



## **Missão de Observação Eleitoral da OEA apresenta seu relatório preliminar após o segundo turno das eleições no Brasil**

1 de novembro de 2022

A Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (MOE/OEA), chefiada pelo ex-ministro das Relações Exteriores do Paraguai Rubén Ramirez Lezcano, parabeniza o compromisso cívico do povo brasileiro que, como no primeiro turno, foi às urnas em massa para escolher seus representantes.

A Missão deseja destacar o trabalho do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), instituição que mais uma vez demonstrou seu alto nível de profissionalismo e solidez, o que lhe permitiu realizar com sucesso um processo eleitoral em um contexto complexo, marcado pela polarização, desinformação e ataques às instituições eleitorais. A Missão também destaca o trabalho dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), juízes e funcionários eleitorais e membros de locais de votação, que contribuíram para a organização e execução dessas eleições.

Diante do segundo turno, a MOE/OEA contou com 56 integrantes de 17 nacionalidades, que começaram a chegar ao país de forma escalonada a partir de 22 de outubro. Na ocasião, a Missão esteve presente no Distrito Federal e em 15 estados do território brasileiro<sup>1</sup>, além de em 4 cidades no exterior<sup>2</sup>. Na semana que antecedeu as eleições, a MOE/OEA se reuniu com representantes das duas campanhas presidenciais, além de autoridades eleitorais e governamentais, acadêmicos e representantes da sociedade civil. Esses encontros permitiram dar seguimento aos preparativos do processo e conhecer as diferentes perspectivas sobre a eleição no país.

No total, entre o primeiro e o segundo turno, a OEA enviou 111 observadores. Os especialistas da MOE/OEA realizaram uma análise dos aspectos chave do processo eleitoral, como a organização e tecnologia eleitoral, o financiamento político, a participação política de mulheres, indígenas e afrodescendentes, as campanhas e a liberdade de expressão, a votação no exterior, a violência política e a justiça eleitoral.

### **ETAPA PRÉ-ELEITORAL**

Como havia acontecido no período anterior ao primeiro turno, a campanha para essas eleições ocorreu em um contexto de alta polarização. A Missão observou que o discurso público dos candidatos presidenciais era dominado por ataques pessoais, referências ao passado dos postulantes e mensagens ofensivas. A MOE/OEA constatou que, em pelo menos 80 casos, o TSE ordenou a suspensão ou remoção de propagandas e mensagens com conteúdo difamatório ou com base em informações

---

<sup>1</sup> Amazonas, Bahía, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

<sup>2</sup> Paris (França), Porto (Portugal), Washington DC e Miami (EUA).

descontextualizadas ou falsas sobre diferentes candidatos e instituições<sup>3</sup>. A Missão lamenta o tom agressivo das campanhas e o fato de que as propostas programáticas não tenham sido o foco das discussões. Apesar disso, é apreciado que dois debates presidenciais tenham sido realizados para o segundo turno.

Por outro lado, cabe ressaltar que vários atores e organizações com quem a Missão dialogou expressaram, mais uma vez, sua preocupação com vários atos de violência e intimidação ocorridos desde o início da campanha<sup>4</sup>. A Missão reitera sua mais profunda rejeição a qualquer forma de violência no âmbito de uma democracia.

Nesse sentido, a MOE/OEA observou com preocupação o grande número de denúncias recebidas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) para casos de assédio eleitoral<sup>5</sup>, envolvendo empresários, servidores públicos e outras figuras em cargos de poder que supostamente tentaram influenciar, intimidar ou coagir funcionários e subordinados a votar em uma determinada candidatura. A Missão valoriza o trabalho conjunto do MPT e da Justiça Eleitoral para facilitar a denúncia e investigação desse tipo de práticas nocivas.

A Missão constatou que, após o anúncio dos resultados do primeiro turno, alguns atores políticos criticaram os institutos de pesquisas de opinião pública alegando que eles haviam dado uma previsão errônea. Como consequência, instalou-se na agenda legislativa o debate sobre a necessidade de modificação do marco regulatório das pesquisas. Por se tratar de uma questão de grande importância nas campanhas eleitorais, a Missão considera importante que quaisquer regulamentos adicionais estejam sujeitos a um amplo debate, que leve em consideração as opiniões de todas as partes.

A Missão também tomou conhecimento que, em 24 de outubro de 2022, a Coligação Pelo Bem do Brasil e seu candidato apresentaram um recurso à presidência do TSE indicando que, de acordo com uma auditoria que haviam contratado, certas estações de rádio não estavam veiculando adequadamente a

---

<sup>3</sup> Esses dados, correspondentes ao período de 15 de agosto a 28 de outubro de 2022, foram extraídos do portal de consulta pública do TSE: <https://consultaunificadapie.tse.jus.br/#/public/inicial/index>

<sup>4</sup> A Missão recebeu relatórios do Observatório de Violência Política e Eleitoral da Universidade Federal do Rio de Janeiro sobre 103 políticos que foram vítimas de violência desde o início da campanha eleitoral, desde o 16 de agosto até o 25 de setembro. A MOE/OEA também conversou com um assessor de Duda Salabert, que afirmou que a deputada recebeu repetidas ameaças de morte desde o início da campanha. Por outro lado, a Missão tomou nota de vários episódios de violência noticiados na imprensa: <https://monitoreamos.com/mundo/candidato-de-bolsonaro-a-governador-de-sao-paulo-tarcisio-gomes-denuncio-ataque-a-tiros>  
<https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2022/09/pesquisadores-relatam-hostilidade-e...violencia-durante-revoltas-de-opiniao-publica.ghtml>,  
<https://www1folha.uol.com.br/poder/2022/09/equipes-do-datafolha-sao-alvo-de-hostilidade-crescente-ao-fazer-pesquisa-eleitoral.shtml>,  
<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/deputado-petista-alega-ter-sido-alvo-de-tiros-quando-fazia-campanha-em-montes-claros/>

<sup>5</sup> Em 28 de outubro, o Ministério havia relatado 2.076 denúncias. Ver: <https://www.prt21.mpt.mp.br/procuradorias/prt-natal>

propaganda eleitoral gratuita de seu grupo político que, em seu entendimento, constituía abuso de poder midiático e fraude<sup>6</sup>. Os autores da ação pediram que a transmissão das inserções da Coligação Brasil da Esperança fosse suspensa. Em 26 de outubro, o presidente do TSE rejeitou<sup>7</sup> a petição sinalizando que foram apresentadas provas insuficientes e esclareceu que o tribunal não é responsável pela distribuição de propaganda eleitoral às emissoras, nem pelo monitoramento da efetiva transmissão das inserções.

A Missão tomou conhecimento de que, em 26 de outubro, o ministro-presidente enviou um ofício à Procuradoria Geral Eleitoral para investigar os denunciante pela possível prática de crime eleitoral com o objetivo de tumultuar o segundo turno das eleições. Representantes da equipe jurídica da Coligação Pelo Bem do Brasil com os quais a MOE/OEA se reuniu manifestaram seu desacordo com esta decisão.

Em relação aos conteúdos da campanha, mais uma vez as semanas que antecederam a eleição foram marcadas pela disseminação em massa de informações falsas. Embora as autoridades eleitorais e organizações da sociedade civil tenham desempenhado um papel proativo no combate à desinformação, este ainda é um grande desafio. Para a Missão é particularmente preocupante a circulação de informações falsas e/ou enganosas sobre as eleições e ataques infundados ao sistema eleitoral.<sup>8</sup>

Vale ressaltar que, em 20 de outubro, o TSE aprovou por unanimidade uma resolução para combater a desinformação que compromete a integridade do processo eleitoral<sup>9</sup>. Essa decisão deu ao próprio tribunal o poder de solicitar de ofício e imediatamente a retirada de propaganda ou mensagens online que já

---

<sup>6</sup> Processo administrativo 0601696-47.2022.6.00.0000

<sup>7</sup> Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/10/26/19/26/40/adf63e755c34a6d92ef578938bfce5ca68a3285b56899c39e488145d7851bd6f>

<sup>8</sup> Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/urnas-filmadas-em-vale-do-anari-ro-eram-de-contingencia-e-foram-recolhidas-no-dia-seguinte-ao-da-eleicao>  
<https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/exercito-nao-interferiu-na-apuracao-dos-votos-no-primeiro-turno-eleicoes-2022>  
<https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/urna-nao-desbloqueia-candidato-secreto-se-eleitor-pressionar-as-teclas-5-branco-corrige>  
<https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/e-falso-que-boletins-de-urna-em-posse-de-eleitores-comprovam-que-votos-nao-foram-computados>  
<https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/e-falso-que-candidato-a-presidencia-perdeu-votos-na-totalizacao-apos-aplicativo-do-tse-travar>  
<https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/e-falsa-lista-de-cidades-nas-quais-numero-de-votos-em-candidato-a-presidencia-superou-a-populacao/>

<sup>9</sup> Ver: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resolucao-desinformacao/@@download/file/TSE%20-%20Resoluc%CC%A7a%CC%83o%20-%20Desinformac%CC%A7a%CC%83o%20-%20aprovada.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resolucao-desinformacao/@@download/file/TSE%20-%20Resoluc%CC%A7a%CC%83o%20-%20Desinformac%CC%A7a%CC%83o%20-%20aprovada.pdf)

tinham sido julgadas como falsas, reduziu o prazo para a remoção do conteúdo de 24 para 2 horas<sup>10</sup> e estabeleceu multa entre 100 mil e 150 mil reais<sup>11</sup> por hora para as plataformas digitais que não cumpram as decisões do TSE, entre outras mudanças. Diferentes atores com quem a Missão se reuniu indicaram que, em sua opinião, as novas disposições estabelecidas pelo TSE eram necessárias para enfrentar efetivamente o problema da desinformação, enquanto outros afirmavam que a resolução concedia poder excessivo à autoridade eleitoral.

