



OEA

Más derechos para más gente

**ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL
ELEIÇÕES GERAIS
BRASIL**

**2 de outubro de 2022 (Eleições Gerais)
30 de outubro de 2022 (Segundo Turno)**

RELATÓRIO FINAL

SUMÁRIO

I. RELATÓRIO FINAL AO CONSELHO PERMANENTE.....	3
1. ANTECEDENTES.....	3
2. ELEIÇÕES GERAIS (<i>02 de outubro de 2022</i>).....	5
2.1 ETAPA PRÉ-ELEITORAL.....	5
2.2 DIA DA ELEIÇÃO.....	13
2.3 ETAPA PÓS-ELEITORAL.....	15
3. SEGUNDO TURNO (<i>30 de outubro de 2022</i>).....	21
3.1 ETAPA PRÉ-ELEITORAL.....	22
3.2 DIA DA ELEIÇÃO.....	27
3.3 ETAPA PÓS-ELEITORAL.....	28
4. OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.....	31
Tecnologia eleitoral.....	31
Organização eleitoral.....	33
Desinformação e liberdade de expressão.....	35
Violência e segurança eleitoral.....	37
Justiça eleitoral.....	39
Financiamento político-eleitoral.....	40
Participação política das mulheres.....	42
Participação política de povos indígenas e afrodescendentes.....	44
5. AGRADECIMENTOS.....	46
II. ANEXOS.....	47
A. ORGANIZAÇÃO ELEITORAL.....	47
B. TECNOLOGIA ELEITORAL.....	73
C. JUSTIÇA ELEITORAL.....	98
D. FINANCIAMENTO POLÍTICO ELEITORAL.....	122
E. CAMPANHAS E LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....	138
F. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES.....	160
G. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES.....	185
H. VIOLÊNCIA ELEITORAL.....	199
III. DENÚNCIAS.....	214
IV. INTEGRANTES DA MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL (MOE/OEA).....	215

I. RELATÓRIO FINAL AO CONSELHO PERMANENTE

1. ANTECEDENTES

Em 28 de março de 2022, a Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) recebeu um convite oficial do Governo da República Federativa do Brasil para enviar uma Missão de Observação Eleitoral (MOE) para observar as eleições gerais de 2 e 30 de outubro de 2022 (primeiro e segundo turnos, respectivamente).

Em 31 de março de 2022, o Secretário-Geral Luis Almagro aceitou o convite e instruiu o Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DECO) da Secretaria para o Fortalecimento da Democracia (SFD) a iniciar os preparativos correspondentes e gerenciar a busca de recursos externos para seu financiamento. Nessa ocasião, o Secretário-Geral da OEA nomeou o ex-Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Rubén Ramírez Lezcano, como Chefe de Missão.

Em 5 de julho de 2022, a Secretaria Geral da OEA e o Governo da República Federativa do Brasil assinaram em Washington, D.C., o acordo sobre privilégios e imunidades, que faz parte do marco regulatório para a realização de uma Missão de Observação Eleitoral no país anfitrião. Da mesma forma, o Secretário-Geral da OEA e o Ministro Presidente do Tribunal Superior Eleitoral¹ (TSE) assinaram o acordo sobre os procedimentos de observação para as eleições gerais de 2022.

Nessas eleições, 156.454.011 eleitores brasileiros² estavam aptos a votar para eleger os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, membros do Congresso Nacional (27 Senadores da República e 513 Deputados Federais), 27 Governadores e Vice-Governadores e 1.059 Deputados para as Assembleias Legislativas Estaduais.

A Justiça Eleitoral instalou 577 mil urnas eletrônicas em mais de 460 mil seções eleitorais nos 5.568 municípios, com a participação de quase 2 milhões de mesários.

As eleições gerais foram realizadas em um contexto marcado por polarização política, tensão social, desinformação e ataques às instituições eleitorais. Ao mesmo tempo, ficou claro que a alta polarização política e a baixa margem de diálogo dificultam a gestão de acordos essenciais à convivência democrática e à resolução pacífica de conflitos.

Em resposta a essa realidade, a Justiça Eleitoral adotou medidas adicionais que buscaram aumentar a transparência e a confiança no processo eleitoral, como a incorporação de diversas instituições governamentais e da sociedade civil no trabalho de fiscalização. Essas eleições demonstraram a importância do sistema de votação, além de possíveis críticas e visões diferentes, há várias décadas ele tem sido uma ferramenta fundamental para que o Brasil tenha eleições efetivas, com resultados rápidos levando em conta o tamanho de seu eleitorado e a geografia do país.

Esse instrumento tem permitido a alternância política em todos os níveis de governo (governos municipais e federais, tanto para cargos executivos quanto legislativos), e tem sido um veículo para os cidadãos expressarem sua vontade de forma confiável. No entanto, o contexto do debate fez com

¹ Assinado pelo ministro Edson Fachin na qualidade de presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

² Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Estatísticas do eleitorado. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=2125643779960>

que a confiança dos cidadãos nas urnas caísse³. De um lado, devido a uma campanha de disseminação de notícias falsas, de outro, levando em conta a complexidade de expor alguns aspectos técnicos da urna eletrônica. Diante do exposto, é importante ampliar os esforços de comunicação e socialização dos benefícios da urna, incluindo práticas e exercícios técnicos, especialmente voltados para setores que perderam a confiança nesse sistema.

Tendo em vista que na eleição realizada no dia 2 de outubro - primeiro turno - nenhum dos candidatos a presidente e vice-presidente da República obteve maioria absoluta dos votos válidos⁴, de acordo com a regulamentação, o Tribunal Superior Eleitoral convocou a realização de um segundo turno entre os dois candidatos mais votados para 30 de outubro de 2022⁵. O segundo turno da eleição presidencial foi realizado entre as fórmulas compostas por Jair Bolsonaro e Walter Braga Netto, da coligação "*Pelo Bem do Brasil*", e a fórmula composta por Luiz Inácio Lula da Silva e Geraldo Alckmin, da coligação "*Brasil da Esperança*", sendo este último o vencedor das eleições⁶.

Em seus esforços para apoiar os Estados-membros em sua disposição de fortalecer suas instituições democráticas, a Organização dos Estados Americanos enviou 6 Missões de Observação Eleitoral no Brasil desde 2018, incluindo as eleições gerais de 2022.

Entre o primeiro e o segundo turno, a OEA mobilizou um total de 111 membros, que realizaram a tarefa de observação em 15 estados do país⁷ e no Distrito Federal, bem como em cidades no exterior para observar o voto de eleitores residentes no estrangeiro⁸. Os especialistas da MOE da OEA realizaram uma análise de aspectos-chave do processo eleitoral, como organização e tecnologia eleitoral, financiamento político, participação política de mulheres, povos indígenas e afrodescendentes, campanhas e liberdade de expressão, voto no exterior, violência política e justiça eleitoral.

Em 3 de outubro, a MOE/OEA apresentou um [Relatório Preliminar](#) para o segundo turno presidencial. Posteriormente, em 1º de novembro, a Missão apresentou um [Relatório Preliminar](#) com suas observações e recomendações sobre aspectos estruturais e com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do sistema eleitoral brasileiro. Este documento constitui o Relatório Final da Missão, que consolida e complementa todas as observações e recomendações da equipe de observação da OEA.

³ DW [Confiança na urna eletrônica cai nove pontos em dois meses – DW – 28/05/2022](#) e JOTA [Pesquisa aponta que 40% dos brasileiros confiam muito nas urnas eletrônicas - JOTA](#)

⁴ Tribunal Superior de Justiça (TSE) - Resultados oficiais, disponíveis em:

<https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e544/resultados/cargo/1>

⁵ Constituição Federal do Brasil, Art. 77, §2º e 3º.

⁶ Tribunal Superior de Justiça (TSE) - Resultados oficiais. A coligação "*Brasil da Esperança*" obteve 60.345.999 votos (50,90%), sobre a coligação "*Pelo Bem do Brasil*", que obteve 58.206.354 votos (49,10%). Dados disponíveis em:

<https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e545/resultados/cargo/1>

⁷ Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

⁸ No primeiro turno, a MOE/OEA observou o voto de eleitores brasileiros no exterior nas cidades de Porto (Portugal), Miami e Washington DC (Estados Unidos). No segundo turno das eleições, a MOE observou essa modalidade em Paris (França), Porto (Portugal), Washington DC e Miami (Estados Unidos).

2. ELEIÇÕES GERAIS (Primeiro turno – 02 de outubro de 2022)

2.1. Etapa pré-eleitoral

A Missão de Observação Eleitoral destacada para as eleições gerais de 2 de outubro foi composta por 53 observadores internacionais e especialistas de 17 nacionalidades. Chegou ao país de forma escalonada desde 23 de setembro e contou com observadores em 15 estados do país mais o Distrito Federal. Contou ainda com a presença de observadores que acompanharam a votação no estrangeiro em Miami, Porto e Washington, D.C.

Durante sua estadia no Brasil, a Missão realizou reuniões com autoridades eleitorais, funcionários do governo, forças de segurança, candidatos e candidatas, representantes das forças políticas, atores da sociedade civil e acadêmicos para ouvir suas opiniões e perspectivas sobre o processo, nos diferentes níveis territoriais.

Com base nas várias reuniões, na análise da legislação e de outros documentos e na observação direta, a MOE/OEA pôde realizar uma análise abrangente do processo eleitoral. A Missão analisou os principais aspectos do processo e ouviu extensiva e pormenorizadamente todos os pontos de vista. Além disso, os especialistas da Missão acompanharam as recomendações emitidas por missões anteriores da OEA no país.

A Chefatura de Missão, em sua extensa agenda de trabalhos, foi recebida pelo presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, e seus ministros, além de ter mantido reuniões com autoridades do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa Nacional, com o presidente do Tribunal Superior Eleitoral, com o procurador-geral da República, com o presidente do Senado da República, com o presidente do Tribunal de Contas da União e com representantes de organizações políticas do amplo espectro ideológico⁹. Também realizou reuniões com observadores nacionais e internacionais, com a Ordem dos Advogados do Brasil e acadêmicos.

Reforma eleitoral

Em 2021, o Brasil fez reformas no marco regulatório que rege os processos eleitorais no país. Essas modificações estavam vinculadas ao registro das federações partidárias; os critérios de participação de partidos e candidatos na distribuição de vagas; a distribuição, dentro dos partidos, dos recursos de financiamento público; a regulação da propaganda; a violência política, especialmente a prevenção, o combate e a punição da violência política contra as mulheres; e observação eleitoral nacional, entre outros temas¹⁰.

Algumas organizações políticas com as quais a Missão se reuniu expressaram o desafio de rever e capacitar sobre modificações legais dentro das forças políticas, em particular devido à dispersão dos regulamentos. A Missão constatou que foi feito um esforço significativo com a criação, em 2019, do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) para revisar e dar coerência às

⁹ A Chefatura da MOE realizou reuniões com equipes de campanha presidencial e candidatos dos seguintes partidos políticos: Partido Liberal (PL), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

¹⁰ Senado Notícias - <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/12/novas-regras-eleitorais-visam-a-menos-fragmentacao-e-mais-diversidade>

regras e critérios jurisprudenciais. Foram realizados estudos e edições de regulamentos anotados que são úteis para identificar a regulamentação vigente e a interpretação judicial mais recente.

A MOE/OEA reconhece os esforços contínuos das instituições brasileiras para melhorar o sistema eleitoral. Destaca também que as recomendações emitidas por missões anteriores da OEA foram levadas em consideração.

Registro e julgamento de candidaturas

De acordo com o calendário eleitoral, o prazo para o registro de candidatos para as eleições gerais era 15 de agosto¹¹ e a data de início da campanha era 16 de agosto.¹² Dessa forma, e como em processos anteriores, observou-se que a Justiça Eleitoral teve que avaliar as condições de elegibilidade das candidaturas simultaneamente ao desenvolvimento das campanhas¹³.

A Missão observou que, mais uma vez, durante a campanha de 2022, participaram candidatos e candidatas cujo registro estava pendente de resolução final na Justiça Eleitoral (em status *sub judice*). A Missão apurou que, no dia da votação, mais de 700 candidaturas estavam nessa situação. Por vezes, isso implica que os cidadãos compareçam para votar em candidaturas que não sabem se cumprem ou não os requisitos de elegibilidade. Ao mesmo tempo, reconhece que o processo de julgamento de candidaturas inclui várias instâncias que, por um lado, dão maiores garantias, mas, por outro, prolongam os prazos para que esses processos nem sempre sejam adaptados aos tempos eleitorais.

Em termos de inclusão, as eleições de 2022 marcaram um aumento na participação política das mulheres, que atingiu 34% do total de candidatos¹⁴, e de pessoas afrodescendentes, cujo alcance foi de 50,27% do total¹⁵. Apesar de a legislação brasileira estabelecer que os partidos devem apresentar listas com no mínimo 30% de mulheres candidatas a cargos de representação proporcional, essas formações não usam a regra como piso mínimo, mas como teto máximo, incorrendo também em outras práticas, como as chamadas candidaturas *laranja*¹⁶, que prejudicam a representação política das mulheres.

A Missão saúda os avanços regulatórios promovidos no Congresso Nacional e as ações desenvolvidas pela Justiça Eleitoral e pela sociedade civil nessa área. Em especial, destacam-se as reformas ligadas ao financiamento político-eleitoral para promover a participação das mulheres como candidatas e as

¹¹ TSE - Prazo para registro de candidaturas para as eleições gerais de 2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/termina-nesta-segunda-15-prazo-para-registro-de-candidaturas>

¹² TSE – Propaganda eleitoral para as eleições gerais de 2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/eleicoes-2022-propaganda-eleitoral-esta-liberada-a-partir-de-leaf-16>

¹³ O TSE recebeu 29.262 pedidos de registro de candidatura nas eleições gerais de 2022. Informações disponíveis no portal estatístico para candidaturas: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/home?session=124120984925670>

¹⁴ TSE Estatísticas de candidaturas. Informações disponíveis no Perfil do Candidato em:

<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=108166012498637>

¹⁵ TSE Estatísticas de candidaturas. Candidaturas pardas 36,15% e Pretas 14,12%. Informações disponíveis no Perfil do Candidato em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=108166012498637>

¹⁶ Candidaturas *laranjas*: termo usado para descrever uma prática ilegal, refere-se principalmente a mulheres que fazem parte da lista como candidatas para preencher a cota mínima de 30% prevista no regulamento eleitoral brasileiro. Isto para apenas cumprir os requisitos formais para o registro de candidaturas exigidos nos regulamentos, no entanto, não ocupam cargos de fato, nem recebem o financiamento estabelecido.

iniciativas da Comissão Gestora da Política de Gênero (*TSE Mulheres*),¹⁷ cuja criação decorre de recomendações da MOE/OEA em eleições passadas.

Contexto político e campanha eleitoral

A campanha eleitoral, em geral, permitiu que candidatos e eleitores participassem de eventos públicos, divulgassem propaganda eleitoral e expressassem suas preferências políticas, particularmente em plataformas digitais e mídias sociais. No entanto, desde o início de seus trabalhos, a Missão observou que o contexto político eleitoral era marcado por um clima de confronto e polarização política, que ultrapassa a rivalidade usual em uma disputa eleitoral.

A campanha esteve centrada em ataques pessoais, disseminação de notícias falsas e acusações direcionadas à Justiça Eleitoral e ao sistema de votação. O clima de alta tensão social foi uma preocupação reiterada à Missão por diferentes atores, em particular as repercussões que teve na convivência cidadã. A MOE/OEA lamenta que, devido a este contexto, tenha sido atribuído menos tempo e espaço durante a campanha eleitoral ao debate construtivo sobre as propostas programáticas dos vários partidos e candidatos.

Durante a semana que antecedeu o primeiro turno, a Chefatura de Missão realizou reuniões com vários atores e organizações. No encontro realizado com o presidente da República e candidato à reeleição, Jair Bolsonaro, a Missão recebeu suas impressões sobre o desenrolar das eleições gerais. O presidente foi enfático ao dar sua visão sobre o sistema de votação e ao apontar que o modelo atual não reúne condições técnicas para auditar cada voto. Além disso, a Missão recebeu queixas sobre a atuação da Justiça Eleitoral e sobre o suposto tratamento favorável ao seu concorrente.

A Chefatura de Missão reuniu-se com autoridades e equipes técnicas do Ministério da Defesa (MD), que informaram a Missão sobre as propostas apresentadas no âmbito da Comissão de Transparência Eleitoral, e manifestaram as suas preocupações relativamente ao processo eleitoral. A este respeito, a Missão solicitou que as informações correspondentes, juntamente com as provas técnicas, fossem enviadas para análise. No entanto, a Missão não recebeu nenhuma documentação.

Com relação à participação das Forças Armadas no processo eleitoral, a Missão entende que elas devem se limitar, quase que exclusivamente, a apoiar a organização das eleições, especialmente nos aspectos logísticos e de segurança, quando solicitados pelas autoridades eleitorais. Os processos eleitorais devem ser mantidos como exercícios eminentemente cidadãos, não sendo adequado que as Forças Armadas estejam envolvidas nas atividades de fiscalização e auditoria do ente eleitoral.

Por outro lado, a Missão recebeu a preocupação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores e da equipe de campanha do candidato Lula da Silva, em relação ao tom do debate, à disseminação de notícias falsas e ao aumento da violência política e do discurso de ódio contra seus seguidores. Em relação a este último, afirmaram que seus apoiadores tiveram medo de se identificar com distintivos partidários durante a campanha. Além disso, transmitiram à Missão sua discordância com o uso da estrutura do Estado pelo Poder Executivo para realizar campanha política, bem como a criação da narrativa de fraude para gerar instabilidade no processo eleitoral.

¹⁷ Portaria TSE nº 797, de 10 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019>

Da mesma forma, representantes de diversas facções políticas e atores da sociedade civil coincidiram em sua discordância com as questões levantadas pelo Poder Executivo contra o sistema de votação e as instituições eleitorais.

Autoridade eleitoral e medidas para fortalecer a transparência

A MOE/OEA reuniu-se com o presidente do TSE e com autoridades de diversas áreas técnicas e de diferentes níveis territoriais da Justiça Eleitoral para conhecer em primeira mão as informações sobre a organização das eleições. O TSE foi claro ao transmitir à Missão o desafio de realizar um processo eleitoral já complexo, em meio a um ambiente de agressão e alta polarização.

Além disso, o TSE informou à Missão que, antes da eleição, houve um intenso debate em torno da urna eletrônica. Nesse sentido, a Justiça Eleitoral implementou uma série de medidas (Plano de Ação para a Ampliação da Transparência do Processo Eleitoral¹⁸) com o objetivo de continuar fortalecendo a transparência e a segurança do processo eleitoral, e abriu novos espaços para que diferentes instituições e atores nacionais conheçam e fiscalizem os sistemas implementados pela Justiça Eleitoral.

A Comissão de Transparência das Eleições (CTE)¹⁹ foi uma das novidades desta eleição, espaço em que as instituições fiscalizadoras fizeram propostas para ampliar a confiança no processo eleitoral. Entre os órgãos de auditoria que compõem a CTE estão o Tribunal de Contas da União (TCU), o Congresso Nacional, a Polícia Federal, a Procuradoria-Geral da República Eleitoral, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), observadores eleitorais nacionais e as Forças Armadas. Note-se que a participação das Forças Armadas nas tarefas de fiscalização da eleição é inédita tanto no Brasil quanto no âmbito regional.

A CTE sugeriu 44 medidas para continuar aumentando a transparência das eleições, das quais 32 foram total ou parcialmente abordadas, 11 serão estudadas com mais detalhes no próximo ciclo eleitoral e 1 foi rejeitada²⁰. A comissão canalizou as demandas que diferentes atores tinham em relação ao processo eleitoral, prática que marcou um sinal positivo para o sistema político e para a cidadania em geral. Mostrou também que, apesar das posições conflitantes, o diálogo foi estimulado entre os diferentes atores em busca de soluções institucionais.

Outras medidas adotadas pelo TSE nas diferentes etapas preparatórias do processo eleitoral também se destacam. Entre elas, o aumento da participação de especialistas e entidades acadêmicas

¹⁸ TSE Brasil, Plano de Ação para a Ampliação da Transparência do Processo Eleitoral. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022>

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf

¹⁹ Em 8 de setembro de 2021, o TSE criou a Comissão de Transparência das Eleições (CTE). Decreto 578, TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-578-de-8-de-setembro-de-2021>

²⁰ TSE - Tabela de sugestões recebidas no âmbito da Comissão de Transparência das Eleições (CTE). TSE. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/quadro-resumo-das-contribuicoes>

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

especializadas em tecnologia, além de maior acesso a informações sobre softwares eleitorais no Teste Público de Segurança (TPS²¹), entre outros.

A Missão foi informada de que a urna UE 2020 não foi incluída no processo TPS, pois só foi fabricada em fevereiro de 2022. Por isso, a Justiça Eleitoral firmou convênio 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 UE 2020 foi mais completo do que o do processo TPS e não foram encontradas vulnerabilidades na segurança do sistema.²²

Além disso, 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 comprometeram o funcionamento do software analisado²³.

Em linha com recomendações anteriores da MOE/OEA, mais entidades de supervisão participaram em diferentes níveis territoriais, por exemplo, na cerimônia de preparação das urnas eletrônicas nos tribunais regionais (incluindo a preparação, lacração de segurança e logística de distribuição das urnas). A Missão reconhece a abertura do TSE em diferentes níveis técnicos e territoriais para fornecer informações a todos os atores e responder a todas as questões consultadas pela Missão.

Por outro lado, a unificação do horário de votação em todo o país adaptado ao horário de votação da capital federal foi implementada pela primeira vez²⁴, de modo que os resultados eleitorais fossem processados ao mesmo tempo e estivessem disponíveis ao público. Entre outras medidas, o uso de aparelhos telefônicos, máquinas fotográficas e equipamentos de radiodifusão nas seções eleitorais foi limitado, a fim de garantir o sigilo do voto²⁵. Além disso, ficou estabelecido que a publicação dos resultados da BU (urna)²⁶ de cada urna eletrônica, disponível para qualquer entidade fiscalizadora ou cidadãos em geral, seria mais rápida do que em eleições anteriores.

Além disso, o TSE ampliou de 100 para 641 a amostragem de urnas submetidas ao Teste de Integridade da Urna Eletrônica (antigamente chamado de voto paralelo),²⁷ que permite verificar se os votos depositados na urna eletrônica correspondem de fato à vontade expressa. Essa medida vai em linha com o que foi sugerido pela MOE/OEA em eleições passadas. Por outro lado, a pedido das Forças

²¹ Teste de Segurança Pública. Previsto na Resolução TSE nº 23.444/2015. Um evento que faz parte do calendário eleitoral para que cidadãos e instituições possam apresentar planos de ataques aos sistemas eleitorais como mecanismo de teste em diferentes fases (memória de dados, votação, apuração, transmissão e recepção de arquivos). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/fag/teste-publico-de-seguranca-tps>

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

²³ 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>

²⁴ TSE. A votação em todo o país seguirá o horário de Brasília sob a Resolução nº 23.669 do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/votacao-em-todo-pais-seguira-o-horario-de-brasilia>

²⁵ Resolução TSE No. 23.669 de 2021. Disponível em: [Alterada resolução que regulamenta uso de celular e armas no dia das eleições — Tribunal Superior Eleitoral \(tse.jus.br\)](https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Junho/boletim-de-urna-traz-o-resultado-impresso-da-secao-de-votacao)

²⁶ BU – Boletim de Urna: documento emitido com o resultado da eleição em cada seção eleitoral após a conclusão da votação eletrônica. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Junho/boletim-de-urna-traz-o-resultado-impresso-da-secao-de-votacao>

²⁷ Teste realizado no mesmo dia da votação cujo objetivo é verificar se o voto digitado em uma máquina é exatamente o mesmo que é contado no boletim de urna.

Armadas na CTE, o teste incluiu a verificação do terminal biométrico, experiência piloto aplicada a 58 máquinas eleitorais, em que foi verificado o funcionamento correto delas 100%.²⁸

Da mesma forma, o TSE estabeleceu um convênio com o TCU para que esse órgão pudesse verificar os dados das urnas a partir de uma amostra. Este exercício teve duas partes. Na primeira, realizada no mesmo dia do primeiro turno, um grupo de auditores coletou 540 BUs (20 para cada estado e Distrito Federal) e verificou que os dados coincidiam com os publicados pelo TSE. Na mesma noite das eleições, foi informado que não foi encontrada nenhuma inconsistência ou irregularidade²⁹. Na segunda parte, iniciada após o primeiro turno, o TCU analisou uma amostra maior, de 4.161 urnas³⁰.

Combate às notícias falsas e à desinformação

A disseminação massiva de informações falsas é um dos desafios mais complexos que o sistema eleitoral brasileiro enfrenta, como alertaram 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, ela ainda representa um grande desafio.

Em 2022, a disseminação, a escala e a velocidade da desinformação aumentaram consideravelmente.³¹ Segundo o TSE, o volume de denúncias recebidas sobre esse fenômeno cresceu 1.671% em relação ao período eleitoral de 2020.³² Particularmente preocupante para a Missão foi a alta circulação de informações falsas e/ou enganosas sobre as eleições e os ataques infundados ao sistema eleitoral, bem como o que pode constituir incitação ao ódio e à violência. A Missão lembra que a desinformação destinada a minar a legitimidade e a 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 MOE/OEA observou que o TSE fez um esforço para proteger a integridade do processo eleitoral e combater a desinformação nas eleições. A Missão destaca a criação permanente do Programa de Enfrentamento à Desinformação, que busca combater os efeitos negativos desse fenômeno sobre a credibilidade da Justiça Eleitoral;³³ a criação da "Frente Nacional de Combate à Desinformação" (FRENTE), que integra voluntariamente servidores da Justiça Eleitoral na execução de ações contra a disseminação de informações falsas, e a criação do "Sistema de Alerta de Desinformação para Eleições".³⁴

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

²⁸ Teste de Integridade das Eleições 2022 comprova eficiência das urnas. Comunicado TSE 06/10/2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/teste-de-integridade-das-eleicoes-2022-comprova-eficiencia-das-urnas>

²⁹ Folha de S. Paulo. TCU diz que auditores não constataram irregularidades em seções eleitorais visitadas. 2 de outubro, 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/tcu-diz-que-auditores-nao-constataram-irregularidades-em-secoes-eleitorais-visitadas.shtml>

³⁰ TCU analisa resultado de 4.161 boletins de urnas. Ver: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-finaliza-analise-de-boletins-de-urna-do-1-turno-das-eleicoes.htm>

³¹ Tribunal Superior Eleitoral, Súmula, Resolução nº 23.714, pág. 3.

³² De acordo com o TSE, Súmula, Resolução nº 23.714, pág. 3.

³³ Tribunal Superior Eleitoral. Presidência. Portaria TSE nº 510, de 4 de agosto de 2021.

³⁴ Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/sistema-de-alerta>

entidades pertencentes à academia, ao setor empresarial, incluindo plataformas digitais, sociedade civil e meios de comunicação.³⁵ Além disso, por meio de um *Chatbot*, os cidadãos puderam fazer consultas e verificar por meio de aplicativos de comunicação instantânea³⁶. Essas ações estão em linha com as recomendações da MOE/OEA e constituem um exemplo para a região.

A Missão também observou que, nos últimos anos, diversas redes sociais e aplicativos de mensagens que operam no Brasil adotaram políticas de integridade cívica e eleitoral e de combate à desinformação.³⁷ Também observou que várias plataformas anunciaram medidas para ajudar a garantir um espaço digital mais seguro e fornecer informações confiáveis sobre esse processo eleitoral,³⁸ incluindo ações de alfabetização digital, promoção de fontes confiáveis e remoção de conteúdo.³⁹ Apesar desses esforços, especialistas consultados pela Missão indicaram que as plataformas continuaram sendo usadas para ampliar o alcance da desinformação e que as medidas tomadas pelas empresas foram insuficientes.

Durante a campanha, atores políticos também contribuíram para a disseminação de retórica polarizadora e desinformação. Os candidatos e seus partidos têm a obrigação legal⁴⁰ de fornecer ao eleitorado informações confiáveis e de não contribuir para a desinformação. Eles também devem abster-se de espalhar desinformação que possa incitar a intolerância, o ódio e/ou a violência⁴¹. A Missão ecoa a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e "Fake News", Desinformação e Propaganda, que afirma que os atores estatais não devem fazer, endossar, encorajar ou disseminar declarações que saibam ou razoavelmente deveriam saber ser falsas ou que mostrem um manifesto desrespeito por informações verificáveis.⁴²

Violência

A MOE/OEA observou com preocupação, como em 2018 e 2020, um ambiente de agressividade e intimidação na campanha eleitoral, desde a retórica no espaço público, por meio das redes sociais, até a ocorrência de agressões físicas e até mortes entre cidadãos supostamente motivadas pelo debate político⁴³. Vários atores e organizações com os quais a MOE/OEA se reuniu afirmaram que a polarização política potencializou discursos que promovem a intolerância, a discriminação e a violência nas redes sociais.

A Missão repudia os episódios de violência ocorridos durante o processo eleitoral contra candidatos, candidatas, eleitores e jornalistas. Condena igualmente a perda de vidas humanas devido a

³⁵ 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>

³⁶ Iniciativa *Chatbot* do TSE. Informações disponíveis em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/chatbot-tira-duvidas-do-tse-no-whatsapp-traz-novidades-para-as-eleicoes-2022>

³⁷ Ver: [Políticas de desinformação eleitoral](#) do YouTube e [Política de Integridade Cívica](#) do Twitter.

³⁸ Ver: <https://www.facebook.com/gpa/brazil2022>; <https://newsroom.tiktok.com/pt-br/tiktok-fecha-parceria-com-tse-e-traz-recursos-no-aplicativo>

³⁹ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#desinformacao-parceiros>

⁴⁰ TSE, Resolução nº 23.610/2019, Art. 9.

⁴¹ Declaração Conjunta de 2021 sobre Líderes Políticos, Pessoas que Exercem a Função Pública e a Liberdade de Expressão, 20 de outubro de 2021: https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/Joint-Declaration-2021-Politicians_EN.pdf

⁴² Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e "Fake News", Desinformação e Propaganda: <https://www.oas.org/es/cidh/expression/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

⁴³ Ver Anexo Violência Eleitoral, Seção 3.2.

divergências políticas e considera inaceitável o recurso à violência durante os processos eleitorais e, em geral, no contexto de um Estado de direito democrático.

Em matéria legislativa, e em linha com as recomendações feitas em 2020, a MOE/OEA observou positivamente a inclusão no Código Penal de uma definição de violência política como qualquer ação destinada a restringir, impedir ou dificultar, usando violência física, sexual ou psicológica, o exercício dos direitos políticos de qualquer pessoa⁴⁴; e também a sanção de uma lei que estabeleça regras para prevenir e combater a violência política contra a mulher⁴⁵.

Por outro lado, a Missão reconhece o trabalho das autoridades eleitorais e de segurança para prevenir e enfrentar os riscos de violência, incluindo a campanha pública pela paz nas eleições (*#PazNasEleições*⁴⁶), que apelou à reflexão dos cidadãos. Da mesma forma, a Missão destaca as decisões tomadas para limitar o porte e o uso de armas de fogo durante o período eleitoral⁴⁷, num raio de 100 metros em torno das seções eleitorais⁴⁸. Ao mesmo tempo, verificou-se que não há plano ou sistema de proteção aos candidatos, exceto para aqueles que disputam a presidência.

Em 21 de julho de 2022, o TSE criou um Grupo de Trabalho⁴⁹ e pouco mais de um mês depois, em 30 de agosto, o Centro de Inteligência para combater a violência política⁵⁰. Em setembro de 2022, o Conselho Nacional de Justiça criou varas criminais específicas para julgar casos de violência político-partidária⁵¹. A Missão destaca esses avanços, no entanto, constatou que ainda não há estatísticas oficiais sistematizadas. Como indicado pela MOE/OEA em 2020, o país se beneficiaria de ter um registro que forneça dados oficiais consolidados e divulgados à opinião pública sobre denúncias ou episódios de violência durante o processo eleitoral.

Por meio de informações da imprensa e de organizações da sociedade civil, a MOE/OEA soube que três pessoas morreram no contexto de casos relatados como incidentes resultantes de intolerância política⁵². Também foram registradas 103 vítimas⁵³ de violência desde o início da campanha eleitoral⁵³,

⁴⁴ Lei 14.197/2021, Art. 2 A, por meio do qual se acrescenta o Art. 359-P ao Código Penal.

⁴⁵ Lei 14.192/2021.

⁴⁶ Agência Brasil, portal de notícias, 15/09/2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-09/tse-lanca-campanha-pela-paz-nas-eleicoes>

⁴⁷ Resolución TSE nº 23.669, de 14 de dezembro de 2021. Disponível em:

<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>

⁴⁸ 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>

⁴⁹ Tribunal Superior Eleitoral. (21 de julho de 2022). Portaria TSE Nº 674. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-674-de-21-de-julho-de-2022>

⁵⁰ Inicialmente composto pelo TSE e pelo Conselho Nacional de Comandantes-Gerais da Polícia Militar (CNCG), que posteriormente também passou a integrar o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil (CONCPC). Tribunal Superior Eleitoral. (2022, 23 de setembro). Portaria TSE nº 946. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-tse-no-946-de-23-de-setembro-de-2022>

⁵¹ Ver: <https://www.tre-pe.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/corregedoria-do-cnj-cria-regras-para-tribunais-e-magistratura-no-periodo-eleitoral>

⁵² 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-presno-no-ceara-123928.html>

⁵³ Observatório da Violência Política e Eleitoral, Grupo de Pesquisa Eleitoral, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dados relativos ao período compreendido entre 16 de agosto e 25 de setembro.

além de 14 casos de violência político-partidária, 11 casos de situações de agressão por intolerância política contra candidatos LGBT+⁵⁴ e contra pesquisadores de opinião⁵⁵.

Já a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) registrou 84 ocorrências de agressões a jornalistas durante o mês que antecedeu as eleições de 2 de outubro⁵⁶. Além disso, a organização Repórteres Sem Fronteiras (RSF) registrou 10.196 postagens no Twitter com conteúdo ofensivo a jornalistas e veículos de comunicação nas redes sociais.⁵⁷

2.2. Dia da Eleição – Eleições Gerais (2 de outubro de 2022)

No dia da eleição, observadores da OEA visitaram um total de 455 seções eleitorais⁵⁸ em 222 zonas eleitorais em 15 estados do país, no Distrito Federal e em três cidades no exterior: Porto (Portugal) e Miami e Washington, D.C. (EUA). A Missão também esteve presente na sala de totalização do TSE e no Centro Integrado de Comando e Controle das Eleições, em Brasília.

A votação foi realizada no mesmo horário em todo o território nacional. Pela manhã, os membros da Missão observaram a chegada dos membros das seções eleitorais, que em alguns casos reorganizaram a localização das seções para permitir mais espaço entre elas e proteger o sigilo do voto. Quase a totalidade os observadores da OEA informaram que os espaços de votação eram adequados e que se encontravam todos os materiais indispensáveis para exercer o sufrágio. Da mesma forma, observaram a impressão correta da *zerésima*⁵⁹ antes da abertura, a qual se realizou de maneira pontual às 8h e, na grande maioria dos casos, com membros titulares.⁶⁰ A Missão reconhece o importante papel desempenhado pelas mais de 1,8 milhão de pessoas, a maioria mulheres, convocadas para cumprir diferentes funções nas seções eleitorais. Celebra, além disso, o compromisso cívico daqueles cidadãos/ãs que se ofereceram voluntariamente para desempenhar estas tarefas.

Segundo informações oficiais do TSE, do total de 476.075 urnas instaladas no território nacional, apenas 0,76% necessitaram de substituição, e apenas cinco seções utilizaram o mecanismo de votação manual⁶¹. Por sua vez, a Missão observou três casos de votação no exterior⁶² em que não havia urnas de contingência, casos nos quais se utilizou o método de votação manual, tal como está previsto na normativa.

A Missão constatou que, em algumas seções eleitorais, no momento da identificação biométrica, foram geradas dificuldades na leitura das impressões digitais de alguns eleitores, especialmente

⁵⁴ Monitoramento preliminar compartilhado com a MOE/OEA pela organização VOTE LGBT+.

⁵⁵ <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2022/09/pesquisadores-relatam-hostilidade-e-violencia-durante-levantamentos-de-opiniao-publica.ghtml>

⁵⁶ ABRAJI. 11 de outubro de 2022. *Ataques contra mulheres jornalistas crescem 250% em setembro*, <https://abraji.org.br/noticias/ataques-contra-mulheres-jornalistas-crescem-250-em-setembro>

⁵⁷ Repórteres sem Fronteiras. *Eleições no Brasil: Movimento coordenado de agressões à imprensa se consolida na campanha*, <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>

⁵⁸ No Brasil, o termo "seção eleitoral" refere-se a cada mesa de votação.

⁵⁹ Documento emitido antes da eleição para verificar se nenhum candidato recebeu votos antes do início do processo de votação.

⁶⁰ Foram observados casos em que os membros das seções eleitorais foram retirados de um banco de voluntários disponível em cada local de votação, situação que fluiu de forma ordenada e permitiu a formação das seções de forma rápida.

⁶¹ TSE. Relatório de Ocorrências – Sintético.

⁶² O uso de uma urna de lona foi observado para as seções 230 e 1492 em Miami, uma para as seções 1886 e 3400 em Porto e uma para as seções 0458 e 1250 em Washington, DC.

aqueles da terceira idade. Nesses casos, observou-se que os mesários cumpriram a disposição de realizar até quatro tentativas de reconhecimento das digitais. Isso, em ocasiões, gerou certa demora no fluxo de eleitores, ainda que não tenha impedido que pudessem exercer seu direito ao sufrágio, uma vez que, seguindo os procedimentos pré-estabelecidos, os presidentes de mesa habilitaram a urna com sua própria impressão digital após comprovar a identidade da pessoa no caderno de votação.

Os observadores da OEA relataram um grande fluxo de eleitores nos centros de votação, a maioria dos quais tinha informações sobre a localização de suas seções eleitorais. Durante a tarde, 91% das seções observadas tinham longas filas de eleitores, alguns dos quais reportaram ter esperado por mais de duas horas para poder exercer o sufrágio.

Apesar disso, a Missão observou que a jornada transcorreu de forma tranquila e que não foram registrados maiores incidentes. De acordo com informações divulgadas por volta das 18h pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, foram registrados 1.188 crimes eleitorais⁶³, sendo 312 relacionados à boca de urna, 163 à compra de votos ou corrupção eleitoral, 57 por violação (ou tentativa de) do sigilo do voto e 21 casos de transporte irregular de eleitores. Por outro lado, foram recebidas 5.332 denúncias por meio do aplicativo Pardal⁶⁴ relacionadas principalmente à propaganda eleitoral irregular⁶⁵.

Em linhas gerais, observou-se a aplicação uniforme dos procedimentos estabelecidos, como a concessão de prioridade ao voto a gestantes, adultos ou pessoas com mobilidade reduzida. No entanto, houve casos de mesas de voto em que todos os eleitores eram obrigados a assinar o caderno de votação, quando esta disposição tinha sido estabelecida apenas para aqueles que não dispunham de dados biométricos ou quando a sua impressão digital não podia ser validada. Isso também pôde contribuir para a formação de filas e as longas esperas relatadas.

As e os membros da Missão notaram ao longo do dia uma baixa presença de fiscais de partidos políticos, embora isso tenha aumentado no final do dia. No momento do encerramento, as e os observadores da OEA constataram que todas as pessoas na fila puderam votar, mesmo depois das 17h, de acordo com o estipulado. Em média, as mesas observadas terminaram seus trabalhos por volta das 18h. Nesta etapa, observou-se que as cinco cópias obrigatórias do boletim de urna foram emitidas em todas as seções e que a maioria dos membros das seções eleitorais dispôs uma cópia em local visível para consulta pública. Além disso, o TSE sugeriu aos presidentes de cada seção eleitoral que eles mesmos verificassem se os dados da BU de sua respectiva seção coincidiram com os posteriormente publicados pelo TSE.

⁶³ Entre os atos considerados crimes eleitorais no dia da jornada estão: o uso de alto-falantes e amplificadores de som para promover candidaturas; convocar, juntar ou reunir eleitores para realizar propaganda de pesquisa de boca de urna; divulgação de qualquer tipo de propaganda no local de votação ou nas proximidades; patrocínio e publicação de novos conteúdos em aplicações na Internet; transporte ilegal de eleitores; violar ou tentar violar o sigilo do voto; entrega gratuita de alimentos; corrupção ou compra de votos; e causar danos físicos intencionalmente às urnas.

⁶⁴ Aplicativo Pardal: aplicativo telefônico desenvolvido pelo TSE que permite o envio de denúncias com indícios de práticas impróprias ou ilegais no âmbito da Justiça Eleitoral.

⁶⁵ O aplicativo Pardal recebeu 2.069 denúncias na véspera do primeiro turno das eleições e 5.332 denúncias no dia da eleição, principalmente relacionadas à realização de propaganda eleitoral irregular. Desde o início da campanha eleitoral (16 de agosto de 2022), foram recebidas 37.489 denúncias relacionadas a: propaganda eleitoral irregular, compra de votos, uso de recursos públicos e abuso de poder político e econômico. Mais informações em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/aplicativo-pardal-bate-recorde-com-mais-de-5-3-mil-denuncias-no-dia-do-1o-turno-das-eleicoes-2022>

As eleições decorreram em ordem e com normalidade, e a jornada foi marcada pelo entusiasmo e a alta participação dos votantes⁶⁶. As e os cidadãos brasileiros mostraram maturidade e compromisso cívico.

O envio dos resultados eleitorais da seção eleitoral ocorreu após as seções eleitorais imprimirem os BUs (boletins de urna). A unificação do horário de votação⁶⁷ permitiu a chegada e publicação de dados de forma imediata e permanente de cada ponto do território nacional. Cabe ressaltar que, em eleições passadas, foi necessário esperar até ao final do pleito de acordo com o fuso horário correspondente. A mudança no horário de votação⁶⁸ foi uma mudança positiva em favor da confiança e da transparência.

Os observadores da OEA acompanharam o transporte das mídias de gravação para os pontos de transmissão, de onde informaram que esse procedimento foi realizado com segurança. Nesta fase, observaram também que, em alguns casos, os responsáveis pela transmissão esperaram o encerramento de todas as mesas de voto para transmitir os resultados do seu local de votação.

A partir das 17h, foram divulgados os primeiros resultados oficiais da eleição presidencial. Três horas depois, o TSE contava com 70% das informações das seções eleitorais de todo o país. A partir da sala de totalização do TSE, os técnicos da OEA verificaram que o fluxo e a consolidação dos resultados funcionaram adequadamente em todos os momentos. Por outro lado, a Missão saudou a decisão do TSE de publicar os boletins de urna, prática que foi implementada a partir desta eleição.

Após as 23h30 da noite da eleição, se contava com 99,80% do total de votos apurados. Como nenhuma das candidaturas à presidência da República ultrapassou 50% dos votos, a autoridade eleitoral convocou a realização de um segundo turno presidencial entre os candidatos Luiz Inácio Lula da Silva⁶⁹ e Jair Messias Bolsonaro⁷⁰.

2.3. Etapa pós-eleitoral

O Brasil possui um sistema de totalização e disseminação que, a diferença da grande maioria dos sistemas da região, apresenta resultados oficiais na mesma noite da eleição. O TSE entregou os resultados de forma profissional e oportuna, e divulgou as informações de maneira rápida e ininterrupta.

Em entrevista coletiva, o presidente do TSE, Alexandre de Moraes, forneceu os resultados eleitorais após ter dados matematicamente irreversíveis no âmbito presidencial⁷¹. Além disso, anunciou a realização de um segundo turno das eleições entre as duas opções mais votadas. A divulgação dos dados permitiu dar tranquilidade aos cidadãos e segurança às partes. Após a apresentação dos

⁶⁶ Com 99,9% das seções eleitorais apuradas, o nível de participação foi de 79,06%.

⁶⁷ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/votacao-em-todo-pais-seguira-o-horario-de-brasilia>

⁶⁸ Resolução TSE No 23.669 - Dispõe sobre atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2022, 14/12/2021. Art. 254. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-669-de-14-de-dezembro-de-2021>

⁶⁹ Que obteve 48,43% dos votos válidos.

⁷⁰ Que obteve 43,2% dos votos válidos.

⁷¹ Entrevista coletiva, Presidente do TSE, Alexandre de Moraes. 02/10/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1JnCYwQOMWA>

resultados oficiais a nível presidencial, os dois candidatos que passaram ao segundo turno reconheceram os resultados eleitorais⁷².

A MOE/OEA destaca o papel dos funcionários e autoridades do TSE nos níveis nacional e regional na condução bem-sucedida das eleições de primeiro turno. Também ressalta a importância da implementação de medidas adotadas para fortalecer os mecanismos de transparência do processo eleitoral diante das demandas surgidas na fase pré-eleitoral.

Do total de 156.454.011 eleitores aptos⁷³, 123.682.372 pessoas compareceram a votar, o que representou uma participação de 79,05%. 95,59% dos votos foram para candidaturas, enquanto os votos nulos e brancos alcançaram 2,82% e 1,59%, respectivamente, o menor desde as eleições gerais de 2014. A abstenção foi de 20,59%, semelhante aos números das eleições gerais de 2018⁷⁴, e inferior aos registrados nas eleições municipais de 2020⁷⁵.

Resultados oficiais da eleição para Presidente da República⁷⁶:

Candidatura a Presidente da República	Número de votos obtidos	% de votos obtidos
Luiz Inácio Lula Da Silva	57.259.504	48,43%
Jair Bolsonaro	51.072.345	43,20%
Simone Tebet	4.915.423	4,16%
Ciro Gomes	3.599.287	3,04%
Soraya Thronicke	600.955	0,51%
Felipe D'Avila	559.708	0,47%
Padre Kelmon	81.129	0,07%
Léo Pérciles	53.519	0,05%
Sofia Manzano	45.620	0,04%
Vera Lúcia	25.625	0,02%
Total de votos válidos	118.229.719	100%
Votos nulos	3.487.874	2,82%
Votos em branco	1.964.779	1,59%
Total de votos expressos	123.682.372	-

⁷² Declarações de Jair Bolsonaro à imprensa. Canal UOL, 02/10/2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/03/leia-a-integra-da-entrevista-de-bolsonaro-apos-o-resultado-do-1-turno.htm>

Declarações à imprensa de Luiz Inácio Lula da Silva. Canal UOL, 02/10/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tx0iOBwXwkQ>

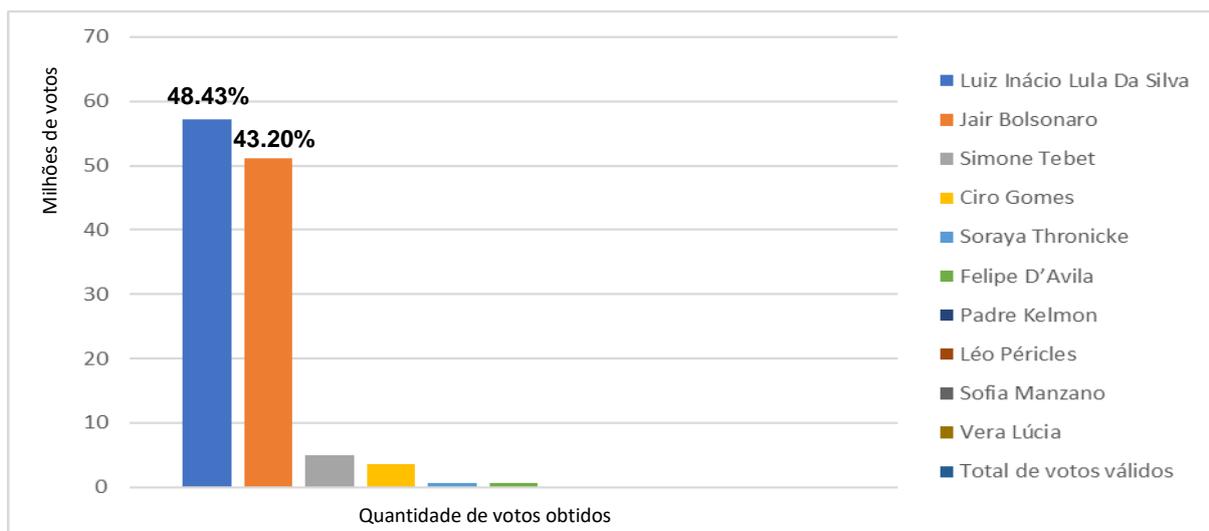
⁷³ TSE Estatísticas eleitorais. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=201923347554115>

⁷⁴ A abstenção foi de 20,33% no primeiro turno das eleições gerais de 2018.

