



# OAS

More rights for more people

**ORGANIZATION OF AMERICAN STATES  
ELECTORAL OBSERVATION MISSION  
GENERAL ELECTIONS  
BRAZIL**

**October 7, 2018 (General Elections)  
October 28, 2018 (Second Round)**

**FINAL REPORT**

## TABLE OF CONTENTS

<b>I.</b>	<b>FINAL REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL</b> .....	<b>3</b>
1.	BACKGROUND.....	3
2.	GENERAL ELECTIONS ( <i>October 7, 2018</i> ).....	4
2.1	Preliminary visit.....	4
2.2	Pre-electoral stage.....	5
2.3	Election day .....	8
2.4	Post-electoral phase .....	9
3.	SECOND ROUND ( <i>October 28, 2018</i> ) .....	12
3.1	Pre-electoral phase.....	12
3.2	Election day .....	14
3.3	Post-electoral phase .....	14
4.	OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS BY TOPIC .....	15
4.1	Structure of the electoral justice system .....	15
4.2	Candidate registration .....	15
4.3	Disinformation .....	16
4.4	Freedom of expression and freedom of the press.....	17
4.5	Electoral roll.....	17
4.6	Electoral technology .....	18
4.7	Political financing .....	19
4.8	Political participation of women .....	20
4.9	Political participation of indigenous and Afro-descendent populations .....	21
4.10	Voting abroad .....	21
4.11	National electoral observation .....	21
5.	ACKNOWLEDGMENTS.....	22
<b>II.</b>	<b>ANNEXES (AVAILABLE IN PORTUGUESE)</b> .....	<b>23</b>
A	ELECTORAL ORGANIZATION .....	23
B	ELECTORAL TECHNOLOGY .....	39
C	ELECTORAL JUSTICE .....	57
D	POLITICAL ELECTORAL FINANCING.....	71
E	ACCESS TO INFORMATION AND FREEDOM OF EXPRESSION.....	85
F	POLITICAL PARTICIPATION OF WOMEN.....	94
G	POLITICAL PARTICIPATION OF INDIGENOUS AND AFRO-DESCENDENT POPULATIONS .....	101
<b>III.</b>	<b>MEMBERS OF THE MISSION</b> .....	<b>107</b>

## I. FINAL REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL<sup>1</sup>

### 1. BACKGROUND

On September 19, 2017, the General Secretariat of the Organization of American States (GS/OAS) received an official invitation from the Government of the Federative Republic of Brazil to deploy an electoral observation mission (EOM) for the general elections on October 7, 2018, and if applicable, the second round on October 28, 2018. On September 21, 2017, Secretary General Luis Almagro accepted the invitation and instructed the Department of Electoral Cooperation and Observation (DECO) of the Secretariat for Strengthening Democracy (SSD) to begin the necessary preparations and conduct the search for external resources to finance the mission. , On this occasion, the Secretary General appointed the former President of Costa Rica, Laura Chinchilla, to serve as Chief of Mission.

On December 11, 2017, the Minister President of Brazil's Superior Electoral Tribunal (TSE), Gilmar Mendes,<sup>2</sup> and the Secretary General of the Organization of American States, Luis Almagro, signed, in Washington, D.C., the agreement on the electoral observation process for the 2018 general elections. On August 23, 2018, the Minister of Foreign Affairs, Aloysio Nunes, and the Chief of Mission, Laura Chinchilla, signed, in Brasilia, the agreement making it possible for the Mission to carry out its work independently.

The Organization of American States, in its efforts to support the member states in their desire to strengthen their democratic institutions, deployed the first ever electoral observation mission in Brazil. This mission represented a historic opportunity to further the work of the OAS in one of the largest democracies on the continent.

All told, 147,306,275 Brazilians were eligible to vote in these elections; of which 500,727 were registered abroad. These voters elected the President and Vice President of the Republic, twenty-seven (27) governors and vice governors of all of the states of the federation and the Federal District, five hundred thirteen (513) federal deputies, fifty-four (54) senators,<sup>3</sup> and one thousand fifty-nine (1,059) deputies in the states and the Federal District.

Thirteen presidential candidates competed in the elections: Jair Bolsonaro<sup>4</sup> (PSL), Fernando Haddad<sup>5</sup> (PT), Ciro Gomes<sup>6</sup> (PDT), Marina Silva<sup>7</sup> (REDE), Geraldo Alckmin<sup>8</sup> (PSDB), Henrique

---

1. A summary of this report was read by the Chief of Mission, Laura Chinchilla, to the Permanent Council of the Organization of American States, at the meeting held on March 6, 2019.

2. Gilmar Mendes, Minister President of the Superior Electoral Tribunal for the period lasting from May 12, 2016 to February 6, 2018.

3. Pursuant to Article 46 Section 2 of the Federal Constitution of Brazil, in the 2018 elections, 54 of 81 senators were elected (2/3 of the Senate of the Republic).

4. Coalition: "Brasil acima de tudo, Deus acima de todo [Brazil above everything, God above everyone]" made up of the Partido Social Liberal [Social Liberal Party] (PSL) and the Partido Renovador Trabalhista Brasileiro [Brazilian Labour Renewal Party] (PRTB).

5. Coalition: "O povo feliz de novo [The people happy again]," made up of the Partido dos Trabalhadores [Workers' Party] (PT), Partido Comunista do Brasil [Communist Party of Brazil] (PcdoB), and the Partido Republicano da Ordem Social [Republican Party of the Social Order] (PROS).

6. Coalition: "Brasil soberano [Sovereign Brazil]," made up of the Partido Democrático Trabalhista [Democratic Labour Party] (PDT) and Avante [Forward].

7. Coalition: "Unidos para Transformar o Brasil [United to Change Brazil]," made up of Rede Sustentabilidade [Sustainability Network] (REDE) and the Partido Verde [Green Party] (PV).

8. Coalition: "Para unir o Brasil [To Unite Brazil]," made up of the Partido da Social Democracia Brasileira [Brazilian Social Democracy Party] (PSDB), Democratas [Democrats] (DEM), Partido Progressista [Progressive Party] (PP), Partido Popular Socialista [Socialist People's Party] (PPS), Partido da República [Party of the Republic] (PR), Partido Republicano Brasileiro [Brazilian Republican Party] (PRB), Partido Social Democrático [Social Democratic Party] (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro [Brazilian Labour Party] (PTB), and Solidaridade [Solidarity] (SD).

Meirelles<sup>9</sup> (MDB), Álvaro Dias<sup>10</sup> (PODE), Ghilherme Boulos<sup>11</sup> (PSOL), João Amoêdo<sup>12</sup> (NOVO), Cabo Daciolo<sup>13</sup> (PATRI), Vera Lúcia<sup>14</sup> (PSTU), José Maria Eymael<sup>15</sup> (DC), and João Goulart Filho<sup>16</sup> (PPL).

In the first round of elections on October 7, no single candidate for President or Vice President of the Republic obtained an absolute majority of the valid votes. Consequently, the Superior Electoral Tribunal (TSE) ordered that a second round be held between the two most-voted candidates on October 28, 2018.<sup>17</sup> The second presidential round was thus a runoff between Jair Bolsonaro of the “*Brasil acima de Tudo, Deus acima de Todos* [Brazil above everything, God above everyone]” coalition, which had obtained 46.03% of the votes in the first round, and the candidate Fernando Haddad of the “*O Povo Feliz de Novo* [The People Happy Again]” coalition, which had obtained 29.28%.

The OAS employed 83 experts and observers in the two deployments for the first and second electoral rounds. In both rounds, the Mission observed voting by Brazilians abroad in Buenos Aires, Mexico City, Montreal, Paris, Santiago, and Washington, D.C. For the first round, the Mission was made up of 41 experts of 18 different nationalities, who were deployed in 12 of the country’s states and in the Federal District. For the second round, the Mission continued with the work it had done in the first round, with 30 experts of 17 different nationalities, who were deployed in 11 of the country’s states and in the Federal District.

After each election, the Mission presented its preliminary reports at a press conference, held on October 8 for the first round and October 29 for the second round. This document is the Mission’s final report. It supplements the prior reports and expands upon their recommendations, in order to help improve the Brazilian electoral system.

## **2. GENERAL ELECTIONS (October 7, 2018)**

### **2.1 Preliminary visit**

The Chief of Mission, Laura Chinchilla, made a preliminary visit to the country from August 21 to August 24, 2018, and held meetings with the President of the Federative Republic of Brazil, Michel Temer; the Minister of Foreign Affairs, Aloysio Nunes; the President and Vice President of the Superior Electoral Tribunal, Rosa Weber and Luis Roberto Barroso; the President and Vice President of the Federal Supreme Court (STF), Cármen Lúcia and José Dias Toffoli; the Deputy Prosecutor General of the Republic, Humberto Jacques; as well as representatives of political parties, namely, the Partido dos Trabalhadores (PT), Rede Sustentabilidade (REDE), and the Partido Democrático Trabalhista (PDT); and the former President of the Republic, Fernando Henrique Cardoso.

---

9. Coalition: “*Essa é a solução* [This is the solution],” made up of the Movimento Democrático Brasileiro [Brazilian Democratic Movement] (PDB) and the Partido Humanista da Solidaridade [Humanist Party of Solidarity] (PHS).

10. Coalition: “*Mudança de verdade* [True change],” made up of PODEMOS [WE CAN] (PODE), Partido Social Cristão [Social Christian Party] (PSC), Partido Republicano Progressista [Progressive Republican Party] (PRP) and the Partido Trabalhista Cristão [Christian Labour Party] (PTC).

11. Coalition: “*Vamos sem medo de mudar o Brasil* [Let’s go without fear of changing Brazil],” made up of the Partido Socialismo e Liberdade [Socialism and Freedom Party] (PSOL) and the Partido Comunista Brasileiro [Brazilian Communist Party] (PCB).

12. Coalition: “*Novo* [New],” made up of the Partido Novo [New Party] (NOVO).

13. Coalition: “*Patriota* [Patriot],” made up of the Partido Patriota [Patriot Party] (PATRI).

14. Coalition: “*PSTU*,” made up of the Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados [Unified Workers’ Socialist Party] (PSTU).

15. Coalition: “*Democracia Cristã* [Christian Democracy],” made up of the Partido Democracia Cristã [Christian Democracy Party] (DC).

16. Coalition: “*PPL*,” made up of the Partido Pátria Livre [Free Homeland Party] (PPL).

17. Federal Constitution of Brazil, Article 77, Sections 2 and 3.

As this was the first electoral observation mission to Brazil, this visit served as an opportunity for the OAS to establish initial contact with the relevant stakeholders in the electoral process. The meetings allowed the Chief of Mission to learn firsthand about the various stakeholders' concerns with regard to the elections and the progress being made.

Of note among the issues addressed by the Mission were the political-electoral reforms, which made substantial changes to the regulations on political financing. These changes included the creation of a special campaign finance fund, the establishment of campaign spending limits, and the prohibition on contributions from legal entities.

The Mission was also informed firsthand about the uncertainty around former President Luiz Inácio Lula Da Silva's registration as a candidate.<sup>18</sup> The Chief of Mission held meetings with members of the ex-president's team of attorneys and PT authorities to learn about the particularities of the case. The Mission received information about the registration process and heard concerns about the consequences of the decision to be made. A significant sector of the population was frustrated about the proximity of the elections and the simultaneous lack of a legal decision on the development of the electoral campaign.

The Mission also received two complaints from civil society, and took note of some political parties' concern about the use and operation of electronic ballot boxes in the elections, discussed in various media outlets. The political context was marked by requests for implementation of the "printed vote,"<sup>19</sup> an initiative that was voted on in the National Congress and suspended by the STF.

On this topic, the Mission held meetings with TSE authorities and their information technology team to openly discuss the particularities of electronic voting in order to gain a full understanding of it. It also learned about the progress on and the logistical and human efforts made towards organizing the elections, both domestically and abroad.

## **2.2 Pre-electoral stage**

On September 28, 2018, the electoral observation mission was deployed to observe the October 7 elections. Mission experts analyzed key aspects of the electoral process, such as organization, electoral technology, campaign finance, women's political participation, access to the media and freedom of expression, the electoral justice system, and the participation of indigenous and Afro-descendent populations.

The Mission leadership held additional meetings with electoral and government authorities, political parties and candidates, civil society representatives, academics, and the diplomatic community during its second visit to the country. On this occasion, they visited Brasília, San Pablo, and Río de Janeiro to learn about the technical aspects and the stakeholders' various opinions of the elections. To do so, meetings were held with authorities of the Regional Electoral Tribunal (TRE) from San Pablo and Río de Janeiro, which also provided an opportunity to learn about the details of the regional organization of the elections, such as training sessions for polling station workers, the process of loading the data from the electronic ballot box, the sealing process, and the candidacy and voter registration processes.

---

18. Former President Luiz Inácio Lula Da Silva, "O Povo Feliz de Novo" coalition candidate for President of the Republic in the 2018 general elections. During the Organization of American States's preliminary visit to the country, the electoral authorities had not yet definitively established the legal status of his candidacy.

19. Printed Vote (not implemented for the 2018 general elections): Although the reform introduces an article that provides for having the votes printed at the electronic ballot boxes, the STF decided to suspend it, arguing that the printed vote goes against the principle of voters' anonymity and would be logistically impossible to implement.

The Mission leadership also met with various political candidates and their campaign teams, including: Alvaro Dias, the candidate for president from the “Mudança de verdade [True change]” coalition; Manuela D’Avila, the candidate for vice president from the “O povo feliz de novo” coalition; Ana Amélia, the candidate for vice president from the “Para unir o Brasil [To unite Brazil]” coalition; and Moisés Jardim, the chair of the Novo party. These candidates expressed their opinions on various electoral campaign issues. During the visit to Rio de Janeiro, the Mission attended the final pre-election presidential debate<sup>20</sup> at the “TV Globo” private television network studios.

### **CANDIDATE REGISTRATION**

Since municipal elections of 2016, the candidate registration deadline was pushed back from July 5 to August 15, which cut the time allotted for candidacies judicial examination in half; as the candidacies had to be judged until September 17, the date from which it was possible to upload the names of the candidates to the electronic ballot boxes. The Mission observed that, due to the shortened review period, there were cases of candidacies declared ineligible after they had already been uploaded to the ballot boxes, as well as cases of candidates declared ineligible in the first instance who were removed from the ballot before the decision of the higher tribunal had been disclosed.

In addition, the Mission observed that, as shown on the electoral calendar, the candidacy review period took place at the same time as the campaign. This overlap resulted in some candidates starting to campaign before they knew whether or not they could indeed participate in the elections. The highest-profile cases occurred in the contest for Governor of Rio de Janeiro and, at the federal level, over the candidacy of former President Luiz Inácio Lula Da Silva, of the PT.

Although the uncertainty about the candidacies led to unease among the candidates and citizens, the Mission confirmed that the electoral authority did guarantee the political parties the right to replace those candidates declared ineligible before election day. The Tribunal thus ensured that all coalitions and parties would be able to participate; as was the case of the PT, which replaced its initial contender with Fernando Haddad.

### **VOTER REGISTRATION**

The electoral authority has several procedures for continuously administering and maintaining the electoral roll, including the process for first-time registrations, review of the electorate, and the biometric registration since 2008. The use of biometrics is one element of the modernization of the Brazilian electoral roll.

According to regulations, a voter’s registration may be revoked if the elector fails to vote in three consecutive elections, pay the fines incurred, or justify their absence by the established deadlines.

The electoral justice system<sup>21</sup> also establishes mandatory reviews of the biometric update to the electoral roll in some municipalities through plans proposed by each state’s regional electoral tribunals.

For this election cycle, the deadline for regularizing voter status was May 9, 2018. Pursuant to Brazilian legislation, citizens who did not do so were automatically disqualified from voting.<sup>22</sup>

---

20. Held by the private television network “TV Globo” on October 4, 2018, at 10:00 pm.

21. In Brazil, the electoral justice system has authority over the elections.

22. Electoral Code (Law No. 4737/65). Article 71. Grounds for cancellation: V - not voting in 3 (three) consecutive elections.

The Mission was informed that 3,368,447 voter IDs<sup>23</sup> were revoked,<sup>24</sup> which led the Partido Socialista Brasileiro (PSB) to file a constitutional demand with the STF.<sup>25</sup> At the plenary meeting held on September 26, 2018, the STF, by majority vote, judged the demand to be without grounds, giving force to the regulations that authorize revocation of the voter certificate for electors who did not respond to the call for mandatory biometric registration.<sup>26</sup>

Therefore, electors in the constituencies subject to the specified procedure who had not biometrically updated their registration had their voter certificates revoked. In anticipation of this situation, the TSE implemented several mass campaigns—in various media outlets, on social media networks, at information points in urban areas, and in pamphlets, messages on public utility bills, etc.—to publicize the deadlines and the procedures for citizens to follow in order to biometrically update their registrations.

Although some political stakeholders publicly questioned the revocation of the voter certificates, the EOM confirmed that the measure was in compliance with Brazilian regulations. The Mission has ruled out the idea that the revocations were politically motivated; the action did not have partisan aims.

## VIOLENCE

The Mission observed with concern the polarization and aggressiveness of the campaign, manifested not only in the rhetoric used but also in physical assaults, such as the attack on presidential candidate and now-President of the Republic Jair Bolsonaro.<sup>27</sup> The then-contender was stabbed in Minas Gerais during a rally prior to the general elections. As a result of the attack, he was unable to campaign in public spaces.

Acts of violence against regional candidates<sup>28</sup> and supporters of various political parties were also registered,<sup>29</sup> as were digital and physical threats against journalists and groups of women behind the #EleNão campaign.

---

23. Voter ID (called “*título de eleitor*” in portugues): Document that confirms the citizen’s registration to vote and includes the registration number, electoral district, and polling place.

24. The TSE informed the Mission about the revoked voter registrations by state in the document “Informação nº 70 AGES/GAB-DG.”

25. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 541, in which the Partido Socialista Brasileiro (PSB) requested that electors whose certificates had been revoked since they had not completed the biometric registration be authorized to vote. Resolution of the STF available at:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=390875>

26. TSE Resolution No. 23,440/2015.

27. The “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” coalition candidate, Jair Bolsonaro (PSL), was stabbed on September 6, 2018, during a campaign rally in Juiz de Fora in the state of Minas Gerais. Bolsonaro was removed by the federal police and transferred to the Hospital Santa Casa de Misericórdia, where he underwent surgery and spent over three weeks recovering.

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

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

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

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

The EOM also observed with concern that some candidates resorted to speeches full of racist, misogynist, and homophobic stereotypes. These strategies polarized the political debate and shifted the focus of discussion. The Mission emphatically rejects all types of offensive discourse and laments the lack of respectful, constructive, and proactive dialogue from all of the political actors during the campaign period.

## **FREEDOM OF EXPRESSION**

The OAS/EOM considers some expressions used during the campaign to have a discriminatory, exclusionary tone. With a view to the second round, the Mission called on the contenders to center their campaigns on making proposals to the citizens instead of discrediting or stigmatizing their opponents. The Mission feels that the debates have proven to be an appropriate venue for the candidates to discuss the main components of their programs in a positive way and with respect for the diversity of opinions.

Following the reforms that were implemented for these elections, several political stakeholders indicated that the reduction in the time allotted for election advertising, together with the restrictions on spending and use patterns, negatively impacted the potential for new candidates to come forward and favored traditional candidates and parties or majority alliances.

Furthermore, the Mission observed that during the process several political stakeholders filed petitions with the electoral authorities to demand media coverage or to block the publication of content they considered to constitute privileged treatment of a candidate or political faction. In deciding on these petitions, the TSE carefully balanced the candidates' rights to freedom of speech and the guarantees of access to the media.

### **2.3 Election day**

On election day, OAS observers visited a total of 390 balloting stations at 130 electoral centers in 12 of the country's states and the Federal District. The Mission was also present at the TSE's count verification room and at the Integrated Electoral Center of Command and Control. The EOM applauded the creation of the Command Center, which helped coordinate efforts among the different institutions involved in the security of the election.

As the election began, the Mission observed that the installation of the voting machines and the printing of the *zerésima*—a document indicating that no votes had yet been counted—occurred without problems and within the established deadlines, which allowed for the the balloting stations observed to open at the scheduled time. No problems with the voting machines were reported at any of the 390 stations that the Mission observed.

Information provided by the TSE indicates that 45% of all balloting station officers were volunteers.<sup>30</sup> The EOM acknowledges the work of all those involved in managing the stations and, in particular, applauds the civic commitment of those citizens who volunteered to discharge that important task.

The Mission observed that some balloting stations encountered difficulties with the biometric identification procedures. This did not, however, prevent the electors from casting their votes. As per the preestablished procedures for such cases, polling station presidents are to activate the voting machine using their own fingerprint after confirming the voter's identify by asking for his or her ID document and date of birth.

---

30. The TSE's *Mesários Voluntários* program, created in 2014, aims to encourage volunteers willing to serve as polling station officials. Information available at: <http://www.tse.jus.br/eleitor/mesario/programa-mesario-voluntario>. Access date: February 20, 2019.



The OAS observers reported large numbers of voters at the voting centers, with long queues at 55% of the stations they observed; however, they also noted the low presence of political party monitors. Election day, however, transpired calmly and no major incidents were reported. The Mission acknowledges that all the stations it observed gave priority to older persons, pregnant women, women accompanied by children, and persons with disabilities.

At the close of voting, the OAS observers monitored the transmission of results from the transmission centers to the counting centers of the Regional Electoral Tribunals (TREs). The first official results for the Presidential election were released shortly after 7 p.m. and, two and a half hours later, results had been received from 97.4% of the country's polling stations.

Once the vote totals had been consolidated, the high number of simultaneous consultations caused delays in accessing the electoral results website. It is worth mentioning that the public also had other channels for accessing information on results using smartphones. It is important to note that, in spite of the delays in accessing the results web page, at no time was the flow of information or consolidation of results affected.

In addition, during the first round delays were reported in publishing results from the states of São Paulo, Rio de Janeiro and Minas Gerais in the south-east region. According to the electoral authority, the delay was due to the high levels of data traffic from the TREs to the TSE over the internal data-handling system. The TSE took appropriate steps to reduce the number of consultations sent to the TREs' internal databases. Most importantly, the delays that arose did not affect the smooth delivery of the results reports.

The Mission is grateful for being afforded access to all the information it sought from the Brazilian authorities and for being given details on the processing of results in a timely fashion. The Mission saw that the processing and publication of the results occurred transparently and in the presence of electoral authorities, party representatives, and international observers.

## **2.4 Post-electoral phase**

The TSE finished the general election vote count at 9:20 p.m. on Monday, October 8.<sup>31</sup> Of the 147,306,275 eligible voters, 117,364,654 (79.67%) went to the polls and cast votes. Invalid votes totaled 6.14%,<sup>32</sup> and votes left blank accounted for 2.65%.<sup>33</sup> The EOM notes that the use of technology allowed for the swift publication of the electoral results, providing the public with certainty and tranquility as precise, official figures were released two hours after the last polling stations closed in the Acre and Amazonas regions.<sup>34</sup>

---

31. Superior Electoral Tribunal, Press Release, October 9, 2018. Available at: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/concluida-totalizacao-de-votos-do-1o-turno-das-eleicoes-2018>. Access date: February 20, 2019.

32. Result of the General Election: 7,206,222 invalid votes.

33. Result of the General Election: 3,106,937 votes left blank.

34. According to Brazilian law, electoral results are not to be released until all the polling stations have closed. Although polling stations are to be kept open from 8 a.m. to 5 p.m., because of the different time zones in Brazil (Universal Coordinated Time (UTC) -5 in Acre and Amazonas) results can only be announced after 7 p.m. Brasilia time.

### Results of the Presidential Election<sup>35</sup>

Candidate	Party	Percentage of votes received
Jair Bolsonaro	PSL	46.03%
Fernando Haddad	PT	29.28%
Ciro Gomes	PDT	12.47%
Geraldo Alckmin	PSDB	4.76%
João Amoêdo	NOVO	2.5%
Cabo Daciolo	PATRIOTA	1.26%
Henrique Meirelles	MDB	1.20%
Marina Silva	REDE	1.00%
Álvaro Dias	PODE	0.80%
Guilherme Boulos	PSOL	0.58%
Vera Lúcia	PSTU	0.05%
Jose Maria Eymael	DC	0.04%
João Goulart Filho	PPL	0.03%

Since none of the candidates for President and Vice President of the Republic obtained an absolute majority of the valid votes, the Superior Electoral Tribunal (TSE) ordered a run-off vote between the two leading candidates on October 28, 2018.<sup>36</sup> The presidential second round was held between candidate Jair Bolsonaro of the coalition “Brazil Above Everything, God Above Everyone,” and candidate Fernando Haddad of the coalition “The People Happy Again.”