Cabe destacar que desde o início desta campanha eleitoral, em 15 de agosto, representantes da Coligação Pelo Bem do Brasil manifestaram repetidos questionamentos sobre as ações do TSE, e de alguns de seus ministros, bem como sobre a segurança e integridade do sistema eletrônico de votação. Em reunião com a Missão, integrantes desse grupo político indicaram que não se sentiram ouvidos pelo tribunal.

Por sua vez, a campanha da Coligação Brasil da Esperança expressou seu desacordo com os permanentes ataques à institucionalidade e as tentativas de gerar desconfiança sobre a integridade do sistema eleitoral. Da mesma forma, manifestaram sua preocupação com o agravamento da violência neste processo eleitoral, com o aumento de notícias falsas, bem como o uso de recursos estatais para a campanha, e o consequente desequilíbrio que isso pode gerar no processo eleitoral.

Em reunião realizada com a Missão, o presidente do TSE rejeitou as contestações à integridade do processo eleitoral e à atuação do tribunal, que qualificou como infundadas. Ele destacou ainda que o sistema de votação eletrônica no Brasil possui uma série de medidas que garantem a segurança e transparência do processo.

Conforme indicado pela MOE/OEA após o primeiro turno, o tribunal implementou desde 2021 uma série de medidas para continuar fortalecendo a transparência e a segurança do processo eleitoral, entre as quais destacam-se a criação da Comissão de Transparência das Eleições (CTE) e a ampliação do escopo do teste de integridade eleitoral realizado nas urnas<sup>12</sup>. A Missão valoriza que novos espaços tenham sido abertos para que diferentes instituições e atores nacionais possam conhecer e fiscalizar os sistemas implementados pela Justiça Eleitoral. A Missão acredita que, embora qualquer sistema eleitoral possa ser melhorado, é importante que todos os atores se comportem com a maior responsabilidade e canalizem suas preocupações através dos canais institucionais.

Adicionalmente, a MOE/OEA observou que, dias antes da eleição, o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>13</sup> determinou que o serviço de transporte coletivo público deve ser mantido em níveis normais durante o

---

<sup>10</sup> Isso no prazo que vai de 48 horas antes das eleições, até 72 horas depois.

<sup>11</sup> Entre 19 e 28 mil dólares à taxa de câmbio em vigor no momento da elaboração deste relatório.

<sup>12</sup> De 100 a 641 urnas. Teste realizado no mesmo dia da votação cujo objetivo é verificar se o voto digitado na urna é exatamente o mesmo que é contabilizado no boletim da urna.

<sup>13</sup> Ver: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5661726&ext=RTF>

dia da eleição, ao mesmo tempo em que autorizou os municípios e concessionárias do país a oferecer o serviço gratuitamente<sup>14</sup>. Da mesma forma, proibiu que os municípios que já ofereciam transporte gratuito nas eleições deixassem de fazê-lo. Por sua vez, em 25 de outubro, o TSE aprovou uma resolução administrativa<sup>15</sup> estabelecendo disposições em consonância com o que foi deliberado pelo STF.

Na véspera das eleições, um deputado federal apresentou uma petição civil ao TSE expondo um suposto uso indevido da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF) a favor de uma candidatura. Diante disso, o presidente do TSE proibiu a PRF de realizar qualquer operação relacionada ao transporte público disponibilizado aos eleitores no dia da eleição, e a PF divulgar, até o final do dia, o resultado de suas operações relacionadas ao processo eleitoral<sup>16</sup>.

## DIA DA ELEIÇÃO

No dia da eleição, observadores da OEA visitaram 569 seções eleitorais em 15 estados<sup>17</sup> e no Distrito Federal. Também acompanharam a votação em 4 cidades no exterior: Paris (França), Porto (Portugal), Washington DC e Miami (EUA).

No início do dia, a Missão constatou que as seções eleitorais visitadas abriram pontualmente, às 8h, tendo previamente emitido a zerésima. A MOE/OEA observou que as seções eram predominantemente compostas por membros titulares, e que na maioria dos casos eram as mulheres que ocupavam a presidência. Os observadores da OEA também relataram que os locais de votação eram adequados e tinham os materiais necessários para realizar a eleição.

Nos locais de votação visitados no Brasil, observou-se que o processo de votação foi mais ágil do que no primeiro turno. Isso se deve, por um lado, ao fato de haver menos cargos em jogo (em alguns estados apenas candidatos à presidência foram eleitos) e, por outro, devido as instruções dadas pelo TSE durante o treinamento de mesários que foram eficazes na melhoria do fluxo de eleitores. No exterior, no início do dia, a Missão observou longas filas de eleitores no Porto e em Paris, dentro e fora dos locais de votação. Com o passar do dia, no entanto, a votação se tornou mais ágil.

---

<sup>14</sup> A decisão estabelece que a provisão de transporte gratuito não pode motivar castigos eleitorais ou de má conduta para os agentes públicos e empresas concessionárias. Além disso, prevê que a redução na prestação do serviço pode acarretar uma responsabilidade penal. Decisão disponível em: [ADPF1013DecisoMLRB.pdf \(stf.jus.br\)](https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resolucao-tse-transporte-coletivo-eleicoes-2022/@download/file/TSE-resolucao-transporte-publico-coletivo-eleicoes-2022.pdf)

<sup>15</sup>Ver:

[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resolucao-tse-transporte-coletivo-eleicoes-2022/@download/file/TSE-resolucao-transporte-publico-coletivo-eleicoes-2022.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resolucao-tse-transporte-coletivo-eleicoes-2022/@download/file/TSE-resolucao-transporte-publico-coletivo-eleicoes-2022.pdf)

<sup>16</sup> Decisão disponível em: <https://sedesc1-jud-01.tse.jus.br/mural-consulta-back-end/rest/publicacao/download/1595132>

<sup>17</sup> Amazonas, Bahía, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Como nas eleições de 2 de outubro, a Missão observou que em algumas seções houve dificuldade em ler as impressões digitais de alguns eleitores. Isso, por vezes, causou algum atraso no fluxo de eleitores, embora não os impedisse de exercer seu direito de voto, uma vez que, como previsto nos procedimentos pré-estabelecidos, os presidentes das seções habilitaram a urna com sua própria impressão digital após ter verificado a identidade da pessoa no caderno de votação. Segundo informações oficiais do TSE, do total de 472.075 urnas instaladas no território nacional, apenas 0,68% (3.235) precisaram ser substituídas, percentual inferior ao observado no primeiro turno<sup>18</sup>.

A Missão tomou conhecimento de distintas denúncias públicas, na mídia e nas redes sociais, sobre supostos atrasos no transporte de eleitores em algumas áreas do país, devido às operações da PRF, em que ônibus públicos foram abordados ou o trânsito foi interrompido. Às 15h30, o presidente do TSE anunciou em coletiva de imprensa que havia se reunido com o diretor da PRF, que havia indicado que as operações haviam sido realizadas com base no Código de Trânsito do país, e que em nenhum caso a chegada dos eleitores aos centros havia sido impedida. O ministro da Justiça também afirmou que as operações seriam apuradas e que o diretor da PRF havia indicado que suspenderia essas ações em todo o país. Esta situação gerou inquietação e preocupação, uma vez que as forças de segurança devem facilitar o direito político dos cidadãos de votar livremente e sem intimidação.

A Missão observou que o resto do dia transcorreu com normalidade e de maneira pacífica. A partir das 17h, os primeiros resultados oficiais da eleição presidencial foram divulgados. Três horas depois, o TSE contava com mais de 95% das informações das seções de todo o país. Os técnicos da OEA constataram que, como no primeiro turno, o fluxo e a consolidação dos resultados funcionavam adequadamente em todos os momentos. A Missão enfatiza que a urna eletrônica brasileira mais uma vez comprovou sua eficácia, produzindo resultados rápidos, que foram divulgados sem contratempos.

Com 100% das seções apuradas, o candidato Luiz Inácio "Lula" Da Silva venceu com 50,9% dos votos. A Missão parabeniza ao presidente eleito e a seu companheiro de chapa, Geraldo Alckmin, e à governadora e os governadores eleitos na jornada eleitoral de domingo. A Missão saúda o compromisso do presidente Lula de governar para todas e todos os brasileiros em busca da unidade nacional.

## **DESCOBERTAS E RECOMENDAÇÕES**

A Missão deseja enfatizar que o TSE tem dado seguimento pontual às recomendações das MOEs passadas e que informou a Missão sobre o progresso em sua implementação. Da mesma forma, agradece a abertura que a Justiça Eleitoral demonstrou para discutir todos os temas de interesse para o trabalho da MOE/OEA, bem como sua disponibilidade para fornecer informações aos membros da Missão que foram enviados ao país.

---

<sup>18</sup> Na ocasião, o percentual de urnas substituídas havia sido de 0,78%.

A partir das reuniões realizadas com os diferentes atores dessas eleições gerais, da observação direta e da análise das normas vigentes, a MOE/OEA apresenta uma série de observações e recomendações para continuar fortalecendo o sistema e os processos eleitorais no Brasil.

## **Tecnologia eleitoral**

Os sistemas tecnológicos implementados pelo TSE possuem diversos componentes, sendo o mais representativo a urna eletrônica. Desde 1996, ano em que foi utilizada pela primeira vez, a urna teve doze modelos: da UE 96 à UE 2020<sup>19</sup>. Com a introdução da UE 2020, todos os modelos com mais de 13 anos foram deixados de lado. De acordo com as informações fornecidas pelo TSE, para estas eleições gerais havia 577.125 urnas eletrônicas, das quais 225 mil (39%) corresponderam ao novo modelo de 2020<sup>20</sup>.