⁷⁵ A abstenção foi de 23,14% no primeiro turno das eleições municipais de 2020.

⁷⁶ Informações obtidas no site oficial de divulgação de resultados do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e544/resultados/cargo/1> e [Resultados Consolidados das Eleições \(tse.jus.br\)](#)

Gráfico: Resultados oficiais para Presidente da República (primeiro turno)⁷⁷



A renovação das autoridades do Senado ocorre alternadamente, um terço ou dois terços a cada 4 anos, conforme estabelece a Constituição da República.⁷⁸ Nessas eleições, do total de 81 membros que compõem esse órgão, foram eleitos 27 senadores - um terço do total da Câmara - para um período de 8 anos de mandato. Eles são eleitos por maioria simples de votos, e as cadeiras correspondem a três membros por Estado e Distrito Federal.

Das 27 cadeiras em disputa, 4 mulheres foram eleitas⁷⁹. Levando em conta que 6 mulheres encerraram seu mandato com essas eleições, o órgão ficou composto por um total de 10 senadoras federais. Os dados revelam que há um retrocesso e uma baixa representatividade feminina nesta câmara, que foi reduzida de 15% para 12%.

Resultados oficiais da eleição do Senado Federal por região/estado e organização política ⁸⁰:

Região	Organização Política	Número de senadores/as eleitos	Estados
Norte	UNIÃO	3	AC, AP, TO
	PT	1	PA
	PL	1	RO
	PP	1	RR
	PSD	1	AM
Nordeste	MDB	1	AL

⁷⁷ Informações baseadas em dados obtidos no site oficial de resultados do TSE.

⁷⁸ Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 46. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

⁷⁹ As mulheres eleitas foram: Damares Alves, do Partido Republicano Brasileiro, Teresa Leitão, do Partido dos Trabalhadores, Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, do Partido Progressista, e Dorinha Rezende, da União Brasil. Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-consolidado?session=17037658493624>

⁸⁰ As informações são obtidas no site de resultados eleitorais do TSE e no portal de notícias do Senado Federal. Disponível em: [Resultados Consolidados das Eleições \(tse.jus.br\)](https://www.tse.jus.br/Resultados-Consolidados-das-Eleicoes) e [Veja que m são os 27 senadores eleitos neste domingo — Senado Notícias](https://www.senado.gov.br/noticias)

	PSD	1	BA
	PT	3	CE, PE, PI
	PSB	1	MA
	UNIÃO	1	PB
	PL	1	RN
	PP	1	SE
Centro-Oeste	REPUBLICANOS	1	DF
	PL	2	GO, MT
	PP	1	MS
Sudeste	PL	3	ES, RJ, SP
	PSC	1	MG
Sur	UNIÃO	1	PR
	REPUBLICANOS	1	RS
	PL	1	SC
NÚMERO TOTAL DE SENADORES ELEITOS		27	

PARTIDOS POLÍTICOS	SENADORAS/AS ELEITOS/AS 2022
PL	8 Senadores
UNIÃO	5 Senadores
PT	4 Senadores
PP	3 Senadores
PSD	2 Senadores
REPUBLICANOS	2 Senadores
PSC	1 Senador
PSB	1 Senador
MDB	1 Senador

Da mesma forma, foram eleitos 513 membros da Câmara dos Deputados, cujas cadeiras são distribuídas de acordo com o critério proporcional de acordo com a população de cada estado. Os estados com maior número de cadeiras são São Paulo (70), Minas Gerais (53), Rio de Janeiro (46), Bahia (39) e Rio Grande do Sul (31); e os de menor tamanho de eleitorado (o tamanho mínimo) são Acre (8), Amapá (8), Amazonas (8), Distrito Federal (8), Mato Grosso (8), Mato Grosso do Sul (8), Rio Grande do Norte (8), Rondônia (8), Roraima (8), Sergipe (8) e Tocantins (8).⁸¹

Do total de 513 cargos a serem votados na Câmara dos Deputados, 422 foram homens e 91 mulheres⁸². O número de Deputadas mulheres cresceu em relação às 77 eleitas em 2018, cuja

⁸¹ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-consolidado?session=17037658493624>

⁸² Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-consolidado?session=17037658493624>

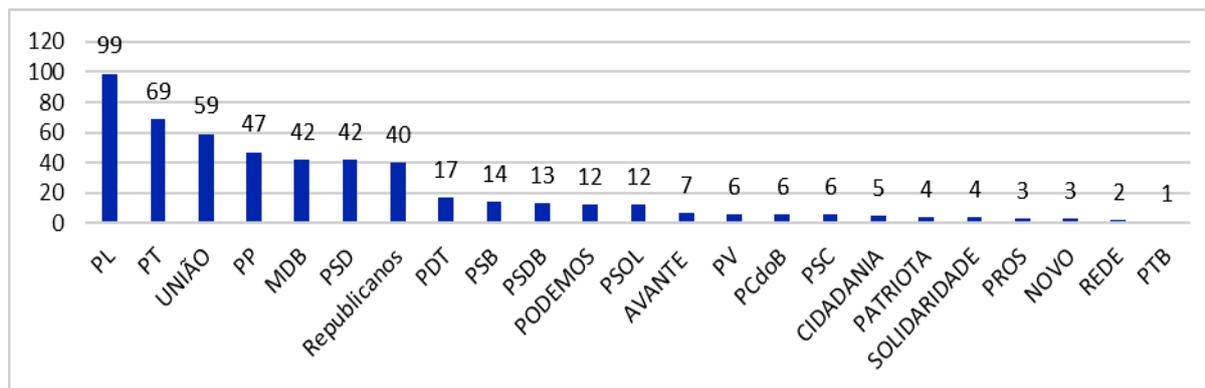
representação passou de 15% para 18% das cadeiras no Legislativo. No entanto, a representação feminina nesta câmara continua a ser baixa.

Resultados oficiais da eleição de Deputados/as Federais por organização política ⁸³:

	PARTIDO POLÍTICO	DEPUTADOS/AS FEDERAIS ELEITOS/AS 2022
1	PL	99
2	PT	69
3	UNIÃO	59
4	PP	47
5	MDB	42
6	PSD	42
7	Republicanos	40
8	PDT	17
9	PSB	14
10	PSDB	13
11	PODEMOS	12
12	PSOL	12
13	AVANTE	7
14	PV	6
15	PCdoB	6
16	PSC	6
17	CIDADANIA	5
18	PATRIOTA	4
19	SOLIDARIEDADE	4
20	PROS	3
21	NOVO	3
22	REDE	2
23	PTB	1
	TOTAL	513

⁸³ Elaboração própria com base em informações obtidas no site de resultados eleitorais do TSE. Disponível em: [Resultados consolidados das eleições \(tse.jus.br\)](https://www.tse.jus.br/eleicoes/2022/eleicoes-federativas)

Gráfico: Número de cadeiras de Deputados Federais obtidas por organização política⁸⁴



Em relação à eleição de governadores, 1 Governadora foi eleita no estado do Rio Grande do Norte no primeiro turno, e no total apenas 2 dos 27 governos estaduais estarão nas mãos de mulheres⁸⁵.

A regulamentação brasileira estabelece que, em cargos executivos, se não ultrapassarem 50% dos votos, deve ser convocado um segundo turno das eleições⁸⁶. Foi o caso dos seguintes 12 estados: Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Abaixo se apresentam os resultados oficiais dos 15 estados que elegeram Governadores no primeiro turno:

Resultados oficiais da eleição de Governadores por estado e organização política⁸⁷:

Estado	Nome	Partido	Composição	Votos válidos
AC	GLADSON DE LIMA CAMELI	PP	PP / PDT / (PSDB/CIDADANIA) / PODE / SOLIDARIEDADE / PATRIOTA / DC / PMN / PMB	242.100
AP	CLÉCIO LUÍS VILHENA VIEIRA	SOLIDARIEDADE	(PSDB/CIDADANIA) / REPUBLICANOS / PP / PL / PDT / UNIÃO / SOLIDARIEDADE	222.168
CE	ELMANO DE FREITAS DA COSTA	PT	(PT/PC do B/PV) / PP / MDB / PRTB / (PSOL/REDE) / SOLIDARIEDADE	2.808.300
DF	IBANEIS ROCHA BARROS JÚNIOR	MDB	AVANTE / PROS / AGIR / PP / SOLIDARIEDADE / MDB / PL	832.633
GO	RONALDO RAMOS CAIADO	UNIÃO	MDB / UNIÃO / PODE / PTB / PSC / PSD / AVANTE / PRTB / PP / SOLIDARIEDADE / PROS / PDT	1.806.892
MA	CARLOS ORLEANS BRANDÃO JÚNIOR	PSB	PSB / MDB / PP / PATRIOTA / PODE / (PT/PC do B/PV) / (PSDB/CIDADANIA)	1.769.187
MG	ROMEU ZEMA NETO	NOVO	PP / PODE / SOLIDARIEDADE / PATRIOTA / AVANTE / PMN / AGIR / DC / MDB / NOVO	6.094.136

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ No Rio Grande do Norte (eleita no primeiro turno), e em Pernambuco, onde duas mulheres chegaram ao segundo turno.

⁸⁶ Constituição da República, artigo 28 e Lei 9.504, artigo 02.

⁸⁷ Informações obtidas pelo site de resultados eleitorais do TSE. Disponível em: [Resultados consolidados das eleições \(tse.jus.br\)](http://www.tse.jus.br)

MT	MAURO MENDES FERREIRA	UNIÃO	(PSDB/CIDADANIA) / UNIÃO / REPUBLICANOS / PL / MDB / PODE / PSB / PROS	1.114.549
PA	HELDER ZAHLUTH BARBALHO	MDB	MDB / (PSDB/CIDADANIA) / (PT/PC do B/PV) / PP / PSD / PDT / REPUBLICANOS / AVANTE / PODE / UNIÃO / DC / PTB / PSB	3.117.276
PI	RAFAEL TAJRA FONTELES	PT	(PT/PC do B/PV) / MDB / PSD / SOLIDARIEDADE / PSB / PROS / AGIR	1.115.139
PR	CARLOS ROBERTO MASSA JÚNIOR	PSD	REPUBLICANOS / MDB / SOLIDARIEDADE / PL / PSD / UNIÃO / PMB / PP / AGIR / PROS / PTB	4.243.292
RJ	CLÁUDIO BOMFIM DE CASTRO E SILVA	PL	AVANTE / DC / MDB / PL / PMN / PODE / PP / PROS / PRTB / PSC / PTB / REPUBLICANOS / SOLIDARIEDADE / UNIÃO	4.930.288
RN	MARIA DE FATIMA BEZERRA	PT	(PT/PC do B/PV) / PDT / MDB / PRÓS / REPUBLICANOS	1.066.496
RR	ANTONIO OLIVERIO GARCIA DE ALMEIDA	PP	PSD / PP / PRTB / REPUBLICANOS / UNIÃO	163.167
TO	WANDERLEI BARBOSA CASTRO	REPUBLICANOS	(PSDB/CIDADANIA) / UNIÃO / PDT / SOLIDARIEDADE / PTB / REPUBLICANOS / PSC	481.496

Das 1.059 cadeiras para Deputados estaduais e distritais, o Partido Liberal (PL) conquistou 129 eleitos; Partido dos Trabalhadores (PT) 118; União Brasil 100; Movimento Democrático Brasileiro (MDB) 95; Partido Popular (PP) 87; Partido Social Democrata (PSD) 78; Republicanos 76; Partido Socialista Brasileiro (PSB) 54; Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) 54; Partido Democrático Trabalhista (PDT) 43; Podemos 28; Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) 22; Partido Social Cristão (PSC) 20; Partido Verde (PV) 20; Solidariedade 20; Partido Comunista do Brasil (PCdoB) 18; Cidadania 17; Patriota 17; Avante 14; Partido Republicano da Ordem Social (PROS) 8; Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) 8; Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) 7; Partido da Mobilização Nacional (PMN) 6; Rede Sustentabilidade (REDE) 6; AGIR 5; NOVO 5; Partido da Mulher Brasileira (PMB) 3; e Democracia Cristã (DC) 1.⁸⁸

3. SEGUNDO TURNO (30 de outubro de 2022)

Conforme estabelece a Constituição Política do Brasil⁸⁹, como nenhum dos candidatos a presidente e vice-presidente da República obteve a maioria absoluta dos votos válidos no primeiro turno, o segundo turno foi realizado em 30 de outubro de 2022 entre os dois candidatos mais votados. A disputa eleitoral foi realizada entre os candidatos Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva.

⁸⁸ As informações são obtidas no portal de resultados do TSE e no portal de análises estatísticas Poder 360. Disponível em: [Resultados consolidados das eleições \(tse.jus.br\)](https://www.tse.jus.br/Resultados-consolidados-das-eleicoes) e [poder360-resultados-eleicoes-2022-at2.pdf](https://www.poder360.com.br/Resultados-eleicoes-2022-at2.pdf)

⁸⁹ Constituição Federal do Brasil, Artigo 77, §2º e 3º.

Da mesma forma, foi realizado um segundo turno para eleger governadores em 12 estados em que nenhum dos candidatos ultrapassou 50% no primeiro turno: Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

3.1. Etapa pré-eleitoral

A MOE/OEA contou com um destacamento de 56 membros de 17 nacionalidades, que começaram a chegar ao país em 22 de outubro. Nesta ocasião, a Missão esteve presente no Distrito Federal e em 15 estados do território brasileiro, além de 4 cidades no exterior, Paris (França), Porto (Portugal) e Washington DC e Miami (EUA).

Na semana que antecedeu as eleições, a Missão se reuniu com representantes das duas campanhas presidenciais, além de autoridades eleitorais e governamentais, acadêmicos e representantes da sociedade civil. Esses encontros permitiram acompanhar o trabalho realizado no primeiro turno e conhecer os preparativos para o processo eleitoral e as diferentes perspectivas sobre esta eleição.

Campanha política e contexto eleitoral

Como havia acontecido no período que antecedeu o primeiro turno, a campanha para essas eleições ocorreu em um contexto de alta polarização. A Missão observou que o discurso público dos presidenciáveis foi dominado por ataques pessoais, referências ao passado dos candidatos e mensagens ofensivas. A Missão lamenta o tom agressivo das campanhas e que as propostas programáticas não tenham sido foco de discussões e trocas. Apesar disso, vale ressaltar que dois debates presidenciais foram realizados para o segundo turno.

A MOE/OEA observou que, após a divulgação dos resultados do primeiro turno, alguns atores políticos criticaram os institutos de pesquisa de opinião pública sob o argumento de que eles haviam feito uma previsão incorreta. Com isso, o debate sobre a necessidade de modificação do marco regulatório das pesquisas foi instalado na agenda legislativa. Tratando-se de um assunto de grande importância no desenvolvimento das campanhas eleitorais, a Missão considera importante que qualquer regulamento adicional seja submetido a um amplo debate, que tenha em conta a opinião de todas as partes.

A Missão manteve contato com representantes e candidatos de ambas as opções na disputa pela presidência. À semelhança do que foi transmitido anteriormente, representantes da Coligação Pelo Bem do Brasil reiteraram questionamentos sobre a atuação do TSE e de alguns de seus ministros, bem como a segurança e integridade do sistema eletrônico de votação. Em reunião com a Missão, integrantes desse espaço político indicaram que não se sentiram ouvidos pelo tribunal.

Por sua vez, a campanha da Coligação Brasil da Esperança manifestou sua discordância com os ataques permanentes à institucionalidade e tentativas de questionar a integridade do sistema eleitoral. Também reiteraram sua preocupação com o agravamento da violência neste processo eleitoral, o aumento das 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 os questionamentos sobre a integridade do processo eleitoral e as ações do Tribunal, que classificou como infundados. Ele também ressaltou, assim como no primeiro turno, que o sistema eletrônico de votação no Brasil tem uma série

de medidas que garantem a segurança e a transparência do processo. Ele também mencionou o trabalho do TCU, que em 29 de outubro informou não ter encontrado diferença entre os dados dos boletins⁹⁰ e os publicados pela autoridade eleitoral de 4.161 urnas eletrônicas após o primeiro turno⁹¹.

A Missão tomou conhecimento de que, no dia 24 de outubro, a Coligação Pelo Bem do Brasil e seu candidato entraram com recurso na presidência do TSE indicando que, segundo auditoria que haviam contratado, determinadas emissoras de rádio não estavam disseminando adequadamente a propaganda eleitoral gratuita de seu grupo político, o que, no seu entendimento, configurava abuso de poder midiático e fraude⁹². Os autores da ação pediram a suspensão da transmissão de peças de propaganda da Coligação Brasil da Esperança. Em 26 de outubro, o presidente do TSE rejeitou⁹³ a petição alegando que não foram apresentadas provas suficientes e esclareceu que o tribunal não é responsável pela distribuição de propaganda eleitoral às emissoras, nem pelo monitoramento da efetiva transmissão das inserções⁹⁴.

A Missão tomou conhecimento de que, no dia 26 de outubro, o Ministro Presidente enviou ofício à Procuradoria-Geral Eleitoral para investigar os denunciantes pela possível prática de crimes eleitorais, a fim de atrapalhar o segundo turno da eleição. Representantes da equipe jurídica da Coalizão Pelo Bem do Brasil com quem a MOE/OEA se reuniu expressaram sua discordância com essa decisão.

Desinformação

Mais uma vez, as semanas que antecederam a eleição foram marcadas pela disseminação massiva de informações falsas. A MOE/OEA constatou que, em pelo menos 80 casos, o TSE determinou a suspensão ou remoção de propaganda e mensagens com conteúdo difamatório ou baseadas em informações descontextualizadas ou falsas sobre diferentes candidatos e instituições⁹⁵. Embora tanto as autoridades eleitorais quanto as organizações da sociedade civil tenham desempenhado um papel proativo no combate à desinformação, esse ainda é um importante desafio. Para a Missão resulta em particular preocupação a circulação de informações falsas e/ou enganosas sobre as eleições e com os ataques infundados ao sistema eleitoral⁹⁶.

⁹⁰ As informações foram disponibilizadas ao público no portal <https://eleicoes.tcu.gov.br>.

⁹¹ Ver: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-finaliza-analise-de-boletins-de-urna-do-1-turno-das-eleicoes.htm>

⁹² Processo administrativo 0601696-47.2022.6.00.0000

⁹³ Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/10/26/19/26/40/adf63e755c34a6d92ef578938bfce5ca68a3285b56899c39e488145d7851bd6f>

⁹⁴ [TSE não faz distribuição de propaganda de candidatos — Tribunal Superior Eleitoral](#)

⁹⁵ 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://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/inicial/index>

⁹⁶ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/urnas-filmadas-em-vale-do-anari-ro-eram-de-contingencia-eforam-recolhidas-no-dia-seguinte-ao-da-eleicao> <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/exercito-nao-interferiu-na-apuracao-dos-votos-no-primeiroturno-eleicoes-2022> <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/urna-nao-desbloqueia-candidato-secreto-se-eleitor-pressionaras-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-natotalizacao-apos-aplicativo-do-tse-travar> <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/e-falsa-lista-de-cidades-nas-quais-numero-de-votos-emcandidato-a-presidencia-superou-a-populacao/>

A Missão observou que, em 2021, o TSE proibiu a divulgação de fatos sabidamente falsos ou gravemente descontextualizados que afetem a integridade do processo eleitoral, incluindo votação, apuração e totalização de votos, devendo o Tribunal Eleitoral, a pedido do Ministério Público, determinar a cessação dos atos ilícitos, sem prejuízo da abertura de inquérito por responsabilidade criminal, abuso de poder e abuso dos meios de comunicação.⁹⁷ Dez dias antes do segundo turno de 2022, o TSE revogou por unanimidade esse dispositivo⁹⁸ e estabeleceu uma nova regulamentação, aprovada em 20 de outubro⁹⁹, 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, determinará que as plataformas as removam imediatamente, sob pena de multa (entre R\$ 100 mil e R\$ 150 mil por hora de descumprimento¹⁰⁰). Estabelece ainda que, após decisão colegiada que determine a remoção desse tipo de conteúdo, a presidência do TSE poderá estender essa decisão a 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 o máximo de 24 horas.¹⁰¹

No dia 21 de outubro, a Procuradoria-Geral da República (PGR) entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade contra a resolução no Supremo Tribunal Federal (STF) e pediu a suspensão de seus efeitos. A PGR considerou que vários artigos da resolução eram inconstitucionais e que violavam o princípio da legalidade e da competência legislativa em matéria eleitoral, o direito à liberdade de expressão e o princípio da proporcionalidade.¹⁰² Em decisão de 24 de outubro,¹⁰³ o STF rejeitou a ação por maioria de votos, considerando que o TSE agiu dentro de sua competência constitucional e de seu poder de polícia. Ele 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 dessa resolução, o órgão determinou a remoção de 354 anúncios pagos 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 contavam com 580 mil participantes¹⁰⁴.

Diferentes atores com os quais a MOE/OEA se reuniu indicaram que, em sua opinião, as novas disposições estabelecidas pelo TSE eram necessárias para poder enfrentar efetivamente o problema da desinformação, enquanto outros afirmaram que a resolução concedia poder excessivo à autoridade eleitoral.

⁹⁷ Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021, art. 9A.

⁹⁸ Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, art. 8.

⁹⁹ Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022.

¹⁰⁰ Aproximadamente entre 19 mil e 28 mil dólares estadunidenses, de acordo com a taxa de câmbio vigente em 1/11/2022.

¹⁰¹ Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, Arts. 4 e 5.

¹⁰² Procuradoria-Geral da República, Petição Inicial AJCONST/PGR nº 743894/2022

¹⁰³ Supremo Tribunal Federal, ADI 7261.

¹⁰⁴ Informações prestadas pelo presidente do TSE em coletiva de imprensa realizada no dia 30 de outubro de 2022, que incluíram dados sobre as ações ordenadas pelo TSE nas 36 horas anteriores.

A MOE/OEA apurou ainda que, durante o segundo turno, o TSE solucionou dezenas de denúncias apresentadas por partidos e presidenciáveis, nas quais foi alegada a disseminação de propaganda irregular e campanhas com conteúdo falso e difamatório. Algumas decisões do TSE determinaram que veículos de comunicação retirassem conteúdos declarados violadores da lei.¹⁰⁵ Da mesma forma, o TSE proibiu o lançamento e divulgação de um documentário durante a semana anterior ao segundo turno, para evitar a divulgação de possíveis notícias falsas e difamatórias e reduzir os possíveis efeitos sobre a igualdade da corrida presidencial.¹⁰⁶

O sistema interamericano atribui importância fundamental 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 de Direitos Humanos, constitui um bastião fundamental para o debate durante o processo eleitoral, indispensável para a formação da opinião pública entre os eleitores, e que é uma *conditio sine qua non* para que os partidos políticos e candidatos e todos aqueles que desejam influenciar a comunidade possam se expressar plenamente.¹⁰⁷ Em suas decisões, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que o artigo 13 prevê proteção especial para expressões sobre assuntos de interesse público, ainda mais em época de eleições, e dá uma margem muito limitada para restringir críticas a funcionários públicos, líderes políticos e outras figuras públicas, bem como à liberdade de imprensa.¹⁰⁸

Isso não significa que a desinformação no contexto do discurso político e eleitoral não possa ser objeto de restrições e sanções. O sistema interamericano reconheceu que o direito eleitoral pode desenvolver respostas específicas para enfrentar a desinformação nesse contexto, enfatizando que qualquer regulamentação que afete a liberdade de expressão deve atender aos exigentes requisitos de legalidade, necessidade e proporcionalidade, e levar em conta o alto limiar de proteção conferido ao discurso de interesse público e ao debate político.¹⁰⁹ A existência de um quadro jurídico claro e robusto contra a desinformação em matéria eleitoral garante segurança jurídica e reforça a eficácia das respostas de todas as partes envolvidas.

A MOE/OEA reconhece novamente o importante papel da sociedade civil, dos meios de comunicação social e das agências de verificação de notícias no monitoramento, identificação, alerta precoce e combate à desinformação. Organizações da sociedade civil manifestaram preocupação à Missão com a proliferação de desinformação, mensagens intimidatórias e discriminatórias (online e offline) contra jornalistas que cobriram a campanha eleitoral, em particular mulheres jornalistas¹¹⁰.

¹⁰⁵ Ver: TSE, Direito de Resposta/Anexos de Declaração, nº 0600922-17.2022.6.00.0000, Brasília, 17 de outubro de 2022.

¹⁰⁶ TSE, AIJE (11527) nº 0601522-38.2022.6.00.0000 (PJe) – Brasília, 18 de outubro de 2022.

¹⁰⁷ Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C nº 111. Parágrafo 88.

¹⁰⁸ Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C nº 446, e Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela, Série C, 2019.

¹⁰⁹ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, [Guia para a Garantia da Liberdade de Expressão em Face da 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, parágrafo 42.

¹¹⁰ Ver: <https://abraji.org.br/noticias/ataques-contras-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>

Transporte público coletivo

Por outro lado, a MOE/OEA observou que, dias antes da eleição, o Supremo Tribunal Federal (STF)¹¹¹ determinou que o serviço de transporte coletivo fosse mantido em níveis normais durante o dia da eleição, ao mesmo tempo em que autorizou os municípios e empresas concessionárias do país a oferecer o serviço gratuitamente¹¹². Também proibiu municípios que já ofereciam serviços de transporte gratuito nas eleições de deixarem de fazê-lo. Por sua vez, em 25 de outubro, o TSE aprovou uma resolução administrativa¹¹³ estabelecendo dispositivos em linha com a resolução do STF.

Na véspera das eleições, um deputado federal entrou com uma petição civil pública no TSE expondo um suposto uso indevido da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF) em 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 de divulgar os resultados de suas operações relacionadas ao processo eleitoral até o fim do dia.¹¹⁴

Violência eleitoral

Vários atores e organizações com quem a Missão conversou expressaram novamente sua preocupação com diferentes atos de violência e intimidação que ocorreram desde o início da campanha, como ataques por meio de tiroteios¹¹⁵, entre outros¹¹⁶. A Missão reitera a sua mais profunda rejeição de qualquer forma de violência no quadro 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 eleitoral¹¹⁷, envolvendo empresários, servidores públicos e outras figuras em cargos de poder que tentaram influenciar, intimidar ou coagir funcionários e subordinados a votar ou não em determinada candidatura. A Missão valoriza o trabalho conjunto do MPT e da Justiça Eleitoral para facilitar a denúncia e a investigação desse tipo de práticas

¹¹¹ Ver: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5661726&ext=RTF>

¹¹² A decisão estabelece que a oferta de transporte gratuito não pode motivar punições eleitorais ou improbidade para agentes públicos e empresas concessionárias. Além disso, prevê que a redução da prestação do serviço pode gerar responsabilidade penal. Decisão disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF1013DecisoMLRB.pdf>

¹¹³ Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-715-de-25-de-outubro-de-2022>

¹¹⁴ Decisão disponível em: <https://sedesc1-jud-01.tse.jus.br/mural-consulta-back-end/rest/publicacao/download/1595132>

¹¹⁵ Ver: <https://monitoreamos.com/mundo/candidato-de-bolsonaro-a-governador-de-sao-paulo-tarcisio-gomes-denuncio-ataque-a-tiros/>; <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/deputado-petista-alega-ter-sido-alvo-de-tiros-quando-fazia-campanha-em-montes-claros/>

¹¹⁶ A Missão recebeu relatórios do Observatório da Violência Política e Eleitoral da Universidade Federal do Rio de Janeiro sobre 103 políticos vítimas de violência de 16 de agosto a 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. A Missão também tomou conhecimento de vários episódios de violência relatados pela imprensa:

<https://monitoreamos.com/mundo/candidato-de-bolsonaro-a-governador-de-sao-paulo-tarcisio-gomes-denuncio-ataque-atiros/>; <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2022/09/pesquisadores-relatam-hostilidade-e-violencia-durante-levantamentos-de-opiniao-publica.ghtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/equipes-do-datafolha-sao-alvo-de-hostilidade-crescente-ao-fazer-pesquisaeleitoral.shtml>; <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/deputado-petista-alega-ter-sido-alvo-de-tiros-quando-fazia-campanha-em-montes-claros/>

¹¹⁷ Até 28 de outubro, o Ministério havia registrado 2076 denúncias. Ver: <https://www.prt21.mpt.mp.br/procuradorias/prt-natal>

nocivas. Além disso, tomou conhecimento do mais recente acordo de cooperação assinado entre ambas as instituições para combater esta prática nos ambientes de trabalho¹¹⁸.

Segundo informações do aplicativo Pardal (sistema de denúncias do TSE por meio de aplicativo telefônico), foram registradas 52.920 denúncias de propaganda eleitoral irregular, entre denúncias de compra de votos, uso de máquina pública e outros crimes eleitorais. Embora a maioria das denúncias tenha ocorrido no contexto do primeiro turno, mais de 15 mil foram durante o segundo turno e 3 mil durante o próprio dia da eleição. Esse instrumento permite que as demandas dos cidadãos e das forças políticas sejam processadas por meio dos canais institucionais, via Processo Judicial Eletrônico (PJE) da Justiça Eleitoral e com a verificação do Ministério Público Eleitoral¹¹⁹ para a continuidade de seu curso legal.

3.2. Dia da eleição (segundo turno - 30 de outubro de 2022)

No dia da eleição, observadores da OEA visitaram 569 distritos eleitorais¹²⁰ em 15 estados¹²¹ e no Distrito Federal. Também acompanharam a votação em 4 cidades no exterior: Paris (França), Porto (Portugal), Washington DC (EUA) e Miami (EUA).

No início do dia, a Missão constatou que as seções eleitorais visitadas abriam às 8h, tendo emitido previamente a *zerésima*¹²². A MOE/OEA observou que as seções eram predominantemente compostas por membros titulares e que, na maioria dos casos, mulheres ocupavam a presidência. Observadores da OEA também informaram que os locais de votação eram adequados e tinham os materiais necessários para realizar a eleição.

Nos centros de votação visitados no Brasil, observou-se que o processo de votação foi mais ágil do que no primeiro turno. Isso se deveu, por um lado, ao fato de haver menos cargos em jogo (em alguns estados apenas candidatos presidenciais foram eleitos) e, por outro, ao fato de que as instruções dadas pelo TSE durante o treinamento dos membros das seções eleitorais foram eficazes para melhorar o fluxo de eleitores. No exterior, a Missão registrou no início do dia 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 agilizou.

Tal como nas eleições de 2 de outubro, a Missão notou que em algumas seções houve dificuldades na leitura das 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, conforme previsto nos procedimentos pré-estabelecidos, os presidentes de mesa habilitaram a urna com sua própria impressão digital após a verificação da identidade da pessoa no caderno de votação. Segundo

¹¹⁸Em 16 de maio de 2023, o presidente do TSE, Alexandre de Moraes, e o procurador-geral do Trabalho, José Lima Ramos Pereira, assinaram um acordo para combater o assédio eleitoral no ambiente de trabalho. A cooperação inclui áreas de prevenção de comportamentos abusivos, como constrangimento, humilhação e demissões. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Maio/tse-e-mpt-celebram-acordo-para-combate-ao-assedio-eleitoral-no-ambiente-de-trabalho>

¹¹⁹ Ministério Público Eleitoral: App Pardal bate recorde com mais de 52,9 mil denúncias nas Eleições 2022.

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/eleitor-fiscal-aplicativo-pardal-bate-recorde-com-mais-de-52-9-mil-denuncias-nas-eleicoes-2022>

¹²⁰ No Brasil, o termo "seção eleitoral" refere-se a cada mesa de votação.

¹²¹ Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

¹²² No Brasil, a *zerésima* refere-se ao documento emitido antes da eleição para verificar se nenhum candidato recebeu votos antes do início do processo de votação.

informações oficiais do TSE, do total de 472.075 urnas instaladas no território nacional, apenas 0,68% (3.235) necessitaram de substituição, percentual inferior ao observado no primeiro turno¹²³.

A Missão tomou conhecimento de diversas denúncias públicas, na mídia e nas redes sociais, sobre supostos atrasos na transferência de eleitores em algumas áreas do país, devido a operações da Polícia Rodoviária Federal (PRF), em que ônibus públicos foram parados e fiscalizados ou o trânsito foi interrompido. Às 15h30, o presidente do TSE anunciou, em entrevista coletiva, 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 de eleitores aos centros havia sido impedida. O ministro disse ainda que as operações seriam investigadas e que o diretor da PRF havia indicado que suspenderia essas ações em todo o país¹²⁴. Esta situação gerou desconforto 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 pacificamente. A partir das 17h, foram divulgados os primeiros resultados oficiais da eleição presidencial. Três horas depois, o TSE tinha mais de 95% das informações das seções eleitorais de todo o país. Os técnicos da OEA constataram que, assim como no primeiro turno, o fluxo e a consolidação dos resultados funcionaram adequadamente em todos os momentos. A Missão destaca que a urna eletrônica demonstrou mais uma vez sua eficácia, processando resultados rápidos e divulgados sem contratempos.

3.3. Etapa pós-eleitoral

Com 100% das seções apuradas, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva venceu com 50,9% dos votos. A Missão parabeniza o presidente eleito e seu companheiro de chapa, Geraldo Alckmin, além da governadora e dos governadores eleitos neste domingo, 30 de outubro. Também saúda o compromisso do presidente Lula, assumido na noite da eleição, de governar para todas e todos os brasileiros em busca da unidade nacional.

Do total de pessoas aptas a votar¹²⁵, compareceram 124.252.796 eleitores, o que representou uma participação de 79,41%. 95,41% dos votos foram para candidaturas, enquanto os votos nulos e brancos alcançaram 3,16% e 1,43%, respectivamente. A abstenção foi de 20,59%. A Missão parabeniza o compromisso cívico do povo brasileiro que, como no primeiro turno, foi às urnas em massa para expressar sua vontade de forma pacífica e democrática.

¹²³ Na ocasião, o percentual de urnas substituídas havia sido de 0,78%.

¹²⁴ Entrevista coletiva do presidente do TSE, Alexandre de Moraes. 30/10/2022 – Ver min. 8 em diante. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CJS24>

¹²⁵ 156.454.011 pessoas estavam aptas a votar. Estatísticas Eleitorais do TSE. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=201923347554115> e Comunicação do presidente do TSE, [Presidente do TSE telefona aos candidatos para informar que o JE está apto a declarar o resultado da ação — Superior Tribunal de Justiça](#)

Resultados oficiais da eleição para Presidente da República¹²⁶:

Candidatura a Presidente da República	Número de votos obtidos	% de votos obtidos
Luiz Inácio Lula Da Silva (<i>Eleito</i>)* 	60.345.999	50,90%
Jair Messias Bolsonaro 	58.206.354	49,10%

Abaixo, se apresentam os resultados oficiais das eleições para governador no segundo turno:

Resultados oficiais da eleição de governadores por estado e organização política¹²⁷:

UF	Nome	Partido	Composição	Votos válidos
AL	PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS	MDB	MDB / (PT/PC do B/PV) / PDT / PSC / PODE / SOLIDARIEDADE	834.278
AM	WILSON MIRANDA LIMA	UNIÃO	REPUBLICANOS / PP / PTB / PSC / PL / PRTB / PMN / UNIÃO / PATRIOTA / AVANTE	1.039.192
BA	JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA	PT	(PT/PC do B/PV) / PSB / PSD / AVANTE / MDB	4.480.464
ES	JOSÉ RENATO CASAGRANDE	PSB	MDB / PP / PROS / PSB / PODE / (PT/PC do B/PV) / (PSDB/CIDADANIA) / PDT	1.171.288
MS	EDUARDO CORREA RIEDEL	PSDB	(PSDB/CIDADANIA) / REPUBLICANOS / PP / PSB / PL / PDT	808.210
PB	JOÃO AZEVEDO LINS FILHO	PSB	PSB / AGIR / PP / AVANTE / PMN / PSD / SOLIDARIEDADE / PODE / REPUBLICANOS / PATRIOTA	1.221.904
PE	RAQUEL TEIXEIRA LYRA LUCENA	PSDB	(PSDB/CIDADANIA) / PRTB	3.113.415
RO	MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS	UNIÃO	UNIÃO / REPUBLICANOS / AVANTE / MDB / PATRIOTA / PSC / (PSDB/CIDADANIA)	458.370
RS	EDUARDO FIGUEIREDO CAVALHEIRO LEITE	PSDB	(PSDB/CIDADANIA) / MDB / PSD / PODE / UNIÃO	3.687.126

¹²⁶ Site para divulgação de resultados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em:

<https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e545/resultados>

¹²⁷ Informações obtidas pelo site de resultados eleitorais do TSE. Disponível em: [Resultados consolidados das eleições \(tse.jus.br\)](https://resultados.tse.jus.br)

SC	JORGINHO DOS SANTOS MELLO	PL	PL	2.983.949
SE	FÁBIO CRUZ MITIDIERI	PSD	PDT / PSC / UNIÃO / REPUBLICANOS / PP / PSD / AVANTE	623.851
SP	TARCISIO GOMES DE FREITAS	REPUBLICANOS	REPUBLICANOS / PL / PSD / PTB / PSC / PMN	13.480.643

Na madrugada desta segunda-feira (31), insatisfeitos com os resultados, um grupo de manifestantes e apoiadores de Jair Bolsonaro bloqueou estradas e bloqueou estradas em diferentes partes do país. Os protestos e paralisações se espalharam por mais de 250 pontos em 23 dos 27 estados¹²⁸.

Na tarde da terça-feira, 1º de novembro, quase 48 horas após a divulgação dos resultados, o candidato e então Presidente da República, Jair Bolsonaro, emitiu um comunicado em relação ao processo eleitoral¹²⁹. Na ocasião, ele reconheceu os resultados e pediu que as manifestações fossem pacíficas e com o devido respeito à Constituição¹³⁰. Após essas declarações, o vice-presidente eleito, Geraldo Alckmin, foi anunciado como chefe da coordenação da transição de governo¹³¹.

A Missão da OEA observou com alarme os fatos ocorridos em 8 de janeiro de 2023¹³², em que manifestantes invadiram à força e cometeram atos de vandalismo nos prédios dos três poderes da União: Congresso Nacional, Presidência da República e Supremo Tribunal Federal (STF). Como já foi afirmado pelas Missões da OEA em outros países, a violência não tem lugar na democracia. A Secretaria-Geral da OEA condenou clara e energicamente os fatos ocorridos e reiterou seu apoio irrestrito às instituições democráticas do país¹³³.

A democracia brasileira vivenciou um processo eleitoral complexo e desafiador para todos os setores da sociedade e instituições. A rivalidade e a alta tensão causaram uma ampla divisão política e social. Por isso, superada a disputa eleitoral, é fundamental refletir sobre os diferentes fatos ocorridos,

¹²⁸ França 24 – 01/11/22- <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20221101-crecen-los-bloqueos-de-rutas-por-todo-brasil-mientras-bolsonaro-sigue-en-silencio>

¹²⁹ Declaração do candidato Jair Bolsonaro após as eleições (01/11/2022). Disponível em: https://twitter.com/GloboNews/status/1587530333175484417?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cterm%5E1587530333175484417%7Ctwtgr%5E01842a7d8e1956e6d72a49ef7b3577b7ca74cdd5%7Ctwcon%5Es1_%ref_url=https%3A%2F%2Fwww.france24.com%2Fes%2FamC3A9rica-latina%2F20221101-respetarC3A9-la-constituciC3B3n-dijo-bolsonaro-sin-reconocer-explC3ADcitamente-su-derrota-electora

¹³⁰ Declarações de Jair Bolsonaro. Twitter. 02/11/2024. Disponível em: (1) [Jair M. Bolsonaro em X: "- Presidente Jair Bolsonaro pede aos manifestantes que desbloqueiem estradas: https://t.co/ztrXh3IQWu" / X \(twitter.com\)](https://t.co/ztrXh3IQWu)

¹³¹ Geraldo Alckmin, Twitter 01/11/2022 – 17h – Disponível em: https://twitter.com/geraldoalckmin/status/1587551653288370178?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Cterm%5E1587551653288370178%7Ctwtgr%5E01842a7d8e1956e6d72a49ef7b3577b7ca74cdd5%7Ctwcon%5Es1_%ref_url=https%3A%2F%2Fwww.france24.com%2Fes%2FamC3A9rica-latina%2F20221101-respetarC3A9-la-constituciC3B3n-dijo-bolsonaro-sin-reconocer-explC3ADcitamente-su-derrota-electora

¹³² Jornal O Globo, Vídeos do Arquivo 08/01/2023. Vídeo1: [Manifestantes furam bloqueio na Esplanada e sobem rampa do Congresso \(youtube.com\)](#) Vídeo 2: [8 de janeiro tres poderes brasil globo - Buscar con Google](#) – Globo1 Imagens: [Vândalos radicais invadem Congresso, STF e Planalto em Brasília: FOTOS | Distrito Federal | G1 \(globo.com\)](#)

¹³³ Secretário-geral, Luis Almagro. 01/11/2023. Seção Extraordinária do Conselho Permanente da OEA. Transmissão: [2023 JAN 11 Reunião Extraordinária do Conselho Permanente \(youtube.com\)](#) Comunicação: (1) [Luis Almagro sobre X: "A democracia, como o presidente @LulaOficial demonstrou, é defendida com mais democracia. Reiteramos nosso apoio irrestrito às instituições democráticas no Brasil e nossa condenação aos fatos ocorridos no domingo. Minhas palavras hoje no Conselho Permanente sobre o assunto https://t.co/NWg6oqlrW" / X \(twitter.com\)](https://t.co/NWg6oqlrW)

reconstruir os espaços de diálogo e promover níveis de acordos básicos para uma melhor governança em prol da convivência e do bem-estar da população.

4. OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

A Missão destaca o trabalho do Tribunal Superior Eleitoral, instituição que mais uma vez demonstrou seu alto nível de profissionalismo e solidez, o que lhe permitiu realizar com sucesso esse processo eleitoral. Agradece também a abertura que demonstrou para discutir todas as questões de interesse para o trabalho da MOE/OEA, bem como sua disponibilidade para fornecer informações aos membros da Missão enviados ao país. Ao mesmo tempo, reconhece que o TSE deu prontamente seguimento às recomendações das MOE anteriores e informou a Missão sobre os progressos realizados na sua implementação.

Com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da democracia no Brasil, e com base em uma análise detalhada da legislação vigente, dos dados coletados por seus especialistas e da observação direta antes e durante o dia da eleição, a Missão apresenta a seguir suas observações e recomendações.

Tecnologia Eleitoral

Os sistemas tecnológicos implementados pelo TSE possuem diversos componentes, sendo o mais representativo deles a urna eletrônica. Desde 1996, ano em que foi utilizada pela primeira vez, foram doze modelos: da urna UE 96 à UE 2020¹³⁴. 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 essas eleições gerais havia 577.125 urnas eletrônicas, das quais 225 mil (39%) correspondiam ao novo modelo¹³⁵.

Os funcionários e técnicos do TSE apontaram que o sistema eletrônico de votação no Brasil tem uma série de medidas para garantir a segurança e a transparência do processo. Nesse sentido, destacaram as auditorias prévias e posteriores à eleição, a auditoria do código-fonte, a assinatura digital, a publicação de códigos de integridade e lacração dos equipamentos, a lacração física das urnas, a identificação biométrica dos eleitores, a geração e gravação em cada urna do registro de eventos e transações e o Registro Digital de Votos. Os funcionários argumentaram ainda que o código-fonte do software foi disponibilizado um ano antes da eleição e pôde ser inspecionado em vários momentos por diferentes organizações. Eles também destacaram que, para esse processo, o número de organizações que puderam inspecionar os sistemas aumentou.

Exercícios de fiscalização do sistema

De acordo com as informações recebidas pela Missão¹³⁶, a Comissão de Transparência Eleitoral sugeriu 44 medidas para continuar aumentando a transparência das eleições¹³⁷. Por outro lado, como acontece desde 2009, o TSE realizou o Teste Público de Segurança (TPS). Isso permitiu que

¹³⁴ Evolução técnica da urna eletrônica. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/evolucoes.html>

¹³⁵ Além disso, foram utilizados 96.000 UE 2015, 30.000 UE 2013, 35.000 UE 2011, 118.000 UE 2010 e 73.000 UE 2009.

¹³⁶ Informações disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/quadro-resumo-das-contribuicoes> <http://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/>

¹³⁷ 32 foram total ou parcialmente abordadas, 11 serão estudadas com mais detalhes no próximo ciclo eleitoral e uma foi rejeitada.

especialistas de instituições de ensino e outros órgãos públicos revisassem a tecnologia da urna entre os dias 22 e 26 de novembro de 2021¹³⁸. A urna UE 2020 não foi incluída no processo TPS, pois só foi fabricada em fevereiro de 2022. A Universidade de São Paulo (USP) realizou testes nesse modelo no âmbito das atividades pactuadas na CTE, sem ter encontrado vulnerabilidades na segurança do sistema.¹³⁹

Além disso, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)¹⁴⁰ e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)¹⁴¹ realizaram seus próprios testes sem ter identificado problemas que comprometessem o funcionamento do software analisado.

A Missão também observou que, como a OEA havia recomendado em ocasiões anteriores, o TSE decidiu aumentar de 100 para 641 o número de urnas que seriam submetidas ao Teste de Integridade das Urnas Eletrônicas¹⁴². O procedimento foi filmado e conduzido na presença de um auditor externo, além de entidades de auditoria, imprensa e demais partes interessadas. Durante a sessão do TSE no dia 6 de outubro de 2022, o presidente do órgão informou que nas 641 urnas do primeiro turno, foi observada uma coincidência de 100% entre os votos digitalizados e os registrados em papel¹⁴³. Além disso, em resposta a uma proposta das Forças Armadas, o TSE decidiu que em 58 das urnas incluiria o teste do componente biométrico.

Da mesma forma, o TCU verificou os dados das urnas a partir de uma amostra que incluiu 540 BUs (20 para cada estado e o DF) sem encontrar inconsistências ou irregularidades¹⁴⁴. Após o primeiro turno, o TCU ampliou a amostra para 4.161 urnas, e novamente não encontrou diferença entre os dados das urnas e os publicados pela autoridade eleitoral¹⁴⁵. No âmbito do primeiro turno, as Forças Armadas realizaram a sua própria verificação em 385 mesas. O TSE informou que o relatório entregue pelo Ministério da Defesa "não apontou a existência de nenhuma fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas e no processo eleitoral de 2022" e que "as sugestões encaminhadas para o aperfeiçoamento do sistema serão oportunamente analisadas".¹⁴⁶

Com base no que foi observado ao longo do processo eleitoral, a Missão recomenda:

- Dar continuidade institucional à Comissão de Transparência Eleitoral, regulando suas funções e escopo técnico, e avaliando sua adequada composição no futuro.

