



OEA

Más derechos para más gente

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

**15 de noviembre de 2020 (Primera Vuelta)
29 de noviembre de 2020 (Segunda Vuelta)**

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDO

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE	3
1. ANTECEDENTES.....	3
2. ELECCIONES MUNICIPALES (15 de noviembre de 2020)	5
2.1 ETAPA PRE-ELECTORAL	5
2.2 JORNADA ELECTORAL	12
3. SEGUNDA VUELTA (29 de noviembre de 2020).....	14
3.1 ETAPA PRE-ELECTORAL	14
3.2 JORNADA ELECTORAL	15
4 ETAPA POST-ELECTORAL	16
5. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	18
5.1 Organización electoral	18
5.2 Tecnología electoral.....	22
5.4 Justicia electoral.....	25
5.5 Violencia	26
5.6 Desinformación	26
5.7 Financiamiento político electoral	27
5.8 Participación política de las mujeres	29
5.9 Participación política de poblaciones indígenas y afrodescendientes	31
6. AGRADECIMIENTOS	32
II. INFORMES POR ÁREA (disponible en idioma portugués)	34
A. ORGANIZACIÓN ELECTORAL	34
B. TECNOLOGÍA ELECTORAL.....	59
C. JUSTICIA ELECTORAL	78
D. FINANCIAMIENTO POLITICO	88
F. PARTICIPACION POLITICA DE MUJERES	100
G. PARTICIPACION POLITICA DE PUEBLOS INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES	111
III. LISTA DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	120

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE¹

1. ANTECEDENTES

El 14 de agosto de 2020, 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/OEA) para observar las Elecciones Municipales de 2020.

En este proceso electoral estaban habilitados 147.917.483 ciudadanas y ciudadanos brasileños², quienes podrían participar para elegir Alcaldes y Vicealcaldes (Prefectos y Viceprefectos) y Concejales (Vereadores) de 5.568 municipios del país para el período 2021-2024.

El 17 de agosto de 2020, el Secretario General de la OEA (SG/OEA) Luis Almagro aceptó la invitación y giró instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) para iniciar los preparativos para el despliegue y gestionar la búsqueda de recursos externos para su financiamiento. En esa ocasión, el Embajador Agustín Espinosa Lloveras fue designado como Jefe de Misión.

El 9 de octubre de 2020, en una ceremonia llevada a cabo en la sede la Organización de los Estados Americanos en Washington D.C., el Secretario General Luis Almagro y el Representante Permanente de Brasil ante la OEA, Fernando Simas Magalhaes, firmaron el Acuerdo que otorga autonomía e independencia para desempeñar el trabajo en el país. Asimismo, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasil, Luis Roberto Barroso, estuvo presente en la sede de la OEA con motivo de la firma del Acuerdo correspondiente a los procedimientos de observación internacional³.

La Organización de los Estados Americanos, en su constante esfuerzo y compromiso para fortalecer las instituciones democráticas del hemisferio, realizó el despliegue de en la República Federativa del Brasil a pesar de los desafíos impuestos por la pandemia. Esta fue la segunda ocasión en que la OEA despliega una Misión de Observación Electoral en dicho país.

Elecciones municipales en un contexto de pandemia

Debido a la situación de emergencia de salud provocada por la enfermedad COVID-19, el 19 de marzo de 2020, el Tribunal Superior Electoral definió un régimen extraordinario de trabajo en el ámbito de la Justicia Electoral, a modo de uniformizar el funcionamiento de los servicios y de garantizar el acceso a la justicia durante la pandemia, al tiempo de prevenir el contagio del nuevo coronavirus (COVID-19)⁴.

¹ Un resumen de este informe fue leído por el Jefe de Misión, Embajador Agustín Espinosa Lloveras ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos en sesión celebrada el 02 de febrero de 2022. El idioma oficial de este informe es portugués.

2 Voters in the Federal District and Fernando

² No están considerados los electores del Distrito Federal, Fernando de Noronha y los ciudadanos brasileños en el exterior debido a que, según lo establecido en el marco jurídico del país, no votan en las elecciones municipales.

³ OEA, Comunicado de prensa – Referencia FNC-99850- 9/10/20 – Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-99850

⁴ Resolución TSE nº 23.615/2020.

Esto implicó la suspensión del trabajo presencial de magistrados, funcionarios, y colaboradores en las unidades judiciales, asegurando el mantenimiento de los servicios jurisdiccionales y administrativos esenciales, incluyendo aquellos necesarios para la ejecución del proceso electoral en cada uno de los Tribunales Regionales Electorales (TRE). Los responsables de los servicios y actividades esenciales organizaron una metodología para la prestación de estos servicios, utilizando principalmente la modalidad de trabajo a distancia y requiriendo la presencia mínima del personal.

En este contexto, las autoridades brasileñas resolvieron aplazar la celebración de las elecciones municipales de 2020, cuyas fechas estaban previstas para el 4 y 25 de octubre de ese año, según lo establece la Constitución Política de 1988⁵. Con base en la opinión de especialistas del área médica, y luego de una amplia discusión legislativa que además incluyó consultas con la sociedad civil, el 2 de julio de 2020 el Congreso Nacional promulgó la enmienda constitucional No.107⁶ que aplazó las elecciones.

La iniciativa constitucional tuvo su origen en la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) No. 18/2020, misma que contó con el respaldo de distintas fuerzas políticas brasileñas. Por consiguiente, la celebración de las elecciones quedó definida para el 15 y 29 de noviembre de 2020 (primera y segunda vuelta respectivamente). La reforma constitucional autorizó al TSE a realizar ajustes en las normas electorales para adecuarlas al nuevo calendario electoral. Esto a fin de garantizar la seguridad sanitaria, tanto para el electorado como a las y los funcionarios de la Justicia Electoral. Por medio de la resolución 23.627 del 13 de agosto de 2020⁷(que revocó la resolución 23.606/2019), y de conformidad con la nueva normativa constitucional, el TSE determinó el calendario electoral aplicable para las elecciones municipales de 2020.

Algunos de los cambios consistieron en modificación de fechas para realizar actividades relacionadas con las organizaciones políticas: a) realización de las convenciones de los partidos⁸; b) el registro de candidaturas⁹; c) inicio de la propaganda electoral¹⁰; d) divulgación de los reportes financieros parciales de los partidos políticos¹¹; e) entrega de los reportes financieros definitivos¹²; f) para juzgar las cuentas de los candidatos electos¹³, entre otros.

Además, se modificaron los tiempos a distintos componentes de la organización electoral, incluyendo los plazos previstos para la fiscalización de los programas informáticos de las urnas electrónicas; las fases del proceso de votación, escrutinio y procesamiento electrónico de los resultados; la recepción de votos, justificaciones, auditoría e inspección el día de las elecciones y el horario de apertura de los locales de votación¹⁴.

⁵ [Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988. Art. 28 y 29.](#)

⁶ [Enmienda Constitucional nº 107/2020.](#)

⁷ [Resolución TSE nº 23.627/2020.](#)

⁸ Entre el 31 de agosto y el 16 de septiembre de 2020.

⁹ 26 de septiembre de 2020.

¹⁰ 27 de octubre de 2020.

¹¹ 27 de octubre de 2020.

¹² 15 de diciembre de 2020.

¹³ 12 de febrero de 2021.

¹⁴ El 13 de agosto de 2020, el Pleno del TSE aprobó cuatro resoluciones: la Resolución No. 23.624, que promueve ajustes normativos en las reglas aplicables a las Elecciones Municipales de 2020 por la EC No. 107/2020; Resolución No. 23.625, que modifica la Resolución TSE No. 23.611/2019 sobre los actos generales del proceso electoral para las Elecciones 2020; Resolución No. 23.626, que modifica la Resolución No. 23.601/2019 sobre el cronograma operativo del padrón electoral para las Elecciones 2020 y la Resolución 23.627, que instituye el Calendario Electoral para las Elecciones 2020.

En julio de 2020, el Tribunal constituyó una Consultoría Sanitaria para la Seguridad del Proceso Electoral de 2020¹⁵ con el propósito de elaborar un Plan de Seguridad Sanitaria¹⁶ y “establecer medidas específicas para reducir el riesgo de contagio y aumentar la seguridad sanitaria durante el proceso electoral”¹⁷. Fue conformada por el Tribunal Superior Electoral, con la participación de instituciones del área de la ciencia y la salud, la Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, el Hospital Israelita Albert Einstein y el Hospital Sírio Libanés.

El Plan de Seguridad Sanitaria incluyó protocolos para la protección de los electores¹⁸ y procedimientos para la utilización de las urnas electrónicas, así como la exclusión de la identificación biométrica. Esto con el objetivo de disminuir las posibilidades de contagios y reducir el tiempo de espera de la ciudadanía, además de proteger los equipos, pues la limpieza con alcohol podía potencialmente dañar el 65.7% de los lectores biométricos según el reporte técnico¹⁹.

Tomando en cuenta las recomendaciones elaboradas por el grupo de expertos que asesoró al TSE, así como de otras instituciones especializadas en la materia, se destacan, además de la ampliación del horario de votación, el establecimiento de un horario preferencial para adultos mayores, la convocatoria exclusiva a ciudadanos fuera de los grupos de riesgo para conformar las secciones electorales, la priorización de la capacitación por medios virtuales de los miembros de mesa, el establecimiento de medidas de protección personal y distanciamiento durante la jornada electoral, y la adaptación de herramientas digitales para permitir a la ciudadanía tramitar su ausencia desde sus hogares, sin tener que presentarse en el local de votación.

La Misión tomó nota del diseño e implementación del plan estratégico y las diversas acciones llevadas a cabo por las instituciones brasileñas para tomar decisiones con base en el cuidado de la salud de la ciudadanía y garantizar la celebración de las elecciones en este particular momento, cuyas características representan un modelo a ser incorporado en otros procesos electorales en la región.

Por otra parte, la Misión reconoce la incorporación en los protocolos del TSE las recomendaciones contenidas en la “[Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia](#)” de la OEA²⁰. Para ese fin, se llevó a cabo un encuentro virtual entre funcionarios del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) y las autoridades del TSE, en el que los especialistas de la OEA abordaron los contenidos de la guía.

2. ELECCIONES MUNICIPALES – Primera Vuelta (15 de noviembre de 2020)

ETAPA PRE-ELECTORAL

La MOE inició su despliegue el 7 de noviembre de 2020 con la llegada al país del Jefe de Misión, Embajador Agustín Espinosa Lloveras, y estuvo compuesta por 14 observadores y especialistas de 9

¹⁵ En portugués “*Consultoria Sanitária para a Segurança do Processo Eleitoral de 2020*”.

¹⁶ TSE, [Plan de Seguridad Sanitaria](#) para las elecciones municipales de 2020.

¹⁷ TSE, [Plan de Seguridad Sanitaria](#) para las elecciones municipales de 2020.

¹⁸ [Tribunal Superior Electoral, comunicado de prensa, 8/09/2020](#).

¹⁹ Plan de Seguridad Sanitaria Elecciones Municipales 2020, página 12. Disponible en: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/plano-seguranca-sanitario.pdf>

²⁰ OEA, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, “[Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia](#)”, cuya elaboración estuvo a cargo del DECO/OEA y contó con la colaboración de las autoridades brasileñas para su publicación en idioma portugués. Ver nota de prensa y enlace de documento en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-073/20

nacionalidades. La Misión realizó un análisis sustantivo sobre aspectos técnicos relacionados con el proceso electoral, entre ellos organización y tecnología electoral, financiamiento político, resolución de disputas electorales, participación política de las mujeres y de personas de pueblos indígenas y afrodescendientes.

La Misión combinó una modalidad de trabajo presencial y virtual debido a las restricciones impuestas por la pandemia. Durante su estadía en el país, la Jefatura de Misión se reunió con el pleno del Tribunal Superior Electoral, así como con funcionarios de distintas áreas técnicas del TSE; con el Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Fraga Araújo; y con el Procurador General de la República, Augusto Aras.

Además, la Misión se reunió con representantes de partidos políticos, autoridades electorales y gubernamentales, candidatos y candidatas, así como con miembros de equipos de campañas en las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro. También, se entrevistó con miembros de la academia, la sociedad civil y observadores electorales nacionales. Sobre este último, la Misión saluda la incorporación de la observación nacional, de conformidad con lo recomendado por la OEA en las elecciones generales del 2018.

En la reunión con el Presidente del TSE y su equipo de asesores, la MOE conversó sobre las características de la justicia electoral, oportunidad en la que se abordaron elementos a destacar del sistema electoral brasileño y aspectos a mejorar. La MOE reconoce la disposición de la autoridad electoral para proporcionar, de forma ágil, toda la información solicitada por la Misión, tanto en el ámbito federal como regional.

Entre los principales temas abordados estuvieron los avances administrativos y logísticos para la celebración de las elecciones en un contexto de pandemia. Además, se dio seguimiento a componentes técnicos, como la preparación de las urnas electrónicas, así como a las distintas instancias establecidas en el plan de elecciones para verificar el funcionamiento y la seguridad informática de los aparatos de votación; las inscripciones de candidaturas, particularmente los procesos de juzgamiento de candidaturas y sus respectivos plazos; los retos en materia de financiamiento político electoral, fundamentalmente respecto a la capacidad de fiscalización y sanciones; las acciones llevadas a cabo por el TSE para combatir las noticias falsas; y, entre otros temas, la suspensión de las elecciones municipales en Macapá, Amapá, debido al riesgo para la seguridad de los votantes derivado del estado de calamidad pública²¹.

La MOE, además de los encuentros a nivel nacional, llevó a cabo reuniones con autoridades electorales regionales en São Paulo, Río de Janeiro y Goiania. Los expertos en organización y tecnología electoral de la Misión dieron seguimiento a los componentes técnicos del proceso preparatorio de las urnas electrónicas, desde las instalaciones de los Tribunales Regionales Electorales (TREs) y los cartorios²². Las actividades observadas incluyen simulacros, inseminación de máquinas, auditorías, pruebas de integridad (votación paralela) y pruebas de transmisión de resultados.

A pesar de los procedimientos proporcionados por el TSE, que brindan confianza y transparencia al proceso, la MOE/OEA recibió nuevamente, como en el 2018, preocupaciones de algunos actores que

²¹ [Resolución TSE nº 23.633/2020](#).

²² Los *cartórios* son oficinas administrativas de la Justicia Electoral que centralizan informaciones y coordinan los electores de una zona electoral.

solicitan la existencia del voto impreso. Entre los actores, la Misión recibió la valoración desde el Poder Ejecutivo sobre el sistema de votación, y su posición respecto a la necesidad de contar con la impresión del voto en futuras elecciones.

Según informó el TSE a la Misión, la implementación del voto impreso fue juzgada por el Supremo Tribunal Federal como inconstitucional por considerar que violaba el secreto del voto y que su implementación sería demasiado onerosa, por lo que actualmente un rediseño del sistema electoral de tal magnitud requeriría una modificación constitucional. Por otro lado, la Misión conoció de la existencia del debate público sobre este asunto, oportunidad para intercambiar puntos de coincidencias entre las partes. La Misión observó que recomendaciones hechas en el informe final de la MOE/OEA 2018 sobre la ampliación de las pruebas que forman parte del *Test Público de Seguridad*, así como de la votación paralela, fueron implementadas.

La mayoría de los actores entrevistados manifestaron a la Misión su respeto y reconocimiento por la institucionalidad, el profesionalismo y la capacidad técnica del Tribunal Superior Electoral y sus Tribunales Regionales Electorales. Asimismo, desde distintas esferas (sociedad civil, academia, entre otros) reconocieron la apertura de la autoridad electoral para tomar en cuenta la opinión de todos los actores que participan en el proceso electoral. Los funcionarios de los TREs manifestaron sentirse parte del proceso de toma de decisiones de la institución y destacaron, además, que la administración actual ha mejorado los espacios de comunicación entre los TREs y el TSE, así como las oportunidades de capacitación para su desarrollo profesional.

La MOE observó que, en general, la aplicación de los protocolos sanitarios correspondientes al cuidado de los funcionarios que estaban involucrados en la preparación de la elección fue oportuna y permitió la realización de las distintas tareas de organización y logística electoral.

Comunicación institucional y combate a las noticias falsas

La Justicia Electoral combinó una serie de estrategias que incluían el uso de la tecnología como aliada para fomentar el voto informado y concientizar a la población sobre los cuidados sanitarios en los centros de votación al momento de acudir a ejercer el sufragio. Dichas acciones, además, tenían el propósito de combatir las noticias falsas y los delitos electorales relacionados con esas prácticas. El TSE llevó adelante un plan de comunicaciones que desde su inicio incluyó la participación plural de actores, como los órganos electorales regionales, a través de la recopilación de experiencias y relevamientos recabados de distintos niveles de la autoridad electoral en los “*Encuentros Nacionales de Comunicación de la Justicia Electoral*”.

Las acciones también incluyeron la perspectiva de otras instituciones. Por ejemplo, el TSE realizó actividades innovadoras en el área electoral con agencias de verificación de noticias, plataformas de internet y otros actores relevantes del ecosistema de los medios de comunicación. La MOE/OEA tomó nota del trabajo con plataformas de comunicación de amplio alcance, como *Facebook*, *Google*, *Instagram*, *Twitter*, *TikTok* y *Whatsapp*. Por medio de esfuerzos conjuntos promovidos por la Justicia Electoral, se logró concretar acuerdos con dichas empresas para promover su uso responsable y generar mecanismos para reducir las noticias falsas, cuya implementación fue innovadora para estas elecciones y será de utilidad para la región en materia electoral.

En diciembre de 2019, el TSE emitió una resolución²³ que prohíbe la contratación de envío masivo de mensajes a electores, la cual buscó desalentar esa práctica. Se destaca, además, las asociaciones promovidas con agencias de verificación de noticias y la promoción del sitio web para publicar informaciones verificadas “*Fato ou Boato*”²⁴. Por su parte, las empresas de telecomunicaciones brasileñas otorgaron acceso gratuito desde cualquier dispositivo a los sitios de la autoridad electoral para todos los usuarios.

La Justicia Electoral también cuenta con un sitio web de fácil navegación con toda la información relevante para la votación, y TV TSE²⁵, un canal que produce contenido de video, reportajes y programas institucionales. Además, las sesiones del Pleno del TSE se transmiten en directo y de forma gratuita por Internet²⁶. A su vez, la autoridad electoral desarrolló una serie de campañas de comunicación en televisión, radio nacional y local y medios digitales, así como conferencias de prensa, sobre temas relevantes para el proceso: seguridad sanitaria en el contexto de la pandemia, el combate a la desinformación, la captación de miembros de mesa, la promoción del voto de mujeres y jóvenes, entre otros.

La campaña proselitista se desarrolló principalmente a través de medios digitales, en parte, debido al rol que estas han adquirido en procesos electorales y al propio impacto de la pandemia. Según fue transmitido a la Misión por varios candidatos, candidatas y actores de la sociedad civil, a pesar de los esfuerzos realizados por la autoridad electoral en asociación con distintas instituciones, aún persiste la existencia de noticias falsas y ataques masivos dirigidos a figuras políticas, partidos y candidaturas. Si bien estas prácticas continúan siendo un desafío, distintos actores coinciden en que su impacto en las elecciones de 2020 se redujo, en comparación con las elecciones de 2018. Sin embargo, se observa con preocupación los ataques hacia el órgano electoral por medio de noticias falsas²⁷. La MOE/OEA condena este tipo de acciones que buscan desacreditar a la institucionalidad electoral y no contribuyen a la salud democrática del país.

Preparación de urnas electrónicas

Respecto a cuestiones relacionadas con la organización electoral, la Misión fue informada por el TSE sobre retrasos administrativos en el proceso de licitación de compra de nuevas urnas electrónicas, lo que impidió la adquisición de nuevos equipos para las elecciones municipales de 2020.

Ante la imposibilidad de adquirir nuevas urnas electrónicas para estas elecciones, se creó un equipo de especialistas integrado por perfiles multidisciplinarios del órgano electoral denominado *Grupo de Estudios para la Optimización del Uso de Urnas Electrónicas*. Este Grupo de Trabajo realizó estudios para proponer soluciones que permitieran la realización de las elecciones con las urnas disponibles, considerando el menor impacto posible entre el flujo de votación y el votante²⁸.

En vista de la necesidad de racionalizar el uso de las urnas electrónicas, el 1 de octubre de 2020 el TSE estableció que “*Los Tribunales Regionales Electorales podrán, más allá del procedimiento de*

²³ Resolución TSE nº 23.610/2019.

²⁴ Disponible en: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/> Acceso en: 23/03/2021.

²⁵ TSE, Sección de Comunicación. Disponible en: https://www.tse.jus.br/imprensa/copy_of_tv-1 Acceso el 22/01/2021.

²⁶ TSE Sesión Plenaria Online. Disponible en: <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/sessoes-de-julgamento/sessao-plenaria-on-line-1> Acceso el 22/01/2021.

²⁷ Fundación Getúlio Vargas (FGV), [Desinformación online y elecciones en Brasil: La circulación de links sobre la desconfianza en el sistema electoral brasileño en Facebook y Youtube \(2014-2020\)](#).

²⁸ Grupo de Trabajo – Portaria TSE Nº 242/2020 Informe Semanal (S7 – 28.5.2020).

agregación [...], distribuir electores de una sección a otras en el mismo lugar de votación, a través de la Transferencia Temporal de Electores de Oficio (TTE de Oficio). La transferencia de electores realizada bajo los términos del artículo será revertida luego de realizada la elección, volviendo los electores a sus mesas de votación originales.”²⁹

Es decir, se implementaron dos métodos para racionalizar las urnas:

1. El método de agregación, en el cual se unen dos secciones completas, y todos los electores que conforman una sección se unen a otra en un mismo local de votación.
2. El método de TTE de Oficio, el cual establece que las personas pertenecientes a las secciones eliminadas deben ser distribuidas alfabéticamente en las secciones habilitadas en el local de votación. Por tanto, los ciudadanos correspondientes a una sección eliminada fueron distribuidos en diferentes mesas en un mismo local de votación.

La normativa vigente establece que los tribunales regionales pueden realizar la agregación de un máximo de 20 secciones electorales, siempre y cuando este cambio no afecte el correcto ejercicio del sufragio³⁰. Adicionalmente, el Código Electoral establece que *“Las secciones electorales, organizadas a medida que se otorguen las solicitudes de registro, no tendrán más de 400 (cuatrocientos) electores en las capitales y 300 (trescientos) votantes en otras localidades, ni menos de 50 (cincuenta) votantes. En casos excepcionales, debidamente justificados, el Tribunal Regional podrá autorizar la superación de los índices previstos en este artículo, siempre que esta medida facilite el ejercicio del voto, acercando al elector al lugar designado para la votación”³¹*. Conforme al artículo 14, párrafo 3º de la Resolución TSE No. 23.611/2019, la distribución de los electores ocurrió exclusivamente dentro de un mismo centro de votación, garantizando el ejercicio del sufragio.

En total, para esta elección se agregaron y/o distribuyeron 83.408 secciones³². En términos del impacto al electorado, la transferencia temporal de oficio implicó el cambio de sección de 10.544.113 ciudadanos aptos para votar³³ (7.12% del total del padrón de 2020).

Registro de candidaturas

La MOE/OEA tuvo conocimiento de que las elecciones municipales de 2020 tuvieron el mayor número de candidatos registrados en la historia de Brasil: 557.362 postulaciones, de las cuales 39.077 fueron candidatos para el ejecutivo, alcaldes y vicealcaldes; y 518.329 para el legislativo, concejales de los 5.568 municipios brasileños, según el portal de estadísticas del Tribunal Superior Electoral.

El marco normativo establece un plazo de hasta 20 días antes de la elección para analizar si las candidaturas cumplen con los requisitos de elegibilidad³⁴. Esto con el fin de que la ciudadanía pueda conocer a los candidatos y candidatas, y las urnas puedan ser cargadas a tiempo con los nombres de las opciones políticas que participan en la contienda.

Sin embargo, a partir de la información solicitada al TSE, la Misión pudo conocer que, en la semana previa a las elecciones, aún había alrededor de 13 mil pedidos de registro de candidatos pendientes

²⁹ [Resolución TSE nº 23.631/2020](#), Art. 14, 3 y 4.

³⁰ [Resolución TSE nº 23.611/2019](#), Art. 14, 1 y 2.

³¹ [Código Electoral](#), Art. 117.

³² [TSE, Información y datos estadísticos sobre las elecciones 2020](#).

³³ De acuerdo a información proporcionada por el TSE.

³⁴ [Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988. Art. 14 §3º](#).

de una resolución final en la justicia electoral brasileña (en estado *sub judice*). El juzgamiento de las candidaturas incluye varias instancias que, por un lado, brindan mayores garantías, pero por el otro, alargan los procesos, lo cual genera que los tiempos de la justicia, en ocasiones, no concuerden con los plazos electorales.

Distintos actores con los que se reunió la Misión manifestaron su inconformidad sobre este tema, debido a que los electores podían votar por candidaturas que podían ser inhabilitadas después de haber sido electas. En las elecciones para concejales, una decisión de inhabilitación de un candidato/a electo/a genera un recuento y redistribución de votos, mientras que, en el caso de alcaldes, la situación se resuelve convocando a nuevas elecciones.

La MOE/OEA dio seguimiento al tema y tuvo conocimiento de que, el día de la segunda vuelta, todavía había al menos 10 casos de candidatos a alcaldes y vicealcaldes con recursos pendientes de una decisión final de la autoridad electoral³⁵. Asimismo, finalizada la elección, datos del TSE señalan que 101 ciudades terminaron por elegir alcaldes cuyas candidaturas todavía estaban siendo cuestionadas en las cortes electorales³⁶.

Esta situación refleja la importancia de que los registros de las candidaturas sean juzgados con antelación, tal como recomendó la MOE/OEA en el 2018, preocupación incluso manifestada por la propia autoridad electoral. El órgano informó a la Misión que considera presentar el tema ante el Congreso Nacional y abrir el debate en torno a dos alternativas para brindar más seguridad a los electores y postulantes en la materia. La primera es realizar una etapa de pre-registro de candidaturas al inicio del año electoral, de manera que los candidatos puedan saber si están o no habilitados desde el principio de la contienda. Por otro lado, la segunda sugiere adelantar el período de inscripción de candidatos, de modo que la autoridad electoral tenga tiempo suficiente para juzgar los procesos y eventuales recursos antes del inicio de la campaña electoral y del proceso de carga de urnas.

La Misión apoya la importancia de tener una discusión plural sobre el tema, un debate amplio que involucre a diferentes niveles de poder y sociedad civil, órganos electorales e instituciones legislativas. Asimismo, reconoce que ambas alternativas mencionadas por el TSE ampliarían el plazo, lo que permitiría reducir la incertidumbre jurídica de las candidaturas antes de la fecha de las elecciones.

Financiamiento para candidaturas afrodescendientes

Estas fueron las primeras elecciones en las que se implementó una cuota para la población afrobrasileña para el reparto de fondos públicos que financian las campañas electorales. En agosto de 2020, a menos de tres meses de las elecciones, el TSE decidió que los partidos deberían distribuir los recursos públicos - los fondos electoral y partidario y los espacios gratuitos para propaganda electoral en radio y televisión - en exacta proporción al número de candidaturas de personas afrodescendientes registradas por cada organización política.

Inicialmente, el Tribunal decidió que la medida se aplicaría por primera vez para el proceso electoral de 2022. Sin embargo, en respuesta a una demanda planteada por una organización política, el

³⁵ Información brindada por el TSE a la Misión de Observación Electoral.

³⁶ Nota de Prensa. Poder 360. Disponible en: <https://www.poder360.com.br/justica/101-cidades-ainda-tem-resultado-de-eleicao-para-prefeito-contestado-na-justica/> Acceso en: 08/02/2021.

Supremo Tribunal Federal determinó que la cuota se implementaría para las elecciones municipales de 2020.

La Misión celebra la decisión de las autoridades judiciales de Brasil y destaca nuevamente su compromiso por promover una democracia más inclusiva. Sin embargo, se advierte que, dado que la cuota racial fue introducida con escasa anticipación a la elección, su aplicación no ha sido suficientemente reglamentada ni se han incorporado sanciones específicas para los partidos políticos que incumplen con esta obligación. Además, en reuniones sostenidas con organizaciones políticas, la Misión recibió distintas valoraciones sobre las dificultades operativas respecto a su implementación, a poco tiempo de los comicios.

Violencia política-electoral

Diversos actores manifestaron a la Misión su preocupación por el contexto de violencia en el que se llevó a cabo el proceso electoral. Representantes de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil reportaron a la Misión que múltiples candidatos y candidatas recibieron amenazas y agresiones relacionadas con su participación en los comicios.

A partir de los encuentros realizados con distintos actores relevantes de la política brasileña, la MOE/OEA conoció sobre las situaciones de violencia que principalmente fueron dirigidas hacia las mujeres y personas de poblaciones indígenas y afrodescendientes, quienes señalaron haber recibido ataques, en ocasiones discriminatorios y racistas, a lo largo de su campaña, tanto en persona como a través de redes sociales.

Por otro lado, según información recibida, desde enero de 2020 hasta la celebración de la primera vuelta electoral, el número de homicidios relacionados con el proceso electoral oscilaba entre 30 y 85 personas, lo cual refleja la necesidad de crear un registro que proporcione datos más precisos. Esto con el fin de contar con un diagnóstico situacional sobre los acontecimientos y combatir este tipo de crímenes.

La Misión considera inaceptable el uso de la violencia y la rechaza enfáticamente en cualquier circunstancia, especialmente en democracia. Asimismo, la Misión expresa preocupación por el ambiente de miedo e intimidación que limita a los electores y las candidaturas a involucrarse en la política. Por otra parte, la MOE/OEA recibió información sobre la presencia e influencia de milicias y observa con preocupación que grupos asociados al crimen se involucren en el proceso electoral en algunas zonas del país.

Postergación de las elecciones en Amapá, Macapá

La MOE/OEA tuvo conocimiento de que días antes de las elecciones, un incendio en una subestación que provee de energía eléctrica a Amapá dejó sin electricidad a un alto porcentaje de la población. Además, ocasionó problemas con el suministro de agua potable y fallas en las telecomunicaciones, entre otros problemas. En respuesta a lo anterior, el Alcalde de la ciudad de Macapá (la capital) declaró a la ciudad en estado de calamidad por un período de 30 días³⁷. De igual manera, el Gobernador de Amapá decretó situación de emergencia por 90 días³⁸.

³⁷ Nota de prensa. Diario Oficial Estado de Amapá. Disponible en: <https://macapa.ap.gov.br/portal/wp-content/uploads/2020/11/Diario-Oficial-3930-06.11.2020.pdf> Acceso en: 08/02/2021.

³⁸ Nota de prensa. Diario Oficial Estado de Amapá. Disponible en: <https://diario.portal.ap.gov.br/consulta/?view=ae793350f99ef894f15cd34b17930820> Acceso en: 08/02/2021.

Ante esta problemática, el Tribunal Regional Electoral de Amapá solicitó al TSE el aplazamiento de la elección del Alcalde, Vice-Alcalde y los 23 Concejales de Macapá hasta el restablecimiento regular de la electricidad en el municipio. Con base en evaluaciones de las autoridades regionales, el TSE determinó postergar la celebración de las elecciones en dicha localidad al no existir las condiciones necesarias, lo que afectó 292.718 electores. Por medio de la resolución 23.633, el TSE determinó que las elecciones en Macapá se realizaran el 6 y 20 de diciembre de 2020 (primera y segunda vuelta respectivamente). La Misión lamenta el incidente ocurrido, que ocasionó que los ciudadanos no hayan podido sufragar en el día planeado.

JORNADA ELECTORAL

Los integrantes de la Misión de Observación Electoral observaron el proceso de votación desde la apertura de los centros hasta el cierre de las urnas, la impresión de los boletines de urnas (BU) y la transmisión de los resultados en San Pablo, Río de Janeiro y Goiás. Para el cierre, la Misión estuvo también presente en las instalaciones del Tribunal Superior Electoral en Brasilia.

La Misión destaca el hecho de que la ciudadanía brasileña salió a votar masivamente en un contexto de gran complejidad provocado por la pandemia. La autoridad electoral dispuso la infraestructura necesaria para llevar a cabo las elecciones municipales en los distintos puntos del país - a excepción de Macapá, en Amapá³⁹-, y las fuerzas de seguridad pública custodiaron los centros de votación, lo que permitió que la jornada se desarrollara en calma, con incidentes aislados que fueron informados oportunamente por la autoridad electoral.

Durante el transcurso de la jornada de votación, la Misión observó que las autoridades electorales proporcionaron los materiales suficientes de conformidad con el plan sanitario establecido con la intención de evitar la propagación del Covid-19. Tanto electores como funcionarios de mesa portaron máscaras y equipo de protección personal, y acataron la instrucción de desinfectarse las manos con alcohol en gel.

Asimismo, se observó que los recintos contaban con señalizaciones en el piso que marcaban la distancia a guardar entre las personas y que los funcionarios de mesa desinfectaban las superficies y otros materiales utilizados. Sin embargo, en ocasiones, el distanciamiento social no fue respetado, además de que algunas de las mesas estaban ubicadas en aulas sin circulación de aire. También se observó a los miembros de mesa tener contacto físico con los documentos de identidad, contraviniendo el protocolo que indicaba que no debían tocarlos.

La disposición de ampliar el horario de votación y brindar acceso preferente a los recintos como estrategia contra la pandemia, se tradujo en una mayor afluencia de adultos mayores y personas con discapacidad, especialmente por la mañana.

Por otro lado, la MOE/OEA identificó que, en algunos centros de votación hubo confusión en los votantes para identificar la sección en la que debían votar. Esto debido a la reasignación de votantes dentro del mismo recinto provocada por la imposibilidad de completar la reposición de máquinas. La Misión observó que los centros de votación contaban con carteles indicativos y con personal auxiliar que brindaba orientación a los electores y así encontrar sus mesas.

³⁹ Nota de prensa. Portal G1 Globo. Disponible en: <https://g1.globo.com/ap/amapa/eleicoes/2020/noticia/2020/11/11/tre-do-amapa-pede-ao-tribunal-superior-eleitoral-que-adie-eleicoes-em-macapá.ghtml> Acceso en: 12/02/2021.

La Misión observó también dificultades para que aquellos electores que se encontraban fuera de su municipio pudieran tramitar el justificativo⁴⁰. Dicho justificativo, se podía solicitar de tres maneras: aproximándose a una sección electoral fuera de su zona, a través del sitio web del TSE, o de la aplicación e-título. Esta última presentó inestabilidad que impactó la gestión de este servicio. Por otro lado, en algunas mesas observadas, autoridades de mesas de votación indicaban a los electores que dicho trámite fuese realizado en las plataformas digitales, y no de forma presencial. Sobre este tema, la autoridad electoral informó a la Misión que los electores que tuvieron algún tipo de problema con su justificación, disponían de hasta 60 días después de la elección para gestionar este trámite.

Durante el transcurso de la jornada, la Jefatura de la Misión recorrió mesas de votación y observó el proyecto “*Elecciones del Futuro*”⁴¹ convocado por el TSE en Valparaíso de Goiás, oportunidad en que permitió a diversas empresas proponer soluciones futuras para la implementación del voto digital. Esta actividad, que no tuvo incidencia en el proceso electoral en disputa debido a su calidad de prueba, tuvo como principal objetivo evaluar modelos de innovación tecnológica para eventuales procesos electorales en Brasil.

La MOE/OEA estuvo presente al momento del cierre de la votación, la impresión y publicación de los boletines de urnas (BU) y la transmisión de los resultados. La Jefatura de Misión acompañó desde el TSE en Brasilia la transmisión de los primeros datos.

Totalización y divulgación de resultados

Sobre las 18:30 horas, los expertos de la OEA fueron informados por la autoridad electoral sobre una falla técnica que ocurrió en un procesador que calculaba la totalización a nivel central en el TSE, el cual tuvo que ser reparado en la misma noche del 15 de noviembre. Este incidente ocasionó un leve retraso en la divulgación de los datos, sin embargo, se subsanó de inmediato y avanzó a tal punto que, sobre las 22 horas, se había divulgado casi el 90 por ciento de los resultados oficiales y alrededor de las 23 horas superaba el 96 por ciento.

El TSE actuó con transparencia en brindar la información a la población de que la totalización de los votos se realizaba con lentitud y lo que generó el retraso en la divulgación de los resultados. Si bien se produjo un incidente inesperado, la divulgación de resultados definitivos fue rápida. En ese sentido, cabe destacar que Brasil cuenta actualmente con el sistema más veloz de resultados oficiales en la región. Los ciudadanos pudieron consultar a través del sitio web del TSE, la aplicación “*Resultados*” y a través de los medios de comunicación, que dieron una amplia cobertura ininterrumpida al proceso electoral.

Esta fue la primera vez que la totalización se realizó de manera centralizada a nivel nacional. El TSE informó que los equipos que realizaban esta tarea fueron comprados en marzo y entregados en agosto de 2020 y, debido a la pandemia, no fue posible tenerlos con anterioridad tal como tenían contemplado. Esto generó que no fuese posible cumplir con todas las pruebas previstas, de cinco pruebas planificadas, únicamente se pudieron realizar dos.

⁴⁰ La normativa brasileña establece que los y las electores que se encuentren fuera de su domicilio el día de las elecciones deben justificar su ausencia.

⁴¹ Proyecto “[Elecciones del Futuro](#)” prensa TSE.

Por otro lado, el TSE informó a la Misión y a los medios de comunicación sobre una tentativa de ataque que, a través de “accesos masivos”, buscaba neutralizar el sistema, así como producir sobrecarga e inestabilidad en la página de internet y otros componentes informáticos de la autoridad electoral. La Secretaría de Tecnología del TSE identificó 486.000 conexiones por segundo para intentar impactar las elecciones, mismas no tuvieron éxito y no afectaron los resultados de las elecciones.

La Misión estuvo presente en las conferencias de prensa públicas promovidas por el TSE, eventos que permitieron que los medios de comunicación pudieran formular sus consultas e inquietudes sobre todos los aspectos del desarrollo de las elecciones. El Presidente del TSE y su equipo técnico demostraron apertura para escuchar y responder a todos los cuestionamientos de manera detallada.

3. ELECCIONES MUNICIPALES – Segunda Vuelta (29 de Noviembre de 2020)

ETAPA PRE-ELECTORAL

El marco normativo de las elecciones establece que se debe llevar a cabo una segunda vuelta electoral entre las dos opciones más votadas para cargos ejecutivos en los municipios con más de 200.000 electores en los que ninguna candidatura haya alcanzado la mayoría absoluta de los votos válidos en la primera vuelta. En consecuencia, el 29 de noviembre, más de 38 millones de ciudadanos fueron convocados a acudir a las urnas para elegir sus autoridades locales en 57 ciudades, incluyendo 18 capitales estatales.

Con el propósito de mitigar los riesgos a la salud ocasionados por la pandemia de COVID-19 y optimizar el ejercicio de los recursos financieros, la Misión de Observación Electoral mantuvo la presencia de un grupo reducido de seis personas en las ciudades de Brasilia, Goiania, Río de Janeiro y San Pablo para la segunda vuelta electoral.

Los observadores y expertos de la Misión, quienes desde el 7 de noviembre estuvieron desplegados en Brasil, dieron continuidad a su labor técnica de manera presencial y virtual. En esta etapa, la MOE/OEA sostuvo reuniones con autoridades y funcionarios de diversas áreas del Tribunal Superior Electoral, autoridades electorales regionales en San Pablo, Río de Janeiro y Goiania, y con representantes de organizaciones políticas.

Como parte de las actividades que dieron seguimiento a la preparación de la elección, la Misión presenció la preparación de las urnas electrónicas, simulacros de transmisión de resultados electorales, distribución de materiales para el día de las elecciones, el sorteo de urnas correspondientes a la auditoría para verificar su funcionamiento, la ceremonia de firma digital y sello del sistema, así como las acciones de accesibilidad para el voto de personas con discapacidad.

El contexto extraordinario de la pandemia generó que la campaña proselitista en la segunda vuelta fuese más corta debido a los cambios en el calendario electoral. La Misión dio seguimiento a esta etapa y notó que las candidaturas en disputa utilizaron principalmente los medios de comunicación y redes sociales como canales más efectivos para transmitir sus propuestas.

En esta misma línea, representantes de las organizaciones políticas transmitieron sus quejas respecto al impacto que las noticias falsas ocasionan, a pesar de los esfuerzos institucionales realizados por el TSE. Además, resaltaron de forma positiva a la Misión, que el modelo de financiamiento político electoral brasileño prevé que los recursos de propaganda electoral gratuita

en medios de comunicación son distribuidos en partes iguales entre quienes se encuentran en disputa en una segunda vuelta electoral.

La Misión observó que, a diferencia con la primera vuelta, el TSE brindó información sobre los incidentes de violencia ocurridos en la etapa pre-electoral y el día de las elecciones del 15 de noviembre de 2020. En esta oportunidad, la autoridad electoral divulgó datos sobre la disminución de los delitos electorales, como la compra de votos, proselitismo ilegal y transporte ilegal de electores, sin embargo, resaltó el aumento de homicidios, intentos de homicidios y amenazas a candidatos y candidatas. En dicha ocasión, el Presidente del TSE fue enfático en afirmar que la violencia es incompatible con la democracia, y dio especial importancia a la preocupación respecto a la violencia contra las mujeres, posición que es compartida por la Misión. Asimismo, mencionó que los órganos públicos se encontraban atentos a las actuaciones del crimen organizado en el contexto electoral⁴².

Ante la falta de información sobre violencia política-electoral y siguiendo las recomendaciones formuladas por la Misión en su informe preliminar presentado el 18 de noviembre, la Asesoría Especial en Seguridad e Inteligencia del Tribunal Superior Electoral consolidó datos que revelaron un incremento de los delitos violentos contra candidatos y precandidatos en las elecciones de 2020. Estos datos, que tomaron en cuenta información suministrada por instituciones públicas como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, revelan que, entre enero y noviembre del año electoral, fueron registrados 99 casos de intento o de homicidios consumados registrados, además de 263 registros de amenazas y daños físicos contra candidatos y candidatas⁴³.

La Misión reafirma la necesidad de una actuación conjunta entre las instituciones brasileñas, que deben continuar profundizando la lucha contra la violencia y consolidando los datos, no solo para identificar los casos, sino para encontrar mecanismos y políticas que permitan reducir estos episodios que limitan las libertades políticas de la ciudadanía.

JORNADA ELECTORAL

La ciudadanía brasileña acudió a las urnas a partir de las siete (7) de la mañana para elegir entre las dos opciones que fueron más votadas en primera vuelta en 57 localidades del país, incluidas las dos capitales con mayor población del país, San Pablo y Río de Janeiro.