Durante as vésperas do primeiro turno da eleição, a Missão observou que uma controvérsia surgiu sobre as urnas eletrônicas. Nas diferentes reuniões que a MOE/OEA teve com os funcionários e técnicos do TSE, eles apontaram que o sistema eletrônico de votação no Brasil possui uma série de medidas para garantir a segurança e transparência do processo. Nesse sentido, destacaram: as auditorias pré e pós-eleitoral, a auditoria do código fonte, a assinatura digital, a publicação de códigos de integridade e lacração do equipamento, a lacração física das urnas, a identificação biométrica dos eleitores, a geração e registro de transações em cada urna, e o Registro Digital do Voto. Os funcionários argumentaram também que o código fonte do software foi disponibilizado um ano antes das eleições e pôde ser inspecionado em várias ocasiões por diferentes organizações. Além disso, ressaltaram que para esse processo o número de organizações que puderam supervisionar os sistemas foi aumentado.

## Exercícios de fiscalização do sistema

Em 8 de setembro de 2021, o TSE criou a Comissão de Transparência das Eleições (CTE), composta por representantes de diferentes instituições, entre elas: Tribunal de Contas da União (TCU), Congresso Nacional, Polícia Federal, Ministério Público Eleitoral, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e as Forças Armadas. Ressalta-se que a participação das Forças Armadas nas tarefas de monitoramento eleitoral é inédita tanto no Brasil quanto no quadro regional. De acordo com as informações recebidas pela Missão<sup>21</sup>, a CTE sugeriu 44 medidas para continuar aumentando a transparência das eleições, das quais 32 foram totalmente ou parcialmente abordadas, 11 serão estudadas com mais detalhes no próximo ciclo eleitoral e uma foi rejeitada.

---

<sup>19</sup> Evolução técnica da urna eletrônica. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/evolucoes.html>

<sup>20</sup> Além disso, se utilizaram 96.000 UE 2015, 30.000 UE 2013, 35.000 UE 2011, 118.000 UE 2010 e 73.000 UE 2009.

<sup>21</sup> Informação disponível em:

[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/quadro-resumo-das-contribuicoes/@@download/file/quadro-resumo-sugestoes-recebidas-da-comissao-de-transparencia-das-eleicoes.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/quadro-resumo-das-contribuicoes/@@download/file/quadro-resumo-sugestoes-recebidas-da-comissao-de-transparencia-das-eleicoes.pdf)

Por outro lado, como tem sido o caso desde 2009, o TSE realizou o Teste Público de Segurança (TPS). Isso permitiu que especialistas de instituições de ensino e demais órgãos públicos revisassem a tecnologia das urnas entre os dias 22 e 26 de novembro de 2021. A Missão foi informada de que a urna UE 2020 não foi incluída no processo TPS, uma vez que foi fabricada apenas em fevereiro de 2022. Por essa razão, a Justiça Eleitoral assinou um acordo para que a Universidade de São Paulo (USP) realizasse os testes correspondentes a esse modelo no âmbito das atividades da CTE. De acordo com o relatório do laboratório LARC da USP, o conjunto de testes da UE 2020 foi mais completo do que o do processo do TPS e não foram encontradas vulnerabilidades na segurança do sistema.<sup>22</sup>

Além disso, no âmbito do trabalho realizado pela CTE, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) realizaram seus próprios testes. A UFPE realizou uma revisão do código-fonte da urna eletrônica e concluiu que nenhum dos estudos realizados identificou problemas que comprometem o funcionamento do software analisado.<sup>23</sup>

A Missão também observou que, conforme recomendado pela OEA em ocasiões anteriores, o TSE decidiu aumentar de 100 para 641 o número de urnas que seriam submetidas ao Teste de Integridade (TI), cujo objetivo é verificar se a votação digitada é exatamente a mesma que é contabilizada no boletim de urna (BU). Esse aumento no tamanho da amostra foi implementado a partir do primeiro turno, em 2 de outubro. Um dia antes da eleição, os locais de votação foram selecionados aleatoriamente cujas urnas foram removidas dos locais de votação e levadas para os TREs. Lá, no dia da eleição, votos pré-preenchidos com os dígitos de todos os candidatos foram inseridos nas urnas selecionadas, para provar que todos os nomes estavam elegíveis para serem votados. Todo o processo de votação paralela foi filmado e conduzido na presença de uma auditoria externa, bem como instituições de fiscalização, imprensa e outros interessados.<sup>24</sup>

Ressalta-se que, nas eleições anteriores, o Teste de Integridade convencional era realizado sem a leitura dos dados biométricos. Atendendo a uma proposta das Forças Armadas, o TSE decidiu que em 58 das urnas selecionadas para o teste, esse elemento do sistema também seria testado, pedindo aos eleitores voluntários que habilitassem as urnas com seus dados biométricos.

Durante a sessão do TSE do último dia 6 de outubro, o presidente do órgão informou que nas 641 urnas submetidas ao teste no âmbito do primeiro turno, observou-se 100% de coincidência entre os votos digitados e os registrados em papel. Além disso, destacou que os resultados da TI reafirmam a eficiência

---

<sup>22</sup> Relatório de Testes de Segurança UE 2020, LARC-PCS-EPUSP-TSE. Agosto de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resumo-executivo>

<sup>23</sup> Relatório sobre o Projeto Piloto de Inspeção do Código-Fonte da Urna Eletrônica na UFPE, Centro de Informática, Universidade Federal de Pernambuco, Agosto, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/relatorio-unicamp>

<sup>24</sup> Oportunidades de auditoria e fiscalização. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/oportunidades-de-auditoria-e-fiscalizacao.html>

das urnas e do sistema eletrônico de votação<sup>25</sup> e indicou que os relatórios completos serão publicados pelo TSE em 29 de novembro de 2022.

Quanto à verificação da integridade dos processos de transmissão, totalização e divulgação dos resultados, o TSE sugeriu aos presidentes de cada seção que eles mesmos verificassem que os dados de seus respectivos BUs coincidiram com os posteriormente publicados pelo TSE. Da mesma forma, foi estabelecido um acordo com o TCU para que esse órgão pudesse verificar os dados das urnas a partir de uma amostra. Este exercício tinha duas partes. Na primeira, realizada no mesmo dia do primeiro turno, um grupo de auditores coletou 540 BUs (20 para cada estado e o DF) e verificou que os dados coincidiram com os publicados pelo TSE. Na noite das eleições, foi relatado que não foi encontrada inconsistência ou irregularidade<sup>26</sup>. Na segunda parte, iniciada após o primeiro turno, o TCU revisou uma amostra maior de 4.161 BUs. No sábado 29 de outubro o órgão informou que novamente não encontrou diferença entre os dados nos boletins e os publicados pela autoridade eleitoral<sup>27</sup>. Todas as informações foram disponibilizadas aos cidadãos no portal <https://eleicoes.tcu.gov.br>. A Missão avalia positivamente a implementação desses mecanismos de revisão e controle, que contribuem para o fortalecimento da transparência do sistema e para a confiança pública nele.

A Missão tomou conhecimento de que, no âmbito do primeiro turno, as Forças Armadas realizaram sua própria verificação em 385 seções. O Ministério da Defesa não emitiu nenhum relatório e anunciou que este estará disponível após o segundo turno das eleições.

Em função do observado durante todo o processo eleitoral, a Missão recomenda:

- Dar continuidade institucional à Comissão de Transparência das Eleições, regulamentando suas funções e avaliando sua adequada composição no futuro.
- Institucionalizar os exercícios de verificação de resultados realizados pelo Tribunal de Contas da União, com o objetivo de continuar fortalecendo a transparência do sistema.
- Prever, antes do próximo processo eleitoral, espaços para que distintas instituições e universidades possam revisar em profundidade o modelo mais recente da urna eletrônica.

---

<sup>25</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Teste de Integridade das Eleições 2022 comprova eficiência das urnas. 6 de outubro de 2022, <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/teste-de-integridade-das-eleicoes-2022-comprova-eficiencia-dasurnas>

<sup>26</sup> Folha de S. Paulo. TCU diz que auditores não constataram irregularidades em seções eleitorais visitadas. 2 de outubro de 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/tcu-diz-que-auditores-nao-constataram-irregularidades-em-secoes-eleitorais-visitadas.shtml>

<sup>27</sup> <https://twitter.com/TCUoficial/status/1586733922997575681>

-Formalizar o processo de gestão de riscos da segurança da informação, de incremento de planos de entrega e de conscientização nesta matéria.

-Desenvolver um processo formal para a gestão da continuidade das operações.

## Organização eleitoral

A Missão destaca mais uma vez a capacidade do TSE para organizar exitosamente uma eleição logisticamente complexa devido às dimensões do país e ao tamanho do eleitorado. Cabe ressaltar que mais de 156 milhões de eleitores estavam habilitados para votar neste processo eleitoral, em uma disputa que incluiu mais de 26 mil candidaturas<sup>28</sup>. Se destaca que nem o início nem o encerramento da jornada sofreram atrasos, bem como o fato de que as seções eleitorais contaram com os materiais e a logística necessária para permitir a todos os cidadãos brasileiros exercer seu direito ao voto.

Um dos pontos a se ressaltar no trabalho do órgão eleitoral é o treinamento dos mesários, que foi oferecida em três modalidades: presencialmente nos cartórios eleitorais, virtual através do Portal de Educação a Distância do TSE, e virtual através do aplicativo "Mesário". A Missão enfatiza que, no período que antecedeu o segundo turno, o TSE adicionou diretrizes específicas ao conteúdo do treinamento, a fim de agilizar o fluxo de votação. Em virtude destes esforços, e também pela redução dos cargos eletivos, não se observaram longas filas nem aglomerações de eleitores durante o segundo turno.

