alianças com o *Facebook* para combater a desinformação na plataforma. As agências obtiveram acesso às notícias denunciadas como falsas pela comunidade do *Facebook*, com o propósito de analisar sua veracidade. Os conteúdos classificados como falsos tiveram sua distribuição orgânica reduzida e não puderam ser impulsionados. Páginas que repetidamente compartilharam conteúdos considerados falsos tiveram seu alcance diminuído. Segundo o *Facebook*, esse mecanismo possibilitou diminuir em 80% a distribuição orgânica de notícias consideradas falsas por agências de verificação parceiras nos Estados Unidos, onde a ferramenta já está funcionando há algum tempo.

Apesar dos esforços empreendidos no Brasil para combater a desinformação, a Missão observou que a proliferação de informações falsas no contexto das eleições de 7 de outubro se intensificou no período que antecedeu o segundo turno eleitoral, estendendo-se a outras plataformas digitais como o *WhatsApp*. A natureza dessa ferramenta, um serviço criptografado de mensagens privadas, dificultou o combate já complexo da propagação de notícias falsas.

Diante da intensificação desse fenômeno, a Missão constatou que o TSE adotou novas iniciativas, como o lançamento de um site chamado *Esclarecimentos*, com o propósito de desmentir as informações falsas. Ao mesmo tempo, intensificou sua campanha interna e externa de divulgação de informações verdadeiras.

Adicionalmente, em reunião telefônica realizada entre o *WhatsApp* e a chefia da Missão, alguns dias após a celebração do segundo turno, a plataforma de mensagens instantâneas demonstrou abertura e disposição para colaborar. Nessa ocasião, o *WhatsApp* informou a Missão sobre várias ações implementadas para inibir a disseminação de *fake news*. Entre elas, destacou a campanha de alfabetização digital para conscientizar os cidadãos sobre a importância de não compartilhar notícias falsas, a eliminação de centenas de milhares de contas de spam, bem como o impulso de ações

---

<sup>342</sup> Conforme relatado, os partidos políticos que assinaram o acordo foram: Democratas (DEM), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Democrático (PSD), Partido Social Liberal (PSL), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE).

Termo de Compromisso. Firma acordo de colaboração com os Partidos Políticos para a manutenção de um ambiente eleitoral imune de disseminação de notícias falsas (*Fake News*) nas Eleições de 2018. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/termo-de-compromisso-6-6-2018> Acesso em: 28/02/2019.

“Eleições 2018: TSE e partidos firmam acordo de não proliferação de notícias falsas”. Informação de Imprensa. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-e-partidos-firmam-acordo-de-nao-proliferacao-de-noticias-falsas> Acesso em 28/02/2019.

judiciais para impedir o envio de mensagens massivas por empresas e a proibição de contas deste tipo de entidades. Este tipo de intercâmbio é valioso no âmbito de uma Missão, e é importante que se continue trabalhando de forma conjunta para o aprofundamento dos mecanismos de cooperação.

Sem prejuízo da necessidade de aprofundar os estudos para compreender o fenômeno, as iniciativas adotadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) visaram promover um ambiente favorável ao desenvolvimento de comunicação livre, independente e diversificada, sendo esta uma forma crucial na abordagem da questão da desinformação e da propaganda. Merece destaque a participação e cooperação de diferentes setores, como os meios de comunicação, os partidos políticos, as plataformas *online* (*Facebook, Twitter, Google, YouTube e WhatsApp*) e as agências de verificação de informações. A Missão também valoriza o papel desempenhado pela imprensa brasileira no sentido de oferecer, como parte de seus serviços de notícias, cobertura crítica no tocante à desinformação e à propaganda. A divulgação de informações verídicas é a ferramenta mais eficaz para combater as *fake news*.

### **Discurso de ódio e violência**

Diferentes atores alertaram a Missão sobre a retórica que permeou a campanha eleitoral. Notou-se com preocupação que alguns candidatos, tanto à Presidência quanto ao Congresso Nacional, recorreram a discursos carregados de estereótipos racistas, misóginos e homofóbicos. A esse respeito, o projeto *tretaqui.org*, dedicado a compilar denúncias de discursos de ódio contra candidatos e indivíduos em geral, registrou 100 queixas sobre discursos sexistas, 62 denúncias de apologia e incitação a crimes contra a vida, 77 denúncias de fobia LGTBI, 21 denúncias de racismo, 18 de incitação à violência física e 4 de intolerância religiosa. A Missão rejeita veementemente qualquer tipo de discurso ofensivo e lamenta a ausência de um diálogo respeitoso, construtivo e proativo por parte de todos os atores políticos durante o período da campanha.

Por outro lado, a Missão recebeu informações sobre ataques físicos e verbais contra jornalistas e integrantes dos meios de comunicação em geral. A Missão expressa a sua reprovação quanto aos ataques perpetrados contra os comunicadores. Conforme expressado pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,<sup>343</sup> atos de violência contra jornalistas não apenas violam o seu livre direito de expressão e de opinião, mas também afetam o direito dos cidadãos de buscar e receber informações, fator especialmente importante nos processos eleitorais.

### **Descobertas e recomendações**

Acesso aos meios tradicionais de comunicação: A Missão entende que o critério de distribuição dos espaços de rádio e televisão estabelecido para o primeiro turno restringiu o acesso à mídia dos partidos políticos minoritários e aos novos projetos políticos. A Missão recomenda continuar revendo os métodos de distribuição, a fim de promover condições mais equitativas entre todos os candidatos. A ampliação dos espaços, distribuídos de forma igualitária, poderia gerar condições mais equânimes no modelo brasileiro de comunicação política.

Restrições à propaganda: A Missão observou que as restrições sobre o conteúdo da propaganda eleitoral poderiam ser incompatíveis com as obrigações internacionais em matéria de liberdade de

---

343 CIDH, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación, cit., párr. 1

expressão e acesso à informação. Por isso, recomenda a revisão do marco regulatório para assegurar sua compatibilidade com os princípios e normas interamericanas nessa matéria. Em particular, sugere-se:

- i) Assegurar que todo o regime de proibições de conteúdos da propaganda eleitoral seja redigido de forma clara e precisa, de acordo com o princípio da legalidade;
- ii) Revogar os crimes de desacato a autoridades e as proibições de propaganda eleitoral que protegem, de modo especial, a honra dos funcionários públicos ou das instituições do Estado; e
- iii) Revogar os tipos penais de calúnia, difamação e injúria e transformá-los em ações civis, com o devido respeito ao direito à liberdade de expressão.

Desinformação: No contexto político altamente polarizado do Brasil, a Missão observou que a disseminação *online* de notícias falsas e seus efeitos sobre o eleitorado tem sido de particular preocupação para todos os atores e especialistas durante as eleições de 2018. Para avançar na luta contra a desinformação, sugere-se aprofundar a abordagem multissetorial, incluindo não apenas as autoridades, os meios de comunicação e as organizações da sociedade civil, mas também os partidos políticos, bem como seus militantes e simpatizantes, que têm a responsabilidade ética de impedir a propagação de notícias falsas, difamações e ataques.