La segunda vuelta electoral transcurrió de forma tranquila y no se registraron mayores incidentes. Los observadores y expertos de la Misión estuvieron presentes en centros de votaciones en las ciudades de San Pablo, Río de Janeiro y Valparaíso desde la apertura de las votaciones hasta el escrutinio. Por su parte, un equipo de expertos estuvo presente en las instalaciones del Tribunal Superior Electoral para dar seguimiento a la transmisión de resultados electorales y presentación a la ciudadanía de los datos preliminares.

La segunda vuelta fue menos compleja para los electores debido a la propia naturaleza de la elección, ya que los electores debían escoger únicamente entre dos opciones. La Misión constató

⁴² Video TSE [Pronunciamiento del presidente del TSE sobre la violencia en la política](#). Acceso en: 31/01/2021.

⁴³ Nota de Prensa TSE. Disponible en: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contra-candidatos-em-2020> Acceso en: 31/01/2021.

mejoras en la señalización y la ubicación del personal de apoyo. El flujo de votantes transcurrió con más agilidad, y los electores ya conocían dónde se encontraba su mesa de votación. Esto debido a la experiencia adquirida en la primera vuelta electoral, que incluso facilitó la buena labor de los funcionarios de mesas de votaciones.

La Misión observó que, a diferencia de la primera vuelta, la aplicación telefónica E-título para consultar virtualmente el sitio de votación y realizar el trámite de justificación por ausencia de su zona electoral funcionó sin interrupciones durante la jornada de votación. Según los datos proporcionados por el TSE, entre el 10 de julio y el 29 de noviembre, 16.759.680 de ciudadanos hicieron descarga de la aplicación, y 3.117.009 de usuarios utilizaron este servicio para justificar su ausencia.

La MOE/OEA constató que, durante la jornada de votación, el electorado se acercó a las urnas haciendo uso de tapabocas y respetando la instrucción de desinfectarse las manos durante las distintas etapas del proceso. En la mayoría de las mesas observadas se cumplió con el protocolo establecido. No obstante, en ocasiones, se observó a los miembros de mesa tener contacto con el documento de identidad del elector, así como filas de electores que esperaban para votar y no cumplían con el distanciamiento establecido y debidamente señalado.

Totalización y divulgación de resultados

A partir de las 17:30 horas se difundieron los primeros resultados oficiales y dos horas después ya se contaba con la información de más del 95% de las mesas, la cual alcanzó el 100% poco después de las 21:00 horas.

La Misión destaca, tal como ocurrió en la primera vuelta, la apertura del Tribunal Superior Electoral para responder las preguntas de los medios de comunicación en distintas fases del proceso electoral, en particular, al momento de difundir oportunamente el cómputo oficial, lo que permitió a la ciudadanía enterarse en tiempo real de los resultados oficiales.

Asimismo, la Misión reconoce la labor del TSE por haber superado en poco tiempo los retos informáticos que se presentaron en la primera vuelta, así como a las autoridades electorales regionales por la realización de unos comicios de enorme complejidad.

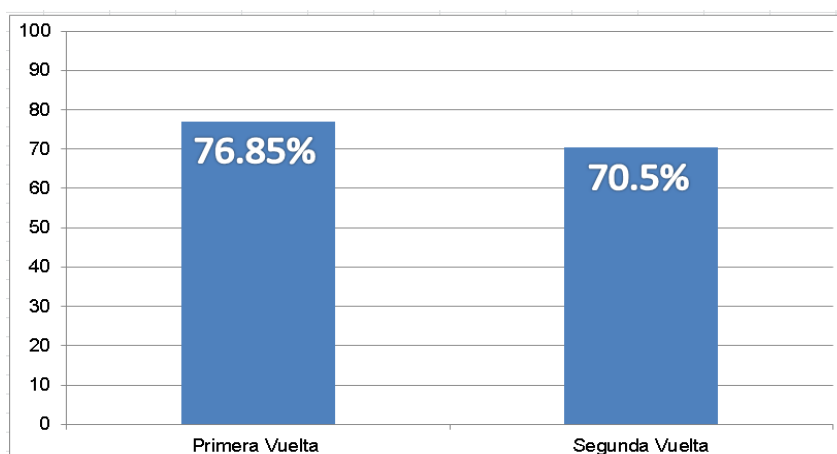
4. ETAPA POST-ELECTORAL

La participación superó el 70% de los electores habilitados, lo que representa un claro reflejo de la voluntad del pueblo brasileño con el deber público y la democracia. En la primera vuelta, de los 147.918.483 electores habilitados para votar, comparecieron 113.389.379, lo cual representa el 76,85% del total de electores. La tasa de abstención se ubicó en 23,15%, superior a la primera vuelta de las elecciones generales del 2018 (20,32%) y a las elecciones municipales del 2016 (17,58%). A pesar del aumento de las abstenciones en las elecciones de 2020, previsiblemente atribuibles al impacto de la pandemia, las autoridades electorales realizaron un importante esfuerzo institucional para ofrecer condiciones adecuadas para llevar a cabo las elecciones.

En este contexto, la ciudadanía brasileña eligió, en primera vuelta, 5.510 alcaldes y 57.919 concejales. En segunda vuelta, 26.610.978 de electores acudieron a las urnas, el cual representa una participación de 70,5% de los ciudadanos habilitados. La abstención, en esa ocasión, alcanzó 29,47%, un incremento con relación a procesos anteriores.

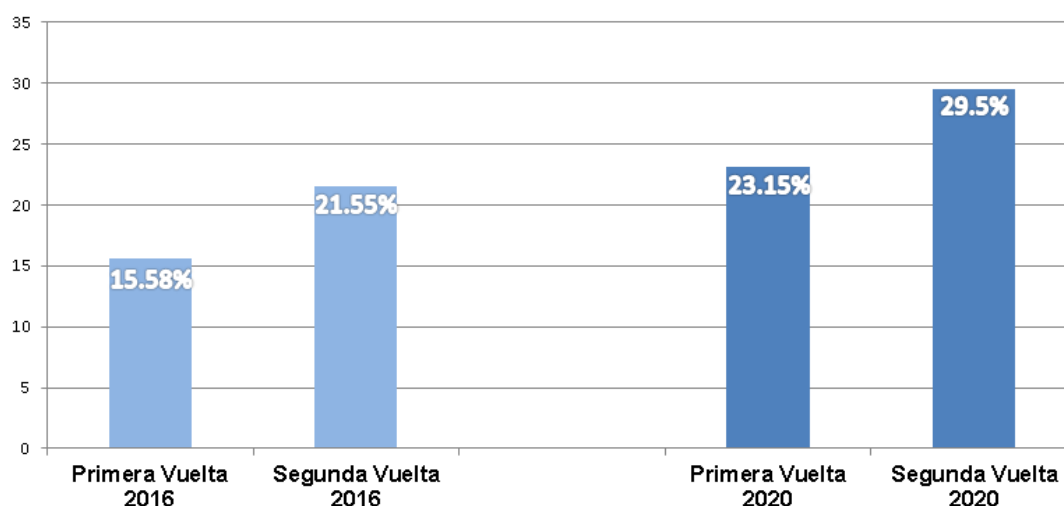
Los gráficos a continuación enseñan la participación y abstención en las dos rondas.

Participación Electoral: comparecencia de electores habilitados en primera y segunda vuelta



Fuente: elaboración propia con información del Tribunal Superior Electoral

Abstención: La abstención se ubicó en el 23.15% en la primera vuelta y 29.5% en segunda vuelta, un incremento con relación al proceso anterior municipal del 2016.



Fuente: elaboración propia con información del Tribunal Superior Electoral

Respecto a la inclusión política de las mujeres, las cifras de alcaldesas electas pasaron de 11,57% en 2016 a 12% en 2020. A pesar del leve incremento, el número aún se encuentra muy debajo del promedio regional. En cuanto a la participación de personas afrodescendientes, si bien hubo un aumento de candidaturas - número que superó por la primera vez la cantidad de candidatos autodeclarados blancos - 32% de estas resultaron electas a alcaldías. Respecto a los candidatos de pueblos indígenas, 8 alcaldes resultaron electos, cifra superior a los 2 electos en 2016. A pesar del aumento, los números demuestran que la subrepresentación de estas poblaciones sigue siendo un desafío para la política y se deben multiplicar los esfuerzos para generar mejores condiciones y más mecanismos de participación, a fin de que exista mayor representatividad en los espacios de poder.

El 6 y 20 de diciembre de 2020 se llevaron a cabo las elecciones en Macapá, Amapá, luego de haber sido suspendidas por falta de condiciones de seguridad ante la caída de energía eléctrica. En esta elección, más de 290 mil personas estaban habilitadas para comparecer a los centros de votaciones en donde se eligieron los cargos de alcalde, vicealcalde y 23 concejales municipales. La Misión, que siguió el desarrollo de esta elección a distancia, saluda que las dificultades hayan sido superadas y que se hayan celebrado elecciones en un ambiente pacífico. En esta localidad, en la primera vuelta la participación alcanzó el 74,19% de electores habilitados, mientras que en la segunda vuelta contabilizó 66,01% de asistencia.

Por otro lado, se estableció un calendario que incluye la realización de las elecciones suplementarias en 48 municipios⁴⁴ entre el 11 de abril y 7 de noviembre de 2021⁴⁵. Según el código electoral brasileño, se prevé la realización de elecciones suplementarias⁴⁶ en el caso de que una decisión judicial determine la pérdida de mandato de candidatos electos para cargos mayoritarios. Debido a la persistencia de la pandemia, el TSE determinó la implementación de las medidas sanitarias previstas en los comicios realizados en noviembre de 2020, conforme al Plan de Seguridad Sanitaria aprobado por el Tribunal⁴⁷.

5. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La Misión reconoce al Tribunal Superior Electoral (TSE) y a los Tribunales Regionales Electorales (TREs) por su compromiso y liderazgo en la adopción de medidas para proteger, por un lado, los derechos políticos de votar y ser votado, y por otro, los derechos a la vida y la salud de la ciudadanía. De la misma manera, saluda a los y las funcionarios/as electorales, quienes superaron los desafíos de organizar un complejo proceso electoral por las dimensiones de su electorado y el contexto de salud global. Asimismo, felicita a los alcaldes y concejales electos/as tanto en primera como en segunda vuelta electoral.

Por otro lado, la MOE destaca especialmente el compromiso de más de un millón y medio de personas - muchas de ellas voluntarias - quienes fungieron como miembros de mesas de votación, y saluda la voluntad de la ciudadanía brasileña que acudió de forma masiva a ejercer el derecho al sufragio.

Con el fin de continuar colaborando con el mejoramiento del sistema electoral brasileño, la Misión de Observación Electoral de la OEA presenta a continuación sus principales hallazgos y recomendaciones del proceso electoral de 2020:

ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Elecciones en Pandemia

Por medio de la enmienda constitucional No.107, el Congreso de Brasil realizó cambios a su calendario electoral con el objetivo de celebrar las elecciones municipales y disminuir los riesgos de

⁴⁴ Los estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

⁴⁵ Calendario de elecciones suplementarias. Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-suplementares/calendarios/calendario-das-eleicoes-suplementares-2021> Acceso en: 26/10/2021.

⁴⁶ Código Electoral Brasileño. Artículo 224, § 3º.

⁴⁷ Portaria TSE nº 875/2020. Artículo 2º.

contagio del Covid-19. Esta medida contó con el amplio apoyo de las distintas fuerzas políticas y la sociedad brasileña.

Por otro lado, la Justicia Electoral implementó un régimen extraordinario de trabajo que permitió brindar servicios electorales a la ciudadanía durante el contexto de pandemia, garantizando el mantenimiento de los servicios jurisdiccionales y administrativos esenciales para la realización de los comicios.

La Misión reconoce la labor del Tribunal Superior Electoral en la Consultoría Sanitaria para la Seguridad del Proceso Electoral de 2020, y saluda la inclusión de instituciones de la ciencia y la salud, que realizaron aportes clave para la toma de decisiones de cara a los comicios. A partir de las conclusiones de la Consultoría Sanitaria, el TSE diseñó un Plan de Seguridad Sanitaria, que estableció medidas para preservar la salud de los electores en el proceso de votación.

Algunas de las medidas adoptadas fueron las siguientes:

- Ampliación del horario de votación (de 7am a 5pm) y el establecimiento de horario preferencial para adultos mayores (de 7am a 10am);
- Uso obligatorio de mascarillas e higiene en las manos por medio de la aplicación del alcohol en gel;
- Señalética para el tránsito de personas en los centros de votación por medio de adhesivos en el piso;
- Sugerencia de portar el bolígrafo personal para firmar el cuaderno de electores;
- Convocatoria únicamente a ciudadanos que no estén en edad de riesgo para conformar las secciones electorales (mesas de votación);
- Prioridad para realizar las capacitaciones de los miembros de mesa por medios virtuales;
- Establecimiento de medidas de protección personal (uso de máscaras y protector de cara) y distanciamiento de miembros de mesa durante la jornada electoral;
- Exención del uso de la identificación biométrica, con el objetivo de reducir el tiempo de espera de la ciudadanía y el contacto físico con superficies;
- Establecimiento de un flujo específico de votación estandarizado a nivel nacional;
- Adaptación de herramientas digitales para permitir a la ciudadanía tramitar su ausencia desde sus hogares (trámite de justificativa de ausencia), sin tener que presentarse en el local de votación.

Sumado a lo anterior, por medio de donaciones de materiales y servicios, empresas y asociaciones del sector privado proporcionaron a la autoridad electoral, de forma gratuita, mascarillas y protectores faciales de acrílico, bolígrafos, alcohol y adhesivos para marcar los espacios de distancia social. Este tipo de alianza es muy positiva para la democracia y es una opción para considerar por otros países de la región.

Asimismo, la Misión destaca que muchas de las medidas tomadas por el TSE tuvieron en cuenta las consideraciones de la guía presentada por la OEA para celebrar elecciones en tiempos de pandemia.

Registro electoral

En Brasil, el empadronamiento es obligatorio para los ciudadanos de entre 18 y 70 años. El registro de electores se realiza de manera permanente y corresponde a la ciudadanía acudir a una determinada circunscripción electoral para inscribirse. Además, el Proyecto de Identificación Biométrica de la Justicia Electoral tiene como objetivo para el 2022 alcanzar el 100% de

identificación biométrica⁴⁸, por medio de la recolección de los datos personales (huellas digitales, fotografía, y firma digital), método que brinda mayor seguridad al momento de la verificación de la identidad única del votante.

En paralelo al proceso de empadronamiento continuo, la Justicia Electoral lleva adelante revisiones excepcionales del padrón. En dichas instancias, el elector es convocado al centro de empadronamiento para actualizar su registro. De no presentarse en la fecha planificada por el calendario de Justicia Electoral, su título es cancelado, lo que imposibilita su sufragio en las elecciones hasta en tanto no regularice su situación.

La Misión conoció que, para las elecciones de 2020, el TSE quitó la sanción de cancelación de registro a aquellos ciudadanos que no asistieron a las jornadas de revisión o recolección de datos biométricos, debido al contexto de pandemia. Por lo tanto, de manera extraordinaria para estas elecciones municipales, la recolección y actualización de datos biométricos fue postergada hasta el término del régimen extraordinario de trabajo debido a la pandemia.

La MOE/OEA saluda estas medidas tomadas por las autoridades brasileñas, que priorizaron el ejercicio del sufragio de la ciudadanía.

La Misión recomienda:

- Continuar con las alternativas ofrecidas por la autoridad electoral para que la ciudadanía pueda realizar gestiones relacionadas con el registro electoral por vías virtuales.
- Retomar, cuando sea posible, las fases previstas en el proyecto de biometrización nacional.
- Desarrollar una campaña de información ciudadana para informar los procedimientos pertinentes para aquellas personas que no pudieron actualizar su registro debido a las consecuencias de la pandemia, esto a fin de que puedan actualizar sus datos con tiempo suficiente previo a futuros comicios.
- Redoblar los esfuerzos en las regiones 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, tal y como lo recomendó la MOE/OEA de 2018.

Conformación de las Mesas de Votación (secciones electorales) y Capacitación de sus Miembros

Para la conformación de las 400.257 secciones electorales, los TREs reclutaron a más de un millón y medio de miembros de mesa, de los cuales, aproximadamente un 43% fueron voluntarios y el 67% del total fueron mujeres.

La mayoría de las capacitaciones impartidas por los TREs se realizaron de manera virtual. A través del Portal de Educación a Distancia del TSE (<https://educacao.tse.jus.br/>) y del aplicativo para teléfonos celulares “Mesarios”, que, al 13 de noviembre, habían capacitado 154.489 miembros de mesa (69%). En los casos en que las o los miembros de mesa no tenían conectividad, algunos TREs realizaron capacitaciones presenciales.

La MOE observó que el contenido era didáctico y permitía evaluar el conocimiento de los usuarios. Ambas modalidades otorgaron un certificado de entrenamiento, el cual brinda beneficios establecidos en la ley, como dos días libres. La Misión destaca la creación de herramientas innovadoras para capacitar a más del 79% de los miembros de mesa, aún ante un contexto sanitario inédito.

⁴⁸ Según información proporcionada por el TSE, actualmente el proyecto de identificación biométrica alcanza el 80%.

Asimismo, la MOE reconoce el trabajo de las personas involucradas en la conformación de las mesas y celebra especialmente el compromiso cívico de quienes se ofrecieron voluntariamente para cumplir este importante papel, a pesar del contexto desafiante causado por la pandemia. Sin embargo, la Misión tuvo conocimiento de que, a pocos días de la elección, algunas oficinas electorales tuvieron que realizar llamadas telefónicas y reconfirmar la presencia de los miembros de mesa el día de la elección.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Reclutar un mayor número de miembros de mesa de contingencia. El porcentaje adicional de contingencia podría determinarse al analizar las zonas en donde existe mayor ausentismo.
- Reforzar campañas para que los miembros de mesa contacten a sus oficinas electorales para tramitar su dispensa con mayor antelación. De esta manera, se podrá prever de manera más oportuna los funcionarios que aún se requieren para asegurar la instalación de todas las secciones el día de elección.

Trámite de justificación de ausencia

En el marco de la primera vuelta (15 de noviembre) la Misión tuvo conocimiento de que, en la mayoría de las mesas de votación (secciones electorales) observadas en San Pablo, a los electores no se les permitía realizar el trámite de justificación de ausencia en las propias secciones electorales. La MOE/OEA identificó que, en diversas ocasiones, los miembros de mesa indicaban que este trámite sólo podía realizarse vía la aplicación E-título - que presentó inestabilidad en su funcionamiento - o, de manera alternativa, que los electores deberían presentarse en las oficinas electorales posterior a la jornada. Estas indicaciones observadas no contemplaban las disposiciones establecidas por la Justicia Electoral previstas para hacer este trámite en la mesa de votación. La Misión observó que, durante la segunda vuelta electoral, en algunos casos el trámite se realizó sin el documento Requerimiento de Justificación Electoral (RJE), dado que, según informaban los miembros de mesa, no había sido incluido en el paquete del material electoral.

Dado que en Brasil el voto es obligatorio y la inasistencia acarrea multas o trámites adicionales al elector, la MOE/OEA recomienda:

- Mejorar la comunicación y capacitación de todos los funcionarios electorales en lo que respecta a trámites importantes como la justificación por no votar.
- Establecer controles adicionales en el proceso de armado de los paquetes de material no sensible, a fin de garantizar los documentos necesarios en las mesas de votación.

Voto manual

El voto manual se utiliza únicamente ante circunstancias de fuerza mayor. Reflejo de lo anterior es que, en las elecciones municipales, contando la primera y segunda vuelta, únicamente una sección electoral pasó a esta modalidad. No obstante, la Misión sugiere incorporar mejoras a las cédulas de votación y al acta de resultados.

Sobre las cédulas de votación, se recomienda:

- Establecer campos específicos en el acta para el conteo de votos en caso de tener que pasar a la modalidad manual. Es decir, en lugar de un espacio descriptivo, cada acta debe tener un espacio para reflejar de manera clara el número de cédulas utilizadas, anuladas, y no-

utilizadas. Los miembros de mesa no necesitarían utilizar esta porción del acta a menos que tuvieran la modalidad manual.

Sistematización de distribución de materiales electorales

En Brasil existen 2.625 zonas electorales. Según lo informado a la Misión, los procedimientos logísticos pueden variar según cada región. No obstante, según lo observado, la Misión considera que existe una oportunidad de mejora en cuanto al rastreo de las urnas y en la sistematización de la información, que permita a cada órgano competente dar seguimiento al avance en el proceso de su despliegue en el país. La Misión recomienda:

- Desarrollar un sistema de gestión que permita a las oficinas electorales sistematizar la información del despliegue de las urnas electrónicas.
- Establecer, en la medida de lo posible, procedimientos uniformes a nivel nacional.
- Evaluar la incorporación de sistemas tecnológicos, como la identificación por radiofrecuencia (RFID) para el rastreo de las urnas en tiempo real.

Accesibilidad

La Justicia Electoral cuenta con un programa de accesibilidad, el cual establece una serie de medidas para facilitar el ejercicio del sufragio. La Misión constató numerosas iniciativas para mejorar la inclusión de personas con discapacidad, pero observó que muchos de los locales visitados en San Pablo requerían a los ciudadanos subir hasta cuatro plantas para llegar hasta su mesa de votación. Si bien la mayoría de los edificios contaban con elevadores, no en todos los casos éstos estuvieron habilitados el día de la votación, por lo que algunos electores expresaron haber tenido dificultades de movilidad para llegar hasta su mesa.

En vista de lo anterior, se recomienda:

- Reforzar las medidas de inclusión, en particular las relacionadas con la infraestructura física, para mejorar los accesos en los espacios de votación.

TECNOLOGÍA ELECTORAL

Estas elecciones marcaron 20 años de implementación del voto electrónico para el 100% del electorado brasileño. El sistema tecnológico de votación brinda resultados rápidos y seguros, considerando las dimensiones continentales del país. Una vez más, el TSE demostró su capacidad logística e infraestructura tecnológica por medio de la preparación e instalación de 473.503 urnas electrónicas en 94.325 locales de votación. Esto permitió que más de 147 millones de electores estuvieran habilitados para acudir a votar el domingo de las elecciones, y elegir entre 556.033 candidaturas presentadas⁴⁹ a los 69.344 cargos en disputa.

En cada proceso electoral existe la necesidad operativa de reposición de alrededor del 20% de los equipos electrónicos. Los retrasos en el proceso de licitación para la compra de nuevas urnas impidieron la adquisición y reemplazo suficiente para esta elección, pero ello no perjudicó la realización de los comicios. El TSE logró redistribuir los aparatos disponibles con el fin de garantizar el voto electrónico en todo el país.

Para esta elección se agregaron y/o distribuyeron electores de 83.408 secciones electorales (mesas de votación). En términos del impacto al electorado, la transferencia de sitio de votación temporal

⁴⁹ [TSE. Estadísticas Electorales.](#)

de oficio (TTO) significó el cambio de sección de 10.544.113 ciudadanos aptos para votar (7.12% del total del padrón de 2020).

Al respecto, la Misión recomienda:

- Que la autoridad electoral garantice con tiempo suficiente las operaciones administrativas y logísticas para adquirir nuevas máquinas de votación, de acuerdo con el plan de reposición formulado. Esto con el fin de asegurar que el electorado vote en su sección electoral previamente definida y evitar confusiones logísticas a los votantes.
- En los casos en los que se deban realizar cambios extraordinarios de sección electoral, la Misión recomienda reforzar los mecanismos de comunicación con los electores cuya sección haya sido cambiada de oficio.

Por otro lado, la Misión reconoce el desarrollo de diversas plataformas tecnológicas que promueven la transparencia, fomentan la participación y facilitan el acceso de la ciudadanía a la información oficial de la elección. Entre ellas, las plataformas E-Título, mediante la cual la población accede a la versión digital de su título de elector e información sobre sección y local de votación; Mesário, destinada a los funcionarios de los locales de votación, que brinda información general sobre las actividades a realizar antes y después de la elección y aporta material multimedia de capacitación; Boletim à Mão (boletín en la mano), para que los ciudadanos interesados capturen el código QR el cual muestra el resultado de la votación emitido por cada urna; Resultados, que permite recibir la totalización de resultados gradualmente a partir del cierre de las elecciones; y Pardal, que permite que cualquier ciudadano registre y envíe denuncias electorales.

Al respecto, la Misión recomienda:

- Continuar con el desarrollo y perfeccionamiento de este tipo de herramientas de vanguardia y generar estrategias para ampliar el acceso a más usuarios.
- Fomentar espacios de formación y sociabilización de estas herramientas para aproximar esta opción a personas de bajo conocimiento tecnológico.

Pruebas y auditorías informáticas al sistema electrónico de votación

El calendario electoral prevé diversos mecanismos de pruebas y auditorías del sistema electrónico de votación. Entre ellos, se encuentra el *Test Público de Seguridad*, al cual el TSE invita a especialistas en tecnología externos para probar las barreras de protección del sistema. Asimismo, la autoridad electoral ha diseñado un método empírico para la comprobación del funcionamiento de las urnas, la votación paralela, que consiste en la extracción aleatoria y prueba en algunos de los equipos en el día de la votación, en ceremonia pública. A través de este proceso, el público puede verificar el funcionamiento y el resultado impreso de la votación en el boletín de urna.

A pesar de que los procedimientos brindan confianza y transparencia al proceso, y considerando que las recomendaciones sobre la ampliación de las pruebas del *Test Público de Seguridad* y la votación paralela hechas en el informe final de la MOE/OEA 2018 fueron implementadas, la Misión recomienda:

- Dar mayor difusión a las actividades que se realizan en la etapa de la auditoría del día de las elecciones (votación paralela) como herramienta valiosa para brindar garantías a la población.

- Garantizar la presencia de los partidos políticos, hasta ahora escasa, en las distintas instancias de auditoría y fiscalización de las urnas. El sistema electoral se beneficiaría al motivar espacios de diálogo, en los cuales las autoridades y representantes partidarios trabajen conjuntamente para aumentar las medidas que puedan incrementar la confianza de todos los actores.
- Continuar con la ampliación del tamaño y alcance de las muestras que forman parte *Test Público de Seguridad* y de la prueba de integridad (votación paralela).

Transmisión y totalización de resultados

En la primera vuelta de las elecciones de 2020, la Misión observó un retraso de aproximadamente dos horas y media en el proceso de totalización de votos. Sin embargo, éste avanzó de manera continua, y sobre las 22 horas, se había divulgado casi el 90 por ciento de los resultados oficiales. Alrededor de las 23 horas, los datos superaban el 96 por ciento.

De acuerdo con otras experiencias en la región, la divulgación de resultados definitivos fue rápida. Brasil cuenta actualmente con el sistema más veloz de resultados oficiales en la región. Los ciudadanos pudieron consultar a través del sitio web del TSE, la aplicación “Resultados” y a través de los medios de comunicación, que dieron una amplia cobertura al proceso electoral.

Esta fue la primera vez que la totalización se realizó de manera centralizada a nivel nacional. De acuerdo con la información del TSE, la falla técnica ocurrió en un procesador que calculaba la totalización a nivel central en el TSE, que tuvo que ser reparado⁵⁰. Además, el TSE informó que los equipos que realizaban esta tarea fueron comprados en marzo y entregados en agosto de 2020, y debido a la pandemia no fue posible tenerlos con anterioridad, tal como tenían contemplado. Esto generó que no fuese posible cumplir con todas las pruebas previstas (de cinco pruebas planificadas, únicamente se pudieron realizar dos)⁵¹. Para la segunda vuelta electoral, el TSE y su equipo informático superaron estos retos, y la divulgación de los resultados electorales se realizó sin inconvenientes.

Respecto a este asunto, la Misión recomienda:

- Considerar la realización de pruebas de fondo, cuya evaluación sea conocida con mayor tiempo y permita diagnosticar posibles escenarios. Esto que incluya pruebas a todos los componentes informáticos previo al acto eleccionario, inclusive por medio de simulacros que permitan verificar su funcionamiento a escala.
- Ante cualquier nueva estrategia tecnológica a ser implementada, se recomienda garantizar la presencia de técnicos informáticos de distintas instituciones públicas y partidos políticos en todas las instancias de prueba y evaluación, a fin de que todas las partes estén debidamente informadas y puedan resolver sus dudas antes del día de las elecciones.

Infraestructura cibernética

La Misión observó que algunos servicios digitales ofrecidos por el TSE, como la aplicación *E-Título*, mostraron inestabilidad en su funcionamiento durante la primera vuelta. Esto perjudicó el acceso a

⁵⁰ Conferencia de Prensa, TSE, Ministro Presidente Luís R. Barroso. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=5QHilD4EaPE>

⁵¹ Información de prensa: Agencia Brasil. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/eleicoes-2020/noticia/2020-11/tse-diz-nao-deve-ocorrer-atraso-nos-resultados-do-segundo-turno>

la información para localizar donde el elector debía votar y tramitar la justificativa de ausencia para quienes se encontraban fuera del domicilio electoral.

Por otro lado, el día de las elecciones, el sitio web del Tribunal recibió ataques informáticos que intentaron derribar su funcionamiento. La Secretaría de Tecnología del TSE identificó 486.000 conexiones por segundo para intentar impactar las elecciones⁵², cabe destacar que estas ocurrieron sin éxito y no afectaron los resultados de las elecciones. El TSE mostró su capacidad de respuesta por medio de instrumentos tecnológicos para hacer frente a estos ataques, evitando que se alterara la confiabilidad e integridad del sistema de votación.

A pesar de ello, la Misión recomienda:

- Continuar con el desarrollo de mecanismos de blindaje digital de sus plataformas y buscar mecanismos de recuperación inmediata en caso de ataques o saturación del sistema.
- Fomentar medidas de protección para minimizar las vulnerabilidades y robustecer los planes de mitigación de la infraestructura informática.

JUSTICIA ELECTORAL

Unificación de la legislación electoral

La Misión observó que las leyes que rigen el proceso electoral brasileño se ubican en diversos cuerpos normativos distintos, entre ellos, la Constitución brasileña, el Código Electoral, la Ley de las Elecciones, la Ley de los Partidos Políticos, y resoluciones del Tribunal Superior Electoral, entre otros. La MOE/OEA tuvo conocimiento de que el TSE ha creado un grupo de trabajo llamado “*Projeto de Estudos para Sistematização de las Normas Electorales*” con el objetivo de unificar la legislación electoral.

Al respecto, la Misión reconoce como positivos los esfuerzos de la autoridad electoral de conformar este grupo de trabajo, que permitirá, entre otras acciones, unificar el marco legal que regula los comicios.

Sobre ello, la Misión recomienda:

- Continuar con las actividades del grupo de trabajo a fin de alcanzar una mejor sistematización y unificación de la normativa electoral aplicable. Esta medida organiza y facilita el acceso a las normas por parte de los actores que participan en la contienda.

Registro de Candidaturas

Las elecciones de 2020 estuvieron marcadas por la mayor cantidad de registro de candidaturas de la historia brasileña: 557.362 peticiones de registros, de los cuales 39.050 correspondieron a alcaldías y vicealcaldías y 518.312 a concejales.

La MOE observó que, llegada la fecha de la primera vuelta electoral, aún existían aproximadamente 13 mil candidaturas sujetas a resolución final por parte de la autoridad electoral. Además, luego de la elección del 15 de noviembre, más de 100 candidatas y candidatos fueron electos, y algunos de ellos disputaron la segunda vuelta electoral en condición “*sub judice*”⁵³.

⁵² Información de prensa del TSE. Disponible en: <https://www.tse.ius.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/tentativas-de-ataques-de-hackers-ao-sistema-do-tse-nao-afetaram-resultados-das-eleicoes-afirma-barroso>

⁵³ [Ley de las Elecciones](#), Art. 16-A.

Sobre este asunto, las autoridades electorales informaron a la Misión que se encuentran trabajando en las siguientes dos propuestas a ser presentadas ante el Congreso Nacional:

1. Promover un pre-registro de candidaturas en el año electoral, que permita analizar con más tiempo los requisitos de elegibilidad;
2. Adelantar el período del registro de candidaturas sin modificar los tiempos de campaña electoral.

En atención a lo observado, la OEA apoya y recomienda que se promueva una discusión plural sobre este tema, y entiende que ambas alternativas llevarían a mejorar el estado actual en el beneficio de otorgar mejores certezas jurídicas al régimen de candidaturas.

VIOLENCIA

La Misión ha recibido la preocupación respecto al clima de violencia política en general, dirigida a precandidatos/as y candidatos/as, y en particular en contra de las mujeres y sus familiares. Se ha evidenciado un aumento del discurso agresivo y discriminatorio en las campañas electorales, especialmente a través del uso de la violencia física y digital.

Entre la primera y segunda vuelta, y ante la falta de información sobre violencia política-electoral, la Asesoría Especial en Seguridad e Inteligencia del Tribunal Superior Electoral consolidó datos que revelaron un incremento de los delitos violentos contra candidatos y precandidatos en las elecciones de 2020. Estos datos, que tomaron en cuenta información suministrada por distintas instituciones públicas, revelan que, entre enero y noviembre del año electoral, fueron registrados 99 casos de intento o de homicidios consumados registrados, además de 263 registros de amenazas y daños físicos contra candidatos y candidatas⁵⁴.

Esta información refleja la necesidad de crear un registro que proporcione datos más precisos. Asimismo, existe preocupación por el ambiente de miedo e intimidación que limita a los electores y candidaturas a involucrarse en la política. Por otro lado, la MOE/OEA recibió información sobre la presencia e influencia de milicias y observa con preocupación que grupos asociados al crimen se involucren en el proceso electoral en algunas zonas del país.

Con el objetivo de combatir esta problemática, la Misión recomienda:

- Revisar y avanzar el campo de acciones legales inmediatas para proteger la vida e integridad de mujeres candidatas y otros grupos vulnerables.
- Legislar para prevenir, sancionar y erradicar la violencia relacionada con la participación política.
- Investigar los crímenes y hacer justicia ante los asesinatos y actos de violencia que perjudican el ejercicio de las libertades democráticas.
- Generar condiciones para la protección de los electores y candidatos/as que son objetos de estas amenazas.
- Crear un registro de violencia política, tanto verbal como física, que permita documentar e identificar las causas, así como reportar y atender oportunamente dichos episodios.
-

⁵⁴ Disponible en: <https://www.tse.ius.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contra-candidatos-em-2020> Acceso en: 31/01/2021.

DESINFORMACIÓN

La MOE/OEA saluda los esfuerzos realizados por el TSE, que ha involucrado a distintos actores, incluyendo a los medios de comunicación, instituciones gubernamentales, organizaciones políticas, periodistas y agencias de verificación de noticias, plataformas digitales, empresas de telecomunicación y la sociedad civil. Asimismo, felicita la apertura, los esfuerzos de diálogo permanente y la actuación del Tribunal, que implementó medidas de corto, medio y largo plazo, y logró ampliar el alcance de noticias verificadas y concientizar a la ciudadanía.

Las acciones promovidas por la autoridad electoral han sido clave para minimizar el impacto de la circulación de noticias falsas, y ha puesto al alcance de la sociedad innovadores instrumentos para desalentar esta práctica y promocionar el voto informado y consciente. Sin embargo, aún persiste la preocupación desde distintos actores sobre la circulación de noticias falsas y de ataques masivos por medio de distintas plataformas.

Al respecto, la Misión recomienda:

- Evaluar los impactos de las acciones tomadas en el marco de las elecciones municipales 2020, a fin de que estas sirvan de base para futuras estrategias en el combate a la desinformación.
- Continuar fortaleciendo las alianzas y acciones con diversos sectores de la sociedad y empresas de comunicación en materia de el uso de plataformas digitales en elecciones. En particular, continuar desarrollando mecanismos conjuntos de respuesta ante los ataques infundados al sistema electoral y su institucionalidad.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

La legislación brasileña establece un sistema de financiamiento mixto que combina recursos de origen público y privado. El financiamiento público se rige por dos mecanismos distintos: el Fondo Partidario⁵⁵, y el Fondo Especial de Financiamiento de Campaña (FEFC)⁵⁶. El primero es entregado a los partidos todos los años y está orientado a solventar gastos de funcionamiento de las organizaciones políticas. El FEFC, en cambio, se entrega únicamente en años de elección y sólo puede utilizarse para gastos asociados al proceso electoral. Dado que este fondo fue creado en 2017, estas fueron las primeras elecciones municipales en las que se implementó. Más allá del financiamiento directo, la legislación también asegura a los partidos acceso a propaganda electoral gratuita en radio y televisión⁵⁷.

Cabe señalar que, de manera complementaria al financiamiento público, la legislación vigente permite el financiamiento privado, pero prohíbe desde 2015 las donaciones de empresas⁵⁸. En este sentido, las candidaturas pueden solventar sus gastos con contribuciones de personas físicas o con recursos propios. Se destaca que, en seguimiento a lo recomendado por la MOE/OEA en 2018, se

⁵⁵ [Ley de los Partidos Políticos](#). Art. 38.

⁵⁶ [Ley nº 13.487/2017](#).

⁵⁷ [Ley de las Elecciones](#). Art. 44.

⁵⁸ El Supremo Tribunal Federal declaró inconstitucional los artículos de la Ley de las Elecciones que autorizaban las donaciones de empresas a los partidos. STF, 17 setembro 2015, ADI 4650.

estableció para este proceso electoral un tope al autofinanciamiento equivalente al 10% del límite total de gastos fijados para las campañas⁵⁹, medida que fortalece la equidad de la contienda.

La Misión destaca que tanto el Tribunal Superior Electoral (TSE) como el Supremo Tribunal Federal (STF) han procurado garantizar el acceso a financiamiento de grupos históricamente desfavorecidos. Por resolución de los tribunales, desde el 2017, los partidos están obligados a destinar al menos un 30% de los recursos públicos de las campañas a candidatas⁶⁰. El mismo porcentaje aplica para el reparto de los tiempos de propaganda electoral gratuita.

Acceso a los fondos públicos de campaña

A pesar de las distintas modalidades de financiamiento electoral, al igual que en el proceso electoral de 2018, la mayoría de los actores entrevistados por la Misión coincidieron en señalar que los partidos tendieron a concentrar los recursos en unas pocas candidaturas - aquellas más promisorias - por lo que un gran número de candidaturas no recibieron financiamiento público. Las prestaciones de cuentas de las campañas -publicadas por el TSE- revelan que efectivamente la mayoría de las candidaturas no fueron beneficiados con estos fondos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión sugiere:

- Explorar mecanismos que favorezcan un reparto más equitativo del financiamiento público al interior de las organizaciones políticas.

Implementación de cuota para población afrobrasileña

Para estas elecciones municipales, se estableció por primera vez una cuota para el reparto de los recursos del financiamiento público para personas afrobrasileñas. En agosto de 2020, el TSE estableció que cada partido debería distribuir los fondos públicos para el financiamiento de campaña⁶¹ y los espacios gratuitos para propaganda en radio y televisión de forma proporcional a la cantidad de candidaturas afrobrasileñas registradas⁶². Si bien el tribunal electoral previó que la aplicación de la cuota sería en 2022, en respuesta a una demanda, el Supremo Tribunal Federal decidió que la medida regiría para los comicios de 2020⁶³.

La MOE/OEA celebra la decisión de las autoridades y destaca nuevamente su compromiso por lograr una democracia más inclusiva y representativa del electorado del país. Se advierte, sin embargo, que - dado que la cuota para población afrobrasileña fue introducida con escasa anticipación a la elección, su aplicación no ha sido reglamentada y no existe una sanción específica por incumplimiento.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Regular la aplicación de esta nueva medida, a fin de establecer directrices específicas de aplicación, mecanismos de control y fiscalización, así como sanciones efectivas para quienes no la cumplan.

⁵⁹ [Ley de las Elecciones](#). Art. 23.

⁶⁰ Supremo Tribunal Federal, Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) nº 5617. Tribunal Superior Eleitoral, [Resolução nº 23.575](#). Art. 1.

⁶¹ Esta cuota aplica tanto para los fondos correspondientes al FEFC como para los recursos del Fondo Partidario que se destinen a las campañas.

⁶² TSE, 1 de noviembre de 2020, Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.

⁶³ STF, 29 de octubre de 2020, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 738.

Rendición de cuentas

La Justicia Electoral cuenta con una aplicación informática denominada Sistema de Rendición de Cuentas Electorales (SPCE– en portugués), a través de la cual los partidos deben informar respecto de cualquier recurso recibido en un plazo máximo de 72 horas de efectuada la operación⁶⁴. Asimismo, están obligados a presentar un informe financiero parcial antes de la elección y un informe final, luego de los comicios, en el que deben registrar todas las operaciones financieras de las campañas⁶⁵. Para las elecciones de 2020, ese plazo final fue el 15 de diciembre.

La MOE/OEA destaca que la información reportada por los partidos es publicada en una página web de fácil acceso (divulgacandcontas.tse.jus.br), lo que favorece el voto informado y el control de las cuentas por parte de la ciudadanía, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil. Destaca, al igual que en 2018, la utilización de este tipo de herramientas, que representan un pilar importante para el control social y la transparencia en procesos electorales.

Asimismo, la Misión observa positivamente que - tal como había sido recomendado por la MOE/OEA en 2018 - se aumentó el personal de la Unidad de Fiscalización del TSE. Se advierte, sin embargo, que el modelo de rendición y revisión de cuentas presenta importantes dificultades e ineficiencia. Esta situación se debe a que los recursos humanos para su fiscalización aún son insuficientes considerando el volumen de trabajo. Ello explica, en parte, las demoras evidenciadas en el juzgamiento de las cuentas de procesos electorales anteriores⁶⁶.

Además, el sistema informático de rendición de cuentas (SPCE) fue diseñado para incorporar un módulo que analiza automáticamente la información reportada por los partidos. Esto permite detectar inconsistencias o posibles irregularidades. Sin embargo, en el contexto de las elecciones de 2020, la MOE/OEA observó que, una semana antes de la primera vuelta, la Justicia Electoral no había completado el desarrollo de este módulo, lo que impactó la capacidad de fiscalizar las cuentas reportadas durante el transcurso de la campaña.