Assim como no dia 2 de outubro, a votação de desenvolveu em um mesmo horário em todo o território eleitoral. Esta medida contribuiu para que a transmissão dos resultados se realizasse de forma homogênea, ágil e sem interrupções.

## Voto no exterior

Brasileiros e brasileiras residentes no exterior podem votar nas eleições presidenciais. Para o processo eleitoral de 2022, foram habilitados 467 locais de votação e 2.197 seções eleitorais fora do Brasil, apresentando um aumento constante desde sua primeira implementação em 2014, quando houve 1.031 seções eleitorais, e em 2018, quando houve 1.970 seções eleitorais. No entanto, a MOE/OEA observou longas filas nos centros de votação no exterior no início de ambos os dias do processo eleitoral de 2022.

Da mesma forma, a MOE/OEA pôde verificar que houve um aumento constante no cadastramento de eleitores no exterior: de 354.184 pessoas que se inscreveram em 2014, para 500.727 em 2018 e 697.078 para o processo eleitoral atual<sup>29</sup>. No entanto, segundo dados oficiais, estima-se que 4.215.800 pessoas brasileiras residam no exterior<sup>30</sup>, ou seja, que ainda há um número significativo de cidadãos que, por

<sup>28</sup> Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/home?session=12233923068499>

<sup>29</sup> Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao>

<sup>30</sup> Ministério das Relações Exteriores, estudo disponível em:

diversas razões, não se cadastraram. Por outro lado, a MOE/OEA constatou que o cadastramento biométrico no exterior atinge apenas 18,6% dos eleitores, contra 75,5% das pessoas no território nacional.<sup>31</sup>

Por fim, a MOE/OEA soube que, em preparação para o segundo turno, a Justiça Eleitoral, com o apoio do Ministério das Relações Exteriores, enviou 96 urnas eletrônicas para substituir as que apresentaram problemas no primeiro turno, e aumentou para 126 o número de urnas eletrônicas de contingência. Além disso, 70 funcionários do órgão eleitoral foram enviados ao exterior para apoiar o trabalho nos locais de votação que apresentaram longas filas e um maior número de denúncias durante o primeiro turno<sup>32</sup>.

Nesse sentido, a Missão destaca os esforços do TSE e do Ministério das Relações Exteriores para melhorar os processos de votação no exterior e recomenda:

- Incrementar o número de centros de votação disponíveis, incluindo a habilitação de locais adicionais às sedes consulares.
- Implementar a partir do TSE uma ampla campanha de informação, com o apoio da rede consular brasileira, a fim de divulgar os mecanismos existentes para o registro como eleitor no exterior.
- Continuar os esforços para o cadastramento biométrico das pessoas eleitoras no exterior.

## **Desinformação e liberdade de expressão**

A disseminação massiva de informações falsas é um dos desafios mais complexos enfrentados pelo sistema eleitoral no Brasil, como alerta as missões da OEA em 2018 e 2020. Embora autoridades eleitorais, imprensa, organizações da sociedade civil e plataformas digitais tenham desenvolvido iniciativas importantes para combater a desinformação no contexto eleitoral, esta ainda representa um grande desafio.

Em 2022, a disseminação, escala e velocidade da desinformação aumentou consideravelmente.<sup>33</sup> Segundo o TSE, o volume de reclamações recebidas sobre esse fenômeno cresceu 1.671% em relação ao período eleitoral de 2020.<sup>34</sup> De particular preocupação para a Missão foi a alta circulação de informações falsas e/ou enganosas sobre as eleições e ataques infundados ao sistema eleitoral, bem como informações que

---

<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/arquivos/ComunidadeBrasileira2020.pdf>

<sup>31</sup> Relatório “Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2022”, publicado pelo TSE (29/09/2022), pág. 31.

<sup>32</sup> De acordo com o que foi declarado pelo Presidente do TSE em coletiva de imprensa em 30 de outubro de 2022.

<sup>33</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Sumário, Resolução nº 23.714, pág. 3.

<sup>34</sup> De acordo com o TSE, Resumo, Resolução nº 23.714, pág. 3.

possam constituir incitação ao ódio e à violência. A Missão lembra que a desinformação que visa a minar a legitimidade e credibilidade dos processos eleitorais, gerar confusão em relação ao processo de votação ou promover a violência representa um sério risco para as democracias da região.

Nesse sentido, a Missão observou que o TSE fez um esforço para proteger a integridade do processo eleitoral e combater a desinformação nas eleições. A Missão destaca o estabelecimento permanente do Programa de Enfrentamento à Desinformação, que busca combater os efeitos negativos desse fenômeno sobre a credibilidade da Justiça Eleitoral<sup>35</sup>; a criação da Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação (FRENTE), que integra voluntariamente funcionários da Justiça Eleitoral na execução de ações contra a disseminação de informações falsas; e a criação do Sistema de Alerta de Desinformação contra as Eleições<sup>36</sup>.

A MOE/OEA também valoriza os esforços do TSE para aprofundar a abordagem multissetorial no combate à desinformação, evidenciada pela assinatura de acordos de cooperação com mais de 150 entidades pertencentes à academia, ao setor empresarial, incluindo às plataformas digitais, à sociedade civil e aos meios de comunicação.<sup>37</sup> Essas ações estão em consonância com as recomendações feitas pela MOE/OEA e constituem um exemplo para a região.

A Missão observou que em 2021 o TSE proibiu a divulgação de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinja a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos, devendo o tribunal, a requerimento do Ministério Público, determinar a cessação do ilícito, sem prejuízo da apuração de responsabilidade penal, abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação.<sup>38</sup> Dez dias antes do segundo turno de 2022, o TSE revogou por unanimidade essa disposição<sup>39</sup> e estabeleceu uma nova resolução, aprovada em 20 de outubro<sup>40</sup>, para enfrentar o crescimento da desinformação durante o segundo turno.

A nova resolução prevê que, quando o TSE verificar a existência de desinformação que afete a integridade do sistema eleitoral, ordenará que as plataformas as retirem imediatamente sob pena de multa (entre R\$ 100 mil e R\$ 150 mil reais por hora de descumprimento<sup>41</sup>). Estabelece ainda que, após decisão colegiada que determina a remoção desse tipo de conteúdo, a presidência do TSE poderá estender essa decisão a

---

<sup>35</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Presidência. Portaria TSE nº 510, 4 de agosto de 2021.

<sup>36</sup> Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes...2022/sistema-de-alerta>

<sup>37</sup> Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/programa-de-enfrentamento-a-desinformacao-do-tse-tem-mais-de-150-parcerias-659181?SearchableText=Sistema%20de%20Alerta>

<sup>38</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.671 de 14 de dezembro de 2021, art. 9A.

<sup>39</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.714 de 20 de outubro de 2022, art. 8.

<sup>40</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.714 de 20 de outubro de 2022.

<sup>41</sup> Aproximadamente entre 19 mil e 28 mil dólares americanos, de acordo com a taxa de câmbio em vigor em 30 de outubro de 2022.

conteúdos idênticos. A resolução autoriza a suspensão temporária de perfis, contas ou canais em redes sociais que publiquem persistentemente informações falsas ou descontextualizadas, bem como a suspensão do acesso aos serviços da plataforma em caso de reiterado descumprimento das decisões do TSE, até máximo de 24 horas.<sup>42</sup>

Em 21 de outubro, a Procuradoria Geral da República (PGR) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra a resolução perante o Supremo Tribunal Federal (STF) e requereu a suspensão de seus efeitos. A PGR considerou que diversos artigos da resolução eram inconstitucionais, e que violavam o princípio da legalidade e competência legislativa em matéria eleitoral, o direito à liberdade de expressão e o princípio da proporcionalidade.<sup>43</sup> Numa decisão do 24 de outubro<sup>44</sup>, o STF rejeitou o pedido por maioria de votos, considerando que o TSE agiu dentro de sua competência constitucional e de seu poder de polícia. Afirmou que a medida era necessária para garantir a competência do TSE para enfrentar o fenômeno da desinformação e seus impactos eleitorais, e considerou que a resolução não viola o direito à liberdade de expressão. De acordo com as informações fornecidas pelo TSE, no âmbito desta resolução, o órgão ordenou a retirada de 354 propagandas pagas na internet, a desmonetização de 7 sites, a remoção de 701 URLs, a suspensão de 15 perfis considerados "grandes propagadores" de notícias falsas, e a suspensão de 5 grupos do Telegram, que juntos tiveram 580 mil participantes<sup>45</sup>.

A MOE/OEA também constatou que durante o segundo turno o TSE resolveu dezenas de denúncias apresentadas por partidos e candidatos à presidência, nas quais foi alegada a divulgação de propaganda irregular e campanhas com conteúdo falso e difamatório. Algumas decisões do TSE ordenaram que os meios de comunicação retirassem conteúdo declarado como violação à lei<sup>46</sup>. Da mesma forma, o TSE proibiu o lançamento e divulgação de um documentário durante a semana anterior ao segundo turno, para impedir a disseminação de possíveis notícias falsas e difamatórias e reduzir os possíveis efeitos sobre a igualdade da disputa presidencial<sup>47</sup>.

O sistema interamericano atribui fundamental importância à liberdade de expressão para a preservação da democracia e para o gozo de todos os outros direitos humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) reconheceu que o direito à liberdade de expressão, protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, constitui um bastião fundamental para o debate durante o processo eleitoral, indispensável para a formação da opinião pública dos eleitores, e que é *conditio sine*

---

<sup>42</sup> Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.714 de 20 de outubro de 2022, Arts. 4 e 5.