¹³⁸ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/#edicao-2021>

¹³⁹ Relatório de Testes de Segurança UE 2020, LARC-PCS-EPUSP-TSE Agosto, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resumo-executivo>

¹⁴⁰ 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>

¹⁴¹ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/relatorio-unicamp>

¹⁴² Oportunidades de auditoria e fiscalização. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/oportunidades-de-auditoria-e-fiscalizacao.html>

¹⁴³ 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-das-urnas>

¹⁴⁴ Folha de S. Paulo. TCU diz que auditores não constataram irregularidades em seções eleitorais visitadas. 2 de outubro, 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/tcu-diz-que-auditores-nao-constataram-irregularidades-em-secoes-eleitorais-visitadas.shtml>

¹⁴⁵ <https://twitter.com/TCUoficial/status/1586733922997575681>

¹⁴⁶ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/nota-oficial>

- Institucionalizar os exercícios de verificação de resultados realizados pelo Tribunal de Contas da União, a fim de continuar fortalecendo a transparência do sistema.
- Adotar as medidas necessárias para que os atores fiscalizadores, incluindo as universidades, contem com mais tempo para realizar testes e análises aprofundadas dos diferentes componentes da tecnologia eleitoral.
- Prever, antes do próximo processo eleitoral, espaços para que diferentes instituições e universidades analisem em profundidade o modelo mais recente da urna eletrônica.

Por outro lado, é importante ter em mente que os rápidos e constantes avanços tecnológicos atuais são acompanhados, por sua vez, pela evolução paralela de riscos e desafios muitas vezes imprevisíveis. Por isso, é fundamental manter uma vigilância constante e dispor dos recursos e do planejamento necessários para poder atuar na mesma velocidade e garantir as condições para uma análise adequada dos potenciais desafios e a adoção de medidas efetivas de prevenção e mitigação.

A esse respeito, a MOE/OEA recomenda:

- Formalizar o processo de gerenciamento de riscos de segurança da informação, de incremento de planos de entrega e de conscientização sobre o assunto.
- Desenvolver um processo formal para a gestão da continuidade das operações.

Organização eleitoral

A Missão mais uma vez destaca a capacidade do TSE de organizar com sucesso uma eleição logisticamente complexa devido ao tamanho do país e ao tamanho do eleitorado. Cabe ressaltar que mais de 156 milhões de eleitores estavam aptos a votar neste processo eleitoral, num concurso que contou com mais de 26 mil candidatos¹⁴⁷. Destaca-se que nem o início nem o fim do dia foram adiados, bem como o fato de que as seções eleitorais dispunham de materiais e logística necessários para permitir que todos os cidadãos brasileiros pudessem exercer seu direito de voto.

Capacitações

Um dos pontos a destacar é o trabalho do órgão eleitoral em relação à capacitação dos mesários, que foi oferecida em três modalidades: presencial nos cartórios eleitorais, virtual por meio do site de Educação a Distância do TSE, e virtual por meio do aplicativo de celular "*Mesário*". A Missão destaca que, tendo em vista o segundo turno, o TSE acrescentou diretrizes específicas ao conteúdo do treinamento a fim de agilizar o fluxo de votação. Em virtude desses esforços, e também por causa da redução de cargos eletivos, não foram observadas longas filas ou aglomerações de eleitores durante o segundo turno.

¹⁴⁷ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/home?session=12233923068499>

Tanto no primeiro quanto no segundo turno, a votação foi realizada ao mesmo tempo em todo o território eleitoral. Essa medida contribuiu para a transmissão dos resultados de forma homogênea, célere e ininterrupta.

Registro Eleitoral

Desde 2008, a Justiça Eleitoral promove a identificação biométrica com o objetivo de reforçar a segurança do processo eleitoral e evitar a falsificação de identidade do eleitor. Embora fosse esperado que 100% do eleitorado tivesse dados biométricos atualizados para as eleições gerais de 2022, devido à pandemia de COVID-19, parte do plano de atualização teve que ser suspenso e novas metas foram redefinidas.

O TSE implementou outros mecanismos para a coleta de informações biométricas. Nesse sentido, a Missão destaca a iniciativa do TSE, por meio da cooperação interinstitucional, para a incorporação de 6.984.763 registros biométricos verificados nos cadernos eleitorais, cujos dados foram fornecidos por outras entidades com as quais o TSE firmou convênios.

Relativamente à revisão dos cadernos eleitorais, a MOE/OEA congratula as múltiplas medidas excepcionais adotadas pelas autoridades brasileiras, como a suspensão das revisões do registro relacionadas com a atualização biométrica, com o objetivo de priorizar o exercício do sufrágio cidadão nas eleições gerais de 2022. Esta medida é de natureza transitória, pelo que continua a ser necessário avançar na atualização dos cidadãos que por diferentes razões não realizaram este procedimento.

Na mesma linha, a MOE/OEA reconhece a decisão do TSE de suspender o cancelamento do título de eleitor em decorrência da não participação no processo eleitoral municipal de 2020¹⁴⁸, em virtude de não prejudicar quem não foi às urnas no contexto da pandemia e maximizar a participação cidadã no pleito de 2022.

A este respeito, a Missão recomenda:

- Continuar com os diversos esforços de atualização e coleta de dados biométricos do país, com especial atenção para o sudeste do país, que abriga os estados com maior número de eleitores e o menor percentual de registros de dados biométricos no território nacional¹⁴⁹, bem como no exterior, onde o menor percentual de eleitores com dados biométricos capturados é registrado em geral.
- Desenvolver uma campanha ou mecanismo para informar os cidadãos para difundir os procedimentos a serem seguidos por aqueles que deveriam ter atualizado seu cadastro e não o fizeram, para que possam atualizar seus dados com tempo suficiente antes de futuras eleições.
- Divulgar ao público os canais para conhecer a situação eleitoral - uma vez terminado o período para justificar o voto para o segundo turno - a fim de promover a inclusão de cidadãos que não participaram das últimas eleições.

¹⁴⁸ Resolução 23.689, TSE.

¹⁴⁹ Os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro têm o maior percentual de eleitores sem biometria (48,6%, 45,7% e 43,4%, respectivamente). Ver dados em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/eleitores?p0_regiao=SUDESTE&session=5423510551885

Voto no exterior

As pessoas brasileiras que moram no exterior podem votar na eleição presidencial. Para o processo eleitoral de 2022, foram instaladas 467 locais de votação e 2.197 seções eleitorais fora do Brasil, mostrando um aumento constante desde sua primeira implementação, em 2014, quando havia 1.031 seções eleitorais, e em 2018, quando havia 1.970. No entanto, a MOE/OEA observou longas filas nos centros de votação no exterior no início dos dois dias do processo eleitoral.

Da mesma forma, a MOE/OEA pôde verificar que houve um aumento sustentado no registro de eleitores no exterior: de 354.184 pessoas que se inscreveram em 2014, para 500.727 em 2018 e 697.078 para o atual processo eleitoral¹⁵⁰. No entanto, segundo dados oficiais, estima-se que 4.215.800 brasileiros residam no exterior¹⁵¹, ou seja, ainda há um número significativo de cidadãos que, por diversos motivos, não foram cadastrados. Por outro lado, a MOE/OEA constatou que o registro biométrico no exterior atinge apenas 18,6% dos eleitores, contra 75,5% no território nacional¹⁵².

Por fim, a MOE/OEA tomou conhecimento de que, tendo em vista 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 o número de urnas de contingência para 126. Da mesma forma, 70 funcionários do órgão eleitoral foram enviados ao exterior para apoiar o trabalho dos locais de votação que apresentaram longas filas e maior número de reclamações durante o primeiro turno¹⁵³.

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 disponibilização de locais adicionais para a sede consular.
- Implementar uma ampla campanha de informação do TSE, 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 registro biométrico dos eleitores no estrangeiro.

Desinformação e liberdade de expressão

Desinformação

O Brasil tem feito um esforço significativo para ter maiores regulamentações nessa área, algumas das quais são referência para outros países. Em particular, destaca-se o papel ativo do TSE por meio da implementação do plano de ação de combate à desinformação e às notícias falsas. No entanto, como transmitido à Missão por vários candidatos, autoridades e atores da sociedade civil, a disseminação

¹⁵⁰ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao>

¹⁵¹ Ministério das Relações Exteriores, estudo disponível em:

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

¹⁵² Reportagem “Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2022”, publicado pelo TSE (29/09/2022), pág. 31.

¹⁵³ De acordo com o que afirmou o presidente do TSE em entrevista coletiva no dia 30 de outubro de 2022.

massiva de notícias falsas ainda persiste como um desafio, apesar dos avanços alcançados no âmbito dessas eleições.

Na ocasião, o TSE lançou mais uma vez o Programa de Enfrentamento à Desinformação¹⁵⁴ e, como novidade para as eleições de 2022, apresentou o Sistema de Alerta de Desinformação Contra as Eleições¹⁵⁵, que permite ao cidadão denunciar à Justiça Eleitoral a disseminação de notícias falsas, descontextualizadas ou manipuladas sobre as eleições. As denúncias recebidas são entregues em plataformas digitais¹⁵⁶ e agências de verificação de dados (*fact checking*), que colaboram com o tribunal na iniciativa.

Da mesma forma, a sociedade civil implementou diversas iniciativas para combater a desinformação no contexto eleitoral. A Missão valoriza ainda os esforços do TSE para aprofundar a abordagem multissetorial no combate à desinformação nestas eleições, evidenciada pela assinatura de acordos de cooperação com mais de 150 entidades pertencentes à academia, ao setor empresarial, incluindo plataformas digitais, sociedade civil e meios de comunicação.¹⁵⁷ Essas ações estão em linha com as recomendações da MOE/OEA e constituem um exemplo para a região.

Dez dias antes do segundo turno, o TSE aprovou por unanimidade uma resolução para combater a desinformação que compromete a integridade do processo eleitoral¹⁵⁸. Essa decisão deu ao próprio tribunal o poder de requerer de ofício e imediatamente a remoção de propaganda ou mensagens online que já haviam sido julgadas falsas, reduziu o prazo para remoção de conteúdo de 24 para 2 horas¹⁵⁹ e fixou multa entre 100 mil e 150 mil reais¹⁶⁰ por hora para plataformas digitais que descumprirem as decisões do TSE, entre outras mudanças.

A MOE/OEA também apurou que o TSE solucionou dezenas de denúncias relacionadas à disseminação de propaganda irregular e informações falsas e difamatórias, determinando, em alguns casos, a remoção de conteúdos declarados infratores à lei.¹⁶¹ Da mesma forma, o TSE proibiu o lançamento e divulgação de um documentário durante a semana anterior ao segundo turno.¹⁶²

A existência de um quadro jurídico claro e robusto contra a desinformação em matéria eleitoral garante segurança jurídica e reforça a eficácia das respostas de todas as partes envolvidas. Em suas decisões, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos prevê proteção especial para manifestações sobre assuntos de interesse público, ainda mais em época de eleição.¹⁶³ Qualquer regulamentação que afete a liberdade

¹⁵⁴ Programa de Enfrentamento à Desinformação. TSE <https://international.tse.jus.br/es/desinformacion-y-fake-news/tse-brasil-programa-de-lucha-contra-la-desinformacion-2022.pdf/view>

¹⁵⁵ TSE. Ver: [Presidente do TSE lança sistema para recebimento de denúncias sobre desinformação — Tribunal Superior Eleitoral](#)

¹⁵⁶ Entre elas estão Facebook, Google, Instagram, Twitter, TikTok e WhatsApp.

¹⁵⁷ Tribunal Superior Eleitoral. *Programa de Enfrentamento à Desinformação do TSE tem mais de 150 parcerias*, 20 de julho de 2022, <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>

¹⁵⁸ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-aprova-resolucao-para-dar-mais-efetividade-ao-combate-a-desinformacao-no-processo-eleitoral>

¹⁵⁹ Isso no período que vai desde 48 horas antes das eleições até 72 horas depois.

¹⁶⁰ Entre 19 e 28 mil dólares de acordo com a taxa de câmbio vigente em 11/1/2022.

¹⁶¹ Ver: TSE, Direito de Resposta/Anexos da Declaração, nº 0600922-17.2022.6.00.0000, Brasília, 17 de outubro de 2022.

¹⁶² TSE, AIJE (11527) nº 0601522-38.2022.6.00.0000 (PJe) – Brasília, 18 de outubro de 2022.

¹⁶³ Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C nº 446, e Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela, Série C, 2019.

de expressão deve atender aos exigentes requisitos de legalidade, necessidade e proporcionalidade, e levar em conta o alto limiar de proteção conferido aos discursos de interesse público e ao debate político.¹⁶⁴

Tendo em vista futuros processos eleitorais, a Missão recomenda:

- Continuar fortalecendo as medidas de combate à desinformação e à gestão da comunicação da Justiça Eleitoral numa perspectiva abrangente e multissetorial, e aumentar os recursos humanos e financeiros necessários para o cumprimento dessa tarefa.
- Reforçar ações de formação cívica e as ações de alfabetização mediática e digital para conscientizar e aumentar a capacidade da população de reconhecer a desinformação e evitar consumi-la e replicá-la.
- Realizar um processo de reforma legal, consultando as partes interessadas e especialistas o mais amplamente possível, a fim de fornecer ferramentas adequadas e eficazes à Justiça Eleitoral para combater a desinformação de acordo com os princípios constitucionais e aos estâdares interamericanos em matéria de direitos humanos.

Campanha e propaganda eleitoral gratuita

Por outro lado, a Missão tomou conhecimento de um recurso interposto por uma das coligações políticas indicando que, de acordo com uma auditoria que haviam contratado, algumas emissoras de rádio não estavam transmitindo adequadamente a propaganda eleitoral gratuita de sua agrupação política.¹⁶⁵

Sobre o assunto, a Missão constatou que o TSE não fiscaliza a transmissão de espaços publicitários gratuitos em rádio e televisão e, conforme informado pelo TSE, é obrigação dos partidos fiscalizar se as emissoras cumprem tal transmissão. Tendo em conta que esse acompanhamento requer recursos e meios substanciais e que isso colocaria os partidos políticos menores em desvantagem, a Missão recomenda:

- Avaliar a possibilidade de atribuir ao TSE a responsabilidade de monitorar as emissões correspondentes à propaganda gratuita, e os recursos necessários para cumpri-la.
- Reforçar o sistema colaborativo com o *pool* de emissoras e com a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão para fortalecer a transparência em relação ao cumprimento dessa obrigação legal.

Violência e segurança eleitoral

A Missão destaca os avanços normativos para o enfrentamento da violência político-eleitoral, especialmente a promulgação de duas leis. A primeira é a Lei 14.192, de 2021, dedicada à violência

¹⁶⁴ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, [Guia para a Garantia da Liberdade de Expressão em Face da 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, parágrafo 42.

¹⁶⁵ Processo administrativo 0601696-47.2022.6.00.0000

política contra a mulher¹⁶⁶. Segundo, a Lei 14.197 de 2021¹⁶⁷ sobre violência política eleitoral com modificações no Código Penal, incluindo disposições sobre crimes contra o Estado Democrático de Direito.

No âmbito da coordenação interinstitucional em matéria de segurança, o TSE criou o Grupo de Trabalho¹⁶⁸ e o Núcleo de Inteligência para combater a violência política¹⁶⁹. A Missão também foi informada da criação, em setembro de 2022, de varas criminais específicas para julgar casos de violência político-partidária, pelo Conselho Nacional de Justiça¹⁷⁰. A Missão destaca esses avanços, no entanto, constatou que ainda não há estatísticas oficiais sistematizadas.

Por outro lado, a Missão sublinha as decisões tomadas para limitar o porte e uso de armas de fogo durante o período eleitoral¹⁷¹, num raio de 100 metros em torno das mesas de voto¹⁷². Ao mesmo tempo, verificou-se que não há plano ou sistema de proteção aos candidatos, exceto para aqueles e aquelas que disputam a presidência.

Especialmente no segundo turno, a MOE/OEA foi informada sobre o aumento significativo de denúncias relacionadas a assédio eleitoral, ou seja, a prática no ambiente de trabalho de coagir, ameaçar ou prometer benefícios aos funcionários para que votem ou deixem de votar em determinada candidatura. Dois dias antes do segundo turno, o Ministério Público do Trabalho (MPT) havia recebido um total de 2.076 denúncias¹⁷³, volume quase dez vezes maior do que o recebido durante as eleições de 2018.

A fim de abordar este problema e os efeitos que pode ter no 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 tais episódios.
- Gerar condições para a proteção de eleitores e candidatos/as que são objeto de ameaças.
- Fortalecer os grupos de trabalho para o diagnóstico e coordenação de medidas contra a violência política no médio prazo, em um período mais amplo que o de disputa eleitoral.

Justiça Eleitoral

¹⁶⁶ Lei 14.192 de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm

¹⁶⁷ Lei 14.197 de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm

¹⁶⁸ Tribunal Superior Eleitoral. (21 de julho de 2022). *Portaria TSE Nº 674*. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-674-de-21-de-julho-de-2022>

¹⁶⁹ Inicialmente composto pelo TSE e pelo Conselho Nacional de Comandantes-Gerais da Polícia Militar (CNCG), que posteriormente também passou a integrar o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil (CONCPC). Tribunal Superior Eleitoral. (23 de setembro de 2022). *Portaria TSE nº 946*. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-tse-no-946-de-23-de-setembro-de-2022>

¹⁷⁰ Ver: <https://www.tre-pe.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/corregedoria-do-cnj-cria-regras-para-tribunais-e-magistratura-no-periodo-eleitoral>

¹⁷¹ *Resolução TSE nº 23.669*, de 14 de dezembro de 2021. Disponível em:

<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>

¹⁷² 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>

¹⁷³ Ver: <https://www.prt21.mpt.mp.br/procuradorias/prt-natal>

Normativa eleitoral

Como apontado pela Missão em 2020, o Brasil possui normas eleitorais completas e robustas que estão dispersas em diferentes instrumentos, como a Constituição, o Código Eleitoral, a Lei das Eleições, a Lei dos Partidos Políticos e as diversas resoluções editadas pelo TSE no exercício de suas funções. Isso dificulta que os atores participantes da disputa e o público em geral conheçam as regras aplicáveis ao processo eleitoral.

Para enfrentar esse problema, em 2019 o TSE criou o Grupo de Trabalho sobre Sistematização do Regulamento Eleitoral (SNE), com o objetivo de revisar e dar coerência às regras e critérios jurisprudenciais. A Missão constatou que o SNE tem trabalhado em edições de normas anotadas que ajudam a identificar a legislação em vigor e a interpretação judicial mais recente. Além disso, a MOE/OEA foi informada de que foi apresentada no Congresso Nacional uma iniciativa para integrar todas as normas eleitorais em um único código eleitoral.¹⁷⁴ Esta, no entanto, não abarca os progressos realizados pelo SNE.

Tendo em vista futuros processos eleitorais, a Missão recomenda:

- Unificar as regras eleitorais em um único instrumento, com base nas propostas até agora apresentadas pelas diferentes vozes da sociedade brasileira,¹⁷⁵ e levando em conta o parecer técnico do TSE e de seu grupo de trabalho.

Registro e julgamento de candidaturas

De acordo com o calendário eleitoral, o prazo para o registro de candidatos para as eleições gerais era 15 de agosto¹⁷⁶ e a data de início da campanha era 16 de agosto¹⁷⁷. Dessa forma, e como em processos anteriores, observou-se que a Justiça Eleitoral deveria ter avaliado as condições de elegibilidade das candidaturas simultaneamente ao desenvolvimento das campanhas.

A Missão observou ainda que algumas candidaturas foram rejeitadas dias antes do primeiro turno¹⁷⁸ e que, no dia da votação, mais de 700 candidaturas estavam em condição *sub judice*, ou seja, pendentes de julgamento final¹⁷⁹. A Missão alerta mais uma vez que essa falta de certeza em relação às candidaturas afeta tanto quem pretende disputar a eleição quanto as e os eleitores, que podem se ver na situação de votar em alguém que não sabe se finalmente preenche ou não os requisitos de elegibilidade.

Como em 2018 e 2020, a Missão recomenda:

¹⁷⁴ Ver: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061

¹⁷⁵ Pode-se aproveitar a plataforma Wikilegis <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>

¹⁷⁶ TSE - Prazo para o registro de candidaturas para as eleições gerais de 2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/termina-nesta-segunda-15-prazo-para-registro-de-candidaturas>

¹⁷⁷ TSE – Propaganda eleitoral para as eleições gerais de 2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/eleicoes-2022-propaganda-eleitoral-esta-liberada-a-partir-de-leaf-16>

¹⁷⁸ TSE – Comunicado 29/09/2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/plenario-nega-registro-de-candidato-ao-senado-pelo-mato-grosso>

¹⁷⁹ TSE – Estatísticas processuais. Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-processual/home?session=5144368280788>

- Redefinir os tempos estabelecidos no regulamento para o registro e julgamento de 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 eventuais impugnações que possam surgir a tempo.
- 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 de direitos políticos¹⁸⁰.

Financiamento político-eleitoral

A legislação brasileira estabelece um sistema misto de financiamento, que combina recursos de fontes públicas e privadas. O financiamento público é regido pelo Fundo Partidário¹⁸¹, que visa cobrir as despesas operacionais das organizações políticas, e pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)¹⁸², utilizado para despesas relacionadas ao processo eleitoral. A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão¹⁸³ constitui o financiamento público indireto previsto pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Desde 2017, quando o FEFC foi criado para compensar partidos após o STF proibir doações de empresas¹⁸⁴, o sistema se tornou majoritariamente público. De fato, nesta eleição, 89% dos recursos informados pelos partidos foram fornecidos pelo Estado brasileiro¹⁸⁵. Cabe destacar que a base do critério para a distribuição dos recursos públicos é a força eleitoral¹⁸⁶, que favorece os partidos mais consolidados.

A MOE/OEA observou que desde 2018¹⁸⁷ os valores de FEFC aumentaram 188%.¹⁸⁸ A Missão considera que o financiamento público é essencial para evitar desequilíbrios nas campanhas. No entanto, com esse nível de aumento exponencial, era de se esperar um reforço proporcional dos meios de fiscalização e controle desses mesmos recursos públicos, o que não aconteceu.

A Missão constatou que, com exceção da reserva de valores para candidatas mulheres e candidatos/as afrodescendentes, os critérios para a aplicação dos recursos continuam sendo uma decisão interna

¹⁸⁰ O tribunal estabeleceu em sua jurisprudência que um direito pode ser restringido pelos Estados, desde que a interferência não seja abusiva ou arbitrária; consequentemente, devem estar previstas na lei em sentido material e formal, prosseguir um fim legítimo e cumprir os requisitos de idoneidade, necessidade e proporcionalidade. Ver: Cfr. Parecer Consultivo OC-6/86, supra, parágrafos 35 e 37, e Caso Artavia Murillo e outros (Fecundação in vitro) Vs. Costa Rica. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2012. Série C nº 257, parágrafo 273. Cfr. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de janeiro de 2009. Série C nº 193, parágrafo 56, e Caso Fernández Prieto e Tumbeiro Vs. Argentina. Mérito e Reparações. Sentença de 1º de setembro de 2020. Série C nº 411, parágrafo 105.

¹⁸¹ Lei dos Partidos Políticos, artigo 38.

¹⁸² Lei nº 13.487/2017.

¹⁸³ Lei das Eleições, artigo 44.

¹⁸⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650. Supremo Tribunal Federal.

¹⁸⁵ Informação disponível em 28 de outubro de 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-prestacao-contas/receitas-despesas?session=4742613597438>

¹⁸⁶ Considerando os dois fundos, o eleitoral e o partidário, somados, 96,5% dos recursos são distribuídos segundo o critério de força eleitoral.

¹⁸⁷ Primeiro ano de aplicação do FEFC.

¹⁸⁸ De R\$ 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

dos partidos. Como as MOE anteriores alertaram, este regime não garante uma utilização equitativa dos fundos.

Para prestação de contas, todos os candidatos devem informar as doações recebidas no máximo 72 horas após a transação e apresentar um relatório financeiro parcial antes da eleição e um relatório final após a eleição. A Missão reconhece o valor das diversas ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo TSE para facilitar o controle de contas e permitir que os cidadãos tenham acesso a essas informações¹⁸⁹. A Missão observa, no entanto, que o modelo de fiscalização continua a apresentar dificuldades significativas. Essa situação se deve ao fato de que os recursos financeiros, tecnológicos e humanos à disposição das autoridades eleitorais para fiscalização são insuficientes, especialmente considerando o aumento do volume de recursos destinados às campanhas. Estatísticas fornecidas pelo Centro de Inteligência da Justiça Eleitoral¹⁹⁰ mostram que as provas e irregularidades nas contas dos partidos aumentaram¹⁹¹, acompanhando também o aumento dos recursos públicos. Isso explica, em parte, a demora no julgamento das contas de processos eleitorais anteriores¹⁹².

Quanto ao regime sancionatório, a legislação prevê a aplicação de medidas pecuniárias para os sujeitos que registrarem rendimentos financeiros irregulares. As multas, no entanto, podem ser descontadas de parcelas futuras do Fundo Partidário e em um prazo de até 5 anos. Diferentes atores concordaram que essas sanções carecem de um impacto real.

Para continuar fortalecendo a equidade e a transparência da campanha, a Missão recomenda:

- Explorar novos mecanismos que favoreçam uma distribuição mais equitativa do financiamento público dentro dos partidos políticos.
- Aumentar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos das diferentes instâncias da Justiça Eleitoral que intervêm na fiscalização das contas partidárias.
- Desenvolver diferentes medidas que visem agilizar os processos de revisão de contas e, portanto, de penalização pela Justiça Eleitoral.
- Reforçar o regime de sanções para aumentar a sua eficácia e os seus efeitos dissuasores.

Participação Política das Mulheres

¹⁸⁹ Destacam-se: o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), a Consulta Pública aos Documentos Comprobatórios das Prestações de Contas, o Sistema de Informação Contábel (SICO), o DivulgaCandContas, o DivulgaSPCA, o Informações Durante a Campanha (IDC), o Processo Judicial Eletrônico (PJe), o Portal de Dados Abertos do TSE e do PARDAL, entre outros.

¹⁹⁰ É o órgão que cruza informações e registra irregularidades, direcionando as investigações, com base na prestação de contas. É 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).

¹⁹¹ Nas eleições (municipais) de 2016, foram encontrados 387 mil indícios de irregularidades nas contas eleitorais no valor de R\$ 1 milhão. Em 2018 (eleições gerais), foram 32 mil indicações, totalizando R\$ 98 milhões. E, na última eleição (eleições municipais), em 2020, foram registradas 641 mil indicações, no valor de R\$ 2 bilhões.

¹⁹² O grande volume de operações financeiras também é acompanhado por um aumento das irregularidades, aumentando os processos na Justiça Eleitoral, que continua julgando as contas de 2014.

Acesso a candidaturas e cargos representativos

A lei brasileira estabelece que cada partido ou coligação deve registrar no mínimo 30% e no máximo 70% de candidatos de cada gênero em cargos de representação proporcional¹⁹³. O descumprimento dessas disposições é motivo de indeferimento do pedido de registro do partido político ou da federação¹⁹⁴. Embora a Missão tenha observado que as partes cumprem essa obrigação legal, 30% atualmente funcionam mais como teto do que como piso mínimo. Os dados eleitorais mostram que ainda há uma grande sub-representação de mulheres em cargos de decisão política no país.

A fim de seguir promovendo o acesso e a participação política das mulheres, a Missão recomenda:

- Estabelecer mecanismos que permitam que a cota de 30% seja um limite mínimo para as candidaturas de mulheres, e não um limite máximo, e considerar a adoção de um marco legal para avançar em direção à paridade política.
- Definir com maior precisão estratégias e condições para o acesso efetivo das mulheres a cargos de decisão política.

Financiamento político-eleitoral

O modelo de lista aberta representa um desafio para as mulheres candidatas quando se trata de acessar recursos financeiros para suas campanhas, limita o efeito que as cotas têm sobre as mulheres serem efetivamente eleitas. Apesar disso, a Missão observou com satisfação que, após esse processo eleitoral, a representação feminina na Câmara dos Deputados aumentou em relação às mesmas eleições de 2018, com um total de 91 candidatas mulheres sendo eleitas, representando 18% do órgão¹⁹⁵. No entanto, em termos de percentual de mulheres nos parlamentos, o Brasil está abaixo da média das Américas, que é de 34,9%.¹⁹⁶ Por outro lado, dos 27 cargos que foram disputados no Senado, apenas quatro mulheres foram eleitas, e nas eleições para governador das 27 unidades federativas, apenas duas mulheres assumirão os executivos estaduais (Pernambuco e Rio Grande do Norte).¹⁹⁷

A Missão observou que as regras relacionadas ao financiamento político estabelecem que 5% do total do Fundo Partidário deve ser usado para a criação e continuidade de programas de promoção e divulgação da participação política das mulheres¹⁹⁸. Também orientam os partidos a destinar um percentual mínimo de 30%, tanto do FEFC quanto do tempo de propaganda gratuita, para candidaturas de mulheres¹⁹⁹. A distribuição dos recursos fica a critério dos partidos políticos, que,

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ Resolução TSE 23.675/2021, Art. 1º.

¹⁹⁵ Agência Câmara de Notícias, comunicação 03/10/2022. Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>

¹⁹⁶ Ver Inter Parliamentary Union – IPU Parline: https://data.ipu.org/women-averages?month=1&year=2023&op=Show+averages&form_build_id=form-YEqV4MM4AeTOGMM-d_Y6UJTqZgK4HamOwzKHMS9hQ&form_id=ipu_women_averages_filter_form

¹⁹⁷ 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>

¹⁹⁸ Lei 13.877 de 2019, Art. 44.

¹⁹⁹ Resolução 23.665/2021, Art. 1º, e Emenda Constitucional 117, de 2022, Art. 1º.

segundo candidatas e representantes da Justiça Eleitoral, às vezes usam estratégias para distorcer as regras.

O regulamento eleitoral estabelece que, para os partidos cujas contas tenham sido reprovadas por não respeitarem as disposições sobre distribuição e uso de recursos, as sanções, dependendo do caso, incluem a perda do direito de receber recursos do Fundo Partidário²⁰⁰, o pagamento de multa e a obrigação de devolver os recursos recebidos e utilizados irregularmente²⁰¹. No entanto, a Missão constatou que, em 2019 e 2022, foram concedidas anistias a partidos que não haviam destinado os recursos do Fundo Partidário²⁰² e do FEFC²⁰³ reservados às mulheres em processos anteriores. Também soube da recente aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional que estenderia a suspensão das sanções ao processo eleitoral de 2022.²⁰⁴

Por outro lado, a Missão destaca que o regulamento recentemente aprovado estabelece que, para o cálculo da destinação do Fundo Partidário e do FEFC entre os partidos políticos, os votos de mulheres para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas entre 2022 e 2030 serão contados duas vezes²⁰⁵. Essa medida busca ser um incentivo para que os partidos políticos invistam maiores recursos nessas candidaturas.

A fim de promover ainda mais um ambiente equitativo para a participação política, a Missão recomenda:

- Regular de maneira específica a alocação dos recursos de financiamento público para uma distribuição mais equitativa entre os candidatos, bem como aplicar efetivamente sanções para organizações políticas que descumprirem as normas.
- Evitar anistias por descumprimento de regras relacionadas ao financiamento político e à inclusão de mulheres na política.

Violência política contra a mulher

A MOE/OEA registrou com satisfação a promulgação de legislação para prevenir, reprimir e combater a violência política contra as mulheres durante as eleições e no exercício de seus direitos políticos e funções públicas²⁰⁶. Nesse sentido, a Missão destaca que o TSE e a Procuradoria-Geral Eleitoral implementaram um protocolo que permite ações conjuntas em relação à investigação e persecução penal dos crimes previstos em lei²⁰⁷. No entanto, devido à sua tipificação recente, a MOE/OEA observou que ainda não se dispõe de uma sistematização das estatísticas sobre esse tipo de violência.

²⁰⁰ TSE. Sanções. Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/sancoes>

²⁰¹ 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>

²⁰² Lei 13.831/2019, Art. 2º, que acrescenta os artigos 55-A a 55-C à Lei 9.096/1995.

²⁰³ Emenda Constitucional 117 de 2022, Art. 3º.

²⁰⁴ PEC 9/2023, aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça em 16/05/2023. Texto na íntegra disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247263

²⁰⁵ Emenda Constitucional 111 de 2021, Art. 2º.

²⁰⁶ Lei 14.192 de 2021.

²⁰⁷ Protocolo de ação conjunta no enfrentamento da violência política de gênero, de julho de 2022.

A Missão destaca positivamente que o trabalho da Comissão de Gestão de Políticas de Gênero (*TSE Mulheres*),²⁰⁸ criada em atenção à recomendação da MOE/OEA de 2018, com o objetivo de promover a participação das mulheres na política e no interior da Justiça Eleitoral, foi institucionalizado. Também constatou o trabalho de coordenação de iniciativas da Assessoria de Inclusão e Diversidade do TSE, criada em fevereiro de 2022²⁰⁹, em projetos para ampliar a participação de grupos historicamente marginalizados.

Por conseguinte, a Missão recomenda:

- Estabelecer um registro sistemático das denúncias registradas e publicar estatísticas que permitam a elaboração de diagnósticos para prevenir e punir esse tipo de violência.
- Fortalecer iniciativas de conscientização sobre a legislação relacionada à violência política contra a mulher, tanto entre os partidos políticos quanto entre as próprias candidatas e as instâncias responsáveis pela administração da justiça.

Finalmente, a OEA tem um Grupo de Alto Nível para promover o fortalecimento da participação política das mulheres com base nas recomendações emitidas pelas Missões de Observação Eleitoral e oferece sua colaboração para promover essas questões na agenda nacional de discussão.

Participação Política de Povos Indígenas e Afrodescendentes

Acesso a candidaturas e cargos de representação

As pessoas que se autodeclararam afrodescendentes no Brasil representam 50,7% dos habitantes do país²¹⁰, enquanto as que se autodeclararam indígenas correspondem a 0,43% da população total²¹¹. A Missão constatou que, para esse processo eleitoral, e considerando todos os cargos em disputa, as candidaturas de afrodescendentes somaram 50,3% (14.897), superando os brancos, enquanto as de indígenas representaram 0,64% do total (186).²¹² Isso reflete um aumento em relação a 2018, quando as candidaturas foram de 3.160 e 133, respectivamente.

No entanto, vários atores e organizações entrevistados pela Missão concordaram que esses percentuais não se traduzem na composição das câmaras legislativas e em outros cargos em disputa. A MOE/OEA constatou que, no processo eleitoral de 2022, foram eleitas 7 candidaturas indígenas e 141 candidaturas afrodescendentes para cargos legislativos em nível federal (Câmara dos Deputados e Senado)²¹³ que, somadas, ocuparam 27,4% das cadeiras em disputa. Além disso, 9 governos

²⁰⁸ Decreto TSE 791/2019.

²⁰⁹ Resolução TSE 23.683/2022, Art. 2°.

²¹⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Veja: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques>

²¹¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ver: <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>

²¹² TSE – Estatísticas das candidaturas para as eleições gerais de 2022. Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cor-ra%C3%A7a?session=15870856083483>

²¹³ TSE – Estatísticas das candidaturas para as eleições gerais de 2022. 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>

estaduais foram ocupados por afrodescendentes e 1 por um candidato indígena, que no total representam 37% do total.²¹⁴

Em relação ao financiamento político, desde 2020, foram criados fundos reservados para candidaturas de pessoas negras dentro do FEFC, equivalente à proporção que elas representam nas listas partidárias.²¹⁵ No entanto, os regulamentos não estabelecem critérios claros e específicos para a distribuição equitativa dos recursos. Vários atores e organizações com os quais a Missão se reuniu afirmaram que a distribuição desses fundos está concentrada em poucas candidaturas. A MOE/OEA alertou que, embora essa regulamentação tenha sido aprovada recentemente, ainda não há mecanismos de controle específicos para monitorar e sancionar o descumprimento dessa norma. Também observou que não há dispositivos que visem a garantir financiamento público para as candidaturas de indígenas.

A Missão destaca que o regulamento aprovado recentemente estabelece que, para o cálculo da destinação do Fundo Partidário e do FEFC, serão contados duas vezes os votos dados às candidaturas de pessoas negras à Câmara dos Deputados nas eleições realizadas entre 2022 e 2030.²¹⁶ Essa medida poderia resultar em um incentivo para que os partidos políticos invistam maiores recursos na viabilização efetiva dessas candidaturas. No entanto, vários atores e organizações expressaram à Missão sua preocupação com o fenômeno das candidaturas que usam irregularmente a autoidentificação como afrodescendentes apenas para acessar os fundos reservados²¹⁷.

Por outro lado, a MOE se preocupa com a concessão de amnistias por incumprimento das regras relacionadas com o financiamento público de uma eleição já realizada²¹⁸.

A Missão recomenda:

- Regularizar, mais especificamente, a distribuição de recursos do financiamento público para uma distribuição mais equitativa entre as candidaturas, e estabelecer o financiamento rotulado para candidaturas indígenas.
- Definir com mais precisão as sanções para os partidos que descumprirem a cota para afro-brasileiros na distribuição de recursos de financiamento público.
- Evitar anistias por descumprimento de regras relacionadas ao financiamento político e à inclusão de grupos vulneráveis.

²¹⁴ Resultados divulgados pelo TSE: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cargo?session=586426226658> e <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cargo?session=586426226658>

²¹⁵ Resolução TSE 23.664/2021, Art. 1º, que altera o Art. 6º da Resolução 23.605/2019.

²¹⁶ Emenda Constitucional 111 de 2021, Art. 2º.

²¹⁷ Notícias da Imprensa: Jota e DW. 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>

²¹⁸ Emenda Constitucional 117 (05/04/2022) ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc117.htm e Proposta de Emenda Constitucional 9-23 aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (16-05-2023). Ver <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2352476>. Texto na íntegra disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247263

A MOE/OEA observou ações para fornecer informações eleitorais a algumas populações indígenas e quilombolas por parte dos Tribunais Regionais Eleitorais e da Justiça Eleitoral. No entanto, observou que medidas como o desenvolvimento de materiais em línguas indígenas ainda não chegam a todas as comunidades.

A fim de consolidar o alcance desses avanços, a Missão recomenda:

- Fortalecer ações e implementar programas de maior alcance para outras áreas territoriais com informações em línguas indígenas - especialmente materiais audiovisuais - sobre o processo eleitoral.

5. AGRADECIMENTOS

A Missão agradece ao governo da República Federativa do Brasil pelo convite para observar suas eleições gerais e, em particular, ao Ministério das Relações Exteriores e às autoridades e funcionários da Justiça Eleitoral pela abertura e colaboração para que a Missão pudesse realizar seu trabalho.

Além disso, agradece às organizações políticas, aos candidatos, à Presidência da República, à Presidência do Senado Federal, ao Ministério Público Federal (MPF), ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), aos observadores nacionais, aos dirigentes das diferentes instituições públicas, às organizações acadêmicas e da sociedade civil e os demais atores com quem se reuniu pela disposição de compartilhar informações e seus pontos de vista sobre o processo eleitoral observado.

A MOE também agradece as contribuições financeiras dos Governos do Canadá, França, Itália, Holanda, Peru, Coreia, Portugal, Suíça, Espanha e Estados Unidos, que tornaram possíveis ambos os destacamentos da Missão.

II. ANEXOS

A - ORGANIZAÇÃO ELEITORAL

1. Introdução

No dia 2 de outubro de 2022, foi realizado o primeiro turno das eleições gerais para eleger os cargos de presidente e vice-presidente, 27 governadores e vice-governadores, 27 senadores, 513 deputados federais, 1.035 deputados estaduais e 24 deputados do Distrito Federal. Enquanto nenhum candidato à presidência obteve mais de 50% dos votos, e em alguns estados nenhum candidato a governador superou esse número, em 30 de outubro foi realizado o segundo turno para a eleição presidencial, e para os executivos dos doze estados que no primeiro turno não foram decididos com maioria absoluta.

A Missão mais uma vez destaca a capacidade do TSE de organizar com sucesso uma eleição logisticamente complexa devido ao tamanho do país e ao tamanho do eleitorado. Cabe ressaltar que mais de 156 milhões de eleitores estavam aptos a votar neste processo eleitoral, num concurso que contou com mais de 26 mil candidatos²¹⁹. Destaca-se que nem o início nem o fim da jornada foram adiados, bem como o fato de que as seções eleitorais dispunham de materiais e logística necessários para permitir que todos os cidadãos brasileiros pudessem exercer seu direito de voto.

Tanto no primeiro quanto no segundo turno, a votação foi realizada ao mesmo tempo em todo o território eleitoral. Essa medida contribuiu para a transmissão dos resultados de forma homogênea, célere e ininterrupta.

Este relatório apresenta as observações e recomendações sobre a organização eleitoral e o voto no exterior no âmbito do processo eleitoral de 2022 no Brasil. Para realizar a análise, a MOE/OEA revisou as normas legais vigentes, examinou estatísticas e dados oficiais e realizou reuniões com diversas áreas da autoridade eleitoral em diferentes níveis, com atores políticos, representantes de organizações da sociedade civil e outras instituições públicas do país.

2. Marco jurídico

O ordenamento jurídico brasileiro regula a condução dos processos eleitorais em diversos órgãos reguladores, entre eles a Constituição Federal de 1988, o Código Eleitoral, a Lei da Inelegibilidade, a Lei dos Partidos Políticos, a Lei das Eleições e as Leis 13.831/2019 e 13.877/2019 que impactaram o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos.

Da mesma forma, o marco regulatório se completa com diversas resoluções editadas tanto pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) para regulamentar os processos eleitorais. Entre elas, destaca-se a Resolução 23.669 do TSE, de 14 de dezembro de 2021, que dispõe sobre os atos gerais para as eleições de 2022.

3. Sistema eleitoral

O voto no Brasil é universal, direto, secreto e obrigatório para maiores de 18 anos. Quem não votar e não justificar deve pagar multa, para não incorrer em outras penalidades, como o cancelamento do

²¹⁹ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/home?session=12233923068499>

título de eleitor. O voto é facultativo para pessoas de 16 e 17 anos, analfabetos e pessoas com mais de 70 anos.²²⁰

Nas eleições gerais de 2022, foram eleitos os seguintes cargos:

- 1 Presidente da República e 1 Vice-Presidente;
- 27 governadores e vice-governadores;
- 27 Senadores;
- 513 deputados federais;
- 1.035 Conselhos Estaduais;
- 24 Conselhos Provinciais do Distrito Federal.

A eleição da presidência e vice-presidência da República, do Senado e dos governadores e vice-governadores dos estados e do Distrito Federal observa o princípio da maioria absoluta, sendo considerada eleita a candidatura que obtiver 50% mais um dos votos, não contabilizados os votos brancos e nulos.²²¹ As eleições da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais são realizadas de acordo com o princípio da representação proporcional.

No sistema eleitoral brasileiro, aqueles que ocuparam a Presidência da República, os Governadores dos Estados e os Prefeitos, bem como aqueles que os sucederam ou substituíram durante o mandato, podem ser reeleitos para um único mandato subsequente, o que também se aplica à Vice-Presidência da República, aos Vice-Governadores e aos Vice-Prefeitos.²²² No caso de cargos legislativos (Senados, Conselhos Provinciais e Conselheiros) a reeleição é permitida sem limite de tempo.²²³

Eleição presidencial

Na eleição presidencial, quando nenhum candidato obtém a maioria absoluta dos votos, é realizado um segundo turno entre os dois candidatos que receberam o maior número de votos. No primeiro turno das eleições de 2022, compareceram 123.682.372 eleitores (79,05%) e houve uma abstenção de 20,95% (32.770.982 eleitores) (ver tabela 3). Como nenhum candidato obteve maioria absoluta na primeira convocação, foi convocado um segundo turno, que ocorreu em 30 de outubro de 2022 (ver tabela 2).

²²⁰ Art. 14, Constituição da República Federativa do Brasil.

²²¹ Art. 77, Constituição da República Federativa do Brasil.

²²² Art. 5º, Constituição da República Federativa do Brasil.

²²³ Glossário Eleitoral do TSE: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-r>

Tabela 1: Candidaturas presidenciais²²⁴ e resultados²²⁵ no primeiro turno

#	Nome	Partido	Partido/Coligação/Federação	Votos	%
13	Luiz Inácio Lula Da Silva	PT	(PT/PC do B/PV) / SOLIDARIEDADE / (PSOL/REDE) / PSB / AGIR / AVANTE / PROS	57.259.504	48,43
22	Jair Messias Bolsonaro	PL	PP/REPUBLICANOS/PL	51.072.345	43,20
15	Simone Nassar Tebet	MDB	MDB / (PSDB/CIDADANIA) / PODE	4.915.423	4,16
12	Ciro Ferreira Gomes	PDT	PDT	3.599.287	3,04
44	Soraya Vieira Thronicke	UNIÃO	UNIÃO	600.955	0,51
30	Luiz Felipe Chaves D'ávila	NOVO	NOVO	559.708	0,47
14	Kelmon Luis Da Silva Souza	PTB	PTB	81.129	0,07
80	Leonardo Pércles Vieira Roque	UP	UP	53.519	0,05
21	Sofia Pádua Manzano	PCB	PCB	45.620	0,04
16	Vera Lucia Pereira Da Silva Salgado	PSTU	PSTU	25.625	0,02
27	José Maria Eymael	DC	DC	16.604	0,01
Total de votos válidos				118.229.719	

Fonte: Estatísticas do TSE.

²²⁴ Estatísticas Eleitorais do TSE. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/home-comparecimento-votacao?session=108938189348784>

²²⁵ TSE Estatísticas de votação nominal para presidente da República. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-da-elei%C3%A7%C3%A3o?session=108938189348784>

Tabela 2: Candidaturas presidenciais no segundo turno²²⁶

#	Nome	Partido	Partido/Coligação/Federação	Votos	% votos
13	Luiz Inácio Lula Da Silva	PT	(PT/PC do B/PV) / SOLIDARIEDADE / (PSOL/REDE) / PSB / AGIR / AVANTE / PROS	60.345.999	50,90%
22	Jair Messias Bolsonaro	PL	PP/REPUBLICANOS/PL	58.206.354	49,10%
Total de votos válidos				118.552.353	

Fonte: Estatísticas do TSE.

No segundo turno, compareceram 124.252.796 eleitores (79,41%) e houve abstenção de 20,59% (32.200.558 eleitores). Ou seja, mais 570.424 pessoas participaram desta chamada. A Missão reconhece os esforços que a Justiça Eleitoral realizou em diferentes áreas para promover a participação cidadã, incluindo a instrução²²⁷ do TSE para garantir que estados e municípios oferecessem transporte público gratuito aos eleitores durante o segundo turno. No entanto, vale ressaltar que nas últimas três eleições gerais (2014, 2018, 2022) a participação e o abstencionismo se mantiveram constantes.

Tabela 3: Participação e abstenção nas eleições gerais de 2014, 2018 e 2022.