Brazilian law requires second round run-off votes for all executive elections in which no candidate secures an absolute majority of the vote,<sup>37</sup> including elections for state governors. Thirteen (13) states elected governors in the first round (Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, and Tocantins).

A second-round gubernatorial election was held on October 28 in fourteen (14) federative units: Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Sul, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Roraima, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, and the Federal District.<sup>38</sup>

Of the 54 seats up for election in the Senate of the Republic,<sup>39</sup> 46 were new Senators in the 2018 general election.<sup>40</sup> This meant a turnover rate of 85%, the highest in the country’s history.<sup>41</sup> Upon reconvening in 2019, it will comprise 81 senators from 21 different parties.

35. Results of the presidential election by candidate: Jair Bolsonaro, 49,277,010; Fernando Haddad, 31,342,051; Ciro Gomes, 13,344,371; Gerardo Alckmin, 5,096,350; João Amoêdo, 2,679,745; Cabo Daciolo, 1,348,323; Henrique Meirelles, 1,288,950; Marina Silva, 1,069,578; Álvaro Dias, 859,601; Guilherme Boulos, 617,122; Vera Lúcia, 55,762; José María Eymael, 41,710; and João Goulart Filho, 30,176.

36. Federal Constitution of Brazil, Article 77, paras. 2 and 3.

37. Federal Constitution of Brazil, Article 28, as provided for in Article 77.

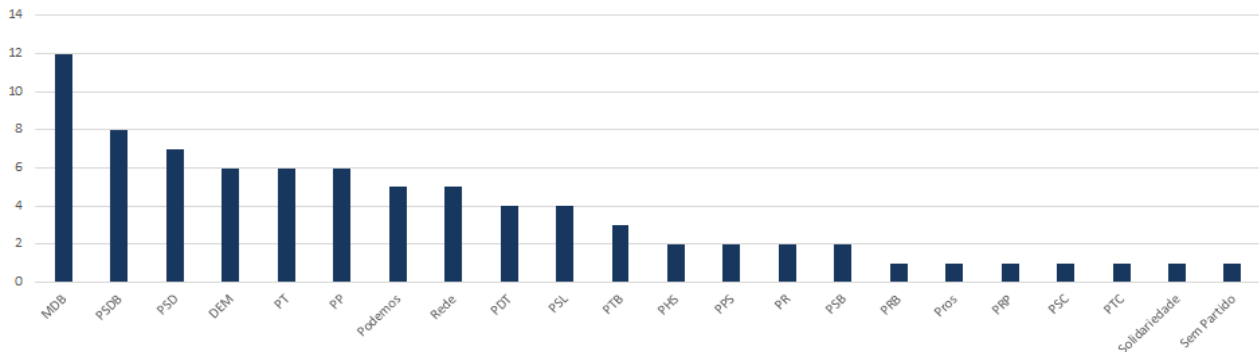
38. Superior Electoral Tribunal, Press Release, October 9, 2018. Available at: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/concluida-totalizacao-de-votos-do-1o-turno-das-eleicoes-2018>. Access date: February 20, 2019.

39. Federal Constitution of Brazil, Article 46, para. 2, provides that in the 2018 electoral process, 54 of the 81 senators are to be elected (two thirds of the total strength of the Senate).

40. Federal Senate, Senate News, October 8, 2018. Available at: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Access date: February 20, 2019.

41. Federal Senate, Senate News, October 8, 2018. Available at: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/eleicoes-senado-tem-a-maior-renovacao-da-sua-historia>. Access date: February 20, 2019.

Senators by political parties: 2019–2022 legislature<sup>42</sup>



The Mission notes that the presence of women in the Federal Senate remains low. Of the 54 newly elected seats, only seven will be held by women; as a result, for the 2019–2023 period, 14.8% of the Federal Senate’s members will be women. The Mission found that Brazil was among the Hemisphere’s countries with the lowest proportion of women in its legislature (below 20%), meaning that they are clearly underrepresented in decision-making forums.

In Brazil, seats in the Chamber of Deputies are assigned proportionally by means of open lists, with voters able to vote directly for a candidate, a party, or a coalition.<sup>43</sup> The Mission noted that in the 2018 electoral process, only 27 of Brazil’s 513 federal deputies, 5.26% of the total, secured the necessary votes—in other words, depended exclusively on their own vote numbers—to get elected. The remaining 486 deputies were elected by votes cast for the parties or coalitions they represented.

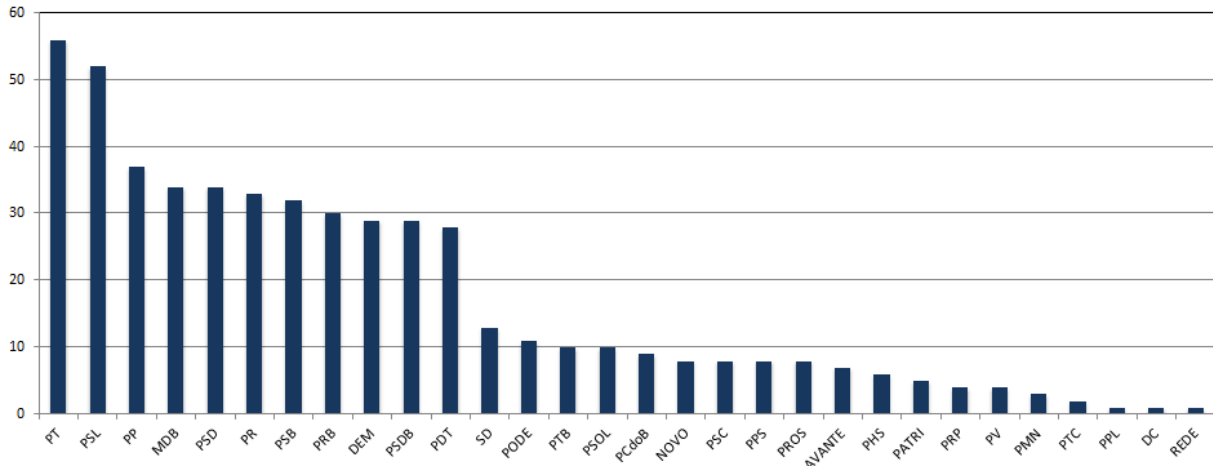
Of the 513 seats up for election, 244 were won by new members, resulting in a turnover rate of 47.37%,<sup>44</sup> the highest for the body in the past 20 years. The number of parties represented in the Chamber rose from 25 to 30.

42. Chart: Senators by political parties – 2019–2022 legislature: prepared by the authors based on Federal Senate source. Available at: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Access date: February 20, 2019.

43. To calculate the seats won by each party, *electoral ratios* and *party ratios* are used. The *electoral ratio* determines the number of votes needed to secure a seat. It is defined as the total number of valid votes divided by the number of seats up for election. The *party ratio* is the number of seats that each political party or coalition obtains. The number of valid votes obtained by each party or coalition is divided by the electoral ratio. Thus, the calculations for assigning seats first into account the valid votes for each group and, subsequently, the candidates with the largest number of votes in each party in order to define the allocation of seats. Superior Electoral Tribunal, Electoral Judicial School, *Revista EJE* No. 5 Year 3, “How the proportional system works.” Available at: <http://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>. Access date: February 12, 2019.

44. Chamber of Deputies - October 8, 2018. Available at: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564034-CAMARA-TEM-243-DEPUTADOS-NOVOS-E-RENOVACAO-DE-47,3.html>. Access date: February 12, 2019.

Federal deputies by parties: 2019–2022 legislature<sup>45</sup>



With these results, women members account for 15% of the Federal Chamber of Deputies. Only 77 of the 513 seats will be occupied by women, a figure that underscores the low effectiveness of the gender quota, which stipulates that parties must allocate at least 30% of their candidacies to women. In spite of the efforts made for the 2018 general election, Brazil remains among the lowest ranking countries in terms of the percentages of women elected to the legislature. Both the regulatory changes to the campaign finance rules and the quotas for including women on candidate lists proved to be inadequate.

### 3. SECOND ROUND (October 28, 2018)

For the second round, the EOM/OAS was comprised of 30 experts representing 17 nationalities, who were deployed in the Federal District and in 11 of the country's states. In addition, as in the first round, six people monitored the voting of Brazilians abroad in Buenos Aires, Mexico City, Montreal, Paris, Santiago, and Washington, DC. The Mission's experts, who continued with the work carried out for the first round, included specialists in electoral organization, electoral technology, media access and freedom of expression, political analysis, and statistics.

To gather information on the second round, the Mission's specialists held meetings at the federal and local levels with authorities and technicians of the Superior Electoral Tribunal and the Regional Electoral Tribunal, government authorities, the Public Prosecution Service, academics, representatives of civil society, the diplomatic community, political parties, campaign teams, and candidates.

With regard to the latter groups, in order to hear all opinions and views relating to the electoral process and in keeping with the OAS international observation methodology followed in all mission deployments, the Mission sought to meet with the largest possible number of political actors. On this occasion, the EOM met with presidential candidate Fernando Haddad and vice presidential candidate Manuela d'Ávila of "O Povo Feliz de Novo" coalition on October 25 in the city of São Paulo, and it spoke by telephone with members of the campaign team of candidate Jair Bolsonaro of the "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos" coalition prior to the elections.

#### 3.1 Pre-electoral phase

The Mission noted how in these elections the campaign focused more intensely on the internet than on traditional media. It heard concerns expressed by different actors regarding the significant spread

45. Chart: Federal deputies by parties, 2019–2022 legislature: prepared by the authors based on Chamber of Deputies source, available at: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564822-DIVERSIDADE-PARTIDARIA-DA-CAMARA-EM-2019-SE-REPETIRA-NOS-GOVERNOS-ESTADUAIS.html>. Access date: February 12, 2019.

of fake news, particularly during the second round, which also involved the institutions and the electoral system.

In that context, the Mission applauds the joint efforts of the Superior Electoral Tribunal, media, online platforms, and civil society to combat the dissemination of such content through fact-checking initiatives. It also appreciates the role played by the country's media in providing critical coverage of disinformation and propaganda as part of their news services. The dissemination of truthful information is the most effective tool to combat fake news.

The EOM had first-hand experience of the initiative of the Comprova project undertaken by more than 20 of the country's media outlets to combat disinformation on social networks during the electoral campaign. Given the size of the phenomenon and the lack of practical experience in dealing with it, various electoral process stakeholders said fake news was a cause for concern.

Although the phenomenon had already been seen in electoral processes elsewhere, Brazil's elections presented novel challenges, such as the use of private messaging systems for the mass dissemination of disinformation. The fake news phenomenon took place against the backdrop of sustained growth in internet use, with almost 60% of the Brazilian population active on the internet in 2016.<sup>46</sup> During the electoral process, in accordance with the authority granted to them by electoral law,<sup>47</sup> the electoral tribunal ordered the removal of internet content they deemed defamatory.

The Mission regrets the irresponsible use that several political sectors made of these tools which, when used positively, can contribute to exchanges of information between candidates and voters and assist electoral authorities in bringing the population into closer contact with the electoral process.

Anticipating the possibility of misuse of social networks, on December 7, 2017, the Superior Electoral Tribunal created a Consultative Council on Internet and Elections.<sup>48</sup> The Council was established with the purpose of conducting research and studies into election rules and the influence of the internet on elections, with a particular focus on the risk of the dissemination of fake news and the use of web robots (bots) to spread false information. It is also charged with issuing opinions on matters placed before it by the President of the TSE, and with proposing actions and targets for improving the regulatory framework.<sup>49</sup> The Council comprises representatives of the electoral tribunals, the Brazilian army, civil society, and the federal government.<sup>50</sup>

The Mission also applauds the preventive campaigns and studies on the use of social networks in electoral processes carried out by other civil society actors, such as the Digital Democracy Unit of the Getúlio Vargas Foundation (FGV).<sup>51</sup>

---

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

47. Elections Law (Law No. 9.504/1997). Art. 57-D.

48. TSE order No. 949/2017.

49. Reuters, December 11, 2017, "TSE creates group to monitor fake news." Available at <https://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKBN1E529F-OBRDN>. Access date: February 13, 2019.

50. TSE order No. 949/2017. Art. 1.

51. Digital Democracy Unit of the Getúlio Vargas Foundation (FGV): conducted weekly monitoring exercises of the public debate on social networks and published impact reports about disinformation during the electoral campaign and the election.

### 3.2 Election day

For the second round, the OAS observers visited 392 polling stations at 121 voting centers in 11 of the country's states and the Federal District. All of the stations observed by the Mission opened on time following the installation of the voting machines and the printing of the *zerésima*.<sup>52</sup>

As during the October 7 election, the Mission detected low attendance by political party monitors throughout the day. According to data collected by the Mission, 73% of the stations observed were without party representatives at the start and close of voting. The EOM also noted the absence of national observers, a mechanism that is not specifically provided for bylaw<sup>53</sup>. The Mission reiterates the importance of party and civil society engagement in monitoring the different stages of the electoral process.

As also occurred during the general election, the Mission saw that the fingerprint readers used at the balloting stations on occasions had difficulties to confirm the identities of voters seeking to cast their ballots. In such cases, the Mission saw that station presidents had to activate the machines for voters who were not recognized by the biometric readers. This was done in accordance with the procedures established beforehand by the electoral authorities, and the right to vote of people registered at the corresponding electoral section was assured.

During the election, the Mission also visited the Integrated Electoral Center of Command and Control and the National Center of the Public Security System,<sup>54</sup> interinstitutional coordination offices that monitor security conditions and public order throughout the country. The Mission applauds the implementation of the interinstitutional initiative that involved, among other agencies, the TSE, the Federal Police, the Ministry of Public Security, and the Electoral Prosecution Service.

At the close of voting at all the stations observed, the results stored in the machines were printed without problems. Afterwards, OAS observers followed the transmission of the results and their subsequent tallying at the Regional Electoral Tribunals.

For the second round, the TSE took the necessary steps and selected a new company,<sup>55</sup> which improved the capacity of the data infrastructure for publishing the results and ensured that a greater number of citizens had continuous and simultaneous access during election day.

The Mission saw that at 7 p.m. the results of more than 88% of the polling stations were available and that one hour later, results had been received from 99% of the stations, with more than 100 million votes counted. The EOM applauds, once again, the speed with which the TSE provided the public with reliable information.

### 3.3 Post-electoral phase

Jair Bolsonaro was elected President of the Federative Republic of Brazil with 55.13% of the votes cast in the second round.<sup>56</sup> Candidate Fernando Haddad obtained 44.87% of the popular vote.<sup>57</sup>

---

52. Document indicating that no votes have been counted at the time voting begins.

53. There are other types of inspections provided by art.1 of TSE Resolution 23.550/2017, involving other national actors (parties, coalitions, OAB and Public Ministry) of the various stages of the electoral process.

54. The Mission met with authorities including the Minister of Public Security, Raúl Jungmann; the Prosecutor General of the Republic, Raquel Dodge; the Federal Attorney General, Grace Mendonça; the Minister of State Chief of Staff for Institutional Security, Sergio Etchegoyen; and the Director General of the Federal Police, Rogerio Galloro.

55. The company hired as the content distribution network (CDN) to disseminate the results was changed. The contract was originally awarded to the Brazilian company BRCloud, which subcontracted the services from Amazon. In the second round, the Brazilian company BRCloud contracted the services of AKamai, another prestigious CDN service company.

56. Results of the second round: candidate Jair Bolsonaro obtained 57,797,847 votes.

57. Results of the second round: candidate Fernando Haddad obtained 47,040,906 votes.

In total, 454,490 polling stations were processed, in which 115,933,451 voters had participated, with a turnout rate of 78.70%. The system counted 104,838,753 valid votes, equal to 90.43% of the votes cast; 2,486,593 votes left blank (2.14%); and 8,608,105 invalid votes (7.43%).

The Mission congratulates the winning presidential team, comprised of Jair Bolsonaro and Hamilton Mourão, of the "*Brasil acima de tudo, Deus acima de todos*" coalition. The Mission also commends the presidential and vice-presidential candidates, Fernando Haddad and Manuela D'Ávila, on their recognition by the Brazilian people in the elections of October 28, 2018.

#### **4. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS**

The Mission acknowledges the trust placed in the electoral authorities by the Brazilian people. Faced with the challenge of organizing an enormously complex process—on account of the country's dimensions and the size of the electorate—the electoral authorities have demonstrated that they have a professional and robust voting system that enjoys great prestige in the Hemisphere. In that context, the Mission notes that in spite of the criticisms leveled at the voting machines, they proved to be an efficient tool that ensured, once again and as for the past 22 years, rapid and reliable results with lower rates of human error and the assurance of peaceful transfers of power.

The 2018 process was the first Brazilian election observed by the OAS, which gave it the opportunity to learn more about the characteristics of its electoral system and to discover its good practices. In order to help strengthen electoral processes in the country, the Mission offers a series of observations and recommendations based on its findings from the general election and the second round.

##### **4.1 Structure of the electoral authority**

The Mission noted that the agencies of the electoral authority are made up of members of different organs and courts of the judiciary, along with appointed lawyers who ensure a broad perspective on the matters they are called on to deal with. It should also be noted that the judges assigned to the electoral authority serve mandates of no more than four years. The EOM highlights that these characteristics encourage impartiality and diversity in the composition of the electoral authorities, which favors independent and predictable electoral processes.

##### **4.2 Candidate registration**

As a consequence of a legal change, the candidate registration deadline since 2016 municipal elections was extended from July 5 to August 15, thereby halving the time allocated for analysis and judgment of candidacies. Candidacies had to be judged by September 17, the date set for uploading the competing candidates' names into the voting machines. Because of the short deadline, there were cases of candidacies ruled ineligible after being uploaded into the machines, along with cases of candidates ruled ineligible at the first instance who were removed from the machines before their appeals had been resolved.

Together with this, the Mission noted that, in accordance with the electoral calendar, the period for analysis and judgment of the candidacies ran concurrently with campaigning. That meant that some candidates began their campaign activities without knowing that they would effectively be able to compete in the election.

When election day arrived, the EOM noted that there were candidates running whose registration had not yet been ruled on. During the electoral process, the lack of clarity regarding candidacies created uncertainty among both the candidates and the electorate.

To provide the electoral process with greater certainty and those participating in it with more legal security, the Mission suggests reviewing the deadlines set for the submission and approval of candidacies. The Mission therefore recommends considering carrying out legal oversight prior to the registration of lists and the start of campaigning, with adequate time beforehand for resolving any issues that may arise.

### 4.3 Disinformation

One of the most complex challenges raised by the electoral campaign was the dissemination of fake news; this involved followers of different political sectors, and was conducted through social networks and internet messaging services. While this phenomenon had already been seen in elections in other countries, Brazil's electoral process involved new challenges, such as the use of encrypted systems for the mass dissemination of disinformation.

In spite of Brazil's efforts to combat disinformation, the Mission saw that the proliferation of false information seen in the October 7 elections intensified in the run-up to the second round and spread to other digital platforms such as WhatsApp. The nature of this tool, an encrypted private messaging service, makes the already complex task of fighting the spread of fake news even more difficult.

The Mission notes positively the reaction of the electoral authorities, media, fact-checking agencies, and online platforms to this phenomenon. The Mission notes that the TSE adopted new initiatives, such as the launch of the new *Esclarecimentos* website to counter false information, at the same time as it stepped up its internal and external campaign to disseminate truthful information.

In addition, during a telephone meeting with the instant messaging platform WhatsApp held a few days before the second round vote, the company showed openness and a willingness to cooperate with the EOM. On that occasion, WhatsApp told the Mission of various steps it had taken to stem the spread of fake news, including a digital literacy campaign to raise public awareness about the importance of not sharing false information. Exchanges like that are valuable in the context of a Mission and it is important to continue working in collaboration to further such forms of cooperation.

According to information provided by the company, the measures it adopted included the deletion of hundreds of thousands of spam accounts and taking legal action to prevent the mass broadcast of messages by companies, in addition to banning the accounts of entities of that kind. The platform also has a mechanism for tagging forwarded messages, in order to clarify that the content was not written by the sender.

The Mission applauds the joint work of the electoral justice agencies and the digital platforms (Facebook, Twitter, Google, YouTube, and WhatsApp), along with the media and fact-checking agencies,<sup>58</sup> which made valuable efforts to identify and refute fake news. The Mission also underlines the important role of the media in providing critical coverage of disinformation as part of their news services.

Making progress in the fight against disinformation will require further development of the multisectoral approach and the inclusion of political parties, along with their members and supporters, who have the ethical responsibility of preventing the spread of fake news, defamation, and attacks. Likewise, the general public must also be critical of the information they receive and

---

58. The Mission thanks *Projeto Comprova* and the fact-checking agencies *Fato o Fake*, *Aos Fatos*, and *Lupa* for their cooperation. It also acknowledges the work of the Democracy Digital Unit of the Getúlio Vargas Foundation.



verify stories before sharing them. Accordingly, the Mission recommends promoting digital and media literacy with awareness campaigns and educational initiatives.

The TSE's Consultative Council on Internet and Elections (CCITE), comprising representatives of the electoral authority, the army, civil society, and the federal government, could serve as a permanent forum for different players to undertake a thorough study of the fake news phenomenon and its impact on electoral processes. The Council could also recommend actions to prevent and limit the reach of disinformation campaigns through permanent actions and not only during electoral periods. This is particularly relevant on account of anticipated technological changes such as deepfakes<sup>59</sup> and the growing penetration of digital technologies among the general population.

#### **4.4 Freedom of expression and freedom of the press**

According to information gathered by the Brazilian Investigative Journalism Association (ABRAJI), during 2018 there were more than 130 attacks on journalists, of which more than half took place during party and political rallies.

That figure includes incidents of targeted harassment, threats, and physical violence. The information provided to the Mission also describes dozens of attacks on journalists on social networks and digital platforms. Most of those cases involve the "undue exposure of a journalist's likeness": in other words, users share pictures of journalists and suggest that they support a given ideology and encourage others to attack them.

The Mission expresses its condemnation of attacks against media workers. As stated by the office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights,<sup>60</sup> acts of violence against journalists infringe not only those individuals' right to freely express opinions and ideas, but also the right of the public to seek and receive information, which is a matter of particular importance during elections.

#### **4.5 Electoral roll**

Article 14 of the Constitution of Brazil states that voter registration is obligatory for citizens aged between 18 and 70. Voter registration is a permanent process and citizens are required to report to a specific electoral office, depending on where they reside, to register.

Since 2008, registrations have involved biometric technologies so that voters can be identified by their fingerprints. At present, ten states have their entire electorate registered with biometrics, equal to almost 60% of all the country's voters. Alongside the permanent voter registration process, Brazil's electoral authorities conduct special reviews of the electoral roll. When this occurs, a voter is called to the registration center to update his or her record. Failure to report leads to the cancellation of registration, with which the voter will be unable to vote in elections until his or her situation is straightened out.<sup>61</sup>

Information given to the Mission by the TSE indicates that during the special review process carried out between 2016 and 2018, a total of 3,368,447 voter registrations were canceled.

This procedure is provided for by law and is intended to clear up the electoral roll by removing people who have died and those with duplicate entries. However, there is a real possibility of

---

59. A technique in which video and audio of a protagonist are manipulated to create a false narrative.

60. IACHR, *Violence against Journalists and Media Workers*, op. cit., para. 1

61. In an election year, special reviews of the roll must be concluded by March 31. After that date, however, citizens with canceled registrations have until May 9—the date when the roll is closed—to straighten out their situations. If they fail to do so, they must wait until registrations are reopened on November 5 to update their records.

citizens who are unaware of their obligation to update their records or who face difficulties in reporting to the registration center being disqualified from voting.

The Mission recommends that the competent authorities step up their efforts in the most affected regions to inform voters of their obligation of keeping their records up to date and, when necessary, to facilitate the transportation of voters to their registration centers.

#### **4.6 Electoral technology**

##### Electronic voting system

Brazil's electronic voting system was used for the first time in the municipal elections of 1996<sup>62</sup> and, since then, it has been used in a dozen other elections. Voting machines have been subjected to security testing by technology specialists from public agencies, political parties, and private institutions. The use of voting machines in Brazilian elections has, for 22 years, ensured rapid and reliable results, reducing human error and guaranteeing peaceful transfers of power.

Notable among the testing required under the electoral calendar is the Public Security Test (TPS - *in Portuguese*), in which a group of technology experts from outside the electoral authorities test the machines' protection mechanisms. The Mission applauds this exercise, which enables the authorities to identify potential vulnerabilities and to take actions to safeguard the system's different components.

In addition, on the eve of the election, the Regional Electoral Tribunals randomly select a sample of the machines and audit them to check they are operating within normal parameters. These polls were collected from polling stations the day before the elections and taken to public places defined by the TRE. On the day of the election, a simulated voting was made on paper ballots which counting was compared to the results typed at the electronic polls.