<sup>43</sup> Procuradoria Geral da República, Petição Inicial AJCONST/PGR nº 743894/2022

<sup>44</sup> Supremo Tribunal Federal, ADI 7261.

<sup>45</sup> Informações fornecidas pelo Presidente do TSE em coletiva de imprensa realizada em 30 de outubro de 2022, onde foram incluídos dados sobre as ações ordenadas pelo TSE nas últimas 36 horas.

<sup>46</sup> Ver: TSE, Direito de Resposta/Declaração Embargos, nº. 0600922-17.2022.6.00.0000, Brasília, 17 de outubro de 2022.

<sup>47</sup> TSE, AIJE (11527) Nº 0601522-38.2022.6.00.0000 (PJe) – Brasília, 18 de Outubro de 2022.

*qua non* para que partidos políticos e candidatos e todos aqueles que desejam influenciar a coletividade possam se expressar plenamente<sup>48</sup>. Em suas decisões, a Corte IDH reconheceu que o artigo 13 protege de forma especial as expressões sobre assuntos de interesse público, ainda mais na época da eleição, e dá uma margem muito limitada para restringir as críticas a funcionários públicos, líderes políticos e outras figuras públicas, bem como à liberdade de imprensa<sup>49</sup>.

Isso não significa que a desinformação no contexto do discurso político e eleitoral não possa estar sujeita a restrições e a ser sancionada. O sistema interamericano reconheceu que o direito eleitoral pode desenvolver respostas específicas para enfrentar a desinformação neste contexto, enfatizando que qualquer regulamentação que afete a liberdade de expressão deve atender aos requisitos exigentes de legalidade, necessidade e proporcionalidade, e levar em conta o alto nível de proteção outorgado ao discurso de interesse público e ao debate político<sup>50</sup>. A existência de um marco jurídico claro e robusto contra a desinformação em matéria eleitoral garante a segurança jurídica e fortalece a eficácia das respostas de todas as partes envolvidas.

A MOE/OEA reconhece mais uma vez o importante papel da sociedade civil, dos meios de comunicação e das agências de checagem de fatos no monitoramento, identificação, alerta antecipado e combate à desinformação. Organizações da sociedade civil expressaram à Missão sua preocupação com a proliferação de desinformação, mensagens intimidadoras e discriminatórias (online e off-line) contra jornalistas que cobriram a campanha eleitoral, em particular jornalistas mulheres<sup>51</sup>.

A Missão também observou que nos últimos anos diversas redes sociais e aplicativos de mensagens que operam no Brasil têm adotado políticas de integridade cívica e eleitoral e combate à desinformação<sup>52</sup>. Da mesma forma, a Missão constatou que várias plataformas anunciaram medidas para ajudar a garantir um espaço digital mais seguro e fornecer informações confiáveis sobre o processo eleitoral no Brasil<sup>53</sup>, incluindo ações de alfabetização digital, promoção de fontes confiáveis e remoção de conteúdo<sup>54</sup>. Apesar desses esforços, especialistas consultados pela Missão indicaram que as plataformas continuaram a ser

---

<sup>48</sup> Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai. Fundo, Reparações e Custos. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C nº 111. Para. 88.

<sup>49</sup> Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Equador. Fundo, Reparações e Custos. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C nº 446 e Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela, Série C, 2019.

<sup>50</sup> CIDH, Relatoria Especial para a liberdade de expressão, Guia para garantir a liberdade de expressão contra a desinformação deliberada em contextos eleitorais (2019). Ver também, Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à liberdade de opinião e liberdade de expressão, A/HRC/47/25, par. 42.

<sup>51</sup> Ver: <https://abraji.org.br/noticias/ataques-contra-mulheres-jornalistas-crescem-250-em-setembro>; <https://rsf.org/pt-br/elei%C3%A7%C3%B5es-no-brasil-movimento-coordenado-de-agress%C3%B5es-%C3%A0-imprensa-se-consolida-na-campanha>

<sup>52</sup> Ver: [Políticas sobre a desinformação eleitoral](#) do YouTube, e a [Política de Integridade Cívica](#) do Twitter.

<sup>53</sup> Ver: <https://www.facebook.com/gpa/brazil2022>; <https://newsroom.tiktok.com/pt-br/tiktok-fecha-parceria-com-tse-e-traz-recursos-no-aplicativo>

<sup>54</sup> Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#desinformacao-parceiros>

utilizadas para ampliar o alcance da desinformação e que as medidas tomadas pelas empresas resultaram insuficientes.

Durante a campanha, atores políticos também contribuíram para a disseminação da retórica polarizadora e para a desinformação. Os candidatos e seus partidos têm a obrigação legal<sup>55</sup> de fornecer ao eleitorado informações confiáveis e não contribuir para a desinformação. Eles também devem abster-se de disseminar desinformação que possa incitar a intolerância, o ódio e/ou a violência<sup>56</sup>. A Missão ecoa a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e "Fake News", Desinformação e Propaganda que prevê que os atores estatais não devem fazer, endossar, encorajar ou disseminar declarações que sabem ou razoavelmente deveriam saber que são falsas ou que mostram um desrespeito manifesto por informações verificáveis<sup>57</sup>.

Com vistas a futuros processos eleitorais, a Missão recomenda:

- Continuar fortalecendo medidas de combate à desinformação e à gestão da comunicação da Justiça Eleitoral a partir de um ponto de vista abrangente e multissetorial, e aumentar os recursos humanos e financeiros necessários para o cumprimento dessa tarefa.
- Reforçar a formação cívica e as ações de alfabetização digital para conscientizar e aumentar as capacidades da população de reconhecer a desinformação e evitar consumi-la e replicá-la.
- Realizar um processo de reforma legal após um debate o mais amplo possível com as partes interessadas e especialistas, a fim de fornecer ferramentas adequadas e eficazes à Justiça Eleitoral para combater a desinformação de acordo com os princípios constitucionais e normas interamericanas sobre direitos humanos.

## Violência e segurança eleitoral

Diversos atores e organizações com os que a MOE/OEA se reuniu manifestaram que o aprofundamento da polarização que caracterizou este processo eleitoral potencializou os discursos que promovem a intolerância, a discriminação e a violência nas redes sociais<sup>58</sup>. Algumas opções políticas com as quais a

---

<sup>55</sup> TSE, Resolução nº 23.610/2019, Art. 9.

<sup>56</sup> Declaração Conjunta sobre Líderes Políticos, Pessoas no Serviço Público e Liberdade de Expressão, 20 de outubro de 2021: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Joint-Declaration-2021-Politicians\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Joint-Declaration-2021-Politicians_EN.pdf)

<sup>57</sup> Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e "Fake News", Desinformação e Propaganda: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

<sup>58</sup> Ver: <https://internetlab.org.br/pt/noticias/louca-doida-e-maluca-misoginia-domina-ofensas-a-candidatas-nessas-eleicoes/>; <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/eleitores-do-nordeste-sofrem-ataques-criminosos-apos-votacao-em-massa-em-lula.shtml>

Missão se reuniu durante o processo manifestaram temor a se identificar com distintivos partidários durante a campanha.

A MOE/OEA recebeu relatórios, por parte da sociedade civil, sobre 103 políticos vítimas de violência desde o início da campanha eleitoral<sup>59</sup>, bem como 14 casos de violência político-partidária, e 11 casos de situações de agressão por intolerância política a candidaturas LGBT+<sup>60</sup>. Pelo menos dois candidatos denunciaram ter sido alvos de ataques mediante tiroteios enquanto faziam campanha<sup>61</sup>. Além disso, a Missão tomou conhecimento, através da imprensa, de que três pessoas morreram no contexto dos casos reportados como incidentes produto da intolerância política<sup>62</sup> e de casos de violência contra pesquisadores durante o período eleitoral<sup>63</sup>. Por outro lado, a MOE/OEA também tomou conhecimento de um incidente no dia anterior às eleições, durante o qual uma deputada federal empunhou uma arma no contexto de uma discussão política<sup>64</sup>. Não obstante, a Missão constatou que não existem dados nem estatísticas oficiais consolidadas sobre denúncias ou episódios de violência durante o processo eleitoral.

Em matéria legislativa, e em linha com as recomendações realizadas em 2020, a MOE/OEA observou positivamente a inclusão no Código Penal de uma definição de violência política como qualquer ação orientada a restringir, impedir ou dificultar, empregando a violência física, sexual ou psicológica, o exercício dos direitos políticos de qualquer pessoa<sup>65</sup>; e também a sanção de uma lei que estabelece normas para prevenir e combater a violência política contra as mulheres<sup>66</sup>.

Neste contexto, a Missão observou com satisfação a criação de campanhas impulsionadas pelo TSE, como a #PazNasEleições, para divulgar mensagens sobre o caráter pacífico que os processos democráticos devem ter. Adicionalmente, constatou que o plenário do TSE aprovou por unanimidade a imposição de restrições ao porte de armas e munições, em particular em um raio de 100 metros ao redor dos locais de votação, e em geral limitando o porte de armas em todo o território nacional por parte de caçadores,

---

<sup>59</sup> Observatório de Violência Política e Eleitoral, Grupo de Pesquisa Eleitoral, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dados correspondentes ao período de 16 de agosto a 25 de setembro.

<sup>60</sup> Monitoramento preliminar compartilhado com a MOE/OEA pela organização VOTE LGBT+.