En atención a lo observado, la Misión recomienda:

- Incrementar los recursos humanos con los que cuentan las distintas instancias de la Justicia Electoral que intervienen en la fiscalización de las cuentas partidarias.
- Invertir mayores recursos en el desarrollo y actualización de las herramientas tecnológicas que se utilizan para el análisis de los informes financieros de los partidos y candidaturas, y planificar de manera tal que estos instrumentos estén disponibles con la suficiente antelación a la jornada electoral.
- Mejorar los controles y definir un régimen de sanciones sobre los gastos realizados al momento de la fiscalización de fondos de campaña y partidario.
- Mejorar el sistema de análisis de los informes financieros de los partidos y candidaturas, a fin de identificar y evitar candidaturas destinadas al lucro.
-

⁶⁴ [Resolución TSE nº 23.607](#). Art. 47.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ La Misión fue informada de que, a la fecha, aún no se ha concluido la revisión y juzgamiento de las cuentas correspondientes al año 2018.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

En el 2018, Brasil implementó, por medio de una decisión del Supremo Tribunal Federal y una resolución del TSE⁶⁷, la obligación de destinar al menos un 30% de los recursos públicos de campaña y tiempo en la propaganda electoral gratuita a las mujeres. Sin embargo, ellas siguen enfrentando innumerables dificultades al lanzarse como candidatas y en acceder a los órganos de representación popular. A pesar de la cuota, la normativa no establece criterios claros para la distribución equitativa de los recursos, como, por ejemplo, porcentajes específicos para la distribución del financiamiento en los diversos niveles territoriales, según el cargo de elección. El reparto de los fondos queda a discreción de los partidos políticos, los cuales utilizan diversas estrategias para desvirtuar la normativa. Entre las prácticas más comunes se encuentran la concentración de recursos en pocas mujeres o apenas en candidatas a vice y concejales. Además, la Misión tomó nota que, si bien los partidos cumplen con la cuota del 30%, algunos lo hacen solo para cumplir con el aspecto formal de la norma, y sin tener la intención de competir en la contienda.

De esa manera, aunque las mujeres sean mayoría en el padrón electoral brasileño, representando 52.5% del electorado habilitado a sufragar⁶⁸, ocuparon sólo un 13% de las candidaturas para las alcaldías y 33% para concejales⁶⁹. Siguiendo la misma tendencia, los resultados electorales también ilustran las disparidades de género en el acceso a los espacios de toma de decisión. En la primera vuelta de las elecciones municipales, sólo un 15,75% del total de personas electas eran mujeres; 12,04% alcaldesas, 16,39% vicealcaldesas y 16% concejales.

La Misión observó que el TSE ha realizado diversos esfuerzos para revertir esta situación. Siguiendo la recomendación de la MOE/OEA desplegada en 2018, el Tribunal Superior Electoral instituyó la Comisión de Gestión de Políticas de Género (TSE Mujeres), que busca promover la participación de mujeres en la política y en los cuadros de la propia Justicia Electoral. La Misión felicita la implementación de este esfuerzo, que evidencia el importante compromiso del Tribunal Superior Electoral con el tema.

En el marco de las elecciones de 2020, TSE Mujeres, en coordinación con los Tribunales Regionales Electorales, desarrolló talleres para candidatas, promovió reuniones con organizaciones de la sociedad civil, y diversas campañas para concientizar a la ciudadanía sobre la importancia del equilibrio de género en la contienda. La MOE/OEA también felicita las organizaciones de la sociedad civil brasileñas que hacen un trabajo fundamental para la promoción de liderazgos femeninos, capacitando a candidatas y mapeando actos de violencia en contra de mujeres en todo el país.

La Misión también tomó nota de herramientas que han sido desarrolladas o fortalecidas por mujeres y grupos tradicionalmente excluidos de la política, que buscan una participación más equilibrada en la contienda. Es el caso de las candidaturas colectivas, grupos de personas que poseen intereses y agendas comunes y se postulan juntas, por un mismo escaño. Esa modalidad aún no está reglamentada por el TSE, de manera que sólo una persona puede registrar su nombre y tener poder de discurso y voto. Sin embargo, la ausencia de reglamentación no ha impedido que esta práctica crezca en los últimos años. La forma de postulación permite que candidatos combinen sus recursos

⁶⁷ Decisión del STF en la Acción Directa de Inconstitucionalidad nº 5617 y Resolución TSE nº 23.575/2018.

⁶⁸ Según datos de la sesión de estadísticas del Tribunal Superior Electoral, las mujeres representan un 52.5% del electorado. Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acceso en: 23/03/2021.

⁶⁹ TSE, Estadísticas Electorales. Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acceso en: 23/03/2021.

electorales en una única aspiración, para volverla más competitiva y ampliar el alcance de la campaña en diferentes localidades.

Con el objeto de seguir promoviendo un ambiente representativo e igualitario en la política, la Misión recomienda:

- Establecer mecanismos que permitan que la cuota del 30% se traduzca en un límite mínimo de candidaturas de mujeres, y no en un tope máximo, como ha sido interpretado por diversas organizaciones políticas. Sumado a esto, se recomienda considerar la adopción de un marco legal para avanzar hacia la paridad política.
- Regular la distribución, uso de los recursos y las sanciones para las organizaciones políticas que incumplan con la normativa o realicen maniobras para evitar su cumplimiento.
- Dado que los porcentajes de mujeres electas son muy bajos en todos los niveles de la elección, se sugiere establecer mecanismos para reducir esta disparidad. En el caso de los comicios a Alcalde y Vicealcalde, se recomienda establecer mecanismos de cuota horizontal, es decir, un porcentaje mínimo, por ejemplo 30%, de candidaturas de mujeres en cada organización política.
- Fomentar mecanismos para promover mayor participación de mujeres en política, tales como las candidaturas colectivas. Este tipo de candidaturas, que en estas elecciones tuvo un importante incremento, tiene el potencial de ampliar el acceso de mujeres como candidatas.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PERSONAS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

Según información divulgada por el TSE, en las elecciones municipales de 2020, las candidaturas de personas indígenas sumaron un total de 2.111. La cifra representa un aumento del 88,5% con respecto a las elecciones de 2016, sin embargo, equivale tan solo el 0,4% del total de candidaturas. Los números reflejan una marcada subrepresentación de las distintas poblaciones indígenas, hecho que se replica tanto entre las candidaturas como al interior del congreso y en la composición de los órganos electorales.

Es importante tener en cuenta que el TSE ha difundido un conjunto de buenas prácticas que busca incluir la perspectiva indígena en la organización del proceso electoral. Sin embargo, la Misión observó que su implementación queda a criterio de los TREs, lo que puede generar falta de uniformidad en su ejecución.

Respecto a las candidaturas de personas afrodescendientes, para estos comicios se presentaron 278.923 candidaturas, que representan el 49,9% del total de pedidos de registro, superando por primera vez las candidaturas de personas blancas.

Tal como se ha mencionado anteriormente, la Misión tuvo conocimiento de que, en relación con el financiamiento de candidaturas de personas afrodescendientes, el TSE estableció que los partidos deberían destinar recursos de campaña para estas, en función del número de postulantes registrados por cada organización⁷⁰, regla implementada por primera vez en 2020. La MOE/OEA saluda la medida y los esfuerzos a favor de una democracia más representativa. Advierte, sin embargo, que su aplicación no ha sido reglamentada, y todavía no existen mecanismos de control y sanciones que fiscalicen su incumplimiento.

⁷⁰ Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000.

Además, si bien el TSE recopila información y emite estadísticas respecto a la etnia de los votantes y los candidatos, el padrón electoral no cuenta con la variable de los pueblos quilombolas, comunidades de personas afrodescendientes ubicadas, en su mayoría, en zonas rurales, cuya identidad remite a una ancestralidad común. Asimismo, la Misión observó que el tribunal tampoco compila información sobre el origen étnico de los miembros de mesa.

En atención a lo observado, tal como hizo en 2018, la Misión recomienda:

- Definir un plan de trabajo que incluya la participación de la autoridad electoral en todos sus niveles territoriales, sociedad civil, población indígena y afrodescendiente, para coordinar las acciones en contra de la discriminación y la invisibilización estructural, y fortalecer el ejercicio de sus derechos políticos.
- Intensificar las medidas anti-discriminatorias y de inclusión de personas pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes al interior de la estructura de la autoridad electoral, en todos sus niveles territoriales.
- Impulsar la aprobación de medidas afirmativas o de representación especial para asegurar la inclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en los órganos de representación popular.
- Incluir información detallada por etnia o raza, sobre los respectivos porcentajes de justificaciones presentados para no asistir a votar.
- Generar mecanismos alternativos de inclusión de idiomas originarios para promover el voto de los pueblos y comunidades indígenas, especialmente aquellas comunidades que no pueden hacerlo en idioma portugués.
- Definir con mayor precisión las sanciones para aquellos partidos que incumplan con la cuota para personas afrobrasileñas en la distribución de los recursos del financiamiento público.
- Estudiar, con mayor detenimiento, el impacto práctico que tuvo esta medida para las candidaturas afrodescendientes, a fin de continuar explorando oportunidades de mejora.
- Fortalecer la información estadística de los órganos electorales en relación con la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorarios. Por ejemplo, por medio de dicha información se puede conocer qué porcentaje de personas indígenas participan en las mesas de votación, así como el cargo que desempeñan, a fin de tomar en cuenta medidas inclusivas en próximas elecciones.

AGRADECIMIENTOS

La Misión de Observación Electoral de la OEA agradece la invitación del Gobierno de Brasil para observar este proceso electoral. De la misma forma, el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la apertura y colaboración de las autoridades electorales: el Tribunal Superior Electoral (TSE), los Tribunales Regionales Electorales (TREs), y la hospitalidad y recepción del pueblo brasileño y de los diferentes actores con los que se reunió, que hicieron posible el trabajo de los expertos y observadores internacionales.

Asimismo, la MOE agradece las contribuciones financieras de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, Francia, Guatemala y República Dominicana, que hicieron posible el despliegue de esta Misión.

II. INFORMES POR ÁREA

A. ORGANIZAÇÃO ELEITORAL

1. Introdução

As eleições municipais do Brasil ocorreram nos dias 15 e 29 de novembro, primeiro e segundo turno, respectivamente. O pleito aconteceu em meio a um complexo contexto pandêmico, no qual mais de 147 milhões de pessoas foram convocadas às urnas para eleger seus governantes. Nesse processo eleitoral, foram eleitos prefeitos(as), vice-prefeitos(as) e vereadores(as) dos 5.568 municípios brasileiros.

O Brasil possui um dos sistemas de votação mais modernos da região, utilizando a urna eletrônica, instrumento que permite conhecer os resultados eleitorais com rapidez e segurança. Até as eleições de 1994, a votação era feita por cédulas de papel e a apuração era manual. Em 1996, a urna foi implementada nos municípios com mais de 200 mil eleitores e nas capitais do país, e a apuração também passou a ser eletrônica. Nas eleições de 2000, pela primeira vez, o Brasil inteiro votou por meio da urna eletrônica⁷¹.

Nestas eleições, as cidadãs e cidadãos brasileiros voltaram às suas seções eleitorais para votar por meio do sistema eletrônico. Essa tradição permite a realização de eleições de forma rápida e bem-sucedida, nas quais mais de 113 milhões de eleitores participaram no primeiro turno e mais de 26 milhões no segundo.

Esse processo eleitoral teve um desafio extra devido à situação de saúde global provocada pelo COVID-19. Não obstante, a Justiça Eleitoral brasileira tomou uma série de medidas sanitárias para garantir a realização das eleições, buscando, ao mesmo tempo, reduzir os riscos à saúde dos eleitores e funcionários. Este relatório reflete as principais observações e recomendações relacionadas ao sistema e organização eleitoral brasileiros.

2. Marco Legal

As principais regras que regeram as eleições municipais de 2020 derivam dos seguintes dispositivos legais:

- Constituição Política de 1988;
- Emenda Constitucional nº 107/2020;
- Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965);
- Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997);
- Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995).

Além disso, a Constituição dá ao TSE a competência regulatória para estabelecer regras que devem ser consideradas no curso da eleição, entre as quais se destacam as seguintes resoluções:

- TSE nº 23.606/2019, que adapta o calendário de atos normativos do TSE;
- TSE nº 23.624/2020, que promove ajustes regulatórios nas regras aplicáveis às Eleições Municipais de 2020 pela Emenda Constitucional nº 107/2020;

⁷¹ Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – Cartilha do Jovem Eleitor. Coordenadoria de Comunicação Social do TRE-SP. Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos-ele2020/cartilha-do-jovem-eleitor/rybena_pdf?file=https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos-ele2020/cartilha-do-jovem-eleitor/at_download/file Acesso em: 08/03/2021.

- TSE nº 23.625/2020, que altera a Resolução TSE nº 23.611/2019 sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2020;
- TSE nº 23.626/2020, que altera a Resolução TSE nº 23.601/2019 sobre o cronograma operacional do padrão eleitoral para as eleições de 2020;
- TSE nº 23.627/2020, que institui o Calendário Eleitoral para as eleições 2020, de acordo com a Emenda Constitucional nº 107/2020;
- TSE nº 23.631/2020 que altera a resolução TSE nº 23.611/2019, que prevê os atos gerais do processo eleitoral de 2020.

3. Autoridades Eleitorais

A autoridade eleitoral brasileira é exercida pela Justiça Eleitoral, que, apesar de pertencer ao Poder Judiciário, desempenha também papel de Administrador Eleitoral. A Justiça Eleitoral é composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais. Essa estrutura administra o processo eleitoral nos três níveis federativos, municipal, estadual e federal, e está presente em todos os municípios brasileiros.

Sua instância mais alta é o Tribunal Superior Eleitoral, situado em Brasília, seguido pelos Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais. Os tribunais eleitorais brasileiros atuam como órgãos julgadores, deliberando sobre ações e recursos relativos a controvérsias eleitorais, e também legislam e organizam as eleições a nível municipal, estadual e federal.

As instituições que compõem a autoridade eleitoral brasileira estão descritas abaixo:

Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Com sede em Brasília, o TSE é composto por sete membros: três ministros do STF, dois ministros do STJ e dois advogados com notável saber jurídico indicados pelo STF e nomeados pelo presidente da República⁷².

Algumas de suas competências são: 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 e requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que a solicitarem, também para garantir a votação e a apuração⁷³.

Um dos Ministros do TSE desempenha a função de Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, cuja responsabilidade é fiscalizar a regularidade dos serviços eleitorais em todo o país⁷⁴.

⁷² Artigo 119 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁷³ Artigos 16, 22 e 23 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

⁷⁴ Artigo 119 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Composição do Tribunal Superior Eleitoral⁷⁵



**Luís Roberto Barroso
(Presidente)**



**Luiz Edson Fachin
(Vice-Presidente)**



Alexandre de Moraes



**Luis Felipe Salomão
(Corregedor)**



Mauro L. Campbell



Tarcisio Vieira



Sérgio Silveira

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Tribunais Regionais Eleitorais (TREs)

Os TREs desempenham a autoridade eleitoral a nível dos estados da Federação. Estão distribuídos em todas as 26 capitais dos estados brasileiros e no Distrito Federal, e são responsáveis pela coordenação do processo eleitoral em âmbito estadual e distrital. Sua composição consiste em sete autoridades, 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, nomeados pelo presidente da República⁷⁶.

Juízes Eleitorais

Os Juízes Eleitorais são Juízes de Direito de primeiro grau integrantes da Justiça Estadual ou do Distrito Federal⁷⁷. Algumas de suas atribuições consistem em processar e julgar os crimes eleitorais e comuns, exceto o que for da competência originária do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais⁷⁸.

Cada Juiz Eleitoral possui jurisdição em uma zona eleitoral, que é uma região geograficamente delimitada dentro de um estado. Esta é gerenciada pelo cartório eleitoral, que centraliza e coordena os eleitores domiciliados na localidade. A zona eleitoral pode ser composta por mais de um município, ou apenas por parte dele, dependendo de seu tamanho.

⁷⁵ Composição do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/ministros/apresentacao>. Acesso em 28/10/2020.

⁷⁶ Artigo 120 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁷⁷ Artigos 32 da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral).

⁷⁸ Artigo 35 da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral).

Juntas Eleitorais

São órgãos transitórios da Justiça Eleitoral compostos por um Juiz de Direito – o presidente da Junta Eleitoral – e dois a quatro cidadãos de notória idoneidade. Aos cidadãos compete, por exemplo, resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos de contagem e apuração de votos⁷⁹. As Juntas Eleitorais são nomeadas pelo Tribunal Regional Eleitoral competente 60 dias antes das eleições.

Ministério Público Eleitoral (MPE)

O Ministério Público Eleitoral é um órgão independente e autônomo que possui a função de fiscalizar a regularidade e integridade das eleições. Para tanto, o MPE tem competência para ajuizar ações que versam sobre diversas matérias e em todas as etapas do processo eleitoral. Examina e denuncia, por exemplo, questões de propaganda irregular, boca de urna, captação ilícita de sufrágio, abuso de poder econômico e político pelos candidatos, entre outras infrações.

O Procurador-Geral Eleitoral é também o Procurador-Geral da República, e é a mais alta instância da hierarquia do Ministério Público. É escolhido dentre membros da carreira pelo Presidente da República⁸⁰ para mandatos de dois anos⁸¹ e tem competência para atuar nas causas de jurisdição do TSE⁸². Em seguida, os Procuradores Regionais Eleitorais atuam nas ações que correm nos Tribunais Regionais Eleitorais correspondentes, enquanto os Promotores Eleitorais atuam na primeira instância da Justiça Eleitoral, junto às zonas eleitorais, no contexto das eleições municipais.

O MPE é um órgão permanente, atua nas ações que tramitam na Justiça Eleitoral e tem o dever de fiscalizar a regularidade das inscrições eleitorais. Além disso, possui competência para propor ações que versem sobre inelegibilidades, posteriores às eleições.

De forma a resguardar a imparcialidade da instituição, a lei que versa sobre suas competências determina que os membros dessa instituição não podem ter sido afiliados a partidos políticos nos dois anos anteriores ao processo decisório em curso⁸³.

4. Divisão Eleitoral

Zona Eleitoral: Região geograficamente delimitada dentro de um estado, gerenciada por um cartório eleitoral que é comandado por um Juiz Eleitoral. Centraliza e coordena os eleitores domiciliados na localidade. Pode ser composta por mais de um município, ou apenas por parte dele, a depender do tamanho de sua população.

- *Algumas zonas eleitorais organizam seu trabalho logístico através de "polos", locais de votação que também servem para proteger urnas de contingência ou inclusive, em alguns casos, realizar a transmissão de resultados de locais próximos.*

Local de votação: Prédios onde se localizam as seções eleitorais. Podem ser escolas, hospitais, bancos, entre outros estabelecimentos.

⁷⁹ Artigo 40 da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral).

⁸⁰ Artigo 25 e 73 da Lei Complementar nº 75/1993.

⁸¹ Artigo 128 § 1º da Constituição da República.

⁸² Artigo 77 da Lei Complementar nº 75/1993.

⁸³ Artigo 80 da Lei Complementar nº 75/1993.

Seção Eleitoral: Cada seção eleitoral corresponde a uma sala do local de votação e é composta por uma cabina de votação, onde fica a urna eletrônica, e uma mesa composta por dois mesários e um presidente de mesa, responsáveis por identificar e autorizar o eleitor a votar.

5. Institucionalidade Eleitoral

A maioria dos atores entrevistados expressou à Missão seu respeito e reconhecimento pela institucionalidade, profissionalismo e capacidade técnica do Tribunal Superior Eleitoral e de seus Tribunais Regionais Eleitorais. Além disso, diferentes áreas (sociedade civil, academia, entre outras) reconheceram a abertura da autoridade eleitoral para levar em consideração a opinião de todos os atores que participam de um processo eleitoral. Um exemplo concreto é a Consulta Pública 1/2020, que buscou reunir informações sobre os impactos da pandemia Covid-19 sobre o calendário e o processo eleitoral em geral⁸⁴.

Por outro lado, os funcionários dos TREs expressaram sentir-se parte do processo de tomada de decisões da instituição. Enfatizaram, ainda, que a atual administração tem melhorado os espaços de comunicação entre os TREs e o TSE, além de oportunidades de capacitação para seu desenvolvimento profissional.

A Missão também foi informada de que, em alguns casos, a pandemia levou à redução do pessoal disponível para tarefas logísticas na sede dos cartórios – devido às suas condições básicas de saúde ou em razão de sua idade – o que causou uma sobrecarga aos recursos humanos disponíveis. Apesar disso, a MOE atestou o comprometimento de todos os funcionários dedicados à organização e logística da eleição.

6. Sistema Eleitoral

A Constituição estabelece que “a soberania será exercida por sufrágio universal e por voto secreto, com igual valor a todos”.

O voto é obrigatório para maiores de 18 anos e facultativo para: a) analfabetos, b) maiores de 70 anos, c) maiores de 16 anos e menores de 18 anos. Dessa forma, cidadãos maiores de 16 anos e menores de 18 anos que obtiveram seu título eleitoral não são obrigados a votar. A carta magna estabelece ainda que cidadãos estrangeiros residentes no Brasil e pessoas que servem durante o período de serviço militar obrigatório não são elegíveis para inscrever-se no registro eleitoral⁸⁵.

Na eleição de 2020, 69.078 candidatos disputaram cargos em todo o Brasil: 5.568 Prefeitos(as), 5.568 Vice-Prefeitos(as) e 57.942 Vereadores. Os vereadores constituem as Câmaras Municipais, responsáveis pelo exercício do Poder Legislativo no âmbito municipal, e são eleitos através do voto proporcional em lista aberta. O número de vereadores é fixado de acordo com a quantidade de habitantes, variando de 9 representantes para municípios menores a 55 vereadores em cidades mais populosas⁸⁶.

⁸⁴ Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-relatorio-consulta-publica-plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-relatorio-consulta-publica-plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/at_download/file Acesso em: 21/02/2021.

⁸⁵ Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁸⁶Artigo 29, IV da Constituição da República Federativa do Brasil.

As condições de elegibilidade de candidaturas aplicáveis para as eleições de 2020, conforme exigido por lei, são as seguintes⁸⁷:

- Ter nacionalidade brasileira;
- Estar em pleno gozo dos direitos políticos;
- Estar registrado no cadastro eleitoral;
- Ter um domicílio eleitoral na circunscrição;
- Ser filiado a um partido político;
- Ter a idade mínima de vinte e um anos para o cargo de prefeito(a) ou vice-prefeito(a) e dezoito anos para vereador(a).

Eleição Majoritária

Os Prefeitos(as) e Vice-Prefeitos(as) são eleitos por sistema majoritário, o que significa que devem alcançar a maioria absoluta de votos (50% + 1 do número total de votos válidos). Caso nenhum candidato alcance essa marca, nas cidades que contam com mais de 200.000 eleitores, um segundo turno é realizado observado o prazo de até 20 dias, no qual concorrem os dois candidatos mais votados. Elege-se aquele que obtiver a maioria dos votos válidos⁸⁸.

Eleição Proporcional

Os candidatos a vereadores são eleitos mediante sistema proporcional. O eleitor vota no candidato diretamente, voto nominal, ou no seu partido de preferência, voto de legenda. O processo de distribuição de assentos em cada Câmara Municipal é constituído por dois cálculos consecutivos:

- *Quociente Eleitoral*: soma de todos os votos válidos divididos pela quantidade de vagas em disputa na Câmara Municipal em questão.
- *Quociente Partidário*: número de votos válidos obtidos pelo partido dividido pelo quociente eleitoral obtido no cálculo anterior. O resultado dessa conta corresponde ao número de cadeiras ocupadas pelo partido⁸⁹.

Em 2017, o Congresso Nacional brasileiro aprovou a Emenda Constitucional nº 97⁹⁰, que extinguiu as coligações nas eleições proporcionais. A medida foi aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2020, de forma que os partidos não puderam fazer alianças para lançar candidatos juntos, como era feito anteriormente.

Realização de segundo turno

No caso das eleições municipais, a Constituição brasileira prevê que será celebrado segundo turno para Prefeitos nas cidades que contarem com mais de 200.000 eleitores⁹¹.

Das 25 capitais que votaram em 15 de novembro, 7 elegeram seus prefeitos em primeiro turno e 18 realizaram segundo turno em 29 de novembro. Além das capitais, outras 39 cidades também votaram novamente.

⁸⁷ Artigo 14 § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁸⁸ Artigos 28 e 77 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁸⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>. Acesso em: 23/01/2021.

⁹⁰ Emenda Constitucional 97/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 23/01/2021.

⁹¹ Artigos 29, II e 77 da Constituição Brasileira Federativa do Brasil.

7. Métodos de votação

Urna Eletrônica

Desde 2000, 100% do eleitorado brasileiro vota por meio das urnas eletrônicas.



- *Preparativos:* Antes do início da votação, o mesário responsável imprime a zerésima⁹². A partir das 7h, o sistema está apto para receber os votos.
- *Documentos necessários:* O eleitor deve apresentar um documento oficial com foto.
- *Votação:* Depois de identificado, o eleitor é autorizado pelo mesário a ir até a cabina de votação, onde digita o número do candidato e verifica se o nome, foto e sigla do partido que aparecem na tela correspondem à sua escolha.
- *Ordem da votação na urna Eletrônica*
 1. Vereador(a) (5 dígitos)
 2. Prefeito(a) (2 dígitos)

Quando digitado o número do candidato, sua foto aparece na tela da urna. Após cada voto, o eleitor aperta “Confirma” e seu voto é computado, de forma que a operação não pode ser desfeita.

- *Como corrigir o voto:* Se os dados que aparecerem na tela não coincidem com os do candidato escolhido, o eleitor deve apertar a tecla laranja “Corrige” e reiniciar a operação.

Votação por cédulas⁹³:

Este método é utilizado unicamente para casos de força maior, onde, por exemplo, não existam urnas de contingência disponíveis, ou estas não funcionem corretamente. O procedimento utilizado nessa situação se descreve abaixo:

- O eleitor receberá dos mesários as cédulas das eleições proporcional e majoritária abertas, rubricadas e numeradas⁹⁴, e serão instruídos sobre como dobrá-las após a anotação do voto e a maneira de colocá-las na urna de lona;
- O eleitor se dirigirá à cabina de votação para realizar seu voto, indicando os números ou nomes dos candidatos, ou a sigla ou número do partido de sua preferência;
- Em seguida, o eleitor depositará as cédulas dobradas na urna de lona mostrando a parte rubricada ao mesário e aos fiscais dos partidos políticos e das coligações, para que verifiquem que as mesmas não foram substituídas⁹⁵;
- Se o eleitor verificar que as cédulas estão rasuradas ou de alguma forma viciadas, ou se, por imprudência, negligência ou imperícia, inutilizar, estragar ou assinalar erradamente, poderá pedir outras ao mesário, restituindo-lhe as primeiras, que serão inutilizadas.⁹⁶
-

⁹² Documento emitido antes do pleito para comprovar que nenhum candidato recebeu votos prévios ao início do processo de votação.

⁹³ Art. 248 das Resoluções TSE nº 23.611/2019 e nº 23.631/2020.

⁹⁴ Art. 127, VI, do Código Eleitoral.

⁹⁵ Art. 146, XI, do Código Eleitoral.

⁹⁶ Art. 146, XIII, do Código Eleitoral.

8. Alistamento Eleitoral

No Brasil, o registro eleitoral é obrigatório para cidadãos entre 18 e 70 anos. Esse processo é realizado de forma permanente e cabe ao eleitor ir a determinada zona eleitoral para se cadastrar. O Projeto de Identificação Biométrica da Justiça Eleitoral tem como objetivo, para 2022, implementar 100% de identificação biométrica por meio da coleta de dados pessoais (impressão, assinatura e fotografia digitais), método que proporciona mais segurança no momento da verificação da identidade do votante.

Paralelamente ao processo de registro contínuo, a Justiça Eleitoral realiza revisões excepcionais da lista. O eleitor é convocado à zona onde está inscrito para atualizar seu cadastro. Se ele não aparecer na data planejada pelo calendário da Justiça Eleitoral, seu título é cancelado, o que lhe impossibilita de votar até que regularize sua situação.

A Missão apurou que, para esta eleição, o TSE retirou a pena de cancelamento para os cidadãos que não compareceram aos procedimentos de revisão ou coleta de dados biométricos, devido ao contexto da pandemia.

Além disso, em 2009, o Tribunal Superior Eleitoral autorizou a ampliação do projeto de modernização dos serviços eleitorais voltados aos cidadãos, denominado "Título Net"⁹⁷. Essa ferramenta consistia em um portal virtual no qual os cidadãos poderiam iniciar os procedimentos para solicitar a inclusão de seus dados no *Cadastro Nacional de Eleitores*, bem como solicitar transferência ou atualização de informações pessoais. O portal poderia ser acessado a partir do site do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais.

O artigo 2º da Resolução TSE nº 23.088 de 2009 determina que o registro, transferência ou atualização no cadastro é definitivo quando o requerente se dirige presencialmente até a Justiça Eleitoral⁹⁸ ou até o consulado, no caso de cidadãos que vivem no exterior. Para o processo eleitoral de 2020, o cadastro foi fechado no dia 6 de maio, portanto, aproximadamente 7 semanas após a resolução que determinou a suspensão do trabalho presencial.

O TSE estabeleceu, então, de forma extraordinária para a eleição de 2020, que a obrigatoriedade do comparecimento dos cidadãos e a coleta de dados biométricos fossem adiadas até o fim da vigência do Plantão Extraordinário. Ou seja, as pessoas que realizaram procedimentos relacionados a seu registro puderam fazê-los de forma totalmente virtual. A Missão foi informada que essa medida permitiu que 826.004 brasileiras e brasileiros realizassem trâmites⁹⁹ relacionados ao alistamento entre os dias 1º de março e 6 de maio, quando a maioria dos cartórios estava fechada devido às restrições sanitárias¹⁰⁰.

A MOE/OEA celebra essas medidas tomadas pelas autoridades brasileiras, que postergaram prazos de procedimentos administrativos e se mostraram oportunas para garantir o pleno exercício do sufrágio dos cidadãos.

⁹⁷ Resolução TSE nº 23.088/2009.

⁹⁸ No prazo de 5 dias após o início do processo virtual ou na data escolhida pelo cidadão através do serviço de agendamento de atendimento.

⁹⁹ As formalidades realizadas entre 1º de março e 6 de maio foram: a) novos alistamentos: 357.958; b) transferências de títulos eleitorais: 383.640; e c) revisões cadastrais: 84.406.

¹⁰⁰ Informações fornecidas pelo TSE.

9. Eleições na Pandemia

Funções da autoridade eleitoral

Em 19 de março de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu um Plantão Extraordinário no âmbito da Justiça Eleitoral, de forma a unificar o funcionamento dos serviços, garantir o acesso à justiça durante a pandemia e prevenir o contágio de coronavírus¹⁰¹. Isso implicou na suspensão do trabalho presencial de magistrados, funcionários e colaboradores nas unidades judiciárias, garantindo a manutenção de serviços jurídicos e administrativos essenciais, incluindo aqueles necessários à execução do processo eleitoral em cada TRE. Os responsáveis pelas atividades essenciais organizaram uma metodologia para a prestação desses serviços, utilizando principalmente a modalidade de trabalho remoto e exigindo mínima presença possível dos funcionários.

Calendário Eleitoral

Em 2 de julho de 2020, o Congresso Nacional emitiu a Emenda Constitucional nº 107/2020¹⁰² que adiou, devido à pandemia de COVID-19, as eleições municipais de outubro de 2020 para as datas de 15 de novembro (1º turno) e 29 de novembro (2º turno). Da mesma forma, foram reformulados os seguintes prazos eleitorais: a) datas para a realização de convenções partidárias¹⁰³; b) prazo para inscrição de candidaturas¹⁰⁴; c) data de início da propaganda eleitoral¹⁰⁵; d) data de divulgação dos relatórios financeiros parciais dos partidos políticos¹⁰⁶; e) data de entrega dos relatórios financeiros finais¹⁰⁷; f) o prazo para julgamento das contas dos candidatos eleitos¹⁰⁸.

A reforma constitucional também autorizou o TSE a fazer ajustes nas regras eleitorais de forma a adequá-las ao novo calendário eleitoral e garantir a segurança sanitária, tanto para o eleitorado quanto para os funcionários da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral também adequou o calendário dos atos normativos da instituição, previsto na Resolução TSE nº 23.606/2019. Dentre os prazos modificados, estão aqueles previstos para a fiscalização dos programas informáticos das urnas eletrônicas, assim como fases do processo de votação, escrutínio e processamento eletrônico dos resultados totais e o recebimento de votos, justificativas, auditoria e fiscalização no dia da eleição, inclusive com relação ao horário de funcionamento dos locais de votação e distribuição de eleitores¹⁰⁹.

¹⁰¹ Resolução TSE nº 23.615/2020. Plantão Extraordinário disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-cartilha-regime-plantao-extraordinario/view> Acesso em: 15/03/2021.

¹⁰² Emenda Constitucional nº 107/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm Acesso em: 15/03/2021.

¹⁰³ Entre 31 de agosto e 16 de setembro.

¹⁰⁴ 26 de setembro de 2020.

¹⁰⁵ 27 de outubro de 2020.

¹⁰⁶ 27 de outubro de 2020

¹⁰⁷ 15 de dezembro de 2020

¹⁰⁸ 12 de fevereiro de 2021.

¹⁰⁹ Em 13 de agosto de 2020, o Plenário do TSE aprovou quatro resoluções: Resolução nº 23.624, que promove ajustes regulatórios nas regras aplicáveis às Eleições Municipais de 2020 pela CE nº 107/2020; Resolução nº 23.625 que altera a Resolução TSE nº 23.611/2019 sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2020; Resolução nº 23.626, que altera o Res.-TSE nº 23.601/2019 sobre o cronograma operacional da rol eleitoral para as Eleições de 2020; Resolução nº 23.627, que institui o Calendário Eleitoral para as eleições de 2020, de acordo com a CE nº 107/2020.

Plano Sanitário – Medidas implementadas

Buscando estabelecer condições mais seguras para realizar as eleições, desde março de 2020, o TSE realizou consultas com diversos especialistas, entre sanitaristas, biólogos, infectologistas, epidemiologistas e especialistas em estatística. Além disso, em julho de 2020, o Órgão constituiu a *Consultoria Sanitária para Segurança do Processo Eleitoral de 2020*. Essa consultoria foi realizada com o objetivo de "estabelecer medidas específicas para reduzir o risco de contágio e aumentar a segurança sanitária durante o processo eleitoral", foi liderada pelo TSE e contou com a colaboração da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Hospital Israelita Albert Einstein e o Hospital Sírio Libanês¹¹⁰.

A partir de edital publicado em agosto¹¹¹, o Tribunal também contou com a doação de materiais e serviços por cerca de 26 empresas e associações, além de 11 entidades apoiadoras. Elas forneceram, gratuitamente¹¹², máscaras e proteções faciais de acrílico, canetas, álcool em gel, adesivos de sinalização para auxiliar nos protocolos de distanciamento social e também o transporte de tais utensílios¹¹³.

Sem prejuízo das diversas seções subsequentes, os protocolos, medidas e recomendações implementadas para a eleição municipal de 2020 são resumidos abaixo:

- Prorrogação do horário de votação e o estabelecimento de horário preferencial para idosos.
- Convocatória direcionada apenas a cidadãos que não têm idade de risco para integrar as seções eleitorais.
- Prioridade para o treinamento virtual dos membros da mesa.
- Estabelecimento de medidas de proteção pessoal e distanciamento entre membros da mesa e eleitores durante a jornada eleitoral.
- Isenção do uso da identificação biométrica com o objetivo de reduzir o tempo de espera do cidadão e evitar o dano a 65,7% desses equipamentos, em razão de sua constante limpeza com álcool.¹¹⁴
- Estabelecimento de um padrão de fluxo de votação à nível nacional. (ver Figura 1)
- Adaptação de ferramentas digitais, de forma a permitir que os cidadãos processem registro de ausência a partir de suas casas, sem ter que comparecer ao local de votação.

¹¹⁰Plano de Saúde. Disponível em: <https://www.justicaeeleitoral.jus.br/dicas-ao-eleitor/assets/arquivos/plano-saude-sanitaria.pdf>

¹¹¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/eleicoes-2020-tse-publica-edital-para-doacao-de-equipamentos-de-protecao-individual> Acesso em: 25/01/2021

¹¹² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/compras/audiencia-publica/edital-de-audiencia-publica-2020> Acesso em: 26/01/2021

¹¹³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/materiais-doados-para-garantir-a-seguranca-sanitaria-nas-eleicoes-2020-e-destaque-do-clica-e-confirma-desta-semana> Acesso em: 26/01/2021.

¹¹⁴ Informações Segitec/Cotel/STI no 2/2020, disponível no Processo SEI n 2020.00006161-6.

Figura 1. Fluxo de votação padronizado para as eleições municipais de 2020



Fonte: TRE-SP - Cartilha Apoio Logístico (p.57).

A Missão observou que as medidas implementadas pelo TSE foram oportunas e possibilitaram a realização das tarefas organizacionais e de logística eleitoral, que não puderam ser realizadas de forma virtual. A MOE também constatou que, durante as jornadas de 15 e 29 de novembro, o eleitorado foi às urnas usando máscaras e respeitou a instrução para higienizar suas mãos durante as várias etapas do processo de votação. A maioria das mesas de votação observadas cumpriu o protocolo estabelecido e o fluxo de votação padronizado. No entanto, por vezes, observou-se que os mesários tiveram contato com a identidade do eleitor, bem como filas de eleitores esperando para votar que não cumpriam com o distanciamento estabelecido e devidamente sinalizado.

A Missão deseja reconhecer o Tribunal Superior Eleitoral por seu compromisso e liderança na adoção de medidas para proteger, por um lado, os direitos políticos de votar e de ser votado, e, por outro, os direitos à vida e à saúde dos cidadãos. Reconhece também o comprometimento da sociedade em seguir as regras estabelecidas e as contribuições do setor privado que, por meio de consultorias e doações, reduziram o custo da realização dos comícios.

10. Agregação de Seções e Transferência Temporária de Eleitores de Ofício

A Missão tomou conhecimento, com base em informações fornecidas pelo TSE, de atrasos administrativos no processo de licitação da compra de novas urnas eletrônicas que impediram a aquisição de novos equipamentos para as eleições municipais de 2020. Diante da impossibilidade de adquirir novas urnas, criou-se uma equipe de especialistas composta por perfis multidisciplinares do órgão eleitoral, denominada Grupo de Estudos para Otimização do Uso de Urnas Eletrônicas. Este grupo de trabalho realizou estudos para propor soluções que permitissem a realização das eleições com as urnas disponíveis e o menor impacto possível no fluxo de votação e no eleitor.¹¹⁵

¹¹⁵ Grupo Trabalho – Portaria TSE nº 242/2020 Relatório Semanal (S7 – 28.5.2020)

Diante da necessidade de racionalizar o uso das urnas eletrônicas, em 1º de outubro de 2020, o TSE estabeleceu que: "os tribunais regionais eleitorais poderão, complementarmente ao procedimento de agregação [...], distribuir eleitores de uma seção para outras do mesmo local de votação, por meio da Transferência Temporária de Eleitores de Ofício – TTE de Ofício. A transferência dos eleitores efetivada nos termos do *caput* será revertida após a realização do pleito, devolvendo-se os eleitores para suas seções de origem"¹¹⁶.

Dois métodos foram implementados para racionalizar as urnas:

1. O método de agregação, no qual duas seções completas são unidas, e todos os eleitores que compõem uma seção se unem à outra.
2. O método TTE de Ofício, que estabelece que as pessoas pertencentes às seções excluídas devem ser distribuídas alfabeticamente nas seções habilitadas no local de votação. Portanto, os cidadãos correspondentes a uma seção excluída foram distribuídos em diferentes mesas no mesmo local.

A legislação atual estabelece que os Tribunais Regionais podem realizar a agregação de apenas um máximo de 20 seções eleitorais, sempre que essa mudança não afete o correto exercício do sufrágio¹¹⁷. Adicionalmente, é importante mencionar que o Código Eleitoral estabelece que “[a]s seções eleitorais, organizadas à medida em que forem sendo deferidos os pedidos de inscrição, não terão mais de 400 (quatrocentos) eleitores nas capitais e de 300 (trezentos) nas demais localidades, nem menos de 50 (cinquenta) eleitores. Em casos excepcionais, devidamente justificados, o Tribunal Regional poderá autorizar que sejam ultrapassados os índices previstos neste artigo desde que essa providência facilite o exercício do voto, aproximando o eleitor do local designado para a votação.”¹¹⁸

No total, para esta eleição, foram adicionadas e/ou distribuídas 83.408 seções¹¹⁹. Em termos do impacto sobre o eleitorado, a transferência temporária de ofício significou a mudança da seção de 10.544.113 cidadãos aptos a votar¹²⁰ (7,12% do total de 2020).

Durante a jornada de votação, em 15 de novembro, a Missão constatou que, nos casos em que o método TTE de Ofício foi utilizado, houve confusão e, em alguns casos, descontentamento por parte dos cidadãos e cidadãs que não foram capazes de encontrar a seção a que lhes correspondia votar, a mesma que está descrita em seu título de eleitor. A MOE observou que a sinalização disponível nas instalações visitadas não era clara o suficiente, e como o aplicativo de título eletrônico falhou durante o primeiro turno, isso exigiu que o eleitor recorresse aos funcionários de apoio, que se esforçavam para fornecer informações precisas e imediatas.

Para o segundo turno de 29 de novembro, a Missão encontrou melhorias na sinalização e localização da equipe de apoio. Além disso, os cidadãos afetados geralmente se lembravam de sua localização, já que era a mesma do primeiro turno.

¹¹⁶ Art. 14º, incisos 3 e 4 da Resolução TSE nº 23.631, que altera a resolução TSE nº 23.611 de 19 de dezembro de 2019.

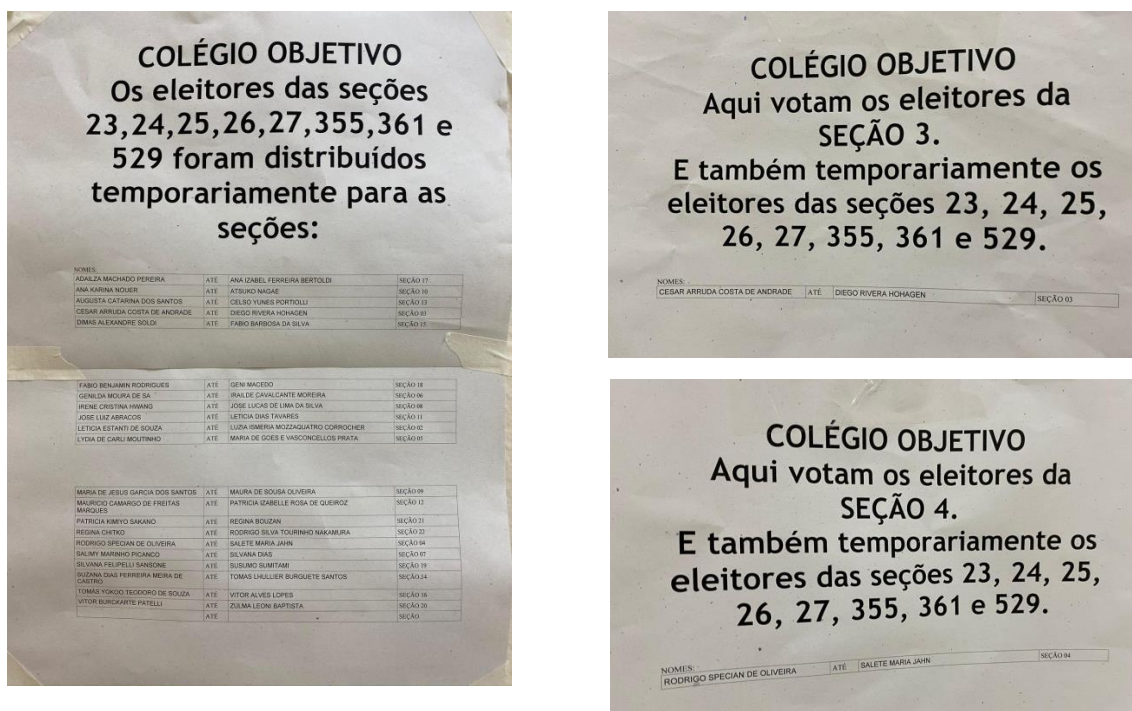
¹¹⁷ Artigo 14, numeral 1, Resolução TSE nº 23.611/2019.