Although all these activities are public, attendance by party representatives is extremely low. The Mission recommends increasing the size of the sample used for the simulated vote, along with the duration and scope of the testing that makes up the Public Security Test (TPS – *in Portuguese*).

The EOM also suggests developing the legal mechanisms necessary to ensure the presence of technicians from the parties during the different stages of the machine verification procedure. In addition, it recommends forums for dialogue in which the authorities and party representatives can work together on the development of new measures to increase confidence in the system among all the players involved. To make progress in this direction, consideration could be given to certifying the voting machines in accordance with national and international rules and standards, for example.

##### Biometrics

Since 2008, the Brazilian electoral justice system has been working to establish a biometric electoral roll through which voters can be identified by fingerprint scans. According to figures given to the Mission by the TSE, of the 147,306,275 voters registered for the 2018 elections, 59% had biometric voter IDs, and it is hoped that the figure will reach 100% of the electoral roll for the 2022 elections. The Mission applauds the adoption of this technology and recognizes its usefulness in preventing duplicate entries in the electoral roll and cases of voter identity theft.

---

62. In the 1996 elections, 32% of the electorate voted by balloting machines. In 1998, the figure reached 57.6%. Finally, in the year 2000, 100% of voters cast their ballots using the machines.

That notwithstanding, in both elections the Mission saw that there were some problems with the biometric identification mechanisms. This did not, however, prevent voters from casting their ballots: as stipulated in the procedures, in such cases, station presidents activate the machine with their own fingerprints after asking for the voter's identification document and verifying his or her identity. For future elections, the Mission suggests that the TSE conduct a comprehensive analysis of the failures detected, in order to identify improvements that would allow the full implementation of the system.

#### **4.7 Political financing**

Brazil uses a mixed political finance model that combines public and private funding. For the 2018 general election, public funding was strengthened with the creation of the Electoral Campaign Fund,<sup>63</sup> which distributed 1,716 billion reais<sup>64</sup> for the different competing parties to publicize their candidates and proposals. This new financing mechanism complemented the existing Party Fund, through which the State provides resources for regular party funding.

According to the current legal provisions,<sup>65</sup> each party defined its own formula for distributing resources from the Electoral Fund among its candidates. Different stakeholders informed the Mission that because of the campaign's short duration, party leaderships concentrated the funds on those candidates already well known among the electorate. To ensure a more equitable use of those resources, the Mission recommends including general guidelines for the internal distribution of funds within parties in the Campaign Fund's regulations.

Besides the creation of the Electoral Campaign Fund, recent years have seen other significant changes to Brazil's funding model. In 2015, the Federal Supreme Court ruled that the articles of the electoral law authorizing corporate donations to parties were unconstitutional.<sup>66</sup> In addition, the TSE defined for the first time limits on the expenses of the campaigns, according to the Law 13.488 of October 6, 2017. The Mission approves of the establishment of ceilings to prevent electoral equity from being undermined.

Information given to the EOM by the TSE reveals that campaign spending fell significantly compared to the 2014 election, and this could be seen in the lower presence of party advertising on the streets.

For overseeing party finances, the TSE has a computer program, the Sistema de Prestação de Contas Eleitorais, which parties are obliged to use to record their financial operations. The Mission notes that the reported information is not only examined by the electoral authorities, but also submitted to public scrutiny through the online platform. This is a valuable tool for ensuring the transparency of the process and promoting informed votes.

To verify the information reported by the parties, the electoral justice agencies act in coordination with other state bodies, particularly those equipped with better financial investigation tools. Thus, the Mission highlights the coordinated work of the Financial Intelligence Unit, composed of representatives of the TSE, the Federal Public Prosecution Service, the Court of Accounts of the Union, and other institutions.

---

63. Law No. 13.487/2017. Art. 1.

64. Available at: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> Access date: February 13, 2019.

65. Elections Law (Law No. 9.504/1997). Art. 16-C, para. 7.

66. Direct Unconstitutionality Action (Ação Direta de Inconstitucionalidade) ADI 4650. Federal Supreme Court.

For the TSE to improve its oversight of party accounts, the Mission recommends increasing the human and financial resources given to its oversight unit, which have not been increased even though the amount of public funds to be monitored rose in comparison to previous elections.

In regards to the penalties available, Brazilian law establishes fines for those parties that report irregular income. The amounts of those fines, however, can be discounted from future payments from the party fund over a period of up to five years. Various stakeholders agreed that those sanctions lack any real impact. For future electoral processes, the Mission recommends assessing the effectiveness of the existing penalties, in order to heighten their dissuasive impact and prevent corrupt practices.

#### **4.8 Political participation by women**

Brazilian law requires political parties to present a minimum of 30% female candidates in elections for proportional representation positions: federal deputies, state deputies, and district deputies.<sup>67</sup> Despite the existence of that rule, Brazil is among the region's countries with the lowest levels of female representatives in its legislative bodies, as can be seen in the October 7 election results. Although the number of female deputies in the lower house rose from 51 to 77, women still hold only 15% of the seats. In the Senate, the female participation rate is 16.05%, with only 13 women senators.

The ineffectiveness of the regulatory framework for bolstering female participation is due not only to the low level of the minimum quota, but also to the open list electoral system, which fails to guarantee places for women, and to the behavior of the political parties, which channel funding into only a few female candidates, often alternates, and which see the 30% quota as a maximum figure instead of a minimum. Given this situation, the OAS/EOM believes Brazil should go further than the quota and make efforts for the gradual and progressive incorporation of gender parity in its politics.

The low numbers of female candidates on the lists is compounded by the fact that women face greater difficulties in accessing funds to finance their campaigns. The 2015 political reforms included an article setting a minimum of 5% and a maximum of 15% of campaign funds for female candidates. That rule, however, was challenged before the Supreme Court, which ruled that the minimum level was inadequate and that it was not reasonable to impose a maximum.<sup>68</sup>

The Court ruled that a minimum of 30% of party campaign funds had to be earmarked for women. In 2017, the Superior Electoral Tribunal adopted the same guideline in its resolution on the Electoral Campaign Fund and on the allocation of election broadcasts on radio and television.<sup>69</sup> With that decision, Brazil became one of the few countries in the region with a quota for female candidates' access to media time.

The current regulations establish no penalties for parties that fail to meet the women's funding quota. However, the Mission congratulates Brazil's judicial authorities for working for the introduction of mechanisms to ensure greater equity in political representation through their decisions in specific cases<sup>70</sup>. The Mission recommends further guidance on how to apply these funds in order to prevent the concentration of the majority of resources in a few candidates or substitute candidates.

---

67. Elections Law (Law No. 9.504/1997). Art. 10, para 3.

68. Direct Unconstitutionality Action (Ação Direta de Inconstitucionalidade) ADI 5617. Federal Supreme Court.

69. TSE resolution No. 23.575/2018. Art. 1.

70. Information provided by the TSE to the EOM indicates that the Court has decided to suspend the Party Fund, or impute the party with a 2.5% penalty. Prestação de Contas nº 28329, Rapporteur Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publication: DJE - Diário de justiça eletrônico, Date 02/18/2019.

The Mission recommends setting clearer rules for distributing public funds within political parties to ensure their more equitable use and to promote access to popularly elected offices by the largest possible number of women. It also suggests defining legal penalties for parties that fail to meet the gender quotas for both fund allocation and media access.

The Superior Electoral Tribunal can play a key role in promoting effective participation by women. The Mission recommends creating a Gender Policies Unit within the Tribunal, with the necessary human and financial resources for sustained actions and long-term programs to increase the political participation of women, to develop and implement monitoring functions for overseeing compliance with the gender and funding quotas, and to promote messages and nondiscriminatory civic education in political parties, the media, and schools.

#### **4.9 Political participation by indigenous and Afro-descendent populations**

The Mission also saw that there are no official figures on voters' ethnic origin and, as a result, electoral registration and participation rates among indigenous and quilombola communities cannot be gauged.<sup>71</sup> Nevertheless, several stakeholders informed the Mission that, in general terms, those groups' participation in all stages of the electoral process was low. The Mission recommends including ethnicity in the electoral census, so that future elections produce better information for programs and policies to promote the inclusion of indigenous and Afro-descendent voters.

The Mission notes that both indigenous and Afro-descendent populations are severely underrepresented both as candidates and within Congress. The EOM invites the Brazilian authorities to reflect on possible steps for improving access to popularly elected office by members of those populations. Quotas and targeted funding are alternatives that could be considered in that regard.

#### **4.10 Overseas voting**

The rules stipulate that for a polling station to be set up abroad there must be at least 30 voters registered in that electoral region. With a few exceptions, the polling stations were installed at embassies, consular offices, and other facilities of the Brazilian foreign service.

Brazilians aged 18 and over living abroad were required to vote through this mechanism. They were given a deadline of 151 days prior to the elections for transferring or updating their registrations. The EOM received first-hand information on the organization and logistics involved in overseas voting from the Regional Electoral Tribunal of the Federal District.

The EOM applauds the logistical, human, and financial effort made to allow Brazilians abroad to cast their votes. Likewise, it highlights the joint commitment of the Ministry of Foreign Affairs and the electoral justice agencies since 2015 toward facilitating votes for Brazilians abroad, with which the number of overseas voters rose from 18,500 in 1989 to more than 500,000 for the 2018 election. The Mission recommends that Brazil's institutions continue with their efforts to encourage voting by Brazilians abroad and their increased participation in electoral processes.

#### **4.11 National electoral observers**

The Mission saw that Brazil does not have a culture of national electoral observation on the part of either its universities or civil society groups. It therefore believes the country could benefit from developing practices of this kind, which have proven to be a useful tool in both overseeing and improving electoral systems and processes.

---

<sup>71</sup> Quilombos are Afro-descendent communities, mostly rural, with identities that trace back to a common ancestry.

## **5. ACKNOWLEDGMENTS**

The Mission thanks the Government of Brazil for the invitation to observe the elections, which led to the first ever deployment of an OAS Electoral Observation Mission in the country. It underscores the successful organization of an election that was enormously complicated because of the size of the country and the numbers of voters involved.

It also thanks the authorities and officers of the Superior Electoral Tribunal for their openness and cooperation, which assisted the Mission's work, the authorities of the Ministry of Foreign Affairs, the Federal Supreme Court (STF), the Ministry of Public Security, the Ministry of Defense, the office of the Attorney General of the Union (AGU), the office of the Prosecutor General of the Republic (PGR), the Brazilian Bar Association (OAB), and the Superior Court of Justice (STJ). In addition, it would like to note the support received from the other stakeholders in the electoral process and the hospitality of the Brazilian people who, once again, turned out in massive numbers to elect their political representatives.

The EOM also notes its gratitude for the financial contributions provided by the governments of Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, France, Germany, Honduras, Israel, Italy, Japan, Mexico, Peru, Portugal, Serbia, Spain, and the United States, in addition to the contributions from the OAS Regular Fund, that made the Mission's deployment possible.

## II. ANEXOS

### A. ORGANIZAÇÃO ELEITORAL

#### I. Introdução

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

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

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

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

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

A tabela a seguir mostra os resultados da corrida presidencial:

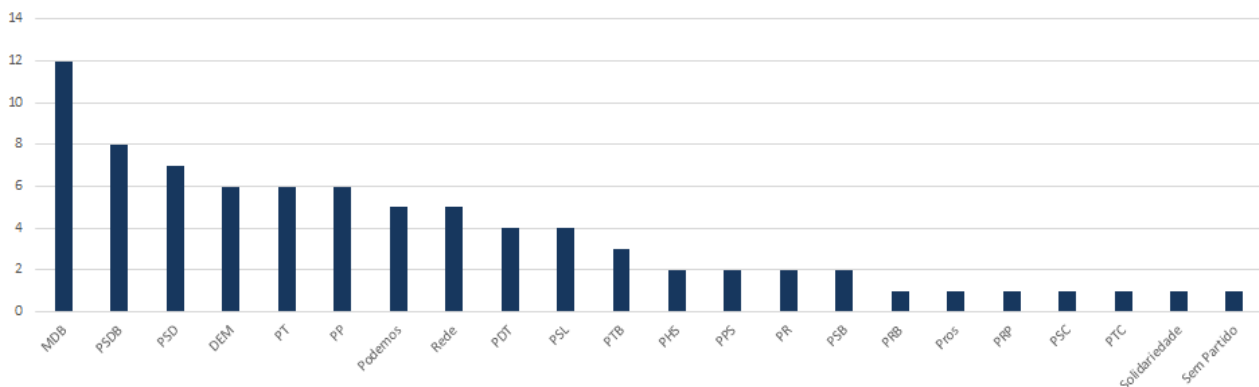
Candidato	Partido Político	Porcentagem de votos obtidos
Jair Bolsonaro	PSL	46,03%
Fernando Haddad	PT	29,28%
Ciro Gomes	PDT	12,47%
Geraldo Alckmin	PSDB	4,76%
João Amoedo	NOVO	2,5%
Cabo Daciolo	PATRIOTA	1,26%
Henrique Meirelles	MDB	1,20%
Marina Silva	REDE	1,00%
Álvaro Dias	PODE	0,80%
Guilherme Boulos	PSOL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

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

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

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

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



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

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

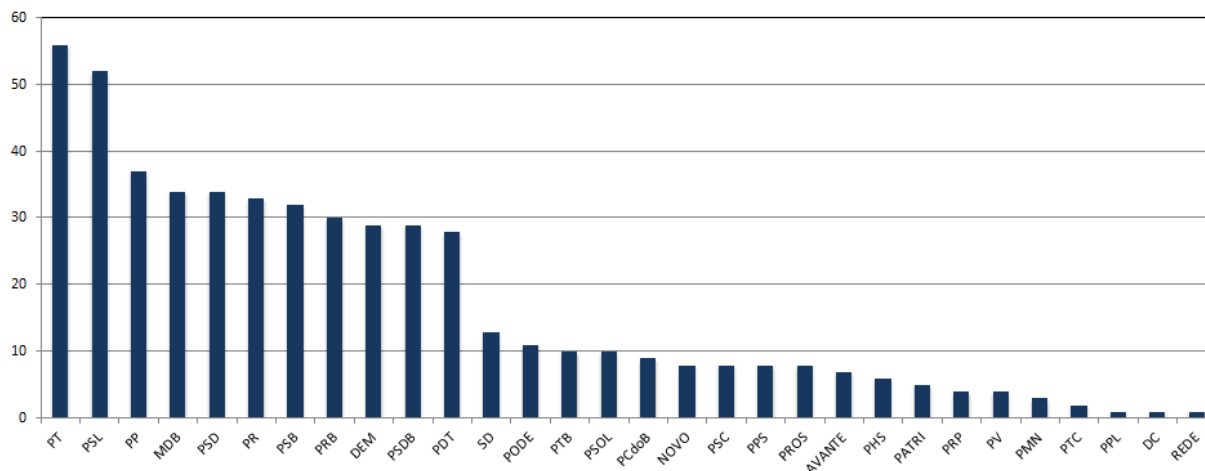
<sup>74</sup> Senado Federal, Informação de Imprensa. Disponível em:

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

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



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



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

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

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

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

**II. Autoridade Eleitoral**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Juízes Eleitorais**

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

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

### **Juntas Eleitorais**

As Juntas Eleitorais são órgãos transitórios compostos por um juiz de primeira instância – que será o presidente – e de dois a quatro cidadãos de notória idoneidade nomeados pelo presidente do TRE, aos quais compete resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração, expedir boletins de apuração<sup>92</sup> e expedir diplomas aos candidatos eleitos para cargos municipais.<sup>93</sup> As juntas eleitorais são nomeadas pelo TRE competente 60 dias antes das eleições.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### Ministério Público Eleitoral (MPE)

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

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

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

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

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

### III. Sistema Eleitoral

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

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

Cargo a eleger	Sistema de votação
Presidente e Vice-Presidente da República	Eleição Majoritária
Governador e Vice-Governador	Eleição Majoritária

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

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

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

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

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

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

Senador da República	Eleição Majoritária
Deputado Federal	Eleição Proporcional
Deputado Estadual	Eleição Proporcional

### Cidadãos elegíveis para votar

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

## IV. Cadastro eleitoral e título de eleitor

### Cadastro Eleitoral

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

Categoria	Número <sup>102</sup>
Total de eleitores <sup>103</sup>	<b>147.306.275</b>
Eleitores no exterior <sup>104</sup>	<b>500.727</b>
Eleitores entre 16-18 anos <sup>105</sup> (voto facultativo)	1.400.617
Eleitores com mais de 70 anos <sup>106</sup> (voto facultativo)	12.028.495
Eleitores com nome social <sup>107</sup> (transgêneros)	6.28

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

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

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

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

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

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

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

Eleitores com deficiência <sup>108</sup>	940.613
--	---------

Estatísticas do eleitorado de 2014 e 2018:

Estado (capitais dos estados)	% do eleitorado para 2018	Número de Mulheres	Número de Homens	Votantes 2014	Votantes 2018
AC- Acre (Rio Branco)	0.37	282.271	265.405	506.724	547.680
AL- Alagoas (Maceió)	1.49	1.165.998	1.021.969	1.995.727	2.187.967
AM- Amazonas (Manaus)	1.65	1.242.014	1.186.012	2.226.891	2.428.098
AP – Amapá (Macapá)	0.35	261.338	250.771	455.514	512.110
BA – Bahia (Salvador)	7.06	5.473.207	4.917.620	10.185.417	10.393.170
CE – Ceará (Fortaleza)	4.31	3.361.941	2.980.778	6.271.554	6.344.483
DF – Distrito Federal (Brasília)	1.41	1.122.202	962.153	1.897.677	2.084.356
ES – Espírito Santo (Vitória)	1.87	1.439.399	1.314.209	2.653.536	2.754.728
GO – Goiás (Goiânia)	3.02	2.336.048	2.118.449	4.331.733	4.454.497
MA – Maranhão (São Luís)	3.08	2.359.918	2.176.778	4.497.336	4.537.237
MG – Minas Gerais (Belo Horizonte)	10.66	8.156.059	7.534.899	15.248.681	15.700.966
MS – Mato Grosso do Sul (Campo Grande)	1.27	978.833	899.148	1.818.937	1.877.982
MT – Mato Grosso (Cuiabá)	1.58	1.175.576	1.154.390	2.189.703	2.330.281
PA – Pará (Belém)	3.73	2.780.385	2.718.238	5.188.450	5.499.283
PB – Paraíba (João Pessoa)	1.95	1.517.567	1.350.082	2.835.882	2.867.649
PE – Pernambuco (Recife)	4.46	3.522.116	3.046.519	6.356.307	6.570.072
PI – Piauí (Teresina)	1.61	1.228.778	1.142.115	2.345.694	2.370.894
PR – Paraná (Curitiba)	5.41	4.178.329	3.791.941	7.865.950	7.971.087
RJ – Rio de Janeiro (Rio de Janeiro)	8.42	6.655.627	5.738.342	12.141.145	12.408.340
RN – Rio Grande do Norte (Natal)	1.61	1.257.039	1.116.566	2.327.451	2.373.619
RO – Rondônia (Porto Velho)	0.80	597.684	578.048	1.127.154	1.175.733
RR – Roraima (Boa Vista)	0.23	170.739	162.725	299.558	333.464
RS – Rio Grande do Sul (Porto Alegre)	5.67	4.383.663	3.971.070	8.392.033	8.354.732
SC – Santa Catarina (Florianópolis)	3.44	2.613.655	2.456.556	4.859.324	5.070.212
SE – Sergipe (Aracaju)	1.07	832.878	744.180	1.454.165	1.577.058
SP – São Paulo (São Paulo)	22.43	17.429.175	15.581.307	31.998.432	33.040.411
TO – Tocantins (Palmas)	0.71	524.928	514.511	996.887	1.039.439

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

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

ZZ – Exterior	0.34	292.531	208.196	354.184	500.727
<b>Total</b>	<b>100%</b>			<b>142.822.046</b>	<b>147.306.275</b>

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

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

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

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

Apesar dos esforços realizados pelo TSE, a autoridade eleitoral informou à Missão sobre o cancelamento de 3.368.447 milhões de títulos, devido ao fato de que os eleitores não registraram seus dados biométricos.<sup>115</sup> A Missão também observou que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) apresentou uma ação constitucional perante o Supremo Tribunal Federal (STF).<sup>116</sup> Em sessão plenária realizada em 26 de setembro de 2018, o STF, por maioria de votos, julgou a ação

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

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

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

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

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

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

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

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



improcedente, conferindo validade às normas que autorizam o cancelamento dos títulos de eleitores que não responderam ao chamado para o cadastramento biométrico obrigatório.<sup>117</sup>

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

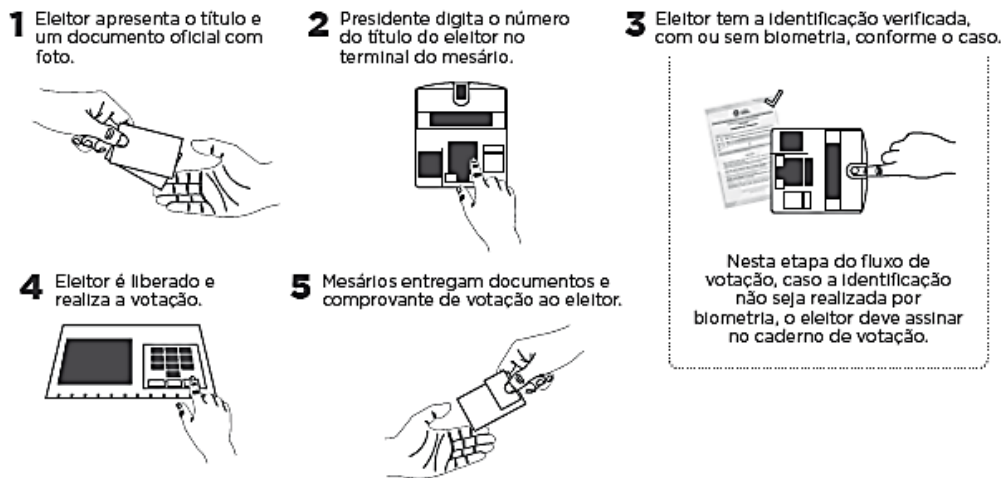
<sup>119</sup> Artigo 15 da Constituição da República Federativa do Brasil.

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

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



## Dinâmica de votação<sup>122</sup>



## Documentos necessários para votar

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

## Membros da Mesa de Votação

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

Os mesários devem ter mais de 18 anos e ter uma situação regular com a Justiça Eleitoral. Candidatos e seus cônjuges ou parentes até o segundo grau são impedidos de exercer essa função. Os Mesários também não podem ser membros de diretórios de partidos que tenham exercido qualquer função executiva, autoridades policiais, funcionários de confiança do Executivo e aqueles que pertençam ao serviço eleitoral.

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

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

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

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

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

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

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

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

### Treinamento de mesários

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

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

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

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

### Transferência temporária de eleitores

#### Voto em trânsito

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

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

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

#### Presos provisórios e adolescentes em unidades de internação

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

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

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

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

#### Acessibilidade

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

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

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

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

#### **Voto no exterior**

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

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

---

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

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

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

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

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

### **Aplicativos desenvolvidos pela autoridade eleitoral**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### **Distribuição de materiais eleitorais**

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

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

### **Fiscalização do processo**

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

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

### **Descobertas e recomendações**

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

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

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

Nesse sentido, recomenda que as organizações políticas tomem as medidas necessárias para garantir uma maior presença de seus fiscais nas diferentes etapas do processo, não apenas na

fiscalização do dia das eleições, momento indispensável para o controle partidário, mas também em etapas sensíveis, como nas auditorias, transporte das urnas, entre outros, durante a preparação das eleições.

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

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

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

## B. TECNOLOGIA ELEITORAL

### I. Introdução

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

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

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

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

### II. Biometria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III. Urna eletrônica

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

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





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

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

### Componentes da urna eletrônica

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

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

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



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

### Meios de proteção das informações da urna eletrônica

1. *Cartão flash interno (FI)*. Dispositivo no qual se armazena o sistema operacional, o *software* dos programas, os dados dos candidatos, a lista de eleitores e a seção eleitoral à qual a urna é destinada.
2. *Cartão flash externo (FE)*, que possui as seguintes funções:
  - a. É utilizado como cópia de segurança ou cópia dos dados do *FI*, garantindo que as informações não sejam perdidas em caso de defeito na urna.
  - b. É usado como cópia de segurança para registrar os resultados da votação, bem como para a ativação de programas específicos da urna.

- c. Utiliza-se como flash de carga no momento de ativação da urna de contingência, caso haja um problema que requeira a instalação de uma nova urna, de modo a preservar os resultados eleitorais registrados até o momento.