Da mesma forma, os próprios cidadãos devem adotar uma postura crítica diante das informações que recebem, e devem verificar as notícias antes de compartilhá-las. Nesse sentido, recomenda-se promover a alfabetização digital e midiática com campanhas de conscientização e iniciativas educacionais.

Ademais, sugere-se que as autoridades trabalhem em conjunto com universidades e organizações da sociedade civil para formular iniciativas participativas e transparentes que favoreçam uma melhor compreensão do impacto que a desinformação tem sobre os processos eleitorais, bem como a formulação de respostas adequadas a esses fenômenos.

O Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições (CCITE) do TSE, composto por representantes da Justiça Eleitoral, do Exército, da sociedade civil e do Governo Federal, poderia constituir um fórum permanente para reuniões em que os diferentes atores se aprofundem no estudo do fenômeno das notícias falsas e seu impacto nos processos eleitorais. Este órgão também poderia recomendar ações que ajudem a prevenir e limitar o alcance das campanhas de desinformação, por meio de ações contínuas e não apenas durante o período eleitoral. Tudo isso, considerando as mudanças tecnológicas que se antecipam como o *deep fake*<sup>344</sup> e a crescente penetração dos avanços tecnológicos na população.

---

<sup>344</sup> Tecnologia que permite que vídeos e áudios de diferentes protagonistas sejam manipulados a fim de gerar uma notícia falsa.

## F. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES

### 1. Introdução

O Brasil figura como um dos países com a mais baixa representação de mulheres na política no continente latinoamericano.<sup>345</sup> Apesar de as mulheres representarem 52,5% do eleitorado brasileiro, a participação das mulheres no Poder Legislativo brasileiro não supera a marca de 20%, taxa que evidencia clara subrepresentação de mulheres em espaços de tomada de decisão.

Em 1997, a partir da promulgação de sua Lei das Eleições<sup>346</sup>, o país instituiu cota de gênero que determinava que cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Conforme será abordado pelo presente informe, a Lei das Eleições foi, desde então, diversas vezes alterada por meio de atividade legislativa brasileira que visava a aperfeiçoar os procedimentos que regulam o processo eleitoral no país.

A Missão de Observação Eleitoral observou, no entanto, que, apesar dos esforços realizados pelas autoridades eleitorais, a norma vigente ainda é pouco efetiva em seu objetivo de garantir a presença de mulheres nos cargos eletivos. Em que pese a implementação de sistema de cotas pelo ordenamento, a porcentagem de mulheres eleitas no processo eleitoral de 2018 não superou a taxa de 15%, de forma que repete estatísticas dos últimos 20 anos.

A MOE também identificou que a campanha que antecedeu as eleições gerais de 2018 foi marcada por polarização política que resultou em retórica agressiva e até registros de ameaças digitais e físicas contra mulheres.<sup>347</sup> A Missão condena veementemente esses tipos de ataque, que vulnera direitos de grupos historicamente marginalizados.

### 2. Sistema Político e Marco Legal

A Constituição da República Federativa do Brasil, mais alta norma na hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro, reconhece, no primeiro artigo do capítulo destinado a direitos fundamentais, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.<sup>348</sup> Da mesma forma, a regra garante o pleno exercício de direitos políticos de cidadãos e cidadãs quando estabelece que a soberania popular será exercida por meio do voto universal, que goza de igual valor para toda a sociedade<sup>349</sup>.

No Brasil, o Poder Executivo da União, estados e municípios é exercido pelo Presidente, Governadores e Prefeitos, respectivamente, todos eleitos para mandatos de 4 anos, ressalvada a possibilidade de serem reeleitos para mais um termo seguido. Por sua parte, o Poder Legislativo é desempenhado pelo Congresso Nacional, órgão bicameral sediado em Brasília e composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A Câmara dos Deputados é conformada por 513 deputados que representam os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, enquanto o Senado Federal é composto por 81 parlamentares. Os

---

<sup>345</sup> De acordo com o ranking realizado pelo Inter-Parliamentary Union, o Brasil ocupa a 132ª posição na classificação de representantes mulheres no Poder Legislativo. Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acessado em: 23/01/2019.

<sup>346</sup> Lei nº 9.504/1997.

<sup>347</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,organizadora-de-grupo-contra-bolsonaro-no-facebook-e-agredida-no-rio,70002518555>; [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/14/politica/1536941007\\_569454.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/14/politica/1536941007_569454.html); <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45826628>. Acessado em: 22/01/2019.

<sup>348</sup> Artigo 5º I da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>349</sup> Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Deputados são escolhidos por meio de eleição proporcional para mandatos de 4 anos<sup>350</sup>. Os Senadores, por sua vez, são eleitos por meio de sistema majoritário para termos de 8 anos, sendo um terço e dois terços da casa renovados, alternativamente, a cada quatro anos<sup>351</sup>. Para as eleições gerais de 2018, estavam em disputa os 513 assentos da Câmara dos Deputados e 54 das 81 vagas no Senado Federal.

No que diz respeito à participação política de mulheres, a Missão observou que a Lei das Eleições, editada em 1997, foi o primeiro dispositivo a estabelecer cota de gênero para o processo eleitoral brasileiro. Quando foi promulgada, a lei determinava que cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. A regra, no entanto, não estipulava sanções para casos de descumprimento.

Com efeito, após escutar acadêmicos e organizações da sociedade civil, a Missão constatou que os partidos driblavam a obrigação alegando não possuírem candidatas mulheres interessadas, e completavam as vagas com homens, perpetuando a maioria masculina na composição de suas fórmulas.

Assim, em 2009, buscando prover mais eficácia ao dispositivo, a Lei das Eleições foi emendada pela Lei nº 12.034/2009, que alterava sensivelmente o texto da norma eleitoral determinando que os partidos ou coligações preencherão o mínimo de 30% para candidaturas de cada sexo<sup>352</sup>. Apesar da mudança no texto, que passou de “deveria reservar” para “preencherão”, o dispositivo não trazia detalhes da aplicação da cota e tampouco contemplava distribuição de recursos do fundo partidário ou acesso aos meios de comunicação no marco das campanhas eleitorais.

A reforma político-eleitoral aprovada entre os anos de 2015 e 2017<sup>353</sup> trouxe a previsão de que os partidos deveriam reservar, nas três eleições seguintes à sua publicação, o mínimo de 5% e o máximo de 15% do montante do fundo de campanha para candidatas, bem como para criação de programas de promoção da participação política das mulheres.<sup>354</sup>

Após a promulgação do dispositivo, no entanto, a Procuradoria-Geral da República ajuizou ação no Supremo Tribunal Federal<sup>355</sup> para reclamar a inconstitucionalidade desse artigo. O órgão, que representa a maior instância do Ministério Público, argumentava que, além do limite mínimo de 5% ser insuficiente, não era razoável apresentar um limite máximo de 15%, tampouco um prazo de 3 eleições para a implementação do mecanismo.