¹¹⁸ Artigo 117 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

¹¹⁹ Disponível em: [Reportagens e Dados Estatísticos sobre Eleições 2020](#). Acesso em: 21/02/2021.

¹²⁰ De acordo com informações fornecidas pelo TSE.

Figura 2. Sinalização do Local de Votação com TTE de Ofício



Fonte: Observação em terreno, Missão de Observação Eleitoral da OEA

11. Integração das Mesas de Votação

Para a formação das 400.257 seções eleitorais necessárias para o dia das eleições, os TREs foram incumbidos da tarefa de escalar 1.591.486 membros de mesa. No Brasil, esse trabalho é realizado de duas formas: mediante o recrutamento de voluntários e por convocatória - de caráter obrigatório - direcionada a pessoas que atuam como mesários ou apoio logístico. Para esta eleição, dado o contexto pandêmico, o TSE determinou não convocar cidadãos e cidadãs com mais de 60 anos. No entanto, essas pessoas não foram impedidas de participar como voluntárias. Para o primeiro turno, 42,5% dos membros da mesa se voluntariaram, e 66,4% do total eram mulheres¹²¹.

A Missão soube ainda que, poucos dias antes da eleição, alguns cartórios continuavam a processar dispensas aos mesários que precisavam se ausentar, principalmente, por motivos de saúde. Diante dessa situação, os cartórios foram forçados a fazer ligações individuais para reconfirmar a participação de membros de mesa, o que lhes permitiu identificar a necessidade de reorganizar algumas seções para garantir seu funcionamento no domingo. A medida tomada - com a autorização prévia do juiz ou juíza - visava garantir pelo menos três membros para cada mesa.

A MOE reconhece o trabalho das pessoas envolvidas na conformação das mesas e celebra especialmente o compromisso cívico daqueles que se voluntariaram para cumprir esse importante papel, mesmo diante de um contexto desafiador causado pela pandemia. Reflexo desse esforço coletivo é que, para o primeiro turno, o nível de absenteísmo dos membros de mesa foi de apenas 3,30% ou 52.551 pessoas em todo o país¹²².

¹²¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 23/02/2021.

¹²² Ibid.

Para o segundo turno, foram convocados 355.970 mesários, dos quais 43,3% eram voluntários e 63,6% do total eram mulheres. O absenteísmo dos membros de mesa na jornada do dia 29 de novembro foi de 4,73% ou 17.346 pessoas¹²³.

12. Capacitação de Mesários

A capacitação dos membros da mesa para as eleições municipais de 2020 foi realizada, em grande parte, por duas modalidades virtuais. Por um lado, foi utilizado o Portal de Educação à Distância do TSE (<https://educacao.tse.jus.br/>), que ofereceu 10 dias de treinamento entre 1º de setembro e 11 de novembro. Por meio dessa modalidade, 154.489 mesários foram capacitados.

Adicionalmente, uma das inovações para esse processo eleitoral foi a capacitação de membros de mesa por meio de um aplicativo digital chamado "Mesários". Em 13 de novembro, mais de um milhão de membros de mesa haviam realizado o treinamento por meio do aplicativo, aproximadamente 69% do total.

A MOE observou que o conteúdo era didático e que a ferramenta incorporava perguntas para avaliar o conhecimento dos usuários. Ambas as modalidades outorgaram certificado de treinamento aos participantes, o qual proporciona benefícios estabelecidos por lei, como dois dias de folga¹²⁴. Ademais, os TREs podem fornecer benefícios adicionais, como a redução das horas de estágio.

Os materiais de capacitação preparados pelas autoridades eleitorais também incorporaram medidas específicas para proteger os mesários, de forma a prevenir o contágio pela COVID-19 (ver figura 3).

Figura 3. Medidas de prevenção do contágio pela Covid-19 para mesários e demais colaboradores



Fonte: TRE-SP - Cartilha Apoio Logístico (p.57).

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Artigo 98 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e artigo 22 da Resolução TSE nº 23.611/2019.

Finalmente, a Missão tomou conhecimento que, enquanto o TSE deu prioridade às capacitações virtuais, alguns TREs realizaram treinamento presencial para garantir a preparação daqueles que não tinham a oportunidade de fazê-lo online. Um exemplo é o Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins, que fez esforços adicionais para formar mesários de aldeias indígenas.

A Missão deseja destacar o trabalho do TSE, que conseguiu criar ferramentas inovadoras para treinar mais de 79% dos membros da mesa, mesmo frente a um contexto inédito causado pela pandemia¹²⁵.

De um modo geral, a Missão observou que os mesários possuíam amplo conhecimento das etapas de votação, do uso das urnas e das medidas de saúde necessárias. Constatou, no entanto, desconhecimento sobre a possibilidade de um eleitor processar a justificativa nas mesas de votação.

Sobre o tema, a Resolução nº 23.631, de 1º de outubro de 2020, estabeleceu que:

Art. 240. A justificativa dos eleitores ausentes do seu domicílio eleitoral no dia da eleição será feita prioritariamente por meio da funcionalidade “Justifica Brasil”, disponível no aplicativo móvel “e-Título”.

Parágrafo único. As assessorias de comunicação dos tribunais eleitorais e os cartórios eleitorais darão ampla divulgação ao disposto no caput, de forma a evitar que o eleitor se dirija aos locais de votação para justificar sua ausência.

Além disso, na cartilha de instruções dada aos mesários e disponível no aplicativo destinado à sua capacitação, foi detalhado que os cidadãos que quisessem justificar sua ausência (por estarem fora de seu município) poderiam fazê-lo de duas formas: no aplicativo e-título ou apresentando-se em uma seção eleitoral fora de sua zona. A Missão apurou que o procedimento também poderia ser realizado através do site do TSE.

A cartilha dos mesários detalhava o passo a passo para realizar esse procedimento: os cidadãos e cidadãs deveriam apresentar o formulário “*Requerimento da Justificativa Eleitoral (RJE)*” e mostrar sua documentação aos mesários, os quais deveriam inserir o número do título de eleitor no terminal, quando verificavam que a pessoa havia efetivamente processado a justificativa de que “não pertence a essa zona”. Após essas etapas, o mesário poderia tornar a justificativa válida.

Em São Paulo, a maioria dos mesários nas seções observadas durante o primeiro turno não permitiu que os cidadãos realizassem o processo de justificativa, indicando que isso só poderia ser feito via e-título (que não estava funcionando) ou que, alternativamente, poderiam apresentar-se em um cartório no dia posterior à votação. Isso foi relatado pela Missão em seu relatório preliminar.

Entre o primeiro e o segundo turnos, a Missão tomou conhecimento que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo se esforçou para corrigir esse erro observado em 15 de novembro. O TRE-SP informou à MOE que, para o segundo turno, foram expedidas novas comunicações aos Chefes de Cartório e Juízes Eleitorais com orientações sobre as formas de recebimento de justificativas no dia da eleição, ressaltando-se a necessidade de serem recebidas nas seções eleitorais, no caso de eleitores que não quisessem ou pudessem utilizar o aplicativo móvel e-Título.

Em 29 de novembro, a Missão percebeu uma melhoria substantiva nesse aspecto, constatando que os mesários e a equipe de apoio estavam melhor informados, e que os cidadãos que buscavam processar sua justificativa foram habilitados a fazê-lo. No entanto, os casos observados foram

¹²⁵ Cifra correspondente ao dia 13 de novembro, às 09:00hs

realizados sem o documento *Requerimento de Justificativa Eleitoral (RJE)*, uma vez que, conforme relatado pelos mesários, este não havia sido incluído no pacote de material eleitoral. Como resultado, esses eleitores não receberam documento que apoiasse a sua justificativa.

13. Voto Manual

Nas eleições municipais de 2020 (primeiro e segundo turno), apenas uma seção eleitoral utilizou o modo manual (Seção 196, Local 1171, Zona 347 – São Paulo). A Missão esteve presente no local a partir das 15h, onde pode observar o processo de votação nessa modalidade. Observou-se que as cédulas de votação foram numeradas manualmente pelos mesários antes de serem entregues, conforme estabelecido no Código Eleitoral¹²⁶.



Voto Manual na Seção 196, Local 1171, Zona 347 – São Paulo

Observadores da MOE constataram que o fechamento da urna de lona foi realizado na presença da última pessoa que exerceu o voto, conforme estabelecido pelo TSE, como medida de transparência. Além disso, observou-se o uso do selo fornecido pelo TSE para selar a urna. Uma vez concluídas essas etapas, a urna de lona e todo o material da seção foram transferidos para o cartório da zona eleitoral 347. Membros da MOE acompanharam esta etapa e observaram que o material foi manuseado por uma funcionária do cartório e contou com proteção policial exclusiva em todos os momentos.



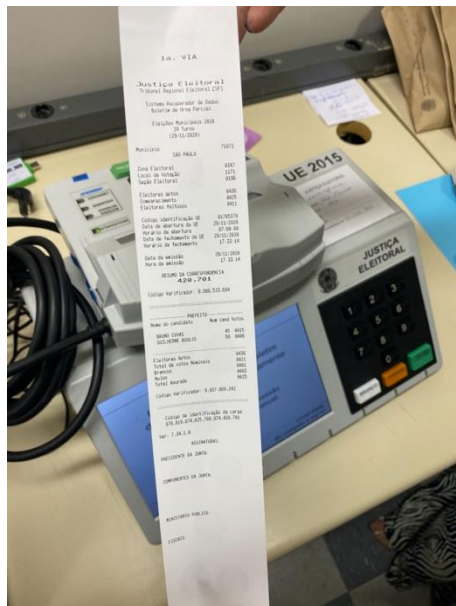
Fechamento da urna de lona.

¹²⁶ Relatório de Ocorrências de Pessoas – Sintético (29/11/2020 e 15/11/2020 – 18hs)

Em seguida, a Missão observou o procedimento de contagem, que consistia, em primeiro lugar, na extração de dados da urna eletrônica da seção correspondente, na qual haviam sido registrados 25 votos. Esse procedimento, que consistia em desarmar a urna (modelo 2009), retirar o *pen drive* e colocá-lo em uma urna separada (modelo 2015) para recuperar os resultados, foi realizado por um especialista técnico com a presença da polícia, um fiscal e o juiz eleitoral. A urna foi utilizada em sua função de "recuperação de dados" e observou-se que um boletim de urna (BU) com os 25 votos registrados foi gerado antes de passar para o modo manual.



Desmontagem das urnas para extrair os votos registrados



BU emitido no modo *recuperação de dados* com 25 votos

Ao final desta etapa, teve início a contagem das cédulas emitidas por meio de votação manual. Realizou-se uma verificação do número de pessoas que exerceram o voto, conforme registrado no caderno de votação, e passou-se à leitura da ata de mesa, em que os mesários da seção apontavam, de maneira narrativa, as informações relativas à quantidade de cédulas de votação emitidas, anuladas e não utilizadas. Ao não ter campos padronizados para preencher esses dados, as informações fornecidas na ata se mostraram confusas para os funcionários do cartório, que estavam a cargo da contagem. A ata fazia menção a 248 cédulas e uma sobra. Na urna de lona foram contabilizadas 245 cédulas.

Os votos emitidos de maneira manual por meio de cédulas impressas foram posteriormente registrados, um a um, em uma nova urna, que previamente imprimiu a zerésima, comprovando que nenhum voto havia sido computado anteriormente. Em seguida, os 25 votos da urna anterior foram inseridos. A Missão observou que esse procedimento foi conduzido de forma ordenada e transparente, na presença do fiscal, do juiz e da polícia. Embora o ato de escrutínio fosse público, não houve presença de representantes de partidos políticos.

A Missão observou que, em aproximadamente 1 hora e 30 minutos, o cartório da zona 347 concluiu a transmissão da votação registrada em 421 seções eleitorais. Por outro lado, o processo de contagem manual de uma única seção levou mais de 2 horas e 30 minutos, tempo significativamente

superior, sobretudo por tratar-se de cédulas de votação de uma única eleição (eleição para prefeito no segundo turno).

14. Distribuição de Material e Cadeia de Custódia

No Brasil, a distribuição do material eleitoral (urnas eletrônicas, cadernos, cabina de votação, entre outros) é realizada pelos diferentes cartórios do país. A Missão pode observar esse processo em um cartório em São Paulo, responsável por distribuir o material correspondente a 373 seções eleitorais. Antes de sua alocação, a MOE observou que as urnas foram organizadas em caixas e identificadas com o nome e endereço do local, bem como o número da seção eleitoral. Posteriormente, foram carregadas nos 14 veículos identificados para o traslado das urnas. No cartório, se elaboraram documentos de controle do material que saía de suas dependências, contendo os nomes das pessoas que acompanhavam cada grupo de urnas: (1) o/a motorista do veículo, 2) a pessoa designada para prestar apoio logístico, e 3) policiais¹²⁷. Observou-se que essa documentação era padrão em todos os casos.

A Missão constatou presença importante das forças de segurança, que realizaram a custódia do material. O número de policiais que acompanhavam as urnas no trajeto era igual ao número de locais em que o veículo parou. Dessa forma, nem o veículo nem o local de votação em nenhum momento estavam sem resguardo. A Missão foi informada de que esses oficiais passariam a noite no local de votação vigiando as urnas.

Na entrega do material observado, a Missão observou alguma discrepância em relação à documentação que cada local de votação utilizava para atestar o recebimento das urnas. Em alguns casos, não foi observada documentação que acompanhasse tal entrega. Posteriormente, 8 horas após a alocação do material, a Missão constatou que o cartório responsável não possuía documentação que comprovasse o recebimento da totalidade de urnas entregues. Além disso, a MOE observou que, quando essa documentação estava disponível, os dados não eram sistematizados ou carregados em um sistema logístico que permitisse ao cartório identificar o local e os responsáveis por cada urna. Portanto, nem os TREs nem o TSE possuíam informações para acompanhar o processo de alocação dos equipamentos mais sensíveis da eleição.

15. Medidas de Acessibilidade

Em 19 de junho de 2012, o TSE instituiu o “Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral” por meio da Resolução nº 23.381¹²⁸. Este programa estabeleceu uma série de medidas para facilitar o exercício do sufrágio. Conforme dita o art. 2º da resolução, o Programa de Acessibilidade destina-se à implementação gradual de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes a fim de promover o acesso amplo e irrestrito com segurança e autonomia para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida no processo eleitoral.

A Resolução TSE nº 23.611/2019, art. 17, §2º afirma que, “os juízes eleitorais devem atribuir a um dos nomeados para apoio logístico a incumbência de verificar se as condições de acessibilidade do local de votação para o dia da eleição estão atendidas, adotando as medidas possíveis, bem como de orientar os demais auxiliares do local de votação sobre o atendimento às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida”.

¹²⁷ No caso dos policiais, os documentos também traziam seus números de telefone.

¹²⁸ Disponível em: [Resolução TSE nº 23.381/2012](#). Acesso em: 23/02/2021.

Nesse sentido, a Missão constatou que os locais de votação visitados em São Paulo tinham oficiais designados como "Coordenadores de Acessibilidade", que estavam devidamente identificados com camisetas personalizadas (ver Figura 4).

As funções dos Coordenadores de Acessibilidade incluem:

- verificar as condições de acessibilidade do prédio, na véspera do dia da eleição;
- auxiliar as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no dia do pleito.

Por outro lado, a Missão tomou conhecimento que, para auxiliar os eleitores surdos ou com deficiência auditiva, os cartórios designaram apoio logístico especializado em língua de sinais (libras), nos municípios onde os registros eleitorais identificaram a existência de uma instituição, associação ou escola destinada a atender esse público. A Missão também foi informada que se buscou incentivar o registro de colaboradores com conhecimento de língua de sinais em locais de votação onde existiam eleitores surdos ou com deficiência auditiva cadastrados.

A MOE também teve conhecimento de uma iniciativa realizada pela Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão do TRE-SP, que, por meio de parceria com a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência da Prefeitura de São Paulo, facilitou o acesso ao aplicativo "CIL - Central de Intermediação em Libras", por meio de intérpretes na língua de sinais, com o objetivo de resolver dúvidas dos eleitores com deficiência auditiva.

Figura 4. Central de Intermediação em Libras



A Missão observou, no entanto, que muitos dos locais visitados em São Paulo exigiam que os cidadãos subissem até quatro andares para chegar até sua seção. Embora a maioria dos edifícios tivesse elevadores, nem todos estavam habilitados no dia da votação, de forma que alguns eleitores expressaram ter tido dificuldades de mobilidade para chegar a sua mesa.

16. Eleições no Amapá

Em 3 de novembro de 2020, a menos de 15 dias das eleições municipais, houve um incêndio em uma subestação que provê energia elétrica a 13 das 16 cidades do estado do Amapá. O incidente deixou cerca de 90% da população do estado (765 mil cidadãos) sem eletricidade e causou problemas como o fornecimento de água potável, falhas nas telecomunicações, entre outros. Em resposta ao ocorrido, no dia 5 de novembro, o Prefeito da cidade de Macapá (capital) declarou estado de calamidade na cidade por um período de 30 dias¹²⁹. De igual maneira, o Governador do Amapá decretou estado de emergência por 90 dias¹³⁰.

Após sete dias sem luz, em 10 de novembro, o Ministro Luís Roberto Barroso, presidente do Tribunal Superior Eleitoral, enviou uma mensagem de solidariedade ao povo do Amapá e divulgou o envio de mais de 1.200 baterias adicionais, de forma a garantir o funcionamento das urnas eletrônicas em caso de nova queda de energia no dia da eleição¹³¹. Desta forma, o TSE manifestou seu apoio à garantia da realização das eleições no domingo, dia 15 de novembro.

No entanto, diante de uma escalada de violência e protestos reivindicando o retorno do fornecimento de energia elétrica, o Tribunal Regional Eleitoral do Amapá solicitou ao TSE o adiamento da eleição até a restauração completa da energia elétrica na capital, Macapá.

O ministro Barroso informou publicamente que as forças de segurança do estado confirmaram a situação de convulsão social, e, como consequência, determinou que, na ausência de condições de segurança para a eleição, elas fossem adiadas. O Plenário do TSE ratificou a decisão do presidente do Tribunal e estabeleceu o prazo de até 27 de dezembro para a realização das eleições, que ocorreram nos dias 6 e 20 de dezembro (primeiro e segundo turno)¹³².

17. Resultados eleitorais

Os resultados do primeiro turno nas capitais, bem como nas outras 39 cidades que realizaram segundo turno, são apresentados nas tabelas abaixo. Todos os dados foram obtidos a partir do *site* do Tribunal Superior Eleitoral.

Resultado das eleições das capitais com prefeitos eleitos em 1º turno

Cidade	Primeiro lugar	Votos	%	Segundo lugar	Votos	%
BELO HORIZONTE -MG	ALEXANDRE KALIL-PSD	784.307	63,36	BRUNO ENGLER-PRTB	123.215	9,95
CAMPO GRANDE-RS	MARQUINHOS TRAD-PSD	218.418	52,58	PROMOTOR HARFOUCHE-AVANTE	48.094	11,58
CURITIBA-PR	RAFAEL GRECA - DEM	499.821	59,74	GOURA-PDT	110.977	13,26
FLORIANÓPOLIS-SC	GEAN-DEM	126.144	53,46	PROFESSOR ELSON-PSOL	42.778	18,13
NATAL-RN	ÁLVARO DIAS -PSDB	194.764	56,58	SENADOR JEAN-PT	49.494	14,38

¹²⁹ Disponível em: <https://macapa.ap.gov.br/porta1/wp-content/uploads/2020/11/Diario-Oficial-3930-06.11.2020.pdf>
Acesso em: 21/02/2021.

¹³⁰ Disponível em: <https://diario.portal.ap.gov.br/consulta/?view=ae793350f99ef894f15cd34b17930820>. Acesso em: 21/02/2021.

¹³¹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Yhe3BSUiZFQ>. Acesso em: 21/02/2021.

¹³² Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/eleicoes/2020/noticia/2020/11/12/barroso-atende-a-pedido-do-tre-do-amapa-e-adia-eleicoes-em-macapá.ghtml>. Acesso em: 21/02/2021.

PALMAS-TO	CINTHIA RIBEIRO-PSDB	46.243	36,24	PROFESSOR JUNIOR GEO-PROS	18.523	14,52
SALVADOR-BA	BRUNO REIS-DEM	779.408	64,20	MAJOR DENICE-PT	228.942	18,86

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Resultado das eleições nas 57 cidades onde houve segundo turno

Cidade	Primeiro lugar	Votos	%	Segundo lugar	Votos	%
ANÁPOLIS-GO	ROBERTO NAVES - PP	82.139	46,64	ANTONIO GOMIDE - PT	50.843	28,87
ARACAJU-SE	EDVALDO - PDT	119.681	45,57	DEL. DANIELLE - CIDADANIA	55.973	21,31
BAURU-SP	SUÉLLEN ROSIM - PATRI	57.844	35,6	DR. RAUL - DEM	53.299	32,8
BELÉM-PA	EDMILSON - PSOL	248.751	34,22	DEL. FED. EGUCHI - PATRI	167.599	23,06
BLUMENAU-SC	MÁRIO HILDEBRANDT - PODE	68.222	42,53	JOÃO P. KLEINUBING - DEM	24.957	15,56
BOA VISTA-RR	ARTHUR HENRIQUE - MDB	78.425	49,64	OTTACI - SD	16.735	10,59
CAMPINAS-SP	DARIO SAADI - REPUBLICANOS	121.932	25,78	RAFA ZIMBALDI - PL	103.397	21,86
CAMPOS-RJ	WLADIMIR GAROTINHO – PSD*	106.526	42,94	CAIO VIANNA - PDT	68.732	27,71
CANOAS-RS	JAIR JORGE - PSD	71.968	45,2	LUIZ CARLOS BUSATO - PTB	54.903	34,48
CARIACICA-ES	EUCLERIO SAMPAIO - DEM	30.934	18,81	CELIA TAVARES - PT	23.087	14,04
CAUCAIA-CE	NAUMI AMORIM - PSD	69.262	40,93	VITOR VALIM - PROS	47.171	27,87
CAXIAS DO SUL-RS	PEPE VARGAS - PT	75.619	34,17	ADILÓ - PSDB	34.204	15,45
CONTAGEM-MG	MARÍLIA - PT	118.955	41,83	FELIPE SALIBA - DEM	52.371	18,42
CUIABÁ-MT	ABILIO - PODE	90.631	33,72	EMANUEL PINHEIRO - MDB	82.367	30,64
DIADEMA-SP	FILIPPI - PT	92.670	45,65	TAKA YAMAUCHI - PSD	31.301	15,42
FEIRA DE SANTANA-BA	ZÉ NETO - PT	119.862	41,55	COLBERT MARTINS - MDB	110.146	38,18
FORTALEZA-CE	SARTO - PDT	457.622	35,72	CAP. WAGNER - PROS	426.803	33,32
FRANCA-SP	FLÁVIA LANCH - PSD	35.338	24,61	ALEXANDRE FERREIRA - MDB	27.772	19,34
GOIÂNIA-GO	MAGUITO VILELA - MDB	217.194	36,02	VANDERLAN CARDOSO - PSD	148.739	24,67
GOV. VALADARES-MG	ANDRE MERLO - PSDB	49.183	38,27	DR. LUCIANO - PSC	24.823	19,32
GUARULHOS-SP	GUTI - PSD	261.211	45,65	ELÓI PIETÁ - PT	184.502	32,24

JOÃO PESSOA-PB	CICERO LUCENA - PP	75.610	20,72	NILVAN FERREIRA - MDB	60.615	16,61
JOINVILLE-SC	DARCI DE MATOS - PSD	66.838	25,3	ADRIANO SILVA - NOVO	60.728	22,98
JUIZ DE FORA-MG	MARGARIDA SALOMÃO - PT	102.489	39,46	WILSON REZATO - PSB	59.633	22,96
LIMEIRA-SP	MARIO BOTION - PSD	45.248	32,32	MURILO FELIX - PODE	31.402	22,43
MACEIÓ-AL	ALFREDO GASPAR - MDB	110.234	28,87	JHC - PSB	109.053	28,56
MANAUS-AM	AMAZONINO MENDES - PODE	234.088	23,91	DAVID ALMEIDA - AVANTE	218.929	22,36
MAUÁ-SP	ATILA - PSB	70.490	36,48	MARCELO OLIVEIRA - PT	38.330	19,84
MOGI DAS CRUZES-SP	MARCUS MELO - PSDB	81.555	42,29	CAIO CUNHA - PODE	54.591	28,31
PAULISTA-PE	YVES RIBEIRO - MDB	51.351	34,98	FRANCISCO PADILHA - PSB	38.372	26,14
PELOTAS-RS	PAULA MASCARENHAS - PSDB	78.599	49,74	IVAN DUARTE - PT	22.889	14,49
PETRÓPOLIS-RJ	RUBENS BOMTEMPO - PSB	39.093	27,37	BERNARDO ROSSI - PL	23.923	16,75
PIRACICABA-SP	BARJAS NEGRI - PSDB	56.760	34,33	LUCIANO ALMEIDA - DEM	25.786	15,6
PONTA GROSSA-PR	ABEL CANTO - PSC	61.702	37,27	PROFA. ELIZABETH - PSD	51.565	31,15
PORTO ALEGRE-RS	SEBASTIÃO MELO - MDB	200.280	31,01	MANUELA - PCDOB	187.262	29
PORTO VELHO-RO	HILDON CHAVES - PSDB	74.728	34,01	CRISTIANE LOPES - PP	31.461	14,32
PRAIA GRANDE-SP	RAQUEL CHINI - PSDB	55.204	39,05	DANILO MORGADO - PSL	50.317	35,6
RECIFE-PE	JOÃO CAMPOS - PSB	233.028	29,17	MARÍLIA ARRAES - PT	223.248	27,95
RIBEIRÃO PRETO-SP	DUARTE NOGUEIRA - PSDB	115.724	45,87	SUELY VILELA - PSB	52.266	20,72
RIO BRANCO-AC	TIÃO BOCALOM - PP	87.987	49,58	SOCORRO NERI - PSB	40.250	22,68
RIO DE JANEIRO-RJ	EDUARDO PAES - DEM	974.804	37,01	CRIVELLA - REPUBLICANOS	576.825	21,9
SANTA MARIA-RS	SERGIO CECCHIN - PP	35.218	26,49	POZZOBOM - PSDB	33.080	24,89
SANTARÉM-PA	NÉLIO AGUIAR - DEM	71.594	43,01	MARIA - PT	60.051	36,08
SÃO GONÇALO-RJ	DIMAS GADELHA - PT	117.346	31,36	CAP. NELSON - AVANTE	85.399	22,82
SÃO JOÃO DE MERITI-RJ	DR. JOÃO - DEM	71.730	32,27	LEO VIEIRA - PSC	43.499	19,57
SÃO LUÍS-MA	EDUARDO BRAIDE - PODE	193.578	37,81	DUARTE - REPUBLICANOS	113.430	22,15
SÃO PAULO-SP	BRUNO COVAS - PSDB	1.754.013	32,85	GUILHERME BOULOS - PSOL	1.080.736	20,24

SÃO VICENTE-SP	SOLANGE FREITAS - PSDB	67.558	41,47	KAYO AMADO - PODE	55.307	33,95
SERRA-ES	SERGIO VIDIGAL - PDT	100.837	47,46	FABIO - REDE	41.194	19,39
SOROCABA-SP	RODRIGO MANGA - REPUBLICANOS	116.020	39,42	JAQUELINE COUTINHO - PSL	48.955	16,63
TABOÃO DA SERRA-SP	ENG. DANIEL - PSDB	46.350	33,42	APRIGIO - PODE	44.400	32,01
TAUBATÉ-SP	SAUD - MDB	41.201	28,81	LORENY - CIDADANIA	36.333	25,4
TERESINA-PI	DR. PESSOA - MDB	142.769	34,53	KLEBER MONTEZUMA - PSDB	110.395	26,7
UBERABA-MG	ELISA ARAÚJO - SD	54.581	36,25	TONY CARLOS - PTB	37.625	24,99
V. DA CONQUISTA-BA	ZÉ RAIMUNDO - PT	81.721	47,63	HERZEM GUSMÃO - MDB	78.732	45,89
VILA VELHA-ES	ARNALDINHO BORGIO - PODE	73.122	36	MAX FILHO - PSDB	46.523	22,91
VITÓRIA-ES	DEL. PAZOLINI - REPUBLICANOS	53.014	30,95	JOÃO COSER - PT	37.373	21,82

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Evolução da abstenção em eleições municipais¹³³

Ano	% do eleitorado
2000	14,81
2004	14,22
2008	14,50
2012	16,41
2016	17,58
2020	23,14

Recomendações

Diante da impossibilidade de aquisição de novas urnas eletrônicas até as eleições de 2020, o TSE estabeleceu que os TREs deveriam adotar mecanismos para a racionalização do uso de equipamentos disponíveis. As medidas tomadas incluíram a agregação de seções e a transferência temporária de eleitores de ofício. No total, 83.408 seções foram agregadas e/ou distribuídas para esta eleição. A transferência temporária de ofício significou a mudança de 10.544.113 cidadãos aptos a votar.

- A Missão recomenda que, para as próximas eleições, o TSE inicie os procedimentos administrativos com bastante antecedência, especialmente quando se trata de instrumento essencial que não pode ser prescindido para a celebração de eleições.

¹³³ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/com-pandemia-eleicoes-municipais-tem-abstencao-recorde-em-2020/> Acesso em: 27/01/2021.

Nos locais em que ocorreu transferência temporária de eleitores de ofício, a Missão constatou que a sinalização disponível não estava clara, e notou confusão por parte das cidadãs e cidadãos que se dirigiam ao local de votação para exercer o sufrágio.

- A Missão recomenda o fortalecimento de mecanismos de comunicação aos eleitores cuja seção foi alterada pela autoridade eleitoral.

No marco do primeiro turno, a maioria dos mesários nas seções observadas em São Paulo não permitiu que eleitores realizassem o processo de justificativa, indicando que isso só poderia ser feito via e-título - que não estava funcionando - ou que, alternativamente, poderiam se apresentar no cartório em dia posterior à votação. Como a votação é obrigatória no Brasil e a não assistência implica multas ou formalidades adicionais para o eleitor, a MOE recomenda:

- Melhorar a comunicação e a capacitação de todos os funcionários eleitorais no que diz respeito a importantes formalidades, como a justificativa.

A Missão observou que, durante o segundo turno, o processo de justificativa foi realizado sem o documento *Requerimento da Justificativa Eleitoral* (RJE), que, conforme relatado pelos mesários, não havia sido incluído no pacote contendo o material eleitoral.

- A Missão recomenda estabelecer controles adicionais no processo de montagem de pacotes de material não sensível.

No Brasil, o registro é obrigatório para cidadãos entre 18 e 70 anos. Cabe ao cidadão ir a uma determinada circunscrição eleitoral para se registrar. Nesse sentido, recomenda-se:

- Prosseguir com a alternativa oferecida aos cidadãos pela autoridade eleitoral de fazer o registro eleitoral por meios virtuais.

O TSE estabeleceu, de forma extraordinária para a eleição de 2020, que o comparecimento obrigatório da cidadania e a coleta de dados biométricos fossem adiados até o fim da vigência do Plantão Extraordinário.

- A Missão recomenda que seja lançada uma campanha para informar às pessoas que processaram seu registro pela primeira vez em 2020 sobre a necessidade de comparecer à Justiça Eleitoral após o término da validade do Plantão Extraordinário.

Para esta eleição, o TSE retirou a pena de cancelamento do título eleitoral para os cidadãos que não compareceram aos dias de revisão ou coleta de dados biométricos, no entanto, essa medida permanece em vigor nas normas brasileiras.

- A MOE sugere redobrar esforços, sobretudo nas regiões mais afetadas, para comunicar a obrigatoriedade de atualizar o cadastro e, quando necessário, facilitar o transporte de eleitores para os centros de registro, conforme recomendado pela MOE/OEA 2018.

A Missão observou que, a poucos dias da eleição, alguns cartórios continuaram a processar dispensas aos mesários que precisaram ausentar-se. Diante dessa situação, os cartórios foram obrigados a fazer chamadas individuais para reconfigurar os membros da mesa, o que lhes permitiu identificar a necessidade de reorganizar algumas seções, para garantir seu funcionamento durante o dia da votação. Dessa forma, a MOE sugere:

- Recrutar um número maior de mesários de contingência. Esse número poderia ser determinado analisando as zonas onde há maior absenteísmo dos membros de mesa.

- Fortalecer as campanhas para que os mesários processem sua dispensa nos cartórios com mais antecedência, de forma a prever quantos funcionários ainda serão necessários para garantir a instalação de todas as seções.

A votação manual é usada apenas nas circunstâncias de força maior. Nas eleições municipais, considerando os dois turnos, apenas uma seção eleitoral usou essa modalidade. A Missão sugere, no entanto, a incorporação de melhorias nas cédulas de votação e na ata da seção.

- Recomenda-se definir campos específicos na ata para a contagem de votos no caso de mudança para o modo manual. Ou seja, em vez de um espaço descritivo, cada ata deve possuir um espaço para refletir de forma clara o número de cédulas utilizadas, anuladas e não utilizadas. Os mesários não precisariam usar esta parte da ata, a menos que estivessem em modo manual.

Existem 2.625 zonas eleitorais no Brasil. Conforme relatado à Missão, os procedimentos logísticos podem variar entre cartórios. No entanto, como observado, a MOE considera que há uma oportunidade de melhoria no rastreamento das urnas e na sistematização das informações, o que permitiria a cada instância acompanhar o progresso no processo de sua alocação no país. A Missão recomenda:

- Desenvolver um sistema de gestão que permita aos cartórios sistematizar informações sobre a alocação de urnas eletrônicas.

- Estabelecer, na medida do possível, procedimentos uniformes a nível nacional.

- Avaliar a incorporação de sistemas tecnológicos, como identificação por radiofrequência (RFID) para rastreamento das urnas em tempo real.

A Justiça Eleitoral conta com um Programa de Acessibilidade, o qual estabelece uma série de medidas para facilitar o exercício do sufrágio. A Missão encontrou inúmeras iniciativas para melhorar a inclusão das pessoas com deficiência. No entanto, foi observado que muitas das instalações visitadas em São Paulo exigiam que os cidadãos subissem até quatro andares para chegar até sua seção. Embora a maioria dos edifícios tivesse elevadores, nem todos eles estavam habilitados no dia da votação, de forma que alguns eleitores expressaram dificuldades de mobilidade para chegar à sua mesa.

- Diante do exposto, recomenda-se fortalecer as medidas de inclusão nos espaços de votação.

B. TECNOLOGIA ELEITORAL

I. Introdução

Nas eleições municipais de 2020, 147.918.483 eleitores foram habilitados para eleger 5.568 Prefeitos(as) e Vice-Prefeitos(as) e 58.114 Vereadores(as) em 5.568 municípios¹³⁴. Desde 2002, o país realiza modalidade eletrônica de voto para a totalidade do seu eleitorado, por meio da urna eletrônica, microcomputador especialmente desenvolvido e utilizado para as suas eleições¹³⁵. O modelo vem permitindo, há 10 processos eleitorais, que a população brasileira conheça os resultados eleitorais com agilidade e confiança, na mesma noite das eleições, apesar da quantidade de candidatos e das dimensões continentais do país.

As eleições de 2020 ocorreram em um contexto sanitário complexo, em razão da pandemia de Covid-19. Diante dessa circunstância, a Justiça Eleitoral implementou diversas medidas que permitiram a instalação de trabalho remoto para o seu corpo de funcionários, redução de riscos de contágio e conscientização do eleitorado. Demonstrou, dessa forma, uma vez mais, que o bom uso da tecnologia desempenha um papel fundamental como aliado da democracia.

Esse relatório se dedica a examinar os componentes tecnológicos observados pela Missão de Observação Eleitoral alocada no Brasil para as eleições municipais de 2020: marco normativo, funcionamento da urna eletrônica, padrão eleitoral e biometria, medidas de segurança e auditoria da urna eletrônica, sistema de transmissão, totalização e divulgação de resultados, entre outros temas.

II. Marco Normativo

A normativa eleitoral se encontra na Constituição brasileira, Código Eleitoral, Lei das Eleições, Lei dos Partidos Políticos e em diversas outras leis federais e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. O quadro abaixo esquematiza regras que dizem respeito a elementos tecnológicos chave do processo eleitoral brasileiro.

Sistema eletrônico de votação	Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) Artigos 59 a 62
Padrão Eleitoral e Biometria	Resoluções TSE nº 23.440/2015 e 23.595/2019
Totalização de resultados	Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) Artigos 59 a 62
Procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação	Resoluções TSE nº 23.603/2019 e 23.574/2018

III. Urna Eletrônica

A urna eletrônica é um instrumento fundamental para o processo de votação brasileiro. O aparelho é um microcomputador que conta com um teclado e uma tela, de forma que o eleitor digita o número do candidato de sua preferência, confere a foto de sua opção política e confirma seu voto.

¹³⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em: 30/01/2021

¹³⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/urna-eletronica> Acesso em 30/01/2021.

As urnas não estão conectadas à internet. Possuem apenas dois cabos, um de alimentação de energia e outro que a conecta com o terminal do mesário, onde os eleitores confirmam sua identidade e são autorizados a votar. As urnas são, portanto, dispositivos independentes que armazenam o resultado eleitoral de três formas: dois cartões de memória *flash* e um *pendrive* denominado “memória de resultados”.



Fonte: TSE

A urna foi utilizada pela primeira vez em 1996 em mais de 50 municípios brasileiros¹³⁶. Em oito anos, a autoridade eleitoral implementou o sistema para 100% dos votantes. O TSE informou à Missão que, em razão de sua vida útil, os aparelhos têm necessidade de reposição natural de cerca de 20% para cada eleição.

No marco do processo de 2020, foram utilizados modelos do período de 2009 a 2015. A instalação de 473.503 urnas eletrônicas, distribuídas em 94.325 locais de votação, demonstra a infraestrutura tecnológica e capacidade logística da Justiça Eleitoral.

Por meio de informação fornecida pelo TSE, a Missão tomou conhecimento de atrasos administrativos na licitação que impediram a compra de novas urnas que se integrariam ao pleito, o que gerou um déficit de máquinas a nível nacional. Os Tribunais Regionais Eleitorais, portanto, optaram por diminuir o número de seções eleitorais e redistribuir eleitores, de forma que o número máximo de votantes em algumas seções passou de 400 para 600¹³⁷.

Software das urnas eletrônicas

Assim como sucede em todos os processos eleitorais, o software das urnas foi atualizado para as eleições de 2020¹³⁸. O seu código fonte, ou seja, a programação dos aparelhos, é desenvolvido e pertence ao TSE de maneira exclusiva, e possui padrões de criptografia de alta confiança. O código foi publicado, auditado, compilado e assinado digitalmente, para ser carregado nas urnas.

Os aparelhos de votação contam com 28 programas que juntos, são chamados de “Ecossistema da Urna”¹³⁹, e permitem seu funcionamento. Entre eles, os seguintes¹⁴⁰:

¹³⁶ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/urna-eletronica> Acessado em: 31/01/2021.

¹³⁷ Resolução TSE nº 23.631/2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2020/resolucao-no-23-631-de-1o-de-outubro-de-2020> Acesso em: 01/02/2021.

¹³⁸ A versão utilizada foi a de número 7.34.1.0, segundo informação fornecida pelo TSE à Missão.

¹³⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/logistica-e-preparacao/ecossistema-da-urna> Acesso em: 08/03/2021.

- 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.
- 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.

Processo de carga das urnas

O processo de carga ou inseminação das urnas consiste na inserção dos dados referentes à eleição em cada um dos aparelhos: os programas utilizados, informações sobre os eleitores da seção eleitoral correspondente e os nomes, números, partidos dos candidatos que estão na disputa. Esse processo é realizado pelos Tribunais Regionais Eleitorais de todos os estados sob a fiscalização de diversas instituições brasileiras, tais como partidos e coligações políticas, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público, entre outros.¹⁴¹

As listas de eleitores e candidatos são inseminadas nas urnas com o auxílio do programa Gerenciador de Dados, Aplicativos e Interface com a Urna Eletrônica (GEDAI-UE), sistema responsável por gerar as mídias de carga, de votação, de resultado e de ativação de aplicativos da urna.¹⁴² O GEDAI gera cartões de memória que contêm as informações relevantes para cada urna funcionar na seção eleitoral designada - os dados de eleitores e candidatos - e que permitem a instalação do software UENUX, desenvolvido pelo TSE¹⁴³, que faz as urnas eletrônicas operarem de acordo com o planejado. O processo permite que todas as máquinas tenham a mesma configuração de funcionamento e as informações específicas de cada região.

Além disso, no processo de inseminação das urnas, a autoridade eleitoral entrega a tabela de correspondências, outro instrumento de segurança no processo eleitoral. Esse dispositivo comprova a equivalência das urnas com as respectivas seções eleitorais¹⁴⁴. As tabelas de correspondência são

¹⁴⁰ Informe da MOE/OEA Brasil 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=410&MissionId=489> Páginas 43-44. Acesso em: 08/03/2021.

¹⁴¹ Resolução TSE nº 23.603/2019, Artigo 5º. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-603-de-12-de-dezembro-de-2019> Acesso em 02/02/2021.

¹⁴² Resolução TSE nº 23.603/2019, Artigo 2º, I. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-603-de-12-de-dezembro-de-2019> Acesso em 02/02/2021.

¹⁴³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-5-ano-5/digressoes-sobre-as-doacoes-de-campanha-oriundas-de-pessoas-juridicas> Acesso em 02/01/2021.

¹⁴⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/carga-das-urnas> Acesso em 02/01/2021.

publicadas no *site* do TSE até a véspera da eleição, de forma que estão disponíveis para livre consulta da população¹⁴⁵.

Outro procedimento realizado é a retirada aleatória de uma das urnas para realização de auditoria, processo que consiste em verificar seu correto funcionamento antes que de sua distribuição para os municípios. Nessa ocasião, a autoridade eleitoral verifica os dados oficiais dos candidatos que foram inseridos na máquina, imprime a zerézima - certidão extraída da urna antes do início da votação que comprova que nenhum voto foi computado - realiza processo de votação simulado e emite um boletim de urna, documento que mostra os votos recebidos. Atestado o bom funcionamento do aparelho, volta-se a carregar o software da urna zerado.