*Memória Flash Externa (FE)*

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



*Memória de Resultados (MR)*

### **Software da urna eletrônica**

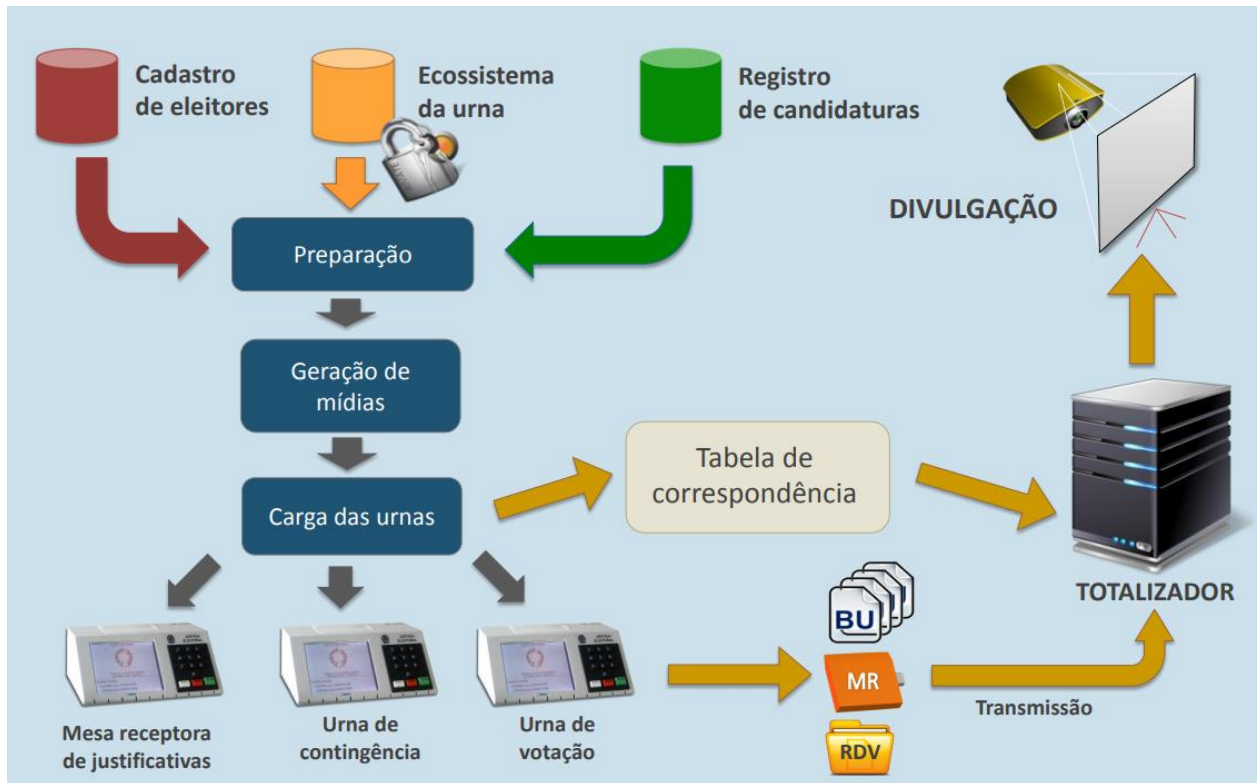
O *software* da urna eletrônica é de propriedade do Tribunal Superior Eleitoral. As urnas são projetadas para operar de forma autônoma e possuem múltiplas camadas de segurança. Seu sistema operacional armazena os votos dos eleitores, garante seu sigilo e previne tentativas de manipulação. Nos últimos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

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

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

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

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



Fonte: TSE

### Carga da urna eletrônica

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

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

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

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

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

### Processo de Votação

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



*Impressão de “Zerésima”. Fonte: TSE*

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



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

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

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

---

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

Ordem da votação:

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



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

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

#### IV. Processo de transmissão de resultados

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

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

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

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

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

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

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

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

## V. Divulgação dos resultados eleitorais

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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



## VI. Modalidades de segurança e fiscalização

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

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

### Teste Público de Segurança (TPS)

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

O último TPS do sistema de votação eletrônica ocorreu entre os dias 28 e 30 de novembro de 2017, no qual participaram quatro pesquisadores e três grupos de especialistas<sup>146</sup> credenciados pela Comissão de Avaliação.<sup>147</sup> Os participantes selecionados foram convidados a atuar como “hackers”, com a liberdade de produzir ataques contra os componentes do sistema de votação eletrônica.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Apresentação dos Códigos Fonte do Sistema

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

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

#### Cerimônia de Assinatura Digital e Lacração

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

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

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

#### Lacração Física da Urna Eletrônica

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

---

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

<sup>149</sup> TSE Resolução nº 23.550, Instrução nº 0604336-96.2017.6.00.0000 - Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cerimonia-de-assinatura-digital-e-fiscalizacao-resolucao-no-23-550>





Exemplo de Urna lacrada.

### Votação Paralela

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

Tais auditorias se organizam da seguinte forma:

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

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

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

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

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

Log de Urna Eletrônica. Fonte: TSE

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

### Auditorias externas das urnas eletrônicas

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

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

### Auditorias realizadas após as eleições gerais

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

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

Foram apresentadas as seguintes denúncias:

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

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

O TRE de Santa Catarina realizou, ademais, na sede do TRE do Paraná, a auditoria das seções 262 e 225. No caso de Santa Catarina, a auditoria foi realizada por iniciativa do TRE-SC, que selecionou as

urnas que apresentaram o maior índice de registro de incidentes reportados pelos eleitores no primeiro turno das eleições de 2018.

O objetivo da auditoria foi responder e certificar que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Missão observou as seguintes atividades:

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

### Substituição de urnas manuais e eletrônicas

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

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

UF	Seções principais	U.E substituídas	% substituição	Votação Manual	% Votação Manual*	Comparecimento Biométrico	Leitores com biometria que foram habilitados com códigos
AC	1,924	48	2.49%	-	-	387,316	39,820
AL	6,387	171	2.68%	-	-	1,688,156	214,525
AM	7,017	73	1.04%	1	0.014%	1,364,808	116,101
AP	1,632	40	2.45%	-	-	425,778	33,781
BA	31,192	640	2.05%	-	-	5,781,757	738,711
CE	21,449	504	2.35%	-	-	4,198,725	467,922
DF	6,732	106	1.57%	-	-	1,692,637	110,245
ES	8,725	103	1.18%	-	-	868,446	80,370

GO	13,995	175	1.25%	-	-	3,547,392	486,449
MA	15,830	333	2.10%	3	0.019%	2,705,190	301,194
MG	48,166	830	1.72%	-	-	3,944,336	475,870
MS	6,529	84	1.29%	-	-	600,806	65,055
MT	7,247	107	1.48%	-	-	926,185	130,750
PA	17,286	214	1.24%	-	-	2,421,036	250,174
PB	9,955	188	1.89%	-	-	2,433,746	250,764
PE	19,797	330	1.67%	-	-	3,963,777	410,676
PI	8,930	140	1.57%	-	-	1,996,756	276,436
PR	26,137	750	2.87%	1	0.004%	5,902,552	722,804
RJ	33,901	990	2.92%	-	-	5,535,524	799,960
RN	7,389	94	1.27%	-	-	1,964,272	265,615
RO	4,181	89	2.13%	-	-	761,362	89,086
RR	1,172	22	1.88%	-	-	286,753	29,508
RS	27,274	896	3.29%	1	0.004%	5,348,173	942,466
SC	15,562	278	1.79%	-	-	3,229,838	345,585
SE	5,137	240	4.67%	-	-	1,278,599	153,052
SP	96,328	1289	1.34%	3	0.003%	2,811,505	280,026
TO	3,832	54	1.41%	-	-	825,755	89,861
ZZ*	768	64	8.33%	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>454,474</b>	<b>8,852</b>	<b>1.95%</b>	<b>9</b>	<b>0.002%</b>	<b>66,891,180</b>	<b>8,166,806</b>

Fonte: TSE

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

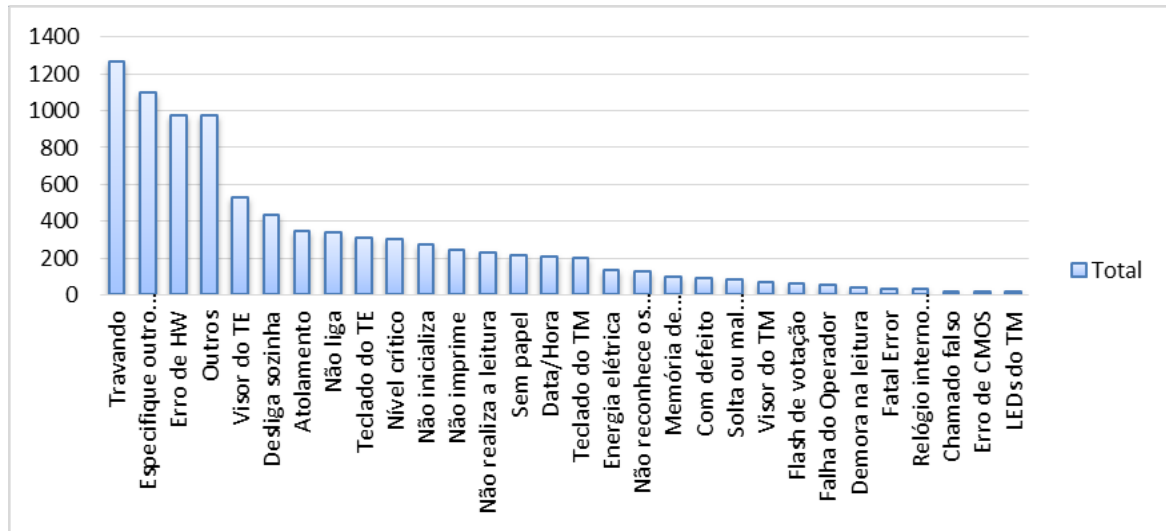
UF	Seções principais	U.E substituídas	% substituição	votação manual	% votação manual*	comparecimento biométrico	eleitores com biometria que foram habilitados com códigos
AC	1,924	19	0.99%	-	-	354,971	33,465
AL	6,387	159	2.49%	-	-	270,239	29,839
AM	7,017	83	1.18%	1	0.014%	3,206,872	340,743
AP	1,632	26	1.59%	-	-	2,624,837	289,289

BA	31,192	497	1.59%	1	0.003%	394,135	30,848
CE	21,449	283	1.32%	-	-	5,782,195	664,163
DF	6,732	110	1.63%	-	-	4,134,872	451,847
ES	8,725	72	0.83%	-	-	1,688,185	103,576
GO	13,995	301	2.15%	-	-	853,360	78,442
MA	15,830	287	1.81%	-	-	909,617	124,249
MG	48,166	721	1.50%	1	0.002%	2,358,868	241,584
MS	6,529	75	1.15%	-	-	736,387	79,940
MT	7,247	129	1.78%	-	-	775,656	78,674
PA	17,286	178	1.03%	-	-	1,639,138	223,110
PB	9,955	140	1.41%	-	-	3,963,638	427,504
PE	19,797	199	1.01%	-	-	3,906,417	444,842
PI	8,930	119	1.33%	-	-	1,945,642	258,742
PR	26,137	745	2.85%	-	-	1,339,791	111,941
RJ	33,901	695	2.05%	1	0.003%	2,403,610	254,732
RN	7,389	57	0.77%	-	-	1,939,717	259,465
RO	4,181	109	2.61%	-	-	5,880,531	748,890
RR	1,172	17	1.45%	-	-	1,261,581	153,074
RS	27,274	553	2.03%	-	-	2,800,546	284,453
SC	15,562	218	1.40%	-	-	3,484,220	452,295
SE	5,137	162	3.15%	-	-	593,827	66,480
SP	96,328	1,221	1.27%	-	-	5,491,412	780,105
TO	3,832	36	0.94%	-	-	5,299,542	886,651
ZZ*	768	107	13.93%	-	-	-	-
<b>Tota I</b>	<b>454,474</b>	<b>7,318</b>	<b>1.61%</b>	<b>4</b>	<b>0.002%</b>	<b>66,039,806</b>	<b>7,898,943</b>

Fonte: TSE

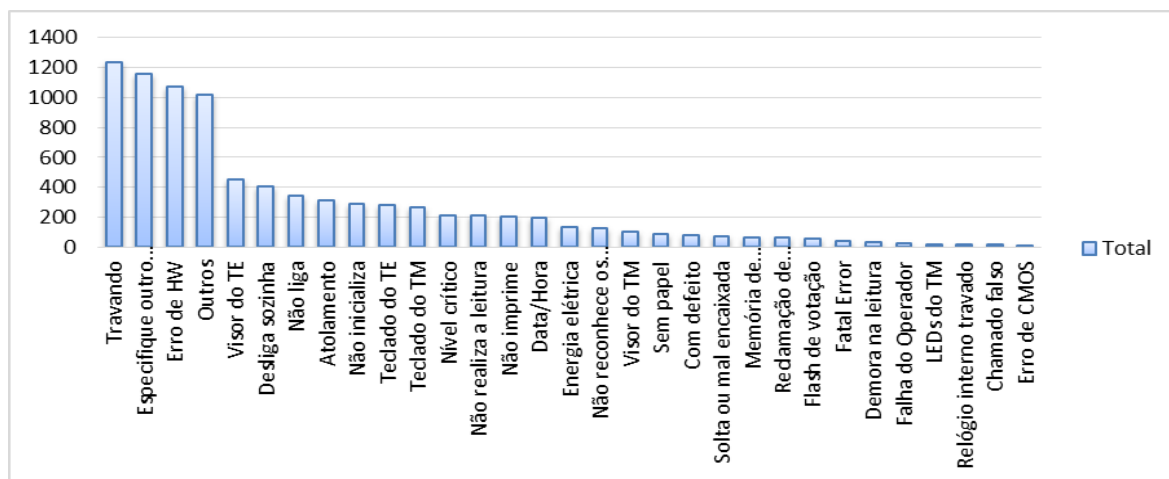
A maioria das substituições de urnas eletrônicas deveu-se ao congelamento, problemas com o *hardware* e visor da urna, de acordo com os relatórios do TSE. A MOE identificou que o TSE havia tomado precauções com antecedência suficiente, através de um plano de contingência de 67.353 urnas para o primeiro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

Problemas técnicos relatados no primeiro turno



Fonte: TSE

Problemas técnicos relatados no segundo turno



Fonte: TSE

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

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

## **Descobertas e recomendações**

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

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

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

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

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

---

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



## **C. JUSTIÇA ELEITORAL**

### **I. Introdução**

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

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

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

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

### **II. Marco Jurídico**

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

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

A Constituição de 1988 ocupa a mais alta posição na hierarquia do sistema legal brasileiro. Além de apresentar os princípios que fundam o Estado Democrático de Direito e norteiam a aplicação de outras regras do ordenamento jurídico, a norma também traz regulamentações específicas sobre o processo eleitoral. É o caso, por exemplo, de seu artigo 14, que define as regras de alistamento eleitoral<sup>152</sup> e as condições de elegibilidade para um cargo político<sup>153</sup>. O texto constitucional também traz disposições sobre a criação de partidos políticos<sup>154</sup>, tempos de mandatos dos cargos eletivos<sup>155</sup> e a organização da Justiça Eleitoral<sup>156</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

<b>Constituição da República Federativa do Brasil</b>	
<b>Legislação Federal</b>	
<b>Código Eleitoral</b> (Lei nº 4.737/1965)	<b>Lei dos Partidos Políticos</b> (Lei nº 9.096/1995)
<b>Lei das Eleições</b> (Lei nº 9.504/1997)	<b>Lei de Inelegibilidades</b> (Lei complementar nº 64/1990)

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

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

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

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

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

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

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

Resoluções editadas pelo TSE	
<b>Resolução nº 23.547/2017</b> Direito de resposta	<b>Resolução nº 23.553/2017 e 23.575/2018</b> Arrecadação e gastos
<b>Resolução nº 23.548/2017</b> Registro de candidatos	<b>Resolução nº 23.554/2017 e nº 23.576/2018</b> Atos preparatórios
<b>Resolução nº 23.549/2017</b> Pesquisas Eleitorais	<b>Resolução nº 23.555/2017</b> Calendário eleitoral
<b>Resolução nº 23.550 e nº 23.574</b> Voto eletrônico	<b>Resolução nº 23.556/2017 e nº 23.573/2018</b> Cronograma do Cadastro para as Eleições 2018
<b>Resolução nº 23.551/2017</b> Propaganda eleitoral	<b>Resolução nº 23.568/2018</b> Distribuição de Financiamento
<b>Resolução nº 23.552/2018 e nº 23.591/2018</b> Modelos de lacres das urnas eletrônicas	<b>Resolução nº 23.590/2018 e 23.592/2018</b> Planos de Mídia

### III. Sistema Político

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

#### Poder Executivo

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

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

#### Poder Legislativo

O Poder Legislativo brasileiro a nível federal é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Juntos formam o Congresso Nacional, cuja sede se localiza em Brasília. A Câmara dos Deputados é integrada por 513 deputados federais que representam os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal. Os parlamentares estão distribuídos proporcionalmente ao número de habitantes do ente federativo que representam, sempre respeitando os limites de 8 a 70 mandatários por estado.

O Senado Federal representa as unidades da Federação no âmbito legislativo. Cada um dos 26 estados possui 3 representantes, que, somados aos 3 senadores do Distrito Federal, totalizam 81

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

parlamentares. Os senadores são eleitos para termos de 8 anos. Assim, em cada eleição geral, de 4 em 4 anos, a Casa renova um ou dois terços de sua composição.<sup>163</sup>

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

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

## **Poder Judiciário**

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

justiça estadual também é formada por um corpo de Juizes de Direito na primeira instância e Tribunais de Justiça, compostos por desembargadores, na segunda.

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

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

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

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

## **IV. Características específicas**

### **a. Princípio da Anualidade**

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

É caso distinto o das decisões judiciais emitidas no âmbito de ações eleitorais pelos TSE e STF, para as quais se aplica o Princípio da Anualidade, ainda que elas digam respeito ao processo eleitoral brasileiro. Tal situação foi observada na prática pela Missão de Observação Eleitoral quando, dois dias antes do primeiro turno das eleições gerais de 2018<sup>176</sup>, o Tribunal Superior Eleitoral realizou sessão administrativa que decidiu por orientar os TREs a permitir o uso de camisetas que manifestem a preferência do eleitor por partido ou candidato no dia das eleições.<sup>177</sup>

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

---

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

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

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

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

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

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

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

b. Garantias para o exercício da jurisdição

i. Autonomia

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

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

ii. Integração do Tribunal

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

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

c. Mecanismos de revisão de decisões eleitorais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d. Acesso à informação

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

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

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

e. Ações Eleitorais

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

As principais ações de natureza eleitoral são: Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC)<sup>191</sup>; que diz respeito às condições de elegibilidade e inelegibilidade dos candidatos, Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)<sup>192</sup>, que se refere a abuso de poder econômico, político e uso indevido de meios de comunicação social nas eleições; Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

---

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

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

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

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

<sup>190</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <https://www.youtube.com/user/justicaeleitoral>, <https://www.facebook.com/TSEJus/>, [https://twitter.com/TSEjusbr?ref\\_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor](https://twitter.com/TSEjusbr?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor) Acessado em: 10/01/2019.

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

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

(AIME)<sup>193</sup>, que aborda abusos de poder econômico, corrupção e fraude eleitoral e, por fim, a Ação Rescisória Eleitoral (ARE)<sup>194</sup>, cuja finalidade é a de rescindir decisão do TSE transitada em julgado que verse sobre inelegibilidade.

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

f. Registro e julgamento de candidaturas

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

Durante o período de registro<sup>200</sup>, os candidatos devem apresentar à justiça eleitoral, em portal eletrônico denominado CANDex<sup>201</sup>, três formulários preenchidos<sup>202</sup>, quais sejam, o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP)<sup>203</sup>; Requerimento de Registro de Candidatura (RRC)<sup>204</sup> e Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI)<sup>205</sup>.

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

Na ocasião, os candidatos também comprovam que não estão inseridos em nenhuma hipótese de inelegibilidade prevista na Lei de Inelegibilidades<sup>207</sup>. A norma traz uma série de causas que impedem cidadãos a concorrerem a cargos eletivos, tais como o analfabetismo<sup>208</sup>, e todas aquelas apontadas pela Lei da Ficha Limpa<sup>209</sup>, quais sejam, condenações criminais frutos de decisão transitada em

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



julgado ou proferida por órgão colegiado por crimes contra a administração pública, meio ambiente, corrupção, lavagem de dinheiro, entre outros.<sup>210</sup>

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

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

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

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

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

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

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

É importante assinalar que o ordenamento brasileiro determina que qualquer candidato, partido político ou o Ministério Público poderão apresentar impugnação do pedido de registro do candidato por meio de petição fundamentada<sup>215</sup>. Em 2018, por meio de seus procuradores regionais eleitorais, o Ministério Público acionou a Justiça para impugnar aproximadamente 2,6 mil registros de

---

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

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

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

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

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

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

candidatura, o equivalente a 9,1% dos pedidos registrados para os cargos. A maior parte de tais contestações decorreu de inelegibilidades previstas na Lei da Ficha Limpa.

g. Revisão do eleitorado e cancelamento dos títulos eleitorais

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

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

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

O ordenamento brasileiro prevê, no entanto, que o não comparecimento do eleitor ao processo de revisão implica no cancelamento de sua inscrição.<sup>218</sup> Nesse sentido, a partir de notícia veiculada pela imprensa brasileira<sup>219</sup>, a Missão foi informada que, para o processo eleitoral de 2018, 3.368.447 de títulos foram cancelados devido ao não comparecimento para realizar a revisão e o cadastramento biométrico. Dessa forma, tais eleitores ficaram inabilitados para comparecer às urnas nas eleições do 7 de outubro de 2018.

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

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

---

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

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

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

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

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

também afirmou que o processo é feito com antecedência suficiente e precedido por amplas campanhas de divulgação.

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

#### h. Proibição de cartazes

A MOE/OEA observou que, na semana anterior ao segundo turno das eleições gerais de 2018, diversas Universidades brasileiras, públicas e privadas<sup>221</sup>, foram alvo de ações policiais e da Justiça Eleitoral<sup>222</sup> que determinaram a retirada de manifestações políticas de seus edifícios. De acordo com informação difundida pela imprensa brasileira<sup>223</sup>, bem como petição do Ministério Público Eleitoral<sup>224</sup>, alguns órgãos da justiça eleitoral, no contexto do processo eleitoral, realizaram busca e apreensão de faixas e cartazes, bem como tomaram depoimentos de alunos e interromperam aulas públicas e debates tanto em universidades públicas quanto privadas.

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

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

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

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

---

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

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

<sup>222</sup> De acordo com informação fornecida pelo Ministério Público Eleitoral na petição inicial da ADPF nº 548, as determinações judiciais emanaram dos Juízes Eleitorais das 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande-PB, 19ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, 18ª Zona Eleitoral de Grande Dourados/MS, 20ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul e 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADPF548.pdf> Acessado em 10/01/2019

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

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

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

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

## V. Denúncias concernentes ao processo eleitoral

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

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

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

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

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

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

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

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

## VI. Denúncias recebidas pela MOE/OEA

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

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

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

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

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

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

1. Em agosto de 2018, a Missão recebeu denúncia do Instituto Resgata Brasil que transmitia preocupação com o voto eletrônico no Brasil. O documento alegava que as urnas eletrônicas não foram projetadas para admitir auditorias externas nem internas. Ademais, questionava a não implementação do voto impresso, apesar da existência de lei que determinava sua adoção.
2. A Organização Convergências, similarmente, demonstrava inquietude com a contagem dos votos computados pela urna eletrônica. A organização também advoga em favor do comprovante impresso de votação, alegando que sua adoção foi aprovada pelo Legislativo embora não implementada pela autoridade eleitoral.
3. No dia da realização do primeiro turno das eleições gerais, a MOE recebeu denúncia *in locu* de cidadão brasileiro que assinalou a demora para votar em razão da existência de filas excessivamente longas em sua seção eleitoral.
4. Em 22 de outubro, já no âmbito do segundo turno das eleições de 2018, a Missão recebeu, em sua sede em Brasília, integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT) e representantes da coligação O Povo Feliz de Novo. As autoridades partidárias entregaram à MOE documento que manifestava preocupação com o processo demorático em razão do ataque à autoridade eleitoral e às urnas eletrônicas; episódios de violência, agressões físicas e digitais ligados à disputa eleitoral; a difusão massiva de notícias falsas por meio de utilização indevida do *Whatsapp*, aplicativo de mensagem instantânea e possíveis influências indevidas oriundas de financiamento ilegal no marco das campanhas eleitorais.
5. Por fim, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia enviou eletronicamente à MOE solicitação de acompanhamento das investigações a respeito da denúncia de financiamento ilegal de campanha e manipulação de aplicativos de mensagens para envio de notícias falsas conduzidas pelo TSE.