O STF acatou o pedido e declarou o artigo inconstitucional, estendendo a exigência de 30% de candidaturas de mulheres constante da lei 12.034/2009 para a aplicação dos recursos do fundo partidário destinado ao financiamento de campanha. O STF também determinou que a medida deverá perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas de mulheres.

---

<sup>350</sup> Artigo 44 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>351</sup> Artigo 46 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>352</sup> Artigo 10 §3º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), alterada pela Lei nº 12.034/2009.

<sup>353</sup> Leis nº 13.065/2015, 13.487/2017 e 13.488/2017.

<sup>354</sup> Artigo 9º da Lei nº 13.165/2015.

<sup>355</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617.

Após a decisão do STF, e a partir de consulta formulada por grupo de 8 senadores e 6 deputadas federais<sup>356</sup>, o TSE seguiu o mesmo critério e, visando a ampliar a efetividade da referida cota, incluiu na Resolução nº 23.553<sup>357</sup> a obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos públicos de campanha para candidaturas de mulheres. Os Ministros do TSE também entenderam que o mesmo percentual deve ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV.

A Missão observou, portanto, que a instrumentalização do dispositivo que implementa as cotas de gênero foi majoritariamente resultado de decisões e promulgação de resoluções do Poder Judiciário frente a brecha deixada pelo órgãos legislativos brasileiros.

### **3. Características específicas da participação política de mulheres**

#### **a. Inclusividade nas eleições a partir de perspectiva de gênero**

A Constituição brasileira institui o voto obrigatório a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros maiores de 18 anos, e facultativo para os analfabetos, maiores de 70 anos e aqueles que tenham entre 16 e 18 anos.<sup>358</sup> Nas eleições gerais de 2018, o Brasil superou a marca de 147 milhões de eleitores e eleitoras, evidenciando um aumento de 3,24% de seu eleitorado, quando comparado com o processo eleitoral de 2014.<sup>359</sup>

De acordo com dados disponíveis no portal de estatísticas do TSE, a população eleitoral das mulheres é ligeiramente mais alta que a masculina, correspondendo a 77.339.897 de eleitoras, em contrário a 69.902.977 de eleitores.<sup>360</sup>

#### **Acesso aos centros de votação**

A Missão constatou que as autoridades eleitorais produzem extenso material sobre aquelas porções da população que gozam de prioridade para votar, e que nesse grupo estão incluídas mulheres grávidas ou com crianças pequenas. O TSE é eficiente na difusão de tal conteúdo, que é amplamente divulgado na capacitação que realiza com os mesários. Além disso, a Justiça Eleitoral também veicula as informações em seus canais de comunicação com a sociedade, especialmente por meio de seus perfis em redes sociais. Dessa forma, a MOE constatou que, nos centros de votação observados, se respeitou a prioridade para votar a tais parcelas da população.

#### **b. Limpeza nas eleições a partir de perspectiva de gênero**

#### **Equidade de gênero dentro dos órgãos eleitorais**

A Justiça Eleitoral é composta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sediado em sua capital, Brasília, 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), um em cada estado da federação e um no Distrito Federal, e pelas juntas e juízes eleitorais.

O TSE, mais alta instância da hierarquia judicial eleitoral, é composto por sete Ministros dos quais três são provenientes do Supremo Tribunal Federal (STF), dois do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e

<sup>356</sup> Consulta TSE nº 0600252-18.2018.6.00.0000, disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acessado em 10/02/2019.

<sup>357</sup> Artigo 21 §4º da Resolução TSE nº 23.575/2018, que modificou o artigo 19 §3º Resolução TSE nº 23.553/2018.

<sup>358</sup> Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>359</sup> Informação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral à MOE.

<sup>360</sup> Dados disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 10/02/2019.

dois advogados nomeados pelo Presidente da República a partir de lista apresentada pelo STF.<sup>361</sup> Os sete membros do TSE possuem mandatos de dois anos.

Apesar de o TSE ser presidido por uma mulher, a Missão observou que a composição vigente no marco do proceso eleitoral de 2018 era de maioria masculina. A presidente era a única mulher entre sete ministros e sete suplentes.

A Missão constatou, ainda, que o TSE não conta com unidade específica que, institucionalmente, seja encarregada de desenvolver projetos, avaliar políticas e controlar sua própria atuação em matéria de gênero, a fim de promover a participação efetiva das mulheres no meio político. Para reforçar os esforços realizados por funcionários e funcionárias do órgão engajados no tema, a Missão recomenda que seja criada política pública institucional dentro do TSE de promoção da representação das mulheres.

### **Igualdade de gênero nas mesas de votação**

Além de convocar membros da sociedade brasileira para trabalharem como mesários nos centros de votação no dia das eleições, o TSE também possui programa de voluntariado destinado a pessoas que tenham desejo de fornecer assistência à realização do processo eleitoral. Dessa forma, a Justiça Eleitoral logra integrar as seções eleitorais, compostas por 4 membros.

Destaque-se que, das mesas de votação observadas pela MOE/OEA, 70% no primeiro turno e 67% no segundo turno foram presididas por mulheres. Ao mesmo tempo, a MOE reconhece o trabalho e compromisso exercido por mesárias mulheres, que integravam 58% das mesas de votação no primeiro turno e 69% no segundo.

Após as eleições, a autoridade eleitoral informou a Missão sobre o programa de recrutamento de funcionários de mesas de votação para o primeiro e segundo turnos, conforme mostram os quadros abaixo. A MOE destaca a alta participação e trabalho das mulheres na integração das mesas de votação, o que permitiu o funcionamento do processo eleitoral.

<b>Mesários por gênero – Eleições 2018 (1º Turno)<sup>362</sup></b>	
<b>Gênero</b>	<b>Convocados</b>
Feminino	65,28%
Masculino	34,71%
Não informado	0,01%
<b>Mesários por gênero – Eleições 2018 (2º Turno)<sup>363</sup></b>	
<b>Gênero</b>	<b>Convocados</b>
Feminino	64,95%
Masculino	35,04%
Não informado	0,01%

<sup>361</sup> Artigo 119 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

<sup>362</sup> *Idem.*

<sup>363</sup> *Idem.*

## Competitividade nas eleições desde perspectiva de gênero

### i. Normativa vigente: cota, financiamento e acesso a meios de comunicação

A Missão destaca que, no âmbito do processo eleitoral de 2018, o ordenamento jurídico brasileiro contemplou três providências importantes em matéria de gênero e promoção da participação política de mulheres no processo eleitoral:

1. Obrigatoriedade de cumprimento da cota de gênero que determina que pelo menos 30% das candidaturas dos partidos ou coligações serão destinadas a mulheres.<sup>364</sup>
2. Destinação de mínimo de 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para candidaturas de mulheres.<sup>365</sup>
3. Destinação de mínimo de 30% do horário eleitoral gratuito para campanhas na televisão e rádio para candidatas mulheres.<sup>366</sup>

Além do dispositivo da Lei das Eleições, a Resolução do TSE que prevê os procedimentos de registros dos candidatos para as eleições<sup>367</sup> reforça a previsão legal da cota de gênero<sup>368</sup>. A norma determina que o descumprimento da reserva de 30% das candidaturas para mulheres gerará o indeferimento do pedido de registro do partido político ou coligação<sup>369</sup>.