A equipe de tecnologia da MOE/OEA esteve presente em cerimônias de carga no Rio de Janeiro e em São Paulo, e pode observar que as urnas foram inseminadas e verificadas segundo a planificação da Justiça Eleitoral. A Missão observou, no entanto, ausência de partidos políticos nessa etapa decisiva de trabalhos informáticos realizados pela autoridade eleitoral, elemento que se repete nas observações feitas pela MOE/OEA alocada para as eleições gerais de 2018.

IV. Padrão Eleitoral e Biometria

Desde 2008, a Justiça Eleitoral vem implementando um sistema de identificação biométrica que permite proporcionar mais segurança ao processo de identificação do eleitor no momento da votação. Por meio da verificação de sua impressão digital, é possível assegurar que o eleitor que se apresenta para votar seja a pessoa que consta do padrão eleitoral.

Nas eleições de 2016, a tecnologia foi disponibilizada para 32,13% dos eleitores em 27,67% dos municípios do país, e em 2018, a Justiça Eleitoral alcançou a marca de 59,31% do eleitorado em 48,65% das cidades¹⁴⁶. Segundo os objetivos traçados pelo TSE, espera-se que o registro biométrico alcance 100% do eleitorado em 2022.

Para instrumentalizar a implementação da biometria, o TSE publicou a Resolução nº 23.440/2015, que determina que a revisão do eleitorado será feita juntamente com a coleta dos dados biométricos, e de forma obrigatória para todos os eleitores, conforme seja implementada em cada região¹⁴⁷. Segundo a normativa, aqueles que não comparecem à revisão terão seus títulos cancelados pela Justiça Eleitoral, até a regulamentação de sua situação¹⁴⁸.

De acordo com a mesma norma, a Corregedoria-Geral Eleitoral (CGE) é encarregada de supervisionar a execução da Resolução¹⁴⁹. Em 2019, a CGE publicou o Provimento nº 1¹⁵⁰, que estabelece os prazos e procedimentos da revisão do eleitorado e da coleta dos dados biométricos.

¹⁴⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/tabela-de-correspondencia-esperada> Acesso em 02/01/2021.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria> Acesso em: 30/01/2021.

¹⁴⁷ Resolução TSE nº 23.440/2015. Artigo 1º § 3º. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-440-de-19-de-marco-de-2015> Acesso em: 30/01/2021.

¹⁴⁸ Resolução TSE nº 23.440/2015. Artigo 3º. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-440-de-19-de-marco-de-2015> Acesso em: 30/01/2021

¹⁴⁹ Resolução TSE nº 23.440/2015. Artigos 19 e 20. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-440-de-19-de-marco-de-2015> Acesso em: 30/01/2021

Nas eleições de 2020, no entanto, em razão do contexto sanitário imposto pela pandemia, o Tribunal Superior Eleitoral realizou modificações ao programa de implementação do registro biométrico e revisão do eleitorado. Primeiramente, o TSE decidiu suspender o cancelamento de títulos de eleitores que não haviam comparecido à revisão¹⁵¹, devido às restrições de circulação e medidas de isolamento social, mantendo habilitados 2,5 milhões de títulos eleitorais¹⁵², de forma a priorizar o exercício do direito ao voto.

Além disso, o “Plano de Segurança Sanitária - Eleições Municipais de 2020”, lançado pelo Tribunal para mitigar os riscos de contágio do eleitorado, determinou a suspensão da identificação biométrica para esse pleito.¹⁵³ A decisão ocorreu por duas razões: primeiramente, a partir de estudo estatístico, o TSE concluiu que a biometria, apesar de automatizar a identificação dos eleitores, retarda o processo de votação. Tal demora para votar poderia gerar aumento de filas e aglomerações nas seções eleitorais, o que incrementaria o contato entre eleitores e o risco de contágio.

Adicionalmente, suspender a biometria também significava reduzir os pontos de contatos dos votantes com objetos e superfícies. A partir de informação fornecida pela empresa que fabricou os aparelhos de identificação biométrica, o TSE tomou conhecimento que a limpeza constante dos dispositivos poderia danificar os equipamentos¹⁵⁴, de forma que decidiu realizar a identificação dos eleitores mediante apresentação de documento oficial com foto e assinatura no livro de votação, tal como era realizado antes da implementação do sistema biométrico.

V. Medidas de Segurança da Urna Eletrônica

Desde a implementação do voto eletrônico, o TSE desenvolveu diversos mecanismos para fortalecer a segurança do sistema, de forma a aprimorar o modelo e seguir garantindo resultados eleitorais rápidos e confiáveis. As principais instâncias de auditoria e fiscalização da integridade do voto eletrônico estão descritas abaixo:

Cerimônia de Assinatura Digital e Lacração¹⁵⁵

Todos os programas utilizados para a votação, apuração e totalização de resultados eleitorais são lacrados e assinados digitalmente em evento público denominado Cerimônia de Assinatura Digital e Lacração. Para as eleições de 2020, a cerimônia ocorreu em Brasília no período entre os dias 13 a 16 de outubro, após a compilação e verificação dos programas do sistema eletrônico de votação

¹⁵⁰ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prv-cge/2019/provimento-no-1-cge-de-23-de-janeiro-de-2019> Acesso em: 30/01/2021.

¹⁵¹ Resolução TSE nº 23.615/2020. Artigo 3º-B. Modificada pela Resolução TSE nº 23.616/2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2020/resolucao-no-23-6152-de-19-de-marco-de-2020> Acesso em: 31/01/2021.

¹⁵² Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-04/tse-suspende-cancelamento-de-25-milhoes-de-titulos-eleitorais> Acesso em: 31/01/2021.

¹⁵³ Resolução TSE nº 23.611/2020. Artigo 1º-A. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-611-de-19-de-dezembro-de-2019-1> Acesso em 03/02/2021.

¹⁵⁴ Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/at_download/file Acesso em: 30/01/2021.

¹⁵⁵ Resolução TSE nº 23.603/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-603-de-12-de-dezembro-de-2019> Acesso em 07/03/2021.

realizada por equipe de dez técnicos da Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE¹⁵⁶. Uma vez que o sistema está compilado e verificado, ocorre a extração dos resumos digitais dos aparelhos, denominados *hashes*, número verificador de cada um dos programas instalados, garantindo a integridade do sistema¹⁵⁷.

Após a emissão dos resumos digitais, o sistema é assinado digitalmente por diversas autoridades. O procedimento termina com as assinaturas do Presidente do TSE, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, da Procuradoria-Geral da República e da Polícia Federal. O modelo, que permite a participação de diversas instituições brasileiras, proporciona garantias e segurança ao processo eleitoral.

Uma vez compilados, lacrados e assinados pelas autoridades, os sistemas são copiados em formato de programas-fonte, para serem enviados aos Tribunais Regionais Eleitorais, onde serão verificados e inseridos nas urnas eletrônicas, no processo de inseminação ou carga.

Teste Público de Segurança¹⁵⁸

O Teste Público de Segurança (TPS)¹⁵⁹ busca a colaboração da sociedade com o objetivo de identificar vulnerabilidades no sistema eletrônico de votação. Qualquer cidadão brasileiro maior de 18 anos que preencher os requisitos definidos no edital publicado pelo TSE¹⁶⁰ pode apresentar um plano de ataque ao sistema, que é avaliado e aprovado pela Comissão Reguladora montada pelo TSE¹⁶¹. Os investigadores selecionados pela Comissão têm acesso aos componentes internos e externos do sistema eletrônico, e devem buscar falhas e atacar a integridade do sistema, de forma a contribuir com o aprimoramento do método de votação brasileiro.

No marco das eleições de 2020, a prova foi realizada na sede do TSE, em Brasília, no período entre os dias 25 e 29 de novembro de 2019. Nessa oportunidade, o TSE informou que, em nenhum momento da realização das provas, os grupos ou investigadores individuais puderam alterar os dados de eleitores ou candidatos, já que essa informação se encontra protegida pelos sistemas de segurança. Os relatórios técnico e final da prova podem ser consultados nos seguintes endereços¹⁶²:

- [Vulnerabilidades e sugestões de melhorias encontradas no Teste Público de Segurança 2019](#)
- [Relatório Final da Comissão Avaliadora](#)

¹⁵⁶ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/cerimonia-de-assinatura-digital-e-lacracao-dos-sistemas-das-eleicoes-2020-comecou-nesta-terca-feira-13> Acesso em 08/03/2021.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Teste Público de Segurança. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/> Acesso em 03/02/2021.

¹⁵⁹ Resolução TSE nº 23.444/2015. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/arquivos/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/arquivos/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015/at_download/file Acesso em 03/02/2021.

¹⁶⁰ Edital do Teste Público de Segurança. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/arquivos/TPS-Edital-Testes-Seguranca-2019.pdf> Acesso em 03/02/2021.

¹⁶¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Outubro/voce-sabe-o-que-e-o-teste-publico-de-seguranca-do-sistema-eletronico-de-votacao> Acesso em 03/02/2021.

¹⁶² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/teste-publico-de-seguranca-2019> Acesso em 03/02/2021.

Auditoria de Funcionamento das Urnas Eletrônicas sob Condições Normais de Uso - Votação Paralela¹⁶³

A publicação das informações técnicas de segurança do sistema eletrônico de voto, como, por exemplo, a descrição dos processos de assinatura digital, demonstra a transparência da Justiça Eleitoral e é fundamental para ampliar a confiança nos recursos tecnológicos empregados no processo de votação brasileiro. Além disso, o TSE desenvolveu, também, um método empírico de comprovação do correto funcionamento das urnas eletrônicas, denominado Votação Paralela.

Esse método de auditoria é realizado no dia das eleições. Os Tribunais Regionais Eleitorais sorteiam aleatoriamente urnas eletrônicas já preparadas para a votação oficial em todo o país. Em local público, com presença de diversas instituições, e sob a fiscalização de partidos políticos ou quaisquer cidadãos interessados, a Justiça Eleitoral realiza uma “votação simulada”. Cada voto é realizado na urna eletrônica sorteada e, paralelamente, em cédulas de papel, e registrado em computador com sistema próprio desenvolvido para esta finalidade. O processo é filmado, e ao final do procedimento, a Justiça Eleitoral realiza comparação entre o boletim de urna emitido pela urna e o registro das cédulas, comprovando que os dois resultados coincidem.¹⁶⁴

A Missão esteve presente no sorteio de urnas eletrônicas para a Votação Paralela na véspera das eleições, na sede do Tribunal Regional Eleitoral, em São Paulo. Na ocasião, diante da presença de autoridades eleitorais, membros da Ordem dos Advogados no Brasil, representantes de partidos políticos e cidadãos, cinco urnas foram selecionadas. De acordo com a previsão da Justiça, três máquinas correspondiam a seções eleitorais do interior do estado, uma era proveniente da zona metropolitana da Grande São Paulo e a última, da capital. O procedimento foi realizado tal como prevê a legislação.

Assim como nas eleições gerais de 2018, a MOE/OEA observou escassa participação de partidos e coligações políticas na votação paralela. Por essa razão, a Missão faz um chamado a essas entidades, cuja presença é relevante para construir uma relação de colaboração com a autoridade eleitoral. A MOE considera relevante que a autoridade eleitoral siga buscando maneiras de fomentar a participação desses atores, assim como ampliar a divulgação e socialização dessa atividade que permite verificar o funcionamento correto das urnas. Além disso, tal como exposto pelo relatório da Missão alocada em 2018, a Missão recomenda expandir o número de urnas utilizadas na votação paralela, de forma a ampliar o tamanho da mostra de equipamentos auditados.

Auditoria de Autenticidade e Integridade¹⁶⁵

Além da Votação Paralela, o TSE também realiza procedimento denominado Auditoria de Autenticidade e Integridade. Esse mecanismo permite que os partidos políticos, o Ministério Público, entidades de governo, da sociedade civil e cidadãos interessados verifiquem se as assinaturas

¹⁶³ Artigo 59 da Resolução TSE nº 23.603/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-603-de-12-de-dezembro-de-2019> Acesso em: 03/02/2021.

¹⁶⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/eleicoes-2020-auditorias-atestam-seguranca-transparencia-e-credibilidade-do-pleito> Acesso em: 03/02/2021.

¹⁶⁵ Artigo 51 da Resolução TSE nº 23.603/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-603-de-12-de-dezembro-de-2019> Acesso em: 03/02/2021.

digitais dos sistemas instalados nas urnas eletrônicas coincidem com as assinaturas digitais dos sistemas lacrados em cerimônia pública no TSE.

A auditoria ocorre imediatamente antes do início da votação, em seções eleitorais sorteadas em audiência pública na véspera do pleito. Na ocasião, as urnas imprimem a zerézima, confirmando que nenhum voto foi computado até o momento, e emitem um relatório de resumos digitais dos arquivos instalados que permitem que fiscais de partidos, a Ordem dos Advogados do Brasil e membros do Ministério público possam confirmar que os resumos digitais são os mesmos que aqueles publicados no site do TSE¹⁶⁶. A Missão observou um dos sorteios de auditoria realizado no estado de São Paulo, quando 10 urnas foram selecionadas para confirmar o regular funcionamento do sistema.

Para as duas auditorias mencionadas, o número de urnas sorteadas para a realização do procedimento varia de acordo com a quantidade de seções eleitorais do respectivo estado, oscilando entre seis a 15 aparelhos¹⁶⁷. Tal como publicou no informe relativo às eleições gerais de 2018, a Missão recomenda a expansão da quantidade de urnas auditadas, de forma a ampliar o objeto de estudo.

Mecanismos de segurança no dia da eleição

No dia da eleição, os procedimentos de segurança se iniciam com a verificação do lacre da urna por parte dos mesários, seguida pela impressão da zerézima, documento que comprova que nenhum voto foi computado pelo aparelho até o momento. Além disso, ao apresentar-se para votar, o eleitor deve obrigatoriamente comprovar sua identidade mostrando seu título ou documento oficial com foto. O mesário deverá buscar o nome do votante na lista e digitar o número do título no teclado numérico, dispositivo que se conecta com a urna eletrônica. Apenas após a comprovação da identidade do eleitor, o aparelho é desbloqueado, evitando que alguém vote em seção que não lhe corresponde.

Finalizada a jornada eleitoral, o sistema criptografa os dados, registra os resultados e cria uma assinatura digital, que funciona como um certificado de confidencialidade e inviolabilidade. Na seção eleitoral, os mesários procedem à impressão do boletim de urna (BU), documento que comprova o total de votos registrados para cada candidato, assim como os brancos e nulos, e a quantidade de eleitores que compareceram à determinada seção. Os BUs são dispostos fora do local de votação, para livre consulta da sociedade, assim como publicados no site da Justiça Eleitoral, para que qualquer pessoa possa consultá-los.

VI. Transmissão e totalização de resultados

O sistema de totalização de resultados consiste no conjunto de atividades necessárias para verificar e consolidar os resultados das eleições municipais. Cabe destacar que os votos são armazenados em cada urna de forma aleatória, assinados, criptografados e lacrados em formato digital desenvolvido

¹⁶⁶ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/eleicoes-2020-auditorias-atestam-seguranca-transparencia-e-credibilidade-do-pleito> Acesso em: 03/02/2021.

¹⁶⁷ Artigo 56 da Resolução TSE nº 23.603/2019.

pelo TSE¹⁶⁸. As urnas eletrônicas não transmitem votos diretamente, pois não estão conectadas a nenhum dispositivo ou rede de comunicação, e tampouco à internet ou entre si.

Finalizada a votação, a urna imprime um mínimo de cinco cópias do Boletim de Urna (BU), documento que reflete o resultado eleitoral na seção eleitoral correspondente. Um exemplar é fixado no local de votação para livre consulta da população, três vias são remetidas a um Centro de Transmissão, que pode ser um cartório eleitoral, um local de votação ou o próprio Tribunal Regional Eleitoral, e a última é dirigida aos representantes de partidos políticos que estejam presentes no momento de encerramento do pleito.

Uma vez impressos os BUs, os mesários retiram a mídia de resultados da urna eletrônica, a qual consiste em um *pendrive* que guarda os dados da eleição. Em um envelope selado, assim como os Boletins de Urna, a mídia de resultados também é encaminhada para um Centro de Transmissão, para que os dados sejam diretamente transmitidos por uma rede privada, criptografada e exclusiva que só a Justiça Eleitoral tem acesso.¹⁶⁹

As eleições de 2020 apresentaram uma mudança no processo de totalização de resultados. Pela primeira vez, esse processo foi totalmente unificado em Brasília, de forma que os votos foram transmitidos diretamente para o Tribunal Superior Eleitoral, ao invés de uma totalização regional descentralizada que ocorria, até 2018, nos Tribunais Regionais Eleitorais¹⁷⁰. Dessa forma, conforme as unidades de transmissão liam a mídia de resultados de cada seção eleitoral, os arquivos iam sendo enviados, por meio de canais seguros e criptografados, à central de informática do TSE, em Brasília, para consolidação e divulgação a nível nacional.

De acordo com informações providas pelo TSE à Missão, o objetivo da alteração no processo de totalização foi reduzir os custos da manutenção da infraestrutura informática descentralizada, além de melhorar a segurança da informação contida pelas mídias de resultados, tática denominada “redução da superfície de ataque”, recomendada pela Polícia Federal¹⁷¹.

VII. Divulgação de resultados

Para divulgar os resultados ao público, a Justiça Eleitoral habilitou dois canais: o primeiro, uma seção do seu próprio site inteiramente dedicada a tal busca¹⁷², e o segundo, um aplicativo denominado Resultados, disponível para *Androids* e *Iphones*. Ambas as plataformas permitiram que as organizações políticas, a imprensa e o eleitorado em geral acessassem a totalização de votos em tempo real, conforme eram computados, dados publicados por região e cargo em disputa.

VIII. Simulados com Meios de Comunicação

No período entre os dias 9 e 11 de novembro de 2020, o TSE realizou simulado com os meios de comunicação que haviam se registrado para seguir a apuração, totalização e divulgação dos votos nas Eleições Municipais. Na ocasião, meios de imprensa em geral, rádio, televisão e portais de

¹⁶⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Novembro/transmissao-e-totalizacao-de-votos-tambem-serao-testadas-no-tps-2019> Acesso em 07/02/2021.

¹⁶⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/o-caminho-do-voto-o-que-acontece-depois-que-voce-aperta-o-botao-201cconfirma201d#galera-2> Acesso em 07/02/2021.

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/o-caminho-do-voto-o-que-acontece-depois-que-voce-aperta-o-botao-201cconfirma201d> Acesso em 07/02/2021.

¹⁷¹ Recomendação emitida pela Polícia Federal no processo de auditoria SEI 2018.00.000012711-0.

¹⁷² Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/eleicao/resultados> Acesso em 07/02/2021.

internet, tiveram oportunidade de testar suas próprias formas de divulgação, simulando o dia das eleições a partir de dados de arquivos transmitidos pelo TSE. As instruções também foram divulgadas em vídeo explicativo no canal do TSE no Youtube¹⁷³.

IX. Outros elementos tecnológicos das Eleições de 2020

Para essas eleições, o TSE desenvolveu aplicativos telefônicos com o fim de interagir com os eleitores e promover acesso à informação, conforme se descreve abaixo:

- E-Título. Aplicativo para celulares que proporciona a versão digital do título de eleitor para os votantes, além de informações sobre seu local de votação. Para as eleições de 2020, o E-título oferecia a possibilidade do eleitor que estivesse fora de seu domicílio eleitoral de justificar seu voto. Esse recurso buscava diminuir a quantidade de eleitores nos locais de votação.
- Mesário. Ferramenta para celulares que provê informações sobre as atividades realizadas no dia das eleições, material de capacitação com instruções para os mesários, funcionários que trabalham nas seções eleitorais.
- Boletim à Mão. Recurso que permite que todos os cidadãos capturem o código QR impresso pelos boletins de urna e acessem rapidamente os resultados de determinada seção eleitoral.
- Resultados. Aplicativo que divulga os resultados eleitorais em tempo real, conforme os votos são totalizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.
- Pardal. Plataforma que permite que qualquer cidadão registre uma denúncia de alguma irregularidade ligada às eleições.

Além dos aplicativos, em razão das restrições de circulação e medidas de distanciamento impostas pela pandemia de Covid-19, o TSE habilitou canal denominado Título Net, que permitia que os eleitores realizassem trâmites administrativos ligados às eleições de maneira remota, em modalidade online. A plataforma permitia que cidadãos se alistasse pela primeira vez, transferissem seu local de votação e alterassem seus dados pessoais no sistema da Justiça Eleitoral¹⁷⁴.

A tabela abaixo, de elaboração própria a partir de dados proporcionados pelo TSE, demonstra a utilização da ferramenta disponibilizada após a suspensão das atividades presenciais da Justiça Eleitoral, em 2 de março de 2020. A Missão reconhece o desenvolvimento de alternativas para oferecer serviços eleitorais por outras vias, que permitiram continuar com as atividades apesar das restrições da pandemia.

	Masculino	Feminino	Total
Alistamentos	175.862	182.096	357.958
Transferências	188.913	194.709	383.640
Revisões	41.236	43.170	84.406

¹⁷³ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zvjUdO4k&ab_channel=justicaeleitoral Acesso em: 08/03/2021.

¹⁷⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/titulo-de-eleitor/pre-atendimento-eleitoral-titulo-net> Acesso em: 08/03/2021.

Total de Operações	406.011	419.975	826.004
---------------------------	----------------	----------------	----------------

Adicionalmente, a partir de parceria com o aplicativo de mensagens instantâneas *Whatsapp*, o TSE também habilitou um *Chatbot*, assistente virtual denominado “*Tira-Dúvidas Eleitoral*”¹⁷⁵. A ferramenta, espécie de robô, era canal automático que proporcionava informações sobre o processo de votação e fornecia respostas às perguntas mais frequentes recebidas pela Justiça Eleitoral. O *Chatbot* representa a primeira vez que o *Whatsapp* realizou parceria dessa natureza com um órgão eleitoral.

X. Projeto “Eleições do Futuro”

Em setembro de 2020, o TSE publicou edital de chamamento público¹⁷⁶ que convidava empresas para apresentarem, gratuitamente, propostas de votação alternativas ao sistema da urna eletrônica, preferencialmente *online*. O projeto, denominado “Eleições do Futuro”, não dizia respeito e não trouxe nenhuma mudança à eleição de 2020. Pelo contrário, era iniciativa da autoridade eleitoral para explorar e conhecer outras opções de modelos de votação que, assim como a urna eletrônica, preservassem a segurança da votação, o sigilo do voto e a eficiência no momento de apuração e divulgação de resultados, mas que oferecessem custo mais baixo de implementação¹⁷⁷.

Mais de 30 empresas se inscreveram e 26 foram selecionadas para apresentar suas opções. A demonstração ocorreu no dia das eleições nas cidades de Valparaíso de Goiás, São Paulo e Curitiba¹⁷⁸, com a presença de membros da Justiça Eleitoral, eleitores previamente selecionados e meios de comunicação. O TSE também realizou uma agenda de reuniões técnicas individuais com as instituições interessadas, com o objetivo de esclarecer dúvidas sobre os modelos apresentados. A Missão de Observação Eleitoral esteve presente na demonstração em Valparaíso de Goiás, para conhecer mais sobre a experiência proposta pela autoridade eleitoral.

XI. Observações do Dia das Eleições – Primeiro Turno

Participação Eleitoral no Primeiro Turno

	Prefeito	%	Vereador	%
Comparecimento	113.458.164	76,86%	113.458.166	76,86%
Abstenções	34.166.928	23,14%	34.166.926	23,14%

¹⁷⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Setembro/conheca-o-2018tira-duvidas-no-whatsapp2019-assistente-virtual-da-justica-eleitoral> Acesso em 08/03/2021.

¹⁷⁶ Edital de Chamamento Público nº 01/2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/audiencia-publica/arquivos/edital-de-chamamento-publico-n1-2020-servico-de-votacao-on-line/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/audiencia-publica/arquivos/edital-de-chamamento-publico-n1-2020-servico-de-votacao-on-line/at_download/file Acesso em 03/02/2021.

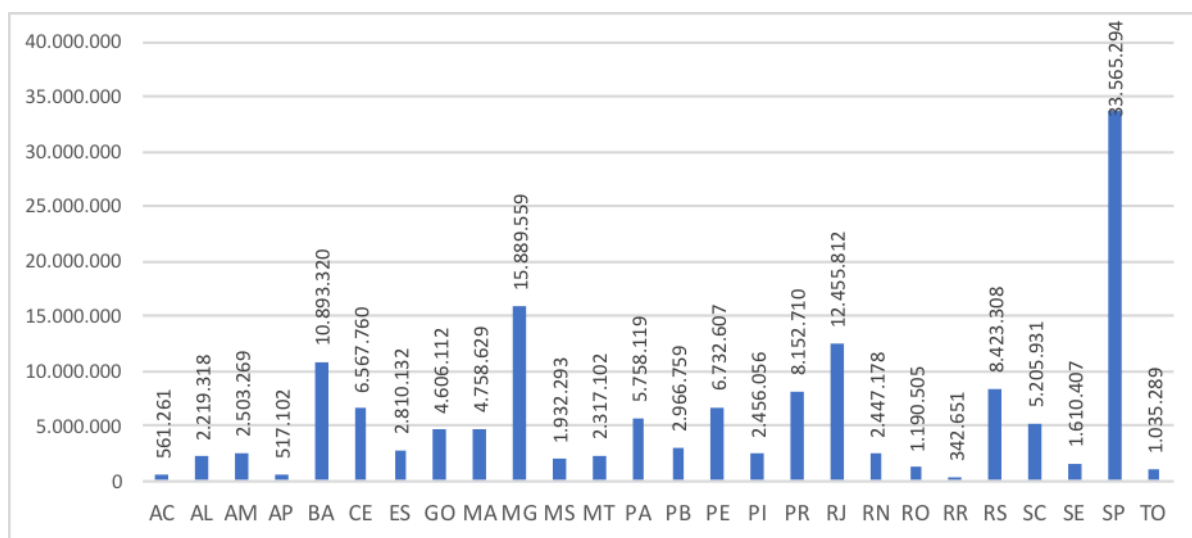
¹⁷⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/projeto-201celeicoes-do-futuro201d-empresas-farao-demonstracao-de-propostas-de-inovacoes-no-dia-15-de-novembro>. Acesso em 03/02/2021.

¹⁷⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-empresas-que-apresentarao-solucoes-para-a-evolucao-do-sistema-eletronico-de-votacao> Acesso em 03/02/2021.

Votos Nominais	100,160,525	88,28%	96.357.686	84,93%
Votos por Legenda	-	-	5.995.933	5,28%
Votos em Branco	3.909.363	3,45%	4,465,264	3,94%
Votos Nulos	7.044.790	6,21%	5.663.748	4,99%

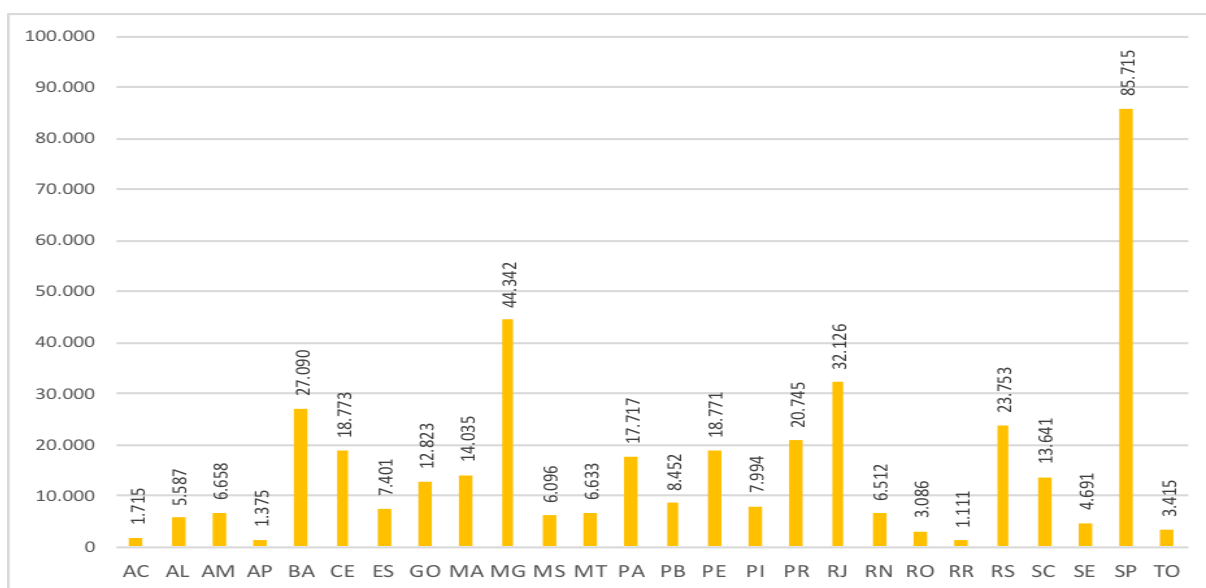
Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Número de Eleitores Habilitados por Estado – Primeiro Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Número de Urnas por Estados - Primeiro Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema de Cômputo Eleitoral do TSE.

Aplicativo E-Título

Na manhã do dia da eleição, a Missão observou instabilidade no aplicativo E-Título. Horas mais tarde, a Justiça Eleitoral informou que a causa do ocorrido foi uma sobrecarga do dispositivo, o que limitou, por algumas horas, o acesso à plataforma que permitia que o eleitor justificasse sua ausência no processo de votação. O TSE informou à Missão que, nas 24 horas que antecederam o pleito, mais de 13 milhões de pessoas haviam tentado descarregar o aplicativo, das quais três milhões puderam acessar a ferramenta.

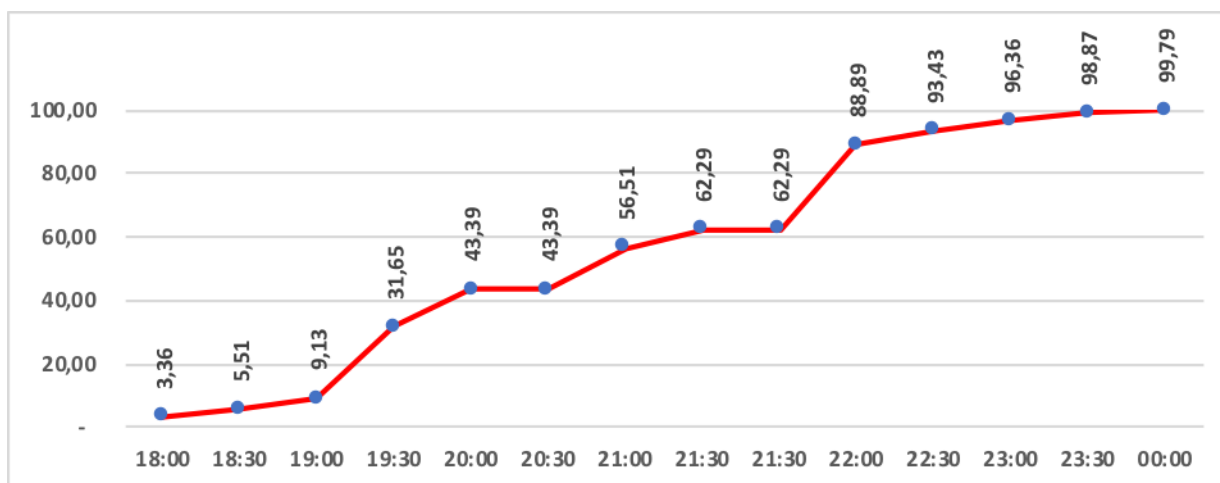
Além disso, apesar da oscilação do aplicativo, a Justiça Eleitoral informou à Missão que mais de 600 mil eleitores puderam acessar a plataforma para justificar sua ausência no dia da votação, reduzindo o fluxo de pessoas nas seções eleitorais.

Transmissão e totalização de resultados

No dia das eleições, a Missão possuía equipe técnica alocada na sede do Tribunal Superior Eleitoral, com o objetivo de acompanhar a recepção e consolidação dos resultados eleitorais. Dessa forma, observou que os primeiros resultados foram recebidos pelo TSE às 17h do dia das eleições, oriundos do município de Chaves, no Pará.

Às 18h30, a Missão foi informada pela autoridade eleitoral sobre uma falha técnica que ocorreu em um processador que calculava a totalização a nível central do TSE, o qual teve que ser reparado na mesma noite de 15 de novembro. Esse incidente gerou um leve atraso na divulgação dos dados, no entanto, a mesma avançou com fluidez. Ao redor de 22h, quase 90% dos resultados oficiais já haviam sido divulgados, e às 23h, os números superavam 96%. O gráfico abaixo mostra o progresso do processamento de Boletins de Urna do primeiro turno a cada meia hora.

Evolução no Processamento de Boletins de Urnas (BU) - Primeiro Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Frente ao atraso, em coletiva de imprensa, o Presidente do TSE comunicou que a alteração no sistema de totalização de resultados – a centralização do processamento em Brasília – atrasou a publicação de resultados por duas horas e meia. A autoridade eleitoral informou que o problema se

deu a partir de uma demora do equipamento para processar os dados no volume e velocidade em que chegavam¹⁷⁹.

Apesar do atraso, a Missão observou que em nenhum momento o processo de transmissão dos Boletins de Urna e totalização dos resultados foi interrompido ou prejudicado. Ainda que lentamente, os dados seguiam sendo processados e publicados nas plataformas oficiais de divulgação de dados eleitorais¹⁸⁰. Além disso, a MOE/OEA destaca que o atraso observado não alterou a confiabilidade dos resultados e integridade do sistema eleitoral. Também, que diante da questão, o TSE atuou com plena transparência, agindo rapidamente para minimizar as consequências do imprevisto técnico e provendo ampla gama de informações para a imprensa e a sociedade brasileira. De fato, no dia seguinte às eleições, o Ministro Presidente do TSE realizou nova coletiva de imprensa que, além de trazer todos os dados da eleição, divulgou o problema e as soluções implementadas¹⁸¹.

Além disso, o TSE emitiu nota técnica¹⁸² que explicava as causas que geraram lentidão superior à esperada no processamento de votos. O documento menciona a centralização da totalização em Brasília, a contratação de empresa para a prestação de tal serviço, o atraso da entrega do equipamento em razão da pandemia, os testes do equipamento, o atraso no processamento e a falta de calibragem da inteligência artificial utilizada pelo sistema.

Infraestrutura Cibernética

No dia das eleições, a Missão foi informada de que o *site* do TSE havia sofrido tentativa de ataque de *hackers* na manhã do pleito. Em coletiva de imprensa realizada às 14h30, o Ministro Presidente do Tribunal comunicou que equipe de especialistas da Secretaria de Tecnologia da Informação da autoridade eleitoral identificou que a sua plataforma web recebeu mais de 486 mil conexões simultâneas por segundo, com o objetivo de derrubar o sistema de totalização de votos¹⁸³.

O Tribunal foi capaz de conter as consequências da investida, que não afetaram a segurança dos sistemas utilizados na realização das eleições e não prejudicaram a confiabilidade da modalidade eletrônica de votação. O Ministro Presidente do TSE requisitou a instauração de uma investigação sobre os ilícitos, que chamou de milícias digitais, por parte da Polícia Federal brasileira.

Substituição de urnas eletrônicas

No primeiro turno das eleições municipais, um total de 4.244 (0,89%) de urnas eletrônicas foram substituídas em razão de problemas técnicos¹⁸⁴, que foram resolvidos de acordo com o procedimento estabelecido pelo ordenamento eleitoral brasileiro.

¹⁷⁹ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=57SdGiAfZel&ab_channel=justicaeleitoral Acesso em: 09/02/2021.

¹⁸⁰ Os resultados eleitorais foram publicados no aplicativo *Resultados*, administrado pela Justiça Eleitoral, e no site oficial do TSE, <https://resultados.tse.jus.br/oficial/>.

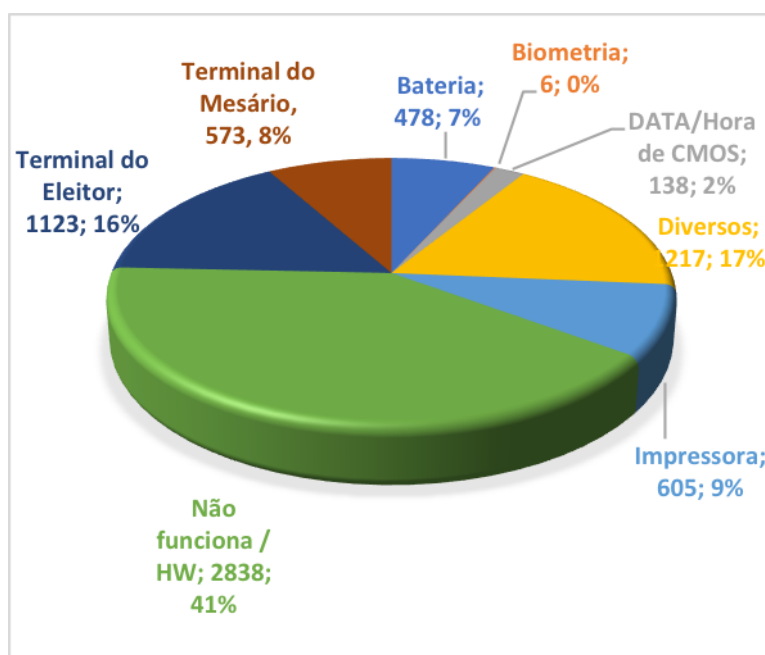
¹⁸¹ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=57SdGiAfZel&ab_channel=justicaeleitoral Acesso em: 09/02/2021.

¹⁸² “Nota Técnica sobre o atraso da totalização dos votos em 15/11”. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/nota-tecnica-eleicoes-2020-1o-turno/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/nota-tecnica-eleicoes-2020-1o-turno/at_download/file Acesso em: 09/02/2021.

¹⁸³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/tentativas-de-ataques-de-hackers-ao-sistema-do-tse-nao-afetaram-resultados-das-eleicoes-afirma-barroso> Acesso em 07/03/2021.

¹⁸⁴ Segundo dados providos pelo TSE à Missão.

Problemas Registrados Pelas Urnas – Primeiro Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

XII. Observações do Dia das Eleições - Segundo Turno

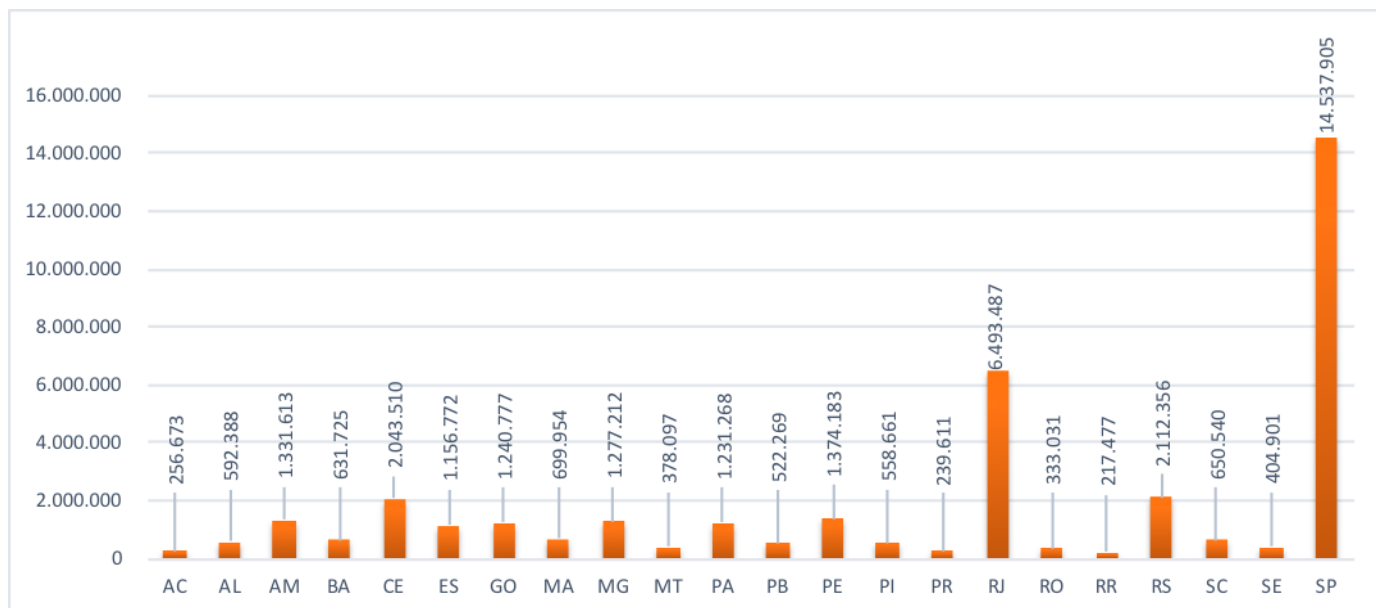
O segundo turno das eleições foi realizado em 57 municípios de 22 estados do país, e contou com 97.024 urnas eletrônicas que habilitavam 38.284.410 eleitores a votar. Os dados de participação eleitoral estão ilustrados na tabela abaixo:

Participação Eleitoral no Segundo Turno

	Prefeito	%
Assistência	26.990.802	70,50%
Abstenções	11.293.608	29,50%
Votos em Branco	1.050.076	3,89%
Votos Nulos	2.374.271	8,80%

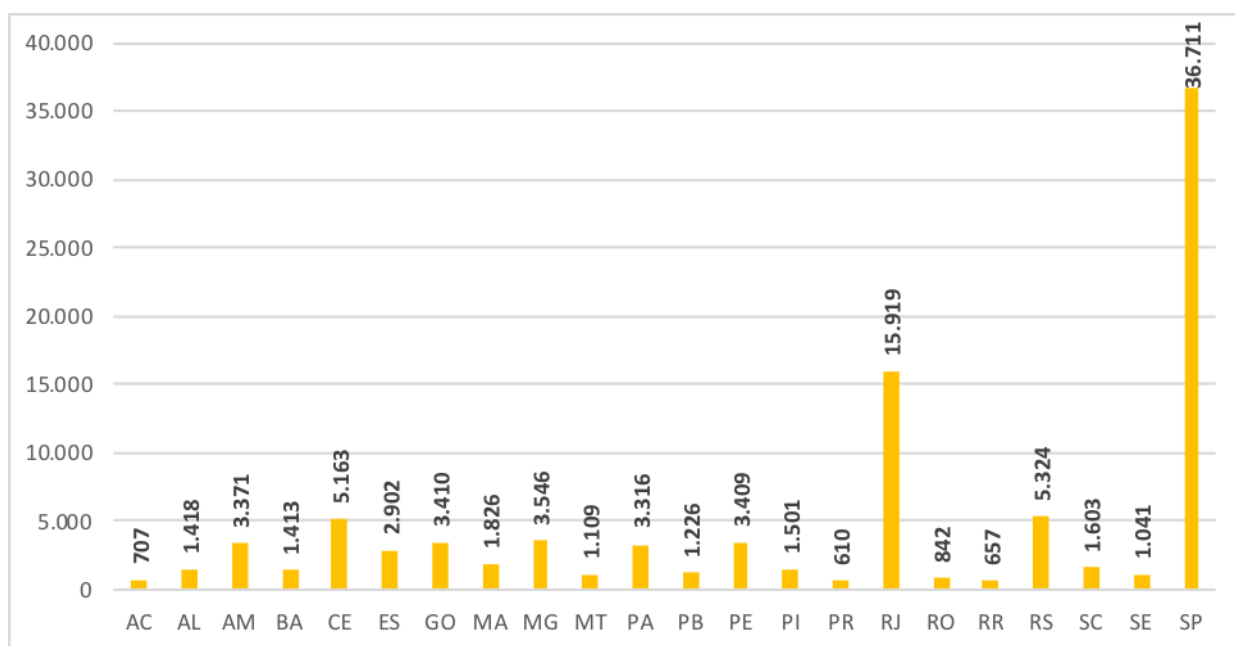
Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Número de Eleitores Habilitados por Estado - Segundo Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Número de Urnas por Estados – Segundo Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Aplicativo E-Título

Diante da instabilidade da operação do aplicativo E-Título no primeiro turno, o TSE tomou uma série de medidas para assegurar a continuidade do serviço no segundo, como ajustes de programação para melhorar seu rendimento e acesso a serviços, limitação de funções que não eram necessárias

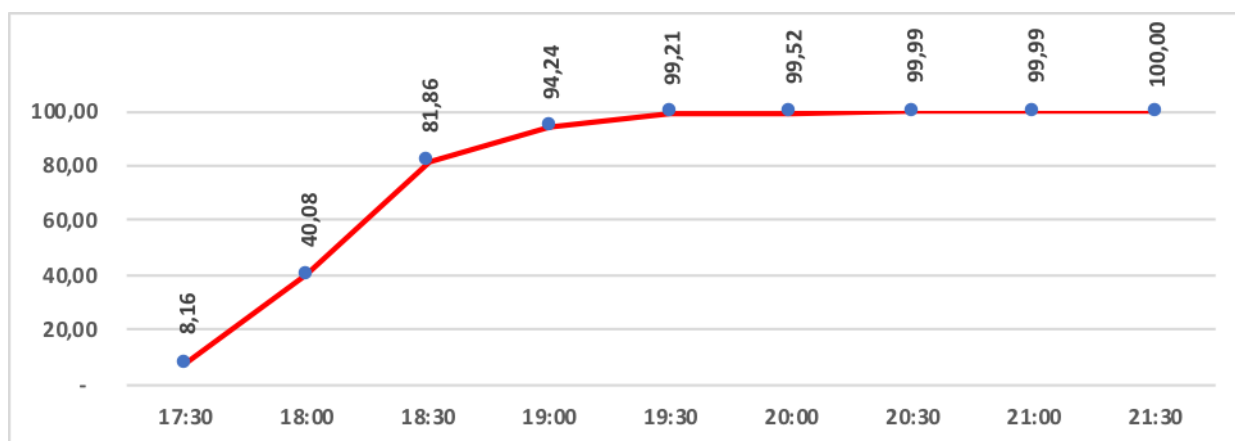
para o desenvolvimento dessa eleição e o aumento da banda larga de acesso ao canal. A Missão observou que as mudanças implementadas permitiram que a ferramenta funcionasse sem interrupções.