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

O Tribunal respondeu a Missão por meio do ofício nº 5638 GAB-SPR, emitido em 25 de outubro de 2018. O documento afirmava que: (i) o Supremo Tribunal Federal havia concedido pedido liminar de

suspensão do voto impresso no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade nº 5889<sup>231</sup>; (ii) que a questão do uso de aplicativos de mensagens instantâneas em campanhas eleitorais estava sendo devidamente abordado por ações de investigação judicial eleitoral; (iii) que a ocorrência de longas filas para votar se deu de forma pontual e sem prejuízo para o processo eleitoral.

#### **VII. Descobertas e recomendações**

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

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

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

---

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

## D. FINANCIAMENTO POLÍTICO ELEITORAL

### I. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

### II. SISTEMA DE FINANCIAMENTO E MARCO JURÍDICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 1. Equidade do Sistema de Financiamento

##### 1.1. Financiamento Público

###### Financiamento Público Direto

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

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

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

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



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

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

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

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

2018	
Número de deputados federais	% de votos
Ao menos 9 deputados federais de 9 estados diferentes	Ao menos 1,5% do total de votos da Câmara dos Deputados em pelo menos 9 estados e pelo menos 1% dos votos de cada um desses estados
2022	
Número de deputados federais	% de votos
Ao menos 11 deputados federais de 9 estados diferentes	Ao menos 2% do total de votos da Câmara dos Deputados em pelo menos 9 estados e pelo menos 1% dos votos de cada um desses estados
2026	
Número de deputados federais	% de votos
Ao menos 13 deputados federais de 9 estados diferentes	Ao menos 2,5% do total de votos da Câmara dos Deputados em pelo menos 9 estados e pelo menos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sendo assim, a Missão constatou que o mecanismo de distribuição escolhido para designar os recursos públicos destinados a financiar partidos e campanhas foi aquele que leva em conta os resultados do último processo eleitoral. No caso do Fundo Partidário, 95% de seu valor é baseado no percentual de representantes eleitos no processo eleitoral anterior, enquanto para o FEFC, essa cifra atinge a marca de 98%. A MOE destaca que tal procedimento de repartição de recursos, a partir do qual a maior bancada receberá a maior quantidade de fundos, pode vir a favorecer as forças

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

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

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

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

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

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

políticas já representadas no Congresso Nacional, o que restringe a possibilidade de renovação política.

### **Financiamento Público Indireto**

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

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

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

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

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

## **1.2. Financiamento Privado**

### **Doações de pessoas físicas**

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

### **Autofinanciamento**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Financiamento Privado Coletivo**

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

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

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

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

### **Comercialização de bens e serviços**

A reforma incluiu modalidade de financiamento denominada comercialização de bens e serviços<sup>261</sup>, de forma a conceder aos partidos ou candidatos a possibilidade de comercializarem bens e serviços ou promoverem eventos para arrecadarem fundos para a campanha eleitoral. Para tal, o partido político ou o candidato deve comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de

---

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

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

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

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

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

<sup>261</sup> Artigo 23 §4º, inciso V da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

5 dias úteis à Justiça Eleitoral, que poderá determinar sua fiscalização, além de manter à disposição da Justiça Eleitoral a documentação necessária à comprovação de sua realização e de seus custos, despesas e receita obtida.<sup>262</sup>

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

### **Vedações**

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

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

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

Soma-se à tal disposição as vedações elencadas pelo artigo 24 da Lei das Eleições, que se referem a recursos oriundos de entidade ou governos estrangeiros, sindicatos, organizações religiosas, entidades esportivas, entre outras.<sup>267</sup> Cabe também mencionar que o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) determina que os serviços de advocacia não poderão ser usados para fins político-partidários ou eleitorais.<sup>268</sup>

---

<sup>262</sup> Artigo 32 da Resolução TSE nº 23.553.

<sup>263</sup> *Id.*

<sup>264</sup> Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) nº 4.650.

<sup>265</sup> Artigo 28 §12 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>266</sup> Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) nº 5.394.

<sup>267</sup> Artigo 24 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições). A vedação engloba: entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos públicos; recurso próprio de candidato concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público; sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos e estejam sendo beneficiadas com recursos públicos; cartórios de serviços notariais e de registro; entidades esportivas; pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político; moedas virtuais; pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de permissão pública.

<sup>268</sup> Artigo 30, parágrafo 3º do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil.

Após enumerar as fontes proibidas de financiamento de campanhas eleitorais, o ordenamento brasileiro determina que os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados por partidos políticos e candidatos, de forma que, quando recebidos, devem ser transferidos ao Tesouro Nacional.<sup>269</sup>

O marco regulatório demonstra que tanto o Legislativo quanto o Tribunal Superior Eleitoral atenderam as preocupações com o montante e procedência dos recursos destinados a financiar partidos e campanhas. Tais restrições contribuem para a realização de uma competição eleitoral que promova a igualdade de força entre os candidatos.

### 1.3. Limites de Gastos Eleitorais

A reforma que alterou as regras de financiamentos político-eleitoral no Brasil introduziu limites de gastos para campanhas eleitorais<sup>270</sup>, até então inexistentes no ordenamento do país. Os limites referentes a cada cargo estão ilustrados na tabela abaixo:

Cargo	Valor
Presidente	R\$70.000.000
Governadores <sup>271</sup>	R\$2.800.000 - R\$21.000.000 (a depender da quantidade de eleitores do estado da Federação)
Senador da República	R\$2.500.000 - R\$5.600.000 (a depender da quantidade de eleitores do estado da Federação)
Deputado Federal	R\$2.500.000
Deputado Estadual	R\$1.000.000

Destaque-se que, para as eleições de Presidente e Governador, nos casos em que haja segundo turno, o limite será 50% do fixado para o primeiro turno.

A Missão ressalta que a providência de impor teto de gastos a campanhas eleitorais aprovada pelo Congresso Nacional promove a equidade entre os candidatos que disputam as eleições.

### 1.4 Proibição do Uso Indevido de Recursos Públicos

O ordenamento brasileiro traz dispositivos que estabelecem as condutas vedadas aos agentes públicos no contexto das campanhas eleitorais, de forma a evitar o uso impróprio de recursos públicos e a influência da administração pública no favorecimento de determinada candidatura. Os artigos 73 a 78 da Lei das Eleições apresentam regras, restrições e proibições para membros do governo e empresas públicas que passam a vigorar a 3 meses das eleições.

As condutas vedadas vão desde a nomeação de funcionários públicos até o repasse de recursos para Estados. Os candidatos não podem, por exemplo, comparecer em inaugurações de obras públicas, nem realizar atos de propaganda institucional, entre outros.<sup>272</sup>

## 2. Transparência do Sistema de Financiamento

### 2.1. Introdução

<sup>269</sup> Artigo 24 §4º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>270</sup> Artigos 5º-7º da Lei nº 13.488/2017.

<sup>271</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/limites-legais-de-campanha>

<sup>272</sup> Artigo 73-78 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Após o registro do candidato junto à Justiça Eleitoral, o partido e os candidatos devem proceder à abertura das contas bancárias específicas para cada fundo - partidário e eleitoral<sup>273</sup>. Dessa forma, se poderá iniciar o processo de arrecadação dos recursos financeiros e os gastos de campanha eleitoral.

O marco legal brasileiro impõe que toda a movimentação financeira de campanha, ou seja, qualquer arrecadação de recursos em dinheiro e aquelas estimáveis em dinheiro, deve ser munida de recibo no qual conste as informações do doador, do destinatário e da quantia depositada.

Os extratos eletrônicos contendo a movimentação financeira das contas bancárias abertas para as campanhas eleitorais pelos partidos políticos e pelos candidatos devem ser encaminhados pelas instituições financeiras aos órgãos da Justiça Eleitoral e ao Ministério Público, para instrução dos respectivos processos de prestação de contas e divulgação para consulta pública no website do TSE.<sup>274</sup>

## **2.2. Prestação de contas**

De acordo com as regras brasileiras de financiamento político-eleitoral, as prestações de contas referentes a gastos de campanhas devem ser realizadas pelos candidatos e órgãos partidários à Justiça Eleitoral<sup>275</sup>, sendo sempre acompanhadas de extratos de comprovação de toda e qualquer movimentação de recursos financeiros empregados para tais fins.<sup>276</sup>

### **Declaração de Bens de Candidatos**

De acordo com a legislação eleitoral brasileira, a declaração de bens dos candidatos que pretendem disputar as eleições é obrigatória, sendo condição indispensável ao processo de registro junto à Justiça Eleitoral.<sup>277</sup> As informações declaradas pelos candidatos são utilizadas pela autoridade eleitoral para a fiscalização da utilização de recursos próprios (autofinanciamento) às campanhas, valores que serão inspecionados no momento do exame das contas dos partidos e campanhas.

Em agosto de 2018, a Missão recebeu, de diferentes atores, preocupações quanto à decisão do TSE que promoveu mudanças no sistema de apresentação de bens dos candidatos.<sup>278</sup> As mudanças diminuía as exigências requeridas pela autoridade eleitoral no momento da declaração patrimonial dos competidores. A Missão constatou, no entanto, que a decisão foi revertida pelo próprio Tribunal, que chamou os candidatos a atualizarem seus dados de patrimônio.<sup>279</sup>

A esse respeito, a Missão entende que a apresentação detalhada do patrimônio dos competidores é requisito indispensável para combater a corrupção e promover a transparência na política.

### **Detalhes da prestação de contas**

Na sua formalização, a prestação de contas deverá ser assinada: (a) pelo candidato titular e vice, se houver, pelo administrador financeiro, se constituído, pelo presidente e tesoureiro do partido

---

<sup>273</sup> Artigo 22 da Lei nº 9.504/1997(Lei das Eleições) e Artigo 11 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>274</sup> Artigo 28 §1º da Lei nº 9.504/1997(Lei das Eleições).

<sup>275</sup> Artigo 48 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>276</sup> Artigo 28 da Lei nº 9.504/1997(Lei das Eleições).

<sup>277</sup> Artigo 94 §1º VI da Lei nº 4737/65 (Código Eleitoral).

<sup>278</sup> Informação de imprensa – Folha de SP - Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/tse-reduz-transparencia-sobre-bens-de-candidatos.shtml> Acessado em: 23/01/2018.

<sup>279</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/candidatos-poderao-atualizar-dados-sobre-patrimonio-declarado-a-partir-desta-segunda-20> Acessado em: 23/01/2018.

político, na hipótese de prestação de contas de partido político e pelo profissional habilitado em contabilidade.<sup>280</sup>

A prestação de contas é elaborada por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE)<sup>281</sup>. A Missão verificou que o SPCE Cadastro<sup>282</sup> é mecanismo desenvolvido pela Justiça Eleitoral para permitir que candidatos e partidos políticos realizem a prestação de contas de suas campanhas eleitorais, e deverá ser instalado no computador do usuário para preenchimento das informações e envio eletrônico, observados os seguintes prazos:

Prestação de Contas	Prazo de Envio
Relatórios financeiros de campanha	Até 72 horas após o recebimento
Prestação de contas parciais	De 09/9 a 13/9/2018
Prestação de contas final	Até 06/11/2018
Prestação de contas final	Até 17/11/2018

A apresentação das contas obedece a requisitos específicos, tais como contribuições e gastos diretos ou indiretos, acompanhadas pelos respectivos recibos eleitorais, a fim de informar à Justiça Eleitoral a origem e o destino desses recursos. Ademais, devem ser apresentados extratos de contas bancárias e notas fiscais, com a indicação dos seus valores e remetentes.

Quanto às contas de exercício dos partidos políticos, exige-se uma prestação de conta única em 30 de abril do ano subsequente à eleição, para que sejam enviadas pela autoridade eleitoral a Receita Federal.<sup>283</sup>

### **Mecanismos de impugnação das prestações de contas**

Após a apresentação das contas, a Justiça Eleitoral disponibilizará as informações das movimentações financeiras de partidos e campanhas em sua página na internet, de forma que qualquer interessado, partido político ou coligação, candidato e o Ministério Público terá a faculdade de realizar impugnação no prazo de três dias.<sup>284</sup>

A Missão considera que o sistema de publicação das contas dos candidatos e partidos fornece maior transparência ao processo eleitoral ao permitir que os cidadãos tenham pleno acesso às informações financeiras das campanhas. A Missão foi alertada que o prazo de três dias para realizar a impugnação pode ser considerado curto, especialmente em um processo eleitoral que contou com mais de 29.000 candidaturas.<sup>285</sup>

### **2.3. Supervisão e controle de contas**

Durante o processo eleitoral, à Justiça Eleitoral é facultado o poder de fiscalizar a arrecadação e a aplicação de recursos visando a análise das prestações de contas.

Ultrapassado o procedimento de análise técnica prévia descrito, por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais, em caso de não haver qualquer impugnação de nenhuma parte interessada, o

<sup>280</sup> Artigo 48 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>281</sup> Artigo 9 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>282</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/instalacao-do-sistema-de-prestacao-de-contas-eleitorais-spce-cadastro> Acessado em: 23/01/2019.

<sup>283</sup> Artigo 29 §4º, a, da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>284</sup> Artigo 59 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>285</sup> Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acessado em 22/01/2019.



Ministério Público Eleitoral emitirá parecer favorável a apresentação das contas, que serão, então, julgadas sem a realização de diligências pela Justiça Eleitoral.<sup>286</sup>

A lei eleitoral está desenhada para permitir que o interessado corrija as irregularidades detectadas<sup>287</sup>. Quando necessário, a Justiça Eleitoral poderá chamar os partidos ou candidatos a complementarem as informações no prazo de três dias<sup>288</sup>. Quando as falhas identificadas pela autoridade eleitoral não forem corrigidas pelos candidatos ou partidos, a autoridade judicial poderá, em última instância, determinar a quebra de seus sigilos fiscal e bancário, bem como dos doadores ou fornecedores da campanha.

A Missão foi informada de que os valores de recursos públicos a serem fiscalizados pela Justiça Eleitoral em 2018 são notoriamente maiores do que aqueles referentes às eleições de 2014<sup>289</sup>. Segundo dados obtidos por especialistas da MOE, no entanto, a equipe de fiscalização da autoridade eleitoral, tanto a nível federal quanto regional, não foi suficientemente incrementada.

Tendo em vista que a reforma eleitoral promoveu aumento dos recursos públicos despendidos a partidos e campanhas eleitorais, a Missão considera positivo o esforço da autoridade eleitoral de aumentar também os recursos humanos e financeiros responsáveis pela análise das contas eleitorais.

#### **2.4. Regime de sanções**

A responsabilidade eleitoral decorre de atos ilícitos e sujeitos a sanções que variam de multas até, em casos mais extremos, declaração de inelegibilidade ou cassação de registro, diploma ou mandato daquele que agiu com irresponsabilidade eleitoral. Os candidatos são solidariamente responsáveis com seus administradores financeiros e com os profissionais de contabilidade de sua campanha<sup>290</sup>. Isso significa dizer que a legislação brasileira determina que todos são igualmente encarregados da veracidade das informações financeiras e contábeis.

#### **Financiamento público**

O regime de sanções que busca coibir irregularidades na utilização de recursos provenientes dos fundos públicos de partidos e campanhas eleitorais determina que os partidos que descumprirem as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos perderá o direito de recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte.<sup>291</sup> O sistema também prevê que o descumprimento das normas legais enseja a responsabilização pessoal dos dirigentes partidários.

A sanção será aplicada no ano seguinte ao julgamento das contas. O partido será instado a retornar o valor apontado como irregular ou terá desconto em suas quotas do Fundo Partidário. O ordenamento brasileiro também prevê prescrição do processo de prestação de contas. Isso significa dizer que o Tribunal terá cinco anos para realizar o julgamento, quando perderá a possibilidade de punir o partido, ainda que observadas irregularidades em sua prestação de contas.<sup>292</sup>

O julgamento da prestação de contas não afasta que ilícitos antecedentes ou vinculados possam ser apurados em sede própria, tendo previsão para cassação do registro do partido em decorrência de

---

<sup>286</sup> Artigo 69 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>287</sup> Artigo 72 §6º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>288</sup> Artigo 72 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>289</sup> Informação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>290</sup> Artigo 21 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>291</sup> Artigo 77 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>292</sup> Artigo 77 §6º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

irregularidades no financiamento e previsão de representação do Ministério Público por abuso de poder econômico, apropriação indébita ou qualquer outro crime tipificado na legislação brasileira.<sup>293</sup> A não apresentação das contas ensejará a perda do direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário do ano seguinte<sup>294</sup>.

Além disso, não publicar as contas também impede diplomação dos eleitos e a obtenção da certidão de quitação das obrigações eleitorais pelo tempo que perdurar a omissão<sup>295</sup>. Se, por fim, as contas do candidato são julgadas não prestadas, será aplicada ação de execução para recuperação dos recursos públicos.

### **Limites de gastos**

O descumprimento dos limites de gastos em campanhas estabelecidos por lei para cada cargo eleitoral implicará no pagamento de multa de valor equivalente a 100% da quantia que ultrapassar o teto<sup>296</sup>. Os partidos que desrespeitarem tais normas também serão sancionados, de forma que perderão o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte, sem prejuízo de que seus candidatos respondam por abuso de poder econômico, hipótese que poderia ensejar a cassação do registro ou do diploma que lhe concedeu acesso ao cargo.<sup>297</sup>

### **Desaprovação de contas**

A falta de prestação de contas implicará julgamento que classifica o ato como “não prestação”, o que tem consequências diferentes da aprovação, da aprovação com ressalvas e da desaprovação, que são as outras situações possíveis.

O uso de recursos financeiros para a arrecadação ou para o pagamento de gastos eleitorais que não provenham das contas eleitorais específicas implicará a desaprovação da prestação de contas do partido político ou do candidato.

Os candidatos que tiverem as contas de campanha desaprovadas poderão ser investigados por eventuais crimes de abuso do poder econômico, após a Justiça Eleitoral encaminhar cópia do processo ao Ministério Público Eleitoral. Os partidos políticos que, por si ou por intermédio dos respectivos comitês financeiros, tiverem as contas desaprovadas perderão o direito ao recebimento de quotas do Fundo Partidário no ano seguinte, após a decisão transitar em julgado, por período entre um e doze meses. Além disso, os dirigentes dos partidos ou comitês financeiros podem ser responsabilizados pessoalmente por infrações.

### **Financiamento privado**

As doações financeiras de pessoas físicas a candidatos não se submetem à obrigatoriedade de emissão de recibo eleitoral mas devem ser comprovadas, obrigatoriamente, por meio de documento bancário que identifique os doadores por meio de seu número de Cadastro de Pessoa Física (CPF), sob pena de configurar o recebimento de recursos de origem não identificada.<sup>298</sup>

---

<sup>293</sup> Artigo 77 §4º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>294</sup> Artigo 25 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>295</sup> Artigo 29 § 2º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e artigo 83 da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>296</sup> Artigo 18-B da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>297</sup> Artigo 77 §4º da Resolução TSE nº 23.553/2017 e artigo 22, XIV da Lei Complementar 64/90.

<sup>298</sup> Artigo 23 §4º-A da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

## 2.5. Acesso à informação

A legislação brasileira prevê que os partidos políticos, coligações e candidatos são obrigados a divulgar, em portal criado pela Justiça Eleitoral, todas as informações relativas a seus gastos e movimentações financeiras.<sup>299</sup> A Missão reconhece a criação de ferramenta que promove a transparência do sistema de financiamento eleitoral, denominada *DivulgaCandContas*.

O *DivulgaCanContas* é sistema online no qual são divulgadas todas as informações sobre candidaturas e contas dos candidatos e partidos políticos em todo o Brasil. Por meio do instrumento, é possível verificar a situação e dados biográficos de cada competidor da disputa eleitoral, bem como a discriminação dos gastos e doações realizados até o momento.

A Missão constatou que a ferramenta está disponível para todos os cidadãos, o que fortalece a confiança da sociedade no processo eleitoral. Os dados exibidos são atualizados três vezes ao dia e não há necessidade de cadastro prévio ou autenticação de usuário para o seu acesso, de forma que a sociedade pode exercer o controle sobre os recursos arrecadados e os gastos realizados de todos os candidatos. Após observar o funcionamento do sistema, a MOE destaca que o sistema é uma ferramenta de transparência extremamente eficaz que deve servir de modelo para outras democracias do continente.

Ademais, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI, regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas. O artigo 9º dessa lei instituiu como um dever do Estado a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC<sup>300</sup>.

As plataformas [www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br) e [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br) são *sites* de acesso livre, no qual o cidadão pode consultar os pedidos de informação realizados por qualquer cidadão aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal e suas respectivas respostas, bem como encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado.

Caso não seja possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade tem até 20 dias para atender ao pedido, prazo que pode ser prorrogado por mais 10 dias, se houver justificativa expressa. Para que o direito de acesso seja respeitado, a Lei estabeleceu que todos os órgãos e entidades públicos devem indicar um dirigente para verificar o cumprimento da Lei na instituição.<sup>301</sup>

## 3. Descobertas e recomendações

A Missão destaca que os aportes legais trazidos pela reforma político-eleitoral implementada pelo Brasil em matéria de controle dos recursos utilizados por partidos e campanhas políticas representam avanço relevante em favor da transparência do sistema de financiamento.

Da mesma forma, a Missão felicita o Tribunal Superior Eleitoral por suas ferramentas que facilitam e tornam transparente o registro de receitas e despesas declarados pelos candidatos e partidos políticos. A plataforma *DivulgaCandContas* constitui importante avanço para por à disposição da sociedade informações sobre o uso dos recursos das campanhas eleitorais.

---

<sup>299</sup> Artigo 28 §4º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>300</sup> Serviço de Informações ao Cidadão – SIC - <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>

<sup>301</sup> Artigo 40 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Ao mesmo tempo, a contribuição fornecida pelo Estado, subsídios eleitorais e financiamento privado, facilita a revisão das informações pelo Ministério Público e o TSE e aproxima o cidadão do processo eleitoral.

A Missão destaca a criação do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, que promove o intercâmbio de dados com órgãos de fiscalização do Estado na busca efetiva e eficaz de irregularidades nas prestações de contas.

A grande maioria dos recursos é repartida com base no critério do desempenho eleitoral do partido na última eleição. Dessa forma, a MOE recomenda continuar revisando os métodos de distribuição de tais fundos a fim de promover condições mais equitativas entre os candidatos.

A legislação eleitoral brasileira não prevê critérios homogêneos de distribuição de recursos dentro dos partidos políticos, apesar dos fundos serem provenientes de fundos públicos. A MOE sugere que o legislador realize reflexão sobre a precisão da regulamentação atual.

Apesar do aumento dos recursos públicos destinados a financiar campanhas eleitorais no Brasil, a equipe que fiscaliza o repasse e a utilização de tais fundos não foi ampliada. O fortalecimento do controle dificultaria a entrada de dinheiro de origem desconhecida na política e, por conseguinte, a corrupção eleitoral e tráfico de influência, o que poderia promover o restabelecimento da confiança da sociedade brasileira no sistema político. A MOE recomenda, portanto, que o Tribunal fortaleça sua capacidade de supervisão incrementando os recursos humanos e financeiros destinados a tal atividade.

A Missão considera que o país se beneficiaria de reflexão sobre seus mecanismos de sanções. O regime de penalidades prescrito pelo ordenamento brasileiro poderia contar com maior rigorosidade diante da falta de cumprimento das regras de utilização de recursos públicos por partidos e campanhas.

## E. DIREITO À INFORMAÇÃO E LIBERDADE DE EXPRESSÃO

### Introdução

O direito à liberdade de expressão, particularmente a liberdade de expressar opiniões políticas e participar do debate público, é uma condição essencial para qualquer processo eleitoral em um sistema democrático.<sup>302</sup> A existência de eleições livres e transparentes depende de que os eleitores possam exercer o seu direito de expressar e divulgar opiniões e informações políticas, bem como receber todas as informações plurais e suficientes de que necessitam para exercer o seu direito de voto.

No Brasil, o esquema de meios de comunicação permitiram que as diferentes posturas fossem divulgadas durante a campanha. Os candidatos comunicaram suas plataformas e seus pontos de vista ao eleitorado. Ao mesmo tempo, os jornalistas e os meios de comunicação informaram ao público sobre a campanha eleitoral, bem como suas opiniões sobre esta. Não obstante, no âmbito da legislação em vigor, se registraram ações judiciais contra os meios de comunicação que solicitavam a retirada de conteúdo relacionado às eleições.