Segundo informações fornecidas pelo TSE à Missão, tal indeferimento se dá no momento em que a autoridade eleitoral avalia o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, DRAP, formulário que deve ser preenchido pelos partidos políticos com o objetivo de demonstrar o cumprimento de todos requisitos exigidos para registro das candidaturas à Justiça Eleitoral.

Dessa forma, o TSE informou à MOE que, ao detectar descumprimento da cota de gênero, o Tribunal competente, TRE ou TSE, a depender da candidatura, intimará o partido para sanar a irregularidade apresentando novos candidatos que estejam em conformidade com as exigências legais.

Ainda assim, o fato de que a norma não estabelece penalidade a seu descumprimento dificulta a efetividade desse instrumento de inclusão para a participação das mulheres no processo eleitoral, tanto no que se refere aos 30% destinados às suas candidaturas quanto em termos de acesso a recursos dos fundos públicos de campanha e meios de comunicação.

A Missão, portanto, considera importante que a autoridade eleitoral brasileira continue melhorando os mecanismos que garantam o destino dos recursos de campanha para promover a participação de mulheres dentro dos partidos políticos.

### ii. Processo eleitoral de 2018: participação de mulheres e resultados eleitorais

Nas eleições gerais de 2018, apenas 31,6% das candidaturas que pleiteavam cargos políticos eram compostas por mulheres<sup>370</sup>. O número evidencia que as organizações políticas estão aplicando a cota de gênero prevista pelo ordenamento não como um piso mínimo, mas como um teto máximo.

<sup>364</sup> Artigo 10 §3º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e artigo 20 §2º da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>365</sup> Artigo 19 §3º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>366</sup> Consulta TSE nº 0600252-18.2018.6.00.0000.

<sup>367</sup> Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>368</sup> Artigo 20 §2º da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>369</sup> Artigo 20 §5º da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>370</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acessado em: 11/02/2019.

Além disso, a Missão observou que, na maioria dos casos, os fundos de campanha foram concentrados em poucas candidatas, de forma que grande parte de mulheres que disputavam as eleições não receberam auxílio financeiro para custear suas candidaturas. Por fim, foi possível identificar que muitos dos partidos concentraram os recursos em candidatas suplentes ou vices, de forma que o estabelecimento de política de cotas não reverberou em aumento significativo de mulheres efetivamente nos cargos de poder.

Os resultados eleitorais demonstram que a participação de mulheres em cargos eletivos segue sendo uma das mais baixas da região. Apesar das reformas e das boas intenções da autoridade eleitoral para promover instrumentos que permitam alcançar maiores níveis de inclusão de mulheres na política, apenas 15% dos cargos no Senado, na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas foram preenchidos por mulheres.

O seguinte quadro reflete que a integração das câmaras não tiveram variação significativa na quantidade de candidatas eleitas nas eleições de 2018.

Cargo	Senado, 2010 <sup>371</sup>			2018			Variação
	Câmara dos Deputados, 2014			Mulheres	Homens	% Mulheres	
	Mulheres	Homens	% Mulheres	Mulheres	Homens	% Mulheres	
<b>Senado</b> (2/3 da composição total)	7	47	15%	7	47	15%	0
<b>Câmara dos Deputados</b>	51	462	11%	77	436	15%	4%
<b>Assembleias legislativas</b>	119	940	11%	161	898	15%	4%

### Descobertas e recomendações

Acesso a fundos de campanha e meios de comunicação: A Missão destaca o avanço da legislação brasileira que visa a incluir mulheres nos espaços de tomadas de decisão, que expandiu, para o processo eleitoral de 2018, a política de 30% de cotas à distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do horário eleitoral gratuito na televisão e no rádio.

Cota de gênero: A Missão destaca que a cota de gênero aprovada em 1997, bem como suas posteriores reformas, ainda não lograram ser efetivas na inclusão paritária de mulheres na política brasileira, visto que a representação das mulheres se mantém ao redor da taxa de 15%. Nesse sentido, considerando que os partidos políticos são a base fundamental para a promoção da participação das mulheres, a MOE recomenda revisar mecanismos intrapartidários de repartição dos recursos públicos, de forma a garantir que os fundos sejam efetivamente destinados a candidatas, tanto em termos de financiamento direto quanto no que diz respeito ao acesso aos meios de comunicação.

Recomenda-se, ainda, que os partidos políticos promovam o fortalecimento de valores e princípios de equidade de gênero. A esse respeito, aconselha-se que as organizações partidárias destinem parte de seus recursos ordinários, oriundos do fundo partidário, para treinamento e educação de seus integrantes.

<sup>371</sup> Última vez que a composição do Senado foi renovada em dois terços.

Da mesma forma, a MOE sugere fomentar a discussão no Congresso Nacional visando a estabelecer mecanismos mais eficazes de sanções frente ao descumprimento das cotas de gênero, para garantir que a implementação dos 30% reverbere efetivamente em maiores quantidades de mulheres eleitas para os poderes executivo e legislativo.

Unidade de Política de Gênero: O TSE incentivou e aprovou importantes diretrizes em matéria de gênero nos últimos anos. No entanto, é importante evidenciar que muitos desses avanços se deram principalmente graças ao interesse de autoridades e políticas pontuais dentro do Tribunal. A autoridade eleitoral se beneficiaria de políticas institucionalizadas no âmbito federal e regional nessa matéria. Nesse sentido, recomenda-se que a Justiça Eleitoral crie uma Unidade de Política de Gênero, com recursos humanos e financeiros suficientes para desenvolver ações e programas contínuos de impulso da participação das mulheres.

## G. PARTICIPAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES

### Introdução

O último censo demográfico<sup>372</sup> realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) em 2010, que se baseia no critério da autoidentificação, evidenciou que o Brasil possui 14.517.961 de indivíduos que se declaram da cor preta e 82.277.333 de cor parda<sup>373</sup>. Destaque-se que tanto o IBGE quanto organizações não governamentais brasileiras consideram como negra a soma das parcelas preta e parda da população, o que, ao final, corresponde a 50,7% dos cidadãos brasileiros.