Transmissão e totalização de resultados

Para o segundo turno, o TSE e sua equipe informática superaram os desafios apresentados no primeiro, e a divulgação de resultados eleitorais foi realizada sem inconvenientes. O TSE transmitiu à Missão que realizou ajuste ao sistema de totalização de resultados e na configuração da ferramenta de inteligência artificial que havia gerado atraso. A Justiça Eleitoral também realizou dois simulados, nos dias 24 e 25 de novembro, com objetivo de verificar o regular funcionamento do sistema a nível nacional.

Dessa forma, a Missão pode observar que os primeiros dados foram recebidos pelo TSE às 17h04, no município de Ponta Grossa, no Paraná. A chegada de Boletins de Urna se manteve constante e às 20h, a autoridade eleitoral já possuía 99,52% das urnas apuradas. A apuração terminou às 21h30, quando o TSE obteve 100% dos resultados de todo o país. Tal como no primeiro turno, a Missão esteve presente no centro de totalização de resultados, em Brasília, dando seguimento à recepção e consolidação dos resultados.

Evolução no Processamento de Boletins de Urnas (BU) - Segundo turno



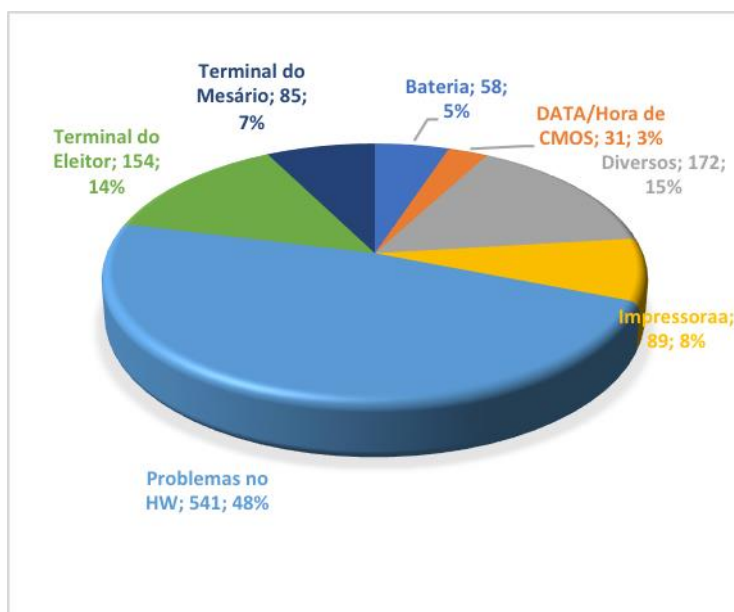
Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Substituição de urnas eletrônicas

O TSE informou à Missão que um total de 713 urnas eletrônicas foram substituídas em razão de problemas técnicos, número que equivale a 0,49% do total. Em uma seção eleitoral, a autoridade eleitoral necessitou implementar modalidade mista de votação, combinando a urna eletrônica com cédula de papel, a qual foi presenciada diretamente por membros da MOE¹⁸⁵.

¹⁸⁵ O voto misto no segundo turno foi implementado na cidade de São Paulo, SP, Zona 347, seção eleitoral 196.

Problemas Registrados pelas Urnas - Segundo Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

XIII. Recomendações

Auditorias de fiscalização do sistema eletrônico de votação

Assim como refletido no informe da Missão de Observação Eleitoral alocada para as eleições gerais de 2018, a MOE observou escassa participação de partidos políticos nos procedimentos de auditoria do processo eleitoral. A Missão reitera que o marco normativo brasileiro promove a presença dessas entidades¹⁸⁶, e que seu comparecimento às etapas de fiscalização do processo é fundamental para validar os mecanismos de segurança e proporcionar confiança ao sistema de votação. Nesse sentido, a Missão recomenda:

- Que o TSE siga provendo acesso integral aos partidos e buscando maneiras de fortalecer essa relação criando espaços de diálogos que garantam sua presença nas etapas de preparação das eleições. Da mesma forma, a MOE reproduz a recomendação de 2018 que sugere seguir ampliando o tamanho das amostras de urnas utilizadas nas auditorias do funcionamento do processo eletrônico, assim como a extensão do alcance e período em que as mesmas se realizam.

Transmissão e totalização de resultados

No primeiro turno das eleições de 2020, a Missão observou um atraso no processo de totalização de votos. O sistema, que pela primeira vez consolidava os dados de todas as eleições do país em Brasília, se manteve em funcionamento, mas a divulgação dos resultados tardou duas horas e meia mais do que o previsto pela autoridade eleitoral. Compreendendo o contexto extraordinário em que se realizou o processo eleitoral e os entraves causados pela pandemia, e reiterando que o atraso não prejudicou os resultados, a Missão recomenda:

¹⁸⁶ Artigo 66 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

- Que a Justiça Eleitoral designe um tempo mais longo para configuração, análise e provas após a mudança de um sistema, de forma a garantir que todos os testes necessários tenham sido realizados com a suficiente antecedência ao pleito. Qualquer nova estratégia deve ser amplamente testada antes de implementada, garantindo a presença de instituições públicas e partidos políticos, de forma a comprovar sua total eficácia antes da jornada eleitoral.

Infraestrutura Cibernética do TSE

Durante o período eleitoral, a Missão observou que alguns serviços digitais oferecidos pelo TSE, como o aplicativo E-Título, apresentaram instabilidade em seu funcionamento. Também, que no dia das eleições, o *site* do Tribunal recebeu ataques de *hackers* que tentaram derrubar sua operação. Nesse contexto, e reconhecendo que as ameaças cibernéticas em nada afetaram a integridade do sistema de votação, a Missão recomenda:

- Que o TSE continue fortalecendo mecanismos de blindagem digital de suas plataformas, e buscando mecanismos de recuperação imediata, em caso de ataques ou saturação do sistema. Essas medidas de proteção poderão minimizar vulnerabilidades e proporcionar maior confiança ao processo.

C. JUSTIÇA ELEITORAL

I. Introdução

Segundo prescrito pela sua Constituição, a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, cuja soberania popular é exercida mediante voto universal, direto e secreto, obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para pessoas analfabetas, maiores de 70 anos e maiores de 16 e menores de 18 anos.¹⁸⁷

A Justiça Eleitoral faz parte do Poder Judiciário brasileiro¹⁸⁸ e acumula as três funções primordiais ligadas à realização das eleições: organiza e gerencia o processo eleitoral, emite normas que regulamentam o pleito e julga as demandas judiciais que surgirem a partir de controvérsias eleitorais. O marco jurídico eleitoral brasileiro contempla diversas leis que, junto com a Constituição do país e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, estabelecem os processos e procedimentos que devem ser seguidos na organização das eleições.

Esse relatório aborda as características das atividades jurisdicionais e estrutura da Justiça Eleitoral: a composição e funções dos Tribunais e Juízes Eleitorais, os mecanismos de resolução de conflitos eleitorais e particularidades da matéria observadas pela Missão de Observação Eleitoral nas eleições municipais de 2020.

II. Marco Jurídico

A legislação que regula as eleições se encontra em diversas leis do ordenamento brasileiro e em resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. O quadro abaixo explicita as principais normas e suas respectivas funções na regulamentação das eleições.

Constituição da República Federativa do Brasil 1988	Estabelece o regime eleitoral brasileiro, normas gerais de direitos políticos e a periodicidade das eleições.
Código Eleitoral 1965	Organiza o exercício dos direitos políticos determinados pela Constituição. Estabelece o sistema eleitoral, estrutura os órgãos da Justiça Eleitoral brasileira e indica suas funções, aborda regras de alistamento, procedimentos da votação, recursos e crimes eleitorais, entre outros.
Lei das Inelegibilidades 1990	Determina as condições de inelegibilidade de candidatos e os procedimentos para sua arguição.
Lei dos Partidos Políticos	Define as organizações partidárias e regulamenta sua criação, funcionamento e

¹⁸⁷ Constituição da República Federativa do Brasil, artigos 1º e 14.

¹⁸⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 92, V.

1995	extinção.
Lei das Eleições 1997	Estabelece normas para as eleições: periodicidade, regras para formar coligações, registrar candidatos, normas de financiamento eleitoral e prestação de contas, pesquisa, propaganda, entre outras.
Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral	Normas editadas pelo TSE que regulamentam os dispositivos legais e os aprofundam de acordo com os contextos específicos de cada eleição.

Durante sua alocação no Brasil, a Missão tomou conhecimento da existência do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais, esforço realizado pela Justiça Eleitoral para sistematizar os dispositivos que regulamentam as eleições¹⁸⁹. A MOE reconhece o trabalho do TSE, que busca promover o debate com a comunidade jurídica e a sociedade em geral em torno da estruturação da normativa eleitoral, a resolução de possíveis conflitos entre leis e a ampliação da acessibilidade das regras para eleitores, candidatos e os próprios juízes eleitorais¹⁹⁰.

III. Composição da Justiça Eleitoral

Como referido anteriormente, de acordo com a Constituição da República, a autoridade eleitoral brasileira faz parte do Poder Judiciário do país¹⁹¹. Não obstante, a Justiça Eleitoral acumula todas as funções ligadas à realização das eleições: administração e organização da votação, normatização do pleito e julgamento de processos eleitorais.

Os órgãos que atuam na matéria e suas respectivas funções são descritos a seguir¹⁹²:

Tribunal Superior Eleitoral - TSE

O TSE é a instância mais alta da Justiça Eleitoral. Situado em Brasília, é composto por sete membros que possuem mandatos de dois anos que podem ser renovados uma vez. Três Ministros são provenientes do Supremo Tribunal Federal (STF), dois do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois são advogados nomeados pelo Presidente da República a partir de lista fornecida pelo STF. Dentre os sete Ministros, dois ocuparão as funções de Presidente e Vice-Presidente do Tribunal, e um desempenhará o cargo de Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, figura cujas responsabilidades se relacionam à fiscalização da regularidade das eleições em todo o país¹⁹³.

¹⁸⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais> Acesso em 31/01/2021 .

¹⁹⁰ Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/at_download/file Acesso em 24/01/2021.

¹⁹¹ Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 92.

¹⁹² Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 118.

¹⁹³ Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 119

O TSE possui diversas competências como, por exemplo, processar e julgar o registro de partidos políticos e julgar impugnações à apuração do resultado das eleições gerais¹⁹⁴. No âmbito das eleições municipais, no entanto, o TSE cumpre, sobretudo, uma função de gerenciamento da organização da votação ao redor do país. Além de funcionar como última instância jurisdicional, julgando recursos de ações eleitorais originadas regionalmente, atua como gestor, coordenando e unificando as competências das autoridades regionais da Justiça Eleitoral. Além disso, o órgão também cumpre sua função normativa, editando resoluções que regulamentam o pleito e aprofundam o ordenamento em matérias de propaganda eleitoral, gestão do fundo de financiamento de campanha, entre outros.

Tribunais Regionais Eleitorais - TRE

Os Tribunais Regionais Eleitorais são os Tribunais encarregados das eleições na esfera estadual. Estão distribuídos nos 26 estados do Brasil e no Distrito Federal, Brasília. Cada uma das unidades é composta por sete membros: 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 República¹⁹⁵.

Nas eleições municipais, os TREs possuem, entre suas competências, julgar recursos interpostos contra decisões dos juízes e juntas eleitorais e administrar a logística eleitoral. Os TREs são também responsáveis por organizar a capacitação de mesários e distribuição das urnas eletrônicas para os 5.568 municípios onde se realizaram as eleições.

Juízes Eleitorais

Os Juízes Eleitorais são juízes de primeira instância alocados na matéria eleitoral por períodos de dois anos. Cada Juiz é responsável por uma zona eleitoral, área geográfica delimitada pela Justiça Eleitoral que pode compreender partes ou conjuntos de municípios, a depender de seu tamanho. Os Juízes são o primeiro grau da autoridade eleitoral. São responsáveis por registrar os votantes de suas zonas, expedir seus títulos eleitorais, organizar as listas de eleitores inscritos em cada seção eleitoral e processar e julgar os registros de candidatos às prefeituras e câmaras de vereadores¹⁹⁶.

Juntas Eleitorais

As Juntas Eleitorais são órgãos transitórios compostos por um juiz de primeira instância e de dois a quatro cidadãos nomeados 60 dias antes das eleições pelo presidente do TRE de determinada região. São responsáveis por resolver as impugnações e incidentes verificados durante a contagem e apuração dos votos e expedir diplomas aos candidatos eleitos para os cargos municipais, prefeitos e vereadores.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Código Eleitoral. Art. 22.

¹⁹⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 120.

¹⁹⁶ Código Eleitoral, Arts. 32-35.

¹⁹⁷ Código Eleitoral, Arts. 36-40.

Ministério Público Eleitoral – MPE¹⁹⁸

O Ministério Público Eleitoral é um órgão independente responsável por fiscalizar o processo eleitoral. Como órgão permanente, tem competência para ajuizar ações em todas as etapas e matérias das eleições: inscrição de eleitores, registro de candidaturas, propaganda eleitoral, compra de votos, uso indevido de recursos e doações ilegais de campanha, entre outras.

É liderado pelo Procurador Geral da República, que exerce também a função de Procurador Geral Eleitoral, e é nomeado pelo Presidente da República a partir de lista fornecida pelos membros da instituição. Assim como nos órgãos da Justiça Eleitoral mencionados acima, cada estado possui um Procurador Regional Eleitoral, e cada zona eleitoral, um Promotor Eleitoral, todos eles com mandatos de dois anos.

IV. Características específicas da Justiça Eleitoral

Tribunais independentes e imparciais

De acordo com a Constituição Brasileira, os Juízes brasileiros gozam de garantias plenas e são inamovíveis. No mesmo sentido, o Poder Judiciário goza de autonomia administrativa e financeira, de forma que os Tribunais Eleitorais têm independência para elaborar seus regimentos internos, normativas que versam sobre sua organização e administração.¹⁹⁹

A Justiça Eleitoral tem autonomia para decidir sobre as demandas que digam respeito às eleições. As decisões oriundas das cortes eleitorais são irrecorríveis, exceto em situações específicas explicitadas pela lei, como nos casos que envolvam matéria constitucional, quando o Supremo Tribunal Federal decidirá sobre a demanda em questão.

Os Tribunais Eleitorais são compostos por membros de distintas cortes do Poder Judiciário e também advogados de notável saber jurídico, promovendo pluralidade nos quadros da autoridade eleitoral. Os mandatos são de dois anos e a rotatividade de membros contribui para manter a imparcialidade das ações dos Tribunais.

Acesso à Jurisdição

A Justiça Eleitoral é competente para analisar todas as etapas e aspectos do processo eleitoral: convenção de partidos, registro de eleitores e candidaturas, campanha eleitoral, desenvolvimento do dia da eleição, financiamento de campanhas e diplomação dos vencedores.

A Missão foi informada que as impugnações que são apresentadas com maior frequência dizem respeito aos registros de candidaturas, propaganda irregular e ações por abuso de poder econômico.

As principais ações eleitorais previstas pelo ordenamento brasileiro, assim como os dispositivos legais que as regulamentam e as suas consequências para os devidos candidatos, estão listadas abaixo.

¹⁹⁸ Lei Complementar nº 75/1993, Arts. 73-75.

¹⁹⁹ Constituição da República Federativa do Brasil, Artigos 95-99.

Tipo de Ação	Previsão Legal	Infração	Pena
AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral	Artigo 22, Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90).	Abuso de poder político, econômico ou de meios de comunicação.	Cassação do registro de candidatura ou do diploma, caso o candidato já tenha tomado posse no cargo. Inelegibilidade por 8 anos.
AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo	Artigo 14 §10, Constituição Brasileira.	Abuso de poder econômico, corrupção ou fraude eleitoral realizado por candidato já diplomado.	Cassação do diploma expedido.
Representação	Artigos 30-A, 41-A, 73, 74 e 77, Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).	Captação ilícita de votos (Artigo 41-A); Arrecadação e gastos ilícitos (Artigo 30-A); Condutas vedadas a agentes públicos (Artigos 73, 74 e 77).	Multa e/ou cassação do registro de candidatura ou diploma.
Representação contra propaganda Irregular	Artigos 36 §3º, 37 §1, 39 §8º e 40-B, Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).	Propaganda eleitoral antecipada ou irregular.	Multa e retirada da propaganda.
RCED – Recurso Contra Expedição de Diploma	Artigo 262, Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65).	Candidatura inelegível.	Cassação do diploma.
AIRC – Ação de Impugnação de Registro de Candidatura	Artigo 3º, Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90).	Registro de candidatura que não possua requisito formal ou de candidato inelegível.	Indeferimento do pedido de candidatura.

Transparência

A comunicação institucional é um importante instrumento de transparência da Justiça Eleitoral brasileira. A sociedade tem acesso permanente às leis e decisões que dizem respeito às eleições, já que as mesmas são comunicadas por meio de campanhas de divulgação e conscientização do eleitorado. Cumprindo previsão do código eleitoral, todas as sessões do TSE são públicas²⁰⁰ e transmitidas ao vivo pela TV TSE²⁰¹. A Justiça Eleitoral está presente nos meios de comunicação

²⁰⁰ Código Eleitoral (Lei nº 4737/1965), artigos 19 e 28.

²⁰¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/tv-1/> Acesso em 25/01/2021.

tradicionais, televisão e rádio, e também em diversas redes sociais, que utiliza para comunicar informação relevante sobre o processo.

No marco das eleições de 2020, o TSE realizou diversas coletivas de imprensa em todas as etapas do processo, espaços utilizados para compartilhar informações com a imprensa e os cidadãos. A Missão também tomou conhecimento que, em dezembro de 2020, o TSE disponibilizou nova ferramenta para consulta pública unificada dos processos judiciais²⁰², o que viabilizou a consulta a dados básicos dos processos que correm nas instâncias da Justiça Eleitoral.

A Missão reconhece a importância de tais ações, que demonstram a transparência e abertura dos órgãos eleitorais, e contribuem para o voto seguro e informado do eleitorado.

Princípio da Anualidade

Em atenção ao princípio da segurança jurídica, a Constituição Federal brasileira prevê que as leis que regulam o processo eleitoral devem ser publicadas até um ano antes da data das eleições²⁰³, de forma que o marco normativo esteja sedimentado e que todas as partes, candidatos, partidos, eleitores, tenham conhecimento das normas que regularão o processo. A lei das eleições, por sua vez, tem dispositivo semelhante que se aplica às resoluções editadas pelo TSE, que devem ser publicadas até março do ano eleitoral²⁰⁴.

O princípio da anualidade não se aplica, no entanto, às decisões do STF e TSE, que podem ser emitidas em qualquer etapa do processo eleitoral. A Missão de Observação Eleitoral observou, por exemplo, que em setembro de 2020, dois meses antes do dia das eleições, após demandas formais de um partido político, o STF determinou a destinação de parcela do fundo de campanha para candidaturas de pessoas negras para o próximo pleito²⁰⁵. A decisão foi tomada quando o prazo das convenções partidárias, assembleias realizadas pelos partidos para decidir quem serão os candidatos que competirão por cada organização, já estava em curso.²⁰⁶

Considerando que os processos judiciais funcionam sob procedimentos e tempos diferentes dos atos regulatórios que governam as eleições, e reconhecendo também a importância de que os partidos políticos tenham tempo para adaptar-se a eventuais mudanças estabelecidas pelas cortes, a Missão recomenda que os Tribunais realizem seus melhores esforços para decidir sobre as eleições com a maior antecedência possível. Dessa forma, tais órgãos podem garantir que todos os atores do processo terão conhecimento e possibilidade de realizar as mudanças implementadas.

Registro de candidaturas

A MOE observou que as eleições municipais de 2020 foram marcadas pela maior quantidade de candidatos registrados da história do Brasil: 557.362 pedidos, sendo 39.077 candidatos ao executivo,

²⁰² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Dezembro/tse-disponibiliza-nova-ferramenta-para-consulta-publica-unificada-de-processos> Acesso em 24/01/2021.

²⁰³ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 16.

²⁰⁴ Lei das Eleições (Lei nº 9507/1997), artigo 105.

²⁰⁵ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452339> Acesso em: 25/01/2021.

²⁰⁶ O prazo das convenções partidárias para as eleições de 2020 ocorreram de 31 de agosto a 16 de setembro. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/convencoes-partidarias-serao-realizadas-de-31-de-agosto-a-16-de-setembro> Acesso em: 25/01/2021.

Prefeitos(as) e Vice-Prefeitos(as), e 518.329 ao legislativo, Câmaras de Vereadores(as) dos municípios brasileiros, segundo o portal de estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral²⁰⁷.

O processo de registro de candidatos é antecedido pelo período de convenções partidárias, que no marco das eleições de 2020, se estendeu do dia 31 de agosto a 16 de setembro. Na ocasião, os partidos se reuniram, nesse ano, virtual ou presencialmente, para decidir quem seriam os candidatos que os representariam no pleito seguinte.²⁰⁸

Após decididos os candidatos, os partidos devem utilizar o sistema CANDex, plataforma disponibilizada pela Justiça Eleitoral para registrar as atas das convenções partidárias, documentos que contêm os nomes daqueles que entrarão na disputa representando cada agremiação. Nas eleições de 2020, o prazo de registro de candidaturas foi até o dia 26 de setembro, em atenção ao disposto na Lei das Eleições e na Emenda Constitucional nº 107/2020, que determinou as mudanças de datas ocorridas em razão da pandemia de Covid-19²⁰⁹.

Passado o referido prazo, coube à Justiça Eleitoral julgar os pedidos. No caso das eleições municipais, os Juízes Eleitorais têm a competência para realizar tal análise, que levará em conta se os candidatos às Prefeituras e Câmaras Municipais cumprem as condições de elegibilidade para o cargo que estão aplicando, assim como se os mesmos não incidem em nenhuma condição de inelegibilidade. De acordo com a Constituição Brasileira, são condições de elegibilidade a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição para a qual o candidato está aplicando, a filiação partidária e a idade mínima de 21 anos para Prefeitos(as) e Vice-Prefeitos(as) e 18 anos para Vereadores(as).²¹⁰

As condições de inelegibilidade, por outro lado, estão expressas pela Lei Complementar nº 64/90. A lei determina que são inelegíveis, por exemplo, pessoas analfabetas e aquelas que forem condenadas em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por um prazo de 8 anos após o cumprimento da pena por infrações listadas pela lei, como crimes contra a economia popular, o meio ambiente, abuso de autoridade, entre outros²¹¹.

No caso das eleições municipais, cabe, então, aos Juízes Eleitorais de cada zona decidir se os candidatos registrados pelos partidos cumprem todos os requisitos estabelecidos pela lei para integrarem a disputa eleitoral. O sistema, compreende, ainda, a possibilidade de recursos para o Tribunal Regional Eleitoral e para o Tribunal Superior Eleitoral, caso o candidato, partido ou o Ministério Público Eleitoral não estejam de acordo com a decisão proferida pela primeira instância da justiça.

Apesar de não haver previsão legal expressa de quanto tempo as cortes eleitorais dispõem para decidir sobre os pedidos de registro de candidaturas, a Lei das Eleições estabelece que até vinte dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais devem enviar ao TSE a lista dos

²⁰⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em: 25/01/2021.

²⁰⁸ Devido à pandemia, o prazo das convenções partidárias, que ocorrem geralmente entre os dias 20 de julho a 5 de agosto do ano eleitoral, foi adiado para 31 de agosto a 16 de setembro. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/convencoes-partidarias-serao-realizadas-de-31-de-agosto-a-16-de-setembro> Acesso em: 25/01/2021.

²⁰⁹ Lei das Eleições (Lei nº 9507/1997), artigo 11 e Emenda Constitucional nº 107/2020, artigo 1º, III.

²¹⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 14, §3º.

²¹¹ Lei de Inelegibilidades (Lei nº 64/90), artigo 1º.

candidatos, para que o órgão possa centralizar e divulgar os dados para o eleitorado.²¹² Ocorre, no entanto, que diante da necessidade de analisar todas as candidaturas, e observada a cadeia impugnativa que permite que os partidos, candidatos e Ministério Público recorram das decisões emitidas em primeira instância, existe a possibilidade da data das eleições chegar sem que todos os pedidos de registro possuam uma decisão final sobre sua elegibilidade.

No caso das eleições de 2020, por exemplo, informação provida pelo TSE à Missão informou que no dia 14 de novembro, portanto, um dia antes da data do primeiro turno, ainda existiam 13.642 pedidos de candidatura pendentes de uma decisão final da Justiça Eleitoral.²¹³

De acordo com os tempos previstos na legislação, as campanhas eleitorais começam oficialmente no dia seguinte ao prazo final de registro de candidaturas na primeira instância da justiça eleitoral. Na prática, isso significa que os atos de propaganda se iniciam antes que os juízes tenham emitido decisão final sobre a regularidade dos pedidos de candidatura. Além disso, após a reforma eleitoral implementada em 2015²¹⁴, o período de campanhas foi reduzido de 90 a 45 dias, o que significa que os órgãos judiciais possuem ainda menos tempo para determinar se os candidatos cumprem os requisitos para concorrer aos cargos para os quais aplicam.

Para possibilitar que os candidatos cujos registros ainda não tenham sido julgados possam realizar seus atos de campanha, a Lei das Eleições estabelece a figura da candidatura Sub Judice, que assegura que os candidatos possam realizar atos relativos à campanha eleitoral e ter seus nomes inseridos na urna eletrônica ainda que seus pedidos de registro ou eventuais recursos ainda não tenham sido julgados em totalidade pela Justiça Eleitoral.²¹⁵

Apesar da garantia de seguir podendo realizar os atos de propaganda eleitoral, diversos atores entrevistados pela Missão manifestaram que a indecisão sobre a regularidade da candidatura pode gerar incerteza no processo eleitoral. É possível, por exemplo, que um candidato seja eleito sem ter uma decisão final sobre seu registro e, posteriormente, declarado inapto a concorrer. Nas eleições para vereadores(as), uma decisão de inabilitação de um candidato eleito gera recontagem e redistribuição de votos, enquanto no caso de prefeitos(as), a situação se resolveria convocando-se eleições suplementares no ano seguinte²¹⁶.

Levantamentos realizados por canais de imprensa com base em dados fornecidos pelo TSE informa que, na semana seguinte às eleições, havia ainda cerca de cem casos de prefeitos eleitos que não tinham seus registros de candidaturas definitivamente julgados pela Justiça Eleitoral.²¹⁷ No estado

²¹² Lei das Eleições (Lei nº 9507/1997), artigo 16.

²¹³ Documento fornecido pelo TSE à Missão na véspera do primeiro turno das eleições informa que, dos 13.642 pedidos de candidaturas pendentes de uma resolução final da Justiça Eleitoral, 9 haviam sido cancelados com recurso, 11 cassados com recurso, 2.858 deferidos com recurso, 8.708 indeferidos com recurso, 16 pedidos conhecidos com recurso e 2.056 se encontravam, no momento, pendentes de julgamento.

²¹⁴ Lei 13.165/2015, artigo 4º.

²¹⁵ Lei das Eleições (Lei nº 9507/1997), artigo 16-A.

²¹⁶ Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/imprensa/noticias-tre-pr/2020/Novembro/saiba-como-fica-a-situacao-dos-candidatos-eleitos-sub-judice> Acesso em 31/01/2021.

²¹⁷ O Globo. Quase cem prefeitos eleitos com pendências na Justiça Eleitoral podem não tomar posse Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2020/quase-cem-prefeitos-eleitos-com-pendencias-na-justica-eleitoral-podem-nao-tomar-posse-1-24778125> Acesso em: 03/02/2021.

Poder 360. 101 cidades ainda têm resultado de eleição para prefeito contestado na Justiça.

Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/101-cidades-ainda-tem-resultado-de-eleicao-para-prefeito-contestado-na-justica/> Acesso em: 03/02/2021..

do Rio de Janeiro, por exemplo, eram nove os casos de prefeitos eleitos que ainda esperavam decisão das cortes eleitorais para saber se estavam aptos a assumir o cargo.²¹⁸

A MOE/OEA se reuniu com o Presidente do TSE, a Secretária-Geral do Tribunal e sua equipe jurídica, a fim de conhecer detalhes sobre a situação das candidaturas sub judice nas eleições de 2020, quando o TSE manifestou à Missão que um dos maiores desafios das cortes eleitorais é resolver todos os pedidos e recursos a tempo do pleito, sobretudo em eleições municipais, que contam com mais de 500.000 pedidos de registro em todo o país. Na ocasião, a MOE/OEA tomou conhecimento de duas possibilidades que estão sendo estudadas pelo TSE para aprimorar esse aspecto. A primeira delas consiste em realizar uma etapa de pré-registro de candidaturas no início do ano eleitoral, instrumento que permitiria que os Tribunais tivessem mais tempo para analisar os requisitos de elegibilidade e eventuais condições de inelegibilidade. A segunda alternativa conhecida pela Missão seria a de adiantar o período de registro de candidaturas sem mudar o tempo das campanhas, para que estas sejam resolvidas com antecedência, antes do início dos atos de propaganda eleitoral e do período de inserção dos nomes dos candidatos nas urnas eleitorais.

As duas possibilidades também foram difundidas pelo Presidente do TSE em coletiva de imprensa realizada após as eleições, quando o Ministro afirmou que é fato que o tempo disponível para julgar as candidaturas não é suficiente, e que as ideias deverão ser discutidas pelo Tribunal e levadas ao Congresso Nacional²¹⁹.

A Missão reconhece a importância de que haja uma discussão plural sobre o tema, amplo debate que envolva diferentes instâncias de poder e da sociedade civil, órgãos eleitorais e instituições legislativas. Também, que ambas as alternativas mencionadas pelo TSE melhorariam o estado atual com respeito à viabilidade de candidaturas na data das eleições.

V. Recomendações

Unificação da legislação eleitoral

A Missão observou que a legislação eleitoral se encontra dispersa em diversos dispositivos legais do ordenamento brasileiro. De forma a resolver antinomias - conflitos entre leis de um mesmo sistema legal – além de revisar dispositivos revogados e simplificar a aplicação do conjunto de normas que regulam o processo, a MOE conheceu iniciativa do TSE²²⁰ instituída em fevereiro de 2019, que busca sistematizar as normas eleitorais brasileiras.²²¹

A respeito, a Missão recomenda:

- Continuar com as atividades do grupo de trabalho, com o objetivo de alcançar uma melhor sistematização e unificação da normativa eleitoral aplicável. Essa medida organizaria e facilitaria o acesso às normas por parte dos atores que participam da disputa eleitoral.

²¹⁸ Agência Brasil EBC. Candidaturas de nove prefeitos eleitos no Rio estão sub judice. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-11/candidaturas-de-nove-prefeitos-eleitos-no-rio-estao-sub-judice> Acesso em: 03/02/2021.

²¹⁹ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dHTG3ginQrc&ab_channel=BandJornalismo 1'00. Acesso em: 03/02/2021.

²²⁰ Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/at_download/file Acesso em 24/01/2021.

²²¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais> Acesso em: 24/01/2021.

Registro de candidaturas

Conforme exposto anteriormente, a Missão observou que o prazo disponível para os Tribunais da Justiça Eleitoral brasileira julgarem os pedidos de registro de candidaturas e seus devidos recursos não é suficiente para que tais demandas sejam resolvidas a tempo do dia das eleições. O anterior permite que candidatos cujos registros estejam pendentes de julgamento final possam concorrer, ser eleitos e posteriormente declarados inaptos pela Justiça Eleitoral.

Durante sua alocação, a Missão conheceu duas alternativas que poderiam auxiliar na resolução da questão: a primeira seria antecipar a data do registro de candidaturas, de forma que esses atos ocorressem com antecedência suficiente da data das eleições. Alternativamente, realizar uma etapa de pré-registro no início do ano eleitoral, na qual os potenciais candidatos poderiam apresentar sua documentação e obter um certificado de habilitação da Justiça Eleitoral.

- A MOE/OEA recomenda que se promova uma discussão ampla e plural, com diversos atores envolvidos, órgãos de governo, partidos e câmaras legislativas, de forma a garantir que o eleitor chegue à urna eletrônica com a certeza de que o candidato escolhido esteja realmente habilitado a participar da disputa, tal como foi promovido pela autoridade eleitoral. Além disso, a MOE/OEA entende que ambas as alternativas apresentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral melhorariam o estado atual.

D. FINANCIAMENTO POLÍTICO

I. Introdução

A legislação brasileira estabelece um sistema de financiamento misto que combina recursos de origem pública e privada. O financiamento público é definido por meio de dois mecanismos: o Fundo Partidário²²² e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)²²³. O primeiro é entregue aos partidos todos os anos e, embora seja visto como um recurso que cobre gastos operacionais, em anos eleitorais, ele pode ser usado para cobrir gastos associados ao processo eleitoral. O FEFC, por outro lado, é disponibilizado apenas em anos de eleição, e só pode ser usado para gastos associados ao processo eleitoral. Dado que este fundo foi criado em 2017, essas foram as primeiras eleições municipais em que foi implementado. Além disso, a legislação assegura que os partidos tenham acesso a propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão²²⁴.

A Missão destaca que tanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto o Supremo Tribunal Federal (STF) buscaram garantir o acesso a financiamento por parte de grupos historicamente desfavorecidos. Por resolução dos tribunais, desde 2017, os partidos são obrigados a destinar ao menos 30% dos recursos públicos das campanhas para candidatas mulheres²²⁵. A mesma porcentagem é aplicada na divisão dos tempos de propaganda eleitoral.

De maneira complementar à cota de gênero, para estas eleições municipais, ficou estabelecida uma cota racial para a divisão dos recursos do financiamento público. O TSE estabeleceu, em agosto de 2020, que cada partido deveria distribuir os recursos públicos para financiamento de campanhas²²⁶ e espaços gratuitos para propaganda de rádio e televisão de forma proporcional ao número de candidatos/as negros/as registrados²²⁷. Embora a Justiça Eleitoral tenha previsto que a aplicação da cota racial ocorreria em 2022, em resposta a uma ação judicial, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a medida se aplicaria às eleições de 2020²²⁸.

Ressalta-se que, além do financiamento público, a legislação vigente permite o financiamento privado, embora desde 2015 tenham sido proibidas doações de empresas²²⁹. Nesse sentido, os candidatos podem pagar suas despesas com contribuições de pessoas físicas ou com recursos próprios. Destaca-se que, conforme recomendação da MOE/OEA em 2018, foi estabelecido um limite de autofinanciamento equivalente a 10% do limite total de despesas estabelecido para campanhas²³⁰, medida que fortalece a equidade no processo.

Em relação aos processos de controle e prestação de contas, a Missão observa positivamente que, conforme recomendado pela MOE/OEA em 2018, o quadro de funcionários da Unidade de Fiscalização do TSE foi aumentado. Adverte-se, no entanto, que os recursos humanos disponíveis aos

²²² Artigo 38 da Lei nº 9.096/1995 (Lei de Partidos Políticos).

²²³ Lei nº 13.487/2017, que institui o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extingue a propaganda partidária no rádio e na televisão.

²²⁴ Art. 44 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

²²⁵ Supremo Tribunal Federal, 8 setembro 2019, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617. *Ver também* Art. 1 da Resolução TSE nº 23.575/2019.

²²⁶ Essa cota se aplica tanto aos fundos do FEFC quanto aos recursos do Fundo Partidário que se destinem às campanhas.

²²⁷ TSE, 1 novembro 2020, Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.

²²⁸ STF, 29 outubro 2020, *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)* 738.

²²⁹ O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional os artigos da Lei das Eleições que autorizavam doações de empresas a partidos. STF, 17 setembro 2015, ADI 4650.

²³⁰ Lei nº 9.504, 30 setembro 1997, art. 23 (Br.); Lei das Eleições.

diversos órgãos da Justiça Eleitoral (TSE, TREs, Juízes e Juntas Eleitorais) e cartórios para auditoria das contas ainda são insuficientes para a carga de trabalho que enfrentam.

Este relatório analisa de forma integral as características do sistema de financiamento político brasileiro. Inclui, também, recomendações orientadas a fortalecer ainda mais a equidade e a transparência das campanhas no Brasil.

II. Marco legal.

As regras que regem o financiamento político no Brasil estão estabelecidas nos seguintes instrumentos:

- Constituição da República Federativa do Brasil;
- Lei das Eleições (nº 9.504 de 1997);
- Lei dos Partidos Políticos (nº 9.096 de 1995);
- Lei do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Lei nº 13.487 de 2017);
- Lei nº 13.488 de 2017;
- Lei nº 13.877 de 2019;
- Resolução do TSE sobre processos de prestação de contas (TSE nº 23.607 de 2019)²³¹;
- Resolução do TSE sobre distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (TSE nº 23.605 de 2019)²³².

O marco regulatório também inclui os acórdãos e decisões do STF e do TSE que permitiram a implementação de medidas de ação afirmativa em matéria de financiamento eleitoral. Em relação à cota de recursos para candidatas mulheres, esta foi instituída pela decisão do STF na Ação de Inconstitucionalidade (ADI) 5.617, bem como a Resolução TSE nº 23.575/2018.

Em relação à cota racial, esta foi decretada pelo TSE em resposta à Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Sua aplicação para o processo eleitoral de 2020 foi instituída por meio de medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 738²³³.

III. Equidade no sistema de financiamento

a. Financiamento público

Fundo partidário

Como mencionado, existem dois mecanismos por meio dos quais o Estado financia diretamente os partidos: o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O Fundo Partidário é entregue mensalmente todos os anos, e destina-se a cobrir os custos de funcionamento dos partidos: manutenção das sedes, despesas com serviços contábeis e de advocacia, tarefas de pesquisa e educação política, entre outros²³⁴. Em anos eleitorais, esses recursos podem ser usados para financiar campanhas.

A lei estabelece certos critérios sobre como os fundos devem ser utilizados. Os partidos não podem destinar mais de 50% dos recursos à sua organização a nível nacional ou mais de 60% aos seus

²³¹ Resolução sobre arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições”, (TSE nº 23.607).

²³² Resolução estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), (TSE nº 23.605).

²³³ Ação constitucional direcionada a denunciar o descumprimento de uma disposição fundamental [ADPF].

²³⁴ Artigos 38-44 da Lei nº 9.504/1997. (Lei das Eleições)

órgãos estaduais e municipais²³⁵. Também são obrigados a reservar um mínimo de 5% dos recursos para a criação e manutenção de programas de fomento à participação feminina na política²³⁶.

De acordo com a Lei de Partidos Políticos, 5% do Fundo Partidário é distribuído igualmente entre todas as organizações que cumpram com os requisitos legais, e os 95% restantes são distribuídos de forma proporcional aos votos obtidos na última eleição para a Câmara de Deputados²³⁷. Para ter acesso ao Fundo Partidário, as organizações políticas devem cumprir a cláusula de desempenho estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97/2017²³⁸. Essa cláusula é de implementação progressiva, de modo que os requisitos aumentarão até 2030.

Em 2020, tiveram acesso aos recursos apenas os partidos que conquistaram pelo menos 9 deputados eleitos nas eleições de 2018, distribuídos em nove estados diferentes, ou aqueles que tiveram pelo menos 1,5% do total de votos, distribuídos por pelo menos nove estados e com um mínimo de 1% de votos válidos em cada²³⁹. Dos 33 partidos registrados junto ao TSE para as eleições municipais de 2020, 23 tiveram acesso ao Fundo Partidário, cujo valor foi fixado em 959.015.755 reais²⁴⁰ (aproximadamente US\$ 175 milhões).

Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Desde 2017, de maneira complementar ao Fundo Partidário, o Estado tem contribuído para o financiamento dos partidos por meio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Essa contribuição é entregue somente em anos eleitorais e é distribuída de acordo com os seguintes critérios:

Porcentagem	Critério de Distribuição
2%	De maneira igualitária entre todos os partidos.
35%	Entre os partidos que tenham pelo menos um deputado nacional e em proporção à porcentagem de votos obtidos na última eleição de deputados.
48%	Em proporção ao número de assentos que cada partido tem na Câmara de Deputados.
15%	Proporcionalmente ao número de assentos que cada partido tem no Senado Federal.

Fonte: Elaboração própria com base na regulamentação eleitoral²⁴¹

Em consonância com o que foi assinalado pela MOE/OEA em 2018, nota-se que o critério escolhido para determinar a alocação de fundos tende a favorecer partidos consolidados e com as maiores bancadas.

²³⁵ Artigo 44 da Lei nº 9.096/1995. (Lei dos Partidos Políticos)

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Emenda Constitucional nº 97/2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, 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.

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ LOA 2020 - PL nº 22/2019-CN, 20 janeiro 2019. (Lei Orçamentária Anual).

²⁴¹ Artigo 16-D da Lei nº 9.504/1997. (Lei das Eleições).

Veja também Artigo 5º da Resolução TSE nº 23.605/2019.

Para as eleições municipais de 2020, o FEFC alcançou 2.034.954.823 reais²⁴², distribuídos da seguinte forma:

Partido	Total
PT	R\$ 201.297.516,62
PSL	R\$ 199.442.419,81
MDB (PMDB)	R\$ 148.253.393,14
PP	R\$ 140.669.215,02
PSD	R\$ 138.872.223,52
PSDB	R\$ 130.452.061,58
DEM	R\$ 120.810.759,08
PL	R\$ 117.621.670,45
PSB	R\$ 109.545.178,16
PDT	R\$ 103.314.544,11
REPUBLICANOS	R\$ 100.632.561,34
PODE	R\$ 77.968.130,80
PTB	R\$ 46.658.777,07
SOLIDARIEDADE	R\$ 46.037.917,83
PSOL	R\$ 40.634.516,50
PROS	R\$ 37.187.846,96
NOVO	R\$ 36.564.183,26
CIDADANIA	R\$ 35.824.724,42
PATRI	R\$ 35.139.355,52
PSC	R\$ 33.239.786,22
PC do B	R\$ 30.941.860,30
REDE	R\$ 28.430.214,66
AVANTE	R\$ 28.121.267,64
PV	R\$ 20.498.922,01
PTC	R\$ 9.498.596,58
PMN	R\$ 5.872.173,76
DC	R\$ 4.025.171,90
PCB	R\$ 1.233.305,95
PCO	R\$ 1.233.305,95
PMB	R\$ 1.233.305,95
PRTB	R\$ 1.233.305,95
PSTU	R\$ 1.233.305,95
UP	R\$ 1.233.305,95
PHS	R\$ -
PPL	R\$ -
PRP	R\$ -
TOTAL	R\$ 2.034.954.823,96

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral²⁴³

Desde que os partidos cumpram as cotas de gênero e raça (discutidas na seção seguinte), as normas brasileiras indicam que a forma como os recursos públicos são distribuídos dentro de cada organização política é decisão de sua diretiva²⁴⁴. Tal como no processo eleitoral de 2018, a maioria dos atores entrevistados pela Missão concordaram que os partidos tenderam a concentrar os recursos em poucos candidatos - os mais promissores - de modo que muitos candidatos não receberam financiamento público.

Financiamento público indireto

A publicidade eleitoral gratuita no rádio e na televisão é outra forma de financiamento público previsto pelo sistema jurídico brasileiro²⁴⁵. É importante esclarecer que as normas vigentes não permitem o uso de recursos privados para a compra de espaços nesses meios de comunicação. Em eleições municipais, 60% dos espaços livres devem ser destinados para a propaganda relacionada à

²⁴² Aproximadamente US\$ 370 milhões.

²⁴³ Resolução TSE nº 23.605/2019.

²⁴⁴ Artigo 16 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

²⁴⁵ Artigo 44 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

eleição majoritária (prefeitos e vice-prefeitos) e os 40% restantes para propaganda ligada à eleição proporcional (vereadores)²⁴⁶.

Assim como o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral, a distribuição do tempo de publicidade gratuita também é regida pelo tamanho da bancada de cada partido na Câmara dos Deputados. Dessa forma, 10% do tempo total é igualmente distribuído entre todas os partidos que cumpram com a cláusula de desempenho, enquanto 90% do tempo é atribuído proporcionalmente, de acordo com o número de representantes de cada organização na Câmara dos Deputados²⁴⁷. Nos casos em que haja segundo turno, a publicidade eleitoral gratuita será dividida igualmente entre os dois candidatos que se encontrem na disputa.

Medidas de ação afirmativa em matéria de financiamento

Desde 2017, por decisão do poder judiciário brasileiro, o país conta com uma cota de financiamento para mulheres. A reforma política de 2015 incluiu um artigo que reservava um mínimo de 5% e um máximo de 15% dos fundos de campanha para as candidatas. Essa disposição, no entanto, foi contestada perante o STF, que decidiu que o limite mínimo era inadequado e que também não era razoável determinar um máximo²⁴⁸. O Tribunal decidiu que pelo menos 30% dos recursos partidários para financiar campanhas deveriam ser destinados às mulheres. Em 2017, o Tribunal Superior Eleitoral seguiu o mesmo critério do STF na resolução que regulamentou a implantação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a distribuição do tempo eleitoral no rádio e na televisão²⁴⁹.

Como observou a MOE/OEA em 2018, embora o estabelecimento da cota de gênero em matéria de financiamento tenha representado um avanço importante na inclusão das mulheres no cenário político no Brasil, a implementação dessa medida ainda encontra desafios significativos. Diferentes atores assinalaram à Missão que a distribuição de recursos entre as candidatas fica a critério dos partidos políticos, que utilizam diversas estratégias para burlar as regras. De acordo com os depoimentos recebidos, são comuns as práticas de concentrar recursos em poucas mulheres ou vice candidatas e vereadoras. Além disso, a Missão observou que, embora os partidos cumpram os 30%, alguns o fazem por meio de candidatas mulheres que não têm qualquer intenção real de disputar as eleições.

De maneira complementar à cota de gênero, antes dessas eleições municipais, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu uma cota racial para a destinação de recursos de financiamento público. O TSE estabeleceu, em agosto deste ano, que cada partido deve distribuir os fundos públicos para financiamento de campanhas²⁵⁰, e espaços gratuitos para propaganda no rádio e televisão, proporcionalmente ao número de candidatos/as negros/as registrados.

De acordo com a decisão do TSE, a cota racial deve ser aplicada por gênero: os fundos públicos que os partidos destinam às campanhas femininas devem ser distribuídos entre candidatas negras e brancas, em proporção exata ao número de mulheres negras e brancas registradas pela organização.

²⁴⁶ Artigo 47 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

²⁴⁷ Artigo 47, 2 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

²⁴⁸ STF, 8 março 2019, ADI 5617.

²⁴⁹ Artigo 1º da Resolução TSE nº 23.575/2019.

²⁵⁰ Essa cota se aplica tanto aos fundos correspondentes ao FEFC quanto para os recursos do Fundo Partidário que se destinem às campanhas.

Do mesmo modo, parte dos fundos públicos que os partidos gastam em campanhas de homens deve ir para candidatos negros, porção equivalente ao número de candidatos negros registrados.

Em sua resolução, o TSE havia previsto a aplicação da cota racial para o processo eleitoral de 2022. No entanto, em resposta a uma ação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, determinou – por meio de uma medida cautelar – que a cota racial para a distribuição do financiamento público já valeria para as eleições municipais de 2020²⁵¹. Essa decisão foi posteriormente endossada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal²⁵².

A Missão celebra a decisão das autoridades judiciais brasileiras e, mais uma vez, enfatiza seu compromisso com uma democracia mais inclusiva. No entanto, nota-se que dado que a cota racial foi introduzida com pouca antecipação da eleição, sua implementação não foi regulamentada e não há sanção expressa para as partes que não cumprirem essa obrigação. Até a data de elaboração deste relatório, o TSE não havia realizado uma análise do cumprimento das cotas raciais nas eleições de 2020.

b. Financiamento privado

Fontes habilitadas

Até 2015, o marco regulatório brasileiro previa a possibilidade de que empresas fizessem doações para campanhas. No entanto, naquele ano, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o artigo 24 da Lei das Eleições que autorizava contribuições empresariais, por considerar que estas violavam o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos²⁵³.

Pela regulamentação vigente, os partidos estão autorizados a financiar-se por meio de doações de pessoas físicas, desde que identificadas, e que as contribuições sejam inferiores a 10% da renda anual do doador no ano anterior à eleição²⁵⁴. Os candidatos/as também podem autofinanciar-se, ou seja, fazer uso de seus próprios recursos para cobrir despesas de campanha²⁵⁵. Destaca-se que o limite para o autofinanciamento equivale a 10% do limite total de despesas estabelecido para as campanhas.²⁵⁶

Além do uso de recursos próprios, os partidos têm a possibilidade de recorrer ao financiamento coletivo privado (*crowdfunding*)²⁵⁷. Essas são pequenas contribuições de pessoas físicas feitas através de empresas ou sites especializados. Finalmente, a lei habilita partidos e candidatos a comercializar bens e serviços para financiar suas campanhas²⁵⁸.

Proibições

O artigo 24 da Lei das Eleições estabelece as fontes de financiamento vedadas:

- Governo estrangeiro
- Órgão da administração pública

²⁵¹ STF, 29 outubro 2020, *ADPF 738*.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ STF, 17 setembro 2015, *ADI 4650*.

²⁵⁴ Artigo 23 da Lei nº 9.504/1997. (Lei das Eleições).

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*

- Concessionária de serviços públicos
- Entidade de direito privado beneficiada por contribuição obrigatória estabelecida por lei
- Entidade de utilidade pública
- Pessoa jurídica sem fins lucrativos recebendo recursos do exterior
- Entidades religiosas, esportivas ou sindicais
- Organizações não governamentais que recebam recursos públicos
- Organizações da sociedade civil de interesse público

Deve-se notar também que o marco regulatório brasileiro proíbe doações anônimas ou de origem desconhecida²⁵⁹.

Limites de gastos

A Lei nº 13.877 de 2019 estabeleceu que os limites de gastos para as eleições municipais de 2020 seriam equivalentes aos limites aplicados na eleição de 2016, mas atualizados de acordo com o índice de preços ao consumidor, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Também ficou definido que, nos casos em que haja segundo turno, o limite seria de 40% do montante que regeu o primeiro turno²⁶⁰.

Deve-se esclarecer que os limites definidos variam em função do tamanho de cada eleitorado e dependem do tipo de disputa (eleição de prefeito ou eleição de vereador). Por exemplo, para o primeiro turno da eleição de prefeito da cidade de São Paulo, a maior do país, o limite de gastos foi de R\$ 51.799.383, enquanto para a eleição de vereador, o limite foi fixado em R\$3.675.197²⁶¹. Em municípios menores, por outro lado, o limite para o primeiro turno da eleição de prefeito foi de R\$123.077, e para a eleição de vereador de R\$12.307. Acadêmicos e funcionários do órgão eleitoral entrevistados pela Missão concordaram que, diante de futuros processos eleitorais, seria desejável um estudo técnico abrangente dos gastos associados às campanhas com o objetivo de atualizar os limites.

Uso indevido de recursos públicos

Para evitar inequidades na disputa eleitoral, a Lei das Eleições estabelece, nos artigos 73 a 77, uma série de proibições e regulamentos para funcionários eleitos e servidores públicos durante o período de campanha. As condutas vedadas incluem o uso de bens ou serviços estatais em favor de um dos candidatos/as, o uso promocional para fins eleitorais de programas de assistência social, a inauguração de obras com espetáculos artísticos financiados com fundos públicos, entre outros.

IV. Transparência no sistema de financiamento

a. Prestação de contas

O marco legal brasileiro contém uma série de disposições destinadas a fortalecer a transparência das campanhas. Em primeiro lugar, os candidatos devem informar seu patrimônio no momento de registro de sua candidatura²⁶². Além disso, partidos e candidatos participantes da eleição estão obrigados a abrir uma conta bancária através da qual devem registrar todas as movimentações financeiras da campanha²⁶³. No caso de recebimento de recursos provenientes do Fundo Especial de

²⁵⁹ Artigo 24 da Lei nº 9.504/1997. (Lei das Eleições).

²⁶⁰ Artigo 18-C da Lei nº 9.504/1997. (Lei das Eleições).

²⁶¹ Limite de Gastos 2020, TSE, junho 2020.

²⁶² Artigo 94 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

²⁶³ Artigo 3º da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Financiamento de Campanha ou do Fundo Partidário, estes devem ser geridos por meio de uma segunda conta²⁶⁴.

O regulamento estipula que deve ser emitido um recibo para todas as contribuições recebidas e que, em todos os casos, inclusive quando se trate de doações coletivas ou aquelas feitas pela internet, o documento de identificação (CPF) dos doadores deve ser registrado²⁶⁵. No mesmo sentido, os bancos são proibidos de aceitar depósitos anônimos em contas de campanha²⁶⁶.

Durante a campanha, partidos e candidatos devem informar, por meio do Sistema de Prestação de Contas de Contas Eleitorais (SPCE), informações relativas aos recursos recebidos²⁶⁷. O período para isso é de 72 horas contadas a partir do momento em que a operação bancária ocorre²⁶⁸.

Os candidatos também devem apresentar um relatório financeiro parcial antes da eleição, contendo os nomes dos doadores e seus documentos fiscais, os valores de cada contribuição, as despesas incorridas e as informações dos fornecedores contratados²⁶⁹. Como parte das eleições municipais de 2020, os relatórios parciais tiveram que ser entregues entre os dias 21 e 25 de outubro.

Uma vez concluído o processo eleitoral, o regulamento estipula que os candidatos devem enviar através da SPCE um relatório final com as informações correspondentes a toda a campanha, incluindo o que for relativo ao segundo turno, se houver²⁷⁰. Para a eleição de 2020, o prazo para a entrega deste relatório foi 15 de dezembro.

As informações relatadas pelos partidos são publicadas em um site de fácil acesso: [DivulgacandContas](#). Nesse endereço, os cidadãos podem verificar a quantidade de recursos que cada campanha dispõe, a origem dos recursos, as despesas relatadas, quem são os maiores doadores de cada candidato/a e quem são os principais fornecedores de bens e serviços. A Missão destaca que a publicação dessas informações favorece o voto informado e o controle das contas pelos cidadãos, pela imprensa e pelas organizações da sociedade civil.

Em seguida, encontra-se imagem que ilustra como as informações financeiras das campanhas são apresentadas no site da Justiça Eleitoral. Os dados correspondem ao que é relatado por um dos candidatos a prefeito de Salvador, na Bahia²⁷¹. Os dados dos partidos, seus CNPJs e empresas doadoras foram omitidos.

²⁶⁴ Artigo 9 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

²⁶⁵ Artigo 7 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

²⁶⁶ Artigo 10 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

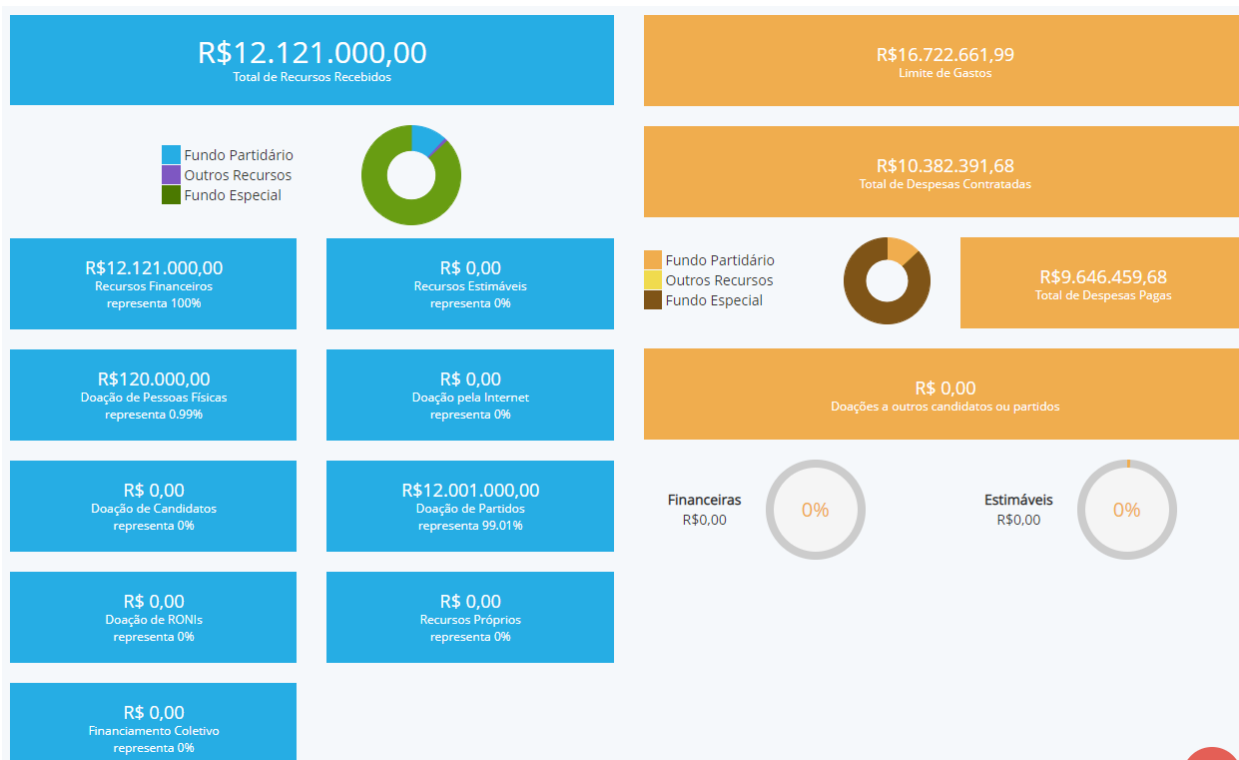
²⁶⁷ Artigo 72 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Informações correspondentes ao que foi relatado pelo candidato Bruno Reis, do Partido Democrata, TSE, 24 novembro 2020.



Ranking de Doadores

1		59,74%
	CNPJ	R\$7.241.000,00
2		22,36%
	CNPJ	R\$2.710.000,00
3		5,206%
	CNPJ	R\$631.000,00
4		4,694%
	CNPJ	R\$569.000,00
5		4,125%
	CNPJ	R\$500.000,00

Ranking de Fornecedores

1		17,20%
	CNPJ	R\$1.786.000,00
2		11,08%
	CNPJ	R\$1.150.000,00
3		8,972%
	CNPJ	R\$931.500,00
4		6,574%
	CNPJ	R\$682.500,00
5		5,779%
	CNPJ	R\$600.000,00

Para estas eleições, a Justiça Eleitoral previu a implementação de um módulo eletrônico denominado "Informação Durante as Campanhas (IDC)", por meio do qual os doadores e fornecedores de candidatos poderiam fornecer voluntariamente às autoridades informações sobre as contribuições feitas ou os serviços prestados. Os dados reportados seriam utilizados para verificar as doações e despesas informadas pelos partidos.

Os funcionários do TSE com os quais a Missão se reuniu observaram que, embora o módulo IDC estivesse previsto para entrar em operação em 26 de setembro de 2020, o desenvolvimento desta plataforma só foi concluído em 16 de novembro, ou seja, após o primeiro turno das eleições. Esse atraso impediu que as autoridades encarregadas do ato de fiscalização recebessem informações adicionais daquelas relatadas pelos partidos durante a campanha.

Deve-se notar também que o Sistema de Prestação de Contas de Eleitorais (SPCE) foi projetado para incorporar um módulo que analisa automaticamente as informações relatadas pelos partidos. Isso possibilita detectar inconsistências ou possíveis irregularidades. No contexto das eleições de 2020, a MOE/OEA observou que, uma semana antes do primeiro turno, a Justiça Eleitoral não havia concluído o desenvolvimento deste módulo, o que impactou a capacidade de fiscalização das contas relatadas durante o curso da campanha.

b. Controle

A responsabilidade de analisar e julgar os relatórios financeiros das campanhas apresentadas pelos candidatos/as cabe à Justiça Eleitoral. Nas eleições municipais, o julgamento em primeira instância é de responsabilidade dos Juízes Eleitorais de cada cartório, embora as decisões que tomem possam ser apeladas aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e, por fim, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²⁷². Para a análise das contas, os cartórios recebem assessoria e apoio de seus respectivos TREs e, se necessário, podem solicitar a colaboração de técnicos dos tribunais de contas²⁷³.

Para verificar as informações divulgadas pelos partidos, a Justiça Eleitoral atua em coordenação com outras entidades do Estado, em especial, os órgãos com maiores ferramentas de investigação financeira: Receita Federal do Brasil (RFB), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Ministério Público Eleitoral (MPE), Departamento de Política Federal (DPF), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério da Cidadania (MC). Ao cruzar dados com essas instituições, a Justiça Eleitoral identifica possíveis irregularidades nos relatórios das campanhas, tais como doadores que figuram como desempregados ou empresas provedoras recém-criadas com algum vínculo com o partido ou candidato que realiza a contratação. Deve-se esclarecer que as transações identificadas como suspeitas não constituem necessariamente uma violação das regras, são apenas indícios de ações irregulares.

Por meio de nota emitida em 24 de novembro de 2020, o TSE divulgou que, até esse momento, as doações marcadas como possivelmente irregulares no contexto das eleições de 2020 ultrapassavam 588 milhões de reais²⁷⁴. De acordo com o informado, entre os indícios de irregularidades, 65.303 foram contribuições feitas por pessoas beneficiárias de programas de assistência social e 7.985 contratos com fornecedores recém-criados cujo diretório incluía uma pessoa filiada ao partido contratante.

Caso haja indícios de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral pode solicitar informações adicionais, bem como determinar medidas específicas para complementar os dados ou sanar falhas, identificando os documentos ou elementos a serem apresentados²⁷⁵. O regulamento estabelece que a Justiça Eleitoral deve dar prioridade à opção do interessado de remediar, de forma oportuna e sempre que possível, as irregularidades encontradas²⁷⁶.

²⁷² Instrução Normativa TSE nº 18/2016.

²⁷³ O Tribunal de Contas da União é o órgão de controle externo do governo federal que atua como auxiliar do Congresso Nacional com a missão de realizar o monitoramento da execução orçamentária e financeira do país, e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade.

²⁷⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-nas-eleicoes-2020-ja-somam-mais-de-r-588-milhoes> Acesso em 20/03/2021.

²⁷⁵ Artigo 30 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

²⁷⁶ Resolução TSE nº 23.607/2019.

Candidatos/as e partidos políticos devem responder ao pedido da autoridade eleitoral em um prazo de três dias²⁷⁷. Após o prazo, a Justiça Eleitoral analisa a documentação disponível. As informações são, então, enviadas ao Ministério Público, para que este realize sua própria análise e, em caso de detecção de violações da regulamentação, inicie as ações legais que julgar adequadas.

Com base na documentação e informações disponíveis, a Justiça Eleitoral determina²⁷⁸:

- a aprovação das contas, quando não existam irregularidades comprovadas.
- a aprovação com reservas, quando são verificados erros ou falhas que não envolvam irregularidades.
- a desaprovação, quando verificadas irregularidades.

A Missão alerta que o processo de revisão de contas envolve um volume considerável de trabalho para a Justiça Eleitoral, especialmente em processos eleitorais a nível municipal, quando o número de candidaturas aumenta em relação às eleições gerais. Como referência, mais de 500.000 candidatos/a concorreram nas eleições de 2020, sendo que cada um(a) teve que apresentar suas contas de campanha²⁷⁹.

A Missão observou positivamente que, como recomendado pela MOE/OEA em 2018, o quadro de funcionários da Unidade de Controle do TSE cresceu. Nota-se, no entanto, que os recursos humanos disponíveis aos diversos órgãos da Justiça Eleitoral para a auditoria das contas ainda são insuficientes para a carga de trabalho que enfrentam. Isso explica, em parte, os atrasos no julgamento das contas dos processos eleitorais anteriores. A Missão foi informada que, na data da elaboração deste relatório, a revisão e o julgamento das contas de 2018 ainda não haviam sido concluídos.

c. Sanções

Para aqueles que não cumprem as regras que regem o financiamento das campanhas, a legislação brasileira prevê diversas sanções que vão desde multas até, em casos mais extremos, a declaração de inelegibilidade ou retirada de diploma de um funcionário eleito. Os candidatos são solidariamente responsáveis com seus diretores financeiros e os profissionais contábeis em sua campanha.

As despesas acima do limite estabelecido para a campanha são puníveis com multa igual ao valor com que o limite foi excedido²⁸⁰. Os candidatos que cometerem esse tipo de infração podem, além disso, ser investigados por possível abuso de poder econômico, o que pode levar ao cancelamento de sua inscrição ou, caso já tenham sido eleitos, a perda do diploma²⁸¹.

A legislação brasileira também prevê sanções para doadores que não cumprirem o limite estabelecido para contribuições. Aqueles que violarem esse limite são obrigados a pagar multa de até 100% do valor excedido²⁸².

Nos casos em que seja identificado que o/a candidato/a fez uso de recursos de fontes não registradas ou vedadas, suas contas não serão aprovadas e o/a candidato/a poderá ser investigado

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 20/03/2021.

²⁸⁰ Artigo 6º da Resolução TSE nº 23.607/2019.

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Artigo 27 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

por possível abuso de poder econômico²⁸³. Por outro lado, aqueles que utilizam recursos públicos de forma não prevista nas normas são obrigados a devolver os fundos utilizados²⁸⁴.

Por fim, os partidos cujas contas forem reprovadas perdem o direito de receber sua cota do Fundo Partidário no ano seguinte²⁸⁵. A legislação atual estabelece que essa penalidade deve ser aplicada de maneira “proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) a 12 (doze) meses”²⁸⁶, ou “mediante o desconto do valor a ser transferido”²⁸⁷. Além disso, a legislação estabelece que essa penalidade não pode ser aplicada caso 5 anos ou mais tenham passado desde o ajuizamento das contas.

Recomendações

- Dado que a cota racial foi introduzida pouco tempo antes das eleições, a sua aplicação não foi regulamentada e não há penalização específica por incumprimento. A Missão recomenda regulamentar a aplicação desta nova medida, de forma a estabelecer sanções eficazes para aqueles que não a cumprirem.
- Como no processo eleitoral de 2018, a maioria dos atores entrevistados pela Missão coincidiram em apontar que os partidos tendiam a concentrar recursos em poucas candidaturas. As prestações de contas das campanhas - publicadas pelo TSE - revelam que efetivamente a maioria dos candidatos/as não foi beneficiada com estes fundos. A MOE/OEA sugere o desenvolvimento de mecanismos que favoreçam uma divisão mais equitativa do financiamento público no interior das organizações políticas.
- A Missão observou que o processo de revisão de contas envolve um volume considerável de trabalho para a Justiça Eleitoral, especialmente em processos eleitorais a nível municipal. A Missão recomenda aumentar os recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis com que contam as diversas instâncias da Justiça Eleitoral envolvidas na auditoria de contas partidárias.
- A Missão observou atrasos no desenvolvimento de alguns dos módulos do Sistema de Entrega de Contas da Campanha Eleitoral. A MOE recomenda investir mais recursos no desenvolvimento e atualização das ferramentas tecnológicas utilizadas para analisar os relatórios financeiros de partidos e candidatos/as, e planejar que estes instrumentos estejam disponíveis com suficiente antecipação ao dia da votação.

²⁸³Artigo 14 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

²⁸⁴ Artigo 19 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

²⁸⁵ Artigo 74 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Ibid.

E. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES

1. Introdução

Na atual legislatura, as mulheres representam 15% do Congresso Nacional e 15,3% das Assembleias Legislativas Estaduais²⁸⁸. A nível local, a situação é ainda mais desigual, com as Prefeitas representando 11,6% e as Vereadoras 13,5% do total²⁸⁹. Embora haja progresso, ele tem sido lento, considerando que as mulheres representam 51% da população brasileira e 52,5% do eleitorado²⁹⁰. Estes números estão abaixo da média da América Latina e do Caribe, de modo que a representação política das mulheres no Brasil continua sendo uma das mais baixas da região latino-americana²⁹¹.

O Brasil tem um marco regulatório nacional de proteção do exercício dos direitos políticos das mulheres que prevê uma cota de 30% para candidatas em todas as eleições²⁹², assim como a destinação de 30% dos recursos financeiros²⁹³ e tempo de rádio e televisão²⁹⁴. No entanto, essas medidas não têm sido suficientes para alcançar maior representação de mulheres no âmbito político. Embora o número de candidatas tenha aumentado nos últimos anos, os resultados das diversas eleições não demonstram aumento substancial na participação das mulheres na política²⁹⁵. Dessa forma, é importante identificar e enfrentar os desafios existentes, assim como revisar os elementos do sistema político eleitoral e cultural, para que as medidas estabelecidas atendam a seu objetivo.

No marco das eleições municipais de 2020, a Missão foi informada que, em geral, a cota de 30% foi respeitada nas listas de candidaturas apresentadas pelos partidos políticos. No entanto, também recebeu preocupação de que os partidos políticos usam várias estratégias para evitar a implementação da medida, como, por exemplo, as "*candidaturas laranja ou fantasmas*". Dessa maneira, até o momento, a aplicação da cota não gerou aumento significativo na representação das mulheres nos diversos níveis políticos.

Para alcançar a paridade, é essencial que a lei de cotas tenha mecanismos para investigar e punir os partidos políticos que não a cumpram. Da mesma forma, a regra criada em 2018 para obrigar os partidos a investir 30% dos recursos para o financiamento de campanhas de candidatas também

²⁸⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014> Acesso em: 21/03/2021.

²⁸⁹ *Autonomía na Tomada de Decisões*, Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe, CEPAL ONU (Novembro, 2020), <https://oig.cepal.org/pt/autonomias/autonomia-na-tomada-decisiones>

²⁹⁰ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em: 21/03/2021.

²⁹¹ *Autonomía en la Toma de Decisiones*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL ONU (novembro 2020). Disponível em: <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-la-toma-decisiones> Acesso em 22/03/2021.

²⁹² Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

²⁹³ Artigos 38 a 44 da Lei nº 9.504/1997. (Lei das Eleições).

O financiamento de campanhas pode vir de dois fundos: o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC). O Fundo Partidário é entregue todos os anos, mensalmente, e é orientado para cobrir os custos operacionais dos partidos: manutenção das sedes, despesas com serviços contábeis e jurídicos, pesquisa e educação política, entre outros. Em anos eleitorais, esses recursos podem ser usados para financiar campanhas. Desde 2017, além do Fundo Partidário, o Estado contribui para o financiamento dos partidos através do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC). Esta contribuição é entregue somente em anos eleitorais e é distribuída de acordo com critérios específicos.

²⁹⁴ Supremo Tribunal Federal (STF), 8 março 2019, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617.

Ver também Artigo 1º da Resolução TSE nº 23.575/2019.

²⁹⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 21/03/2021.

carece de mecanismos rigorosos de controle que obriguem as organizações a prestar contas de forma clara.

Além disso, outro dos principais obstáculos à real participação das mulheres na vida política é a violência. Apesar de que, há alguns anos, o assunto gere discussões, estudos e campanhas, a violência sofrida pelas candidatas, particularmente durante a campanha eleitoral, é um dos principais óbices à sua plena participação, bem como uma violação de seus direitos e um risco para suas vidas e as de suas famílias.

É importante destacar que a Missão observou um grande comprometimento e mobilização das autoridades eleitorais, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e outros atores políticos e sociais, para conscientizar a população sobre a relevância da participação política das mulheres e a importância de eliminar a violência política no contexto das eleições municipais.

Finalmente, é essencial não dissociar o exercício dos direitos políticos das mulheres das condições sociais e culturais em que elas vivem suas vidas. Frequentemente, a ausência de igualdade em todos os níveis constitui uma barreira de caráter estrutural ao acesso das mulheres aos espaços de tomada de decisão.

2. Marco legal e sistema eleitoral

a. Instrumentos internacionais e regionais em matéria de gênero ratificados pelo Brasil

	Instrumento	Assinatura	Ratificação	Vigente
Universais	Carta das Nações Unidas (1945)	1945	1945	Sim
	Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1952)	1953	1963	Sim
	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966)	-	1992	Sim
	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW (1979)	1981	1984	Sim
	Protocolo facultativo à CEDAW (1999)	2001	2002	Sim
Regionais	Carta da Organização dos Estados Americanos (1948)	1948	1950	Sim
	Convenção Interamericana sobre a Concessão de Direitos Políticos às Mulheres (1948)	1948	1950	Sim
	Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)	-	1992	Sim
	Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1988)	-	1996	Sim
	Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher - Convenção de	1994	1995	Sim

	Belém do Pará (1994)			
--	----------------------	--	--	--

Fonte: Atenea, PNUD, IDEA Internacional e ONU Mulheres, *BRASIL: Onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade* (2020).

b. Sistema eleitoral

Desde 1995, o Brasil tem uma medida de ação afirmativa aplicável às eleições municipais²⁹⁶ e, a partir de 1997, a todos os cargos eleitos popularmente²⁹⁷. A lei nº 9.504 de 1997 estabeleceu que cada partido ou coalizão deveria reservar um mínimo de 30% e um máximo de 70% para as candidaturas de cada sexo para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras Municipais²⁹⁸.

Em 2009, foi novamente aprovada regulação sobre o assunto por meio da lei nº 12.034, que alterou a Lei dos Partidos Políticos e o Código Eleitoral²⁹⁹ e estabeleceu: i) um mínimo de 5% do Fundo Partidário para programas de promoção e disseminação da participação política das mulheres; ii) um mínimo de 10% do tempo do partido para promoção e divulgação da participação das mulheres na política.

Em 2015, a lei nº 13.165 alterou as leis nº 9.504, 9.096 e 4.737, com o objetivo de reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e fomentar a participação das mulheres na política³⁰⁰. Em seu artigo 9º, estabeleceu a obrigatoriedade dos partidos de reservar um mínimo de 5% e um máximo de 15% do montante do fundo partidário ao financiamento das campanhas de suas candidatas mulheres.

Entretanto, esta medida foi questionada em Ação Direta de Inconstitucionalidade³⁰¹ julgada procedente em 2018 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A Corte interpretou que, de acordo com a Constituição, pelo menos 30% dos recursos utilizados pelos partidos para campanhas deveriam ser destinados às mulheres³⁰². Da mesma forma, o Tribunal Superior Eleitoral aplicou o mesmo critério à alocação do tempo eleitoral no rádio e na televisão, estabelecendo que pelo menos 30% do tempo de propaganda deveria ser destinado às mulheres³⁰³.

Legislação Nacional		Descrição
1995	Lei nº 9.100 Estabelece regras para eleições municipais	Estabelece que, para as eleições municipais, ao menos 20% das vagas em cada partido ou coalizão devem ser preenchidas por candidatas mulheres.
1997	Lei nº 9504 Estabelece regras para eleições	Ao registrar candidatos para a Câmara de Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, cada partido ou coalizão deverá reservar um mínimo de 30% e um máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

²⁹⁶ Lei nº 9.100/1995.

²⁹⁷ Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Lei nº 12.034/2009.

³⁰⁰ Lei nº 13.165/2015.

³⁰¹ Supremo Tribunal Federal (STF), 8 março 2019, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Resolução TSE nº 23.575/2018.

2009	Lei nº 12.034 Altera a Lei dos Partidos Políticos e o Código Eleitoral	Estabelece: i) um mínimo de 5% do Fundo Partidário para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; ii) um mínimo de 10% do tempo do partido para a promoção e divulgação da participação das mulheres na política.
2015	Lei nº 13.165 Altera as leis 9.504 de 1997, 9.096 de 1995 e 4.737 de 1965 para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina	Em seu artigo 9º, estabelece a obrigatoriedade dos partidos de reservar, em contas bancárias específicas para este fim, um mínimo de 5% e um máximo de 15% do montante do Fundo Partidário para financiamento das campanhas de suas candidatas mulheres.
2018	Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.617	O Supremo Tribunal Federal (STF) interpretou o Artigo 9º da Lei 13.165 de 2015 de acordo com a Constituição e determinou que se deveria equiparar o montante mínimo de recursos do Fundo Partidário designado às candidatas mulheres ao mínimo legal de candidaturas femininas estabelecido pela Lei 9.504, 30% para eleições majoritárias e proporcionais.
2018	Resolução TSE nº 23.575/2018, sobre tempo de propaganda em rádio e TV	O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aplicou o mesmo critério utilizado na ADI 5.617 pelo STF para a distribuição do tempo eleitoral no rádio e na televisão. De acordo com o TSE, pelo menos 30% do tempo de publicidade no rádio e na TV deveria ser destinado às mulheres.

Apesar da existência de um marco regulatório por 25 anos, a representação das mulheres no Brasil ainda está entre as mais baixas da região. Em primeiro lugar, a despeito da cota de 30%, o Brasil tem um sistema eleitoral de listas abertas, situação que dificulta a eleição das mulheres caso elas não possuam os meios necessários para promover suas candidaturas. Além disso, embora se tenha estabelecido alocação de 30% dos recursos financeiros e do tempo de rádio e televisão para as candidaturas de mulheres, essa divisão fica a critério dos partidos políticos.

Em segundo lugar, apesar do cumprimento formal da cota de 30%, observam-se candidaturas "fantasma ou laranjas", quando partidos indicam mulheres que não têm interesse em concorrer como candidatas simplesmente para cumprir o requisito legal. Esta prática desvirtua o objetivo da lei e permite que o dinheiro que corresponde às candidatas seja desviado para candidaturas de homens do mesmo partido político.

Além disso, a regra brasileira não possui mecanismos suficientemente claros para investigar e punir os partidos que desenvolvem essa prática, e tampouco métodos que obriguem as organizações a apresentar detalhes de candidaturas e gênero no momento de prestação de contas.

Finalmente, diferentes atores entrevistados expressaram à Missão sua preocupação sobre os retrocessos em termos da conquista de direitos adquiridos em favor das mulheres³⁰⁴, ressaltando a falta de vontade política para implementar medidas dentro dos partidos políticos.

3. Participação política de mulheres nas eleições municipais de 2020

a. Inclusão das eleições em termos de gênero

O padrão eleitoral brasileiro é composto por 52,5% de mulheres e 47,5% de homens, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral³⁰⁵. De acordo com esses dados, a maioria das mulheres aptas a votar tem entre 35 e 59 anos de idade e completou o ensino médio³⁰⁶.

Seguindo as recomendações da MOE/OEA de 2018, o TSE criou uma Comissão de Gênero para incentivar a participação das mulheres na política, assim como promover sua participação dentro do próprio Tribunal³⁰⁷. Da mesma forma, a maioria dos TREs estabeleceu uma Comissão de Gênero que trabalha em coordenação com o TSE. Neste sentido, a Missão observou um importante compromisso do atual Tribunal Superior Eleitoral com a participação política das mulheres.

Este compromisso foi evidenciado por meio das diversas ações e campanhas realizadas no âmbito da Comissão de Gênero do TSE para incentivar a participação das mulheres, treinar candidatas, sensibilizar a sociedade sobre a importância da participação política das mulheres e aumentar a conscientização sobre a violência de gênero. Os TREs se juntaram a estas ações e também desenvolveram campanhas na mesma linha.

Alguns exemplos dessas iniciativas incluem o #ParticipaMulher³⁰⁸, em homenagem às mulheres que fizeram história na vida política brasileira e na Justiça Eleitoral, uma parceria com a Fundação *Girl Up*³⁰⁹ em campanha dirigida às mulheres jovens, a publicação de um guia de segurança para as mulheres na política³¹⁰, entre outras.

O quadro a seguir mostra a participação e a abstenção de acordo com o gênero:

	Homens	Mulheres
Participação	76.64%	77.1%
Abstenção	23.3%	22.8%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

³⁰⁴Noéli Nobre, *Projeto que flexibiliza cotas de candidaturas femininas é criticado na Câmara*, Câmara dos Deputados (novembro 2020). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/586071-projeto-que-flexibiliza-cotas-de-candidaturas-femininas-e-criticado-na-camara/> Acesso em: 22/03/2021.

³⁰⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 21/03/2021.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Portaria TSE nº 791/2019.

³⁰⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Dezembro/ministra-rosa-weber-apresenta-comissao-tse-mulheres-e-lanca-pagina-%23participamulher> Acesso em 25/03/2021.

³⁰⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Novembro/fundacao-girl-up-busca-parceria-com-o-tse-para-campanha-voltada-a-jovens-mulheres> Acesso em 24/03/2021. Acesso em 25/03/2021.

1. ³¹⁰ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/tse-e-instagram-lancam-guia-de-seguranca-para-mulheres-na-politica-com-a-presenca-de-camila-pitanga-1> Acesso em 24/03/2021.

b. Inclusão em mesas de votação com uma perspectiva de gênero

Quanto à participação nas mesas eleitorais, dos 1.531.095 mesários, 57,3% são chamados diretamente pelos TREs e 42,7% são voluntários. Além disso, segundo dados fornecidos pelo TSE, dois em cada três mesários são mulheres, ou seja, 66,5%³¹¹.

c. Competitividade das eleições com perspectiva de gênero

As mulheres representaram 33,6% das candidaturas nas eleições de 2020³¹². Embora a porcentagem de candidatas tenha ultrapassado a cota de 30%, há uma clara diferença entre sua participação nas eleições para as prefeituras (13%) e para câmaras municipais (33,1%)³¹³. Isto mostra que as mulheres continuam sendo minoria na corrida pelos cargos pertencentes ao poder executivo. Também é importante notar que, para eleições majoritárias, a cota não se aplica³¹⁴.

Isto reflete o baixo compromisso dos partidos políticos com a participação plena das mulheres na política. Embora existam compromissos a nível retórico, por exemplo, em mensagens de campanha, a presença de mulheres nos órgãos nacionais ou executivos dos partidos é de apenas 32%³¹⁵. No nível da militância partidária, de acordo com informações fornecidas por membros da Comissão de Gênero do TSE, também há uma sub-representação de mulheres, que são uma média de 44,2% de nessas organizações. Estes números refletem uma estrutura piramidal de divisão de poder, já que as mulheres são maioria na base, mas têm menos acesso a espaços formais de tomada de decisão e candidaturas para cargos de escolha popular.