Eleição	Participação	%	Abstenção	%	Total de Eleitores
2022-1º turno	123.714.906	79,07 %	32.739.105	20,93 %	156.454.011
2022-2º turno	124.268.466	79,43 %	32.185.545	20,57 %	156.454.011
2018-1º turno	117.366.956	79,68 %	29.939.319	20,32 %	147.306.275
2018-2º turno	115.941.753	78,71 %	31.364.522	21,29 %	147.306.275
2014-1º turno	115.124.714	80,61 %	27.697.332	19,39 %	142.822.046
2014-2º turno	112.690.935	78,90 %	30.131.111	21,10 %	142.822.046

Fonte: Estatísticas do TSE.

²²⁶ Estatísticas do TSE – Resultados Segundo Turno. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-da-elei%C3%A7%C3%A3o?session=218792181532849>

²²⁷ Instrução 0601572-64.2022.6.00.0000 do TSE.

4. **Autoridades eleitorais**

A Justiça Eleitoral (JE) é o órgão jurisdicional do Poder Judiciário brasileiro responsável pela organização dos processos eleitorais e pela participação cidadã. Possui poderes regulatórios, consultivos, administrativos e jurisdicionais e abrange todos os 5.570 municípios brasileiros.

A competência normativa tem a ver com a capacidade do TSE de regulamentar e emitir instruções para regular o processo eleitoral. Por outro lado, a competência consultiva refere-se à atribuição que o TSE tem de responder aos questionamentos formulados pelas autoridades federais, ou pelos conselhos de administração dos partidos políticos nacionais. Em terceiro lugar, a função administrativa é a dos órgãos que compõem o BE que, com base nas suas competências, realizam o recenseamento dos eleitores, a seleção dos locais de voto, a aplicação de coimas aos eleitores infractores, entre outros. Por fim, a competência jurisdicional está relacionada à atribuição da Justiça Eleitoral para dirimir conflitos eleitorais, de acordo com a regulamentação em vigor.

A Justiça Eleitoral (JE) brasileira é composta por:

- o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em nível federal, com sede em Brasília;
- Os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), com sede nas capitais de cada uma das 26 Unidades Federativas (Estados) e no Distrito Federal;
- Os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais que presidem cada zona eleitoral.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

O órgão máximo da Justiça Eleitoral que coordena todo o trabalho eleitoral do país: julga recursos contra as decisões dos Tribunais e responde, em matéria eleitoral, às consultas que lhe são feitas pelas autoridades com jurisdição federal ou pelos diretórios nacionais dos partidos políticos. Também certifica as pessoas eleitas para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República.

O tribunal do TSE²²⁸ é composto por sete magistraturas, escolhidas:

- Por eleição secreta de entre os seus membros:
 - Três ministros do Supremo Tribunal Federal (STF);
 - Dois ministros do Supremo Tribunal de Justiça (STJ);
- Por indicação direta do Presidente da República:
 - Dois ministros entre seis advogados propostos pelo STF, com notável conhecimento jurídico e "idoneidade moral".

O TSE elege sua presidência e vice-presidência entre os ministros do STF, e o corregedor eleitoral entre os ministros do STJ.²²⁹ Para cada juiz efetivo, um suplente é eleito pelo mesmo processo. As juízas e juízes dos tribunais eleitorais terão mandato de dois anos, nunca superior a dois biênios consecutivos.²³⁰

²²⁸ Art. 119, Constituição da República Federativa do Brasil.

²²⁹ Art. 17, Código Eleitoral, Lei 4.737.

²³⁰ Art. 121, parágrafo segundo, Constituição da República Federativa do Brasil.

Tabela 4: Composição do TSE

	Origem	Início	Término	Biênio
Ministros Titulares				
Alexandre de Moraes (Presidente)	STF	3/6/2022	3/6/2024	2º
Enrique Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente)	STF	8/3/2022	10/5/2023	1º
Cármen Lúcia Antunes Rocha	STF	25/8/2022	25/8/2024	1º
Raul Araújo Filho	STJ	6/9/2022	6/9/2024	1º
Benedito Gonçalves (Corregidor)	STJ	9/11/2021	9/11/2023	1º
Sérgio Silveira Banhos	Proposta	17/5/2021	17/5/2023	2º
Carlos Bastide Horbach	Proposta	18/5/2021	18/5/2023	1º
Ministros suplentes				
Kassio Nunes Marcas	STF	31/8/2021	31/8/2023	1º
André Luiz de Almeida Mendonça	STF	5/4/2022	5/4/2024	1º
José Antonio Dias Toffoli	STF	4/10/2022	4/10/2024	1º
Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues	STJ	20/9/2022	20/9/2024	1º
Paulo de Tarso Vieira Sanseverino	STJ	9/11/2021	9/11/2023	1º
André Ramos Tavares ²³¹	Proposta	29/11/2022	29/11/2024	1º
Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro	Proposta	3/8/2021	3/8/2023	1º

Fonte: TSE (<https://www.tse.jus.br/o-tse/ministros/apresentacao>)

Os atos do TSE, sejam sentenças, instruções ou resoluções, devem ser cumpridos pelas instâncias inferiores, ou seja, pelo TRE e pelos juízes eleitorais. As decisões do TSE são definitivas, exceto as contrárias à Constituição e as que negam *habeas corpus* ou mandado de segurança²³². Nesses casos, a última instância encarregada de resolver é o STF.²³³

²³¹ Cargo assumido após as eleições gerais de 2022.

²³² Art. 121, parágrafo 3, Constituição da República Federativa do Brasil.

²³³ Art. 121, parágrafo 2, Constituição da República Federativa do Brasil.

Tribunais Regionais Eleitorais (TRE)

Os TRE estão distribuídos nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, sendo responsáveis por coordenar o processo eleitoral em nível estadual e no Distrito Federal. Assim como no TSE, os 27 TRE são compostos por sete pessoas,²³⁴ que têm mandato de dois anos, renovável por mais dois anos. A composição desses órgãos é a seguinte:

- Dois juízes ou juízas, eleitos de entre os magistrados do Tribunal de Justiça;
- Dois juízes ou juízas, de entre os juízes de direito, eleitos pelo Tribunal de Justiça.
- Uma pessoa Magistrada do Tribunal Regional Federal,
- Duas pessoas com notável conhecimento "jurídico e moral", nomeadas pelo Presidente da República.

O TRE é responsável por processar e resolver o registro de candidaturas a Governador, Vice-Governador, Conselhos Provinciais e Senadores do Congresso Nacional e Assembleias Legislativas, bem como julgar recursos contra atos e resoluções expedidas por juízes e juntas eleitorais. As decisões do TRE são passíveis de recurso perante o TSE em cinco casos²³⁵:

1. Quando violarem disposições da Constituição ou da lei;
2. Casos em que há divergência na interpretação de determinada lei entre dois ou mais TRE;
3. No caso de inelegibilidade ou emissão de credenciamentos em eleições federais ou estaduais;
4. Quando cancelarem credenciamentos ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;
5. Quando negam pedidos de *habeas corpus* ou ações da mesma natureza.

Juízas e juízes eleitorais

A competência de cada uma das zonas eleitorais corresponde a um juiz ou juíza de direito em exercício efectivo e, na sua ausência, ao seu substituto legal.²³⁶ Exercem as suas funções a partir de cada zona eleitoral²³⁷ e as suas competências incluem o cumprimento e a execução das decisões e determinações do TSE e do TRE, bem como o processamento e repressão de crimes eleitorais, a direção de processos eleitorais e a determinação do registro e exclusão de eleitores do recenseamento eleitoral.²³⁸

Dos órgãos eleitorais, é o que está mais próximo do eleitorado e das candidaturas locais, e ao qual os cidadãos devem se dirigir para se registrar como eleitor, solicitar segunda via ou transferência do título eleitoral ou resolver qualquer assunto pertinente à Justiça Eleitoral.

²³⁴ Art. 25, Código Eleitoral, Lei 4.737.

²³⁵ Art. 121, parágrafo 4, Constituição da República Federativa do Brasil.

²³⁶ Art. 32, Código Eleitoral, Lei 4.737.

²³⁷ Art. 34, Código Eleitoral, Lei 4.737.

²³⁸ Art. 35, Código Eleitoral, Lei 4.737.

No exterior, a eleição é organizada por meio de uma única zona eleitoral, que também corresponde a um juiz ou juíza eleitoral²³⁹, o que implica que essa pessoa é responsável por uma zona eleitoral que inclui eleitores em 137 países.

Juntas Eleitorais

As Juntas Eleitorais são os órgãos colegiados provisórios formados por dois ou quatro cidadãos e um juiz ou juíza eleitoral que os preside.²⁴⁰ Eles são responsáveis por resolver impugnações e outros incidentes verificados durante a apuração e apuração dos votos, emitindo relatórios e emitindo certidões aos candidatos eleitos para cargos municipais.

5. **Geografia eleitoral**

Em território brasileiro existem 2.636 zonas eleitorais, 93.561 locais de votação e 494.659 seções eleitorais, nas quais um total de 155.756.933 pessoas estavam aptas a votar durante as eleições gerais de 2022. O voto no estrangeiro é gerido como uma zona eleitoral única, que conta com 467 mesas de voto e 2.197 seções eleitorais, nas quais em 2022 foram habilitadas para um total de 697.078 pessoas.²⁴¹

Zonas Eleitorais

A zona eleitoral é uma região geograficamente delimitada dentro de um Estado, administrada pelo cartório eleitoral, que centraliza e coordena o eleitorado ali domiciliado.²⁴² A zona eleitoral pode ser composta por mais de um município, ou apenas parte dele. O TSE tem o poder de aprovar a divisão dos estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas eleitorais. A jurisdição de cada uma dessas zonas corresponde a um juiz ou juíza em exercício efetivo e, na sua ausência, ao seu suplente legal. É competência das juízas e juízes definir a divisão da zona eleitoral sob sua jurisdição nas seções eleitorais correspondentes, e selecionar os locais de votação.

Locais de votação

Os locais de votação em cada zona eleitoral serão escolhidos pelos Juízes e Juízas Eleitorais 60 dias antes do dia da eleição, priorizando os prédios públicos. Os TREs devem, em cada eleição, estabelecer instruções aos juízes e juízas eleitorais para orientá-los na escolha dos locais de votação, a fim de garantir acessibilidade às pessoas eleitoras com deficiência ou mobilidade reduzida.

Seção Eleitoral

De acordo com o disposto na normativa, cada seção eleitoral corresponde a uma mesa receptora de voto.²⁴³ As seções eleitorais não podem ter mais de 400 eleitores nas capitais, nem mais de 300 em outras localidades, nem podem ter menos de 50 eleitores.

²³⁹ Art.3º, parágrafo 3, Resolução 23.422 TSE

²⁴⁰ Art. 36, Código Eleitoral, Lei 4.737.

²⁴¹ Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 a partir de: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/eleitorado-eleicao?session=202783215863153>

²⁴² Glossário Eleitoral do TSE: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-z>

²⁴³ Art. 5º, Res. 23.669 TSE.

Em algumas ocasiões, estabelece-se uma agregação de seções, o que significa que uma mesa receptora de votos concentra a gestão do processo de votação de mais de uma seção eleitoral. Nesses casos, considera-se uma seção como a principal – que, por sua vez, é a seção à qual uma urna eletrônica é originalmente atribuída – e as subsequentes que são integradas àquela seção eleitoral são chamadas de seções agregadas. Para o processo eleitoral de 2022, as seções eleitorais agregadas em território brasileiro foram 23.030 (4,63% do total de seções principais no Brasil).²⁴⁴

Mesa receptora de votos

Para as eleições gerais de 2022, cada mesa receptora é composta por quatro membros: uma pessoa que a preside, uma pessoa secretária e dois mesários, indicados pelo juiz ou juíza eleitoral.²⁴⁵ Os membros de mesa foram convocados, preferencialmente, entre os eleitores da própria seção eleitoral e, entre estes, foi dada preferência a egressos das escolas superiores, professores, professoras e funcionários do Judiciário. Da mesma forma, as pessoas puderam se voluntariar para cumprir as funções de membros de uma mesa receptora.

Se, no dia da eleição, a pessoa designada para presidir à mesa de votação não comparecer até às 7h30, a ou o primeiro mesário assume a presidência e, na sua ausência ou impedimento, a ou o segundo mesário ou a pessoa secretária. Quem presida a mesa pode, por sua vez, nomear de entre os eleitores presentes quantos membros de mesa forem necessários para completar a mesa receptora de votos.²⁴⁶

6. Registro de candidaturas

O registro de candidaturas é exclusivo de partidos políticos²⁴⁷, portanto, candidaturas independentes não são permitidas no Brasil. O prazo para o registro de candidaturas vai de seis meses antes da eleição²⁴⁸, até às 19h do dia 15 de agosto do ano em que se realizam as eleições.²⁴⁹ Após esse período, são permitidas alterações por renúncia ou falecimento de pessoas candidatas.²⁵⁰

Os requisitos de elegibilidade para cada tipo de cargo estão descritos tanto na Constituição²⁵¹ quanto na Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar 64), que também descreve os múltiplos prazos de recurso para os diversos cargos eletivos. Alguns dos requisitos são:

- Ter nacionalidade brasileira;
- Estar em pleno exercício dos direitos políticos;
- Estar no registro eleitoral;
- Ter domicílio eleitoral no círculo eleitoral para o qual deseja ser eleito;
- Ter filiação a partido político;
- Ter 35 anos para quem disputa a presidência e o Senado, 30 anos para o governo e 21 anos para os deputados.

²⁴⁴ Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/se%C3%A7%C3%B5es?p0_abrangencia=Pa%C3%ADs&clear=RP&session=202149677203187

²⁴⁵ Art. 7º, Res. 23.669 TSE.

²⁴⁶ Art. 105, parágrafos 2º e 3º, Res. 23.669 TSE.

²⁴⁷ Art. 87, Código Eleitoral, Lei 4.737

²⁴⁸ Art. 87, parágrafo único, Código Eleitoral, Lei 4.737

²⁴⁹ Art. 11, Lei das Eleições, Lei 9.504.

²⁵⁰ Art. 101, Código Eleitoral, Lei 4.737

²⁵¹ Art. 14, parágrafos 3º, 4º, 7º, 9º, 10º, 11, Constituição da República Federativa do Brasil.

As diferentes instâncias da Justiça Eleitoral participam do registro de candidaturas²⁵²:

- O TSE registra as candidaturas à Presidência e à Vice-Presidência da República;
- Os TREs registram as candidaturas a deputado federal, governador e vice-governador e deputado estadual;
- Os juízes eleitorais para as candidaturas a vereadores, prefeitura e vice-prefeito e juízes de paz.

Os pedidos de registro de candidaturas, bem como as atas de convenções realizadas por partidos, federações de partidos e coligações para a eleição interna de suas candidaturas, foram feitos por meio do Sistema Informatizado CANDex, elaborado pelo TSE. A partir de julho de 2022, o CANDex 2022 foi usado para todos os tipos de candidaturas e todas as modalidades eleitorais.

Para as eleições gerais de 2022, foram apresentados um total de 29.262 pedidos de registro de candidaturas, dos quais 26.456 (90,4%) foram admitidos e 2.806 (9,6%) foram indeferidos.²⁵³ No entanto, na data das eleições ainda estavam pendentes recursos judiciais para mais de 100 candidaturas.

7. Registro de Eleitores

Brasileiros natos e naturalizados devem se cadastrar na Justiça Eleitoral para obter o "Título de Eleitor". Este documento serve para credenciar a inscrição dos cidadãos no registro eleitoral e inclui o número de registro, zona e seção eleitoral. Para se inscrever, as pessoas devem solicitá-lo aos cartórios correspondentes em cada zona eleitoral, ou por meio do site do TSE, e acompanhar sua inscrição com os documentos de identidade permitidos por lei, entre os quais estão:²⁵⁴

- Carteira de identidade expedida pela autoridade legal correspondente;
- Certidão de nascimento ou casamento expedida no Brasil ou registrada em repartição diplomática brasileira e transferida para o registro civil, nos termos da legislação específica;
- Documento público do qual se infere que o requerente tem pelo menos 15 anos de idade e que contém os demais elementos necessários à sua qualificação;
- Documento semelhante ao registro civil, expedido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI);
- Documento do qual se infere a nacionalidade brasileira nata ou adquirida do requerente;

São os juízes e juízas eleitorais que, de acordo com o regulamento, deferem ou indeferem o pedido de registro.²⁵⁵

Por sua vez, o e-Título (título eletrônico do eleitor) é um aplicativo móvel que permite obter uma cópia digital do título eleitoral. Ele pode ser baixado por qualquer pessoa com título eleitoral para um smartphone ou tablet nas plataformas iOS ou Android. O aplicativo conta com ferramentas inclusivas para pessoas com deficiência visual, baixa visibilidade ou daltonismo. E-títulos contendo a fotografia

²⁵² Art. 89, Código Eleitoral, Lei 4.737

²⁵³ Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/situa%C3%A7%C3%A3o-da-candidatura?session=207524991658963>

²⁵⁴ Artigo 44, Código Eleitoral, Lei 4.737; Portal do TSE, consultado em <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/titulo-eleitoral>

²⁵⁵ Art. 35, Código Eleitoral, Lei 4.737

da pessoa foram aceitos como documentos de identificação para votar no último processo eleitoral. Através do e-Título também é possível acessar os seguintes serviços:

- Apresentação de justificativa eleitoral;
- Consulta de local de votação;
- Consulta de locais de justificativa;
- Emissão de recibos de pagamento de dívidas eleitorais;
- Emissão de certidão de quitação e crimes eleitorais.

O cadastro eleitoral, unificado em nível nacional, contém os dados pessoais de todo o eleitorado e informações relevantes associadas a cada cadastro, como o não exercício do voto, a convocação para trabalhos eleitorais, a apresentação de justificativas eleitorais, a existência e regularização de débitos com a Justiça Eleitoral, a perda e suspensão de direitos políticos e a morte de pessoas eleitoras.²⁵⁶ As pessoas podem alterar o endereço do título de eleitor, mas tanto o cadastro quanto os pedidos de transferência de eleitores são suspensos nos 150 dias anteriores a data da eleição.²⁵⁷

Do total de pessoas aptas a votar no processo eleitoral de 2022, 53% (82.373.164) são mulheres e 47% (74.044.065) são homens. A maior faixa etária corresponde às pessoas de 35 a 39 anos, que concentram 10,26% do total, seguida pela faixa de 40 a 44 anos, com 10,20%. Por outro lado, do total de pessoas aptas a votar, 1.271.381 (0,81% do eleitorado) declararam deficiência.²⁵⁸

Cadastro de dados biométricos do eleitorado

Desde 2008, a Justiça Eleitoral promove a identificação biométrica do eleitorado com o objetivo de reforçar a segurança do processo eleitoral e evitar a falsificação de identidade do eleitor. Para as eleições gerais de 2022, 156.454.011 pessoas estavam inscritas para votar, das quais 118.151.926 (75,52%) têm registro biométrico (ver tabela 5).

Durante o processo eleitoral de 2022, a identificação biométrica foi utilizada pelo eleitorado para habilitar a urna eletrônica e, assim, votar. Caso a pessoa não tivesse o cadastro de seus dados biométricos, a urna eletrônica tinha que ser habilitada pelo presidente da mesa, e o cidadão tinha que assinar o caderno de votação após a emissão do voto.

Tabela 5: Eleitorado por região com cadastro de dados biométricos 2022²⁵⁹

Região	Eleitorado	Com biometria	%	Sem biometria	%
Centro-oeste	11.539.323	9.998.904	86,65 %	1.540.419	13,35 %
Nordeste	42.390.976	37.525.237	88,52 %	4.865.739	11,48 %

²⁵⁶ Art. 3º, Resolução 23.659, TSE; Glossário TSE, consultado em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-c>

²⁵⁷ Art. 91, Lei das Eleições, Lei 9.504

²⁵⁸ Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwpr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/se%C3%A7%C3%B5es?p0_abrangencia=Pa%C3%ADs&clear=RP&session=202149677203187

²⁵⁹ Esta tabela inclui apenas os números sobre o cadastro biométrico para eleitores registrados em território brasileiro. A seção 11 do presente relatório complementa esta informação com o estatuto do registro biométrico no estrangeiro.

Norte	12.560.410	11.251.481	89,58 %	1.308.929	10,42 %
Sudeste	66.707.465	40.498.841	60,71 %	26.208.624	39,29 %
Sul	22.558.759	18.747.851	83,11 %	3.810.908	16,89 %
Total geral	155.756.933	118.022.314	75,8%	37.734.619	24,2%

Fonte: Estatísticas do TSE

Enquanto o Programa de Identificação Biométrica do TSE buscava atingir 100% de registro até as eleições gerais de 2022, a coleta de dados biométricos foi suspensa em 2020 devido à pandemia da Covid-19. No entanto, o TSE decidiu que poderiam ser integradas as informações biométricas das pessoas que outras instituições públicas e privadas tinham, como os Institutos de Identificação e os Departamentos de Trânsito dos Estados, com o objetivo de avançar na coleta de dados biométricos do eleitorado e atingir a meta de contar com a totalidade dos eleitores cadastrados com dados biométricos até as eleições gerais de 2026.²⁶⁰

Para tanto, foram incluídos os registros biométricos de 9.805.728 pessoas que não foram coletados pelo TSE, mas por uma das instituições com as quais foram firmados acordos de cooperação, para validação e, se de ser o caso, integração ao título de eleitor.²⁶¹ Essa validação não implicou em nenhuma atividade adicional para o eleitor, que seguiu na seção eleitoral o mesmo procedimento dos eleitores com registros biométricos obtidos pelo TSE. Para diferenciar esses eleitores, os cadernos de votação indicavam "dados biométricos fornecidos por órgão vinculado à Justiça Eleitoral".

Durante a primeira e segunda rodadas, foram validados 6.984.763 (70,86%) registros biométricos, dos 9.805.728 que foram submetidos para comparação.²⁶² Concluído o processo eleitoral, a presidência do TSE sugeriu à Corregedoria Eleitoral a incorporação de dados biométricos validados no cadastro eleitoral. A Missão destaca a cooperação interinstitucional para a incorporação de dados biométricos no cadastro eleitoral, cujos dados são fornecidos por outras entidades com as quais o TSE tenha firmado convênios. Essas soluções permitem dar continuidade aos objetivos traçados pelo TSE de um cadastro eleitoral biométrico de 100% do eleitorado e, ao mesmo tempo, representam uma economia de recursos por meio dessa colaboração conjunta.

Revisão do cadastro eleitoral

O TSE poderá, de ofício, determinar a revisão do cadastro eleitoral de um município quando: a) o número total de transferências no ano corrente for 10% superior ao do ano anterior; b) o eleitorado é duas vezes maior que a população de 10 a 15 anos, somada à população com mais de 70 anos no território daquele município; e c) o eleitorado ultrapasse 80% da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).²⁶³ Em decorrência dessas análises, a

²⁶⁰ Res. 23.659 de 2021 e 23.669 de 2021.

²⁶¹ Comunicado da imprensa TSE disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-dispensara-novo-cadastramento-de-eleitores-quando-for-possivel-o-aproveitamento-de-dados-de-orgaos-parceiros?SearchableText=Bioex>

²⁶² Informações fornecidas pela Consultoria de Gestão de Identificação do TSE.

²⁶³ Art. 105, Resolução 23.659.

Justiça Eleitoral cancela o cadastro de eleitores que não compareceram à revisão do cartório para o qual são convocados.

Da mesma forma, devido à implementação do plano de biometria, se conduz a revisão do cadastro dos eleitores que compareçam a cadastrar seus dados biométricos, cancelando os registros eleitorais das pessoas que não forem realizar o procedimento. No entanto, desde 2020, todas as revisões do cadastro foram suspensas devido à pandemia, portanto, desde então, nenhuma inscrição foi cancelada por esse mecanismo de revisão. Todavia, ficou previsto que esses registros reabilitados voltem a aparecer como cancelados no registro eleitoral quando ele for reaberto, após o término do processo eleitoral de 2022²⁶⁴.

Cancelamento de registros eleitorais

O Código Eleitoral estabelece que o cadastramento de eleitores que não votaram em 3 eleições consecutivas, e que não justificarem sua ausência no prazo de 6 meses e não pagarem a respectiva multa, terão suas inscrições eleitorais canceladas.²⁶⁵ No entanto, o TSE concordou²⁶⁶ em suspender esse artigo no caso de pessoas que não votaram no pleito de 2020 e não justificaram ou pagaram a multa, para não prejudicar quem não foi às urnas no contexto da pandemia.

Aqueles que se ausentarem de seu endereço eleitoral no dia e horário da eleição, seja no primeiro, segundo turno ou em ambos os turnos, podem justificar o não voto usando uma das seguintes opções:

- Aplicação de Título Eletrônico;
- Requerimento de Justificativa Eleitoral, que pode ser apresentado tanto nas seções eleitorais, quanto nas mesas de justificativa montadas pelo TRE no dia da eleição, ou após a eleição no cartório eleitoral, perante um Juiz Eleitoral.²⁶⁷

O eleitorado pode justificar sua ausência nas eleições quantas vezes forem necessárias. No exterior, os eleitores podem apresentar a justificativa para sua ausência de voto por meio do e-Título ou em centros de votação no exterior com urna eletrônica.

Transferência temporária de eleitores e eleitoras

Os eleitores podem transferir temporariamente o seu registro para uma seção eleitoral diferente da de origem, até 45 dias antes da realização do eleição, com base nas seguintes regras²⁶⁸:

- 1) Pessoas que estejam fora do estado de seu domicílio eleitoral poderão votar em trânsito apenas para a eleição para a Presidência da República;
 - 2) As pessoas em trânsito dentro do estado de seu domicílio eleitoral poderão votar nas eleições da Presidência da República, governador, senador, deputados federais e deputados estaduais;
- e

²⁶⁴ Instrução 0600213-79.2022.6.00.0000 TSE, Resolução 23.667.

²⁶⁵ Artigo 7º, Código Eleitoral.

²⁶⁶ Resolução 23.689, TSE.

²⁶⁷ Para as eleições gerais de 2022, o TSE determinou 9 de dezembro de 2022 como prazo para justificar ausência no primeiro turno, e 9 de janeiro de 2023, para justificar ausência no segundo turno. Art. 148, Resolução 23.669, TSE.

²⁶⁸ Art. 233-A, Código Eleitoral, TSE.

- 3) Pessoas registradas no exterior, que estejam em trânsito no território nacional, só poderão votar na eleição para a Presidência da República.²⁶⁹

Da mesma forma, os eleitores poderão solicitar o voto em trânsito para o primeiro ou segundo turno, ou ambos, quando estiverem nos seguintes casos²⁷⁰:

1. Em trânsito no território nacional;
2. Presos e detentos em prisão preventiva e adolescentes em unidades prisionais;
3. Integrantes das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Penal Federal, Estadual e Distrital, Corpo de Bombeiros Militar e Guardas Municipais, que estejam de plantão no momento das eleições;
4. Pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
5. Pessoas pertencentes a populações indígenas e quilombolas;
6. Os mesários, mesárias, bem como o pessoal que tenha sido contratado para apoio logístico durante as eleições; e
7. Juízas e juízes eleitorais, funcionários da Justiça Eleitoral e promotoras e promotores eleitorais.

Não são permitidas transferências temporárias para seções eleitorais localizadas no exterior. Caso sejam instaladas seções eleitorais em presídios e em unidades prisionais para adolescentes privados de liberdade, será assegurada a transferência temporária do voto aos agentes penitenciários, policiais penais e demais servidores desses estabelecimentos.

O período de solicitação para a transferência temporária de eleitores para as eleições gerais de 2022 decorreu de 18 de julho a 18 de agosto de 2022.²⁷¹ Um total de 667.565 pessoas estavam aptas a votar fora de sua seção eleitoral de origem. As pessoas que solicitaram a transferência deveram escolher uma seção eleitoral que estivesse localizada em uma das capitais dos Estados ou do Distrito Federal, ou qualquer outra localizada em municípios com mais de 100 mil eleitores.²⁷²

Voto das pessoas presas sem sentença condenatória

O direito de voto para as pessoas presas sem condenação está consagrado na legislação brasileira.²⁷³ Em 2018, 12.346 pessoas estavam aptas a votar em centros de detenção (incluindo funcionários e membros de mesa necessários para realizar a votação), enquanto para a eleição de 2022 havia 12.903 pessoas registradas nesses estabelecimentos.²⁷⁴ No entanto, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça,²⁷⁵ atualmente há 397.254 adultos presos no Brasil sem pena (*provisória*) e 760 adolescentes internados sem sentença. Isso reflete que, do universo total de privados da liberdade sem sentença transitada em julgado, apenas uma pequena porcentagem está realmente apta a votar.

8. Membros de mesa (*Mesários*)

²⁶⁹ Art. 28, Resolução 23.669, TSE.

²⁷⁰ Art. 27, Resolução 23.669, TSE.

²⁷¹ Art. 29, Resolução 23.669, TSE.

²⁷² Art. 35, Resolução 23.669, TSE.

²⁷³ Art. 12, Resolução 23.659, do TSE

²⁷⁴ Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/matriz-eleitorado-tte?p16_tp_tte=Preso%20Provis%C3%B3rio&session=117575395508144

²⁷⁵ Estatísticas do Conselho Nacional da Justiça, acessado em 19-11-22, disponível em: <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>

A atuação das e dos mesários nas seções eleitorais é regida pelo *Manual do Mesário*, elaborado pelo TSE. Maiores de 18 anos, em dia com a Justiça Eleitoral, estão habilitados a serem convocados, ou a se voluntariarem para cumprir essa função. Foram necessárias 1.889.226 pessoas para as eleições gerais de 2022, das quais 996.385 (53%) foram convocadas e 892.841 (47%) foram voluntárias. Destes, 1.289.497 são mulheres (68%), bem como, um total de 4.384 mesárias e mesários relataram ter alguma deficiência e 517 usam nome social.²⁷⁶

Não estão qualificados para serem membros de mesa²⁷⁷:

- Menores de 18 anos;
- Autoridades e agentes policiais, bem como funcionários ou funcionários de confiança do Poder Executivo;
- Candidatos, candidatas e seus parentes até o segundo grau, inclusive, e seu cônjuge;
- Membros de diretórios de partidos políticos ou federações partidárias que exerçam funções executivas; e
- Pessoas pertencentes ao serviço eleitoral.

Os mesários recebem uma bolsa de R\$ 45 (aproximadamente US\$ 8,90²⁷⁸) por cada dia de eleição em que atuam.²⁷⁹ Estão proibidos de usar roupas ou objetos que contenham propaganda partidária, de qualquer federação de partidos ou candidatos e candidatas, além de que devem apresentar um comportamento neutro.²⁸⁰

A atribuição legal de convocar, nomear e treinar os membros da seção eleitoral corresponde aos juízes e juízas eleitorais.²⁸¹ Vale ressaltar que, como a interação ocorre na área eleitoral onde a pessoa mora faz com que a convocatória, o contato entre juízes e membros das seções eleitorais seja, na maioria dos casos, personalizado. Isto poderia explicar, em parte, os elevados níveis de comparecimento durante a eleição (ver tabelas 6 e 7) e durante a capacitação (ver tabela 8).

Tabela 6: Participação e ausência dos membros das mesas de voto no primeiro turno

Lugar	Participação	%	Ausência	%	Total
Brasil	1.836.245	97,38%	49.383	2,62%	1.885.628
Exterior	3.598	100,00%	0	0,00%	3.598
Total	1.842.903		49.383		1.889.226

Fonte: Estatísticas do TSE

²⁷⁶ Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-mesarios/home?session=117575395508144>

²⁷⁷ Art. 9º, Resolução 23.669, TSE.

²⁷⁸ Valor aproximado em dólares americanos, com base na taxa de câmbio em vigor em 26 de janeiro de 2023.

²⁷⁹ Art. 1º, Portaria nº 399 de 2022, TSE.

²⁸⁰ Página 8, Manual do Mesário, TSE.

²⁸¹ Art. 35, inciso XIV, Código Eleitoral, Lei 4.737.

Tabela 7: Participação e ausência dos membros das mesas de voto no segundo turno

Lugar	Assistência	%	Ausência	%	Total
Brasil	1.841.538	97,96%	38.360	2,04%	1.879.898
Exterior	3.202	99,97%	1	0,03%	3.203
Total	1.844.740		38.361		1.883.101

Fonte: Estatísticas do TSE

Da mesma forma, o TSE disponibilizou três canais principais para a capacitação das e dos *Mesários*: presencial, nos cartórios; virtual pelo site de Educação a Distância do TSE e virtual pelo aplicativo de celular "*Mesário*". As e os mesários, por seus serviços prestados, têm direito a gozar de dois dias de licença de trabalho, após a apresentação do certificado de treinamento correspondente, o qual se obtinha apenas se as pessoas cursavam todos os módulos do treinamento e eram aprovadas nos testes que realizados em alguns módulos. Foram certificados um total de 1.702.270 mesárias e mesários (ver tabela 8).

Tabela 8: Membros de mesa certificados

Modalidade de capacitação	Primeiro turno	Segundo turno
App. Mesário	1.169.596	43.229
Portal de Ensino a Distância	84.811	11.057
Presencial (nos cartórios) ²⁸²	363.801	29.776
Total	1.618.208	84.062

Fonte: Secretaria de Gestão de Pessoas do TSE

Esses dados mostram que a plataforma mais utilizada foi o aplicativo para smartphone, o que destaca a importância de se ter recursos de treinamento acessíveis, práticos, eficazes e com ferramentas de autoavaliação.

O aplicativo *Mesário* ofereceu valor agregado aos usuários, pois além de conter o treinamento, possui outras ferramentas como: "checklist", que serve para as e os mesários acompanharem as principais atividades a serem realizadas durante o dia da eleição; "quiz", um exercício para testar os conhecimentos adquiridos na capacitação; "avisos", através dos quais, durante os dias eletivos, foram notificadas as atividades relevantes a realizar pelos membros de mesa; e outras ferramentas como consulta de locais de votação, emissão de certificados de treinamento e materiais básicos, como o *Manual do Mesário*.

²⁸² Dados preliminares, informados pelo TRE ao TSE.

Além disso, o TSE desenvolveu outros produtos de informação como: o *Canal do Mesário*, o Guia Rápido para Mesários, a Pasta para Missões de Observação Eleitoral, a Pasta de Instrução para Empregadores e Empregados, a Pasta Guia para Fiscalização nas Seções Eleitorais e o vídeo de treinamento para mesários.

No entanto, durante o primeiro turno, foram observados casos de seções eleitorais em que os membros das seções eleitorais nem sempre seguiam rigorosamente as diretrizes do procedimento de votação, o que levou a longas filas. Um dos fenômenos observados pela Missão foi que em algumas mesas de voto todos os eleitores eram obrigados a assinar o caderno de voto, quando esta disposição tinha sido estabelecida apenas para aqueles que não tinham dados biométricos registrados ou quando a sua impressão digital não podia ser validada. Também houve casos em que as e os mesários admitiram apenas um eleitor por vez na mesa receptora, em vez de começar a validar a identidade de um eleitor enquanto outro estava votando. Tais situações podem ter contribuído para a formação de filas e as longas esperas relatadas durante o primeiro turno.

Tendo em vista o segundo turno, o TSE lançou o treinamento dos mesários por meio dos três canais citados, reforçando processos específicos, como a assinatura do caderno de votação, a fim de agilizar o processo e evitar a formação de longas filas nas mesas receptoras de votos. Nesse sentido, a Missão destaca o reforço nos treinamentos, bem como os ajustes que foram feitos para melhorar o funcionamento das mesas receptoras.

9. Materiais eleitorais

A gestão dos materiais eleitorais, incluindo a urna eletrônica, é de responsabilidade dos TREs, que, de acordo com a realidade política, social, cultural, econômica, geográfica e de acessibilidade de cada território,²⁸³ determinam a logística para sua distribuição e coleta, com o apoio dos juízes eleitorais. Nesse sentido, o TSE apenas estabeleceu que a entrega e o recebimento do material eleitoral devem ser feitos entre juízes eleitorais e presidentes de seções eleitorais por meio de um protocolo que incluía a assinatura de quem recebe o material e a descrição do estado em que ele se encontra.²⁸⁴

Nesse sentido, por exemplo, a Missão pôde observar que o TRE-DF utilizava um registro por meio de recibos para entrega e recebimento de material eleitoral, além de utilizar a identificação por radiofrequência (RFID) para monitorar a saída dos pacotes eleitorais do centro de preparação das urnas para os armazéns de armazenamento e distribuição.

No entanto, o TSE realiza o controle sobre a alocação das urnas eletrônicas e seu local de funcionamento com base nas funcionalidades integradas à urna eletrônica, especificamente do Sistema de Gerenciamento de Dados, Aplicações e Interfaces (GEDAI), do Sistema de Gestão de Totalização (SisTot) e do Sistema de Monitoramento (SIMON), a partir da associação entre a urna física (preparação da urna no local de carregamento), a seção em que será instalada (correspondência

²⁸³ Conforme relatado pela Assessoria de Assuntos Internacionais do TSE em seu documento "Respostas às Recomendações da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas Eleições Municipais de 2020", uma recente investigação realizada pelo Tribunal mostrou que cada TRE e suas respectivas zonas atuam de forma adaptada às suas necessidades e particularidades locais, sem prejuízo da promoção do desenvolvimento de mecanismos de controle para futuras eleições (páginas 6 e 7).

²⁸⁴ Art. 99, parágrafo 2, Resolução 23.669.

esperada) e o Boletim de Urna (BU) gerado ao final da votação (correspondência real), que garante o controle da urna eletrônica e sua utilização na seção eleitoral a que se destina.

10. **Fiscalização das mesas de voto**

Os candidatos e candidatas, delegados e delegadas dos partidos e as e os fiscais partidários podem supervisionar a votação, contestar e protestar, oralmente ou por escrito, sobre a identidade de um eleitor ou sobre o voto em seções eleitorais. Cada partido ou federação de partidos poderá designar dois representantes para cada mesa de votação, que atuarão alternadamente, e que terão poderes para acompanhar a urna e todo o material da seção eleitoral para a qual foram designados do início ao fim da votação.²⁸⁵

O credenciamento dos fiscais cabe a cada um dos partidos, que só precisam informar aos juízes e juízas eleitorais os nomes das pessoas autorizadas a emitir as credenciais dos fiscais e delegados, podendo o TRE adotar um atendimento virtual para o envio dessas informações.²⁸⁶ Os prazos para comunicar esses nomes eram até 30 de setembro para o primeiro turno, e até 28 de outubro, para o segundo.

Embora os partidos tenham a principal gestão nessa área, não há estatísticas do TSE sobre a participação de fiscais nas mesas receptoras. No entanto, como a Missão mencionou em 2018, 2020 e no relatório preliminar de 2022, observou-se que a participação dos fiscais partidários, em termos gerais, é baixa.

11. **Voto no exterior**

As pessoas brasileiras no exterior podem votar na eleição presidencial. As eleições no exterior são organizadas pelo TRE-DF e para implantação em outros países há o apoio do Ministério das Relações Exteriores, por meio dos consulados e embaixadas do Brasil.²⁸⁷

Em anos eleitorais, os serviços de inscrição, transferência e revisão e/ou atualização de dados pessoais ou mudança de domicílio eleitoral só poderão ser solicitados até 150 dias antes da data da eleição.

Para se inscrever no exterior, é necessário apresentar – seja pessoalmente nas representações diplomáticas do Brasil ao redor do mundo, ou por meio do portal de autoatendimento ao eleitor do TSE – um documento oficial de identificação brasileiro (carteira de identidade, carteira profissional emitida por órgão criado por lei federal, certidão de nascimento ou casamento, passaporte, carteira de trabalho). Documentos que não contenham todos os dados necessários para a habilitação do interessado, como data de nascimento, filiação, local de nascimento e nacionalidade, entre outros, só serão aceitos se estiverem acompanhados de outro documento que permita a identificação da pessoa no cadastro. Da mesma forma, é solicitado comprovante de endereço ou declaração que manifeste sua residência no exterior.²⁸⁸

Durante as eleições gerais de 2022, mais de 697 mil registros eleitorais no exterior foram ultrapassados (ver tabela 9), atingindo seu máximo histórico desde sua primeira implementação, em 2014, quando foram registradas 354.184 pessoas, e 2018, com 500.727. Os três países com maior

²⁸⁵ Artigos 131 e 132, Código Eleitoral, Lei 4.737.

²⁸⁶ Art. 149, parágrafo 6, Resolução 23.669.

²⁸⁷ Artigos 225 a 233-A, Código Eleitoral, Lei 4.737.

²⁸⁸ Portal do TSE, Autoatendimento eleitoral, consultado em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/eleitor-no-externo/pre-atendimento-eleitoral-no-externo-titulo-net>

eleitorado fora do território brasileiro são Estados Unidos, Portugal e Japão, que juntos representam 49% dos eleitores no exterior. No entanto, segundo dados oficiais, estima-se que 4.215.800 brasileiros residam fora do país²⁸⁹, ou seja, ainda há um número significativo de cidadãos que, por diversos motivos, não foram cadastrados.

Tabela 9: Cadastro eleitoral no exterior

País	Eleitorado
Estados Unidos	182.986
Portugal	80.896
Japão	76.570
Canadá	39.085
Alemanha	36.085
Grã-Bretanha	34.498
Itália	33.037
Espanha	30.780
Suíça	24.274
França	22.629
Austrália	15.390
Argentina	12.746
Irlanda	11.946
Países Baixos	10.068
Outro	86.088
Total	697.078

Fonte: Estatísticas do TSE.

²⁸⁹ Ministério das Relações Exteriores, estudo disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/arquivos/ComunidadeBrasileira2020.pdf>

Por outro lado, a MOE/OEA constatou que o registro biométrico no exterior atinge apenas 18,6% (ver tabela 10), ante 75,8% das pessoas no território nacional²⁹⁰.

Tabela 10: Eleitorado no exterior com cadastro de dados biométricos 2022

Região	Eleitorado	Com biometria	%	Sem biometria	%
Exterior	697.078	129.612	18,59 %	567.466	81,41 %

Fonte: Estatísticas do TSE

Para montar uma seção eleitoral no exterior, é preciso haver pelo menos trinta eleitores inscritos.²⁹¹ Tendo em vista este processo eleitoral, foi estabelecida uma zona eleitoral no exterior, que inclui 467 locais de votação, 2.197 seções eleitorais e um total de 697.078 eleitores habilitados em 137 países.²⁹²

No exterior, as seções eleitorais agregadas foram 1.133 (51,57% do total de seções eleitorais no exterior). Como se pode ver na Tabela 11, a agregação das seções no estrangeiro faz com que o número médio de eleitores por mesa receptora de voto (ou seção principal) seja significativamente superior ao máximo de 400 eleitores, atingindo quase o dobro deste valor. Isso pode explicar, em parte, os atrasos na votação em algumas seções eleitorais durante o primeiro turno. Outros fatores, como o tipo de eleição e o fluxo efetivo de eleitores no dia da eleição, também desempenham um papel.

Tabela 11: Locais de votação no exterior com alta concentração de seções eleitorais agregadas

Local de votação	Seções Principais	Seções adicionadas	Eleitorado habilitado	Média de eleitores por seção principal
Assunção, Paraguai	3	3	2.206	735
Barcelona, Espanha	14	14	10.914	780
Beirute, Líbano	6	6	4.288	715
Bruxelas, Bélgica	5	5	3.684	736
Buenos Aires, Argentina	15	15	11.570	771
Estocolmo, Suécia	5	4	3.565	713
Faro, Portugal	7	9	5.525	789

²⁹⁰ Reporte “Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2022”, publicado pelo TSE (29/09/2022), pág. 31.

²⁹¹ Art. 65, Resolução 23.669.

²⁹² Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 em:

https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/f?p=1004:2:202199233473470:::P0_ABRANGENCIA,P0_PAIS,P0_REGIAO,P0_UF,P0_MU_NICIPPIO:Regi%C3%A3o,Exterior

Miami, Estados Unidos	56	57	40.189	717
Montreal, Canadá	11	11	8.157	741
Paris, França	29	28	22.629	780
Porto, Portugal	39	38	30.098	771
Washington D.C., EUA	20	30	14.073	703
Zurique, Suíça	19	18	13.735	722

Fonte: Estatísticas do TSE

A Missão observou que o cartório eleitoral do exterior, sediado em Brasília, por concentrar todos os países do mundo em uma única zona eleitoral, sofre sobrecarga de trabalho durante os processos eleitorais, especialmente durante os dias de eleição, já que estes começam às 8h na Nova Zelândia (GMT + 13 horas) e terminam às 17h nas cidades da costa leste dos Estados Unidos e Canadá (GMT – 8 horas). Considerando que a Zona Eleitoral do Exterior está sediada em Brasília (GMT - 3 horas), o dia da eleição para esses funcionários abrange um total de 30 horas ininterruptas, sem contar o tempo necessário para a realização das atividades após o fechamento das MRVs no exterior:

- A jornada eletiva no exterior começa na Nova Zelândia, às 16h, em Brasília, no dia anterior à jornada eletiva;
- A votação no exterior termina às 22h em Brasília, no dia da eleição, com MRVs da costa oeste dos Estados Unidos e Canadá.

Por outro lado, no exterior, em seções eleitorais com mais de 100 pessoas inscritas, são usadas urnas eletrônicas. Quando os eleitores cadastrados não atingem esse número, o voto é utilizado por meio de cédulas de papel²⁹³, que para as eleições gerais de 2022 aconteceram em 29 seções eleitorais distribuídas em 29 cidades.

Durante o primeiro turno, a Missão observou a votação no exterior, reportando em seu relatório preliminar que não havia urnas eletrônicas de contingência. Por meio de suas reuniões com a autoridade eleitoral, a MOE/OEA tomou conhecimento de que, ao contrário do que ocorre em território brasileiro, as urnas eletrônicas de contingência normalmente não são enviadas ao exterior. Por essa razão, se houvesse algum problema com a urna, ela tinha que ser votada por cédula de papel. Esta informação foi corroborada pelos observadores internacionais da MOE/OEA destacados em Washington D.C., Miami e Porto.