É importante ressaltar que as categorias elencadas pelo IBGE para contabilizar a população afrodescendente não diferenciam os quilombolas, aqueles integrantes dos quilombos<sup>374</sup>, comunidades negras, na maior parte dos casos rurais, cuja identidade remete a uma ancestralidade comum<sup>375</sup>. Dados fornecidos pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Brasil, no entanto, estimam ser 1,7 milhões os indivíduos que habitam tais comunidades.

O censo também evidenciou que, de 190.755.799 cidadãos brasileiros contabilizados, 817.963 eram indígenas, cifra equivalente a 0,42% da população do país. Desde 1967, o Brasil conta com fundação especialmente criada para proteger e promover os direitos dos povos indígenas em seu território, denominada Fundação Nacional do Índio (FUNAI)<sup>376</sup>. O órgão é parte do Governo Federal, vinculado ao Ministério da Justiça, e se dedica a implementar políticas de proteção dos povos indígenas por meio da identificação das comunidades e demarcação de suas terras.

### Marco normativo

A Constituição de 1988 estabeleceu o sufrágio universal por meio do voto direto e secreto com valor igual para toda a sociedade brasileira<sup>377</sup>. Dessa forma, de acordo com as normas previstas no Código Eleitoral<sup>378</sup>, os índios que tenham mais de 18 anos e sejam alfabetizados na língua portuguesa deveriam ser obrigados a votar.

O TSE, no entanto, determinou que se aplicará aos povos indígenas alistamento eleitoral facultativo<sup>379</sup>. De acordo com a Constituição, os povos indígenas têm o direito constitucional de viver de acordo com suas tradições e costumes.<sup>380</sup> Assim, caso os índios que vivam em aldeias optem por não votar, tal decisão prevalecerá sobre a obrigatoriedade de votar trazida pelo Código Eleitoral brasileiro<sup>381</sup>. Da mesma forma, o Tribunal decidiu por isentar os indígenas do pagamento de multa pelo atraso no alistamento eleitoral.<sup>382</sup>

---

<sup>372</sup> O censo demográfico é pesquisa realizada pelo IBGE, por meio da qual todos os domicílios brasileiros são visitados para aferir dados sobre a população do país.

<sup>373</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) - Disponível em [https://ww2.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/tabelas\\_pdf/tab3.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/tabelas_pdf/tab3.pdf) Acessado em: 08/02/2019.

<sup>374</sup> Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>375</sup> O termo quilombo remete a unidades territoriais criadas a partir de assentamentos clandestinos de escravos negros antes da abolição da escravidão no Brasil, em 1888.

<sup>376</sup> Lei nº 5.371/1967. Site da organização disponível em: <http://www.funai.gov.br/> Acessado em 13/02/2019.

<sup>377</sup> Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>378</sup> Artigos 5º e 6º da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>379</sup> Resolução TSE nº 21.538, Ac.-TSE, de 6.12.2011, no PA nº 180681.

<sup>380</sup> Artigo 231 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>381</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Informação disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral> Acessado em: 13/02/2019.

<sup>382</sup> Artigo 16 da Resolução TSE nº 21.538.

Desde 1973, o Brasil conta com o Estatuto do Índio<sup>383</sup>, lei federal cujo propósito é preservar a cultura e integrar as comunidades indígenas ao resto da sociedade brasileira. Ademais, em 2004, o Congresso Brasileiro emitiu decreto que ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que reconhece que os Povos Indígenas e Tribais devem gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação.

O Brasil também estabeleceu, em 2016, o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)<sup>384</sup>, órgão colegiado de caráter consultivo, que elabora e acompanha a implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas. O CNPI é composto por 45 membros, sendo 15 representantes do Poder Executivo federal, 28 representantes dos povos e organizações indígenas e dois representantes de entidades indigenistas. O órgão é o principal espaço que os povos indígenas têm para participar do desenho de políticas públicas no Brasil.

Os quilombolas, por sua vez, estão, desde 1995, organizados pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), organização da sociedade civil composta por diversas entidades que reúnem representantes de 24 estados da federação, cujo objetivo é dar visibilidade às mais de 3,5 mil comunidades quilombolas brasileiras em todas as regiões do país.<sup>385</sup>

### **Participação e inclusão como eleitores**

A Missão constatou que a autoridade eleitoral brasileira não compila dados de eleitores de acordo com sua origem étnica. Dessa forma, as estimativas de registro das populações indígenas e afrodescendentes ante à Justiça Eleitoral são feitas, majoritariamente, por organizações não governamentais. Apesar da inexistência dos dados oficiais, a MOE observou que, em geral, as taxas de cadastro das populações indígenas e afrodescendentes são baixas, especialmente aquelas de habitantes de comunidades rurais, indivíduos que enfrentam maiores obstáculos para registrar-se.<sup>386</sup>

Tais dificuldades estão principalmente relacionadas com a distância dos centros de votação, a falta de informação sobre o processo eleitoral e os candidatos, o pouco conhecimento da Língua Portuguesa<sup>387</sup> e a falta da documentação exigida para realizar o cadastro eleitoral. Em reunião realizada com a ONG Centro de Trabalho Indigenista<sup>388</sup>, a MOE foi informada que a taxa estimada de alistamento eleitoral dos povos indígenas corresponde a 20% de sua população.

Primeiramente, destaque-se que todas as informações divulgadas pela autoridade eleitorais concernentes às eleições, inclusive as instruções para obter o título eleitoral, são disponibilizadas em português, o que configura um entrave inicial para as comunidades que não dominam bem o idioma.

Ademais, apesar de o serviço militar não ser obrigatório para os povos indígenas, a obtenção do título eleitoral depende de apresentação de certificado de quitação de compromissos com o

---

<sup>383</sup> Lei nº 6.001/1973

<sup>384</sup> Decreto n.º 8.593/2015.

<sup>385</sup> Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) - Informação disponível em: <http://conaq.org.br/> Acessado em 13/02/2019.

<sup>386</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral> Acessado em: 13/02/2019.

<sup>387</sup> De acordo com o Censo realizado pelo IBGE em 2010, 17,5% da população indígena não fala português.

<sup>388</sup> Centro de Trabalho Indigenista - Disponível em: <https://trabalhoindigenista.org.br/home/> Acessado em 13/02/2019.

exército.<sup>389</sup> O requisito se torna, portanto, obstáculo aos eleitores indígenas, já que grande parte não se alistou ou não pretende engajar-se no exército brasileiro.