<sup>61</sup> Ver: <https://monitoreamos.com/mundo/candidato-de-bolsonaro-a-governador-de-sao-paulo-tarcisio-gomes-denunciou-ataque-a-tiros>; <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/deputado-petista-alega-ter-sido-alvo-de-tiros-quando-fazia-campanha-em-montes-claros/>

<sup>62</sup> Ver: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/07/10/saiba-quem-era-marcelo-arruda-guarda-municipal-morto-por-bolsonarista.htm>; <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-09/justica-decreta-prisao-de-acusado-de-homicidio-por-motivacao-politica>; <https://revistaforum.com.br/brasil/2022/9/27/homem-que-assassinou-eleitor-de-lula-com-facada-presos-no-ceara-123928.html>

<sup>63</sup> <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2022/09/pesquisadores-relatam-hostilidade-e-violencia-durante-levantamentos-de-opiniao-publica.ghtml>

<sup>64</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/seguranca-de-zambelli-e-presos-por-disparar-arma-de-fogo-paga-fianca-e-e-solto/>; [https://twitter.com/Metropoles/status/1586472400379871232?t=Eb7UD7G2ab3V\\_aBrwHkfJQ&s=08](https://twitter.com/Metropoles/status/1586472400379871232?t=Eb7UD7G2ab3V_aBrwHkfJQ&s=08)

<sup>65</sup> Lei 14.197/2021, Art. 2 A, através do qual se adiciona ao Código Penal o Art. 359-P.

<sup>66</sup> Lei 14.192/2021.

coleccionadores e atiradores durante o dia da eleição, o dia anterior e o posterior. De acordo com o aprovado pelo tribunal, o descumprimento desta proibição resultaria em pena de prisão<sup>67</sup>.

Especialmente no segundo turno, a MOE/OEA constatou um aumento significativo nas denúncias relacionadas ao assédio eleitoral, ou seja, a prática em âmbito laboral de coagir, ameaçar ou prometer benefícios aos empregados para que votem ou deixem de votar em uma determinada candidatura. Dois dias antes do segundo turno, o Ministério Público do Trabalho (MPT) havia recebido um total de 2.076 denúncias<sup>68</sup>, um volume quase dez vezes maior que o recebido durante as eleições de 2018. Diante disso, a Missão observou que o TSE e o MPT acordaram ações conjuntas para promover os canais de denúncia e para conscientizar a população de que as ameaças e a limitação do voto no âmbito de trabalho podem constituir um crime eleitoral<sup>69</sup>. A Missão condena a prática do assédio eleitoral e recorda a importância de garantir a todas as cidadãs e cidadãos um exercício livre e secreto do voto, alheio a qualquer tipo de pressão.

No contexto do processo eleitoral de 2022, a Missão constatou iniciativas conjuntas, por parte das instituições brasileiras, para coordenar a tomada de decisões para enfrentar a violência política. Neste sentido, destaca-se a conformação do Grupo de Trabalho para o Enfrentamento da Violência Política entre o TSE e as Polícias Militares dos estados. Além disso, a Missão teve conhecimento sobre a criação em setembro de 2022 de juizados penais específicos para conhecer sobre os casos de violência político-partidária, por parte do Conselho Nacional de Justiça<sup>70</sup>. Por outro lado, constatou-se que não existe um plano ou sistema de proteção de candidatos, exceto para aqueles e aquelas que competem pela presidência.

Com o objetivo de enfrentar a esta problemática e os efeitos que a mesma pode ter sobre o exercício dos direitos político-eleitorais, a Missão recomenda:

- Criar um registro público de dados precisos sobre violência política, que permita documentar e identificar as causas, bem como reportar e atender oportunamente a ditos episódios.
- Gerar condições para a proteção dos eleitores e candidatos/as que são objeto de ameaças.

---

<sup>67</sup> Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/transporte-de-armas-e-municoes-sera-proibido-no-dia-das-eleicoes-um-dia-antes-e-um-dia-depois>

<sup>68</sup> Ver: <https://www.prt21.mpt.mp.br/procuradorias/prt-natal>

<sup>69</sup> Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-deve-auxiliar-ministerio-publico-no-enfrentamento-ao-assedio-eleitoral-durante-as-eleicoes>; <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/mensagem-do-tse-reforca-que-e-crime-qualquer-forma-de-coacao-a-trabalhadores-para-votar-em-candidatos>

<sup>70</sup> Ver: <https://www.tre-pe.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/corregedoria-do-cnj-cria-regras-para-tribunais-e-magistratura-no-periodo-eleitoral>

- Reforçar os grupos de trabalho para o diagnóstico e a coordenação de medidas contra a violência política a médio prazo, em um período mais amplo que o de disputa eleitoral.

## Justiça eleitoral

### Normativa eleitoral

Como aponta a Missão em 2020, o Brasil possui uma regulação eleitoral completa e robusta, mas que se dispersa em diferentes instrumentos, como a Constituição, o Código Eleitoral, a Lei de Eleições, a Lei dos Partidos Políticos e as diversas resoluções emitidas pelo TSE no exercício de suas funções. Essa dispersão dificulta aos atores que participam da disputa e à cidadania em geral o conhecimento das regras aplicáveis ao processo eleitoral.

Para enfrentar esse problema, em 2019 o TSE criou o Grupo de Trabalho sobre Sistematização de Normas Eleitorais (SNE), a fim de revisar e dar coerência às regras e critérios jurisprudenciais. A Missão constatou que o SNE vem trabalhando em edições de normas comentadas que ajudam a identificar a legislação vigente e a interpretação judicial mais recente. A MOE/OEA foi informada, por outro lado, de que pelo menos um dos partidos apresentou uma iniciativa para integrar toda a normativa eleitoral em um único código eleitoral<sup>71</sup>. Esta, no entanto, não reflete os avanços feitos pelo SNE.

Com vistas a futuros processos eleitorais, a Missão recomenda:

- Unificar as regras eleitorais em um único instrumento, com base nas propostas apresentadas até agora pelas diferentes vozes da sociedade brasileira<sup>72</sup> e levando em conta o parecer técnico do TSE e seu grupo de trabalho.

### Registro e julgamento de candidaturas

De acordo com o calendário eleitoral, o prazo para a inscrição dos candidatos era 15 de agosto<sup>73</sup> e a data de início da campanha era 16 de agosto<sup>74</sup>. Dessa forma, e como nos processos anteriores, observou-se que a Justiça Eleitoral teve que avaliar as condições de elegibilidade das candidaturas simultaneamente com o desenvolvimento das campanhas.

---

<sup>71</sup> [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2050061](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061)

<sup>72</sup> Pode-se aproveitar a plataforma Wikilegis <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>

<sup>73</sup> <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/termina-nesta-segunda-15-prazo-para-registro-de-candidaturas>

<sup>74</sup> [https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/eleicoes-2022-propaganda-eleitoral-esta-liberada-a-partir-de-  
hoje-16](https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/eleicoes-2022-propaganda-eleitoral-esta-liberada-a-partir-de-hoje-16)

A Missão também observou que algumas candidaturas foram rejeitadas faltando poucos dias para as eleições<sup>75</sup> e que, no dia da votação, mais de 700 candidaturas se encontravam em uma condição *sub judice*, ou seja, aguardando um julgamento final<sup>76</sup>. A Missão alerta novamente que essa falta de certeza em relação às candidaturas afeta tanto aqueles que pretendem disputar a eleição, quanto aos eleitores, que podem se encontrar na situação de votar em alguém que não se sabe se finalmente atende ou não aos requisitos de elegibilidade.

Como em 2018 e 2020, a Missão recomenda:

-Redefinir os prazos estabelecidos para o registro e julgamento das candidaturas. Nesse sentido, sugere-se que o controle jurídico seja realizado em uma etapa anterior ao início das campanhas, com antecedência suficiente para que seja possível resolver a tempo as impugnações que possam surgir.

-Revisar as causas de inelegibilidade e exclusão de candidaturas previstas na normativa vigente, à luz dos critérios estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de restrição dos direitos políticos<sup>77</sup>.

## Financiamento político

A legislação brasileira estabelece um sistema de financiamento misto, que combina recursos de origem pública e privada. O financiamento público se rege pelo: Fundo Partidário<sup>78</sup>, que visa a custear as despesas de funcionamento das organizações políticas; e pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>79</sup>, utilizado para despesas relacionadas ao processo eleitoral. A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão<sup>80</sup> constitui o financiamento público indireto previsto pelo regime jurídico brasileiro.

---

<sup>75</sup><https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/plenario-nega-registro-de-candidato-ao-senado-pelo-mato-grosso>

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-nega-registro-a-dois-candidatos-a-deputado-federal-no-df>

<sup>76</sup><https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-processual/home?session=5144368280788>

<sup>77</sup> A Corte estabeleceu em sua jurisprudência que um direito pode ser restringido pelos Estados sempre que as ingerências não sejam abusivas ou arbitrárias; por isso, devem estar previstas em lei em sentido material e formal, perseguir um fim legítimo e cumprir com os requisitos de idoneidade, necessidade e proporcionalidade. Ver: *Cfr.* Opinião Consultiva OC-6/86, *supra*, parágrafos. 35 e 37, e *Caso Artavia Murillo e outros (Fecundação in Vitro) Vs. Costa Rica. Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Costas*. Sentença de 28 de novembro de 2012. Série C No. 257, parágrafo. 273. *Cfr.* *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Costas*. Sentença de 27 de janeiro de 2009. Série C No. 193, parágrafo. 56, e *Caso Fernández Prieto e Tumbeiro Vs. Argentina. Fundo e Reparações*. Sentença de 1 de setembro de 2020. Serie C No. 411, parágrafo 105.

<sup>78</sup> Lei dos Partidos Políticos, artigo 38.

<sup>79</sup> Lei nº 13.487/2017.

<sup>80</sup> Lei das Eleições, artigo 44.