Tendo em vista o segundo turno, a Missão constatou positivamente que a Justiça Eleitoral decidiu, além de substituir 95 urnas eletrônicas que sofreram danos no primeiro turno, enviar 126 urnas de

²⁹³ Art. 65, Resolução 23.699.

contingência para o exterior (incluindo as cidades de Washington D.C., Miami e Porto).²⁹⁴ Da mesma forma, no segundo turno, 70 servidores da Justiça Eleitoral foram alocados em diferentes cidades do exterior para dar apoio logístico aos locais de votação e agilizar o fluxo de eleitores.²⁹⁵

12. Medidas de acessibilidade

A Justiça Eleitoral implementou diversos dispositivos com o objetivo de promover a participação das pessoas com deficiência nas diferentes etapas do processo eleitoral. Nesse sentido, foi implementada uma atenção prioritária nas mesas de voto para pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida, pessoas com mais de 60 anos, grávidas, pessoas a amamentar e pessoas com crianças pequenas.²⁹⁶ O eleitor também pôde contar com a ajuda de uma pessoa de sua confiança, que pôde acompanhá-lo até a cabine e até mesmo inserir os números na urna. A condição é que a presença do acompanhante seja essencial para que a votação ocorra e que a pessoa escolhida não esteja a serviço da Justiça Eleitoral, partido político ou coligação.²⁹⁷

Por outro lado, a Missão destaca a implementação de medidas relacionadas com as recomendações feitas em missões anteriores, como a incorporação de coordenadores de acessibilidade²⁹⁸, que foram apoio logístico aos juízes e juízas eleitorais, com a tarefa de verificar e assegurar, na medida do possível, que as condições de acessibilidade dos locais de voto eram adequadas e ajudar as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida no local de voto.²⁹⁹ Da mesma forma foi estabelecido, também em linha com a recomendação das MOE/OEA anteriores, que os TREs devem emitir orientações aos juízes para a escolha de locais de votação que garantam acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida.³⁰⁰

Todas as urnas eletrônicas foram preparadas para serem operadas por pessoas com deficiência visual. Além do sistema Braille e da identificação da tecla número cinco nos teclados, os TREs disponibilizam fones de ouvido nas seções acessíveis e onde há solicitação específica, para que eleitores cegos ou com deficiência visual recebam sinais sonoros da urna eletrônica indicando o número escolhido e o retorno do nome do candidato em voz.³⁰¹

As pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida podem solicitar, até 150 dias antes do dia da eleição, para votar em outra seção eleitoral ou local de votação diferente daquele em sua área eleitoral, para se deslocar a um local que melhor se adapte às suas necessidades. Para as eleições gerais de 2022, 14.001 pessoas com deficiência solicitaram sua transferência temporária por esse motivo.³⁰² O TSE classificou 156.296 seções eleitorais como acessíveis, do total de 472.075 seções

²⁹⁴ TRE-DF, comunicados da imprensa: <https://www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/eleicao-no-exterior-contara-com-novas-urnas-eletronicas-para-o-segundo-turno-1>; <https://www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tre-dara-carga-a-uma-urna-eletronica-para-ser-usada-por-eleitores-brasileiros-em-quito-equador>

²⁹⁵ TRE-DF, comunicados da imprensa: <https://www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/servidores-que-estiveram-em-missao-no-exterior-apresentam-relatorio-de-trabalho>

²⁹⁶ Art. 10, parágrafo 2, Resolução 23.669 do TSE.

²⁹⁷ Art. 118, Resolução 23.669 do TSE.

²⁹⁸ Chamada para coordenadores de acessibilidade do TRE-RN: <https://www.tre-rn.jus.br/eleitor/mesario/coordenadores-de-acessibilidade>

²⁹⁹ Art. 8º, parágrafo 2, Resolução 23.669 do TSE.

³⁰⁰ Art. 15, parágrafo 6, Resolução 23.669 do TSE.

³⁰¹ Art. 118, Resolução 23.669 do TSE.

³⁰² Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/matriz-eleitorado-tte?p16_tp_tte=Acessibilidade&session=211404183179715

eleitorais principais.³⁰³

Até 90 dias antes da eleição, os eleitores com deficiência que votaram em seções acessíveis puderam comunicar por escrito ao juiz eleitoral suas restrições e necessidades, para que o respectivo TRE possa fornecer, na medida do possível, os meios e recursos para facilitar seu voto. Da mesma forma, o aplicativo e-Título foi atualizado com o objetivo de melhorar a acessibilidade para pessoas com deficiência ou deficiência visual.

13. Observação eleitoral

A Justiça Eleitoral estabeleceu pela primeira vez, com vigência a partir do processo eleitoral de 2022, as diretrizes e procedimentos para a realização das Missões de Observação Eleitoral (MOE) nacionais e internacionais.³⁰⁴ Por meio de Resolução, o TSE regulamenta esse tipo de iniciativa e define as diretrizes e procedimentos para o monitoramento e avaliação das eleições, com ênfase nos critérios para credenciamento de missões e na exigência de imparcialidade das entidades participantes. De acordo com o que foi aprovado pela autoridade eleitoral, as MOE podem participar em todo o ciclo eleitoral. Para tanto, o TSE garante o acesso e as informações necessárias ao bom desenvolvimento de suas atividades.

A Missão pôde verificar que o treinamento dos membros das seções eleitorais incluía informações sobre a participação das MOE durante o dia da eleição, a fim de facilitar seu trabalho. Da mesma forma, o TSE³⁰⁵ mantém informações atualizadas sobre MOE em seu site, incluindo uma lista de MOE credenciadas e os relatórios enviados. Nesse sentido, a Missão destaca as medidas adotadas pela Justiça Eleitoral como um todo para motivar a participação de observadores nacionais e internacionais nesse processo eleitoral. Além disso, destaca-se a participação de observadores nacionais e diversos atores da sociedade civil na Comissão de Transparência Eleitoral das eleições gerais de 2022³⁰⁶.

14. Observações e recomendações

Capacitações

Um dos pontos a destacar no trabalho do órgão eleitoral é a capacitação dos mesários, que foi oferecida em três modalidades: presencial nos cartórios eleitorais, virtual por meio do site de Educação a Distância do TSE, e virtual por meio do aplicativo de celular "*Mesário*".

A Missão destaca que, tendo em vista o segundo turno, o TSE acrescentou diretrizes específicas ao conteúdo do treinamento a fim de agilizar o fluxo de votação. Em virtude desses esforços, e também por causa da redução de cargos eletivos, não foram observadas longas filas ou aglomerações de eleitores durante o segundo turno.

Cadastro eleitoral

Desde 2008, a Justiça Eleitoral promove a identificação biométrica com o objetivo de reforçar a segurança do processo eleitoral e evitar a falsificação de identidade do eleitor. Embora fosse esperado que 100% do eleitorado tivesse dados biométricos atualizados para as eleições gerais de 2022, devido

³⁰³ Estatísticas do TSE, acessado em 15 de janeiro de 2023 em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/se%C3%A7%C3%B5es?session=107903859567006>

³⁰⁴ Resolução 23.678 do TSE.

³⁰⁵ Informações disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/missoes-de-observacao-eleitoral>

³⁰⁶ Comissão de Transparência das Eleições. Imprensa TSE. Disponível em: <https://international.tse.jus.br/es/urna-electronica/cte-para-el-portal-en-espanol.pdf>

à pandemia de COVID-19, parte do plano de atualização teve que ser suspenso e novas metas foram redefinidas.

O TSE implementou outros mecanismos para a coleta de informações biométricas. Nesse sentido, a Missão destaca a iniciativa do TSE, por meio da cooperação interinstitucional, para a incorporação de 6.984.763 registros biométricos verificados nos cadernos eleitorais, cujos dados foram fornecidos por outras entidades com as quais o TSE firmou convênios.

Relativamente à revisão dos cadernos eleitorais, a MOE/OEA congratula as múltiplas medidas excepcionais adotadas pelas autoridades brasileiras, como a suspensão das revisões do registro relacionadas com a atualização biométrica, com o objetivo de priorizar o exercício do sufrágio cidadão nas eleições gerais de 2022. Esta medida é de natureza transitória, pelo que continua a ser necessário avançar na atualização dos cidadãos que por diferentes razões não realizaram este procedimento.

Na mesma linha, a MOE/OEA reconhece a decisão do TSE de suspender o cancelamento do título de eleitor em decorrência da não participação no processo eleitoral municipal de 2020³⁰⁷, em virtude de não prejudicar quem não foi às urnas no contexto da pandemia e maximizar a participação cidadã no pleito de 2022.

A este respeito, a Missão recomenda:

- Prosseguir os diversos esforços de atualização do cadastro biométrico, incluindo os métodos alternativos implementados, seja por meio de dados de outras instituições (desde que os dados atendam aos padrões de qualidade e segurança estabelecidos pela autoridade eleitoral) e/ou por meio de métodos tradicionais de coleta.
- Ampliar o programa de justiça eleitoral para atualização e coleta de dados, com especial atenção para a região sudeste do país, que abriga os estados com maior número de eleitores e com o menor percentual de registros de dados biométricos no território nacional³⁰⁸, bem como no exterior, onde atualmente está registrado o menor percentual de eleitores com dados biométricos capturados em geral.
- Desenvolver uma campanha ou mecanismo para informar os cidadãos para difundir os procedimentos a serem seguidos por aqueles que deveriam ter atualizado seu cadastro e não o fizeram, para que possam atualizar seus dados com tempo suficiente antes de futuras eleições.
- Divulgar ao público os canais para conhecer a situação eleitoral - uma vez terminado o período para justificar o voto para o segundo turno - a fim de promover a inclusão de cidadãos que não participaram das últimas eleições.

³⁰⁷ Resolução 23.689, do TSE.

³⁰⁸ Os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro têm o maior percentual de eleitores sem biometria (48,6%, 45,7% e 43,4%, respectivamente). Ver dados em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/eleitores?p0_regiao=SUDESTE&session=5423510551885

Voto no exterior

As pessoas brasileiras que moram no exterior podem votar na eleição presidencial. Para o processo eleitoral de 2022, foram instalados 467 locais de votação e 2.197 seções eleitorais fora do Brasil, mostrando um aumento constante desde sua primeira implementação, em 2014, quando havia 1.031 seções eleitorais, e em 2018, quando havia 1.970. No entanto, a MOE/OEA observou longas filas nos centros de votação no exterior no início dos dois dias do processo eleitoral de 2022.

Da mesma forma, a MOE/OEA pôde verificar que houve um aumento sustentado no registro de eleitores no exterior: de 354.184 pessoas que se inscreveram em 2014, para 500.727 em 2018 e 697.078 para o atual processo eleitoral³⁰⁹. No entanto, segundo dados oficiais, estima-se que 4.215.800 brasileiros residam no exterior³¹⁰, ou seja, ainda há um número significativo de cidadãos que, por diversos motivos, não foram cadastrados. Por outro lado, a MOE/OEA constatou que o registro biométrico no exterior atinge apenas 18,6% dos eleitores, contra 75,5% no território nacional³¹¹.

A MOE/OEA apurou que, tendo em vista 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 o número de urnas de contingência para 126. Da mesma forma, 70 funcionários do órgão eleitoral foram enviados ao exterior para apoiar o trabalho dos locais de votação que apresentaram longas filas e maior número de reclamações durante o primeiro turno³¹².

Em relação ao exposto, a Missão constatou que uma única pessoa atua como juiz ou juíza na gestão do processo eleitoral no exterior – atribuída a uma única zona eleitoral cujo escopo abrange 132 países. Devido aos diferentes fusos horários, o dia da votação e o monitoramento se estendem por mais de 30 horas ininterruptas.

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:

- Aumentar o número de centros de votação disponíveis, incluindo a disponibilização de locais adicionais para a sede consular.
- Explorar a possibilidade de reduzir o número de eleitores por seção eleitoral, a fim de agilizar o fluxo do processo de votação.
- Implementar uma ampla campanha de informação do TSE, 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 registro biométrico dos eleitores no estrangeiro.

³⁰⁹ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao>

³¹⁰ Ministério das Relações Exteriores, estudo disponível em:

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

³¹¹ Reporte “Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2022”, publicado pelo TSE (29/09/2022), pág. 31.

³¹² De acordo com o que afirmou o presidente do TSE em entrevista coletiva no dia 30 de outubro de 2022.

- Analisar a possibilidade de aumentar as zonas eleitorais para votação no exterior. Isso se deve ao seu extenso horário de funcionamento ininterrupto, bem como à carga de trabalho, tendo em vista o aumento sustentado do número de eleitores e o crescimento dos votos no exterior.

B - TECNOLOGIA ELEITORAL

1. Introdução

O Brasil tem uma longa história de inovação tecnológica eleitoral que hoje se reflete nas diversas ferramentas que permitem a organização de eleições em um país com um grande território e um eleitorado de mais de 156 milhões de pessoas. O processo de digitalização eleitoral iniciou-se com o registro eletrônico do eleitor, em 1985, e se estendeu com o início do projeto da urna eletrônica, em 1995, seu primeiro uso em 1996, e a substituição total do voto impresso pelo voto eletrônico, em 2000.

Embora o componente mais representativo da tecnologia eleitoral brasileira seja a urna eletrônica, que ocupa a parte central do modelo eletrônico de votação, o ecossistema de soluções tecnológicas possui inúmeros componentes adicionais, que atuam de forma integrada para: i) alcançar o funcionamento das urnas eletrônicas, a recuperação dos resultados, sua totalização e publicação; e ii) facilitar a prestação de contas e o acesso à informação para os diversos atores envolvidos no processo eleitoral e para a população em geral.

Antes das eleições, o contexto político eleitoral esteve marcado por um ambiente de enfrentamento e polarização política, centrado em fortes questionamentos sobre o sistema eletrônico de votação e acusações direcionadas à Justiça Eleitoral. Em razão desse contexto, o Tribunal Superior Eleitoral adotou diversas medidas que visam fortalecer a transparência do processo, convidando previamente uma ampla gama de atores oriundos de instituições do Estado, sociedade civil e academia, entre outros, para atuarem como órgãos fiscalizadores e participarem das atividades de elaboração e auditoria de ferramentas tecnológicas, durante e após o processo eleitoral. A MOE/OEA considera esses esforços como passos positivos, tanto para fortalecer a participação e a prestação de contas, quanto para reforçar a segurança dos sistemas. Esta última é de especial relevância considerando que a aceleração dos avanços tecnológicos atuais é acompanhada, por sua vez, pela evolução paralela de riscos e desafios, sobre os quais é essencial manter vigilância constante e medidas de prevenção eficazes.

Em seguida, este relatório apresenta o marco regulatório que rege os aspectos tecnológicos do processo eleitoral, bem como uma visão geral das características e componentes das urnas eletrônicas e uma descrição mais precisa das fases de configuração e inseminação das urnas em preparação para o dia da votação. Uma breve descrição do uso da biometria e outras ferramentas tecnológicas utilizadas para a gestão dos processos eleitorais também é abordada. Também apresenta as principais medidas adotadas para as eleições de 2022 em termos de tecnologia eleitoral, bem como observações e recomendações para futuros processos eleitorais.

2. Marco jurídico

O marco legal aplicável para as eleições de 2022 foi o seguinte:

- Constituição Federal de 1988
- Emenda Constitucional nº 111/2021
- Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)
- Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)

- Lei da Inelegibilidade (Lei Complementar n.º 64/1990)
- Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995)
- Lei 13.831/2019 que altera a Lei dos Partidos Políticos
- Lei 13.877/2019 que estabelece regras aplicadas às eleições

Além disso, a própria Constituição concede ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) o poder regulamentar de estabelecer dispositivos que devem ser considerados no curso da eleição. Particularmente na área de tecnologia eleitoral, aplicam-se as seguintes resoluções do TSE:

- TSE nº 23.674/2021 e 23.685/2022 que definem o calendário eleitoral de 2022;
- TSE nº 23.666/2020, que define o cronograma do Cadastro Eleitoral para as Eleições 2022;
- TSE nº 23.669/2021 e TSE nº 23.686/2021 que definem os atos gerais do processo eleitoral;
- TSE nº 23.673/2021, TSE nº 23.687/2022 e TSE nº 23.693/2022 que definem os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação;
- TSE nº 23.677/2021, que dispõe sobre sistemas eleitorais, totalização, divulgação de resultados, entre outros.

3. **Biometria**

A tecnologia eleitoral brasileira faz uso dos dados biométricos do eleitor, com o objetivo de reforçar a segurança do voto, enquanto a identificação do eleitor não está sujeita apenas à verificação documental. Cada eleitor deve autenticar sua identidade por meio do leitor de impressões digitais na urna para habilitar o procedimento de votação. A verificação biométrica é realizada por meio de impressões digitais armazenadas no Cadastro Eleitoral e coletadas por meio do Sistema Automatizado de Identificação Biométrica (ABIS). Quando as impressões digitais não são reconhecidas pela urna eletrônica após quatro tentativas, seja por falta de leitura ou falta de impressões digitais do eleitor, os membros da seção eleitoral, após verificarem a documentação de identificação do eleitor, podem liberar a urna com sua própria impressão digital.³¹³

Desde 2008, a Justiça Eleitoral promove a identificação biométrica do eleitorado com o objetivo de prevenir o roubo de identidade e, assim, fortalecer a segurança do processo eleitoral. Para estas eleições, 156.454.011 pessoas estavam inscritas para votar, das quais 118.151.926 (75,52%) tinham registro biométrico.³¹⁴

O Programa de Identificação Biométrica do TSE tinha como objetivo atingir 100% de registro até as eleições gerais de 2022, mas a coleta de dados biométricos precisou ser interrompida em 2020 devido à pandemia da COVID. Diante disso, o TSE firmou acordos de cooperação com outras instituições públicas e privadas que possuíam informações biométricas das pessoas, como os Institutos de Identificação e os Departamentos de Trânsito dos estados, para integrar esses dados em seus registros. Isso com o objetivo de avançar e atingir a meta de ter todos os eleitores cadastrados com dados biométricos para as eleições gerais de 2026.³¹⁵ Dessa forma, foram incluídos os registros

³¹³ TSE, Manual do Mesário 2022, pág. 12-16. Ver:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes/mesario/assets/arquivos/manual-do-mesario-2022-digital.pdf>

³¹⁴ Esta tabela inclui apenas os números sobre o cadastro biométrico para eleitores registrados em território brasileiro. A seção 11 do presente relatório complementa esta informação com a situação do registro biométrico no estrangeiro.

³¹⁵ Res. 23.659 de 2021 e 23.669 de 2021.

biométricos de 9.805.728 pessoas que não haviam sido coletadas pelo TSE para validação e, se for o caso, integração ao título de eleitor.³¹⁶

O processo de identificação biométrica também é usado durante o processamento do registro do eleitor para evitar ou detectar duplicidade no registro. As impressões digitais e fotografias coletadas dos eleitores são comparadas uma a uma com as já armazenadas no cadastro eleitoral por meio do Sistema Automatizado de Identificação Biométrica (ABIS).³¹⁷

4. A urna eletrônica

Desde 1996, quando foi usada pela primeira vez, a urna eletrônica já teve doze modelos (do modelo UE96 ao modelo UE 2015).³¹⁸ O modelo mais recente (UE 2020), desenvolvido em 2020, foi usado pela primeira vez no processo eleitoral de 2022. De acordo com as informações fornecidas pelo TSE, esse modelo tem uma capacidade de processamento 18 vezes maior que os modelos anteriores e o perímetro criptográfico ou limite de seu hardware de segurança foi certificado de acordo com as exigências da Infraestrutura Pública de Chaves Criptográficas (ICPBrasil).³¹⁹ Sua incorporação para as eleições municipais de 2020 não foi possível devido a atrasos nos processos de aquisição.³²⁰ Com a introdução do novo modelo UE 2020, todos os modelos com mais de 13 anos deixaram de ser utilizados.

Para esse processo eleitoral, foram utilizadas 577.125 urnas eletrônicas, das quais 224.999 correspondem ao novo modelo, ou seja, 39% do total (ver tabela 1). No entanto, os modelos anteriores continuarão a ser utilizados, incluindo o UE 2010 e o UE 2015,³²¹ que juntos representam 36% dos dispositivos utilizados.³²²

Tabela 1: Modelos de urnas eletrônicas utilizadas na eleição de 2022

Modelo	Quantidade	Porcentagem
UE 2020	224.999	39,0%
UE 2015	95.885	16,7%
UE 2013	30.142	5,2%
UE 2011	32.998	5,7%
UE 2010	111.567	19,3%
UE 2009	81.534	14,1%

³¹⁶ Comunicado da imprensa TSE disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-dispensara-novo-cadastramento-de-eleitores-quando-for-possivel-o-aproveitamento-de-dados-de-orgaos-parceiros?SearchableText=Bioex>

³¹⁷ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/identificacao-biometrica.html>

³¹⁸ Evolução técnica da urna eletrônica. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/evolucoes.html>

³¹⁹ Desenvolvimentos técnicos na urna eletrônica e no processo eleitoral: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/evolucoes.html>

³²⁰ Informações repassadas pela Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE.

³²¹ As especificações técnicas dos diferentes modelos de urnas eletrônicas podem ser consultadas em:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/informacoes-tecnicas.html>

³²² TSE, Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental. "Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2022", Outubro, 2022.

TOTAL	577.125	100%
--------------	----------------	-------------

Fonte: TSE

Debate sobre urna eletrônica

Antes da eleição, um intenso debate surgiu em torno da urna eletrônica. Nesse sentido, a Justiça Eleitoral implementou uma série de medidas (Plano de Ação para a Ampliação da Transparência do Processo Eleitoral³²³) com o objetivo de continuar fortalecendo a transparência e a segurança do processo eleitoral, e abriu novos espaços para que diferentes instituições e atores nacionais conheçam e fiscalizem os sistemas implementados pela Justiça Eleitoral.

A Comissão de Transparência das Eleições (CTE)³²⁴ foi uma das novidades desta eleição, espaço em que as instituições fiscalizadoras apresentaram propostas para ampliar a confiança no processo eleitoral, cujos detalhes se encontram na seção 7 deste anexo. Embora esse espaço tenha demonstrado capacidade de articulação com outras instituições e incorporação de melhorias, também demonstrou a existência de posições conflitantes.

O Presidente da República e candidato à reeleição, Jair Bolsonaro, foi enfático ao dar sua visão sobre o sistema de votação e apontar que o modelo atual não reúne condições técnicas para auditar cada voto. Ele também transmitiu queixas sobre a atuação da Justiça Eleitoral e sobre um suposto tratamento favorável ao seu concorrente.

Por outro lado, a Missão recebeu a preocupação da Direção Nacional do Partido dos Trabalhadores, que transmitiu à Missão sua inconformidade com a narrativa de fraude para gerar instabilidade no processo eleitoral. Da mesma forma, representantes de diversas facções políticas e atores da sociedade civil concordaram em sua discordância com as questões levantadas pelo Poder Executivo contra o sistema de votação e as instituições eleitorais.

Características da urna eletrônica

A urna eletrônica é um microcomputador de uso específico que desde seus primeiros modelos integra tela, teclados, terminais e uma unidade central de processamento (CPU) em um único dispositivo, conceito que vem sendo mantido ao longo dos diferentes desenhos e que vem sendo atualizado periodicamente, tanto em seus componentes de processamento de dados (software) quanto no desenho e modernização dos equipamentos (hardware).

³²³ TSE Brasil, Plano de Ação para a Ampliação da Transparência do Processo Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022> https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf

³²⁴ Em 8 de setembro de 2021, o TSE criou a Comissão de Transparência das Eleições (CTE). Decreto 578, do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-578-de-8-de-setembro-de-2021>

O modelo UE 2020, usado pela primeira vez em 2022, à semelhança dos modelos anteriores, inclui o terminal dos membros da mesa, com um leitor biométrico para permitir a identificação do eleitor através da impressão digital, e o terminal do eleitor, através do qual registram os seus votos. O UE 2020 opera de forma isolada, sem qualquer ligação a redes com ou sem fios, com um único cabo de alimentação e uma bateria de reserva.³²⁵

A urna UE 2020 foi apresentada publicamente pelo TSE em dezembro de 2021 e a partir dos primeiros meses de 2022 teve início sua fabricação. De acordo com o TSE, as principais melhorias da UE 2020 em relação ao modelo anterior (UE 2015) consistem em um processador mais rápido, uma bateria recarregável de fosfato de ferro de lítio (LiFePO4), dispositivos de armazenamento de *pen drive*, terminais gráficos para membros da mesa, teclado de eleitor aprimorado com fator de contato duplo para minimizar erros de digitação, bem como com melhores instrumentos de acessibilidade para eleitores com deficiência visual ou auditiva, que sintetizam melhor a voz e incluem a imagem na tela de um intérprete de Língua Brasileira de Sinais (LiBraS).³²⁶

Sistema de rastreabilidade de ativos RFID

As urnas incluem a possibilidade de rastreamento e controle de ativos por meio de tags detectáveis por meio da tecnologia de identificação por radiofrequência (RFID), como ilustrado na fotografia a seguir, na qual os ativos podem ser vistos transitando sob um arco de identificação RFID.

Figura 1: Sistema de controle de rastreabilidade RFID (colunas brancas com leitor)



Fonte: Fotografia tirada pela MOE/OEA

Terminais utilizados durante a votação eletrônica

³²⁵ TSE, "Guia da Urna", 2022.

³²⁶ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/confira-as-principais-mudancas-do-novo-modelo-de-urna-eletronica-a-ser-utilizado-nas-eleicoes-2022>

Em cada seção eleitoral de voto são instalados dois terminais, um gerido pelos mesários e outro onde os eleitores digitam o seu voto (ver Figura 2).

- **Terminal do mesário:** Por meio dele, o eleitor é autenticado (tem o leitor de impressões digitais) e a urna é habilitada para votar.
- **Terminal do eleitor:** é o dispositivo no qual o eleitor digita seu voto. Além disso, ao final da eleição, esse terminal emite o Boletim de Urna (BU) com os resultados obtidos por cada candidatura na seção eleitoral correspondente.

Figura 2: Terminais utilizados durante a votação eletrônica



Fonte: TSE

Componentes Eletrônicos de Urna

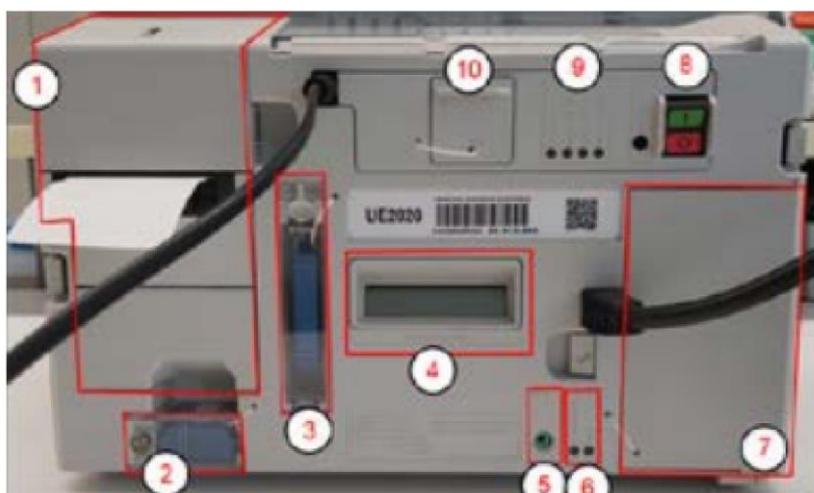
Além dos terminais utilizados na seção eleitoral, há uma variedade de componentes adicionais listados abaixo (ver Figura 3):

1. Módulo Impressor de Relatórios – MIR, que permite a impressão de produtos em papel do dia da eleição, como a *zerésima*³²⁷ e as urnas.
2. Dispositivo de Instalação, terminal do mesário e terminal do eleitor.
3. Dispositivo de Resultados, utilizado para gravar a mídia de armazenamento contendo os votos registrados na urna.
4. Tela do Módulo de Segurança Integrado – MSE, útil para apresentar mensagens referentes ao funcionamento do MSE.

³²⁷ A *zerésima* refere-se ao documento emitido antes da eleição para verificar se nenhum candidato recebeu votos antes do início do processo de votação.

5. Entrada para fone de ouvido, a fim de obter o som da urna através de fones de ouvido externos.
6. LEDs de segurança do MSE e LEDs de bateria do relógio da urna - RTC (Real Time Clock), utilizados como indicadores do funcionamento da urna.
7. Compartimento da Bateria Interna LFP – Lítio Ferro Fosfato, usado para acessar a bateria elétrica de reserva física para revisão, manutenção ou substituição.
8. Interruptor de conexão e desconexão, usado para ligar e desligar a urna.
9. LEDs de rede AC, de bateria externa, de bateria total e de bateria crítica, usados como indicadores do status e desempenho elétrico da urna.
10. Tampa de conexão externa da bateria, usada como acesso à conexão física da bateria.

Figura 3: Componentes da urna eletrônica



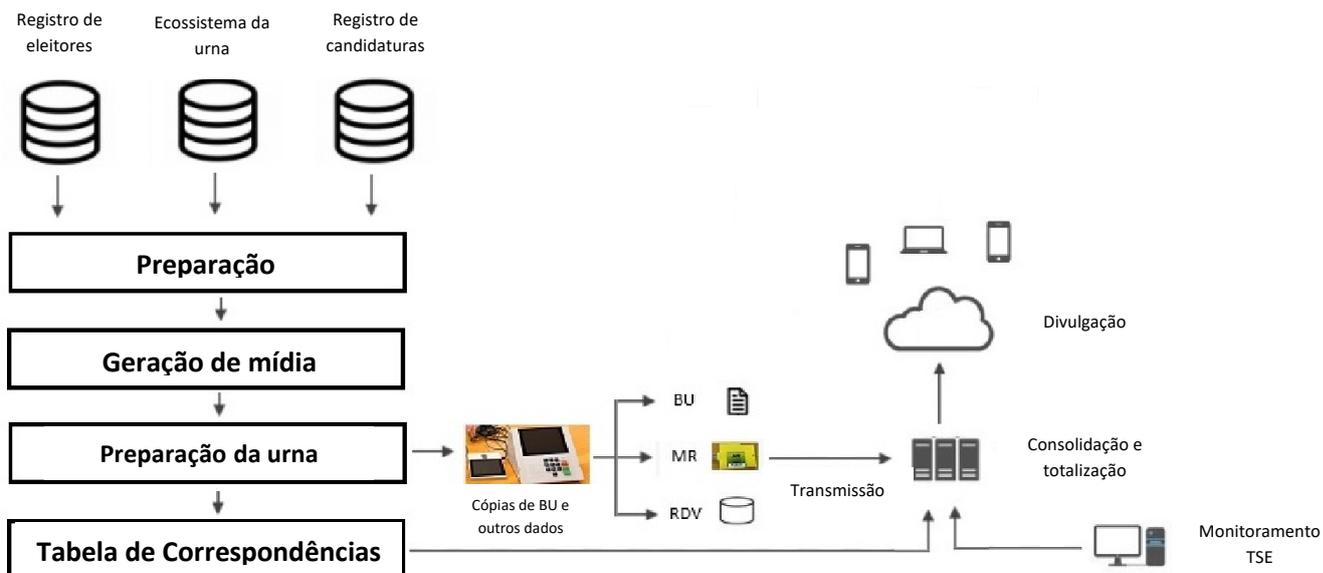
Fonte: TSE

5. Configuração e carregamento das urnas

As etapas de preparação da urna começam com bastante antecedência, como, por exemplo, um ano antes das eleições, os processos de abertura do código-fonte e o TPS (Teste Público de Segurança) foram realizados com a presença dos principais órgãos fiscalizadores.

Previamente à distribuição e operação das urnas eletrônicas, são desenvolvidos os procedimentos necessários para sua configuração e carregamento, por meio dos aplicativos desenvolvidos pelo TSE. Um mês antes das eleições, foram realizadas a assinatura digital e lacração dos sistemas, a geração de dispositivos de memória e a preparação das urnas. Esses processos foram realizados em eventos públicos abertos à fiscalização de autoridades e partidos políticos, bem como à observação eleitoral nacional e internacional. Os processos mais imediatos a eleição estão ilustrados no diagrama abaixo:

Figura 4: Diagrama geral do processo de carregamento e configuração da urna



Fonte: Elaboração própria Elaboração própria com base em informações fornecidas pelo TSE

A Missão pôde participar da preparação das urnas no TRE em Brasília, que ocorreu na semana anterior às eleições, e documentou as diferentes fases do processo:

Processo de geração de dados e aplicações

De acordo com as informações prestadas pelo TSE em reuniões com a MOE/OEA, todas as aplicações envolvidas nos processos de votação eletrônica (geração de dados, carga, digitação do voto, registro, transmissão, totalização e divulgação) são desenvolvidas e mantidas no próprio órgão sob a órbita da Diretoria de Desenvolvimento de Sistemas. Conforme estabelecido pela regulamentação³²⁸, seu código-fonte foi disponibilizado em ambiente controlado (previsto nas dependências do TSE) para verificação pública por aqueles que se cadastrarem para realizar essa tarefa e cumprirem os requisitos estabelecidos.³²⁹

Uma vez concluído o desenvolvimento dos aplicativos de votação, eles são assinados digitalmente para garantir sua autenticidade e integridade. Após essa assinatura, os aplicativos desenvolvidos podem ser verificados ou auditados. Para os mesmos fins, e com o objetivo de garantir a transparência, além da assinatura, são publicados os códigos de verificação (*hash*) dos aplicativos. Com eles, qualquer participante que acompanhe os eventos públicos correspondentes poderia verificar se os aplicativos instalados na urna não foram alterados desde a sua geração, de acordo com a última versão liberada para o processo eleitoral.³³⁰

Paralelamente aos aplicativos e dados que serão instalados nas urnas, são gerados outros tipos de informações que entram por diferentes canais e aplicativos. O cadastro eleitoral é gerado em um

³²⁸ Res.-TSE-nº 23.444. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015-2013-brasilia-2013-df>

³²⁹ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/entidades-fiscalizadoras.html>

³³⁰ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/oportunidades-de-auditoria-e-fiscalizacao.html>

sistema específico identificando cada eleitor com um número único de eleitor e com os dados biométricos que o TSE fornece. Outro sistema é responsável pelo registro e geração da oferta eleitoral: partidos políticos, cargos, candidatos de cada distrito e fotos. As urnas rodam o software desenvolvido pelo TSE em uma distribuição Linux (DISTRO), chamado UENUX, que é resultado de uma adaptação do Linux realizada pelo TSE.

Processo de carregamento do dispositivo de memória USB (carga da mídia)

Esse processo consiste em tarefas que visam obter e armazenar os aplicativos e dados necessários para configurar a urna. Para isso, cada TRE dispõe de um computador pessoal no qual baixa do TSE todos os arquivos correspondentes apenas ao distrito (sistemas de votação, sistemas operacionais, oferta eleitoral, eleitores, certificados digitais, códigos de verificação de *hash* e fotos de candidatos). Após o download, o operador seleciona o grupo de seções de eleição que serão gravadas no dispositivo de memória USB. Uma vez que as informações são registradas, elas são transportadas para a urna para executar o processo de transferência de dados.

Processo de inicialização da urna eletrônica

As urnas são fisicamente inicializadas nos TRE em primeira instância. De acordo com as observações da Missão, a distribuição das urnas entre os TRE é feita de forma que todos tenham pelo menos um modelo de cada urna, e um número proporcional aos eleitores de cada distrito. O processo de inicialização física consiste no upload dos certificados digitais emitidos pelo TSE. A urna possui um dispositivo criptográfico para validar a integridade de dados e programas. Para identificar exclusivamente as urnas, elas possuem um número registrado internamente que permite a identificação e associação dos dados gerados por cada urna durante o processo.

Processo de transferência de dados de e para urnas eletrônicas

Uma vez inicializadas as urnas com todas as informações necessárias para seu funcionamento no dia da eleição, elas são enviadas aos locais de coleta do TRE. Durante essa etapa, realizada nos dias que antecedem a eleição, os funcionários desses tribunais devem gerenciar três dispositivos de armazenamento. Um de carregamento, usado para transportar as informações do computador pessoal do TRE para a urna, e que contém os dados para inicializá-la. Um segundo dispositivo de gravação, sem dados prévios registrados, utilizado para armazenar as informações dos votos registrados durante o processo de votação, que serve como backup. E um terceiro dispositivo de transferência, que é o dispositivo usado para fechar a urna e onde todas as informações são consolidadas e depois transportadas para o computador designado para a transmissão dos resultados no final do dia. Este último dispositivo é conectado à urna devidamente lacrada com fita de segurança e só é retirado quando a urna é fechada.

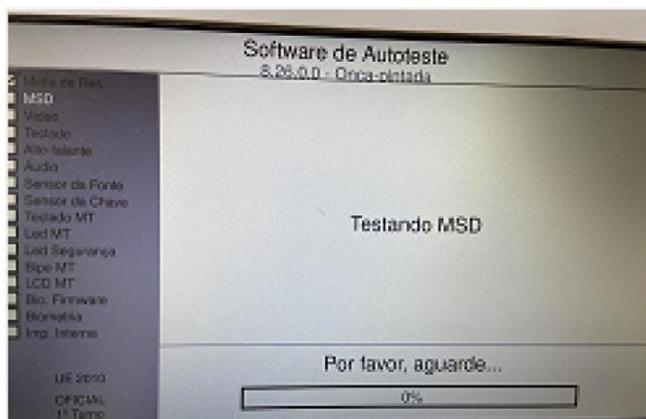
Figura 5: Dispositivos de armazenamento durante o processo de carregamento da urna (em verde)



Fonte: Fotografia tirada pela MOE/OEA

De acordo com as observações da Missão, o primeiro dispositivo de armazenamento é inserido na urna e dentro do mesmo se aloja uma certa quantidade de informações de eleitores e ofertas atribuídas a diferentes seções eleitorais, dependendo da seleção feita pelo operador na carga. Uma vez ligada, a urna inicia uma lista de verificação de segurança, que verifica os diferentes componentes internos da urna. Se essa verificação for bem-sucedida, todos os outros dispositivos serão iniciados; caso contrário, o processo de ignição é interrompido e o responsável é informado.

Figura 6: Execução do teste do componente da urna



Fonte: Fotografia tirada pela MOE/OEA

Uma vez que a urna tenha passado pela lista de verificação, o sistema acessa o dispositivo de armazenamento inserido e verifica sua autenticidade e integridade, após o que lê os dados. Em seguida, inicia-se o processo de carregamento dos programas e dados executáveis, para o qual o operador, funcionário do TRE, é solicitado a escolher uma das seções eleitorais da lista que é apresentada na tela. O operador escolhe a seção eleitoral que será instalada na urna e o sistema procede à transferência dos dados. Uma vez concluído o carregamento, a urna imprime um novo boletim informando o número de correspondência (o número único de identificação da urna). Quando esse processo é concluído, o dispositivo de armazenamento será removido e substituído pelo dispositivo de armazenamento de registro.

A urna é reiniciada e, ao final desse processo, executa o aplicativo de votação solicitando previamente a inserção da data e hora atuais (para isso, há um relógio no recinto que é usado como referência para unificar o tempo que é registrado). Essas informações serão usadas para viabilizar o início da votação, caso contrário a urna não estará disponível para uso.

A urna eletrônica não está conectada a nenhum tipo de rede pública ou privada de telecomunicações. Conforme descrito nos parágrafos anteriores, ele recebe o software e as informações necessárias para o processo de votação por meio de unidades de memória, registra os votos por meio da digitação no teclado pelos eleitores e emite a contagem tanto por meio de impressões em papel (BU) quanto em arquivos gravados com criptografia robusta em unidades de memória.

Para garantir que os dados só serão transmitidos quando estiverem completos e autênticos, pouco antes de iniciar a apuração dos votos, é verificada a assinatura digital dos arquivos e, por meio de um computador do TRE e de uma rede privada, eles são enviados aos servidores do TSE. Após o recebimento desses dados no TSE, a assinatura é verificada novamente. Esse método de controle, assim como os elementos da lista de verificação, permite garantir que o procedimento realizado corresponde ao planejado.

O controle tanto da inicialização e inseminação das urnas, bem como da extração, transmissão e recuperação dos resultados é alcançado graças a um ecossistema tecnológico que consiste nas seguintes aplicações:

- **Gerenciador de dados, aplicativos e interface com a urna eletrônica (Gedai-UE):** Sistema para geração, controle da distribuição e recepção das unidades de memória das urnas.
- **Sistema de Gestão de Totalização (SisTot):** Sistema que consolida e totaliza os resultados das eleições a partir dos arquivos processados pelo receptor dos arquivos das urnas.
- **JE-Connect:** Ferramenta que permite a transmissão do BU (boletim de urna) diretamente dos locais de votação, através de um canal privado, o que garante a agilidade da totalização.

Procedimentos de Contingência

Se houver algum problema com a urna eletrônica durante a votação, ou falhas operacionais cometidas por funcionários das seções eleitorais, a Justiça Eleitoral estabeleceu procedimentos de contingência para resolvê-lo. Em primeiro lugar, está prevista a substituição da urna eletrônica danificada, para a qual a Justiça Eleitoral planejou a utilização de 63.185 urnas de contingência (10,9%), localizadas conforme previsto por cada TRE para poder substituir equipamentos em qualquer seção eleitoral em tempo razoável. Caso seja impossível resolver todos os incidentes com urnas eletrônicas de contingência, se contempla a possibilidade de passar para o voto totalmente manual (utilizando cédulas e urnas convencionais) ou misto (parte eletrônica e manual).

6. Outras ferramentas tecnológicas

Além da urna eletrônica e seus componentes, o TSE conta com diversas ferramentas tecnológicas para gestão, acesso a informações e para operações eleitorais. Os principais estão listados abaixo:

- **Título-Net:** portal de gestão de autoatendimento eleitoral, que inclui o cadastro inicial como eleitor, a retificação de dados pessoais, a atualização do endereço, a apresentação de justificativas, a consulta da situação do processamento do título de eleitor ou sua regularização, a consulta do local de votação ou o pedido de transferência de endereço eleitoral, entre outros.³³¹
- **E-Título:** Aplicativo móvel (para iOS e Android) que dá acesso à versão digital do *Título de Eleitor* (documento de identificação do eleitor). O aplicativo conta com ferramentas inclusivas para pessoas com deficiência visual, baixa visibilidade ou daltonismo. Através do e-Título é possível acessar os seguintes serviços: consulta do local de votação, apresentação de justificativa eleitoral, consulta de sites de justificativa, emissão de recibos de pagamento de multas eleitorais e emissão de certidão de quitação e crimes eleitorais.
- **Sistema de requerimento de justificativa**³³²: sistema web que permite ao eleitor enviar documentação comprovando ausência às eleições por motivos justificados.
- **Parda**³³³: serviço web e aplicativo móvel (iOS e Android) que permite ao cidadão registrar denúncias de irregularidades eleitorais.
- **App Mesário:** que integra todo o conteúdo necessário para o treinamento daqueles que foram designados como membros das seções eleitorais.
- **Resultados-TSE:** Sistema (aplicativo web e mobile para iOS e Android) que permite consultar o andamento da consolidação de resultados e acesso aos BU na internet.
- **Boletim na Mão**³³⁴: aplicativo para celulares ou *tablets* desenvolvido pelo TSE que permite ler o QR code contido nas urnas impressas em cada seção eleitoral e, assim, acessar a cópia digital daquele boletim com os dados de totalização.

Da mesma forma, o TSE desenvolveu e disponibilizou à população uma série de ferramentas que, ao digitalizar processos e dados, facilitam o acesso às informações e a realização de diferentes procedimentos e procedimentos necessários para o funcionamento do processo eleitoral. A MOE/OEA destaca os avanços tecnológicos de ponta, fundamentais para que os eleitores tenham acesso fácil a informações sobre candidaturas, prestação de contas e perfis, situação de processos judiciais, entre outros. Entre as principais ferramentas estão: o sistema de estatísticas eleitorais do TSE,³³⁵ o portal unificado de consulta pública de estatísticas processuais do TSE³³⁶, que faz parte do sistema Processo Judicial Eletrônico (PJE), o portal de divulgação de candidaturas e contas³³⁷, que oferece informações sobre os candidatos que concorrem às diferentes dignidades, bem como dados sobre seus ativos e

³³¹ Ver: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/titulo-eleitoral/autoatendimento-eleitoral/autoatendimento-eleitoral-titulo-net> e <https://cad-app-titulonet.tse.jus.br/titulonet/novoRequerimento>

³³² Ver: <https://justifica.tse.jus.br/>

³³³ Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/aplicativos-da-justica-eleitoral/pardal>

³³⁴ Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/aplicativo-boletim-na-mao>

³³⁵ Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>

³³⁶ O Processo Judicial Eletrônico é um sistema desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça, em colaboração com os tribunais e a participação da OAB, para a digitalização do Poder Judiciário. O objetivo é implementar e consolidar um sistema de processo judicial eletrônico capaz de permitir a prática e o acompanhamento de atos processuais judiciais, independentemente da jurisdição (federal, estadual, militar, trabalhista, eleitoral) a que pertençam. Ver: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br> e <https://www.pje.jus.br/navegador/>

³³⁷ Ver: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>

canais de financiamento político; e o Canal do Mesário³³⁸, site que permite aos mesários gerenciar sua participação e até mesmo acessar plataformas virtuais de treinamento. Além disso, há outros esforços para aproveitar as novas tecnologias, como a transmissão ao vivo das plenárias do TSE pelo canal da instituição no YouTube³³⁹.

7. Medidas de segurança e transparência

Tendo em vista as eleições de 2022, o TSE implementou diversas medidas que visam fortalecer a transparência dos processos, convocando uma multiplicidade de atores e estabelecendo uma agenda de testes, provas e auditorias dos principais componentes tecnológicos.

Como uma das primeiras medidas adotadas, em setembro de 2021,³⁴⁰ o TSE instituiu a Comissão de Transparência das Eleições (CTE) com o objetivo de ampliar as informações sobre todas as etapas de preparação e condução das eleições e aumentar a participação de especialistas, entidades da sociedade civil e instituições públicas na fiscalização e auditoria do processo eleitoral. Essa Comissão é composta por especialistas em tecnologia e atores institucionais e sociais, incluindo representantes do Tribunal de Contas da União (TCU), do Congresso Nacional (com representantes das duas câmaras), da Polícia Federal, do Ministério Público Eleitoral, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e das Forças Armadas, além de instituições acadêmicas (Universidade Federal de Pernambuco, Universidade de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro) e diversas organizações da sociedade civil (Transparência Eleitoral Brasil, Open Knowledge Brasil, Associação Brasileira de Ciência Política, Projeto Integridade Eleitoral). Cabe ressaltar que a participação das Forças Armadas nas tarefas de fiscalização da eleição é inédita tanto no Brasil quanto no âmbito regional.³⁴¹

Ao mesmo tempo, no mesmo mês de 2021, o TSE criou o Observatório da Transparência Eleitoral (OTE), composto pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI); a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI); a Associação Nacional dos Defensores e Defensoras Públicos Federais (ANADEF); o Comitê Gestor da Internet (CGI); o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD); o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE); Transparência Eleitoral Brasil, e representantes de diversos partidos políticos.³⁴²

Desde sua criação, o mandato da Comissão contemplou sua atuação em duas etapas: na primeira, analisando o plano de ação do TSE para o processo eleitoral de 2022. Na segunda, acompanhando e supervisionando as fases de desenvolvimento dos sistemas utilizados durante o processo eleitoral, além de realizar uma auditoria do processo, por meio da qual emitiu pareceres e propôs ações

³³⁸ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes/mesario/index.html>

³³⁹ <https://www.youtube.com/tse>

³⁴⁰ Portaria 578/2021, disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Set/9/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-578-de-8-de-setembro-de-2021-institui-a-comissao-de-transparencia-das-eleicoes-cte-e-o-o>

³⁴¹ Ver Portaria 579/2021: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-579-de-8-de-setembro-de-2021>

³⁴² Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/comissao-de-transparencia-das-eleicoes-cte-fortaleceu-canal-de-dialogo-do-tse-com-a-sociedade>

adicionais para garantir maior confiança nos atores. A Comissão apresentou 44 sugestões e propostas (excluindo repetições), assim distribuídas:³⁴³

- 32 propostas (72,7% do total) foram total ou parcialmente aceitas
- 11 propostas (25% do total) serão estudadas para o próximo ciclo eleitoral (2023-2024)
- 1 proposta (2,2% do total) foi rejeitada

Com base nessas contribuições da CTE, a Justiça Eleitoral divulgou em fevereiro de 2022³⁴⁴ um Plano de Ação para a Ampliação da Transparência do Processo Eleitoral, que resume as seguintes principais medidas:

- 1) Criação e institucionalização da CTE e do OTE;
- 2) Ampliação do prazo para inspeção do código-fonte;
- 3) Aperfeiçoamento do Teste Público de Segurança;
- 4) Ampliação do acesso aos códigos-fonte para a comunidade acadêmica e especializada;
- 5) Ampliação da participação das entidades fiscalizadoras na cerimônia de preparação das urnas (por exemplo, verificando a integridade e autenticidade dos sistemas instalados);
- 6) Evolução dos Testes de Integridade das urnas eletrônicas (entre outras coisas, ampliando as amostras que são testadas; publicação de arquivos de Registro Digital de Votos (RDV) e registros das urnas para facilitar a verificação da contagem em cada urna);
- 7) Comparação pelos mesários dos BU impressos pela urna eletrônica com os arquivos publicados na internet pelo TSE;
- 8) Fortalecimento da comunicação institucional, disseminando informações por diversos canais e estabelecendo vínculos com diversas organizações (*fact-checkers*, plataformas, imprensa, influenciadores ou criadores de conteúdo, etc.).³⁴⁵

Por outro lado, para o processo eleitoral de 2022, o número de organizações que podem supervisionar o processo foi aumentado para mais de uma centena. De acordo com o regulamento,³⁴⁶ estão aptos a fiscalizar o processo os seguintes órgãos: partidos políticos, federações e coligações, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público, Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Sociedade Brasileira de Informática, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Tribunal de Contas da União (TCU), Forças Armadas, Confederação Nacional da Indústria, entidades privadas brasileiras sem fins lucrativos com destacada atuação na fiscalização e transparência da

³⁴³ Quadro resumo das sugestões recebidas no âmbito da Comissão de Transparência das Eleições (CTE): <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/quadro-resumo-das-contribuicoes>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

³⁴⁴ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/plano-de-acao-elaborado-pela-comissao-de-transparencia-deixara-as-eleicoes-ainda-mais-seguras>

³⁴⁵ Texto integral do Plano disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022>https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf

³⁴⁶ Art. 6º, Resolução 23.673/2021.

gestão pública e credenciadas pelo TSE, e departamentos de tecnologia da informação de universidades credenciadas pelo TSE.