Diante de tais dificuldades, a Missão verificou o árduo trabalho realizado pela justiça eleitoral para incluir tais populações ao processo eleitoral, tais como a elaboração de manuais eleitorais em línguas indígenas, e o aumento do número de zonas e seções eleitorais em regiões onde estão dispersas tais parcelas da população<sup>390</sup>. Destaque-se a importância de tais ações, especialmente pelos TREs localizados em estados com alta concentração de populações indígenas e afrodescendentes.<sup>391</sup>

É o caso, por exemplo, do TRE do estado de Rondônia, que determinou a dispensa da obrigatoriedade de apresentação do certificado de quitação dos serviços militares para o fornecimento de título de eleitor aos indígenas que queiram alistar-se.<sup>392</sup>

Ainda, o desenvolvimento tecnológico dos últimos anos permitiu a implementação de urnas eletrônicas conectadas por antenas de satélite alimentadas por baterias cada vez mais duráveis e acessíveis, o que promoveu a multiplicação do número de locais de votação em áreas remotas. Dessa forma, a Missão constatou que, para as eleições gerais de 2018, a justiça eleitoral do Ceará tratou de instalar 30 seções eleitorais especiais indígenas em 15 municípios, bem como 37 seções especiais quilombolas em outros 21. A ação permitirá o voto de 12.378 eleitores.<sup>393</sup>

Alguns TREs também oferecem serviços de transporte e alimentação gratuitos, e trabalham em cooperação com o exército e a polícia militar para evitar que ocorram episódios de violência contra índios. Igualmente, a Missão observou que, em 2011, o TSE determinou que os indígenas não estão mais sujeitos ao pagamento de multas quando não realizarem o alistamento eleitoral<sup>394</sup>. A MOE cumprimenta tais práticas, que tornam o direito ao voto mais acessível aos índios brasileiros.

Também chegou ao conhecimento da Missão medidas tomadas por TREs para incentivar o registro de eleitores indígenas e quilombolas. É, por exemplo, o caso do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará que, em 2012, assinou acordo com a FUNAI e Fundação Cultural Palmares para a identificação dessas populações, de forma que a justiça eleitoral acabou por registrar, naquele ano, 2.343 indígenas e 3.572 quilombolas.<sup>395</sup>

---

<sup>389</sup> Resolução TSE nº 20.806/2001.

<sup>390</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral>; <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/faltam-29-dias-vestimento-em-tecnologia-permite-que-votos-de-localidades-remotas-sejam-transmitidos-em-minutos-aos-tres> Acessado em 13/02/2019

<sup>391</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral> Acessado em 14/02/2019.

<sup>392</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.tre-ro.jus.br/imprensa/noticias-tre-ro/2015/Fevereiro/indios-nao-precisam-de-quitacao-militar-para-tirar-titulo-de-eleitor-decide-tre-ro> Acessado em 13/02/2019.

<sup>393</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/tre-ce/imprensa/noticias-tre-ce/2018/Setembro/tre-garante-o-funcionamento-de-secoes-eleitorais-em-comunidades-indigenas-e-quilombolas> Acessado em 13/02/2019.

<sup>394</sup> Artigo 16 da Resolução TSE nº 21.538/2003.

<sup>395</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - Disponível em: <http://www.tre-ce.jus.br/imprensa/noticias-tre-ce/2016/Agosto/cresce-o-numero-de-eleitores-indigenas-e-quilombolas-cadastrados-pelo-tre-ce> Acessado em 13/02/2019.

Da mesma forma, em 2015, o TRE de Rondônia suprimiu, com efeitos apenas para aquele estado, a obrigação de apresentar um certificado de isenção do serviço militar para homens indígenas que quisessem solicitar o título de eleitor<sup>396</sup>.

A MOE tomou nota que esses TREs também lançaram programas de sensibilização sobre a importância da votação e treinamento no processo eleitoral, incluindo processo de familiarização com as urnas eletrônicas, tanto para os eleitores quanto para membros das mesas eleitorais. Tais projetos são realizados em parceria e cooperação com líderes indígenas.

Em reuniões realizadas com organizações da sociedade civil e membros da autoridade eleitoral, a Missão foi informada de algumas dessas iniciativas, quais sejam, o Programa Voto Consciente, criado em 2011 pelo TRE do Mato Grosso<sup>397</sup>, o Projeto Voto Ético para Comunidades Indígenas, realizado pelo TRE de Amazonas, de 2017<sup>398</sup>, e o mais recente Projeto de Inclusão Sociopolítico dos Povos Indígenas do Tocantins<sup>399</sup>, lançado em 2018, visando a aprofundar as relações dos povos com a justiça eleitoral e aprimorar sua participação nas eleições.

A MOE destaca a alta relevância de projetos dessa natureza. Apesar dos dados disponíveis ainda indicarem baixa taxa de alistamento das populações indígenas no processo eleitoral<sup>400</sup>, as iniciativas realizadas pelas autoridades eleitorais são fundamentais para promover a inclusão e aumentar a representatividade de tais povos na política brasileira.

### **Participação e inclusão na organização do processo eleitoral**

Apesar de não existirem estatísticas disponíveis, a MOE identificou que há muitos indícios de que tais populações tampouco estão incluídas nas instâncias da justiça eleitoral. Os observadores receberam informação que a participação desses grupos se limita a mesários, membros das mesas de votação, nos centros de votação localizados em aldeias indígenas ou quilombos.

A Missão destaca o trabalho da autoridade eleitoral em capacitar indígenas para atuarem como mesários nas eleições, já que tais indivíduos estão aptos a orientar eleitores em seus idiomas nativos<sup>401</sup>, o que aumenta a inclusão desses povos no processo eleitoral. Da mesma maneira, a MOE encoraja a autoridade eleitoral a continuar desenvolvendo ações e projetos visando também incluir em outros os espaços as populações indígenas e afrodescendentes.

---

<sup>396</sup> O Globo – Disponível em: <http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2015/02/indios-nao-precisam-servir-exercito-para-receber-titulo-eleitoral-em-ro.html> Acessado em 13/02/2019.

<sup>397</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso - Disponível em: <http://www.tre-mt.jus.br/imprensa/noticias-tre-mt/2014/Outubro/voto-consciente-e-apresentado-em-aldeia-indigena> Acessado em 13/02/2019.

<sup>398</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas - <http://www.tre-am.jus.br/imprensa/noticias-tre-am/2017/Maio/eje-tre-am-projeto-pioneiro-alerta-comunidades-indigenas-sobre-o-voto-responsavel-e-consciente>

<sup>399</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins - <http://www.tre-to.jus.br/imprensa/noticias-tre-to/2018/Marco/projeto-de-inclusao-sociopolitica-marca-abertura-do-dialogo-para-maior-participacao-dos-indigenas-no-processo-eleitoral>

<sup>400</sup> De acordo com o Censo de 2010, existem, no Mato Grosso, 42.538 índios, mas segundo o TRE do estado, apenas 11.137 estão cadastrados na Justiça Eleitoral. Da mesma forma, no Tocantins, de 13.131 indígenas, 5.039 estão registrados eleitoralmente. Informações disponíveis em” <http://www.justicaeleitoral.jus.br/tre-mt/imprensa/noticias-tre-mt/2018/Maio/eleicoes-2018-em-mato-grosso-ha-40-locais-de-votacao-para-atender-11-2-mil-eleitores-indigenas> e <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-to-estatistica-do-eleitorado-indigena-2018>. Acessado em 13/02/2019.