Além disso, a legislação estabeleceu uma cota de 30% do financiamento dos partidos e da distribuição de tempo de rádio e televisão para as candidaturas de mulheres, com o objetivo de fornecer às candidatas os recursos para competir de forma equitativa³¹⁶. No entanto, a ausência de controles e sanções estritas faz com que os partidos políticos cumpram a exigência formal estabelecida na norma, sem que isso se reflita em resultados concretos. Além disso, já que a distribuição do financiamento e do tempo no rádio e na televisão é feita pelos próprios partidos e decidida pelas suas lideranças à nível nacional, os recursos são assignados, em grande parte, para as capitais e grandes cidades e, principalmente, para mulheres que já têm chance de vencer.

Apesar das dificuldades e obstáculos encontrados pelas candidatas para participar e competir de forma equitativa na corrida eleitoral, é importante destacar alguns mecanismos que foram desenvolvidos e fortalecidos pelas mulheres e grupos tradicionalmente excluídos da política, visando uma maior participação.

Em primeiro lugar, as candidaturas coletivas³¹⁷ são forma de aspirações que surgem, principalmente, nas periferias das grandes cidades e procuram fazer política a partir de um grupo de pessoas. As candidaturas coletivas ainda não são regulamentadas pelo TSE, portanto, somente uma pessoa pode

³¹¹ Informação fornecida pelo TSE à Missão.

³¹² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 21/03/2021.

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

³¹⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 21/03/2021.

Ver também: Gender Check List 2014, 2016 e 2018, Comissão de Gênero do TSE.

³¹⁶ Supremo Tribunal Federal (STF), 8 março 2019, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617.

Ver também Artigo 1º da Resolução TSE nº 23.575/2019.

³¹⁷ Grupo de pessoas com um objetivo comum concorre para o mesmo assento. Se vencerem, um deles toma oficialmente o lugar, mas o grupo toma as decisões políticas em conjunto.

registrar seu nome e ter poder voto, caso eleita. Entretanto, a falta de regulamentação não impediu a popularização da estratégia nos últimos anos. Neste sentido, em 2012, foram registradas três candidaturas coletivas, e no processo eleitoral de 2020, foram 257³¹⁸. A candidatura coletiva é uma alternativa econômica e eleitoral, dado que candidatas com pouca renda têm a possibilidade de combinar seus recursos em uma única aspiração, tornando-se mais competitivas e ampliando a presença da campanha em diferentes localidades, simultaneamente.

Em segundo lugar, a Missão tomou conhecimento do apoio significativo de movimentos e organizações da sociedade civil para mulheres candidatas. Sob a premissa de que as eleições municipais são a porta de entrada da política formal, movimentos e organizações apoiaram abertamente várias candidatas e candidaturas coletivas por meio de treinamento, suporte em redes sociais, websites para promover campanhas, recursos humanos, entre outros.

d. Cargos públicos eletivos a partir de uma perspectiva de gênero

i. Análises dos resultados eleitorais

No primeiro turno das eleições municipais, foram eleitas 10.648 mulheres, o equivalente a 15,75% do número total de eleitos, 648 prefeitas (12,04%), frente a 4.734 prefeitos (87,96%), e 882 vice-prefeitas (16,39%), contra 4.500 vice-prefeitos (83,61%)³¹⁹. Para as câmaras legislativas, foram eleitas 9.118 vereadoras (16%), em comparação com 47.744 vereadores (84%)³²⁰. Estes números ainda estão bem abaixo dos 30% exigidos pela cota.

Candidatos eleitos segundo cargo e gênero					
Cargo	Mulheres		Homens		Total
	#	%	#	%	
Prefeito	648	12,04%	4.734	87,96%	5.382
Vice-Prefeito	882	16,39%	4.500	83,61%	5.382
Vereador	9.118	16,04%	47.744	83,96%	56.862
Total	10.648	15,75%	56.978	84,25%	67.626

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A capital brasileira com a maior porcentagem de mulheres eleitas para a câmara municipal é Porto Alegre. Dos 36 conselheiros eleitos, 11 são mulheres (30,6%) e 25 são homens (69,4%)³²¹. Por outro lado, a capital com o menor percentual de vereadoras eleitas é João Pessoa, com apenas uma mulher (3,7%), frente a 26 homens (96,3%)³²².

O quadro a seguir mostra a composição das câmaras municipais das capitais brasileiras e destaca a desproporção entre homens e mulheres. A maioria das câmaras é composta por apenas 20% de

³¹⁸ Felipe Grandin, *Candidaturas coletivas e compartilhadas de multiplicam nas eleições de 2020, mostra levantamento da FGV*, GLOBO (novembro 2020). Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/12/candidaturas-coletivas-e-compartilhadas-se-multiplicam-nas-eleicoes-de-2020-mostra-levantamento-da-fgv.ghtml> Acesso em 21/03/2021.

³¹⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 21/03/2021.

³²⁰ Ibid.

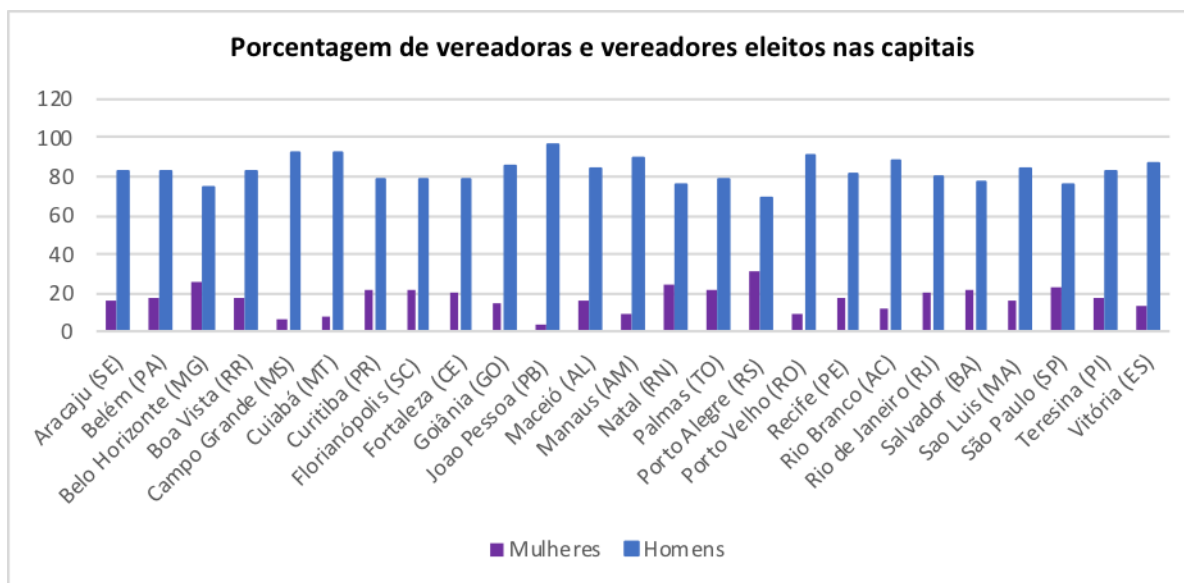
³²¹ Ibid.

³²² Ibid.

mulheres. Há poucas capitais com casas legislativas compostas por mais de 20%, enquanto em vários municípios, apenas 10% são mulheres³²³.

Cidade	Número total de vereadores	Mulheres %	Homens %
Aracaju (SE)	24	4 (16,7%)	20 (83,3%)
Belém (PA)	35	6 (17,1%)	29 (82,9%)
Belo Horizonte (MG)	41	11 (25,5%)	30 (74,4%)
Boa vista (RR)	23	4 (17,4%)	19 (82,6%)
Campo Grande (MS)	29	2 (6,9%)	27 (93,1%)
Cuiabá (MT)	25	2 (8%)	23 (92%)
Curitiba (PR)	38	8 (21,1%)	30 (78,9%)
Florianópolis (SC)	23	5 (21,7%)	18 (78,3%)
Fortaleza (CE)	43	9 (20,9%)	34 (79,1%)
Goiânia (GO)	35	5 (14,3%)	30 (85,7%)
João Pessoa (PB)	27	1 (3,70%)	26 (96,3%)
Maceió (AL)	25	4 (16%)	21 (84%)
Manaus (AM)	41	4 (9,76%)	37 (90,2%)
Natal (RN)	29	7 (24,1%)	22 (75,9%)
Palmas (TO)	19	4 (21,1%)	15 (78,9%)
Porto Alegre (RS)	36	11(30,6%)	25 (69,4%)
Porto Velho (RO)	21	2 (9,52%)	19 (90,5%)
Recife (PE)	39	7 (17,9%)	32 (82,1%)
Rio Branco (AC)	17	2 (11,8%)	15 (88,2%)
Rio de Janeiro (RJ)	51	10 (19,6%)	41 (80,4%)
Salvador (BA)	43	9 (22,2%)	34 (77,8%)
São Luís (MA)	31	5 (16.1%)	26 (83,9%)
São Paulo (SP)	55	13(23,6%)	42 (76,4%)
Teresina (PI)	29	5 (17,2%)	24 (82,8%)
Vitória (ES)	15	2 (13,3%)	13 (86,7%)

³²³ Ibid.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Em 29 de novembro de 2020, 57 cidades realizaram um segundo turno eleitoral. Do número total de candidatos que disputaram o segundo turno, 23,66% eram mulheres e 76,34% eram homens³²⁴. É importante destacar que, do total, 17,86% eram candidatas à prefeitura e 29,46% à vice-prefeitura³²⁵.

Candidatos que disputaram o segundo turno por cargo e gênero					
Cargo	Mulheres		Homens		Total
	#	%	#	%	
Prefeito	20	17.86%	92	82.14%	112
Vice-Prefeito	33	29.46%	79	70.54%	112
Total	53	23.66%	171	76.34%	224

Fonte: Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as), TSE 2020.

ii. Violência Política

A Missão recebeu preocupações com relação ao clima de violência política dirigida a pré-candidatos/as e candidatos/as, e, em particular, contra mulheres e suas famílias. Ao mesmo tempo, evidencia-se um aumento do discurso agressivo e discriminatório nas campanhas eleitorais, especialmente por meio do uso da violência física e digital, sobretudo em redes sociais. A Missão condena o uso da violência, incompatível com a democracia, e desaprova todo o tipo de manifestações de discriminação e uso de discurso de ódio contra qualquer pessoa, particularmente aqueles dirigidos às mulheres, pessoas negras e à população LGTBI.

De acordo com opiniões de diversas candidatas entrevistadas no marco da disputa eleitoral, a violência que as mulheres sofrem continua sendo um dos principais obstáculos à sua plena participação, assim como uma violação de seus direitos e um risco para suas vidas. Vários atores entrevistados mencionaram à Missão que numerosas candidatas de partidos de distintos espectros

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Ibid.

políticos sofreram violência política, ameaças de morte, violência física e psicológica, assédio sexual, difamação, ameaças e insultos.

Além disso, um fator determinante é o uso de notícias falsas para atacar pessoas e incitar o ódio. A este respeito, o TSE destacou as iniciativas que levou em conta para implementar ações que buscaram evitar um impacto prejudicial sobre a realização de eleições este ano³²⁶.

Nesse contexto, a Missão recebeu queixas da candidata a prefeita de Porto Alegre, Manuela D'Ávila, que afirmou ter sido vítima de ameaças, ataques e de difusão de notícias falsas com mensagens difamatórias. Ao mesmo tempo, ela expressou sua preocupação com os danos que essas ações geram perto das eleições, e a falta de resposta aos efeitos consumados.

Por outro lado, organizações da sociedade civil e organismos internacionais se manifestaram contra a situação que coloca em risco a vida e a integridade das mulheres candidatas e eleitas. No contexto das eleições municipais, por exemplo, a ONU Mulheres Brasil, em parceria com a União Europeia, apresentou campanha nacional para prevenir a violência contra as mulheres em contextos eleitorais intitulada #ViolenciaNão - Pelos Direitos Políticos da Mulher.

É importante destacar que a mobilização da autoridade eleitoral, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e outros atores políticos estão marcadas por seu compromisso e dinamismo. Através de vários meios, ações concretas foram realizadas para sensibilizar a população sobre o assunto. Por exemplo, campanhas para promover a não-violência, declarações públicas, transmissões ao vivo para que mulheres candidatas e autoridades eleitas pudessem contar suas experiências, guias para entender os diferentes tipos de violência política, observatórios, entre outros.

4. Observações e Recomendações

A Missão reconhece o fortalecimento do marco normativo nacional para a proteção do exercício dos direitos políticos das mulheres durante os últimos anos, assim como o trabalho realizado pela autoridade eleitoral traduzido no compromisso do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) com a promoção da participação política das mulheres. Entretanto, ainda existem grandes desafios em termos de implementação e aplicação dessas normas. A este respeito, são formuladas as seguintes recomendações:

- A legislação atual estabelece uma cota de 30% para candidaturas de ambos os sexos. Entretanto, a maioria dos partidos políticos interpreta esta porcentagem como um teto para as candidaturas femininas. Dessa forma, sugere-se estabelecer instrumentos normativos para assegurar que esta cota seja traduzida em um limite mínimo. Somado a isto, recomenda-se considerar adoção de marco legal para avançar em direção à paridade política.
- Também é recomendado que o sistema de sanções para as partes que não cumpram com a cota mínima de 30% seja revisto de forma a tornar-se mais efetivo.
- Dado que as porcentagens de candidatas e de mulheres eleitas são muito baixas em todos os níveis da eleição, sugere-se que sejam estabelecidos mecanismos para reduzir essa disparidade.

³²⁶Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#>;
<https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#plano-estrategico>;
<https://www.youtube.com/watch?v=2vq9pbt63C8&list=RDCMUC1kiIS1DdyYOEgItHPRukBw&index=7>;
<https://www.youtube.com/watch?v=CpErjFz3lkM&list=RDCMUC1kiIS1DdyYOEgItHPRukBw&index=19> Acesso em: 22/03/2021.

No caso da eleição de prefeituras e vice-prefeituras, recomenda-se que a cota seja horizontal, ou seja, que cada partido deve apresentar uma porcentagem mínima, por exemplo, 30% de candidaturas de mulheres.

- A cota de financiamento de partidos e a distribuição de tempo de rádio e televisão que foi estabelecida em 2018 é muito importante. Entretanto, o regulamento não estabelece critérios claros para a distribuição equitativa dos recursos, como, por exemplo, porcentagens específicas para a distribuição do financiamento nos diversos níveis territoriais. Portanto, sugere-se regular a distribuição, uso de recursos e sanções para os partidos que não cumprirem com os regulamentos. O objetivo disto é assegurar que as mulheres possam realizar suas campanhas políticas em condições de igualdade e tenham uma chance real na eleição.
- As autoridades eleitorais, a sociedade civil e organismos internacionais promoveram campanhas de conscientização sobre a violência política contra as mulheres. A Missão sugere avançar no campo das ações legais imediatas para proteger a vida e a integridade das candidatas mulheres. É importante legislar para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres.
- Recomenda-se fomentar mecanismos para promover maior participação de mulheres na política, tais como as candidaturas coletivas. Essa modalidade, que teve um aumento no marco dessas eleições, tem potencial de ampliar o acesso de mulheres como candidatas.

F. PARTICIPAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES

I. Introdução

Em 15 de novembro de 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, um total de 147.918.483 milhões de brasileiros³²⁷ foram convocados às urnas para eleger 5.568 prefeitos e 58.114 vereadores³²⁸. No primeiro turno, 113.389.379 cidadãos votaram, e no segundo 26.610.978³²⁹. Em relação às candidaturas, um total de 557.406 pessoas se apresentaram para concorrer aos cargos de prefeito(a), vice-prefeito(a) e vereador(a)³³⁰.

O Brasil é o país com a maior população afrodescendente da região³³¹, com mais da metade dos cidadãos que se reconhecem como afrodescendentes. Mais precisamente, 7,6% da população se identifica como negra e 43,1%³³² parda³³³. No entanto, essa população tem sido historicamente discriminada e excluída, o que se reflete na invisibilidade estatística, pobreza e falta de representação³³⁴. Pela primeira vez na história, os candidatos afrodescendentes foram maioria na eleição 50,05%, equivalente a 278.947 pessoas, 39,52%³³⁵ pardos e 10.53%³³⁶ negros³³⁷.

A Missão destaca a decisão do TSE de 25 de agosto de 2020, que estabeleceu uma cota racial para a destinação dos recursos públicos de financiamento. O Tribunal decidiu que cada partido deveria distribuir recursos públicos para financiamento de campanha³³⁸ e espaços gratuitos para propaganda de rádio e televisão de forma proporcional ao número de candidatos(as) negros(as) registrados(as)³³⁹. A princípio, a Justiça Eleitoral previu que a cota seria implementada nas eleições de 2022, no entanto, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a medida valeria para as eleições de 2020³⁴⁰.

A MOE/OEA também observou um reconhecimento crescente da problemática da discriminação e de ações destinadas a gerar maior inclusão das minorias no debate público e político pelas autoridades eleitorais.

No que diz respeito à participação eleitoral dos povos indígenas, a Missão observou um avanço insuficiente. Nesse sentido, 2.216 indígenas concorreram como candidatos, o equivalente a apenas 0,4% do número total³⁴¹. Apesar de que esse número representa um crescimento de mais de 85%

³²⁷ Eleitores aptos a votar, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

³²⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

³²⁹ Quem foi às urnas, TSE, 2020, em <https://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes-2020-em-numeros/> (Br.).

³³⁰ Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as), TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

³³¹ Banco Mundial. 2018. *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banco Mundial. Licença: *Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO*. Página 10.

³³² Censo Demográfico, População residente, por cor ou raça, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010, em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques> (Br.).

³³³ Segundo um estudo realizado pela CEPAL, o termo “pardo” (mestiço) se refere a pessoas de afrodescendentes com algum grau fenotípico de cruzamento de descendência africana com qualquer outro grupo racial ou étnico. Marta Rangel, *Políticas públicas para afrodescendientes: Marco Institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú.*, Cepal, 220 Serie de Políticas Sociales, LC/L.4275 (2016).

³³⁴ Ibidem.

³³⁵ Corresponde a 220.259 candidatos pardos

³³⁶ Corresponde a 58.688 candidatos negros.

³³⁷ Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

³³⁸ Esta quota se aplica tanto aos fundos da FEFC quanto aos recursos do Fundo Partidário que se destinam às campanhas.

³³⁹ TSE, 1 de novembro de 2020, “Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.”, (Br.).

³⁴⁰ STF, 29 de outubro de 2020, “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF]”, (738) (Br.).

³⁴¹ Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

nas inscrições de candidaturas indígenas em relação a 2016, diferentes atores indicaram à MOE/OEA sua preocupação sobre o contexto de discriminação e violência contra os povos indígenas no âmbito das eleições de 2020.

II. Marco jurídico

A proteção e promoção aos direitos dos povos indígenas se deriva da Constituição Brasileira de 1988, assim como da Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 2002. O Brasil também assinou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016). Embora a Constituição brasileira reconheça constitucionalmente os povos indígenas que vivem no país, ela não estabelece regras especiais para sua participação política.

No caso da população afrodescendente, o artigo 5º, XLI e XLII, da Constituição de 1988 estabelece que a prática do racismo constitui crime sujeito à pena de reclusão. Além disso, o artigo 68 das disposições transitórias da Constituição prevê um direito territorial para as comunidades quilombolas (afrodescendentes) que ocupam terras sem os respectivos títulos, cabendo ao Estado reconhecer e regularizar essas propriedades. No plano jurídico, destaca-se o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), que inclui uma série de ações afirmativas para promover a igualdade e a não discriminação da população afrodescendente em saúde, educação, cultura, cultos religiosos e acesso à terra.

O Brasil também assinou os seguintes tratados internacionais: a) Convenção da OIT nº 111 sobre discriminação (emprego e ocupação) de 1958; b) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965; c) Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966; d) Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 e a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969.

Quanto à organização das eleições, a Constituição brasileira estabelece que o Supremo Tribunal Eleitoral (TSE) é o mais alto nível do Corpo Eleitoral e tem jurisdição nacional³⁴². O TSE é composto por sete membros: três ministros/as do Supremo Tribunal Federal (STF), dois/duas ministros/as do Supremo Tribunal de Justiça e dois juizes/as indicados pelo Presidente da República, escolhidos entre seis advogados/as propostos pelo STF³⁴³. Atualmente, todos os ministros são homens e nenhum se autodeclara como indígena ou afrodescendente.

III. Contexto sociopolítico

Como mencionado, o Brasil é o país com a maior população afrodescendente da região³⁴⁴. Atualmente, a maioria das evidências mostra os altos níveis de desigualdade que enfrenta a população afrodescendente. Por exemplo, são profundas as lacunas no acesso ao ensino superior, e nas taxas de desemprego e pobreza³⁴⁵.

Este contexto levou os movimentos sociais e afrodescendentes no Brasil a serem muito ativos e a promoverem ações que contribuem para o avanço das políticas de reconhecimento das diversidades

³⁴² Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988, art.119 (Br.).

³⁴³ Ministros/Apresentação, TSE, 2020, em [Apresentação](#) (Br.).

³⁴⁴ Banco Mundial. 2018. *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banco Mundial. Licença: *Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO*. Página 10

³⁴⁵ Ibidem, p. 14.

culturais³⁴⁶. Os resultados dessas eleições refletem tais avanços, que também são resultado do trabalho de governos, organizações sociais e organismos internacionais contra o racismo e a defesa das populações afrodescendentes³⁴⁷.

A maior concentração da população indígena³⁴⁸, por sua vez, é encontrada nas áreas rurais do país (63,8%), em contraste com as áreas urbanas (36,2%)³⁴⁹. O território brasileiro com maior presença indígena é a Amazônia³⁵⁰, que reúne 48,9% desses povos³⁵¹. Segundo dados do Banco Mundial, a taxa de pobreza na Amazônia brasileira está entre as mais altas do país³⁵².

Esses números mostram a exclusão e a discriminação que os povos indígenas vivem no Brasil. Nesse sentido, várias organizações indígenas³⁵³ indicaram para a Missão que esse contexto de discriminação tem aumentado nos últimos anos, particularmente desde a campanha e as eleições de 2018. A MOE/OEA recebeu denúncias sobre atos de violência física e virtuais por meio das redes sociais, às vezes com tom discriminatório e racista. A Missão também observou a preocupação expressada pela Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas (ONU)³⁵⁴ e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)³⁵⁵, com respeito aos altos níveis de violência, racismo e perseguição política contra os indígenas no Brasil.

Por fim, é importante ressaltar que as eleições municipais de 2020 foram organizadas em meio a uma pandemia. Como consequência, a Missão reconhece os esforços do TSE na publicação da Portaria nº 812, de 9 de novembro de 2020, reconhecida pela Lei nº 14.021 de 2020, que estabeleceu protocolos de saúde para prevenir o contágio e a disseminação do Covid-19 entre os povos indígenas durante as eleições de 2020³⁵⁶. O documento fornece medidas adicionais de saúde para a proteção dos povos indígenas, tendo em vista a situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram, particularmente durante a pandemia.

IV. Participação de povos indígenas e afrodescendentes como eleitores

O direito de eleger supõe que todas as pessoas estejam qualificadas para exercer seu direito ao voto em igualdade de condições. Nesse sentido, a Missão reconhece o grande trabalho do TSE na coleta

³⁴⁶ Marta Rangel, *Políticas públicas para afrodescendientes: Marco Institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú.*, Cepal, 220 Serie de Políticas Sociales, LC/L.4275 (2016).

³⁴⁷ Ibidem

³⁴⁸ O Censo 2010 contabilizou 305 grupos étnicos no país, com 250 deles dentro das terras indígenas e 300 fora. A maioria dos povos indígenas pertence ao grupo étnico Tikúna (46.045). Também, até o momento, foram contadas 274 línguas indígenas no Brasil.

³⁴⁹ Censo 2010: a população indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010, em [Censo 2010](#) (Br.).

³⁵⁰ Segundo o Censo Nacional, os municípios com as maiores populações indígenas são: São Gabriel da Cachoeira, São Paulo de Olivença e Tabatinga.

³⁵¹ Ibidem.

³⁵² Verner, Dorte, *Poverty in the Brazilian Amazon: An Assessment of Poverty Focused on the State of Para*, in Policy Research Working Paper No.3357, World Bank, Washington, D.C. (2004). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14164> License: CC BY 3.0 IGO

³⁵³ Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Conselho Indigenista Missionário e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia, entre outros.

³⁵⁴ Conselho de Direitos Humanos da ONU, 33ª sessão, Relatório da Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas em sua missão ao Brasil, Doc. A/HRC/33/42/Add.1 (8 de agosto de 2016). <https://undocs.org/es/A/HRC/33/42/Add.1>

³⁵⁵ OEA CIDH, Povos Indígenas da Panamazônia, Doc OAS/Ser.L/V/II. (29 de setembro de 2019).

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Panamazonia2019.pdf>

³⁵⁶ Tribunal Superior Eleitoral [TSE], 9 de novembro de 2020, “[TSE divulga recomendações sanitárias para a votação em aldeias indígenas nas Eleições 2020](#)”.

de dados requeridos à construção de estatísticas sobre o processo, fazendo os cruzamentos necessários entre etnia, gênero e outras variáveis, o que permite o acesso à informação de forma simples e ordenada³⁵⁷. Esses dados são essenciais para poder desenhar programas que contribuam à melhoria das condições de participação, buscando o pleno exercício do direito ao sufrágio por parte de indígenas e afrodescendentes. A única informação ausente nas estatísticas do TSE é o percentual de justificativas apresentadas por esses grupos para não comparecerem à votação.

Igualdade na promoção do voto

Devido à existência do voto eletrônico no Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) organizaram capacitações sobre votação eletrônica voltadas à população indígena. Um exemplo é o *Projeto Voto Ético* para Comunidades Indígenas promovido pelo TRE do Amazonas³⁵⁸. Essa foi a primeira vez na história que se implementou uma medida como essa, buscando gerar mais inclusão nas eleições. Da mesma maneira, a Missão valoriza a colaboração entre instituições públicas e organizações privadas. O projeto contou com o apoio da Polícia Federal no Amazonas, da Secretaria Municipal de Educação e empresas do setor privado³⁵⁹.

Apesar dessas campanhas, a Missão observou que não há um plano ou projeto geral, coordenado e com pertinência cultural, entre o TSE e os TREs, de forma a promover o exercício do direito ao sufrágio dos povos indígenas.

Igualdade de acesso aos locais de votação

Nas reuniões realizadas pela Missão, diversos atores manifestaram que a Justiça Eleitoral realizou esforços para facilitar o exercício do direito de voto em regiões distantes dos centros urbanos, áreas onde há maior concentração de população indígena. Em particular, houve um grande esforço para garantia da acessibilidade em áreas remotas do Amazonas.

Igualdade na emissão do voto

A igualdade na emissão do voto implica que os povos indígenas e afrodescendentes exerçam seu direito de voto sob as mesmas condições que o restante da população. Nesse sentido, são apresentadas as seguintes informações:

Participação nas eleições para prefeito/a e vereador/a

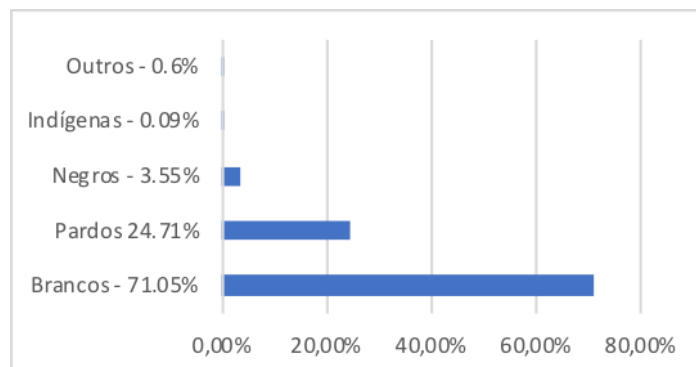
Cargo	Eleitores Aptos Totalizados	Comparecimento	% Comparecimento	% Votos Nominais	% Votos Brancos	% Votos Nulos	% Votos Válidos	% Outros
Prefeito/a	147.918.483	113.675.933	76.85%	88.74%	3.44%	6.21%	88.74%	1.61 %
Vereador/a	147.918.483	113.675.935	76.85%	85.12%	3.93%	4.99%	90.43%	0.65%

³⁵⁷ Desde 2014, o TSE começou a coletar e publicar dados desagregados por raça, o que torna possível monitorar a situação, desenhar políticas públicas direcionadas e tornar visíveis as realidades das minorias que historicamente foram discriminadas.

³⁵⁸ EJE/TRE-AM, *Projeto pioneiro alerta comunidades indígenas sobre o voto responsável e consciente* (29 de novembro de 2020), <https://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>

³⁵⁹ Ibidem.

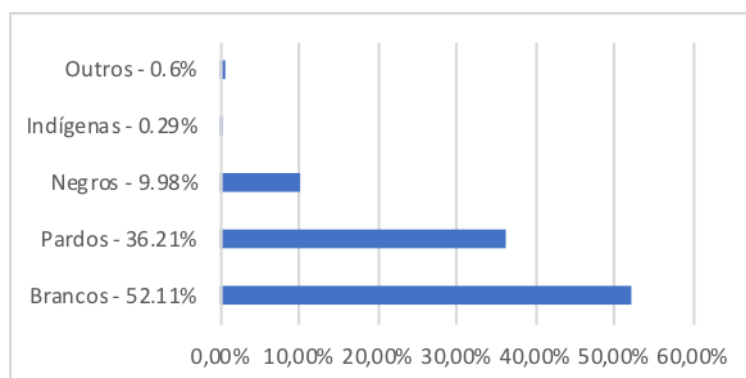
Eleitores para prefeito/a desagregados por raça



Resultados –Votação – Prefeito – 1º Turno, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

No caso dos eleitores indígenas nas eleições para prefeito/a, 12,63% eram mulheres e 87,37% eram homens³⁶⁰. Com relação às pessoas pardas, 13,22% eram mulheres e 86,78% homens, enquanto para o caso de indivíduos negros, 38,06% eram mulheres e 61,94% eram homens³⁶¹.

Eleitores para vereadores/as desagregados por raça



Resultados –Votação – Prefeito – 1º Turno, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

Dos eleitores que se auto identificaram como indígenas, 34,16% eram mulheres e 68,84% eram homens³⁶². Com relação às pessoas pardas, 17,36% eram mulheres e 82,64% eram homens, enquanto no caso de pessoas negras, 24,45% eram mulheres e 75,55% eram homens³⁶³.

Esses dados evidenciam uma baixa participação, em especial, por parte de mulheres indígenas. Também reflete o aumento da participação de grupos historicamente discriminados na eleição aos cargos de vereadores/as (46,48%) em comparação às prefeituras (28,35%).

Por fim, a Missão constatou que havia apenas a opção de votar em português e o áudio, que era opcional, também só estava disponível nesta língua, o que implica uma barreira importante ao

³⁶⁰ Cruzamento de dados por cor/raça – Resultados - Cargo Prefeito [Cruce de datos por color/raza], TSE, 2020, at [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

³⁶¹ Ibidem.

³⁶² Cruzamento de dados por cor/raça – Resultados – Cargo Vereador [Cruce de datos por color/raza], TSE, 2020, at [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

³⁶³ Ibidem.

exercício do direito ao sufrágio dos povos indígenas, levando também em conta o alto percentual de pessoas indígenas analfabetas, e/ou que falam apenas o idioma de sua comunidade³⁶⁴.

V. Participação de povos indígenas e afrodescendentes como candidatos e candidatas

Igualdade no registro de candidaturas

Em seguida, se apresenta um quadro comparativo das candidaturas desagregadas por raça, entre as eleições de 2016³⁶⁵ e 2020³⁶⁶:

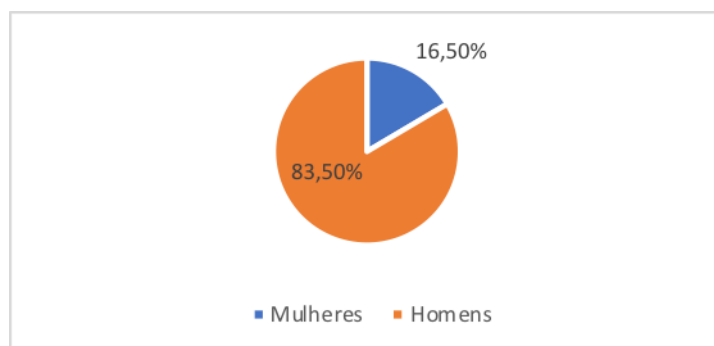
Candidaturas desagregadas por raça

Eleição	Pessoas Pardas	Pessoas Negras	Pessoas Afrodescendentes (Pardos+Negros)	Pessoas Brancas
2016	194.401 (39,12%)	42.916 (8,64%)	237.317 (47,76%)	255.686 (51,45%)
2020	220.259 (39,52%)	58.688 (10,53%)	278.947 (50,05)	267.919 (48,07%)

Essas eleições contaram com 2.216 candidatos indígenas, um aumento de 88,5% em relação às eleições de 2016, mas que representa apenas 0,4% do número total de candidaturas. Além disso, embora o estado com a maior presença de candidaturas indígenas seja o Amazonas, eles responderam por apenas 4,76% do número total nessa localidade³⁶⁷.

É fundamental mencionar que a quantidade de candidatas indígenas mulheres aumentou em 49% em relação a 2016, mas ainda responde por apenas 32% do total dessas candidaturas³⁶⁸.

Candidaturas de pessoas indígenas eleitas desagregados por sexo



³⁶⁴ Censo Demográfico, População residente, por cor ou raça, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010, em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques> (Br.).

³⁶⁵ Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2016, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

³⁶⁶ Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

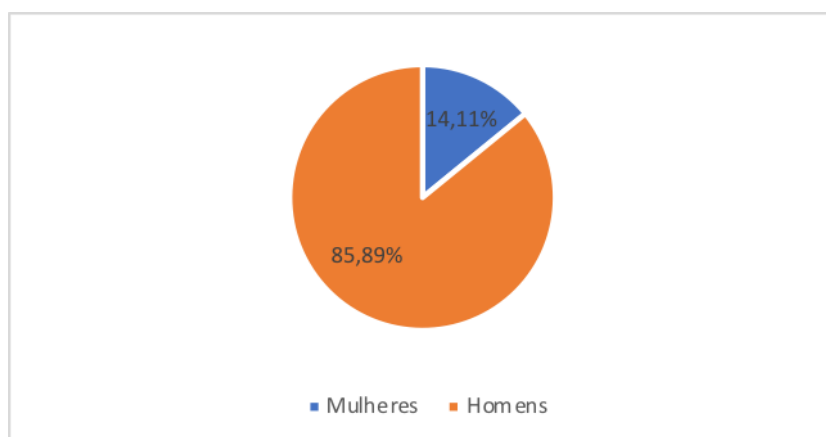
³⁶⁷ Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça – UF: AM-AMAZONAS, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

³⁶⁸ Cruzamento de dados por Cor/Raça – Gênero [Cruce de datos por Raza], TSE, 2020, at [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

Com relação aos resultados eleitorais, apenas 188 candidaturas indígenas foram eleitas, representando 0,28% do número total³⁶⁹. Vale ressaltar que, desse universo, 157 são homens, enquanto apenas 31 são mulheres³⁷⁰.

Das candidaturas afrodescendentes eleitas, 14,11% eram mulheres, enquanto 85,89% eram homens³⁷¹.

Candidaturas de pessoas afrodescendentes eleitas desagregadas por sexo



Igualdade na criação e registro de partidos políticos

Não existem regras específicas que permitam ou facilitem a criação e o registro de partidos políticos por parte dos povos indígenas ou afrodescendentes. Se observa que as candidaturas indígenas e de afrodescendentes recorrem aos partidos políticos tradicionais.

Igualdade no acesso ao sistema de financiamento político

Em junho de 2019, a deputada Benedita da Silva, também candidata a prefeita no Rio de Janeiro, formulou uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o financiamento das candidaturas de pessoas negras³⁷². A demanda era especificamente sobre a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)³⁷³. O TSE aceitou a consulta, estabelecendo que os partidos deveriam destinar recursos públicos para o financiamento de campanha³⁷⁴, assim como espaços gratuitos para propaganda de rádio e televisão, de forma proporcional à quantidade de candidatos/as negros/as registrados/as³⁷⁵. O TSE também estabeleceu que a medida entraria em vigor a partir das eleições presidenciais de 2022. Em resposta a uma ação, no entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a medida já valeria para as eleições de 2020³⁷⁶.

³⁶⁹ Ibidem.

³⁷⁰ Ibidem.

³⁷¹ Ibidem.

³⁷² TSE, 1 de novembro de 2020, "Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.", (Br.).

³⁷³ Ibidem.

³⁷⁴ Esta quota se aplica tanto aos fundos da FEFC quanto aos recursos do Fundo Partidário que se destinam às campanhas.

³⁷⁵ TSE, 1 de novembro de 2020, "Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.", (Br.).

³⁷⁶ STF, 29 de outubro de 2020, "Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF]", (738) (Br.).

A Missão felicita as decisões tomadas pelo TSE e STF. Identifica, porém, que ainda não há clareza suficiente sobre que tipo de sanção deve ser aplicada às partes que não cumpram a medida. Nesse mesmo sentido, sugere revisar o impacto prático que essa medida teve sobre os/as candidatos/as afrodescendentes.

Igualdade de acesso aos meios de comunicação

Não há medidas para garantir que os candidatos indígenas tenham espaço nos meios de comunicação impressos, rádio e televisão, que lhes permita competir em igualdade com as demais candidaturas.

VI. Participação na organização do processo eleitoral

Participação nos órgãos eleitorais permanentes

A Missão observou que o TSE realizou ações para gerar maior inclusão das minorias no debate público e político. Por exemplo, foi realizado um evento promovido pela *Escola Judiciária* do TSE sobre ações afirmativas em matéria eleitoral com o apoio da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), que contou com a participação de representantes de instituições públicas e da sociedade civil³⁷⁷.

Além disso, é importante mencionar que os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) têm promovido iniciativas para gerar espaços de encontro para as lideranças indígenas analisarem problemas e discutirem estratégias de forma a garantir os direitos dos cidadãos. Destaca-se o projeto *Inclusão Sociopolítica dos Povos Indígenas*, replicado em vários estados e municípios.

Participação nos órgãos eleitorais temporários

Não é possível verificar se membros de povos indígenas e afrodescendentes participam representativamente em órgãos eleitorais temporários, pois não há informações disponíveis a respeito, já que os formatos de registro não contêm a identificação cultural.

Participação na fiscalização da votação

Não há obstáculos legais à participação de indígenas e afrodescendentes como representantes ou fiscais dos partidos. No entanto, não há estatísticas oficiais sobre as pessoas que fizeram esse trabalho. Além disso, não é possível observar se os membros dos povos indígenas receberam capacitação adequada para realizar esse trabalho, pois não há informações oficiais disponíveis sobre o assunto.

Participação na observação eleitoral nacional

Não se verificou a existência de observação eleitoral nacional realizada por povos indígenas ou suas organizações.

VII. Recomendações

Pela primeira vez na história, os candidatos pardos e negros foram maioria nas eleições (50,05%).³⁷⁸ Em relação às candidaturas indígenas, esse número representou um aumento de mais de 85% em

³⁷⁷ Escola Judiciária Eleitoral (EJE), *Conferência Ações Afirmativas em Matéria Eleitoral – Por uma Cidadania Democrática*, (29 de novembro de 2020), <http://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=280>

³⁷⁸ Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em *Estatísticas-eleitorais* (Br.).

relação a 2016, no entanto, este grupo ainda representa apenas 0,4% dos concorrentes.³⁷⁹ Esses dados são agravados pelo contexto de discriminação e violência contra os povos indígenas no qual foram realizadas as eleições de 2020.

Levando em consideração o que foi dito anteriormente, a Missão recomenda:

Participação como eleitores

- Continuar com os esforços para incluir povos indígenas e afrodescendentes em processos eleitorais. Em particular, recomenda-se definir um plano de trabalho que inclua a autoridade eleitoral em todos os níveis territoriais, organizações da sociedade civil e membros das populações indígena e afrodescendente, a fim de coordenar ações contra a discriminação e a invisibilidade estrutural, de forma a fortalecer o exercício de seus direitos políticos.
- Fomentar a legislação e aprovação de medidas afirmativas ou de representação especial para garantir a inclusão dos povos indígenas e afrodescendentes nos órgãos de representação popular.

O Tribunal Superior Eleitoral compila os dados eleitorais desagregados por etnia, gênero e outras variáveis, permitindo o acesso às informações de forma simples e ordenada. No entanto, sugere-se:

- Incluir informações detalhadas por etnia sobre as percentagens de justificativas apresentadas para não comparecer à votação, de maneira a compreender se existe um componente étnico na abstenção eleitoral.

A Missão constatou que só havia a opção de votar em português e que o áudio, que era opcional, também estava disponível apenas neste idioma, o que implica uma barreira importante para o exercício do direito de voto. Sobre isso, a Missão recomenda:

- Gerar mecanismos alternativos para a inclusão de idiomas originários na promoção do voto dos povos e comunidades indígenas, especialmente aquelas comunidades que não possam fazê-lo na língua portuguesa.

Participação de povos indígenas e afrodescendentes como candidatos e candidatas

A Missão cumprimenta a implementação da cota racial para a distribuição de recursos de financiamento público. No entanto, ainda não há clareza suficiente sobre que tipo de sanção deve ser aplicada às partes que não cumprirem a medida. Assim, sugere-se:

- Definir mais precisamente as sanções para os partidos que não cumprirem com a cota racial para a divisão dos recursos públicos de financiamento.
- Estudar o impacto prático que essa medida teve sobre as candidaturas afrodescendentes, a fim de continuar explorando oportunidades de melhora.

Participação na organização do processo eleitoral

- Continuar e intensificar medidas antidiscriminatórias e de inclusão de indivíduos de povos indígenas e afrodescendentes dentro da estrutura da autoridade eleitoral, em todos os seus níveis territoriais.

³⁷⁹ Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em Estatísticas-eleitorais (Br.).

III. LISTA DA MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL



Missão de Observação Eleitoral - Brasil - Eleições Municipais - 15 e 29 de Novembro de 2020

	NOME	PAÍS	POSIÇÃO	GÊNERO
1	Agustín Espinosa	Uruguai	Chefe da Missão	M
2	Gerardo De Icaza	México	Diretor DECO	M
3	Ignacio Alvarez	Uruguai	Subchefe da Missão	M
4	Anja Brenes	Costa Rica	Coordenadora Geral	F
5	Luisa Ferreira	Colombia	Coordenadora de Metodologias	F
6	Paulina Chávez	México	Assessora de Imprensa	F
7	Yeruti Méndez	Paraguay	Especialista em Organização Eleitoral	F
8	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
9	Eduardo Rojas	México	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
10	Jaime Talancón	México	Especialista em Justiça Eleitoral	M
11	Martin Ferreiro	Argentina	Especialista em Financiamento Político	M
12	Ligia Blanco	Guatemala	Especialista em Gênero	F
13	Jaime Gajardo	Chile	Especialista em Participação de grupos Indígenas e Afrodescendentes	M
14	Cristian Patiño	Colômbia	Assessor Administrativo	M