Os canais tradicionais de comunicação, rádio e televisão, marcaram as campanhas políticas eleitorais brasileiras nas últimas décadas. No entanto, nessas eleições, a discussão se transferiu de maneira mais intensa para a Internet. O Brasil é o segundo maior usuário desse espaço no continente e o quarto no mundo, com quase 140 milhões de consumidores. Os usuários de Internet por telefonia móvel chegam a 81,4 milhões e espera-se que em 2021 chegue a 112,7 milhões de brasileiros.<sup>303</sup> O acesso às redes permitiu melhorar as condições de equidade entre as partes na competição.

Da mesma forma, o contexto da campanha eleitoral foi marcado pela disseminação de notícias falsas que se espalharam significativamente no segundo turno, atacando as instituições e o sistema eleitoral. Embora esse fenômeno já tivesse sido observado em processos eleitorais em outros países, nas eleições brasileiras apresentaram-se novos desafios, como o uso de sistemas de mensagens privadas para a disseminação massiva de desinformação. Resultaram importantes os esforços realizados pela autoridade eleitoral e pela imprensa para combater as notícias falsas e fornecer informações verdadeiras aos cidadãos. As redes sociais, utilizadas de maneira responsável, podem contribuir para equidade e transparência nos processos eleitorais.

### Marco Legal

A Constituição brasileira reconhece, no artigo 5, IX, o direito à liberdade de expressão: “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. O STF desenvolveu uma linha jurisprudencial desde 2009 que protege o amplo exercício desse direito.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Carta Democrática Interamericana. Artigo 4. “São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.”

<sup>303</sup> The Statistic Portal – Internet usage in Brazil - Statistics and facts – Demographics and use. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/2045/internet-usage-in-brazil/> Acesso em: 28/02/2019.

<sup>304</sup> Supremo Tribunal Federal do Brasil. Recurso Extraordinário 511.961. São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes. 17 de junho de 2009 e Tribunal Pleno. Supremo Tribunal Federal do Brasil. ADPF 130 / DF - Distrito Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. CARLOS BRITTO. 30 de abril de 2009.

O Código Eleitoral<sup>305</sup>, a Lei das Eleições<sup>306</sup> e suas reformas regulam as condições para a realização e difusão da propaganda eleitoral. Igualmente, estabelecem várias proibições gerais sobre seu conteúdo e sobre o papel da mídia nas disputas eleitorais.

O esquema de comunicação política do Brasil contempla o financiamento público indireto de campanhas. Neste contexto, os partidos dispõem de espaços publicitários gratuitos na rádio e na televisão durante um período de 35 dias<sup>307</sup> mas não podem comprar espaço publicitário na mídia.

A Lei das Eleições brasileira estabelece os espaços de propaganda eleitoral gratuita na televisão e rádio.<sup>308</sup> No primeiro turno, 90% do tempo total, 70 minutos diários, foram distribuídos proporcionalmente aos candidatos de acordo com o número de deputados que o seu partido ou coligação elegeu nas eleições anteriores. Os outros 10% foram igualmente repartidos entre todos os concorrentes. O segundo turno contou com 15 dias de horário eleitoral gratuito, cuja duração foi igualmente dividida entre os dois candidatos.

No caso da imprensa escrita, a legislação autoriza apenas 10 anúncios por candidato em cada meio de comunicação, e há restrições tanto na extensão quanto no formato.<sup>309</sup>

A propaganda na Internet só pode ser feita nos sites do(a) candidato(a), partido ou coligação política, por meio de e-mails, redes sociais, blogs ou plataformas de mensagens instantâneas cujo conteúdo seja gerado pelo candidato como pessoa física. É vedada a difusão de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet,<sup>310</sup> exceto o chamado “impulsionamento”<sup>311</sup> de conteúdo, ou seja, quando se paga para que a publicação da própria página web tenha maior visibilidade na internet.

A legislação prevê ainda que, a partir de 6 de agosto, a programação das emissoras de rádio e televisão está sujeita a diversas restrições, a fim de garantir a igualdade de acesso aos meios de comunicação dos candidatos e partidos, sob pena de imposição de multas e outras penalidades.<sup>312</sup> Uma das principais proibições é “dar tratamento privilegiado a um candidato, partido ou aliança política”, conhecida como regra do “tratamento isonômico”.<sup>313</sup>

O Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>314</sup> estabelece que o direito à liberdade de expressão não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores,

---

<sup>305</sup> Lei nº 4.737/1965.

<sup>306</sup> Lei nº 9.504/1997.

<sup>307</sup> Artigo 47 da Lei nº 9.504 (Lei das Eleições).

<sup>308</sup> Artigo 44 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>309</sup> Artigo 43 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>310</sup> Artigo 57-C da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>311</sup> “Impulsionamento” de conteúdos: mecanismo que autoriza a contratação com provedores de plataformas de Internet para aumentar o alcance e a divulgação das informações publicadas *online* pelos candidatos.

<sup>312</sup> Artigo 45, I-VI da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>313</sup> Artigo 45, IV da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>314</sup> A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 1998, dispõe que: 1. *Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.* 2. *O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. [...] 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, idioma ou origem nacional.*

que devem: 1) ser expressamente fixadas pela lei, 2) ter uma finalidade legítima, e 3) serem necessárias e proporcionais para o alcance desse fim.

Com base na análise da legislação sobre o assunto, a Missão adverte que, devido à amplitude e imprecisão de seus termos, algumas das restrições sobre o conteúdo da propaganda eleitoral podem ser incompatíveis com as obrigações internacionais relativas à liberdade de expressão e acesso à informação. É particularmente preocupante que várias dessas disposições proíbam ou criminalizem a crítica ou ofensa contra instituições e autoridades estatais, incluindo o Presidente da República e as Forças Armadas nacionais.<sup>315</sup>

Por exemplo, o Código Eleitoral de 1965 proíbe a propaganda eleitoral que usa “meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”;<sup>316</sup> “que provoque animosidade entre as Forças Armadas ou contra elas”<sup>317</sup>, “que instigue a desobediência coletiva ao cumprimento de lei de ordem pública”,<sup>318</sup> “que calunie, difame ou injurie qualquer pessoa, bem como atinja órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública;”<sup>319</sup> e aquela que “desrespeite os símbolos nacionais”.<sup>320</sup>

O não cumprimento dessas condições e proibições implica diferentes penalidades, desde a remoção da publicidade e multas até sentenças de prisão. Por exemplo, “constitui crime, punível com detenção de seis meses a dois anos e pagamento de dez a quarenta dias-multa, caluniar alguém, na propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime.”<sup>321</sup> Além disso, dispõe que são puníveis com a detenção “difamar alguém, na propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo a sua reputação”,<sup>322</sup> bem como “injuriar alguém, na propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro.”<sup>323</sup> As penas para esses crimes são aumentadas em um terço quando as expressões são contra o Presidente da República ou contra um funcionário público em razão de suas funções.<sup>324</sup>

Embora as expressões espontâneas feitas pelo eleitor através da Internet não sejam consideradas “propaganda eleitoral”, elas também estão sujeitas a restrições. De acordo com a lei, “a livre manifestação do pensamento do eleitor identificado ou identificável na internet somente é passível de limitação quando ocorrer ofensa à honra de terceiros”.<sup>325</sup> Esta proibição aplica-se às mensagens feitas *antes da data de início da propaganda eleitoral* (16 de agosto) “sem prejuízo das mensagens de apoio ou crítica a partido político ou a candidato, próprias do debate político e democrático.” Neste caso, a legislação prevê que “sem prejuízo das penalidades civis e criminais aplicáveis ao responsável, a Justiça Eleitoral poderá determinar, por solicitação do ofendido, a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sítios da internet, inclusive redes sociais.”<sup>326</sup>

---

<sup>315</sup> Artigo 331 do Código Penal Brasileiro.

<sup>316</sup> Artigo 242 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e Artigo 6º da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>317</sup> Art. 17, III da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>318</sup> Art. 17, V da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>319</sup> Art. 17, X da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>320</sup> Art. 17, XI da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>321</sup> Artigo 324, caput, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

<sup>322</sup> Artigo 325, caput, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

<sup>323</sup> Artigo 326, caput, do Código Eleitoral, (Lei nº 4.737/1965).

<sup>324</sup> Artigo 326, caput do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).

<sup>325</sup> Artigo 22 da Resolução TSE nº 23.551/2017.

<sup>326</sup> Artigo 25 §2º da Resolução TSE nº 23.551/2017.

Os especialistas com os quais a MOE se reuniu disseram que, conforme são formuladas, as disposições acima mencionadas não permitem o conhecimento adequado dos comportamentos sancionados e conferem ampla discricionariedade aos operadores da justiça. Acrescenta-se a isso que o marco regulatório não define o que significa propaganda eleitoral, o que pode levar a autocensura dos atores, por medo de quebrar as regras e serem penalizados. Desta forma, o debate público e a crítica política, elementos fundamentais de qualquer processo eleitoral, ficam prejudicados.

### **Modelo de Comunicação Política**

A Missão entende que o critério de distribuição dos espaços de rádio e televisão estabelecido para o primeiro turno restringiu o acesso à mídia dos partidos políticos minoritários e aos novos projetos políticos. Vários atores indicaram que a lei que reduziu o tempo de propaganda eleitoral, juntamente com as restrições de despesas e as modalidades de uso, impactou negativamente na possibilidade de novas candidaturas se darem a conhecer, favorecendo candidatos e partidos tradicionais ou alianças majoritárias.

Por outro lado, a Missão notou que durante o processo eleitoral vários atores políticos entraram com recursos junto às autoridades eleitorais para exigir que a mídia lhes desse cobertura, bem como para impedir a difusão de conteúdos que consideravam dar tratamento privilegiado a um candidato ou a um partido político. Note-se que, ao decidir esses recursos, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realizou um cuidadoso equilíbrio entre o direito à liberdade de expressão e as garantias de acesso aos meios de comunicação pelos candidatos.

Como exemplo, a aliança política para a candidatura presidencial de Haddad (PT) “O Povo Feliz de Novo”, pediu ao TSE a suspensão da transmissão da entrevista a Jair Bolsonaro, que se realizaria paralelamente ao debate presidencial em que outros candidatos participariam. O argumento dos demandantes era que, se a entrevista fosse conduzida, o então candidato do PSL teria mais exposição que seus concorrentes, violando o princípio da igualdade. Em 4 de outubro de 2018, o TSE, em decisão do Ministro Horbach,<sup>327</sup> negou este pedido quando considerou que “Nenhuma norma do direito eleitoral brasileiro [...] autoriza o controle prévio de conteúdos jornalísticos, tal como requerido pela representante” e que, pelo contrário, o ordenamento jurídico proíbe a censura prévia. Afirmou que o controle judicial ocorre a posteriori. Essa decisão é compatível com o artigo 13 da Convenção Americana, que proíbe expressamente a censura prévia.

Na mesma linha, o TSE rejeitou, em 11 de setembro de 2018, um recurso do candidato a presidente Henrique Meirelles e sua coligação “Essa é a Solução” contra a rede Globo.<sup>328</sup> O demandante pediu que, como aconteceu com alguns de seus rivais na corrida presidencial, fosse entrevistado nos programas do Jornal Nacional (TV Globo) e Central das Eleições (Globo News). O TSE determinou que não garante espaço idêntico a todos os candidatos na mídia, mas sim tratamento proporcional à participação de cada um no cenário político. Além disso, argumentou que, embora o Poder Legislativo tenha regulado o direito de participação de candidatos em debates no rádio e na televisão, não o fez com relação à participação em entrevistas jornalísticas, de modo que prevalece a liberdade de imprensa nesta hipótese.

---

<sup>327</sup> Representação nº 0601600-71.2018.6.00.0000 no TSE. Classe 11541, Brasília - Distrito Federal. 4 de outubro de 2018.

<sup>328</sup> Representação nº 0601024-78.2018.6.00.0000 TSE. Classe 12061, Brasília – Distrito Federal. Terça-feira, 11 de setembro de 2018.



O caso mais contundente do processo eleitoral de 2018 começou quando a jornalista Mônica Bérghamo e o jornal Folha de São Paulo apresentaram um pedido à 12ª Vara Federal de Curitiba para entrevistar o Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva,<sup>329</sup> preso desde 7 de abril de 2018 na Superintendência da Polícia Federal de Curitiba.<sup>330</sup> Em agosto de 2018, o juiz responsável pela execução da sentença do presidente negou o acesso à entrevista, declarando que “não há previsão constitucional ou legal que embase direito do preso à concessão de entrevistas.”<sup>331</sup> A jornalista e o meio de comunicação, em 27 de setembro de 2018, entraram com uma ação junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) [*Reclamação 32035 Paraná*] contra a decisão da 12ª Vara Federal de Curitiba. Em sua Reclamação indicaram que “[a] decisão que indeferiu o pedido de entrevista das reclamantes constitui inegável ato de censura, violando a Constituição Federal [...] e os princípios estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 130, que asseguram o acesso da jornalista à fonte da informação.”<sup>332</sup>

Este recurso foi objeto de uma série de decisões de diferentes ministros do STF que se contradiziam. O Ministro Ricardo Lewandowski concedeu o recurso em 28 de setembro de 2018, com base na proteção do direito à liberdade de expressão<sup>333</sup>. Na noite do mesmo dia, o Ministro Luiz Fux decidiu suspender a decisão de Lewandowski baseando-se no entendimento de que, no presente caso, haveria “o elevado risco de que a divulgação de entrevista com o requerido Luiz Inácio Lula da Silva, que teve seu registro de candidatura indeferido, cause desinformação na véspera do sufrágio, considerando a proximidade do primeiro turno das eleições presidenciais.”<sup>334</sup> Posteriormente, em 1º de outubro, o Ministro Lewandowski reafirmou sua decisão emitida em 28 de setembro e determinou seu cumprimento autorizando a realização da entrevista. Em sua decisão de 1º de outubro, o ministro indicou, entre outros, que a decisão do ministro Fux “incorreu em vícios gravíssimos”.<sup>335</sup> Posteriormente, o ministro Toffoli, presidente do STF, determinou a manutenção da validade da decisão do ministro Fux até a posterior “deliberação do colegiado”.<sup>336</sup> As eleições de 7 e 28 de outubro foram realizadas sem que o plenário tivesse tomado uma decisão.

### Desinformação

A propagação *online* de desinformação e notícias falsas, através de redes sociais e serviços de mensagens na Internet foi uma constante durante a fase pré-eleitoral e se estendeu, inclusive, ao dia das eleições. Embora esse fenômeno já tivesse sido observado em processos eleitorais em outros países, nas eleições brasileiras apresentaram-se novos desafios, como o uso de sistemas de mensagens privadas para a disseminação massiva de desinformação.

O fenômeno das *fake news* ocorreu no contexto do crescimento contínuo do uso da Internet, que em 2016 atingiu quase 60% da população brasileira.<sup>337</sup> Segundo relatório da *Diretoria de Análise de*

<sup>329</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018. Pág. 1.

<sup>330</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018. Pág. 1.

<sup>331</sup> “Ministro autoriza ex-presidente Lula a ser entrevistado pela imprensa” Informação de Imprensa, Supremo Tribunal Federal (STF). 28 de setembro de 2018. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391098>. Acesso em 28/02/2019.

<sup>332</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018. Pág. 2.

<sup>333</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018.

<sup>334</sup> [Suspensão de Liminar 1.178 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 28 de setembro de 2018.

<sup>335</sup> [Reclamação 32.035 Paraná](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 1 de outubro. Pág. 3.

<sup>336</sup> [Suspensão de Liminar 1.178](#), Supremo Tribunal Federal (STF). Decisão de 1 de outubro de 2018. Pág. 2.

<sup>337</sup> Cf.: ITU. (n.d.). Percentage of population using the internet in Brazil from 2000 to 2016. In Statista - The Statistics Portal. Retrieved October 26, 2018. Disponível em: <https://www-statista-com.ezproxy.cul.columbia.edu/statistics/209106/number-of-internet-users-per-100-inhabitants-in-brazil-since-2000/>. Acesso em 28/02/2019.

*Políticas Públicas* da Fundação Getúlio Vargas, a etapa final do primeiro turno gerou um debate sobre as redes sociais que produziram 14,3 milhões de *tweets* e 16 milhões de interações nas páginas de *Facebook* dos candidatos.<sup>338</sup>

Para fazer frente ao fenômeno das notícias falsas, as autoridades eleitorais, os meios de comunicação, as plataformas *online* e as organizações da sociedade civil trabalharam em conjunto no desenvolvimento de diferentes iniciativas. O Tribunal Superior Eleitoral criou, em 7 de dezembro de 2017, um Conselho Consultivo sobre a Internet e eleições. O Conselho foi criado com o objetivo de desenvolver pesquisas e estudos sobre as regras eleitorais e a influência da Internet nas eleições, principalmente atento ao risco de divulgação de *fake news* e o uso de robôs na divulgação de informações falsas, bem como para opinar sobre os assuntos que lhe fossem submetidos pela presidência do TSE e propor ações e metas voltadas à melhoria dos padrões. Este Conselho foi integrado com representantes da Justiça Eleitoral, do Exército Brasileiro, da sociedade civil e do Governo Federal. No total, havia 11 membros.<sup>339</sup>

Além disso, o TSE firmou um Termo de Compromisso com representantes do *Clube Associativo dos Profissionais de Marketing Político (Camp)*,<sup>340</sup> bem como com entidades representativas do setor de comunicação - *Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABT)*, *Associação de Jornais (ANJ)* e *Associação Nacional de Editores de Revista (Aner)*. Segundo informações obtidas, por meio dos acordos, os signatários “assumiram o compromisso com o TSE de prevenir e combater a desinformação gerada por terceiros, além de apoiar o Tribunal em projetos de promoção da educação digital e iniciativas de promoção do jornalismo de qualidade.”<sup>341</sup>

De maneira complementar, em 5 de junho de 2018, 10 dos 35 partidos políticos registrados no TSE no Brasil assinaram um acordo com o Tribunal para contribuir com um ambiente eleitoral imune à divulgação de notícias falsas.<sup>342</sup> Nesse sentido, os mencionados partidos políticos se

---

<sup>338</sup> Cf. DAPP, *DAPP report. The week on web*. FGV. 2018.

<sup>339</sup> Portaria TSE nº 949/2017.

<sup>340</sup> “Especialistas em marketing político vão colaborar no esforço contra disseminação de notícias falsas”. Informação de Imprensa. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/especialistas-em-marketing-politico-va-colaborar-com-tse-no-esforco-contradiseminacao-de-noticias-falsas> Acesso em: 28/02/2019.

[Firma acordo de colaboração com o Clube Associativo dos Profissionais de Marketing Político para a manutenção de um ambiente eleitoral imune de disseminação de notícias falsas \(fake news\) nas Eleições 2018](#). Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Acesso em: 28/02/2019.

<sup>341</sup> “TSE firma novas parcerias com entidades e empresas para combater notícias falsas” Informação de Imprensa TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/tse-firma-novas-parcerias-com-entidades-e-empresas-para-combater-noticias-falsas> Acesso em: 28/02/2019.

“Memorando de entendimento firmado por empresas de mídias sociais perante a Justiça Eleitoral e o Conselho de Política Institucional sobre o combate à desinformação gerada por terceiros.” Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/memorando-de-atendimento> Acesso em: 28/02/2019.

“Termo de parceria firmado entre a Justiça Eleitoral e a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT, Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Nacional de Editores de Revista (ANER) para a manutenção de um ambiente eleitoral imune à disseminação de notícias falsas (fake news) nas Eleições 2018.” Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/termo-de-parceria-firmado-entre-a-justica-eleitoral-abert-anj-e-aner-2> Acesso em: 28/02/2019.

<sup>342</sup> Conforme relatado, os partidos políticos que assinaram o acordo foram: Democratas (DEM), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Social Democrático (PSD), Partido Social Liberal (PSL), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE).

Termo de Compromisso. Firma acordo de colaboração com os Partidos Políticos para a manutenção de um ambiente eleitoral imune de disseminação de notícias falsas (*Fake News*) nas Eleições de 2018. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/termo-de-compromisso-6-6-2018> Acesso em: 28/02/2019.

comprometeram a “manter o ambiente de rigidez informacional, de sorte a reprovar qualquer prática ou expediente referente à utilização de conteúdo falso no próximo pleito, atuando como agentes colaboradores contra a disseminação de *fake news* nas Eleições 2018.”

Outra das iniciativas promovidas foi a articulação de diversos meios de comunicação no trabalho de verificação de informação (*Factchecking*). O projeto *Comprova*, que começou a funcionar em agosto de 2018, estabeleceu como objetivo “identificar e investigar informações enganosas, inventadas e deliberadamente falsas” durante as eleições gerais de 2018. Este projeto reuniu 24 meios de comunicação, contou com o apoio do Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor) e foi financiado pela *Google News Initiative* e pelo *Facebook Journalism Project*. Por sua vez, o Grupo Globo lançou em julho um serviço de verificação de conteúdo suspeito denominado “Fato ou Fake”.

Além disso, duas agências brasileiras de *factchecking* - Lupa e Aos Fatos - fizeram alianças com o *Facebook* para combater a desinformação na plataforma. As agências obtiveram acesso às notícias denunciadas como falsas pela comunidade do *Facebook*, com o propósito de analisar sua veracidade. Os conteúdos classificados como falsos tiveram sua distribuição orgânica reduzida e não puderam ser impulsionados. Páginas que repetidamente compartilharam conteúdos considerados falsos tiveram seu alcance diminuído. Segundo o *Facebook*, esse mecanismo possibilitou diminuir em 80% a distribuição orgânica de notícias consideradas falsas por agências de verificação parceiras nos Estados Unidos, onde a ferramenta já está funcionando há algum tempo.

Apesar dos esforços empreendidos no Brasil para combater a desinformação, a Missão observou que a proliferação de informações falsas no contexto das eleições de 7 de outubro se intensificou no período que antecedeu o segundo turno eleitoral, estendendo-se a outras plataformas digitais como o *WhatsApp*. A natureza dessa ferramenta, um serviço criptografado de mensagens privadas, dificultou o combate já complexo da propagação de notícias falsas.

Diante da intensificação desse fenômeno, a Missão constatou que o TSE adotou novas iniciativas, como o lançamento de um site chamado *Esclarecimentos*, com o propósito de desmentir as informações falsas. Ao mesmo tempo, intensificou sua campanha interna e externa de divulgação de informações verdadeiras.

Adicionalmente, em reunião telefônica realizada entre o *WhatsApp* e a chefia da Missão, alguns dias após a celebração do segundo turno, a plataforma de mensagens instantâneas demonstrou abertura e disposição para colaborar. Nessa ocasião, o *WhatsApp* informou a Missão sobre várias ações implementadas para inibir a disseminação de *fake news*. Entre elas, destacou a campanha de alfabetização digital para conscientizar os cidadãos sobre a importância de não compartilhar notícias falsas, a eliminação de centenas de milhares de contas de spam, bem como o impulso de ações judiciais para impedir o envio de mensagens massivas por empresas e a proibição de contas deste tipo de entidades. Este tipo de intercâmbio é valioso no âmbito de uma Missão, e é importante que se continue trabalhando de forma conjunta para o aprofundamento dos mecanismos de cooperação.

Sem prejuízo da necessidade de aprofundar os estudos para compreender o fenômeno, as iniciativas adotadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) visaram promover um ambiente favorável ao desenvolvimento de comunicação livre, independente e diversificada, sendo esta uma forma crucial

---

“Eleições 2018: TSE e partidos firmam acordo de não proliferação de notícias falsas”. Informação de Imprensa. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-e-partidos-firmam-acordo-de-nao-proliferacao-de-noticias-falsas> Acesso em 28/02/2019.

na abordagem da questão da desinformação e da propaganda. Merece destaque a participação e cooperação de diferentes setores, como os meios de comunicação, os partidos políticos, as plataformas *online* (*Facebook, Twitter, Google, YouTube e WhatsApp*) e as agências de verificação de informações. A Missão também valoriza o papel desempenhado pela imprensa brasileira no sentido de oferecer, como parte de seus serviços de notícias, cobertura crítica no tocante à desinformação e à propaganda. A divulgação de informações verídicas é a ferramenta mais eficaz para combater as *fake news*.

### **Discurso de ódio e violência**

Diferentes atores alertaram a Missão sobre a retórica que permeou a campanha eleitoral. Notou-se com preocupação que alguns candidatos, tanto à Presidência quanto ao Congresso Nacional, recorreram a discursos carregados de estereótipos racistas, misóginos e homofóbicos. A esse respeito, o projeto *tretaqui.org*, dedicado a compilar denúncias de discursos de ódio contra candidatos e indivíduos em geral, registrou 100 queixas sobre discursos sexistas, 62 denúncias de apologia e incitação a crimes contra a vida, 77 denúncias de fobia LGTBI, 21 denúncias de racismo, 18 de incitação à violência física e 4 de intolerância religiosa. A Missão rejeita veementemente qualquer tipo de discurso ofensivo e lamenta a ausência de um diálogo respeitoso, construtivo e proativo por parte de todos os atores políticos durante o período da campanha.