Embora existam riscos inerentes a qualquer implementação do tipo de tecnologia eleitoral utilizada no Brasil, a Missão pôde observar que a equipe técnica do TSE tem desenvolvido atividades relacionadas ao gerenciamento desses riscos, tanto na fase pré quanto na pós-eleitoral. Nesse sentido, para a etapa pré-eleitoral, uma das medidas adotadas nesse processo foi estender o prazo de abertura dos códigos-fonte da urna eletrônica de 6 para 12 meses antes da eleição.³⁴⁷ Essa primeira etapa, em uma série de oportunidades de fiscalização abertas pelo TSE, consistiu na abertura de todos os códigos-fonte da urna eletrônica, incluindo o sistema operacional, bibliotecas, programas de criptografia, etc., bem como os sistemas utilizados na geração de unidades de memória USB para as urnas e os utilizados na transmissão, recepção e gerenciamento dos arquivos de totalização.³⁴⁸

Para tanto, a Justiça Eleitoral coloca à disposição dos órgãos de auditoria interessados, em sala segura, os sistemas que serão utilizados na eleição. As entidades podem então usar ferramentas automatizadas para auditar os códigos e solicitar informações e esclarecimentos sobre os sistemas. Caso encontrem algum incidente, devem comunicá-lo ao TSE, que tem que corrigi-lo e apresentar o ajuste feito.

Por outro lado, como acontece desde 2009, o TSE realizou o Teste Público de Segurança (TPS). O TPS é um evento que acontece onze meses antes das eleições e permite a revisão da tecnologia das urnas por especialistas de instituições de ensino superior e órgãos públicos a fim de identificar problemas e vulnerabilidades que possam ser resolvidos antes das eleições. Em 2021, entre os dias 22 e 27 de novembro, foi realizada a sexta edição do TPS, com prorrogação de mais um dia em relação ao inicialmente anunciado, a pedido de um grupo de pesquisadores.³⁴⁹

Durante o evento, o TSE disponibiliza as urnas eletrônicas e os sistemas que serão utilizados na votação para que ataques possam ser realizados em busca de possíveis fragilidades dos sistemas e verificar sua eficácia. Nesse sentido, qualquer cidadão brasileiro maior de 18 anos pode apresentar planos de ataque aos sistemas eletrônicos de votação. O TSE institui comissões com membros internos e externos para acompanhar os procedimentos, avaliá-los e aprovar quais serão executados. A Comissão de Avaliação é responsável pela padronização dos resultados obtidos e pela elaboração do relatório final. Esta Comissão é composta por: um representante indicado pelo Ministro Presidente; membros da comunidade acadêmica ou científica de reconhecido conhecimento na área da segurança informática; um representante do Ministério Público Federal; um representante da OAB, um representante do Congresso Nacional; um perito criminal federal da área de informática da Polícia Federal; engenheiro eletrônico ou de computação registrado e nomeado pelo Conselho de Engenharia e Agronomia; e um representante da Sociedade Brasileira de Informática.³⁵⁰

³⁴⁷ Ver: Evoluções técnicas na urna eletrônica e no processo eleitoral, ano 2022: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/evolucoes.html>

³⁴⁸ Ver as oportunidades de auditoria pré-eleitoral, disponíveis em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/oportunidades-de-auditoria-e-fiscalizacao.html>

³⁴⁹ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/> y <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/teste-publico-de-seguranca-e-prorrogado-por-mais-um-dia-a-pedido-de-grupo-de-investigadores>

³⁵⁰ Art. 10, Resolução TSE nº 23.444/2015.

Durante o primeiro semestre do ano eleitoral, é realizado o Teste de Confirmação do TPS, durante o qual é verificado se as possíveis vulnerabilidades identificadas durante o TPS foram corrigidas pelo TSE. Para este processo eleitoral, esta atividade decorreu entre 13 e 15 de maio de 2022.³⁵¹

Para o processo eleitoral de 2022, o TSE previu, por resolução de dezembro de 2021, a ampliação da participação das entidades fiscalizadoras na série de etapas de elaboração da tecnologia eleitoral.³⁵² Nesse contexto, um mês antes das eleições, ocorreram três fatos relevantes no processo de alistamento dos componentes tecnológicos do processo eleitoral, para os quais foram convocadas as entidades fiscalizadoras.³⁵³

- i. Assinatura digital e lacração dos sistemas pelo TSE, juntamente com o armazenamento de uma cópia na sala-cofre do TSE. Ao final da cerimônia, o TSE divulga na internet a lista de resumos digitais de todos os sistemas lacrados, por meio dos quais as pessoas interessadas podem verificar se o sistema que funciona na urna eletrônica no dia da votação é o mesmo lacrado e armazenado pelo TSE.
- ii. Geração de dispositivos de memória USB: evento público durante o qual são preparados os pendrives com os dados que serão carregados nas urnas eletrônicas: partidos políticos, federações, coligações, cadastro, seções eleitorais, candidaturas, sistemas utilizados na urna para auditoria, votação e apuração, entre outros.
- iii. Preparação das urnas: cerimônia pública durante a qual os dispositivos de memória gerados são conectados às urnas eletrônicas para carregar os dados e sistemas que permitirão a votação. Após o carregamento, as urnas são lacradas e prontas para uso no dia da eleição.³⁵⁴

Por fim, às vésperas do dia da eleição, as entidades auditoras são acionadas para verificar a integridade e autenticidade dos sistemas de transmissão de dados utilizados na totalização, envio, transporte e recebimento dos BUs. A verificação é realizada comparando os resumos digitais que estão sendo instalados com os publicados pelo TSE após a cerimônia de assinatura digital e lacração dos sistemas.

As auditorias e testes realizados durante e após o dia da eleição abordaram, entre outros elementos, os seguintes: a identificação biométrica dos eleitores, a geração e registro em cada urna do registro de eventos e transações, o Registro Digital de Votos³⁵⁵; e a tabela de correspondência (controle) com a relação de cessão das urnas eletrônicas às seções eleitorais e sua respectiva substituição.

³⁵¹ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/#edicao-2021>

³⁵² Art. 5º, da Resolução 23.673, de 14 de dezembro de 2021.

³⁵³ Ver as oportunidades de auditoria pré-eleitoral, disponíveis em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/opportunidades-de-auditoria-e-fiscalizacao.html>

³⁵⁴ Para mais informações sobre os procedimentos ii e iii, ver seção 5 do presente anexo.

³⁵⁵ O RDV foi criado pela Lei 10.740 de 2003, que modifica o artigo 59 da Lei 9.504 de 1997. De acordo com o artigo 1º da nova normativa, a urna eletrônica terá recursos que, por meio de assinatura eletrônica, permitirão o registro de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, resguardando o anonimato do eleitor. Ao final da eleição, a urna eletrônica seguirá para a assinatura digital do arquivo de votação, com a aplicação do registro de ponto, de modo a impedir a substituição de votos e a alteração dos registros dos dados de início e fim da votação.

Além disso, o TSE estabeleceu para a consolidação, totalização e disseminação dos resultados uma infraestrutura baseada em servidores espelho "on premises", além de mecanismos de contingência na nuvem, segurança física (controle de acesso a data centers e outros locais sensíveis), plano de recuperação de desastres, e robustez de disseminação de resultados na web com base em Content Delivery Networks (Cloudfront, AWS). A Missão também pôde verificar que o Tribunal possui uma sala equipada como Central de Monitoramento, que visualiza a situação das telecomunicações, sistemas e servidores, bancos de dados, a situação de segurança física e de fornecimento de energia, entre outros.

8. Resultados dos exercícios de auditoria e revisão

Conforme noticiado pelo TSE, tanto a abertura do código-fonte quanto o TPS foram bem-sucedidos, tendo registrado para o TPS a execução de 22 planos de ataque com a participação de 26 pesquisadores.³⁵⁶ Em cinco desses testes, incidentes foram identificados e as e os pesquisadores responsáveis fizeram sugestões de melhorias para resolvê-los.³⁵⁷ O processo do TPS foi concluído em maio de 2022 com o Teste de Confirmação, uma chamada para que os pesquisadores verificassem se o TSE havia feito os ajustes sugeridos durante os testes para reforçar a segurança dos sistemas.³⁵⁸

Além disso, no âmbito das atividades do CTE, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e a Universidade de São Paulo (USP) realizaram seus próprios testes. A USP realizou uma revisão do código-fonte da urna eletrônica e concluiu que "tendo passado por esse conjunto de testes sem que qualquer vulnerabilidade ou falha tenha sido identificada, pode-se inferir que a urna eletrônica modelo 2020 preserva todas as proteções existentes nos modelos anteriores das urnas eletrônicas dotadas de hardware de segurança, criando assim um cenário similar de resistência a ataques".³⁵⁹ Apesar disso, a academia apontou que há oportunidades de melhorias a longo prazo, como as relacionadas à qualidade do código do aplicativo e aos testes manuais e automatizados. Na mesma linha, a USP sugeriu considerar a refatoração do código, a fim de reduzir complexidades desnecessárias.

A Universidade Estadual de Campinas, por sua vez, realizou quatro avaliações:

- O processo de votação paralela do Teste de Integridade Pública
- O algoritmo usado para armazenar votos no Registro Digital de Votos (RDV)
- O aplicativo "Vota", que controla a urna eletrônica
- O uso de rotinas criptográficas

³⁵⁶ Relatório Técnico de Avaliação Geral do TPS 2021. Disponível em:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/arquivos/2021/tps-2021-relatorio-tecnico-de-avaliacao-geral.pdf>

³⁵⁷ Ver: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/justica/noticia/2021-11/tse-revela-los-resultados-de-la-prueba-de-seguridad-de-la-maquina-de-votacion-electronica>

³⁵⁸ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-encerra-etapa-de-confirmacao-do-teste-publico-de-seguranca-2021>

³⁵⁹ Relatório de Testes de Segurança UE 2020. Resumo Executivo, Laboratório de Arquitetura e Redes de Computadores (LARC) da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (EP-USP). Disponível em:

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resumo-executivo/@@download/file/USP%20-%20Relato%CC%81rio%20UE2020%20-%20v.1.0%20-%20Resumo%20Executivo.pdf

Suas conclusões estabelecem que "dentre os tópicos examinados, que consideramos sensíveis, nada foi encontrado que possa colocar em dúvida a integridade e confiabilidade do código-fonte da urna eletrônica brasileira".³⁶⁰ Além disso, observou-se que seria útil para futuras revisões ter mais tempo e funcionalidades para uma avaliação ainda mais completa.

A urna UE 2020 não foi incluída no processo TPS, pois foi fabricada em fevereiro de 2022. Posteriormente, foi firmado convênio para que a Universidade de São Paulo (USP) realizasse os testes correspondentes a esse modelo de urna no âmbito das atividades do CTE. De acordo com o relatório do Laboratório de Arquitetura e Redes de Computadores (LARC) da USP, publicado em agosto de 2022, foram identificados alguns pontos de atenção sem impacto na funcionalidade, mas não foram encontradas vulnerabilidades na segurança da UE 2020.³⁶¹

Teste Público de Integridade (TPI)

Por outro lado, durante o dia da eleição, foi realizado o chamado Teste Público de Integridade (TPI), antes chamado de votação paralela ou auditoria do dia da eleição. Trata-se da realização uma votação paralela à votação oficial, cujo objetivo é verificar se o voto digitado em uma equipe é exatamente o mesmo que é contado no boletim de urna (BU). Na véspera da eleição, foram sorteadas seções eleitorais cujas urnas foram retiradas dos locais de votação e levadas ao TRE. Lá, no dia da eleição e durante o horário de votação, os votos pré-preenchidos com os dígitos de todos os candidatos eram inseridos nas urnas selecionadas, para demonstrar que todos os nomes eram passíveis de serem votados. Todo o processo de votação paralela foi filmado e conduzido na presença de uma auditoria externa, bem como de entidades fiscalizadoras, imprensa e outras partes interessadas.³⁶²

A Missão constatou que, como a OEA havia recomendado em ocasiões anteriores, o TSE decidiu aumentar de 100 para 641 o número de urnas a serem examinadas. Esse aumento no tamanho da amostra foi implementado a partir da primeira rodada, em 2 de outubro.

Em resposta a uma proposta das Forças Armadas, o TSE decidiu realizar um experimento piloto em 58 das urnas selecionadas para o teste, no qual foi verificado o componente biométrico. Durante o dia da eleição, a MOE/OEA teve a oportunidade de observar o desenvolvimento do TPI em Brasília, incluindo o uso da biometria, e pôde verificar que o mesmo transcorreu com normalidade.

Durante a sessão plenária do TSE no dia 6 de outubro de 2022, o presidente do órgão informou que nas 641 urnas que foram testadas no âmbito do primeiro turno, foi observada uma correspondência de 100% entre os votos digitados e os registrados em papel. Além disso, informou que 58 seções eleitorais (localizadas em 19 estados e no Distrito Federal) foram selecionadas para o projeto-piloto de teste de integridade com biometria, no qual participaram 12,9% e 17,4% dos eleitores aptos a votar

³⁶⁰ *Cooperação Unicamp-TSE para Inspeção do código-fonte da Urna Eletrônica, Universidade Estadual de Campinas*, Agosto, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/relatorio-unicamp>

³⁶¹ *Relatório de Testes de Segurança UE2020, LARC-PCS-EPUSP-TSE*. Agosto, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/resumo-executivo>

³⁶² Oportunidades de auditoria e fiscalização. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/opportunidades-de-auditoria-e-fiscalizacao.html>

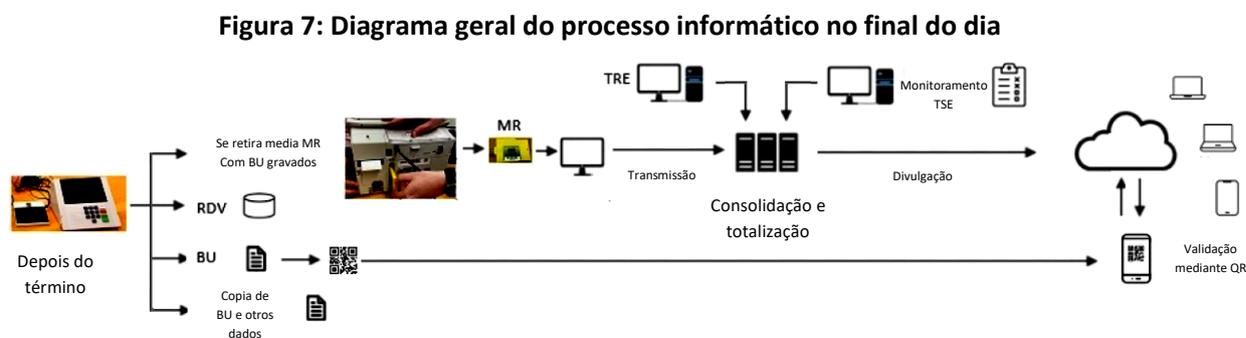
nestas seções, para o primeiro e segundo turnos, respectivamente.³⁶³ De acordo com o que foi afirmado pelo Tribunal, nenhum incidente foi encontrado³⁶⁴.

9. Totalização e divulgação dos resultados eleitorais

Durante os dias eleitorais de 2 e 30 de outubro, a Missão pôde observar a evolução da votação desde o início, incluindo a instalação de seções eleitorais, a impressão da *zerésima*, o fluxo de eleitores, o fechamento da votação e a impressão física e publicação dos BUs. Nos dois dias, a partir das 17h, a Missão esteve presente na Sala de Totalização do TSE observando o processo de recepção, totalização e divulgação dos resultados.

É importante destacar que, para o processo eleitoral de 2022, pela primeira vez, o TSE decidiu que o horário de votação em todo o país seguiria o fuso horário de Brasília (8h às 17h da capital), tanto no primeiro quanto no segundo turno.³⁶⁵ Dessa forma, o desenvolvimento do dia da eleição foi unificado em nível nacional, com o objetivo de que o fechamento fosse simultâneo e isso permitisse a totalização conjunta dos resultados e uma divulgação mais rápida dos mesmos. Em eleições passadas, o TSE aguardava a conclusão da votação nas diferentes regiões antes de divulgar os resultados, para que todos os eleitores pudessem exercer seu sufrágio sem a influência de dados parciais. Isso efetivamente se traduziu em uma totalização e divulgação dos resultados mais rápida, tendo concluído o processamento por volta da 01h (do dia seguinte) no primeiro turno e às 22h no segundo turno.

Concluída a votação, inicia-se o processo de obtenção dos resultados individuais da urna, por meio da impressão do BU e da geração de arquivos e dispositivos de memória, conforme ilustrado na Figura 7.



Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pelo TSE

Resultados gerados pela urna eletrônica

³⁶³ TES. Relatório de Gestão 2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Abril/transparencia-relatorio-de-gestao-2022-do-tse-pode-ser-consultado-na-internet>

³⁶⁴ 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-das-urnas>

³⁶⁵ Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/09/29/votacao-seguira-o-horario-de-brasilia-em-todo-o-pais>

Após o encerramento da votação, os seguintes arquivos, assinados digitalmente, são registrados nos dispositivos de armazenamento de dados USB conectados à urna eletrônica:

1. Boletim da Urna
2. Registro Digital do Voto (RDV)
3. Eleitores infratores
4. Justificativas eleitorais
5. Registro de eventos (log)

O RDV inclui as informações dos votos e possibilita recuperá-los para apuração eletrônica a qualquer momento. Quando os votos são digitados, eles são registrados aleatoriamente na urna eletrônica, o que impede a vinculação entre o voto e o eleitor, para proteger o sigilo do voto. O arquivo é assinado digitalmente e é feito backup com um backup na urna³⁶⁶.

Cada local de votação possui uma sala para a recepção de dispositivos de memória USB com os resultados de cada urna eletrônica naquele centro. Antes do início da recepção dos dispositivos de memória USB, verifica-se publicamente que eles foram atribuídos ao local de votação correspondente e que os sistemas que processam os resultados não têm informações registradas.

Encerrada a votação (incluindo a impressão dos BUs com o resultado da eleição) e realizado o processo de fechamento na urna eletrônica, o presidente da seção eleitoral ou algum outro membro da mesma³⁶⁷ procede à retirada do dispositivo USB da urna eletrônica e, em seguida, leva-o para a sala onde está localizado o computador conectado à rede do TSE, que transmite os dados. Caso não tenha equipamento, rede ou algum problema técnico na rede do estabelecimento, se procede de acordo com o protocolo de contingência, que consiste em deslocar-se para um local próximo.³⁶⁸

No momento do recebimento dos aparelhos USB, um operador designado pelo TRE passa a especificar a seção eleitoral que está sendo recebida e que será transmitida. Após a seleção, o aplicativo exibe uma tela solicitando que o usuário insira o USB. Uma vez que o operador TRE registra o USB, o sistema detecta automaticamente o dispositivo e inicia o processo de validação da autenticidade e integridade dos dados nele contidos, procedendo imediatamente à sua incorporação ao banco de dados.

Vários serviços estão envolvidos na transmissão de dados para o centro de computação central:

- **Transportador:** responsável pela transmissão dos dados, verifica a integridade dos arquivos carregados e os transmite ao servidor receptor.
- **RecArquivos:** recebe os arquivos transmitidos pelo serviço Transporter, verifica sua integridade e, em seguida, passa a salvá-los no banco de dados.
- **SisTot:** responsável pela soma dos boletins em um intervalo de tempo proporcional às urnas recebidas.

³⁶⁶ Comunicação do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Julho/registro-digital-do-voto-permite-recontagem-e-amplia-transparencia-do-processo-eleitoral>

³⁶⁷ Ver: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes/mesario/assets/arquivos/manual-do-mesario-2022-digital.pdf>

³⁶⁸ TSE. Infografia Visão Sistêmica das Eleições 2022.

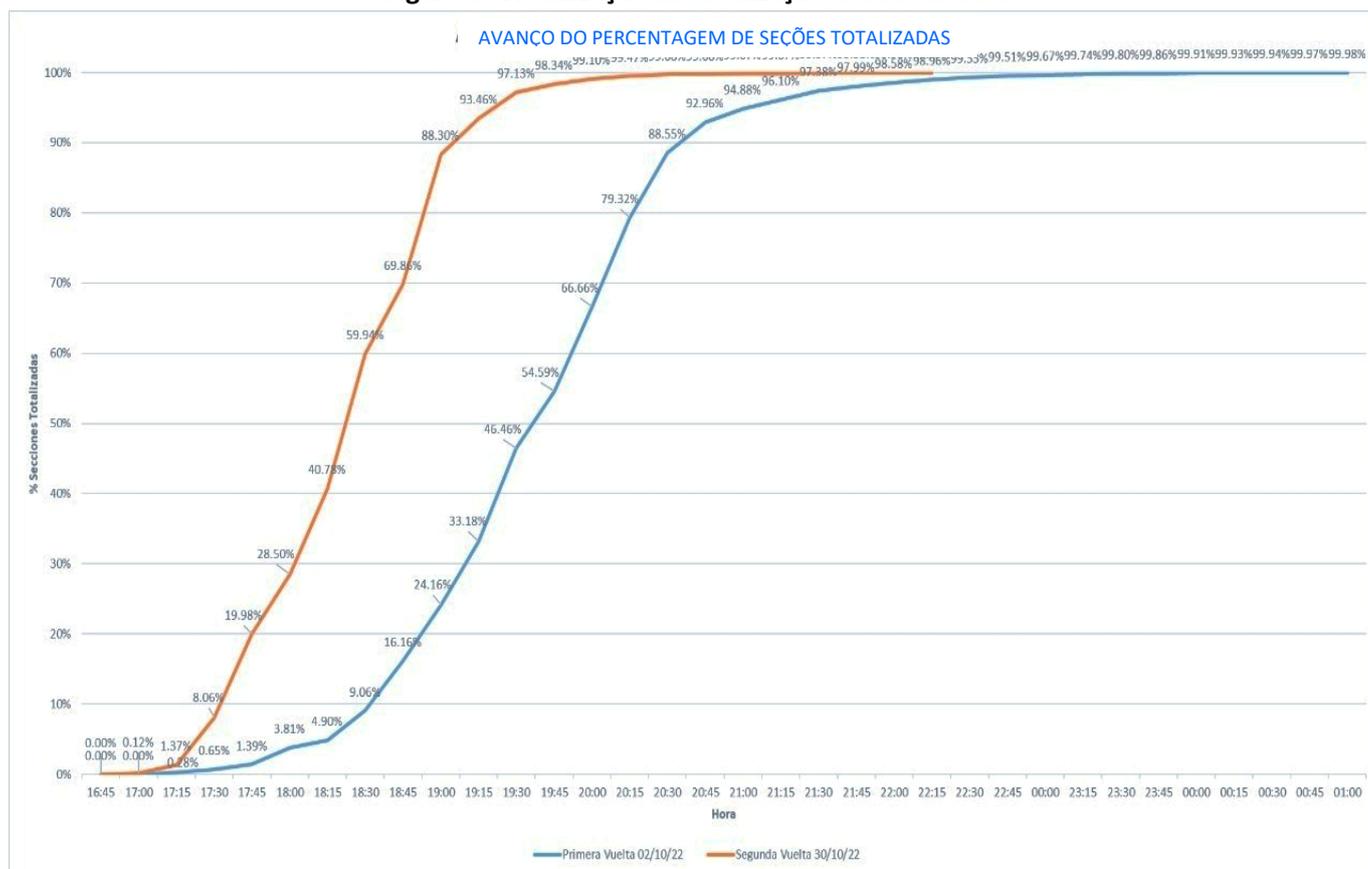
É importante mencionar que, em termos de preservação e guarda de dados, os meios de armazenamento utilizados, bem como as cópias de segurança, são identificados e preservados em condições adequadas de identificação, armazenamento e segurança, garantindo sua disponibilidade até a conclusão definitiva do processo eleitoral.

Uma vez transmitidos os resultados de cada seção eleitoral, o processo de totalização dos resultados é realizado de forma centralizada no Centro de Dados do TSE à medida que são recebidos, e inicia-se a divulgação pública dos resultados.

Em relação ao fluxo de divulgação dos resultados, no caso do primeiro turno, observou-se que o processo teve início por volta das 17h e se manteve com avanço estático de 99,98% por volta da 1h do dia 3 de outubro. 100% das seções eleitorais foram alcançadas no dia 4 de outubro, às 10h27. No segundo turno, o processo foi mais ágil e o avanço de 99,98% foi alcançado por volta das 22h. A totalização de 100% dos trechos foi atingida no dia 31 de outubro às 00:18hs.

A Figura 8 ilustra a taxa de totalização dos resultados nas duas eleições, em 2 e 30 de outubro, respectivamente.

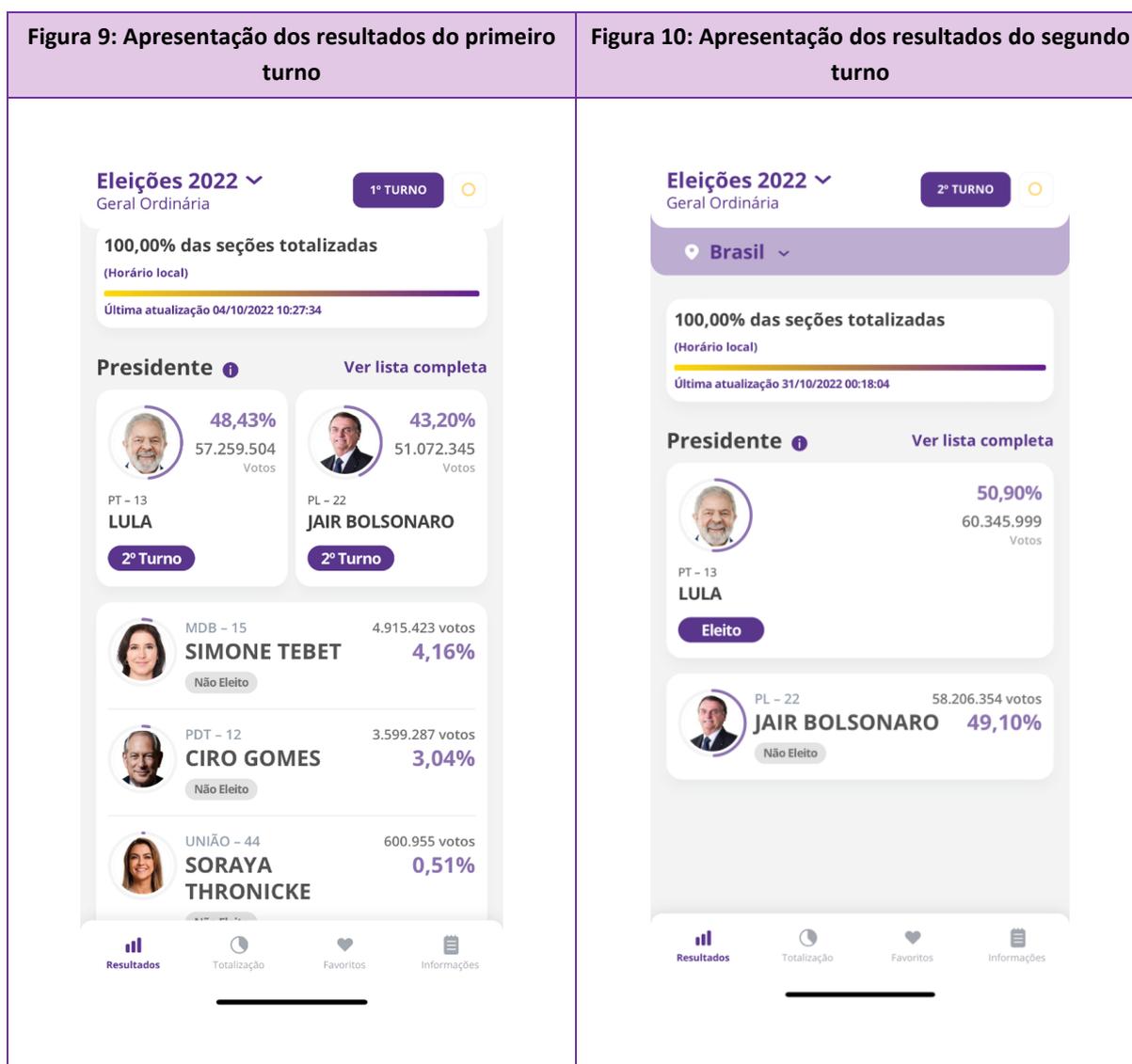
Figura 8: Visualização da totalização dos resultados



Fonte: Elaboração própria com base nas estatísticas do TSE de 02/10/2022 e 30/10/2022 - <https://resultados.tse.jus.br>

Os resultados das eleições foram apresentados ao público online através do <https://resultados.tse.jus.br> URL e através da aplicação *Resultados* disponível para dispositivos Android e iOS.

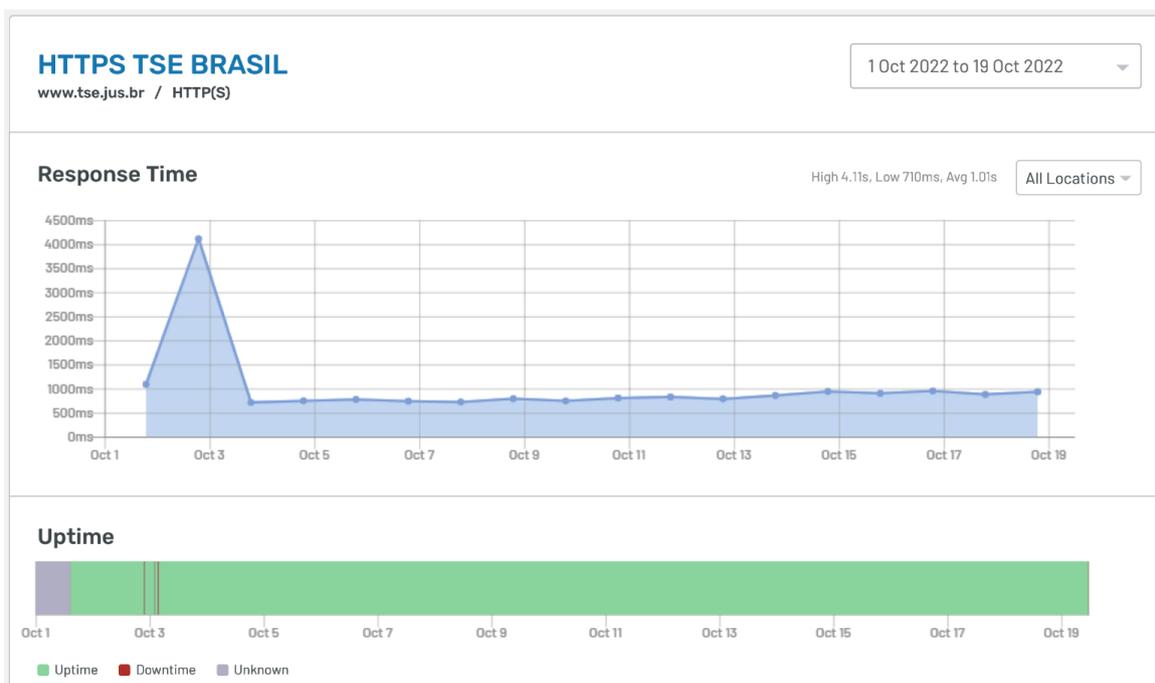
As figuras 9 e 10 ilustram a apresentação inicial dos resultados da eleição presidencial em ambos os turnos.



Fonte: Aplicativo móvel iOS "Resultados" do TSE, versão 6.1.3

A Missão acompanhou o comportamento e a capacidade de resposta do principal portal do TSE por meio do qual os resultados foram divulgados. A Figura 11 apresenta os tempos de resposta no período de 2 a 18 de outubro de 2022. Comportamento ágil e estável pode ser visto nos dias seguintes ao primeiro turno da eleição, e um aumento lógico no tempo de resposta pública de cerca de 4 segundos nos momentos mais críticos da consulta pela internet. De acordo com o que foi observado, o site teve um processo de publicação efetivo em 99,87% das vezes no período observado. Quanto aos aplicativos Android e iOS, de acordo com o observado pela MOE/OEA, seu comportamento foi eficiente e estável.

Figura 11: Tempos de resposta no portal de resultados do TSE



Fonte: OEA MOE/OEA Monitoramento através de uptime.com

Tanto a divulgação via web quanto por meio de aplicativos móveis incluiu os resultados dos cinco cargos a serem eleitos no primeiro turno: presidente e vice-presidente, deputados federais, senadores, deputados estaduais e governadores e vice-governadores, além do nível de agregação nacional, estadual, municipal e eleitoral, e até consultas em nível de urna eletrônica. No caso desse último nível de desagregação, o TSE estabelece que, em até três dias após a eleição, deve publicar em seu site: o BU, o Registro Digital de Votação e o log da urna (ou registro de eventos).

No processo de 2022, pela primeira vez, os Bus foram disponibilizados ao mesmo tempo em que foram transmitidos e recebidos pelo TSE. Essa mudança foi uma das medidas que a autoridade eleitoral determinou para dar maior confiança na noite da eleição. A Missão observou o desenvolvimento dessa prática e constatou que os BUs eram carregados à medida que chegavam. No entanto, também constatou que, em momentos de maior carga de informações, a disponibilidade para ver os BUs publicamente levava aproximadamente 30 minutos. Os arquivos de dados que alimentam o Sistema de Gestão de Agregação (SisTot) permanecem disponíveis tanto para consulta no momento da eleição, quanto para uso em futuras auditorias. Além disso, como observado em seções anteriores deste relatório, cada BU impresso e divulgado em cada seção eleitoral contém um código QR que permite a captura rápida dos dados, facilitando qualquer comparação com os resultados publicados da seção eleitoral.

Verificação dos processos de transmissão, agregação e divulgação dos resultados

A publicação dos três tipos de arquivos citados acima (BUs, RDV e logs) permite auditar os resultados e o funcionamento das urnas em todo o país. A partir dos arquivos RDV e log da urna, é possível, de forma independente e autônoma, revisar o resultado de cada seção eleitoral do país e compará-lo com o resultado da BU correspondente publicada na própria seção eleitoral e, posteriormente, através da Internet. Os RDVs e logs de urna também são publicados em um repositório como parte

do Programa de Dados Abertos, juntamente com a documentação necessária para que esses arquivos possam ser analisados. Além disso, o TSE determinou que os presidentes de cada mesa verifiquem se os dados da BU de sua respectiva seção eleitoral coincidiram com os posteriormente publicados pelo TSE.³⁶⁹

Por outro lado, a Missão tomou conhecimento que, no âmbito do primeiro turno, as Forças Armadas realizaram sua própria verificação em 385 seções eleitorais, por meio da comparação do resultado emitido pela BU com a divulgação via internet do TSE. O Ministério da Defesa informou que, no dia 9 de novembro de 2022, entregou ao TSE o relatório da equipe técnica das Forças Armadas sobre a fiscalização do sistema eletrônico de votação.³⁷⁰ Em nota no dia seguinte, o Ministério esclareceu que "embora não tenha apontado, também não excluiu a possibilidade da existência de fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas e no processo eleitoral de 2022".³⁷¹ Por sua vez, o TSE informou que "recebeu com satisfação o relatório final do Ministério da Defesa, que (...) não apontou a existência de nenhuma fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas e no processo eleitoral de 2022" e que "as sugestões encaminhadas para aperfeiçoamento do sistema serão oportunamente analisadas".³⁷²

Por outro lado, o TSE firmou um convênio com o TCU para que esse órgão pudesse verificar os dados da BU a partir de uma amostra, por meio de um exercício que teve 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 coincidiam com os publicados pelo TSE. Na mesma noite das eleições, o Tribunal informou que não encontrou nenhuma inconsistência ou irregularidade³⁷³. Na segunda parte, iniciada após a primeira rodada, o TCU realizou uma análise exaustiva de uma amostra maior, de 4.161 BU³⁷⁴, selecionados aleatoriamente. No dia 29 de outubro, o TCU informou que, após a análise realizada, não foi encontrada nenhuma diferença³⁷⁵, informação que foi divulgada publicamente³⁷⁶.

10. Recomendações

O Brasil conta atualmente com um conjunto de ferramentas tecnológicas que contribuem de forma fundamental para a realização de processos eleitorais ágeis e seguros. De um lado, soluções tecnológicas em torno das urnas eletrônicas, do voto, da recuperação dos resultados e de sua totalização e publicação. Por outro lado, diversas ferramentas foram desenvolvidas para a gestão e

³⁶⁹ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/plano-de-acao-elaborado-pela-comissao-de-transparencia-deixara-as-eleicoes-ainda-mais-seguras>

³⁷⁰ Ver: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/defesa-encaminha-ao-tse-relatorio-de-fiscalizacao-do-sistema-eletronico-de-votacao>

³⁷¹ Ver: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio-das-forcas-armadas-nao-excluiu-a-possibilidade-de-fraude-ou-inconsistencia-nas-urnas-eletronicas>

³⁷² Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/nota-oficial>

³⁷³ Folha de S. Paulo. TCU diz que auditores não constataram irregularidades em seções eleitorais visitadas. 2 de outubro, 2022. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/tcu-diz-que-auditores-nao-constataram-irregularidades-em-secoes-eleitorais-visitadas.shtml>

³⁷⁴ Tribunal Superior Eleitoral. TCU irá auditar no mínimo 4.161 urnas eletrônicas do 1º turno das Eleições 2022. 7 de outubro, 2022. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tcu-ira-auditar-no-minimo-4-161-urnas-eletronicas-do-1o-turno-das-eleicoes-2022?SearchableText=resultados%20TCU>

³⁷⁵ Ver: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-finaliza-analise-de-boletins-de-urna-do-1-turno-das-eleicoes.htm>

³⁷⁶ Ver: <https://eleicoes.tcu.gov.br>.

informações sobre contas financeiras, dados dos candidatos, e outros assuntos de relevância para a organização e controle do processo eleitoral. Da mesma forma, por meio do uso da tecnologia, os eleitores podem acessar a autogestão de procedimentos relacionados ao cadastro de eleitores, consultas às seções eleitorais, justificativas e reclamações, entre outros.

A MOE/OEA reconhece os diversos esforços empreendidos pelo TSE para fornecer informações e construir confiança nos sistemas eletrônicos de votação em todas as fases do processo eleitoral. Também destaca o envolvimento de um grande número de organizações e atores de diferentes áreas nas tarefas de auditoria. A Missão considera que estas iniciativas são passos positivos, tanto para reforçar a participação e a responsabilização, como para reforçar a segurança dos sistemas.

A fim de consolidar os resultados positivos desses esforços, a Missão recomenda:

- Dar continuidade institucional à Comissão de Transparência Eleitoral (CTE), regulamentando suas funções e escopo técnico, e avaliando sua adequada composição no futuro.
- Institucionalizar os exercícios de verificação de resultados realizados pelo Tribunal de Contas da União, a fim de continuar fortalecendo a transparência do sistema.
- Adotar as medidas necessárias para que os atores fiscalizadores, incluindo as universidades, contem com mais tempo para realizar testes e análises aprofundadas dos diferentes componentes da tecnologia eleitoral.
- Prever, antes do próximo processo eleitoral, espaços para que diferentes instituições e universidades analisem em profundidade o modelo mais recente da urna eletrônica.

Por outro lado, é importante ter em mente que os rápidos e constantes avanços tecnológicos atuais são acompanhados, por sua vez, pela evolução paralela de riscos e desafios muitas vezes imprevisíveis. Por isso, é fundamental manter uma vigilância constante e dispor dos recursos e do planejamento necessários para poder atuar na mesma velocidade e garantir as condições para uma análise adequada dos potenciais desafios e a adoção de medidas efetivas de prevenção e mitigação.

A este respeito, tendo em vista futuros processos eleitorais, a Missão recomenda:

- Formalizar o processo de gerenciamento de riscos de segurança da informação, de incremento de planos de entrega e de conscientizando sobre o assunto.
- Desenvolver um processo formal para a gestão da continuidade das operações.

C - JUSTIÇA ELEITORAL

1. Introdução

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito³⁷⁷, cuja soberania popular é exercida por meio do voto universal, direto e secreto, obrigatório para maiores de 18 anos e facultativo para analfabetos, maiores de 70 anos e pessoas entre 16 e 18 anos. A divisão política territorial abrange 26 estados e o Distrito Federal, além de mais de 5 mil municípios.

Nos dias 2 e 30 de outubro de 2022, mais de 150 milhões de eleitores foram convocados para eleger os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, membros do Congresso Nacional (27 Senadores da República e 513 Deputados Federais), 27 Governadores e Vice-Governadores e 1.059 Deputados para as Assembleias Legislativas estaduais.

A Justiça Eleitoral tem funções primordiais de organizar e gerir o processo eleitoral, emite normas que regulam a disputa eleitoral e julga ações judiciais em matéria de controvérsias eleitorais. A Justiça Eleitoral é composta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com sede no Distrito Federal (Brasília), um Tribunal Regional Eleitoral (TRE) sediado na capital de cada estado e no Distrito Federal, além de juntas e juízes eleitorais. O TSE, os TRE e os juízes eleitorais não só têm competências técnicas relacionadas à organização e administração dos processos eleitorais, como também julgam processos administrativos contenciosos, jurisdicionais e crimes eleitorais. De forma paralela, há a figura do Ministério Público Eleitoral, por meio do qual o procurador-geral da República e os procuradores regionais trabalham lado a lado com a Justiça Eleitoral e os juízes para garantir o cumprimento das regras que regem as eleições.³⁷⁸

Embora o TSE tenha poderes de controle de constitucionalidade, ou seja, possa invalidar normas e atos contrários à Constituição com efeitos no caso concreto, não é a última instância do sistema de justiça eleitoral. O Supremo Tribunal Federal (STF) julga justamente aqueles recursos em que o TSE realiza um controle de constitucionalidade e resolve processos de sua competência originária, como *habeas corpus* e mandados de segurança³⁷⁹ (para proteger direitos não protegidos por *habeas corpus*) em matéria eleitoral.

Além de ter uma longa tradição e um grande número de produção normativa e jurisdicional, o fato de concentrar as três funções – administrativa, jurisdicional e penal – e ter quatro instâncias – JE, TRE, TSE e STF – torna o sistema de meios de impugnação e justiça eleitoral do país dinâmico e complexo.

Este relatório analisa o arcabouço legal do sistema eleitoral brasileiro e detalha as principais conclusões no campo da justiça eleitoral e inclui uma série de observações e recomendações para futuros processos eleitorais.

2. Marco jurídico

³⁷⁷ Constituição Federal, Art.1º.

³⁷⁸ Lei Complementar nº 75/1993 sobre a organização, competências e estatuto do Ministério Público da União.

³⁷⁹ O mandado de segurança é um controle constitucional contra atos abusivos de uma autoridade. Podem ser apresentados individualmente para proteger, por exemplo, o direito ao sufrágio passivo de um cidadão cuja candidatura não é arbitrariamente aprovada; ou coletivamente, como quando um grupo de militares teve negado seu direito de voto por estar de plantão no dia da eleição (Mandado de segurança cível nº 0600491-25).

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, define a estrutura da justiça eleitoral³⁸⁰, enquanto o Código Eleitoral³⁸¹ detalha as atribuições e competências dos diferentes órgãos eleitorais, bem como os principais impugnações e recursos. Outras leis complementares, como a Lei das Eleições, a ³⁸² Lei da Inelegibilidade³⁸³ e resoluções e jurisprudência do TSE, regulam outros aspectos da justiça eleitoral.³⁸⁴ As leis processuais civil e penal funcionam de forma complementar.³⁸⁵

Desde processos eleitorais anteriores, observa-se uma grande produção normativa, dispersa em instrumentos normativos muito diversos, o que gera certa complexidade no acesso e conhecimento das regras do jogo eleitoral, e no momento do ajuizamento de ações perante a justiça eleitoral. Nesse sentido, a Missão destacou que foi feito um esforço significativo com a criação, em 2019, do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) para revisar e dar coerência às regras e critérios jurisprudenciais. Foram realizados estudos e edições de normas comentadas que são muito úteis para identificar as normas vigentes e a interpretação judicial mais recente. No entanto, os regulamentos, devido à sua dispersão, continuam a ser de difícil acesso para o público não especializado e isso pode ter um efeito sobre a capacidade de conhecer claramente as diferentes regras eleitorais num contexto de elevada desinformação e polarização. A Missão apurou que há uma iniciativa para integrar todas as regras eleitorais em um único código eleitoral,³⁸⁶ que foi aprovada pela Câmara dos Deputados em setembro de 2021 e enviada ao Senado.³⁸⁷

Em relação aos padrões internacionais, o Brasil é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da Convenção Americana de Direitos Humanos e da Carta Democrática Interamericana.

3. Sistema de administração da Justiça

A justiça eleitoral no Brasil é um sistema unificado de autoridade eleitoral. Ou seja, uma mesma autoridade conta com atribuições administrativas, jurisdicionais e penais, e isso é replicado nos níveis federal e estadual. As e os juízes eleitorais, além das funções de polícia, têm o poder de implementar medidas cautelares para proteger a integridade do processo eleitoral. Seus regulamentos contemplam, assim, um número significativo de mecanismos que permitem controlar a legalidade e a constitucionalidade de cada ato do processo eleitoral, bem como denunciar e sancionar condutas irregulares.

O TSE faz parte do sistema de justiça especializada e é um dos tribunais do Poder Judiciário brasileiro, como pode ser visto na Figura 1:

³⁸⁰ Arts. 118 a 121.

³⁸¹ Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

³⁸² Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

³⁸³ Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

³⁸⁴ Por exemplo, a Res. nº 23.640, de 29 de abril de 2021, dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais.