Desde 2017, quando foi criado o FEFC para compensar aos partidos após o STF proibir as doações de empresas<sup>81</sup>, o sistema tem se tornado majoritariamente público. De fato, nesta eleição, 89% dos recursos informados pelos partidos foi providenciado pelo Estado brasileiro<sup>82</sup>. Salienta-se que a base do critério da distribuição dos fundos públicos é a força eleitoral<sup>83</sup>, o que favorece aos partidos mais consolidados.

A MOE/OEA observou que, desde 2018<sup>84</sup>, os valores do FEFC aumentaram em 188%<sup>85</sup>. A Missão considera que o financiamento público é fundamental para evitar desequilíbrios nas campanhas. No entanto, com este nível de aumento exponencial, seria esperado um reforço proporcional dos meios de fiscalização e controle destes mesmos fundos públicos, o que não tem acontecido.

A Missão constatou que, com as exceções da reserva de recursos para candidaturas femininas e do respeito proporcional ao total de candidatos afrodescendentes, os critérios de aplicação dos recursos mantêm-se decisão interna das agremiações partidárias. Como foi indicado por anteriores MOEs, este esquema não garante uma utilização equitativa dos fundos.

Para a prestação de contas, todos os candidatos devem informar sobre doações recebidas no prazo máximo de 72 horas após a operação e apresentar um relatório financeiro parcial antes da eleição, e um relatório final depois da eleição. A Missão reconhece o valor das diversas ferramentas tecnológicas postas à disposição pelo TSE para facilitar o controle das contas e permitir ao cidadão acessar estas informações<sup>86</sup>. A Missão adverte, porém, que o modelo de revisão de contas continua a apresentar importantes dificuldades. Essa situação se deve ao fato de que os recursos financeiros, tecnológicos e humanos que as autoridades eleitorais têm para a fiscalização são insuficientes, particularmente levando-se em consideração o aumento no volume de recursos entregues às campanhas. As estatísticas fornecidas pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral<sup>87</sup> demonstram que os indícios e irregularidades nas contas

---

<sup>81</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650. Supremo Tribunal Federal.

<sup>82</sup> À data de 28 de outubro de 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-prestacao-contas/receitas-despesas?session=4742613597438>

<sup>83</sup> Considerando os dois fundos, o eleitoral e o partidário, de forma combinada, 96,5% dos recursos são distribuídos segundo o critério da força eleitoral.

<sup>84</sup> 1º ano de aplicação do Fundo Eleitoral.

<sup>85</sup> De 1.716.209.431 em 2018 a R\$ 4.961.519.77.

Ver: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/calculo-do-montante-do-fefc-para-as-eleicoes-2022/@@download/file/TSE-calculo-distribuicao-fefc-eleicoes-2022.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/calculo-do-montante-do-fefc-para-as-eleicoes-2022/@@download/file/TSE-calculo-distribuicao-fefc-eleicoes-2022.pdf)

<sup>86</sup> Destaca-se: o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SCPE), a Consulta Pública aos Documentos Comprobatórios das Prestações de Contas, o Sistema de Informações de Contas (SICO), o DivulgacandContas, o DivulgaSPCA, as Informações Durante a Campanha (IDC), o Processo Judicial Eletrônico (PJe), o Portal de Dados Abertos da TSE, e PARDAL, entre outros.

<sup>87</sup> É o órgão que faz o cruzamento de informações e o registro de irregularidades, direcionando assim as fiscalizações, a partir das prestações de contas. Formado pelo TSE, Tribunal de Contas da União (TCU), Receita Federal do Brasil (RFB), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Ministério Público Eleitoral (MPE) e Departamento de Polícia Federal (DPF).

dos partidos têm se incrementado<sup>88</sup>, acompanhando igualmente o aumento das verbas públicas. Isso explica, em parte, as demoras no julgamento das contas de processos eleitorais anteriores<sup>89</sup>.

Quanto ao regime de sanções, a legislação prevê a aplicação de medidas pecuniárias para aqueles partidos que registrem ingressos financeiros irregulares. As multas, no entanto, podem ser descontadas de cotas futuras do Fundo Partidário e num prazo de até 5 anos. Diferentes partes interessadas concordaram que estas sanções carecem de um verdadeiro impacto.

Para continuar a fortalecer a equidade e a transparência da campanha a Missão recomenda:

- Explorar novos mecanismos que favoreçam a divisão mais equitativa do financiamento público no interior dos partidos políticos.
- Aumentar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos das diversas instâncias da Justiça Eleitoral que intervêm na fiscalização das contas partidárias.
- Desenvolver diferentes medidas que visem a aumentar a celeridade dos processos de revisão de contas e, por tanto, de estabelecimento de sanções da Justiça Eleitoral.
- Reforçar o regime de sanções para aumentar a sua eficácia e seus efeitos dissuasivos.

## **Participação política das mulheres**

### Acesso às candidaturas e aos cargos de representação

A legislação brasileira estabelece que cada partido ou coligação deve registrar no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas de cada sexo nos cargos de representação proporcional<sup>90</sup>. O não cumprimento dessas disposições é motivo para rejeição do pedido de registro do partido político ou federação.<sup>91</sup> Embora a Missão tenha observado que os partidos cumprem com esta obrigação legal, o 30% funcionam atualmente mais como um teto do que como um piso mínimo. Da mesma forma, outros elementos, como o uso da lista aberta ou a maior dificuldade que as candidatas enfrentam no acesso aos

---

<sup>88</sup> Nas Eleições de 2016 (locais), foram encontrados 387 mil indícios de irregularidades nas contas eleitorais envolvendo R\$ 1 bilhão. Em 2018 (eleições gerais), foram 32 mil indícios, abarcando um total de R\$ 98 milhões. E, no último pleito (eleições locais), em 2020, foram registrados 641 mil indícios envolvendo o montante de R\$ 2 bilhões.

<sup>89</sup> O avultado volume das operações financeiras é igualmente acompanhado por um acréscimo de irregularidades, aumentando os processos na Justiça Eleitoral, que ainda está a julgar contas de 2014.

<sup>90</sup> Lei 9.504 de 1997, Art. 10, parágrafo II. Os cargos de representação proporcional correspondem à Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa (Brasília), Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras Municipais.

<sup>91</sup> Resolução TSE 23.675/2021, Art. 1.

recursos financeiros para suas campanhas, limitam o efeito que as cotas têm para as mulheres serem efetivamente eleitas.

A Missão constatou com satisfação que, após este processo eleitoral, a representação das mulheres na Câmara dos Deputados aumentou em comparação com o mesmo pleito de 2018, resultando eleitas um total de 91 candidatas, que representam 17,7% do órgão<sup>92</sup>. Não obstante, em termos do percentual de mulheres nos parlamentos, o Brasil se encontra abaixo da média das Américas, que é de 34,4%<sup>93</sup>. Por outro lado, de 27 vagas que se disputavam no Senado, só resultaram eleitas quatro mulheres, e, nas eleições ao governo das 27 unidades federativas, apenas duas mulheres assumirão os executivos estaduais<sup>94</sup>.

A Missão observou que as normas relacionadas com o financiamento político estabelecem que 5% do total do Fundo Partidário deverá ser utilizado para a criação e continuidade de programas de promoção e disseminação da participação política das mulheres<sup>95</sup>. Também instruem os partidos a alocarem um percentual mínimo de 30%, tanto do FEFC quanto do tempo de publicidade gratuita para candidaturas de mulheres<sup>96</sup>. A distribuição dos recursos fica a critério dos partidos políticos, que, segundo a manifestação das candidatas e representantes da Justiça Eleitoral, às vezes usam estratégias para distorcer a normativa.

A normativa eleitoral estabelece que, para aqueles partidos cujas contas sejam desaprovadas por não respeitar as disposições sobre distribuição e uso dos recursos, as sanções, dependendo do caso, incluem a perda do direito de receber recursos do Fundo Partidário<sup>97</sup>, o pagamento de uma multa e a obrigação de devolução dos fundos recebidos e utilizados irregularmente<sup>98</sup>. Não obstante, a Missão constatou que em 2019 foi concedida uma anistia aos partidos que não tivessem cumprido com a alocação dos fundos reservados para as mulheres em processos anteriores<sup>99</sup>.

Além disso, a Missão observa positivamente que a normativa aprovada recentemente estabelece que, para o cálculo da alocação do Fundo Partidário e do FEFC entre os partidos políticos, serão contados em dobro os votos emitidos para as mulheres à Câmara dos Deputados nas eleições realizadas entre 2022 e

---

<sup>92</sup> Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>

<sup>93</sup> Ver Inter Parliamentary Union – IPU Parline: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=8&year=2022> e <https://data.ipu.org/women-averages?month=8&year=2022>

<sup>94</sup> Resultados divulgados pelo TSE: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e544;uf=rn;ufbu=rn/resultados> e <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e545;uf=pe;ufbu=pe/resultados>

<sup>95</sup> Lei 13.877 de 2019, Art. 44.

<sup>96</sup> Resolução 23.665/2021, Art. 1, e Emenda Constitucional 117 de 2022, Art. 1.

<sup>97</sup> Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/sancoes>

<sup>98</sup> Lei 9.096/1995, Art. 44, parágrafo XI, inciso 5. Ver também: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/partido-politico/fundo-partidario/cota/suspensao>

<sup>99</sup> Lei 13.831/2019, Art. 2, que acrescenta os artigos 55-A a 55-C à Lei 9.096/1995.

2030<sup>100</sup>. Esta medida procura ser um incentivo para que os partidos políticos invistam maiores recursos nestas candidaturas.