<sup>401</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins - Disponível em: <http://www.tre-to.jus.br/imprensa/noticias-tre-to/2018/Abril/justica-eleitoral-do-tocantins-visita-aldeias-apinaje-e-incentiva-participacao-dos-indigenas-no-processo-eleitoral> Acessado em: 13/02/2019.

## Participação e inclusão como candidatos

Desde 2014, o TSE coleta dados sobre candidatos por etnia. De acordo com informações disponibilizadas pela justiça eleitoral, nas eleições federais de 2014, 2.422 dos candidatos, ou 9,26%, se declararam negros e 85 indígenas, cifra equivalente a 0,32% do total. Em 2018, a autoridade eleitoral recebeu inscrição de 3.160 candidatos negros, 10,86% do total, e 133 indígenas, 0,46%. Destaque-se que, pela primeira vez na história, o Brasil teve uma candidata indígena, Sonia Guadajara (PSOL), à vice-presidência da República<sup>402</sup>.

O sistema eleitoral brasileiro não admite a existência de candidaturas independentes, de forma que os aspirantes aos cargos eletivos devem estar filiados a um partido político pelo menos seis meses antes das eleições<sup>403</sup>. Fomentar a liderança dentro das organizações partidárias é um passo essencial em direção ao acesso e inclusão de tais populações nos espaços de tomada de decisão.

Ademais, o ordenamento determina que, para criar um partido político, é necessário compilar 101 assinaturas em pelo menos um terço dos estados brasileiros. Uma vez obtidas as assinaturas, para que o TSE registre o estatuto do partido, a organização deve demonstrar o apoio de número de eleitores equivalente a 0,5% dos votos expressos na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 9 estados, com um mínimo de 0,1% dos eleitores em cada estado.<sup>404</sup> Levando em consideração que 115 milhões de pessoas votaram nas eleições de 2018, o número de endossos que uma organização precisa para registrar-se como partido é mais de meio milhão de pessoas.

Os requisitos de criação das organizações partidárias dificultam a existências de partidos de representação indígena, especialmente em razão de seu baixo peso demográfico e elevada dispersão geográfica.

O ordenamento tampouco contempla financiamento especial para partidos ou candidatos indígenas ou afrodescendentes. Em reuniões realizadas com a Missão no âmbito do primeiro turno do processo eleitoral, candidatos indígenas e quilombolas manifestaram a existência de discriminação contra os candidatos desses grupos na distribuição do financiamento público pela liderança de alguns partidos.

A MOE identificou que a inclusão de candidatos negros e indígenas dentro dos partidos ainda é baixa<sup>405</sup>, e que mesmo quando estão presentes nas organizações políticas, têm menos acesso a recursos e mais dificuldades para aceder aos cargos eletivos. A Missão incentiva a autoridade eleitoral a continuar desenvolvendo condições equitativas de participação de tais povos, bem como instrumentalizar mecanismos que garantam a incorporação dos referidos grupos.

## Resultados eleitorais

Para o processo eleitoral de 2018, o número de candidatos autodeclarados pretos e pardos aumentou, conforme os dados apresentados na tabela abaixo, elaborada com informações do TSE.

---

<sup>402</sup> Sonia Guajajara se candidatou à vice-presidência da República pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Disponível em: <http://psol50.org.br/conheca-sonia-guajajara-primeira-indigena-em-uma-pre-candidatura-presidencial/> Acessado em: 13/02/2019.

<sup>403</sup> Artigo 9º da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições)

<sup>404</sup> Artigos 7º e 8º da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)

<sup>405</sup> Exame - Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/psol-e-pstu-sao-partidos-com-mais-diversidade-novo-e-o-menos-diverso/> Acessado em: 14/02/2019.

Cargo	Pretos	%	Pardos	%
Deputados Distritais	2	8,3%	8	33%
Deputados Estaduais	39	3,6%	256	24%
Deputados Federais	21	4%	104	20,2%
Senadores	3	5,5%	11	20%
Total	<b>65</b>		<b>379</b>	

A Missão verificou que a representação de afrodescendentes nos espaços de poder continua sendo baixa. Apenas 4% dos candidatos para Deputado Federal escolhidos nas eleições do 7 de outubro são pretos, e 20% são autodeclarados pardos, quando, segundo o censo do país, a parcela representa cerca de 50,7% da população. No que se refere aos povos indígenas, destaca-se que nas eleições de 2018, foi eleita Joenia Wapichana (REDE), primeira mulher e segunda indígena, a deputada federal pelo estado de Roraima.

O reflexo das diversidades multiétnicas e regionais do Brasil nos espaços de discussão política enriqueceriam o debate entre os brasileiros permitindo a inclusão de todas as minorias. Tal como estabelece a Carta Democrática Interamericana, “a participação da sociedade nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o pleno e efetivo exercício da democracia”<sup>406</sup>.

### Descobertas e recomendações

Alistamento eleitoral: Levando em consideração que o cadastro eleitoral não inclui a variável étnica, não é possível afirmar que existe um sub-registro de populações indígenas ou afrodescendentes no alistamento eleitoral. No entanto, tendo em vista que os dados obtidos por meio de organizações indígenas e afrodescendentes indicam que parcela reduzida dessas populações está registrada para votar, sugere-se que sejam adicionadas ao cadastro de eleitores informações sobre sua origem étnica. Isso levará a autoridade eleitoral a ter dimensão da subrepresentação dessas populações e permitirá a execução de novas políticas e ações específicas para favorecer o registro e a participação eleitoral dos povos indígenas e afrodescendentes.

A Missão recomenda que a autoridade eleitoral continue desenvolvendo informação e material técnico sobre o processo eleitoral em línguas nativas, visando a facilitar e incentivar a participação eleitoral. Da mesma forma, sugere-se o fomento do conhecimento de idiomas nativos na seleção de membros da justiça eleitoral em estados com alta presença de indígenas.

No que diz respeito ao registro de eleitores, a Missão constata que a exigência, para os homens, de apresentação de certificado de quitação com o serviço militar é um exemplo de rigidez normativa que dificulta o alistamento dos povos indígenas. A MOE convida as autoridades brasileiras a continuarem expandindo e explorando mecanismos que permitam aumentar a participação política dos povos indígenas e afrodescendentes. Práticas como a levada a cabo pelo TRE de Rondônia, que suspendeu a exigência do referido documento, podem ser inspiradoras para o resto do país.

<sup>406</sup> Carta Democrática Interamericana, artigo 6º.