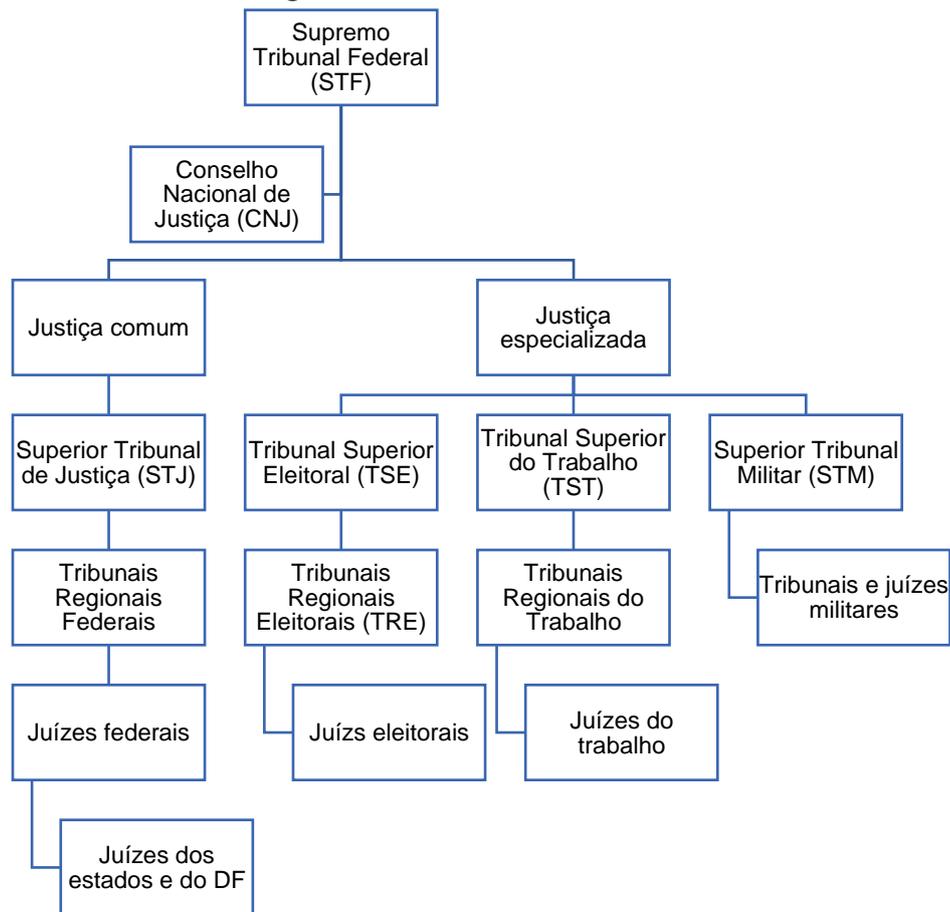
³⁸⁵ Código Eleitoral Anotado e legislação complementar: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral>

³⁸⁶ Ver: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061.

³⁸⁷ Informação prevista pela Assessoria de Assuntos Internacionais do TSE em seu documento “Respostas às Recomendações da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas Eleições Municipais de 2020”, pág. 33. Ver mais detalhes em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2292163>

Figura 1: Poder Judicial de Brasil



Fonte: Elaboração própria com base em informações do Supremo Tribunal de Justiça (STJ)³⁸⁸

Entre suas atribuições administrativas, o TSE tem a tarefa de definir as datas das eleições para a presidência e vice-presidência, senadores e deputados federais; determinar o registro ou cancelamento de registro de partidos políticos; ordenar o registro de candidaturas a Presidente e Vice-Presidente da República, ouvindo em única instância casos de inelegibilidade; computar o resultado geral da eleição para os cargos de presidência e vice-presidência, com base nos resultados parciais enviados pelos TREs, bem como emitir seus certificados ou diplomas. Também conhece as impugnações ao cômputo do resultado geral, à proclamação dos eleitos e à emissão de diplomas na eleição presidencial.³⁸⁹

Em matéria jurisdicional, resolve conflitos de competência entre o TRE e juizes eleitorais de diferentes estados, e decide os recursos interpostos contra as decisões dos TREs. Também processa e julga originariamente: a) casos de *habeas corpus* e mandados de segurança em matéria eleitoral, relativos a atos do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos TREs, e b) crimes eleitorais e crimes comuns conexos, cometidos pelos juizes do TRE, com exceção dos desembargadores (juizes de segunda instância dos Tribunais de Justiça estaduais que compõem os TREs). Toma conhecimento de denúncias relacionadas às obrigações impostas por lei aos partidos políticos, associadas à sua

³⁸⁸ Ver: STJ Internacional - Superior Tribunal de Justiça do Brasil

³⁸⁹ Art. 89, Código Eleitoral e Art. 8º do Regimento Interno, disponíveis em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/1952/resolucao-no-4-510-de-29-de-setembro-de-1952/>

contabilidade e origem de seus recursos, e casos de afastamento de membros dos TREs.³⁹⁰ As decisões do TSE não são passíveis de recurso, com exceção daquelas que contrariam a Constituição, e quando os *habeas corpus* e mandados de segurança são negados. Nesses casos, a última instância encarregada de resolver é o STF.³⁹¹

O TSE adota suas decisões por maioria simples e sessiona com a maioria de seus membros, com presença mínima de quatro. Quando se trata de matérias relacionadas com a interpretação constitucional do Código Eleitoral, a nulidade geral das eleições, o cancelamento do registro de partidos políticos ou a perda de diplomas, as decisões só podem ser tomadas na presença de todos os membros. Somente por maioria absoluta de seus membros pode ser declarada a inconstitucionalidade de uma norma ou ato de autoridade.³⁹²

Atualmente, em cumprimento às disposições legais, são 27 TREs, um na capital de cada um dos 26 estados do país, e um no Distrito Federal³⁹³. Os TREs tem entre suas principais atribuições registrar candidaturas a senadores, deputados federais, governadores e vice-governadores e deputados estaduais. Das suas decisões só cabe recurso quando: forem proferidas em violação de disposição expressa da Constituição e da lei; existam critérios contraditórios entre diferentes TREs; tratem da inelegibilidade ou emissão de diplomas em eleições federais e estaduais; anulem diplomas ou tratem da perda de mandatos eletivos federais ou estaduais.³⁹⁴

As juntas eleitorais são responsáveis pelo processo de apuração de votos em sua jurisdição, no prazo de dez dias após as eleições, bem como pela resolução de impugnações e outros incidentes verificados durante a contagem e escrutínio, e pela emissão dos boletins de apuração e diplomas de eleições municipais. Nas eleições para congressos estaduais e governadores, as juntas enviam os resultados aos TREs, responsáveis pela emissão desses diplomas. Nas eleições presidenciais, também enviam os resultados da apuração para os TREs, que se encarregam de processar os resultados parciais e enviá-los ao TSE para totalização.³⁹⁵

Entre as atribuições dos juízes/as eleitorais estão: processar crimes eleitorais; tomar conhecimento de denúncias feitas oralmente ou por escrito por qualquer pessoa que tenha conhecimento de infração ou crime eleitoral; determinar o registro ou exclusão do eleitor; nomear os membros das mesas receptoras; e registrar candidaturas a vereadores, prefeitos, vice-prefeitos e juízes de paz.³⁹⁶

A Procuradoria-Geral da República exerce as funções de procurador-geral eleitoral junto ao TSE. Cabe ao procurador-geral comparecer às sessões do TSE e participar das discussões; exercer a ação penal e promovê-la até o fim em todos os casos de competência originária do TSE; officiar, no prazo de cinco dias, em todos os recursos dirigidos ao Tribunal, e nos pedidos de mandados de segurança;

³⁹⁰ Art. 8º, Regimento Interno.

³⁹¹ Art. 121, parágrafo 2, Constituição da República Federativa do Brasil.

³⁹² Art. 97, Constituição da República Federativa do Brasil.

³⁹³ Ver: <https://www.tse.jus.br/o-tse/justica-eleitoral/tres/tribunais-regionais>

³⁹⁴ Art. 121, Constituição da República Federativa do Brasil.

³⁹⁵ Artigo 40, Código Eleitoral.

³⁹⁶ Artigo 35, Código Eleitoral.

manifestar-se por escrito ou oralmente em todas as matérias submetidas à deliberação do TSE, quando solicitado ou por iniciativa própria; e defender a jurisdição do TSE.³⁹⁷

Também é responsável por representar o TSE em diversos assuntos: em relação à fiel observância das leis eleitorais, especialmente no que diz respeito à sua aplicação uniforme em todo o país; contra a omissão da providência por parte do TRE na realização de novas eleições; sobre a conveniência de rever os regulamentos dos partidos ou investigar atos que violem preceitos de seus estatutos referentes à matéria eleitoral; e sobre o cancelamento do registro de partidos quando for considerado que seus programas ou ações vão contra o regime democrático.³⁹⁸

3.1. Tribunal independente e imparcial

Integração

O TSE é formado por sete juízes/as eleitorais, que devem cumprir obrigatoriamente dois anos no cargo, não podendo permanecer por mais de dois biênios consecutivos.³⁹⁹ Cinco juízes do TSE são eleitos por voto secreto dentro de cada um dos respectivos órgãos judiciais: três entre ministros do STF⁴⁰⁰ e dois entre ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os dois restantes são escolhidos pelo Presidente da República entre seis propostas apresentadas pelo STF, que devem ser advogados de notável prestígio jurídico e idoneidade moral.⁴⁰¹

A presidência e a vice-presidência do TSE são eleitas por seus membros, entre os juízes do STF. O Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, responsável pelas inspeções, correições e processos disciplinares contra autoridades judiciais no campo da Justiça Eleitoral,⁴⁰² é eleito entre os membros do STJ.⁴⁰³ Devem haver sete suplentes escolhidos da mesma forma.

Os TREs são compostos por sete juízes, nomeados por três métodos diferentes: 1) por escrutínio secreto: dois juízes de entre os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado correspondente e dois juízes de direito escolhidos pelo Tribunal de Justiça; (2) um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na capital do Estado ou do Distrito Federal ou, na falta de disponibilidade, um juiz federal escolhido pelo respectivo Tribunal Regional Federal; (3) dois juízes nomeados pelo Presidente da República de entre seis advogados/as com considerável conhecimento jurídico propostos pelo Tribunal de Justiça.⁴⁰⁴ Os membros do TRE também têm mandato de dois anos, não podendo permanecer por mais de dois biênios consecutivos.⁴⁰⁵

As Juntas Eleitorais são compostas por um juiz de direito, que atua como presidente, e dois ou quatro cidadãos com notória idoneidade. Seus membros deverão ser indicados 60 dias antes da eleição, pelo

³⁹⁷ PGR. Atuação do MPE. Ver: <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/atuacao-do-mpe>

³⁹⁸ Art.12, Regimento Interno do TSE.

³⁹⁹ Art. 14, Código Eleitoral.

⁴⁰⁰ O artigo 1º do Regimento Interno do TSE mostra uma discrepância, indicando que um dos juízes é escolhido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal entre seus juízes.

⁴⁰¹ Art. 16, Código Eleitoral. Ver também: <https://international.tse.jus.br/es/tribunal-superior-electoral/composicion>

⁴⁰² Resoluções TSE 7651/1965 e 23657/2021.

⁴⁰³ Art. 17, Código Eleitoral.

⁴⁰⁴ Art. 120, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴⁰⁵ Art. 121, parágrafo 2, Constituição da República Federativa do Brasil.

presidente do respectivo TRE, após a aprovação do referido órgão.⁴⁰⁶ Os partidos, sob a alegação de inelegibilidade dos indicados, podem impugnar as listas para a seleção de magistrados e juízes eleitorais perante o TSE ou o TRE, respectivamente.⁴⁰⁷

Nenhum funcionário dos órgãos de justiça eleitoral pode pertencer à diretoria de partidos políticos ou exercer qualquer atividade partidária sob pena de destituição.⁴⁰⁸ Um elemento característico da justiça eleitoral brasileira é a sua jurisdição temporal. Os ministros que compõem os tribunais eleitorais integram simultaneamente outros órgãos jurisdicionais.

Autonomia

O TSE faz parte do Poder Judiciário, portanto suas decisões não dependem nem do Executivo nem do Legislativo, e suas determinações não são passíveis de recurso, exceto por questões de constitucionalidade, casos de *habeas corpus* e mandados de segurança.⁴⁰⁹

A Constituição estabelece que é assegurada ao Poder Judiciário sua autonomia administrativa e financeira.⁴¹⁰ Entre as atribuições do TSE está elaborar anualmente a proposta orçamentária da Justiça Eleitoral, de acordo com as propostas parciais enviadas pelos TREs e de acordo com os limites estabelecidos na Lei Orçamentária.⁴¹¹ Em reuniões realizadas com a Missão, representantes do TSE afirmaram que não há obstáculos à independência orçamentária do órgão por parte dos demais poderes.

Os órgãos da Justiça Eleitoral são compostos por membros de diferentes instâncias e tribunais do Poder Judiciário, além de advogados com destacada experiência jurídica que asseguram uma ampla perspectiva das matérias a serem tratadas. O exercício dessa função é rotativo e por quatro anos, o que promove a pluralidade e a imparcialidade em sua integração. No entanto, apesar desses aspectos positivos, a Missão recebeu questionamentos sobre a origem das nomeações para esses cargos, uma vez que, por lei, alguns deles são nomeados diretamente pelo Poder Executivo. Além disso, é uma característica do sistema judiciário brasileiro que membros oriundos do STF não deixem suas funções enquanto atuam como ministros do TSE, podendo inclusive votar decisões do STF relacionadas a recursos e decisões adotadas no órgão eleitoral.

Garantias para o exercício da jurisdição

Juízes e membros de tribunais e juntas eleitorais gozam de plenas garantias e são inamovíveis.⁴¹² Quanto ao mecanismo de atribuição de casos, ele é feito aleatoriamente entre os membros do TSE. Eles são distribuídos por classes processuais entre todos os ministros por meio de um sorteio informático. Em caso de impedimento do ministro relator, é feito um novo sorteio para compensar a distribuição. Nos processos considerados urgentes, e na ausência do ministro a quem a matéria foi distribuída, os processos são atribuídos a um dos ministros substitutos, por ordem de antiguidade,

⁴⁰⁶ Artigo 36, Código Eleitoral.

⁴⁰⁷ Artigos 20 e 25, parágrafo 3, do Código Eleitoral.

⁴⁰⁸ Artigo 366, Código Eleitoral.

⁴⁰⁹ Artigo 22, parágrafo único, Código Eleitoral.

⁴¹⁰ Art. 99, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴¹¹ Art. 376, Código Eleitoral.

⁴¹² Artigo 23, Lei Complementar nº 35, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

para a execução das providências necessárias, sendo o assunto devolvido ao ministro titular quando cessada a sua ausência.⁴¹³

Cabe destacar que ao Corregedor-Geral são atribuídas todas as Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Da mesma forma, um grupo específico de ministros é designado para ouvir casos de propaganda eleitoral. No contexto do segundo turno, o número de ministros a considerar ações de propaganda foi reforçado, dado o número significativo de questões (representações) que tramitaram nesse sentido. Os ministros encarregados do assunto durante o processo observado foram: Cármen Lúcia, Paulo de Tarso Sanseverino, Isabel Gallotti, Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro e Alexandre de Moraes.⁴¹⁴

Outro aspecto importante é que há decisões que não precisam da aprovação da maioria do plenário, as chamadas decisões monocráticas, que ocorrem naqueles casos em que já há precedentes claros sobre o tema e alguns processos administrativos.⁴¹⁵

A Justiça Eleitoral não possui um sistema de carreira judiciária exclusivo e especializado. Os ministros são oriundos de outros órgãos da Justiça e o mandato é obrigatório entre dois e quatro anos consecutivos.⁴¹⁶ Cabe destacar que existe uma Escola Judiciária Eleitoral no âmbito do TSE e em cada TRE, que é responsável pela formação de magistrados e servidores públicos vinculados à aplicação da legislação eleitoral. Essas escolas também realizam tarefas de educação cívica e fortalecimento da democracia, além de realizar estudos e pesquisas sobre questões eleitorais.⁴¹⁷ De acordo com as informações repassadas à MOE/OEA, atualmente há seis servidores públicos, quatro colaboradores e uma estagiária para realizar essas atividades, razão pela qual representa uma oportunidade para o futuro fornecer ferramentas e recursos para continuar com esse importante trabalho. Isso também leva em conta a descentralização da formação nos Estados.

Responsabilidade

Os procedimentos que podem ser instaurados contra qualquer autoridade da justiça eleitoral incluem: reclamações disciplinares, representações por excesso de prazos, pedidos de providências,⁴¹⁸ sindicâncias⁴¹⁹ e processos administrativos disciplinares.⁴²⁰ Qualquer interessado poderá requerer reclamação disciplinar, representação por excesso do prazo e pedido de providências por conta própria, ou por meio de entidade ou procurador com poderes especiais de atuação perante a Justiça Eleitoral. Alegações e provas devem ser apresentadas. As sanções previstas são: advertência, censura e perda da jurisdição eleitoral.⁴²¹

⁴¹³ Artigos 14 e 16, Regimento Interno do TSE.

⁴¹⁴ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/radio/2022/Outubro/tse-reforca-numero-de-ministros-para-examinar-acoessobre-propaganda-eleitoral-no-2o-turno?SearchableText=ministros%20propaganda>

⁴¹⁵ Art. 25, parágrafo 5, Regimento Interno.

⁴¹⁶ Ver Resolução nº 20.958, de 18 de dezembro de 2001, disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-20.958-de-18-de-dezembro-de-2001-brasilia-2013-df>

⁴¹⁷ Resolução-TSE nº 23.620, de 10 de junho de 2020.

⁴¹⁸ Tramitação de propostas e sugestões para melhorar a eficiência e a efetividade da Justiça Eleitoral. Art. 4º, inciso III, da Resolução TSE nº 23.620, de 10 de junho de 2020.

⁴¹⁹ Procedimento para investigação de irregularidades praticadas por autoridades judiciárias eleitorais que possam resultar em processo administrativo disciplinar. Art. 4º, inciso IV, da Resolução TSE nº 23.620, de 10 de junho de 2020.

⁴²⁰ Art. 3º, da Resolução nº 23.657, de 14 de outubro de 2021.

⁴²¹ Art. 5º, da Resolução nº 23.657, de 14 de outubro de 2021.

Compete à Corregedoria-Geral e às correições de cada TRE instaurar processos disciplinares submetidos à sua apreciação contra autoridades judiciárias da justiça eleitoral.⁴²² No âmbito do processo eleitoral de 2022, foram identificados 16 pedidos de decisão, dos quais dois foram para pedir a exoneração de um magistrado, um processo administrativo disciplinar em fase de magistrado, um processo administrativo disciplinar na fase de servidor público e duas queixas disciplinares.⁴²³

Além disso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo controle dos atos administrativos e financeiros do Poder Judiciário e pelo cumprimento de suas competências, poderá determinar o afastamento de juízes e outras sanções administrativas, sem prejuízo dos poderes disciplinares dos tribunais eleitorais acima mencionados.⁴²⁴

Caráter das decisões do Tribunal de Justiça

As decisões do TSE são definitivas, exceto para questões de constitucionalidade e quando processos de *habeas corpus* e mandados de segurança são negados. Nesses casos, os recursos podem ser interpostos no STF, que é responsável por ouvi-los e resolvê-los.⁴²⁵ O STF tem competência originária em matéria eleitoral por meio de ações diretas de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, ação declaratória de constitucionalidade de lei federal ou ato normativo, conflitos de competência entre tribunais superiores, pedidos de medidas cautelares de ações diretas de inconstitucionalidade, bem como ações de impugnação junto ao TSE das questões mencionadas.⁴²⁶

Até 25 de novembro de 2022, havia 197 processos pendentes sobre direito eleitoral no STF, dos quais 119 são recursos do TSE e 78 de bens originais (veja figura 2).⁴²⁷

Figura 2: Acervo de processos em andamento sobre direito eleitoral perante o STF



Fonte: Sistema de Estatísticas do STF

⁴²² Art. 1º, da Resolução nº 23.657, de 14 de outubro de 2021.

⁴²³ Sistema de estatísticas processuais do TSE.

⁴²⁴ Artigo 103-B, parágrafo 4, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴²⁵ Artigo 22, parágrafo único, Código Eleitoral.

⁴²⁶ Art. 102, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴²⁷ Ver: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/acervo/acervo.html>

Como se observa, o tempo médio para a resolução de questões eleitorais a partir do TSE é de 325 dias, enquanto para os processos originais esse prazo aumenta para 501. No entanto, é preciso levar em conta que isso inclui crimes eleitorais que, por sua natureza criminosa, demandam mais tempo para serem resolvidos. Já o tempo médio de tramitação dos processos no TSE é de 130 dias.⁴²⁸

O fato de o TSE, por vezes, não ser a última instância em matéria eleitoral e de, por outro lado, o recurso ao STF para a revisão de suas decisões não ser exceção, pode afetar a celeridade exigida pelas questões eleitorais. Sobre esta questão, diferentes intervenientes com quem a Missão se reuniu referiram o tempo necessário para resolver os casos.

É importante considerar que tanto o TSE quanto o STF são legalmente obrigados a dar prioridade à resolução de mandados de segurança, *habeas corpus* e, durante processos eleitorais, questões relacionadas a candidaturas e campanhas. Da mesma forma, foi determinado um valor numérico – peso processual – para cada um dos meios de impugnação e recursos para padronizar a carga de trabalho das magistraturas no processo judicial eletrônico da Justiça Eleitoral.⁴²⁹

Durante o ano de 2022, um total de 75.811 processos foram protocolados no TSE, dos quais 3.948 foram protocolados durante o mês de outubro, ou seja, após o primeiro turno das eleições. Vale destacar a capacidade dos órgãos de justiça eleitoral de processar e resolver o grande fluxo de reclamações e contestações que foram apresentadas em relação às eleições gerais, tanto no primeiro quanto no segundo turno. Um mês após o fim das eleições⁴³⁰, 61,62% dos processos apresentados à Justiça Eleitoral haviam sido resolvidos. Note-se que a maioria destes processos está relacionada com o registro de candidaturas, a prestação de contas e propaganda eleitoral. Ou seja, atos praticados na fase de organização da eleição. No entanto, há um fluxo significativo de processos que não podem ser concluídos com rapidez e rapidez. Em relação ao dia da eleição, a MOE/OEA constatou que o uso do voto eletrônico e a automação do processo de apuração contribuem para reduzir o erro humano e a fraude na apuração dos votos e, conseqüentemente, o número de impugnações.

Além disso, a Justiça Eleitoral conta com um instrumento tecnológico para apresentação de denúncias, que é o aplicativo Pardal.⁴³¹ Por meio desse aplicativo (veja tabela 1), foram registradas 52.920 denúncias de propaganda irregular nas eleições gerais de 2022, um aumento de 8,72% em relação às eleições de 2018. As denúncias recebidas no aplicativo Pardal resultaram em 14.558 processos em tramitação no Processo Judicial Eletrônico da Justiça Eleitoral.⁴³²

⁴²⁸ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-processual/home?session=205475466726633> Informações disponíveis a partir de 9 de janeiro de 2023.

⁴²⁹ Ver: <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/processo-judicial-eletronico/pje> y <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2015/Ago/20/diario-da-justica-eletronico-tse/resolucao-no-23-447-de-30-de-junho-de-2018-atribui-pesos-entre-outros-as-classes-processuais-aos-assuntos-do-processo-e-a-quantidade-de-partes-visando-uniformizar-a-carga-de-trabalho-dos-magistrados-no-processo-judicial-eletronico-da-justica-eleitoral-e-define-os-assuntos-processuais-que-norteiam-a-autuacao-de-processos-na-justica-eleitoral>

⁴³⁰ 25 de novembro de 2022

⁴³¹ TSE Notícias. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/nova-versao-do-aplicativo-pardal-completa-um-mes-de-funcionamento-com-mais-de-16-8-mil-denuncias>

⁴³² <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/eleitor-fiscal-aplicativo-pardal-bate-recorde-com-mais-de-52-9-mil-denuncias-nas-eleicoes-2022?SearchableText=pardal>

Tabela 1: Reclamações apresentadas através do aplicativo Parda

Período	Primeira rodada	Segundo turno
Dia da eleição	5.332	3.004
Acumulado	37.486	15.434
Total Acumulado	52.920	

Fonte: TSE

A Tabela 2 apresenta as principais questões objeto de processos perante o TSE. A maior defasagem está nos processos relacionados à prestação de contas eleitorais:

Tabela 2: Processos protocolados no TSE durante 2022 por tema⁴³³

Tema	Processos	Decisivamente
Registro de candidatura	31.645	31.588
Prestação de contas eleitorais	28.319	992
Propaganda eleitoral	10.099	9.663
Outros	3.776	2.616
Pesquisas eleitorais	1.154	1.135
Pedidos de Direito de Resposta	857	837
Conduta vedada a agente público	355	311
Abuso de poder (AIJE)	171	124
Captação ilícita de sufrágio (PR)	34	28
Gasto ilícito	13	12
Corrupção ou fraude	5	3
Candidatura fictícia	4	2
Total geral	76.432	47.313

Fonte: Estatísticas Processuais do TSE.

⁴³³ Informação de 25 de novembro de 2022.

Controle de convencionalidade e constitucionalidade

Os tribunais eleitorais só podem declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo com efeitos no caso concreto (inter partes) por maioria absoluta de seus membros.⁴³⁴ Os julgamentos finais do STF em ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) e em ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) têm efeitos gerais e são vinculantes.⁴³⁵ A ADI e a ADC poderão ser promovidas pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados, pela Mesa da Assembleia Legislativa dos Estados ou do Distrito Federal, pelos governadores, pelo Procurador-Geral da República, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, pelos partidos representados no Congresso Nacional, uma confederação sindical ou uma entidade de nível nacional.⁴³⁶

Quanto ao controle da convencionalidade, o parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição afirma que os direitos reconhecidos na Constituição não excluem outros direitos adotados em tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.⁴³⁷ O parágrafo 3º do mesmo artigo diz que os tratados e convenções de direitos humanos adotados por três quintos dos membros de cada câmara equivalem a "emendas constitucionais".

Nesse sentido, o STF interpretou a existência de dois tipos de hierarquias sobre tratados internacionais. Os que têm hierarquia constitucional, por serem aprovados por maioria qualificada, e os que têm hierarquia supralegal, que são aprovados por maioria simples. Realiza-se um controle de constitucionalidade sobre o primeiro e sobre o segundo, um controle de convencionalidade.⁴³⁸ Por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem emitido considerações ao Judiciário em relação à aplicação das normas dos tratados e convenções de direitos humanos dos quais o Brasil é parte⁴³⁹.

3.2. Acesso à jurisdição

Objetos de impugnação

A Tabela 3 apresenta uma lista dos principais desafios⁴⁴⁰ e processos da Justiça Eleitoral brasileira conhecidos pelo TSE, TRE e zonas eleitorais (ZE).⁴⁴¹

Tabela 3: Principais processos conhecidos pela Justiça Eleitoral

	Contestações e Recursos	Razões para arquivá-lo	Quem apresenta?	Prazo	Sabe-se lá?	Fundamento jurídico
1	AÇÃO DE	Cancelamento do	Ministério	15 dias após a	TRE/TSE/	Art. 14,

⁴³⁴ Art. 97, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴³⁵ Art. 103, inciso III, parágrafo 2.

⁴³⁶ Artigo 103, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴³⁷ Art. 5º, parágrafo 2, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴³⁸ Recurso extraordinário 466.343.

⁴³⁹ Conselho Nacional de Justiça, 15 de dezembro de 2021. Ver: CNJ recomenda a tribunais seguir decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos - Portal CNJ

⁴⁴⁰ Ver a lista completa de processos em: <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/processo-judicial-eletronico/pje>

⁴⁴¹ A zona eleitoral é a região geograficamente delimitada dentro do Estado, administrada pelo cartório eleitoral e que centraliza e coordena os eleitores ali domiciliados. Pode ser composto por mais de um município. Os juízes eleitorais exercem suas funções nas zonas eleitorais. Ver: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-z#zona-eleitoral>

	Contestações e Recursos	Razões para arquivá-lo	Quem apresenta?	Prazo	Sabe-se lá?	Fundamento jurídico
	IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME)	mandato	Público e Partidos Políticos	entrega dos diplomas	JE	Constituição.
2	AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE)	Por abuso de poder econômico e político que coloca em risco a igualdade de oportunidades nas eleições	Partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral	Do registro dos pedidos à entrega dos diplomas	JE/TRE/TSE	Art. 22, LC 64/90 Ac.-TSE, de 2.8.2016, no REspe nº 63184
3	AÇÃO PENAL ELEITORAL (APEI)	Em face do conhecimento das infrações penais eleitorais	Procurador-Geral em casos de competência originária do TSE	Assim que o fato for conhecido	TRE/TSE/ JE	Arts. 355 a 364 do Código Eleitoral
4	CONSULTA (CtaEI)	Sobre dúvidas relacionadas à Justiça Eleitoral	Qualquer pessoa pode consultar os órgãos eleitorais	Assim que necessário	TRE/TSE	Art. 23,XII e 30,VIII do Código Eleitoral, Art. 55, Regulamento Interno TSE.
5	DIREITO DE RESPOSTA (DR)	Imagem ou declaração caluniosa, difamatória ou caluniosa, sabidamente falsa, disseminada em qualquer meio de comunicação	A parte ofendida ou seu representante legal	24 horas para propaganda durante o horário eleitoral gratuito; 48 hs. na programação normal de rádio e TV; 72 hs. na imprensa escrita; a qualquer momento para conteúdo na Internet ou 72 horas após sua aposentadoria.	JE/TRE/TSE	Art. 58, Lei das Eleições; art. 31, Resolução nº 23.608
6	MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (MSCiv)	Para proteger direitos não protegidos por <i>habeas corpus</i> .	Qualquer pessoa que considere que seus direitos humanos relacionados ao exercício dos direitos políticos foram violados	3 dias	TRE/TSE/ JE	Art. 33, Regimento Interno do TSE e 281, Código Eleitoral
7	PETIÇÃO CÍVEL	Petição inicial genérica	Alguém	-	TSE/TRE/	Regimento

	Contestações e Recursos	Razões para arquivá-lo	Quem apresenta?	Prazo	Sabe-se lá?	Fundamento jurídico
	(PetCiv)	para casos de ausência de processo			JE	interno
8	RECURSO ESPECIAL ELEITORAL (REspEI)	Ao contrário do que foi acordado pelo TRE	As partes no processo preliminar	3 dias	TSE	Art. 276,I, §§ 1º e 2º e 278 do Código Eleitoral.
9	RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL (RO-EI)	Declaração de leis ou atos contrários à Constituição; Negativa de <i>habeas corpus</i> ou mandado de segurança.	As partes no processo preliminar	3 dias	TSE	Art. 276,II, §§1º e 2º e 277 do Código Eleitoral.
10	REGISTRO DE CANDIDATURA (RCand)	Impugnar o registro de candidaturas	Candidaturas, partidos políticos, coligações ou Ministério Público	15 dias antes da eleição para presidente e vice-presidente	TSE/TRE/ JE	arts. 87 a 102 (CE); Arts. 10 a 16-B (Lei 9.504/1997)
11	REPRESENTAÇÃO (Rp)	Por propaganda irregular	Qualquer partido, coligação ou federação de partidos, candidato ou candidata	48 horas em caso de invasão de propaganda eleitoral horas	TRE/TSE/ JE	Art. 55, Regimento Interno do TSE; Art. 96 da Lei 9.504/1997. Artigo 24.º da Lei da Inelegibilidad e

Fonte: Elaboração própria com informações sobre regulamentação eleitoral e informações do TSE

A lista acima contempla alguns dos principais processos, uma vez que há um grande número de classes processuais (cerca de 130), que também são regulamentadas em diferentes instrumentos normativos, o que dificulta conhecer com certeza os diferentes processos que podem ser ajuizados, a diferença exata entre eles, os atores habilitados a arquivá-los, os prazos e demais requisitos processuais. No entanto, um aspecto positivo é que basicamente podem ser apresentadas impugnações em qualquer ato ou etapa do processo eleitoral. As regras eleitorais preveem impugnações contra:

- Assuntos Partidários⁴⁴²
- Integração de seções eleitorais,⁴⁴³ juntas e tribunais eleitorais⁴⁴⁴

⁴⁴² Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018.

⁴⁴³ Art. 63, Lei das Eleições.

⁴⁴⁴ Art. 25, parágrafo 3; 36, parágrafo 2; e 39, Código Eleitoral.

- Elaboração dos modelos de boletins e mapas de contagem⁴⁴⁵ e cartórios⁴⁴⁶
- Registro de candidaturas⁴⁴⁷
- Identidade do eleitor e eventuais irregularidades durante a votação⁴⁴⁸
- Processos de contagem e revisão de votos⁴⁴⁹
- Prestação de contas⁴⁵⁰

Também estão contemplados motivos específicos para a nulidade do voto e da eleição. Os motivos de nulidade do voto são:⁴⁵¹

- **De cédulas:** quando não correspondem ao modelo oficial.
- **Dos votos em eleições majoritárias:** quando os nomes de dois ou mais candidatos são atribuídos para o mesmo cargo, quando são atribuídos fora do espaço projetado.
- **Votos em eleições de representação proporcional:** quando o candidato não foi claramente indicado por nome ou número, quando o nome de mais de um candidato é escrito, quando mais de uma legenda é escrita.

Vale ressaltar que essas nulidades são aplicáveis ao voto impresso. Por meio da urna eletrônica, é possível cancelar o voto digitando um número que não pertence a nenhuma candidatura, além de optar pelo voto em branco. O voto será registrado como nulo nas eleições majoritárias quando os dígitos não corresponderem ao número da candidatura, enquanto nas eleições de representação proporcional: a) quando os dois primeiros dígitos não coincidirem com a numeração de um partido registrado no processo, e b) quando os dois primeiros dígitos coincidirem com um partido político, mas os dois últimos corresponderem a candidatos que, antes de a urna ser carregada, foram considerados inaptos.⁴⁵²

Os motivos **de nulidade do voto**⁴⁵³ ocorrem quando o voto:

- É realizado perante uma mesa não nomeada por juiz eleitoral ou constituída em desacordo com a lei
- Seja feita em cédulas de voto falsos
- Se realizado em dia, hora ou local diferente dos designados ou fechados antes das 17h00.
- O sigilo do voto é violado
- Quando a seção eleitoral foi localizada contra a lei

Da mesma forma, o Código Eleitoral estabelece que **o voto é anulável**⁴⁵⁴ quando:

- Se extravie um documento considerado essencial

⁴⁴⁵ Artigo 31, inciso XIX, alínea e, Código Eleitoral.

⁴⁴⁶ Art. 57, Código Eleitoral.

⁴⁴⁷ Art. 3º, Lei de Inelegibilidade.

⁴⁴⁸ Art. 132, Código Eleitoral.

⁴⁴⁹ Artigos 169 a 172, Código Eleitoral.

⁴⁵⁰ Art. 35, Lei de Inelegibilidade.

⁴⁵¹ Art. 175, Código Eleitoral.

⁴⁵² Artigos 156 e 158, Res. nº 23.611/19

⁴⁵³ Artigo 220, Código Eleitoral.

⁴⁵⁴ Artigo 220, Código Eleitoral.

- Se negue ou restrinja o direito de fiscalizar e se faça constr, por escrito, na ata de protesto
- Vote um eleitor que é excluído por sentença ou com uma identidade falsa, o eleitor seja de outra seção
- A eleição está contaminada por falsificação, fraude, coação, propaganda ilegal, votação ilegal

Está previsto na lei que uma eleição só pode ser considerada nula quando a irregularidade for suficientemente grave. Quando mais da metade dos votos na eleição é anulada, uma nova eleição deve ser convocada dentro de vinte a quarenta dias.⁴⁵⁵ Da mesma forma, quando a Justiça Eleitoral revogue um diploma ou ocorra a perda do mandato eletivo, desde que seja eleição majoritária, uma nova eleição deve ser realizada.⁴⁵⁶ Note-se que não há causa abstrata ou genérica para anular toda a eleição.

Também é possível anular a eleição por motivos de inelegibilidade, com base em sua determinação em: 1) ações de impugnação de registro de candidatura; 2) ações de investigação judicial eleitoral; 3) representações, que podem levar ao cancelamento de registro e diplomas; 4) recurso contra a emissão do diploma; e 5) ação de impugnação do mandato eletivo.⁴⁵⁷

Além dos casos de nulidade, é possível requerer ações de Apuração da Eleição contra os sistemas de votação e apuração, perante os quais a autoridade judiciária deve designar dia e horário para a realização de audiência pública,⁴⁵⁸ bem como diferentes procedimentos de auditoria e fiscalização do sistema eletrônico de votação. De acordo com a resolução nº 23.673,⁴⁵⁹ elas podem ser realizadas em diferentes aspectos e em diferentes momentos. Após os procedimentos de totalização das eleições, podem ser realizados: a) verificações de relatórios e cópias de arquivos do sistema; e b) verificação da correção da apuração dos votos por meio da comparação com os Boletins de Urnas impressos.

Da mesma forma, prevê-se que as entidades fiscalizadoras⁴⁶⁰ possam solicitar Verificações Extraordinárias nos Sistemas Eleitorais⁴⁶¹ após as eleições, desde que sejam relatados fatos e apresentados indícios e circunstâncias que justifiquem sua atuação sob pena de rejeição liminar. Seu prazo de entrega se encerra cinco dias antes do prazo estabelecido no Calendário Eleitoral para a manutenção dos lacres das urnas e para a liberação e desinstalação dos sistemas.⁴⁶²

Em 22 de novembro de 2022, a Coligação Pelo Bem do Brasil solicitou por meio de petição civil uma verificação extraordinária do segundo turno, argumentando falhas em modelos de urnas anteriores a 2020 e uma suposta quebra do sigilo do voto.⁴⁶³ No mesmo dia, o presidente do TSE pediu à coligação

⁴⁵⁵ Artigo 224, Código Eleitoral.

⁴⁵⁶ Art. 222, parágrafo 3, Código Eleitoral.

⁴⁵⁷ Ver: Harzheim Macedo, Elaine. 2021. "Organização e competência da Justiça Eleitoral e nulidades da votação", em *Sistematização das normas eleitorais, Eixo temático II: Justiça eleitoral*, Tribunal Superior Eleitoral.

⁴⁵⁸ Art. 242, Resolução nº 23.669/2021.

⁴⁵⁹ Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-673-14-de-dezembro-de-2021>

⁴⁶⁰ Partidos, federações, coligações, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Congresso Nacional, STF, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Sociedade Brasileira de Computação, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, Conselho Nacional da Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Forças Armadas, Confederação Nacional da Indústria, entidades privadas sem fins lucrativos e departamentos de tecnologia e informação de Universidades.

⁴⁶¹ Programas de computador que automatizam o processo eleitoral e são executados tanto em computadores quanto em urnas eletrônicas.

⁴⁶² Art. 51, Resolução 23.673/2021.

⁴⁶³ Ver: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0601958-94.2022.6.00.0000>

que ampliasse seu pedido considerando as eleições de primeiro turno (ou seja, além da eleição presidencial, a de governadores e deputados federais, estaduais e distritais), argumentando que as urnas foram usadas nas mesmas condições nas duas eleições e sua análise não pode ser dissociada.⁴⁶⁴ A Coalizão sustentou que a petição incluía apenas o segundo turno e que, uma vez confirmado o "mau funcionamento e quebra da confiabilidade dos dados extraídos de parte das urnas eletrônicas utilizadas",⁴⁶⁵ o Tribunal deveria agir em conformidade com relação aos dois turnos.

O TSE considerou em sua decisão que a Coligação descumpriu a exigência, que não foram encontrados indícios de irregularidades e que foi incorrido "narrativa fraudulenta dos fatos",⁴⁶⁶ pelo que considerou que o recorrente agiu de má-fé e de forma violadora do Estado Democrático de Direito e com o objetivo de incentivar movimentos criminosos e antidemocráticos.⁴⁶⁷ Com isso, aplicou multa de R\$ 22.991.544,60 à Coligação, determinando o bloqueio e a suspensão dos recursos dos partidos da Coligação até o efetivo pagamento da multa.⁴⁶⁸ No entanto, em 25 de novembro, os partidos Progressista e Republicano, que fazem parte da coalizão, protocolaram uma petição indicando que reconheciam os resultados da eleição e que o Partido Liberal havia apresentado o procedimento sem consultá-los.⁴⁶⁹ Diante disso, o TSE determinou excluí-los da ação e da sanção imposta.

Por outro lado, há também ações e processos cujo principal objetivo é investigar e punir condutas infratoras e criminosas. Há um amplo catálogo de infrações nas regras eleitorais, para as quais estão previstas sanções administrativas como multas, cancelamento do registro de candidatura ou diplomas e cassação. Soma-se a isso uma longa lista de crimes eleitorais⁴⁷⁰ com penas pecuniárias, privação de liberdade e trabalho comunitário. São os juízes eleitorais que devem avaliar a sanção correspondente, de acordo com a gravidade e situação econômica dos infratores. Vale ressaltar que as responsabilidades administrativas ou criminais que podem ser incorridas em matéria eleitoral não esgotam possíveis responsabilidades em outras áreas, como a cível.

Embora exista um sistema de justiça eleitoral robusto e eficaz para controlar a legalidade e a constitucionalidade dos atos eleitorais, vale destacar também o importante catálogo de infrações e

⁴⁶⁴ Ver: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/11/22/16/53/34/36d8ab6f4b7f97e51338c2d30de53c6ee0521e49e1a403fccca15e4ae1f407f4>

⁴⁶⁵ Ver:

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/decisao-ministro-alexandre-de-moraes-peticao-civel-0601958-94/@@download/file/TSE-decisao-moraes-peticao-civel-0601958-94.pdf

⁴⁶⁶ Ver:

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/decisao-ministro-alexandre-de-moraes-peticao-civel-0601958-94/@@download/file/TSE-decisao-moraes-peticao-civel-0601958-94.pdf

⁴⁶⁷ Ver:

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/decisao-ministro-alexandre-de-moraes-peticao-civel-0601958-94/@@download/file/TSE-decisao-moraes-peticao-civel-0601958-94.pdf

⁴⁶⁸ Ver: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/11/23/20/36/57/1b0f30e2fdb5ed5e807e6a6ca2db782b0649b8be980dcba59ceb7dd06d08b2d3>

⁴⁶⁹ Ver: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/11/25/18/47/13/2c9963fc40efc2b5c5e9626167492619bed29bdf91cab1a5702e640165c7af08>

⁴⁷⁰ Artigos 289 a 354, Código Eleitoral.

crimes eleitorais. Isso às vezes se traduz em uma sobrecarga do sistema de queixas que afeta a capacidade institucional de lidar com elas.

Legitimidade e sujeitos legalmente autorizados

A justiça eleitoral contempla uma ampla legitimação para qualquer pessoa, candidatura, partidos políticos e coligações. A título de exemplo, mas não limitado a, qualquer pessoa pode:

- Solicitar esclarecimentos sobre a situação de seus direitos políticos e apresentar contestação a esse respeito.⁴⁷¹
- Impugnar a negativa de alistamento eleitoral.
- Comunicar à polícia, ao Ministério Público ou ao juiz eleitoral qualquer crime eleitoral de que tenha conhecimento.⁴⁷²
- Apresentar queixa disciplinar contra autoridades/membros da Justiça Eleitoral.
- Apresentar denúncia por uso indevido de recursos financeiros, em campanhas eleitorais ou em atividades de partidos políticos.⁴⁷³

Os partidos e, em alguns casos, as coligações e candidaturas podem:

- Reclamar da localização dos locais de votação.
- Recorrer às decisões dos tribunais eleitorais.
- Solicitar o cancelamento de sua inscrição.⁴⁷⁴
- Impugnar o registro de candidaturas.⁴⁷⁵
- Impugnar a composição dos órgãos eleitorais.⁴⁷⁶
- Impugnar a prestação de contas.⁴⁷⁷
- Solicitar a apuração de uso indevido, desvio ou abuso de poder político ou econômico⁴⁷⁸ e qualquer conduta contrária à lei.⁴⁷⁹

Requisitos formais e econômicos

Desde 24 de novembro de 2015, o uso do Processo Judicial Eletrônico (PJE) passou a ser obrigatório no TSE para apresentação de alguns processos e a partir de 2022 está proibido receber e distribuir as ordens de processos judiciais e administrativos em meio físico perante o TSE.⁴⁸⁰ Exceções estão previstas nos casos de *habeas corpus* impetrados por pessoas físicas, não por advogados, caso em que caberá à Secretaria Judiciária introduzi-lo no PJE. É importante notar que existem manuais de usuário para advogados, não advogados, e para tribunais e outros órgãos.⁴⁸¹

⁴⁷¹ Art. 19, parágrafo 2, Resolução nº 23.659, de 26 de outubro de 2021.

⁴⁷² Art. 3º, da Resolução nº 23.640, de 29 de abril de 2021.

⁴⁷³ Art. 2º, Portaria Conjunta nº 74, de 10 de janeiro de 2006.

⁴⁷⁴ Art. 101, Código Eleitoral.

⁴⁷⁵ Art. 3º, Lei de Inelegibilidade.

⁴⁷⁶ Artigo 36, Código Eleitoral.

⁴⁷⁷ Art. 31, parágrafo 3, Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017.

⁴⁷⁸ Art. 22, Lei de Inelegibilidade.

⁴⁷⁹ Art. 30-A, Lei das Eleições.

⁴⁸⁰ Art. 1º, Portaria nº 103, de 15 de fevereiro de 2022.

⁴⁸¹ Ver: <https://pje.tse.jus.br/pje/login.seam>

Para acessar o PJE, é necessário se cadastrar com um certificado digital válido emitido pelo governo brasileiro ou a partir de uma senha concedida pela Secretaria Judicial. O sistema pede dados básicos para o cadastro, como nome, data de nascimento, endereço e telefone.⁴⁸² Dependendo do tipo de processo, são solicitados documentos, como nos casos de inelegibilidade,⁴⁸³ em que é solicitada a inclusão dos meios de prova para comprovar a veracidade das acusações, incluindo provas testemunhais.

No caso do registro de candidaturas, os requisitos são: a) cópia da ata da Convenção Nacional do Partido Político para escolha das candidaturas; b) comprovação de ser brasileiro por nascimento, maior de idade correspondente ao cargo e em gozo de seus direitos políticos; c) Autorização de candidaturas com assinaturas reconhecidas.

A partir de 2019, a implementação do PJE passou a ser obrigatória também em algumas unidades judiciárias para a tramitação de ações de competência das Zonas Eleitorais.⁴⁸⁴ Não há requisitos financeiros para a interposição de impugnações e recursos, sendo possível solicitar assistência judiciária gratuita por meio do sistema PJE.⁴⁸⁵ No entanto, o Código Eleitoral contempla multas para os recorrentes que interpõem determinados recursos com atraso e a multa é o maior salário mínimo vigente no país.⁴⁸⁶

3.3. Processo justo e efetivo

Prazos

Durante o primeiro turno, observou-se que no dia da eleição mais de 700 candidatos estavam sem uma sentença firme sobre sua situação (em estado "sub-judice").⁴⁸⁷ Isso significa que esses candidatos podiam fazer campanha e ser incluídos na urna eletrônica sem que os eleitores soubessem realmente se atendiam aos requisitos de elegibilidade. Da mesma forma, não há certeza sobre o momento em que as pessoas que não cumprirem as regras eleitorais vigentes seriam sancionadas. A Missão observou que as sanções por descumprimento da cota de gênero nas eleições municipais de 2020 só foram aplicadas este ano⁴⁸⁸.