Por outro lado, a Missão recebeu informações sobre ataques físicos e verbais contra jornalistas e integrantes dos meios de comunicação em geral. A Missão expressa a sua reprovação quanto aos ataques perpetrados contra os comunicadores. Conforme expressado pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,<sup>343</sup> atos de violência contra jornalistas não apenas violam o seu livre direito de expressão e de opinião, mas também afetam o direito dos cidadãos de buscar e receber informações, fator especialmente importante nos processos eleitorais.

### **Descobertas e recomendações**

Acesso aos meios tradicionais de comunicação: A Missão entende que o critério de distribuição dos espaços de rádio e televisão estabelecido para o primeiro turno restringiu o acesso à mídia dos partidos políticos minoritários e aos novos projetos políticos. A Missão recomenda continuar revendo os métodos de distribuição, a fim de promover condições mais equitativas entre todos os candidatos. A ampliação dos espaços, distribuídos de forma igualitária, poderia gerar condições mais equânimes no modelo brasileiro de comunicação política.

Restrições à propaganda: A Missão observou que as restrições sobre o conteúdo da propaganda eleitoral poderiam ser incompatíveis com as obrigações internacionais em matéria de liberdade de expressão e acesso à informação. Por isso, recomenda a revisão do marco regulatório para assegurar sua compatibilidade com os princípios e normas interamericanas nessa matéria. Em particular, sugere-se:

- i) Assegurar que todo o regime de proibições de conteúdos da propaganda eleitoral seja redigido de forma clara e precisa, de acordo com o princípio da legalidade;
- ii) Revogar os crimes de desacato a autoridades e as proibições de propaganda eleitoral que protegem, de modo especial, a honra dos funcionários públicos ou das instituições do Estado; e

---

343 CIDH, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación, cit., párr. 1

- iii) Revogar os tipos penais de calúnia, difamação e injúria e transformá-los em ações civis, com o devido respeito ao direito à liberdade de expressão.

Desinformação: No contexto político altamente polarizado do Brasil, a Missão observou que a disseminação *online* de notícias falsas e seus efeitos sobre o eleitorado tem sido de particular preocupação para todos os atores e especialistas durante as eleições de 2018. Para avançar na luta contra a desinformação, sugere-se aprofundar a abordagem multissetorial, incluindo não apenas as autoridades, os meios de comunicação e as organizações da sociedade civil, mas também os partidos políticos, bem como seus militantes e simpatizantes, que têm a responsabilidade ética de impedir a propagação de notícias falsas, difamações e ataques.

Da mesma forma, os próprios cidadãos devem adotar uma postura crítica diante das informações que recebem, e devem verificar as notícias antes de compartilhá-las. Nesse sentido, recomenda-se promover a alfabetização digital e midiática com campanhas de conscientização e iniciativas educacionais.

Ademais, sugere-se que as autoridades trabalhem em conjunto com universidades e organizações da sociedade civil para formular iniciativas participativas e transparentes que favoreçam uma melhor compreensão do impacto que a desinformação tem sobre os processos eleitorais, bem como a formulação de respostas adequadas a esses fenômenos.

O Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições (CCITE) do TSE, composto por representantes da Justiça Eleitoral, do Exército, da sociedade civil e do Governo Federal, poderia constituir um fórum permanente para reuniões em que os diferentes atores se aprofundem no estudo do fenômeno das notícias falsas e seu impacto nos processos eleitorais. Este órgão também poderia recomendar ações que ajudem a prevenir e limitar o alcance das campanhas de desinformação, por meio de ações contínuas e não apenas durante o período eleitoral. Tudo isso, considerando as mudanças tecnológicas que se antecipam como o *deep fake*<sup>344</sup> e a crescente penetração dos avanços tecnológicos na população.

---

<sup>344</sup> Tecnologia que permite que vídeos e áudios de diferentes protagonistas sejam manipulados a fim de gerar uma notícia falsa.

## F. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES

### 1. Introdução

O Brasil figura como um dos países com a mais baixa representação de mulheres na política no continente latinoamericano.<sup>345</sup> Apesar de as mulheres representarem 52,5% do eleitorado brasileiro, a participação das mulheres no Poder Legislativo brasileiro não supera a marca de 20%, taxa que evidencia clara subrepresentação de mulheres em espaços de tomada de decisão.

Em 1997, a partir da promulgação de sua Lei das Eleições<sup>346</sup>, o país instituiu cota de gênero que determinava que cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Conforme será abordado pelo presente informe, a Lei das Eleições foi, desde então, diversas vezes alterada por meio de atividade legislativa brasileira que visava a aperfeiçoar os procedimentos que regulam o processo eleitoral no país.

A Missão de Observação Eleitoral observou, no entanto, que, apesar dos esforços realizados pelas autoridades eleitorais, a norma vigente ainda é pouco efetiva em seu objetivo de garantir a presença de mulheres nos cargos eletivos. Em que pese a implementação de sistema de cotas pelo ordenamento, a porcentagem de mulheres eleitas no processo eleitoral de 2018 não superou a taxa de 15%, de forma que repete estatísticas dos últimos 20 anos.

A MOE também identificou que a campanha que antecedeu as eleições gerais de 2018 foi marcada por polarização política que resultou em retórica agressiva e até registros de ameaças digitais e físicas contra mulheres.<sup>347</sup> A Missão condena veementemente esses tipos de ataque, que vulnera direitos de grupos historicamente marginalizados.

### 2. Sistema Político e Marco Legal

A Constituição da República Federativa do Brasil, mais alta norma na hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro, reconhece, no primeiro artigo do capítulo destinado a direitos fundamentais, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.<sup>348</sup> Da mesma forma, a regra garante o pleno exercício de direitos políticos de cidadãos e cidadãs quando estabelece que a soberania popular será exercida por meio do voto universal, que goza de igual valor para toda a sociedade<sup>349</sup>.

No Brasil, o Poder Executivo da União, estados e municípios é exercido pelo Presidente, Governadores e Prefeitos, respectivamente, todos eleitos para mandatos de 4 anos, ressalvada a possibilidade de serem reeleitos para mais um termo seguido. Por sua parte, o Poder Legislativo é desempenhado pelo Congresso Nacional, órgão bicameral sediado em Brasília e composto pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A Câmara dos Deputados é conformada por 513 deputados que representam os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, enquanto o Senado Federal é composto por 81 parlamentares. Os

---

<sup>345</sup> De acordo com o ranking realizado pelo Inter-Parliamentary Union, o Brasil ocupa a 132ª posição na classificação de representantes mulheres no Poder Legislativo. Disponível em <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acessado em: 23/01/2019.

<sup>346</sup> Lei nº 9.504/1997.

<sup>347</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,organizadora-de-grupo-contrabolsonaro-no-facebook-e-agredida-no-rio,70002518555>; [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/14/politica/1536941007\\_569454.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/14/politica/1536941007_569454.html); <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45826628>. Acessado em: 22/01/2019.

<sup>348</sup> Artigo 5º I da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>349</sup> Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Deputados são escolhidos por meio de eleição proporcional para mandatos de 4 anos<sup>350</sup>. Os Senadores, por sua vez, são eleitos por meio de sistema majoritário para termos de 8 anos, sendo um terço e dois terços da casa renovados, alternativamente, a cada quatro anos<sup>351</sup>. Para as eleições gerais de 2018, estavam em disputa os 513 assentos da Câmara dos Deputados e 54 das 81 vagas no Senado Federal.

No que diz respeito à participação política de mulheres, a Missão observou que a Lei das Eleições, editada em 1997, foi o primeiro dispositivo a estabelecer cota de gênero para o processo eleitoral brasileiro. Quando foi promulgada, a lei determinava que cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. A regra, no entanto, não estipulava sanções para casos de descumprimento.

Com efeito, após escutar acadêmicos e organizações da sociedade civil, a Missão constatou que os partidos driblavam a obrigação alegando não possuírem candidatas mulheres interessadas, e completavam as vagas com homens, perpetuando a maioria masculina na composição de suas fórmulas.

Assim, em 2009, buscando prover mais eficácia ao dispositivo, a Lei das Eleições foi emendada pela Lei nº 12.034/2009, que alterava sensivelmente o texto da norma eleitoral determinando que os partidos ou coligações preencherão o mínimo de 30% para candidaturas de cada sexo<sup>352</sup>. Apesar da mudança no texto, que passou de “deveria reservar” para “preencherão”, o dispositivo não trazia detalhes da aplicação da cota e tampouco contemplava distribuição de recursos do fundo partidário ou acesso aos meios de comunicação no marco das campanhas eleitorais.

A reforma político-eleitoral aprovada entre os anos de 2015 e 2017<sup>353</sup> trouxe a previsão de que os partidos deveriam reservar, nas três eleições seguintes à sua publicação, o mínimo de 5% e o máximo de 15% do montante do fundo de campanha para candidatas, bem como para criação de programas de promoção da participação política das mulheres.<sup>354</sup>

Após a promulgação do dispositivo, no entanto, a Procuradoria-Geral da República ajuizou ação no Supremo Tribunal Federal<sup>355</sup> para reclamar a inconstitucionalidade desse artigo. O órgão, que representa a maior instância do Ministério Público, argumentava que, além do limite mínimo de 5% ser insuficiente, não era razoável apresentar um limite máximo de 15%, tampouco um prazo de 3 eleições para a implementação do mecanismo.

O STF acatou o pedido e declarou o artigo inconstitucional, estendendo a exigência de 30% de candidaturas de mulheres constante da lei 12.034/2009 para a aplicação dos recursos do fundo partidário destinado ao financiamento de campanha. O STF também determinou que a medida deverá perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas de mulheres.

Após a decisão do STF, e a partir de consulta formulada por grupo de 8 senadores e 6 deputadas federais<sup>356</sup>, o TSE seguiu o mesmo critério e, visando a ampliar a efetividade da referida cota, incluiu

---

<sup>350</sup> Artigo 44 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>351</sup> Artigo 46 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>352</sup> Artigo 10 §3º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), alterada pela Lei nº 12.034/2009.

<sup>353</sup> Leis nº 13.065/2015, 13.487/2017 e 13.488/2017.

<sup>354</sup> Artigo 9º da Lei nº 13.165/2015.

<sup>355</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617.

<sup>356</sup> Consulta TSE nº 0600252-18.2018.6.00.0000, disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acessado em 10/02/2019.



na Resolução nº 23.553<sup>357</sup> a obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos públicos de campanha para candidaturas de mulheres. Os Ministros do TSE também entenderam que o mesmo percentual deve ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV.

A Missão observou, portanto, que a instrumentalização do dispositivo que implementa as cotas de gênero foi majoritariamente resultado de decisões e promulgação de resoluções do Poder Judiciário frente a brecha deixada pelo órgãos legislativos brasileiros.

### **3. Características específicas da participação política de mulheres**

#### **a. Inclusividade nas eleições a partir de perspectiva de gênero**

A Constituição brasileira institui o voto obrigatório a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros maiores de 18 anos, e facultativo para os analfabetos, maiores de 70 anos e aqueles que tenham entre 16 e 18 anos.<sup>358</sup> Nas eleições gerais de 2018, o Brasil superou a marca de 147 milhões de eleitores e eleitoras, evidenciando um aumento de 3,24% de seu eleitorado, quando comparado com o processo eleitoral de 2014.<sup>359</sup>

De acordo com dados disponíveis no portal de estatísticas do TSE, a população eleitoral das mulheres é ligeiramente mais alta que a masculina, correspondendo a 77.339.897 de eleitoras, em contrário a 69.902.977 de eleitores.<sup>360</sup>

#### **Acesso aos centros de votação**

A Missão constatou que as autoridades eleitorais produzem extenso material sobre aquelas porções da população que gozam de prioridade para votar, e que nesse grupo estão incluídas mulheres grávidas ou com crianças pequenas. O TSE é eficiente na difusão de tal conteúdo, que é amplamente divulgado na capacitação que realiza com os mesários. Além disso, a Justiça Eleitoral também veicula as informações em seus canais de comunicação com a sociedade, especialmente por meio de seus perfis em redes sociais. Dessa forma, a MOE constatou que, nos centros de votação observados, se respeitou a prioridade para votar a tais parcelas da população.

#### **b. Limpeza nas eleições a partir de perspectiva de gênero**

#### **Equidade de gênero dentro dos órgãos eleitorais**

A Justiça Eleitoral é composta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sediado em sua capital, Brasília, 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), um em cada estado da federação e um no Distrito Federal, e pelas juntas e juízes eleitorais.

O TSE, mais alta instância da hierarquia judicial eleitoral, é composto por sete Ministros dos quais três são provenientes do Supremo Tribunal Federal (STF), dois do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois advogados nomeados pelo Presidente da República a partir de lista apresentada pelo STF.<sup>361</sup> Os sete membros do TSE possuem mandatos de dois anos.

<sup>357</sup> Artigo 21 §4º da Resolução TSE nº 23.575/2018, que modificou o artigo 19 §3º Resolução TSE nº 23.553/2018.

<sup>358</sup> Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>359</sup> Informação fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral à MOE.

<sup>360</sup> Dados disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 10/02/2019.

<sup>361</sup> Artigo 119 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil.



Apesar de o TSE ser presidido por uma mulher, a Missão observou que a composição vigente no marco do proceso eleitoral de 2018 era de maioria masculina. A presidente era a única mulher entre sete ministros e sete suplentes.

A Missão constatou, ainda, que o TSE não conta com unidade específica que, institucionalmente, seja encarregada de desenvolver projetos, avaliar políticas e controlar sua própria atuação em matéria de gênero, a fim de promover a participação efetiva das mulheres no meio político. Para reforçar os esforços realizados por funcionários e funcionárias do órgão engajados no tema, a Missão recomenda que seja criada política pública institucional dentro do TSE de promoção da representação das mulheres.

### **Igualdade de gênero nas mesas de votação**

Além de convocar membros da sociedade brasileira para trabalharem como mesários nos centros de votação no dia das eleições, o TSE também possui programa de voluntariado destinado a pessoas que tenham desejo de fornecer assistência à realização do processo eleitoral. Dessa forma, a Justiça Eleitoral logra integrar as seções eleitorais, compostas por 4 membros.

Destaque-se que, das mesas de votação observadas pela MOE/OEA, 70% no primeiro turno e 67% no segundo turno foram presididas por mulheres. Ao mesmo tempo, a MOE reconhece o trabalho e compromisso exercido por mesárias mulheres, que integravam 58% das mesas de votação no primeiro turno e 69% no segundo.

Após as eleições, a autoridade eleitoral informou a Missão sobre o programa de recrutamento de funcionários de mesas de votação para o primeiro e segundo turnos, conforme mostram os quadros abaixo. A MOE destaca a alta participação e trabalho das mulheres na integração das mesas de votação, o que permitiu o funcionamento do processo eleitoral.

<b>Mesários por gênero – Eleições 2018 (1º Turno)<sup>362</sup></b>	
<b>Gênero</b>	<b>Convocados</b>
Feminino	65,28%
Masculino	34,71%
Não informado	0,01%
<b>Mesários por gênero – Eleições 2018 (2º Turno)<sup>363</sup></b>	
<b>Gênero</b>	<b>Convocados</b>
Feminino	64,95%
Masculino	35,04%
Não informado	0,01%

### **Competitividade nas eleições desde perspectiva de gênero**

- i. Normativa vigente: cota, financiamento e acesso a meios de comunicação

---

<sup>362</sup> *Idem.*

<sup>363</sup> *Idem.*

A Missão destaca que, no âmbito do processo eleitoral de 2018, o ordenamento jurídico brasileiro contemplou três providências importantes em matéria de gênero e promoção da participação política de mulheres no processo eleitoral:

1. Obrigatoriedade de cumprimento da cota de gênero que determina que pelo menos 30% das candidaturas dos partidos ou coligações serão destinadas a mulheres.<sup>364</sup>
2. Destinação de mínimo de 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para candidaturas de mulheres.<sup>365</sup>
3. Destinação de mínimo de 30% do horário eleitoral gratuito para campanhas na televisão e rádio para candidatas mulheres.<sup>366</sup>

Além do dispositivo da Lei das Eleições, a Resolução do TSE que prevê os procedimentos de registros dos candidatos para as eleições<sup>367</sup> reforça a previsão legal da cota de gênero<sup>368</sup>. A norma determina que o descumprimento da reserva de 30% das candidaturas para mulheres gerará o indeferimento do pedido de registro do partido político ou coligação<sup>369</sup>.

Segundo informações fornecidas pelo TSE à Missão, tal indeferimento se dá no momento em que a autoridade eleitoral avalia o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, DRAP, formulário que deve ser preenchido pelos partidos políticos com o objetivo de demonstrar o cumprimento de todos requisitos exigidos para registro das candidaturas à Justiça Eleitoral.

Dessa forma, o TSE informou à MOE que, ao detectar descumprimento da cota de gênero, o Tribunal competente, TRE ou TSE, a depender da candidatura, intimará o partido para sanar a irregularidade apresentando novos candidatos que estejam em conformidade com as exigências legais.

Ainda assim, o fato de que a norma não estabelece penalidade a seu descumprimento dificulta a efetividade desse instrumento de inclusão para a participação das mulheres no processo eleitoral, tanto no que se refere aos 30% destinados às suas candidaturas quanto em termos de acesso a recursos dos fundos públicos de campanha e meios de comunicação.

A Missão, portanto, considera importante que a autoridade eleitoral brasileira continue melhorando os mecanismos que garantam o destino dos recursos de campanha para promover a participação de mulheres dentro dos partidos políticos.

## ii. Processo eleitoral de 2018: participação de mulheres e resultados eleitorais

Nas eleições gerais de 2018, apenas 31,6% das candidaturas que pleiteavam cargos políticos eram compostas por mulheres<sup>370</sup>. O número evidencia que as organizações políticas estão aplicando a cota de gênero prevista pelo ordenamento não como um piso mínimo, mas como um teto máximo.

Além disso, a Missão observou que, na maioria dos casos, os fundos de campanha foram concentrados em poucas candidatas, de forma que grande parte de mulheres que disputavam as eleições não receberam auxílio financeiro para custear suas candidaturas. Por fim, foi possível identificar que muitos dos partidos concentraram os recursos em candidatas suplentes ou vices, de

<sup>364</sup> Artigo 10 §3º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e artigo 20 §2º da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>365</sup> Artigo 19 §3º da Resolução TSE nº 23.553/2017.

<sup>366</sup> Consulta TSE nº 0600252-18.2018.6.00.0000.

<sup>367</sup> Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>368</sup> Artigo 20 §2º da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>369</sup> Artigo 20 §5º da Resolução TSE nº 23.548/2017.

<sup>370</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acessado em: 11/02/2019.

forma que o estabelecimento de política de cotas não reverberou em aumento significativo de mulheres efetivamente nos cargos de poder.

Os resultados eleitorais demonstram que a participação de mulheres em cargos eletivos segue sendo uma das mais baixas da região. Apesar das reformas e das boas intenções da autoridade eleitoral para promover instrumentos que permitam alcançar maiores níveis de inclusão de mulheres na política, apenas 15% dos cargos no Senado, na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas foram preenchidos por mulheres.

O seguinte quadro reflete que a integração das câmaras não tiveram variação significativa na quantidade de candidatas eleitas nas eleições de 2018.

Cargo	Senado, 2010 <sup>371</sup> Câmara dos Deputados, 2014			2018			Variação
	Mulheres	Homens	% Mulheres	Mulheres	Homens	% Mulheres	
Senado (2/3 da composição total)	7	47	15%	7	47	15%	0
Câmara dos Deputados	51	462	11%	77	436	15%	4%
Assembleias legislativas	119	940	11%	161	898	15%	4%

### Descobertas e recomendações

Acesso a fundos de campanha e meios de comunicação: A Missão destaca o avanço da legislação brasileira que visa a incluir mulheres nos espaços de tomadas de decisão, que expandiu, para o processo eleitoral de 2018, a política de 30% de cotas à distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do horário eleitoral gratuito na televisão e no rádio.

Cota de gênero: A Missão destaca que a cota de gênero aprovada em 1997, bem como suas posteriores reformas, ainda não lograram ser efetivas na inclusão paritária de mulheres na política brasileira, visto que a representação das mulheres se mantém ao redor da taxa de 15%. Nesse sentido, considerando que os partidos políticos são a base fundamental para a promoção da participação das mulheres, a MOE recomenda revisar mecanismos intrapartidários de repartição dos recursos públicos, de forma a garantir que os fundos sejam efetivamente destinados a candidatas, tanto em termos de financiamento direto quanto no que diz respeito ao acesso aos meios de comunicação.

Recomenda-se, ainda, que os partidos políticos promovam o fortalecimento de valores e princípios de equidade de gênero. A esse respeito, aconselha-se que as organizações partidárias destinem parte de seus recursos ordinários, oriundos do fundo partidário, para treinamento e educação de seus integrantes.

Da mesma forma, a MOE sugere fomentar a discussão no Congresso Nacional visando a estabelecer mecanismos mais eficazes de sanções frente ao descumprimento das cotas de gênero, para garantir que a implementação dos 30% reverbere efetivamente em maiores quantidades de mulheres eleitas para os poderes executivo e legislativo.

<sup>371</sup> Última vez que a composição do Senado foi renovada em dois terços.

Unidade de Política de Gênero: O TSE incentivou e aprovou importantes diretrizes em matéria de gênero nos últimos anos. No entanto, é importante evidenciar que muitos desses avanços se deram principalmente graças ao interesse de autoridades e políticas pontuais dentro do Tribunal. A autoridade eleitoral se beneficiaria de políticas institucionalizadas no âmbito federal e regional nessa matéria. Nesse sentido, recomenda-se que a Justiça Eleitoral crie uma Unidade de Política de Gênero, com recursos humanos e financeiros suficientes para desenvolver ações e programas contínuos de impulso da participação das mulheres.

## G. PARTICIPAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES

### Introdução

O último censo demográfico<sup>372</sup> realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) em 2010, que se baseia no critério da autoidentificação, evidenciou que o Brasil possui 14.517.961 de indivíduos que se declaram da cor preta e 82.277.333 de cor parda<sup>373</sup>. Destaque-se que tanto o IBGE quanto organizações não governamentais brasileiras consideram como negra a soma das parcelas preta e parda da população, o que, ao final, corresponde a 50,7% dos cidadãos brasileiros.

É importante ressaltar que as categorias elencadas pelo IBGE para contabilizar a população afrodescendente não diferenciam os quilombolas, aqueles integrantes dos quilombos<sup>374</sup>, comunidades negras, na maior parte dos casos rurais, cuja identidade remete a uma ancestralidade comum<sup>375</sup>. Dados fornecidos pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Brasil, no entanto, estimam ser 1,7 milhões os indivíduos que habitam tais comunidades.

O censo também evidenciou que, de 190.755.799 cidadãos brasileiros contabilizados, 817.963 eram indígenas, cifra equivalente a 0,42% da população do país. Desde 1967, o Brasil conta com fundação especialmente criada para proteger e promover os direitos dos povos indígenas em seu território, denominada Fundação Nacional do Índio (FUNAI)<sup>376</sup>. O órgão é parte do Governo Federal, vinculado ao Ministério da Justiça, e se dedica a implementar políticas de proteção dos povos indígenas por meio da identificação das comunidades e demarcação de suas terras.

### Marco normativo

A Constituição de 1988 estabeleceu o sufrágio universal por meio do voto direto e secreto com valor igual para toda a sociedade brasileira<sup>377</sup>. Dessa forma, de acordo com as normas previstas no Código Eleitoral<sup>378</sup>, os índios que tenham mais de 18 anos e sejam alfabetizados na língua portuguesa deveriam ser obrigados a votar.

O TSE, no entanto, determinou que se aplicará aos povos indígenas alistamento eleitoral facultativo<sup>379</sup>. De acordo com a Constituição, os povos indígenas têm o direito constitucional de viver de acordo com suas tradições e costumes.<sup>380</sup> Assim, caso os índios que vivam em aldeias optem por não votar, tal decisão prevalecerá sobre a obrigatoriedade de votar trazida pelo Código Eleitoral brasileiro<sup>381</sup>. Da mesma forma, o Tribunal decidiu por isentar os indígenas do pagamento de multa pelo atraso no alistamento eleitoral.<sup>382</sup>

---

<sup>372</sup> O censo demográfico é pesquisa realizada pelo IBGE, por meio da qual todos os domicílios brasileiros são visitados para aferir dados sobre a população do país.