### III. MEMBROS DA MISSÃO



**OEA** Mais direitos  
para mais pessoas

#### MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL – BRASIL ELEIÇÕES GERAIS - 7 DE OUTUBRO DE 2018

	NOME	PAÍS	POSIÇÃO	GÊNERO
<b>GRUPO BASE</b>				
1	Laura Chinchilla	Costa Rica	Chefa da Missão	F
2	Francisco Guerrero	México	Secretário SFD	M
3	Gerardo De Icaza	México	Diretor DECO	M
4	Ignacio Alvarez	Uruguai	Subchefe da Missão	M
5	Daniel Tovar	Venezuela	Coordenador Geral	M
6	Iván Acuña	Costa Rica	Coordenador de Metodologias	M
7	Martín Ferreira	Argentina	Suporte Coordenador de Metodologias	M
8	Nicholas Zimmerman	Estados Unidos	Analista Político	M
9	Clara González	Estados Unidos	Assessor de Imprensa	F
10	Anja Brenes	Costa Rica	Suporte de Assessor de Imprensa	F
11	Delphine Blanchet	França	Especialista em Organização Eleitoral	F
12	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
13	Bryson Morgan	Estados Unidos	Especialista em Justiça Eleitoral	M
14	Eliane Torres	Portugal	Especialista em Financiamento Político	F
15	Pilar Tello	Peru	Especialista em Gênero	F
16	Francisco Ullán	Espanha	Especialista em Participação de grupos Indígenas e Afro-descendentes	M
17	Ona Flores	Venezuela	Especialista em Análise de Mídia	F
18	Daniela Zacharías	Argentina	Especialista Estatística	F
19	Guillermo Moncayo	Equador	Assessor de Segurança	M
20	David Rosero	Equador	Assessor de Logística	M
21	Cristian Patiño	Colômbia	Assessor Administrativo	M
22	Gabriel Bidegain	Uruguai	Assessor Especial	M
23	Hector Schamis	Argentina	Assessor Especial	M
<b>COORDENADORES REGIONAIS</b>				
1	Marcela Vega	Colômbia	Coordenador Regional	F
2	Gastón Ain	Argentina	Coordenador Regional	M
3	Fernando Martínez	Paraguai	Coordenador Regional	M

4	Hernán Crespo	Equador	Coordenador Regional	M
5	Margarita Perez de Rada	Espanha	Coordenador Regional	F
6	José María Pardeiro	Espanha	Coordenadora Regional	M
7	Mical Rodríguez	Paraguai	Coordenadora Regional	F
<b>OBSERVADORES INTERNACIONAIS</b>				
1	Edgardo Ortuño	Uruguai	Observador Internacional	M
2	Natalia Lemus Valencia	Colômbia	Observadora Internacional	F
3	Deborah Solla Roldan	Argentina	Observadora Internacional	F
4	Beatriz Paredes	México	Observadora Internacional	F
5	Anne-Claire Hoyaux	França	Observadora Internacional	F
6	Jiro Takamoto	Japão	Observador Internacional	M
7	Lorenzo Benvenuti	Itália	Observador Internacional	M
8	Nina Paula Quintana	Colômbia	Observadora Internacional	F
9	Guido Batagelj	Argentina	Observadora Internacional	M
10	Ana Arévalo	Peru	Observadora Internacional	F
11	Ralf Heinkele	Alemanha	Observador Internacional	M
<b>OBSERVADORES INTERNACIONAIS NO EXTERIOR</b>				
1	Laurance Fouquette	Canadá	Observador Internacional em Montreal, Canada	F
2	Elvira Oyanguren	Chile	Observador Internacional em Santiago, Chile	F
3	Daniel Olvera	México	Observador Internacional em Ciudad de México, México	M
4	Indiana Falaise	França	Observador Internacional em Paris, Franca	F
5	Betina Lippenholtz	Argentina	Observador Internacional em Buenos Aires, Argentina	F
6	Victor Mesejo	Venezuela	Observador Internacional em Washington D.C, Estados Unidos	M



**MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL – BRASIL**  
**ELEIÇÕES SEGUNDO TURNO - 28 DE OUTUBRO DE 2018**

	NOME	PAÍS	POSIÇÃO	GÊNERO
<b>GRUPO BASE</b>				
1	Laura Chinchilla	Costa Rica	Chefa da Missão	F
2	Francisco Guerrero	México	Secretário SFD	M
3	Gerardo De Icaza	México	Diretor DECO	M
4	Ignacio Alvarez	Uruguai	Subchefe da Missão	M
5	Daniel Tovar	Venezuela	Coordenador Geral	M
6	Iván Acuña	Costa Rica	Coordenador de Metodologias	M
7	Martín Ferreiro	Argentina	Suporte Coordenador de Metodologias	M
8	Nicholas Zimmerman	Estados Unidos	Analista Político	M
9	Clara González	Estados Unidos	Assessor de Imprensa	F
10	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
11	Ramiro Álvarez Ugarte	Argentina	Especialista em Análise de Mídia	M
12	Daniela Zacharías	Argentina	Especialista Estatística	F
13	Guillermo Moncayo	Equador	Assessor de Segurança	M
14	David Rosero	Equador	Assessor de Logística	M
15	Cristian Patiño	Colômbia	Assessor Administrativo	M
16	Gabriel Bidegain	Uruguai	Assessor Especial	M
17	Gustavo Cinosi	Argentina	Assessor Especial	M
18	Hector Schamis	Argentina	Assessor Especial	M
<b>OBSERVADORES INTERNACIONALES</b>				
1	Marcela Vega	Colômbia	Observadora Internacional	F
2	Anja Brenes	Costa Rica	Observadora Internacional	F
3	Fernando Martínez	Paraguai	Observador Internacional	M
4	Hernán Crespo	Equador	Observador Internacional	M
5	Margarita Perez de Rada	Espanha	Observadora Internacional	F
6	José María Pardeiro	Espanha	Observador Internacional	M
7	Mical Rodríguez	Paraguai	Observadora Internacional	F
8	Rei Oiwa	Japão	Observador Internacional	M
9	Martin Leeser	Alemanha	Observador Internacional	M

10	Nina Paula Quintana	Colômbia	Observadora Internacional	F
11	Ana Arévalo	Peru	Observadora Internacional	F
12	Lorenzo Benvenuti	Italia	Observador Internacional	M
<b>OBSERVADORES INTERNACIONAIS NO EXTERIOR</b>				
1	Laurance Fouquette	Canadá	Observador Internacional em Montreal, Canada	F
2	Elvira Oyanguren	Chile	Observador Internacional em Santiago, Chile	F
3	Daniel Olvera	México	Observador Internacional em Ciudad de México, México	M
4	Marcia Álvarez	França	Observador Internacional em Paris, Franca	F
5	Betina Lippenholtz	Argentina	Observador Internacional em Buenos Aires, Argentina	F
6	Victor Mesejo	Venezuela	Observador Internacional em Washington D.C, Estados Unidos	M