A Missão destaca a institucionalização do trabalho da Comissão Gestora de Política de Gênero (TSE Mulheres)<sup>101</sup>, criada em atendimento à recomendação da MOE/OEA de 2018, orientada à promoção da participação de mulheres na política e dentro da Justiça Eleitoral. Também constatou a atividade da coordenação de iniciativas por parte da Assessoria de Inclusão e Diversidade do TSE, criada em fevereiro de 2022<sup>102</sup>, em projetos para ampliar a participação de grupos historicamente marginalizados.

A fim de seguir promovendo um ambiente equitativo em matéria de participação política, a Missão recomenda:

- Estabelecer mecanismos que permitam que a cota de 30% se traduza em um limite mínimo de candidaturas de mulheres, e não em um topo máximo e considerar a adoção de um marco legal para avançar a uma paridade política.
- Regular de maneira específica a alocação dos recursos de financiamento público para uma distribuição mais equitativa entre os candidatos, bem como aplicar efetivamente as sanções para as organizações políticas que não cumpram com as normas.

### Violência política contra as mulheres

A MOE/OEA observou com satisfação a promulgação da legislação para prevenir, reprimir e combater a violência política contra as mulheres durante as eleições e no exercício de seus direitos políticos e funções públicas<sup>103</sup>. Neste sentido, a Missão destaca que o TSE e a Procuradoria Geral Eleitoral implementaram um protocolo que permite elaborar ações conjuntas referentes à apuração y ao processamento dos crimes estabelecidos na lei.<sup>104</sup> No entanto, devido à sua recente tipificação, a MOE/OEA observou que ainda não está disponível uma sistematização de estatísticas sobre esse tipo de violência.

Por tanto, a Missão recomenda:

- Estabelecer um registro sistemático das reclamações apresentadas e publicar estatísticas que permitam elaborar diagnósticos para prevenir e penalizar este tipo de violência.

---

<sup>100</sup> Emenda Constitucional 111 de 2021, Art. 2.

<sup>101</sup> Portaria 791/2019.

<sup>102</sup> Resolução TSE 23.683/2022, Art. 2.

<sup>103</sup> Lei 14.192 de 2021.

<sup>104</sup> Protocolo para a atuação conjunta no enfrentamento da violência política de gênero, de julho de 2022.

- Fortalecer as iniciativas de conscientização sobre a legislação relacionada à violência política contra as mulheres, tanto entre os partidos políticos quanto entre as próprias candidatas e as instâncias encarregadas pela administração da justiça.

## Participação eleitoral de povos indígenas e afrodescendentes

### Acesso às candidaturas e aos cargos representativos

As pessoas auto-identificadas como afrodescendentes no Brasil constituem 50,7% dos habitantes do país<sup>105</sup>, enquanto as auto-identificadas como indígenas correspondem a 0,43% da população total<sup>106</sup>. A Missão constatou que, para este processo eleitoral, e considerando todos os cargos a serem eleitos, as candidaturas de pessoas pardas ou pretas somaram 50,3% (14.897), superando assim os brancos, enquanto as dos indígenas representavam 0,64% do total (186)<sup>107</sup>. Isso reflete um aumento em relação a 2018, quando as candidaturas foram de 3.160 e 133, respectivamente.

No entanto, diversos atores e organizações entrevistadas pela Missão coincidiram em destacar que essas porcentagens não se trasladam à composição das câmaras legislativas e os cargos executivos. A MOE/OEA constatou que no processo eleitoral de 2022 foram eleitas 7 candidaturas indígenas e 141 candidaturas afrodescendentes em cargos legislativos de nível federal (Câmara dos Deputados e Senado)<sup>108</sup> que, consideradas em conjunto, ocuparão 27,4% das vagas em disputa. A isso se somam 9 governos que serão ocupados por pessoas afrodescendentes e uma por um candidato indígena, que representam 37% do total<sup>109</sup>.

Em relação ao financiamento político, a partir de 2020, foram estabelecidos dentro do FEFC recursos reservados para as candidaturas de pessoas negras, equivalentes à proporção representada por suas candidaturas nas listas partidárias.<sup>110</sup> No entanto, a normativa não estabelece critérios claros e específicos para a distribuição equitativa dos recursos. Vários atores e organizações com as quais a Missão se reuniu afirmaram que a distribuição desses fundos está concentrada em poucas candidaturas. A MOE/OEA observou que, embora este regulamento tenha sido recentemente aprovado, ainda não há mecanismos

---

<sup>105</sup> Ver: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques>

<sup>106</sup> Ver: <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>

<sup>107</sup> Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cor-ra%C3%A7a?session=15870856083483>

<sup>108</sup> Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cor-ra%C3%A7a?session=5063740672675> e <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cor-ra%C3%A7a?session=5063740672675>

<sup>109</sup> Resultados divulgados pelo TSE: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cargo?session=586426226658> y <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cargo?session=586426226658>

<sup>110</sup> Resolução TSE 23.664/2021, art. 1, alterando o art. 6 da Resolução 23.605/2019.

de controle específicos para monitorar e punir o incumprimento desta norma. Observou ainda que não há disposições ou decisões que garantam financiamento público para as candidaturas de indígenas.

A Missão observa positivamente que a normativa recentemente aprovada estabelece que, para o cálculo da destinação do fundo partidário e do FEFC, os votos para as candidaturas de negros à Câmara dos Deputados nas eleições realizadas entre 2022 e 2030 serão contadas em dobro.<sup>111</sup> Essa medida poderia resultar em um incentivo para que os partidos políticos investissem maiores recursos para viabilizar efetivamente essas candidaturas. No entanto, vários atores e organizações manifestaram à Missão preocupação com o fenômeno dos candidatos que utilizam irregularmente a autoidentificação como pessoas negras apenas para acessar fundos reservados<sup>112</sup>.

A Missão recomenda:

- Regular mais especificamente a alocação de recursos do financiamento público para uma distribuição mais equitativa entre as candidaturas, e estabelecer financiamento rotulado para candidaturas indígenas.
- Definir com maior precisão as sanções para os partidos que não cumprirem a cota para afro-brasileiros na distribuição de recursos de financiamento público.

### Cadastro eleitoral e promoção da participação

Em relação ao alistamento eleitoral, a MOE/OEA observou que ainda não há dados oficiais sobre a origem étnica dos eleitores, o que permitiria conhecer a taxa de registro e participação eleitoral de comunidades indígenas e afrodescendentes, nem dos mesários e fiscais. No entanto, a Missão destaca a iniciativa do TSE, em consonância com o que foi recomendado pela MOE/OEA em 2020, de incluir nas normas disposições que adicionam campos de informação no formulário de registro eleitoral, para coletar informações sobre autoidentificação com base na cor, raça e pertença a um grupo indígena ou comunidade quilombola.<sup>113</sup>

Da mesma forma, a norma reconhece que é um direito fundamental das pessoas indígenas e quilombolas que sejam reconhecidos, no momento da prestação de serviços eleitorais, sua organização social, seus

---

<sup>111</sup> Emenda Constitucional 111 de 2021, Art. 2.

<sup>112</sup> Ver: <https://www.jota.info/eleicoes/o-que-pode-acontecer-com-os-candidatos-que-viraram-negros-nas-eleicoes-2022-26082022> e <https://www.dw.com/pt-br/novas-regras-eleitorais-n%C3%A3o-garantem-diversidade-dizem-cr%C3%ADticos/a-62837213>

<sup>113</sup> Resolução TSE 23.659/2021, Art. 42, parágrafos V e VI. Chama-se quilombolas às pessoas que vivem em áreas geográficas do Brasil associadas ao quilombos, que são espaços geográficos com assentamentos da população negra.



costumes, línguas, crenças e tradições.<sup>114</sup> Nesse sentido, a Missão observou positivamente a criação de materiais em línguas indígenas no Mato Grosso<sup>115</sup>, Tocantins<sup>116</sup> e Minas Gerais<sup>117</sup>.

À luz das observações, a Missão recomenda:

- Gerar materiais em línguas nativas, não só impressos, mas também audiovisuais, para promover o voto dos povos indígenas, especialmente naquelas comunidades que não podem fazê-lo na língua portuguesa.
- Fortalecer as informações estatísticas dos órgãos eleitorais sobre a participação de povos indígenas e afrodescendentes nos processos eleitorais.

## AGRADECIMENTOS

A Missão agradece ao governo do Brasil pelo convite para observar estas eleições e, em especial, ao Ministério de Relações Exteriores e às autoridades e funcionários da Justiça Eleitoral pela abertura e colaboração para que a Missão pudesse desenvolver seu trabalho. Além disso, agradece aos grupos políticos, aos candidatos/as, aos observadores nacionais, aos titulares das distintas instituições públicas, às organizações acadêmicas e da sociedade civil, e aos outros atores com quem se reuniu pela sua disposição para compartilhar informação e seus pontos de vista sobre o processo eleitoral observado.

A MOE agradece também as contribuições financeiras dos governos do Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Países Baixos, Peru, Portugal e Suíça que possibilitaram a implementação da Missão.

---

<sup>114</sup> Resolução TSE 23.659/2021, Art. 13.

<sup>115</sup> <https://www.tre-mt.jus.br/o-tre/catalogo-de-publicacoes>

<sup>116</sup> [https://www.tre-to.jus.br/++tema++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-to.jus.br/o-tre/publicacoes/cartilhas-bilingues-2020/cartilha-indigena-xerente/@@download/file/Cartilha%20Indigenas%20Xerente%20-%20Ak%3%AA.pdf](https://www.tre-to.jus.br/++tema++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-to.jus.br/o-tre/publicacoes/cartilhas-bilingues-2020/cartilha-indigena-xerente/@@download/file/Cartilha%20Indigenas%20Xerente%20-%20Ak%3%AA.pdf)

<sup>117</sup> Material impresso entregue pela Assessoria de Inclusão e Diversidade do TSE.