<sup>373</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) - Disponível em [https://ww2.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/tabelas\\_pdf/tab3.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/tabelas_pdf/tab3.pdf) Acessado em: 08/02/2019.

<sup>374</sup> Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>375</sup> O termo quilombo remete a unidades territoriais criadas a partir de assentamentos clandestinos de escravos negros antes da abolição da escravatura no Brasil, em 1888.

<sup>376</sup> Lei nº 5.371/1967. Site da organização disponível em: <http://www.funai.gov.br/> Acessado em 13/02/2019.

<sup>377</sup> Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>378</sup> Artigos 5º e 6º da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).

<sup>379</sup> Resolução TSE nº 21.538, Ac.-TSE, de 6.12.2011, no PA nº 180681.

<sup>380</sup> Artigo 231 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>381</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Informação disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral> Acessado em: 13/02/2019.

<sup>382</sup> Artigo 16 da Resolução TSE nº 21.538.

Desde 1973, o Brasil conta com o Estatuto do Índio<sup>383</sup>, lei federal cujo propósito é preservar a cultura e integrar as comunidades indígenas ao resto da sociedade brasileira. Ademais, em 2004, o Congresso Brasileiro emitiu decreto que ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que reconhece que os Povos Indígenas e Tribais devem gozar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação.

O Brasil também estabeleceu, em 2016, o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)<sup>384</sup>, órgão colegiado de caráter consultivo, que elabora e acompanha a implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas. O CNPI é composto por 45 membros, sendo 15 representantes do Poder Executivo federal, 28 representantes dos povos e organizações indígenas e dois representantes de entidades indigenistas. O órgão é o principal espaço que os povos indígenas têm para participar do desenho de políticas públicas no Brasil.

Os quilombolas, por sua vez, estão, desde 1995, organizados pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), organização da sociedade civil composta por diversas entidades que reúnem representantes de 24 estados da federação, cujo objetivo é dar visibilidade às mais de 3,5 mil comunidades quilombolas brasileiras em todas as regiões do país.<sup>385</sup>

### **Participação e inclusão como eleitores**

A Missão constatou que a autoridade eleitoral brasileira não compila dados de eleitores de acordo com sua origem étnica. Dessa forma, as estimativas de registro das populações indígenas e afrodescendentes ante à Justiça Eleitoral são feitas, majoritariamente, por organizações não governamentais. Apesar da inexistência dos dados oficiais, a MOE observou que, em geral, as taxas de cadastro das populações indígenas e afrodescendentes são baixas, especialmente aquelas de habitantes de comunidades rurais, indivíduos que enfrentam maiores obstáculos para registrar-se.<sup>386</sup>

Tais dificuldades estão principalmente relacionadas com a distância dos centros de votação, a falta de informação sobre o processo eleitoral e os candidatos, o pouco conhecimento da Língua Portuguesa<sup>387</sup> e a falta da documentação exigida para realizar o cadastro eleitoral. Em reunião realizada com a ONG Centro de Trabalho Indigenista<sup>388</sup>, a MOE foi informada que a taxa estimada de alistamento eleitoral dos povos indígenas corresponde a 20% de sua população.

Primeiramente, destaque-se que todas as informações divulgadas pela autoridade eleitorais concernentes às eleições, inclusive as instruções para obter o título eleitoral, são disponibilizadas em português, o que configura um entrave inicial para as comunidades que não dominam bem o idioma.

Ademais, apesar de o serviço militar não ser obrigatório para os povos indígenas, a obtenção do título eleitoral depende de apresentação de certificado de quitação de compromissos com o exército.<sup>389</sup> O requisito se torna, portanto, obstáculo aos eleitores indígenas, já que grande parte não se alistou ou não pretende engajar-se no exército brasileiro.

---

<sup>383</sup> Lei nº 6.001/1973

<sup>384</sup> Decreto n.º 8.593/2015.

<sup>385</sup> Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) - Informação disponível em: <http://conaq.org.br/> Acessado em 13/02/2019.

<sup>386</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral> Acessado em: 13/02/2019.

<sup>387</sup> De acordo com o Censo realizado pelo IBGE em 2010, 17,5% da população indígena não fala português.

<sup>388</sup> Centro de Trabalho Indigenista - Disponível em: <https://trabalhoindigenista.org.br/home/> Acessado em 13/02/2019.

<sup>389</sup> Resolução TSE nº 20.806/2001.

Diante de tais dificuldades, a Missão verificou o árduo trabalho realizado pela justiça eleitoral para incluir tais populações ao processo eleitoral, tais como a elaboração de manuais eleitorais em línguas indígenas, e o aumento do número de zonas e seções eleitorais em regiões onde estão dispersas tais parcelas da população<sup>390</sup>. Destaque-se a importância de tais ações, especialmente pelos TREs localizados em estados com alta concentração de populações indígenas e afrodescendentes.<sup>391</sup>

É o caso, por exemplo, do TRE do estado de Rondônia, que determinou a dispensa da obrigatoriedade de apresentação do certificado de quitação dos serviços militares para o fornecimento de título de eleitor aos indígenas que queiram alistar-se.<sup>392</sup>

Ainda, o desenvolvimento tecnológico dos últimos anos permitiu a implementação de urnas eletrônicas conectadas por antenas de satélite alimentadas por baterias cada vez mais duráveis e acessíveis, o que promoveu a multiplicação do número de locais de votação em áreas remotas. Dessa forma, a Missão constatou que, para as eleições gerais de 2018, a justiça eleitoral do Ceará tratou de instalar 30 seções eleitorais especiais indígenas em 15 municípios, bem como 37 seções especiais quilombolas em outros 21. A ação permitirá o voto de 12.378 eleitores.<sup>393</sup>

Alguns TREs também oferecem serviços de transporte e alimentação gratuitos, e trabalham em cooperação com o exército e a polícia militar para evitar que ocorram episódios de violência contra índios. Igualmente, a Missão observou que, em 2011, o TSE determinou que os indígenas não estão mais sujeitos ao pagamento de multas quando não realizarem o alistamento eleitoral<sup>394</sup>. A MOE cumprimenta tais práticas, que tornam o direito ao voto mais acessível aos índios brasileiros.

Também chegou ao conhecimento da Missão medidas tomadas por TREs para incentivar o registro de eleitores indígenas e quilombolas. É, por exemplo, o caso do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará que, em 2012, assinou acordo com a FUNAI e Fundação Cultural Palmares para a identificação dessas populações, de forma que a justiça eleitoral acabou por registrar, naquele ano, 2.343 indígenas e 3.572 quilombolas.<sup>395</sup>

Da mesma forma, em 2015, o TRE de Rondônia suprimiu, com efeitos apenas para aquele estado, a obrigação de apresentar um certificado de isenção do serviço militar para homens indígenas que quisessem solicitar o título de eleitor<sup>396</sup>.

A MOE tomou nota que esses TREs também lançaram programas de sensibilização sobre a importância da votação e treinamento no processo eleitoral, incluindo processo de familiarização

---

<sup>390</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral>; <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/faltam-29-dias-investimento-em-tecnologia-permite-que-votos-de-localidades-remotas-sejam-transmitidos-em-minutos-aos-tres> Acessado em 13/02/2019

<sup>391</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Abril/facilitar-o-voto-de-povos-indigenas-e-preocupacao-da-justica-eleitoral> Acessado em 14/02/2019.

<sup>392</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.tre-ro.jus.br/imprensa/noticias-tre-ro/2015/Fevereiro/indios-nao-precisam-de-quitacao-militar-para-tirar-titulo-de-eleitor-decide-tre-ro> Acessado em 13/02/2019.

<sup>393</sup> Tribunal Superior Eleitoral - Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/tre-ce/imprensa/noticias-tre-ce/2018/Setembro/tre-garante-o-funcionamento-de-secoes-eleitorais-em-comunidades-indigenas-e-quilombolas> Acessado em 13/02/2019.

<sup>394</sup> Artigo 16 da Resolução TSE nº 21.538/2003.

<sup>395</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Ceará - Disponível em: <http://www.tre-ce.jus.br/imprensa/noticias-tre-ce/2016/Agosto/crece-o-numero-de-eleitores-indigenas-e-quilombolas-cadastrados-pelo-tre-ce> Acessado em 13/02/2019.

<sup>396</sup> O Globo – Disponível em: <http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2015/02/indios-nao-precisam-servir-exercito-para-receber-titulo-eleitoral-em-ro.html> Acessado em 13/02/2019.

com as urnas eletrônicas, tanto para os eleitores quanto para membros das mesas eleitorais. Tais projetos são realizados em parceria e cooperação com líderes indígenas.

Em reuniões realizadas com organizações da sociedade civil e membros da autoridade eleitoral, a Missão foi informada de algumas dessas iniciativas, quais sejam, o Programa Voto Consciente, criado em 2011 pelo TRE do Mato Grosso<sup>397</sup>, o Projeto Voto Ético para Comunidades Indígenas, realizado pelo TRE de Amazonas, de 2017<sup>398</sup>, e o mais recente Projeto de Inclusão Sociopolítico dos Povos Indígenas do Tocantins<sup>399</sup>, lançado em 2018, visando a aprofundar as relações dos povos com a justiça eleitoral e aprimorar sua participação nas eleições.

A MOE destaca a alta relevância de projetos dessa natureza. Apesar dos dados disponíveis ainda indicarem baixa taxa de alistamento das populações indígenas no processo eleitoral<sup>400</sup>, as iniciativas realizadas pelas autoridades eleitorais são fundamentais para promover a inclusão e aumentar a representatividade de tais povos na política brasileira.

### **Participação e inclusão na organização do processo eleitoral**

Apesar de não existirem estatísticas disponíveis, a MOE identificou que há muitos indícios de que tais populações tampouco estão incluídas nas instâncias da justiça eleitoral. Os observadores receberam informação que a participação desses grupos se limita a mesários, membros das mesas de votação, nos centros de votação localizados em aldeias indígenas ou quilombos.

A Missão destaca o trabalho da autoridade eleitoral em capacitar indígenas para atuarem como mesários nas eleições, já que tais indivíduos estão aptos a orientar eleitores em seus idiomas nativos<sup>401</sup>, o que aumenta a inclusão desses povos no processo eleitoral. Da mesma maneira, a MOE encoraja a autoridade eleitoral a continuar desenvolvendo ações e projetos visando também incluir em outros os espaços as populações indígenas e afrodescendentes.

### **Participação e inclusão como candidatos**

Desde 2014, o TSE coleta dados sobre candidatos por etnia. De acordo com informações disponibilizadas pela justiça eleitoral, nas eleições federais de 2014, 2.422 dos candidatos, ou 9,26%, se declararam negros e 85 indígenas, cifra equivalente a 0,32% do total. Em 2018, a autoridade eleitoral recebeu inscrição de 3.160 candidatos negros, 10,86% do total, e 133 indígenas, 0,46%. Destaque-se que, pela primeira vez na história, o Brasil teve uma candidata indígena, Sonia Guadajara (PSOL), à vice-presidência da República<sup>402</sup>.

---

<sup>397</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso - Disponível em: <http://www.tre-mt.jus.br/imprensa/noticias-tre-mt/2014/Outubro/voto-consciente-e-apresentado-em-aldeia-indigena> Acessado em 13/02/2019.

<sup>398</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas - <http://www.tre-am.jus.br/imprensa/noticias-tre-am/2017/Maio/eje-tre-am-projeto-pioneiro-alerta-comunidades-indigenas-sobre-o-voto-responsavel-e-consciente>

<sup>399</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins - <http://www.tre-to.jus.br/imprensa/noticias-tre-to/2018/Marco/projeto-de-inclusao-sociopolitica-marca-abertura-do-dialogo-para-maior-participacao-dos-indigenas-no-processo-eleitoral>

<sup>400</sup> De acordo com o Censo de 2010, existem, no Mato Grosso, 42.538 índios, mas segundo o TRE do estado, apenas 11.137 estão cadastrados na Justiça Eleitoral. Da mesma forma, no Tocantins, de 13.131 indígenas, 5.039 estão registrados eleitoralmente. Informações disponíveis em” <http://www.justicaeleitoral.jus.br/tre-mt/imprensa/noticias-tre-mt/2018/Maio/eleicoes-2018-em-mato-grosso-ha-40-locais-de-votacao-para-atender-11-2-mil-eleitores-indigenas> e <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-to-estatistica-do-eleitorado-indigena-2018>. Acessado em 13/02/2019.

<sup>401</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins - Disponível em: <http://www.tre-to.jus.br/imprensa/noticias-tre-to/2018/Abril/justica-eleitoral-do-tocantins-visita-aldeias-apinaje-e-incentiva-participacao-dos-indigenas-no-processo-eleitoral> Acessado em: 13/02/2019.

<sup>402</sup> Sonia Guajajara se candidatou à vice-presidência da República pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Disponível em: <http://psol50.org.br/conheca-sonia-guajajara-primeira-indigena-em-uma-pre-candidatura-presidencial/> Acessado em: 13/02/2019.



O sistema eleitoral brasileiro não admite a existência de candidaturas independentes, de forma que os aspirantes aos cargos eletivos devem estar filiados a um partido político pelo menos seis meses antes das eleições<sup>403</sup>. Fomentar a liderança dentro das organizações partidárias é um passo essencial em direção ao acesso e inclusão de tais populações nos espaços de tomada de decisão.

Ademais, o ordenamento determina que, para criar um partido político, é necessário compilar 101 assinaturas em pelo menos um terço dos estados brasileiros. Uma vez obtidas as assinaturas, para que o TSE registre o estatuto do partido, a organização deve demonstrar o apoio de número de eleitores equivalente a 0,5% dos votos expressos na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 9 estados, com um mínimo de 0,1% dos eleitores em cada estado.<sup>404</sup> Levando em consideração que 115 milhões de pessoas votaram nas eleições de 2018, o número de endossos que uma organização precisa para registrar-se como partido é mais de meio milhão de pessoas.

Os requisitos de criação das organizações partidárias dificultam a existências de partidos de representação indígena, especialmente em razão de seu baixo peso demográfico e elevada dispersão geográfica.

O ordenamento tampouco contempla financiamento especial para partidos ou candidatos indígenas ou afrodescendentes. Em reuniões realizadas com a Missão no âmbito do primeiro turno do processo eleitoral, candidatos indígenas e quilombolas manifestaram a existência de discriminação contra os candidatos desses grupos na distribuição do financiamento público pela liderança de alguns partidos.

A MOE identificou que a inclusão de candidatos negros e indígenas dentro dos partidos ainda é baixa<sup>405</sup>, e que mesmo quando estão presentes nas organizações políticas, têm menos acesso a recursos e mais dificuldades para aceder aos cargos eletivos. A Missão incentiva a autoridade eleitoral a continuar desenvolvendo condições equitativas de participação de tais povos, bem como instrumentalizar mecanismos que garantam a incorporação dos referidos grupos.

### Resultados eleitorais

Para o processo eleitoral de 2018, o número de candidatos autodeclarados pretos e pardos aumentou, conforme os dados apresentados na tabela abaixo, elaborada com informações do TSE.

Cargo	Pretos	%	Pardos	%
Deputados Distritais	2	8,3%	8	33%
Deputados Estaduais	39	3,6%	256	24%
Deputados Federais	21	4%	104	20,2%
Senadores	3	5,5%	11	20%
Total	<b>65</b>		<b>379</b>	

<sup>403</sup> Artigo 9º da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições)

<sup>404</sup> Artigos 7º e 8º da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)

<sup>405</sup> Exame - Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/psol-e-pstu-sao-partidos-com-mais-diversidade-novo-e-o-menos-diverso/> Acessado em: 14/02/2019.

A Missão verificou que a representação de afrodescendentes nos espaços de poder continua sendo baixa. Apenas 4% dos candidatos para Deputado Federal escolhidos nas eleições do 7 de outubro são pretos, e 20% são autodeclarados pardos, quando, segundo o censo do país, a parcela representa cerca de 50,7% da população. No que se refere aos povos indígenas, destaca-se que nas eleições de 2018, foi eleita Joenia Wapichana (REDE), primeira mulher e segunda indígena, a deputada federal pelo estado de Roraima.

O reflexo das diversidades multiétnicas e regionais do Brasil nos espaços de discussão política enriqueceriam o debate entre os brasileiros permitindo a inclusão de todas as minorias. Tal como estabelece a Carta Democrática Interamericana, “a participação da sociedade nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o pleno e efetivo exercício da democracia”<sup>406</sup>.

### **Descobertas e recomendações**

Alistamento eleitoral: Levando em consideração que o cadastro eleitoral não inclui a variável étnica, não é possível afirmar que existe um sub-registro de populações indígenas ou afrodescendentes no alistamento eleitoral. No entanto, tendo em vista que os dados obtidos por meio de organizações indígenas e afrodescendentes indicam que parcela reduzida dessas populações está registrada para votar, sugere-se que sejam adicionadas ao cadastro de eleitores informações sobre sua origem étnica. Isso levará a autoridade eleitoral a ter dimensão da subrepresentação dessas populações e permitirá a execução de novas políticas e ações específicas para favorecer o registro e a participação eleitoral dos povos indígenas e afrodescendentes.

A Missão recomenda que a autoridade eleitoral continue desenvolvendo informação e material técnico sobre o processo eleitoral em línguas nativas, visando a facilitar e incentivar a participação eleitoral. Da mesma forma, sugere-se o fomento do conhecimento de idiomas nativos na seleção de membros da justiça eleitoral em estados com alta presença de indígenas.

No que diz respeito ao registro de eleitores, a Missão constata que a exigência, para os homens, de apresentação de certificado de quitação com o serviço militar é um exemplo de rigidez normativa que dificulta o alistamento dos povos indígenas. A MOE convida as autoridades brasileiras a continuarem expandindo e explorando mecanismos que permitam aumentar a participação política dos povos indígenas e afrodescendentes. Práticas como a levada a cabo pelo TRE de Rondônia, que suspendeu a exigência do referido documento, podem ser inspiradoras para o resto do país.

---

<sup>406</sup> Carta Democrática Interamericana, artigo 6º.

### III. MEMBROS DA MISSÃO



**OEA** Mais direitos  
para mais pessoas

#### MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL – BRASIL ELEIÇÕES GERAIS - 7 DE OUTUBRO DE 2018

	NOME	PAÍS	POSIÇÃO	GÊNERO
<b>GRUPO BASE</b>				
1	Laura Chinchilla	Costa Rica	Chefa da Missão	F
2	Francisco Guerrero	México	Secretário SFD	M
3	Gerardo De Icaza	México	Diretor DECO	M
4	Ignacio Alvarez	Uruguai	Subchefe da Missão	M
5	Daniel Tovar	Venezuela	Coordenador Geral	M
6	Iván Acuña	Costa Rica	Coordenador de Metodologias	M
7	Martín Ferreiro	Argentina	Suporte Coordenador de Metodologias	M
8	Nicholas Zimmerman	Estados Unidos	Analista Político	M
9	Clara González	Estados Unidos	Assessor de Imprensa	F
10	Anja Brenes	Costa Rica	Suporte de Assessor de Imprensa	F
11	Delphine Blanchet	França	Especialista em Organização Eleitoral	F
12	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
13	Bryson Morgan	Estados Unidos	Especialista em Justiça Eleitoral	M
14	Eliane Torres	Portugal	Especialista em Financiamento Político	F
15	Pilar Tello	Peru	Especialista em Gênero	F
16	Francisco Ullán	Espanha	Especialista em Participação de grupos Indígenas e Afro-descendentes	M
17	Ona Flores	Venezuela	Especialista em Análise de Mídia	F
18	Daniela Zacharías	Argentina	Especialista Estatística	F
19	Guillermo Moncayo	Equador	Assessor de Segurança	M
20	David Rosero	Equador	Assessor de Logística	M
21	Cristian Patiño	Colômbia	Assessor Administrativo	M
22	Gabriel Bidegain	Uruguai	Aessor Especial	M
23	Hector Schamis	Argentina	Aessor Especial	M
<b>COORDENADORES REGIONAIS</b>				
1	Marcela Vega	Colômbia	Coordenador Regional	F
2	Gastón Ain	Argentina	Coordenador Regional	M
3	Fernando Martínez	Paraguai	Coordenador Regional	M
4	Hernán Crespo	Equador	Coordenador Regional	M

5	Margarita Perez de Rada	Espanha	Coordenador Regional	F
6	José María Pardeiro	Espanha	Coordenadora Regional	M
7	Mical Rodríguez	Paraguai	Coordenadora Regional	F
<b>OBSERVADORES INTERNACIONAIS</b>				
1	Edgardo Ortuño	Uruguai	Observador Internacional	M
2	Natalia Lemus Valencia	Colômbia	Observadora Internacional	F
3	Deborah Solla Roldan	Argentina	Observadora Internacional	F
4	Beatriz Paredes	México	Observadora Internacional	F
5	Anne-Claire Hoyaux	França	Observadora Internacional	F
6	Jiro Takamoto	Japão	Observador Internacional	M
7	Lorenzo Benvenuti	Itália	Observador Internacional	M
8	Nina Paula Quintana	Colômbia	Observadora Internacional	F
9	Guido Batagelj	Argentina	Observadora Internacional	M
10	Ana Arévalo	Peru	Observadora Internacional	F
11	Ralf Heinkele	Alemanha	Observador Internacional	M
<b>OBSERVADORES INTERNACIONAIS NO EXTERIOR</b>				
1	Laurance Fouquette	Canadá	Observador Internacional em Montreal, Canada	F
2	Elvira Oyanguren	Chile	Observador Internacional em Santiago, Chile	F
3	Daniel Olvera	México	Observador Internacional em Ciudad de México, México	M
4	Indiana Falaise	França	Observador Internacional em Paris, Franca	F
5	Betina Lippenholtz	Argentina	Observador Internacional em Buenos Aires, Argentina	F
6	Victor Mesejo	Venezuela	Observador Internacional em Washington D.C, Estados Unidos	M



**MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL – BRASIL  
ELEIÇÕES SEGUNDO TURNO - 28 DE OUTUBRO DE 2018**

	NOME	PAÍS	POSIÇÃO	GÊNERO
<b>GRUPO BASE</b>				
1	Laura Chinchilla	Costa Rica	Chefa da Missão	F
2	Francisco Guerrero	México	Secretário SFD	M
3	Gerardo De Icaza	México	Diretor DECO	M
4	Ignacio Alvarez	Uruguai	Subchefe da Missão	M
5	Daniel Tovar	Venezuela	Coordenador Geral	M
6	Iván Acuña	Costa Rica	Coordenador de Metodologias	M
7	Martín Ferreiro	Argentina	Suporte Coordenador de Metodologias	M
8	Nicholas Zimmerman	Estados Unidos	Analista Político	M
9	Clara González	Estados Unidos	Assessor de Imprensa	F
10	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
11	Ramiro Álvarez Ugarte	Argentina	Especialista em Análise de Mídia	M
12	Daniela Zacharias	Argentina	Especialista Estatística	F
13	Guillermo Moncayo	Equador	Assessor de Segurança	M
14	David Rosero	Equador	Assessor de Logística	M
15	Cristian Patiño	Colômbia	Assessor Administrativo	M
16	Gabriel Bidegain	Uruguai	Aessor Especial	M
17	Gustavo Cinosi	Argentina	Aessor Especial	M
18	Hector Schamis	Argentina	Aessor Especial	M
<b>OBSERVADORES INTERNACIONALES</b>				
1	Marcela Vega	Colômbia	Observadora Internacional	F
2	Anja Brenes	Costa Rica	Observadora Internacional	F
3	Fernando Martínez	Paraguai	Observador Internacional	M
4	Hernán Crespo	Equador	Observador Internacional	M
5	Margarita Perez de Rada	Espanha	Observadora Internacional	F
6	José María Pardeiro	Espanha	Observador Internacional	M
7	Mical Rodríguez	Paraguai	Observadora Internacional	F
8	Rei Oiwa	Japão	Observador Internacional	M
9	Martin Leeser	Alemanha	Observador Internacional	M
10	Nina Paula Quintana	Colômbia	Observadora Internacional	F
11	Ana Arévalo	Peru	Observadora Internacional	F
12	Lorenzo Benvenuti	Italia	Observador Internacional	M
<b>OBSERVADORES INTERNACIONAIS NO EXTERIOR</b>				

1	Laurance Fouquette	Canadá	Observador Internacional em Montreal, Canada	F
2	Elvira Oyanguren	Chile	Observador Internacional em Santiago, Chile	F
3	Daniel Olvera	México	Observador Internacional em Ciudad de México, México	M
4	Marcia Álvarez	França	Observador Internacional em Paris, Franca	F
5	Betina Lippenholtz	Argentina	Observador Internacional em Buenos Aires, Argentina	F
6	Victor Mesejo	Venezuela	Observador Internacional em Washington D.C, Estados Unidos	M