A menos que seja indicado um prazo diferente, em geral, todos os meios de impugnação são apresentados no prazo de três dias,⁴⁸⁹ o que está de acordo com a qualidade expedita exigida pela matéria eleitoral. No entanto, há prazos que não estão totalmente adaptados a esta exigência, como é o caso do registro de candidaturas e dos seus processos de impugnação.

O regulamento eleitoral prevê que o cadastramento dos candidatos à presidência e vice-presidência seja realizado até 15 dias antes da eleição e, por isso, deve ser solicitado com a devida antecedência

⁴⁸² Ver: https://www.pje.jus.br/wiki/index.php/Manual_do_Usu%C3%A1rio_sem_representa%C3%A7%C3%A3o

⁴⁸³ Art. 2º, Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990.

⁴⁸⁴ Ver: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/processo-judicial-eletronico/arquivos/tse-portaria-n-344-2019-pje/@@download/file/TSE-portaria-344-2019-pje-primeira-instancia.pdf

⁴⁸⁵ Art. 5º, Seção LXXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴⁸⁶ Art. 281, Código Eleitoral.

⁴⁸⁷ Sub-judice: pendente de resolução final.

⁴⁸⁸ TSE. Ver: Cassadas candidaturas por fraude à cota de gênero em 2020 na Bahia — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br)

⁴⁸⁹ Artigo 257, Código Eleitoral.

para cumprimento desse prazo.⁴⁹⁰ Por sua vez, o Código Eleitoral estabelece que, até 20 dias antes das eleições, todos os requisitos de candidatura, inclusive os impugnados, devem ser julgados pelas instâncias ordinárias e pelas decisões publicadas.⁴⁹¹

Em relação ao primeiro turno da eleição, o Calendário Eleitoral estabeleceu 15 de agosto como última data para o registro de candidaturas (presidência, vice-presidência, governadores, deputados federais, estaduais e distritais) e 16 de agosto como data de início para a divulgação da propaganda eleitoral.⁴⁹² Como destacado em relatórios anteriores da OEA no Brasil, o período de análise de candidaturas é realizado simultaneamente ao desenvolvimento da campanha eleitoral. O julgamento da candidatura inclui várias instâncias que, por um lado, dão maiores garantias mas, por outro, prolongam os processos, o que significa que os tempos da justiça nem sempre coincidem com os prazos eleitorais.

De acordo com as informações prestadas pelo TSE, no âmbito do Poder Legislativo, durante as reuniões dos grupos de trabalho relacionadas à elaboração de um novo Código de Processo Eleitoral, foram apresentadas algumas propostas visando a reforma desses prazos e/ou dos processos de registro.⁴⁹³ Diante disso, a Missão reitera seu apoio a uma discussão plural para alcançar melhorias nos prazos e certezas para o sistema de candidaturas.

Tabela 4: Situação das candidaturas nas diferentes fases do processo eleitoral

Situação	Quando as urnas são inseminadas	No dia da eleição (primeiro turno)	27 de novembro de 2022
De	25.905	26.314	26.326
Prosseguimento do recurso	66	62	55
Injusto	0	389	505
Inadmissibilidade com recurso	1.304	680	554
Julgamento pendente	375	8	7

Fonte: Elaboração dos autores com dados do TSE.⁴⁹⁴

Para o segundo turno, os 52 candidatos que concorreram estavam em categoria de procedentes. No entanto, até 27 de novembro de 2022, um total de 609 candidaturas permaneciam sub judice (tanto as que são cabíveis quanto as inadmissíveis que estão com recursos), das quais 10 foram eleitas como

⁴⁹⁰ Art. 80, Regimento Interno do TSE.

⁴⁹¹ Artigo 93, parágrafo 1, do Código Eleitoral.

⁴⁹² Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>

⁴⁹³ Informação fornecida pela Assessoria de Assuntos Internacionais do TSE em seu documento “Respostas às Recomendações da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas Eleições Municipais de 2020”, págs. 36 e 37.

⁴⁹⁴ Ver: <https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/candidatos-2022>

titulares e 24 como suplentes. Além disso, há 7 candidaturas pendentes de julgamento, das quais uma foi eleita como titular, três como suplente e três não foram eleitas.

Nesse sentido, cabe destacar que as diferentes condições de elegibilidade e casos de inelegibilidade contemplados na Lei da Ficha Limpa⁴⁹⁵ são inúmeros e isso poderia explicar, em parte, a sobrecarga no sistema de registro de candidaturas. Sobre o assunto, também é necessário destacar o disposto no artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos,⁴⁹⁶ no que diz respeito às condições de regulação do exercício dos direitos políticos.

Direito de defesa e participação

A Constituição reconhece o direito de petição ao poder público em defesa de direitos ou contra a ilegalidade do poder, bem como o direito dos acusados à ampla defesa.⁴⁹⁷ Por determinação constitucional, existe a Defensoria Pública, instituição responsável pela assessoria jurídica, pela promoção dos direitos humanos e pela defesa dos direitos individuais e coletivos de forma integral e gratuita.⁴⁹⁸

O regulamento eleitoral, por sua vez, contempla o direito de defesa em todos os processos, entre outros, quando há exclusão dos cadernos eleitorais,⁴⁹⁹ em relação ao registro de candidaturas e fidelidade partidária,⁵⁰⁰ em matéria de crimes eleitorais,⁵⁰¹ e mesmo em processos de destituição ou suspensão de magistraturas.⁵⁰² A Justiça Eleitoral notifica os réus para que possam apresentar defesa em até 48 horas.⁵⁰³ Há ainda a possibilidade de solicitar assistência judiciária gratuita por meio do sistema PJE. As despesas com defesa e assessoria relacionadas a campanhas eleitorais, embora devam ser comunicadas à Justiça Eleitoral, não estão sujeitas a qualquer limite para assegurar o direito à ampla defesa.⁵⁰⁴

Preclusão

O regulamento eleitoral contempla diversas situações claras de preclusão, como a impugnação da identidade do eleitor que deve ser feita no momento da votação,⁵⁰⁵ o pedido de nulidade do voto, que também deve ser promovido na primeira oportunidade, sob pena de preclusão,⁵⁰⁶ e a apresentação da defesa, que também deve ser feita dentro do prazo estabelecido em lei.

⁴⁹⁵ Lei de Inelegibilidade, Lei Complementar nº 64 (1990). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>

⁴⁹⁶ Artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Disponível em: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

⁴⁹⁷ Art. 5º, incisos XXXIV e LV, da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴⁹⁸ Art. 134, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴⁹⁹ Art. 73, Código Eleitoral.

⁵⁰⁰ Artigo 23, parágrafo 2, Lei dos Partidos Políticos.

⁵⁰¹ Art. 360, Código Eleitoral.

⁵⁰² Art. 93, inciso VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵⁰³ Art. 96, parágrafo 5, Lei das Eleições.

⁵⁰⁴ Art. 18-A, Lei das Eleições.

⁵⁰⁵ Artigo 147, parágrafo 1, Código Eleitoral.

⁵⁰⁶ Ac.-TSE, de 8.11.2016, no AgR-REspe nº 126692.

No entanto, no que diz respeito às pretensões ao registro de candidaturas por inelegibilidade, não há preclusão.⁵⁰⁷ A qualquer momento, o Ministério Público e as partes podem denunciar indícios e apresentar indícios de irregularidades em movimentações financeiras, recursos ilícitos ou qualquer gasto ilegal.⁵⁰⁸

Prova

Estabelece-se um sistema probatório para a livre apreciação do juiz ou Tribunal, tendo em conta os fatos e as circunstâncias constantes dos autos.⁵⁰⁹ A principal prova que pode ser apresentada ou indicada para posterior produção ou solicitação é a prova documental e testemunhal. A autoridade judiciária responsável pelo processo pode solicitar providências como a produção de prova pericial e técnica, prova testemunhal e esclarecimentos que contribuam para melhorar o conhecimento do caso.⁵¹⁰ A Constituição prevê a inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos.⁵¹¹

Notificação

Dada a digitalização dos processos judiciais em matéria eleitoral, a notificação é feita eletronicamente às pessoas que apresentam contestações e recursos. Inclusive, em casos urgentes, é válido que a notificação seja feita via mensagem de texto.

Quanto aos prazos, o regulamento eleitoral estabelece quais devem ser seguidos em cada caso. Em algumas delas isso deve ser feito imediatamente, como as relacionadas ao direito de resposta, em que, uma vez feito o pedido à Justiça Eleitoral, o infrator deve ser notificado imediatamente para que possa se defender em até 24 horas.⁵¹²

Em eleições anteriores, observou-se que houve eleitores que foram excluídos dos cadernos eleitorais por não irem atualizar os seus dados biométricos. Nesse sentido, a MOE/OEA recomendou a continuidade dos esforços institucionais para atingir a meta de 100% de registro biométrico, levando em conta a aplicação de melhores mecanismos de notificação, revisão de prazos e considerando as diferentes realidades geográficas (áreas urbanas e rurais), de modo a facilitar a implementação desse procedimento. Da mesma forma, tendo em conta os antecedentes nesta matéria, a MOE congratula a importante decisão do TSE de priorizar e garantir o exercício do sufrágio aos eleitores que ainda não tinham podido realizar o procedimento de regulação biométrica.⁵¹³

⁵⁰⁷ Ac.-TSE, de 7.5.2019, no REspe nº 14242.

⁵⁰⁸ Art. 70, Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019.

⁵⁰⁹ Art. 7º, parágrafo único, Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990.

⁵¹⁰ Resolução nº 23.657, de 14 de outubro de 2021.

⁵¹¹ Art. 5º, inciso LVI, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵¹² Art. 58, parágrafo 2, Lei das Eleições.

⁵¹³ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/faltam-21-dias-eleitores-sem-cadastro-biometrico-estao-aptos-a-votar-657257>

Fundamentos e fundamentos das decisões

A Constituição estabelece a obrigação de todos os juízes justificarem todas as suas decisões sob pena de nulidade.⁵¹⁴ O artigo 3º da Resolução nº 23.172, de 27 de outubro de 2009, estabelece que os convênios e resoluções do TSE devem ter: I) resumo; II) relatoria; III) fundamentação; e IV) dispositivo.

3.4. Gestão e transparência da justiça eleitoral

Publicidade

As sessões do TSE são públicas⁵¹⁵ e transmitidas ao vivo pelo YouTube.⁵¹⁶ As atas das sessões, nas quais tudo o que aconteceu é resumido, são digitadas em folhas para encadernação e assinatura pelo presidente. Mais tarde, são publicados no Diário de Justiça.⁵¹⁷

O Sistema Judiciário Eletrônico é outro avanço tecnológico relevante na justiça eleitoral brasileira, pois permite que a maioria dos processos seja apresentada digitalmente. A Missão saúda o desenvolvimento do sistema de estatísticas processuais do TSE,⁵¹⁸ bem como do portal estatístico do STF, disponível para consulta pública, cruzamento de variáveis e download de dados abertos, o que é extremamente útil não só para a consulta dos processos, mas também para a investigação e aprimoramento da justiça eleitoral do país. O aplicativo Pardal também é uma prática exemplar que permite que os cidadãos se envolvam por meio de denúncias de irregularidades. A implementação de medidas proativas pelo TSE para combater a desinformação e as notícias falsas, disseminando orientações claras e combatendo conteúdos falsos por diferentes meios, inclusive redes sociais, também é uma iniciativa destacável do processo.

Prestação de contas

O TSE possui um portal de transparência e prestação de contas.⁵¹⁹ De acordo com a Lei de Acesso à Informação,⁵²⁰ é preciso garantir aos cidadãos brasileiros o acesso às informações sob a guarda de órgãos públicos. Os procedimentos para o Poder Judiciário são regulamentados em resolução específica.⁵²¹ Da mesma forma, o CNJ estabeleceu o *Ranking da Transparência*, que é uma série de perguntas prioritárias que devem ser respondidas pelos órgãos do Judiciário e estar disponíveis ao público.⁵²²

Segurança e certeza jurídica

Está claramente definido no texto constitucional, no chamado princípio da anualidade, que as reformas eleitorais devem ser feitas com um ano de antecedência para serem efetivas em um

⁵¹⁴ Art. 93, inciso IX, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵¹⁵ Art. 19, parágrafo 1 do Regimento Interno do TSE.

⁵¹⁶ Canal YouTube TSE Brasil: <https://www.youtube.com/justicaeleitoral>

⁵¹⁷ Art. 28, Regimento Interno do TSE.

⁵¹⁸ Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-processual/home?session=13294664843668>

⁵¹⁹ Ver: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas>

⁵²⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

⁵²¹ Ver: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>

⁵²² Ver: <https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/mapa-da-transparencia/ranking-da-transparencia-cnj-2022> e Portaria CNJ N.106 de 31 de março de 2022.

processo eleitoral.⁵²³ No entanto, a dispersão regulatória continua a dificultar que o público não especializado tenha uma compreensão clara das regras eleitorais atuais e das mudanças legais mais recentes.

A Missão constatou que foi feito um esforço significativo com a criação, em 2019, do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) para revisar e dar coerência às regras e critérios jurisprudenciais. Foram realizados estudos e edições de regulamentos anotados que são muito úteis para identificar as normas vigentes e a interpretação judicial mais recente. A Missão também soube que há uma iniciativa para integrar todos os regulamentos eleitorais em um único código eleitoral.⁵²⁴

4. Observações e recomendações

Regulamento eleitoral

Como apontado pela Missão em 2020, o Brasil possui normas eleitorais completas e robustas que estão dispersas em diferentes instrumentos, como a Constituição, o Código Eleitoral, a Lei das Eleições, a Lei dos Partidos Políticos e as diversas resoluções editadas pelo TSE no exercício de suas funções. Essa dispersão dificulta que os atores participantes da disputa e o público em geral conheçam as regras aplicáveis ao processo eleitoral.

Para enfrentar esse problema, em 2019 o TSE criou o Grupo de Trabalho sobre Sistematização do Regulamento Eleitoral (SNE), com o objetivo de revisar e dar coerência às regras e critérios jurisprudenciais. A Missão constatou que o SNE tem trabalhado em edições de normas anotadas que ajudam a identificar a legislação em vigor e a interpretação judicial mais recente. A MOE/OEA também foi informada de que pelo menos um partido apresentou uma iniciativa para integrar todas as regras eleitorais em um único código eleitoral.⁵²⁵ Esta, no entanto, não abarca os progressos realizados pelo SNE.

Tendo em vista futuros processos eleitorais, a Missão recomenda:

- Unificar as regras eleitorais em um único instrumento, com base nas propostas até agora apresentadas pelas diferentes vozes da sociedade brasileira,⁵²⁶ e levando em conta o parecer técnico do TSE e de seu grupo de trabalho.
- Sugere-se, ainda, a criação de uma lei processual eleitoral que, além de prever classes judiciais unificadas, reúna em um único instrumento normativo as impugnações e os processos da justiça eleitoral, seus prazos, provas e sujeitos legítimos.

⁵²³ Art. 16, Constituição da República Federativa do Brasil.

⁵²⁴ Ver: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061

⁵²⁵ Ver: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061

⁵²⁶ Pode-se aproveitar a plataforma Wikilegis <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>

Registro e julgamento de candidaturas

De acordo com o calendário eleitoral, o prazo para o registro de candidatos para as eleições gerais era 15 de agosto⁵²⁷ e a data de início da campanha era 16 de agosto.⁵²⁸ Dessa forma, e como em processos anteriores, observou-se que a Justiça Eleitoral deveria ter avaliado as condições de elegibilidade das candidaturas simultaneamente ao desenvolvimento das campanhas.

A Missão observou ainda que algumas candidaturas foram rejeitadas dias antes do primeiro turno⁵²⁹ e que, no dia da votação, mais de 700 candidaturas estavam em condição sub judice, ou seja, aguardando julgamento final.⁵³⁰ A Missão alerta mais uma vez que essa falta de certeza em relação às candidaturas afeta tanto quem pretende disputar a eleição quanto as e os eleitores, que podem se ver na situação de votar em alguém que não sabe se finalmente preenche ou não os requisitos de elegibilidade.

Como em 2018 e 2020, a Missão recomenda:

- Redefinir os tempos estabelecidos no regulamento para o registro e julgamento das candidaturas, de modo a que o controle legal seja efetuado numa fase anterior ao início das campanhas e permita que eventuais impugnações que possam surgir sejam resolvidas a tempo.
- 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 de direitos políticos.⁵³¹

⁵²⁷ TSE - Prazo para registro de candidaturas para as eleições gerais de 2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/termina-nesta-segunda-15-prazo-para-registro-de-candidaturas>

⁵²⁸ TSE – Propaganda eleitoral para as eleições gerais de 2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/eleicoes-2022-propaganda-eleitoral-esta-liberada-a-partir-de-leaf-16>

⁵²⁹ TSE – Comunicado 29/09/2022. Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/plenario-nega-registro-de-candidato-ao-senado-pelo-mato-grosso>

⁵³⁰ TSE – Estatísticas processuais. Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-processual/home?session=5144368280788>

⁵³¹ O tribunal estabeleceu em sua jurisprudência que um direito pode ser restringido pelos Estados, desde que as interferências não sejam abusivas ou arbitrárias; consequentemente, devem estar previstas na lei em sentido material e formal, prosseguir um fim legítimo e cumprir os requisitos de adequação, necessidade e proporcionalidade. Ver: Cfr. Parecer Consultivo OC-6/86, supra, parágs. 35 e 37, e Caso Artavia Murillo e outros (Fecundação in vitro) Vs. Costa Rica. Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2012. Série C nº 257, parágrafo 273. Cf. Caso Tristán Donoso v. Panamá. Preliminar de Instrução, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de janeiro de 2009. Série C nº 193, parágrafo 56, e Caso Fernández Prieto e Tumbeiro Vs. Argentina. Mérito e Reparações. Sentença de 1º de setembro de 2020. Série C nº 411, parágrafo 105.

D - FINANCIAMENTO POLÍTICO

1. Introdução

O modelo de financiamento político brasileiro tornou-se majoritariamente público por se apoiar nos recursos públicos (de 69% em 2018 passou para 90% em 2022⁵³²) disponíveis através do Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Fundo Eleitoral). A MOE/OEA também observou que, desde 2018⁵³³, os valores do Fundo Eleitoral aumentaram em 188%⁵³⁴, sem acompanhamento de reforço proporcional dos meios de fiscalização e controle desses mesmos fundos públicos. Salienta-se igualmente que a base do critério da distribuição dos fundos públicos é a força eleitoral⁵³⁵, o que favorece os partidos mais consolidados.

Os recursos próprios, ou o autofinanciamento por parte dos candidatos, são limitados a 10% do limite de gastos previsto para o cargo titular da candidatura. Neste limite inclui-se os recursos do candidato titular e dos vices e suplentes. Nos recursos privados, desde a proibição do financiamento corporativo pelo Supremo Tribunal Federal⁵³⁶ em 2015, as doações de pessoas físicas são limitadas na forma de doações em moeda corrente a 10% dos rendimentos de cada doador.

Para prestar contas de campanha eleitoral, o candidato ou o órgão partidário utilizam obrigatoriamente o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), desenvolvido pela Justiça Eleitoral para o registro da movimentação financeira de campanha eleitoral. As prestações de contas devem conter a discriminação dos valores e destino dos recursos recebidos dos fundos, a origem e o valor das contribuições e doações, as despesas de caráter eleitoral com a especificação e comprovação dos gastos e demais atividades de campanha. Tendo em conta o aumento exponencial dos fundos públicos para gastos eleitorais sem reforço proporcional de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, é capital avançar com o aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas da Justiça Eleitoral com o intuito de trazer benefícios temporais e analíticos para a equipe fiscalizadora.

Quanto ao regime de sanções, diferentes partes interessadas concordaram que estas sanções carecem de um verdadeiro impacto. De fato, a legislação brasileira contempla a aplicação de medidas pecuniárias para aqueles partidos que registrem movimentos financeiros irregulares. No entanto, o pagamento dessas multas pode ser descontado de cotas futuras do fundo partidário num prazo de até 5 anos, o que limita a eficácia do regime sancionatório.

⁵³² A data do 16 de outubro de 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home?session=16202844489505>

⁵³³ 1 ano de aplicação do Fundo Eleitoral.

⁵³⁴ De R\$ 1.716.209.431 em 2018 a R\$ 4.961.519.777 em 2022.

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

⁵³⁵ Considerando os dois fundos, o eleitoral e o partidário, de forma combinada, 96,5% dos recursos são distribuídos segundo o critério da força eleitoral.

⁵³⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650.

2. Marco jurídico

As normas que regem o financiamento político-eleitoral nestas eleições estão principalmente contidas nas seguintes leis e textos:

Tabela 1: Enquadramento jurídico do financiamento político no Brasil em 2022

Constituição Federal do Brasil, 1988	Traz disposições gerais sobre criação de partidos políticos, fundo partidário, prestação de contas, proibição de financiamento estrangeiro, entre outras (art. 97).
Lei nº 9.096/1995	Dispõe sobre partidos políticos.
Lei nº 9.504/1997	Estabelece normas para as eleições (art. 917 a 32 - Prestação de contas eleitorais).
Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015	Reforma que reduz os custos das campanhas eleitorais, simplifica a administração dos partidos políticos e incentiva a participação feminina.
Portaria Conjunta nº 1 de 8 de setembro de 2016	Dispõe sobre o apoio institucional da Secretaria da Receita Federal do Brasil ao Tribunal Superior Eleitoral nas atividades de verificação de contas de candidatos e partidos políticos.
Emenda Constitucional Nº 97/2017	Altera a Constituição Federal para determinar como se dá o acesso aos fundos eleitoral e partidário. Foi de 1,5% dos votos válidos e nove deputados federais eleitos nas eleições de 2018. Em 2022, será de 2% e 11 deputados eleitos, e continuará subindo nas próximas eleições (2,5% e 13 eleitos em 2026; 3% e 15 eleitos em 2030).
Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017	Altera e estabelece a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extingue a propaganda partidária no rádio e na televisão.
Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 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 23.604/2019	Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.
Resolução-TSE nº 23.605/2019	Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).
Resolução-TSE nº 23.607/2019	Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.
Instrução Normativa Conjunta RFB/TSE nº 2.001/2020	Dispõe sobre a inscrição de candidatos a cargos eletivos, inclusive vices e suplentes, no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).
Comunicado BACEN nº 35.979/2020	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.
Resolução-TSE nº 23.670/2021	Dispõe sobre as federações de partidos políticos.

[Resolução-TSE nº 23.674/2021](#)

Calendário Eleitoral (Eleições 2022).

[Emenda Constitucional Nº 111/2021](#)

Altera a Constituição Federal para que os votos dados a candidatas mulheres e a pessoas negras sejam contados em dobro para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – também chamado de Fundo Eleitoral – nas eleições de 2022 a 2030.

[Emenda Constitucional Nº 117/2022](#)

Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas de mulheres.

De relevo para o financiamento político-eleitoral, as novidades para as eleições de 2022 são a elevação da "cláusula de desempenho" (incluído na Emenda Constitucional 97, determinando o mínimo de votos necessário para se ter acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito de rádio e televisão); e o incentivo a candidaturas de mulheres ou de pessoas negras (incluído na Emenda Constitucional 111, dando peso maior aos votos nessas candidaturas no cálculo da divisão do fundo partidário e do fundo eleitoral).

3. Equidade do sistema de financiamento

3.1 Financiamento público

3.1.1 Financiamento público direto

Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário

O Fundo Partidário é o fundo especial de assistência financeira depositada mensalmente pelo Tesouro Nacional aos partidos políticos que tenham estatuto registrado no TSE e prestação de contas regular perante a Justiça Eleitoral. O valor é constituído por recursos públicos e privados oriundos de dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e os demais recursos financeiros atribuídos, correspondendo em 2022 à quantia de R\$ 795.884.876,85⁵³⁷ (valores até setembro 2022⁵³⁸).

O Fundo Partidário é distribuído entre os partidos da seguinte forma⁵³⁹:

1. *5% dos recursos são divididos igualmente* entre todos os partidos;
2. os outros *95% são divididos proporcionalmente*, de acordo com a quantidade de votos que cada partido obteve para a Câmara dos Deputados nas últimas eleições gerais.

⁵³⁷ Fundo Partidário, TSE. Informação disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario>

⁵³⁸ Valor aproximado em dólares: USD 147.206.169.65 – Cotação de referência deste documento segundo o Banco Central do Brasil (1 Dólar dos Estados Unidos/USD = 5.4066 Real/BRL al 30 de setembro de 2022). - [Currency Conversion \(bcb.gov.br\)](https://www.bcb.gov.br)

⁵³⁹ Artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 97/2017 instaurou a denominada cláusula de desempenho, a ser implementada progressivamente entre os processos eleitorais de 2018 e 2030. O dispositivo determina que, para que tenham acesso aos recursos do fundo partidário, os partidos deverão atingir em 2022: 1) Pelo menos 2% do total de votos da Câmara dos Deputados em pelo menos 9 estados, e pelo menos 1% dos votos em cada um desses estados (+0,5% que em 2018); ou 2) Pelo menos 11 deputados federais de 9 estados diferentes (mais 2 que em 2018). Consequentemente, segundo o TSE⁵⁴⁰, dos 28 partidos e federações que concorreram nas Eleições 2022, 16 não elegeram deputados federais, nem obtiveram votos suficientes para alcançar a cláusula de desempenho. Essas demais 16 agremiações continuarão a existir, sem receber mais nenhum suporte financeiro de origem pública a partir de fevereiro de 2023. Se desejarem, poderão se fundir, ser incorporadas ou ainda constituir federações com outros partidos que tiveram melhor desempenho nas urnas, confirmando assim que sendo a base do critério da distribuição dos fundos públicos a força eleitoral, os partidos mais consolidados saem mais favorecidos.

Cabe destacar que o fundo partidário não é diretamente destinado ao financiamento de campanhas⁵⁴¹, mas à manutenção dos gastos dos partidos que em anos de eleição são mais importantes. Inclui pagar despesas administrativas, divulgar as atividades de organizações políticas, promover iniciativas sociais, fortalecer sua estrutura interna, pagar despesas de seus candidatos ou de candidatos pertencentes a partidos coligados, impulsionamento de conteúdo na internet, compra de passagens aéreas para não filiados, e contratação de advogados e contadores, entre outros.

Fundo Especial de Financiamento de Campanha - Fundo Eleitoral

O fundo eleitoral foi criado em 2017 para suprir as doações antes feitas por empresas, proibidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2015. A verba é distribuída em anos de eleições municipais ou gerais. Os recursos, que começam a ser distribuídos em junho, devem ser utilizados somente para financiamento das campanhas eleitorais, com prestação de contas posteriormente à Justiça Eleitoral. A MOE/OEA observou que, desde 2018⁵⁴², os valores do Fundo Eleitoral aumentaram em 188%, de R\$ 1.716.209.431⁵⁴³ em 2018 a R\$ 4.961.519.777⁵⁴⁴ em 2022⁵⁴⁵.

⁵⁴⁰ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/apenas-12-entes-politicos-receberao-recursos-do-fundo-partidario-em-2023>

⁵⁴¹ TSE - diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>

⁵⁴² 1 ano de aplicação do Fundo Eleitoral.

⁵⁴³ Valor aproximado em dólares: USD 3.174.285,93

⁵⁴⁴ Valor aproximado em dólares: USD 9.176.783,51

⁵⁴⁵ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-divulga-montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-1> (dados de 2018) e 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 (dados de 2022)

Distribuição do Fundo Eleitoral

Os recursos do Fundo Eleitoral são distribuídos aos diretórios nacionais dos partidos, de acordo com os seguintes critérios⁵⁴⁶:

- 2% divididos igualmente entre todos os partidos;
- 35% divididos entre aqueles que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos obtidos na última eleição geral para a Câmara;
- 48% divididos entre as siglas, na proporção do número de representantes na Câmara, consideradas as legendas dos titulares; e
- 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as siglas dos titulares.

De acordo com a [Emenda Constitucional nº 117/2022](#), os recursos são liberados com reserva de, no mínimo, 30% do total recebido para financiamento das campanhas femininas, ou em percentual maior correspondente ao número de candidatas do partido. O Plenário do TSE estabeleceu também que a distribuição do fundo eleitoral deve ser proporcional ao total de candidatos negros que o partido apresentar para a disputa eleitoral.

O fundo foi distribuído em 2022⁵⁴⁷ pelos 32 partidos registrados junto ao TSE⁵⁴⁸. A tabela 1 apresenta a distribuição entre os partidos.

Tabela 1: Distribuição do Fundo Eleitoral entre os partidos em 2022 (em R\$ milhões)

Partido	(R\$ milhões)	%
União	758	15,3
PT	500	10,1
MDB	360	7,3
PSD	343	6,9
PP	333	6,7
PSDB	317	6,4
PL	268	5,4
PSB	267	5,4
PDT	252	5,1
Republicanos	236	4,8
Podemos	213	4,3

⁵⁴⁶ Artigo 16-D da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁴⁷ Os valores estão [aqui](#) discriminados.

⁵⁴⁸ Partidos políticos [registrados no TSE](#).

dinheiro nos cargos, Estados e candidatos que considerarem com mais chances de serem eleitos. Por conseguinte, os interlocutores comunicaram à missão que os partidos tendem a concentrar recursos em poucas candidaturas – as mais promissoras – razão pela qual muitas candidaturas não receberam financiamento público.

3.1.2 Financiamento público indireto

A publicidade eleitoral gratuita no rádio e na televisão é outra forma de financiamento público previsto pelo sistema jurídico brasileiro⁵⁵¹. É importante esclarecer que as normas vigentes não permitem o uso de recursos privados para a compra de espaços nesses meios de comunicação.

90% do tempo da propaganda eleitoral gratuita é distribuído proporcionalmente entre os partidos, de acordo com suas bancadas de deputados federais eleitas no último pleito – para 2022, portanto, valem os números de 2018. Os outros 10% são partilhados igualmente entre os partidos que cumpram com a cláusula de desempenho⁵⁵². Nos casos em que haja segundo turno, a publicidade eleitoral gratuita será dividida igualmente entre os dois candidatos que se encontrem na disputa.

3.2 Financiamento privado

Qualquer valor doado para as campanhas precisa ser declarado à Receita Federal⁵⁵³. Inclusive aqueles que forem feitos em forma de serviço. As informações devem constar na Declaração do Imposto de Renda. Ou seja: quem fizer a doação no ano da eleição, precisará declarar o valor no documento a ser entregue no ano seguinte. A lei tributária não prevê a dedução das doações feitas a partidos políticos e candidatos em eleições.

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 eleição⁵⁵⁴. As doações financeiras não poderão ser realizadas com moedas virtuais.

Doações Recebidas de Candidatos e de Partidos

Na campanha eleitoral, as candidatas, os candidatos e os órgãos partidários poderão receber recursos de natureza privada (outros recursos – OR) e de natureza pública (Fundo Partidário – FP ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC), oriundos de outras candidatas, de candidatos e de órgãos partidários.⁵⁵⁵ Essas transferências entre prestadores constituem doações e deverão ser registradas no Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) tanto na prestação de contas do doador, quanto na prestação de contas do beneficiário, independentemente de serem consideradas “devoluções” pelos prestadores de contas.

⁵⁵¹ Artigo 44 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁵² Artigo 47 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁵³ Artigo 24 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁵⁴ Artigo 23 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁵⁵ Artigo 28 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

Autofinanciamento

Os recursos próprios, financeiros e estimáveis, inclusive os do candidato titular e das(os) vices e suplentes, deverão estar declarados nos seus respectivos registros de candidatura que, somados, deverão limitar-se a 10% do limite de gastos previsto para o cargo titular da candidatura. Salienta-se que estas foram as primeiras eleições gerais nas quais se aplicou este limite⁵⁵⁶, medida que fortalece a equidade entre candidatos.

Os bens próprios das candidatas e dos candidatos para serem utilizados na campanha devem ter integrado o patrimônio em período anterior ao pedido de registro de candidatura⁵⁵⁷. As doações financeiras de recursos próprios não poderão ser realizadas com moedas virtuais. Os recursos próprios financeiros oriundos de empréstimos somente poderão ser utilizados se a contratação desses empréstimos ocorrer em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e forem contraídos antes do pedido de registro de candidatura. Os empréstimos deverão ser compatíveis com a capacidade de pagamento da pessoa física do candidato, sendo vedado o pagamento desses empréstimos com recursos de campanha. A documentação legal e idônea referente à realização do empréstimo deverá ser inserida no Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) no momento do registro desses recursos. Até a entrega da prestação de contas final, a porção do empréstimo que foi aplicada na campanha eleitoral deverá ser reembolsada com os recursos pessoais do candidato.

Financiamento Coletivo ou *Vaquinha Eleitoral*

A reforma eleitoral de 2017 incluiu o financiamento coletivo como uma nova modalidade de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais. De acordo com a Lei nº 9.504/1997⁵⁵⁸, art. 23, § 4º, inciso IV, entidades que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, podem oferecer esse serviço, desde que observadas as instruções da Justiça Eleitoral. A arrecadação de recursos pela modalidade de financiamento coletivo foi regulamentada pelo TSE, nos termos da Resolução TSE nº 23.607⁵⁵⁹, de 17 de dezembro de 2019 (arts. 22 a 24), na qual entidades que promovam essa técnica de arrecadação devem respeitar uma série de requisitos, tais como a disponibilização de lista de doadores com a respectiva quantia e a emissão obrigatória de recibo, para além do cadastro da empresa na Justiça Eleitoral e da identificação obrigatória do doador.

Comercialização de bens e serviços

⁵⁵⁶ [Resolução-TSE nº 23.607/2019, art. 27. O limite foi aplicado pela primeira vez nas eleições municipais de 2020.](#) O autofinanciamento foi permitido em 2018 até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, em vez de 10% do limite de gastos previsto para o cargo de titular da candidatura.

⁵⁵⁷ Artigo 94 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁵⁸ Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>

⁵⁵⁹ Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>

Finalmente, a lei habilita partidos e candidatos a comercializar bens e serviços ou promover eventos para financiar suas campanhas⁵⁶⁰. Para tal, o partido político ou o candidato deve comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de 5 dias úteis à Justiça Eleitoral, que poderá determinar sua fiscalização, além de manter à disposição da Justiça Eleitoral a documentação necessária à comprovação de sua realização e de seus custos, despesas e receita obtida.

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 depositados na conta de campanha antes de serem utilizados.

Proibições

Há situações em que o recebimento de recursos é vedado pela legislação⁵⁶¹. São consideradas fontes vedadas:

1. Recursos recebidos, direta ou indiretamente, de pessoas jurídicas.
2. Recursos recebidos de pessoas físicas permissionárias de serviço público.
3. Recursos procedentes de origem estrangeira, não importando a nacionalidade do doador.
4. Recursos recebidos de partidos políticos ou candidatas ou candidatos não pertencentes à mesma coligação ou não coligados, ou não federados.

Os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados e deverão ser recolhidos ao Tesouro Nacional por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU)⁵⁶², quando não for possível identificar o doador ou quando o CPF ou o CNPJ for inválido, ou devolvidos ao doador identificado, sob pena de desaprovação das contas, além de outras ações.

Uso indevido de recursos públicos

A Lei das Eleições estabelece nos artigos 73 a 77 que os agentes públicos, candidatos ou não, estão sujeitos às proibições e restrições com o intuito de impedir o uso indevido da máquina pública em benefício de algum candidato e garantir a igualdade entre as candidaturas.

Quem tem cargo público fica impedido, por exemplo, de ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Fica proibido, igualmente, fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público. Além disso, a norma proíbe ceder servidora ou servidor público – ou pessoa empregada da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo – para comitês de campanha durante o horário de expediente normal. Até mesmo o uso de

⁵⁶⁰ Artigo 23 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁶¹ Artigo 24 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁶² <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/tse-gru-devolucao-passo-a-passo>

seus serviços nos comitês é vedado. A exceção só se aplica à pessoa servidora ou empregada que estiver licenciada.

Também está vedado ao agente público o uso de materiais ou serviços, custeados por governos ou casas legislativas, que ultrapassem as prerrogativas fixadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram. Também ficam proibidas, no primeiro semestre do ano da eleição, despesas com publicidade de órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta que excedam a média de gastos do primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

Nos 3 meses que antecedem a eleição, a norma também impõe uma série de restrições para nomeação e contratação de pessoal. Ressalvadas algumas exceções explicadas na lei, é proibido nomear, contratar ou de qualquer forma admitir servidor público entre os três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos. A proibição vale também para demissão sem justa causa, transferência e exoneração de servidores.

3.3 Limites de gastos eleitorais

O TSE determinou, no dia 30 de junho de 2022, que o teto dos gastos de campanha nas eleições de 2022 será o mesmo aplicado de 2018, corrigido pela inflação, algo em torno de 26%. Os limites de gastos de campanha para os cargos eletivos em disputa nas eleições de 2022 foram fixados pela Resolução TSE nº 23.704/2022⁵⁶³ e publicados pela Portaria TSE nº 647/2022⁵⁶⁴.

Tabela 2: Limites de gastos de campanha para os cargos eletivos em disputa nas eleições de 2022

CARGA	VALOR
Presidente	R\$88.944.030,80 ⁵⁶⁵ (acréscimo 2º turno de R\$44.472.015,40) ⁵⁶⁶
Governadores	R\$3.557.761,23 - R\$26.683.209,24 ⁵⁶⁷ (acréscimo 2º turno de R\$1.778.880,62 – R\$13.341.604,62) ⁵⁶⁸ *a depender da quantidade de eleitores do estado da Federação
Senador	R\$3.176.572,53 - R\$7.115.522,46 ⁵⁶⁹ *a depender da quantidade de eleitores do estado da Federação
Deputado Federal	R\$3.176.572,53 ⁵⁷⁰
Deputado Estadual /Distrital	R\$1.270.629,01 ⁵⁷¹

4 Transparência do financiamento

⁵⁶³ Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-704-de-30-de-junho-de-2022>

⁵⁶⁴ Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-647-de-12-de-julho-de-2022>

⁵⁶⁵ Valor aproximado em dólares: USD 16.451.010,02

⁵⁶⁶ Valor aproximado em dólares: USD 8.225.505,01

⁵⁶⁷ Valores aproximados em dólares: USD 658.040,40 e USD 4.935.303,00

⁵⁶⁸ Valores aproximados em dólares: USD 329.020,20 e USD 2.467.651,50

⁵⁶⁹ Valores aproximados em dólares: USD 587.536,07 e USD 1.316.080,80

⁵⁷⁰ Valor aproximado em dólares: USD 587.536,07

⁵⁷¹ Valor aproximado em dólares: USD 235.014,42

A missão reconhece o valor acrescido para a transparência das diversas ferramentas tecnológicas postas à disposição pelo TSE. 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 do TSE, e PARDAL, entre outros, representam marcos positivos no processo eleitoral, garantindo o voto informado e o controle das contas por parte da sociedade, imprensa e organizações da sociedade civil.

4.1 Prestação de contas

A prestação de contas é um dever de todos os candidatos, com seus vices e suplentes, e dos diretórios partidários nacionais e estaduais, em conjunto com seus respectivos comitês financeiros. O candidato que renunciar à candidatura, dela desistir, for substituído, ou tiver seu pedido de registro indeferido pela Justiça Eleitoral deverá prestar contas correspondentes ao período em que participou do processo eleitoral, mesmo que não tenha realizado campanha. Se houver dissidência partidária, os dissidentes também deverão prestar contas.

Para a prestação de contas, deve-se inserir os critérios de distribuição e dos montantes referentes ao FEFC; informações sobre doações efetuadas e gastos eleitorais contratados por candidatos e partidos; limites de gastos de campanha para os cargos em disputa nas Eleições 2022 fixados pela Resolução TSE nº 23.704/2022⁵⁷² e publicados pela Portaria TSE nº 647/2022; e limites de contratação de pessoal, conforme a regulamentação da Resolução TSE nº 23.607/2019⁵⁷³, artigo 41. Os candidatos e os profissionais de contabilidade que para eles trabalham devem assinar a prestação de contas conjuntamente, sendo obrigatória a constituição de advogado.

De acordo com a Resolução-TSE nº 23.607/2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2022, a prestação de contas deve ser elaborada por meio do SPCE. O SPCE-Cadastro é o sistema desenvolvido pela Justiça Eleitoral para auxiliar candidatos e partidos políticos na elaboração da prestação de contas de campanhas eleitorais.

Tabela 3: Prazos de entrega de prestação de contas para as eleições de 2022

PRESTAÇÃO DE CONTAS	PRAZO PARA ENVIO
Relatórios financeiros de campanha	Até 72 horas após o recebimento das doações
Prestação de contas parciais	De 09/ Até 13/9/2022
Prestação de contas final (para os que não disputarem o segundo turno)	De 03/10 até 01/11/2022
Prestação de contas final (para os que disputarem o segundo turno)	De 31/10 a 19/11/2022

⁵⁷² Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-704-de-30-de-junho-de-2022>

⁵⁷³ Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>

Importante ressaltar que, mesmo que não tenha havido movimentação de recursos de campanha, a prestação de contas é obrigatória.

4.2 Supervisão e controle

Para a prestação de contas, todos os candidatos devem informar sobre doações recebidas no prazo máximo de 72 horas após a operação (informação difundida no DivulgaCandContas) e apresentar um relatório financeiro parcial antes da eleição e um relatório final depois da eleição, nos quais devem registrar todas as operações financeiras das campanhas (receitas e despesas)⁵⁷⁴. Tendo em conta o aumento exponencial dos fundos públicos e, portanto, do volume das operações financeiras, é expectável uma fiscalização mais morosa e complexa, a qual não beneficiou de aumento de meios humanos, financeiros ou tecnológicos para acompanhar este aumento. A Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (AECEP) do TSE está atualmente composta por 30 contadores, sem ter beneficiado de nenhum recurso humano adicional desde 2018.

O Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral⁵⁷⁵ faz o cruzamento de informações e o registro de irregularidades, direcionando assim as fiscalizações, a partir das prestações de contas. A apuração é feita pelo Ministério Público Eleitoral (MP Eleitoral). Infelizmente, a estatística indica números em constante crescimento⁵⁷⁶, acompanhando igualmente o aumento das verbas públicas. Assim sendo, o acréscimo de irregularidades leva a um incremento nos processos na Justiça Eleitoral, que ainda está a julgar contas de 2014.

Após o julgamento das contas, a Justiça Eleitoral decidirá⁵⁷⁷:

- pela *aprovação*, quando estiverem regulares.
- pela *aprovação com ressalvas*, quando houver falhas que não comprometam sua regularidade.
- pela *desaprovação*, quando as falhas comprometem sua regularidade.
- pela *não prestação*, quando 1) não forem apresentadas as informações e os documentos obrigatórios; ou 2) não for apresentada a prestação de contas nos termos previstos no § 3o do art. 42 e no § 3o do art. 49 da Resolução-TSE no 23.406/2014.

A Justiça Eleitoral divulgará os nomes dos candidatos que não prestarem contas e encaminhará essa relação ao Ministério Público Eleitoral⁵⁷⁸.

Após a publicação da decisão dos tribunais regionais eleitorais no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) sobre as contas, caberá recurso especial ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no prazo de três dias. Das decisões proferidas pelo TSE, só é possível recorrer se contrariarem a Constituição Federal.

⁵⁷⁴ Artigo 72 da Resolução 23.607 de 2019.

⁵⁷⁵ 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).

⁵⁷⁶ Nas Eleições de 2016, foram encontrados 387 mil indícios de irregularidades nas contas eleitorais envolvendo R\$ 1 bilhão. Em 2018, foram 32 mil indícios, abrangendo um total de R\$ 98 milhões. E, no último pleito, em 2020, foram registrados 641 mil indícios envolvendo o montante de R\$ 2 bilhões.

⁵⁷⁷ Artigo 30 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁷⁸ Artigo 57 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

Apesar de a contabilidade eleitoral ser automatizada desde 2002, a prestação de contas dos partidos era feita em papel até 2017. E ainda que o sistema seja hoje digital, ele não é alimentado em tempo real - os partidos têm até abril do ano fiscal seguinte para apresentar os documentos. Na prática, segundo os expertos que conversaram com a missão, os partidos costumam, de antemão, entregar a documentação incompleta - e muitas vezes fora do prazo. A fiscalização, por sua vez, pode levar três ou quatro anos para detectar a falta de algum comprovante - que, a essa altura, muitas vezes nem existe mais. E o prazo de prescrição dos processos é de 5 anos.

Para evitar prescrição é imperativo avançar no desenvolvimento do novo sistema de prestação de contas da Justiça Eleitoral⁵⁷⁹, que terá benefícios temporais e analíticos para a equipa fiscalizadora, a qual já sofria de modesta capacidade para processar o volume de trabalho antes do aumento exponencial dos fundos públicos em 2022. O TSE já recolheu demandas de 14 partidos políticos e sugestões por parte da sociedade civil sobre este aperfeiçoamento dos sistemas de prestação de contas⁵⁸⁰.

4.3 Sanções

Em caso de incumprimento do enquadramento legal que rege o financiamento das campanhas, a legislação brasileira prevê diversas sanções que vão desde multas até, em casos mais extremos, a declaração de inelegibilidade ou retirada do mandato de um funcionário eleito. Os candidatos são solidariamente responsáveis com seus diretores financeiros e os contadores em sua campanha⁵⁸¹.

As despesas acima do limite estabelecido para a campanha são puníveis com multa igual ao valor com que o limite foi excedido⁵⁸². Os candidatos que cometerem esse tipo de infração podem, além disso, ser investigados por possível abuso de poder econômico, o que pode levar ao cancelamento de sua inscrição ou, caso já tenham sido eleitos, a perda do diploma⁵⁸³.

A legislação brasileira também prevê sanções para doadores que não cumprirem o limite estabelecido para contribuições. Aqueles que violarem esse limite são obrigados a pagar multa de até 100% do valor excedido⁵⁸⁴. Por outro lado, aqueles que utilizam recursos públicos de forma não prevista nas normas são obrigados a devolver os fundos utilizados⁵⁸⁵.

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

⁵⁷⁹ Proposições fixadas para o novo sistema inclui: ser único para qualquer tipo de prestação de contas; ser online, multiusuário e com registro de log das operações realizadas; refletir a movimentação financeira de partidos políticos e candidatos; ter a possibilidade de inclusão imediata de documentos comprobatórios de receitas e gastos, em formato e tamanhos compatíveis com o Processo Judicial eletrônico; e fazer divulgação em tempo real de toda a movimentação financeira declarada por agremiações e candidatos.

⁵⁸⁰ Notícia TSE do 19 de maio 2022: [TSE coleta sugestões para desenvolver novo sistema de prestação de contas](#).

⁵⁸¹ Artigo 21 da Lei das Eleições nº 9.504/1997.

⁵⁸² Artigo 6 da Resolução 23.607 de 2019.

⁵⁸³ Idem.

⁵⁸⁴ Artigo 27 da Resolução 23.607 de 2019.

⁵⁸⁵ Artigo 19 da Resolução 23.607 de 2019.

ao Ministério Público Eleitoral⁵⁸⁶. 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 meses⁵⁸⁷. Além disso, os dirigentes dos partidos ou comitês financeiros podem ser responsabilizados pessoalmente por infrações.

Contudo, o pagamento das multas pode ser descontado de cotas futuras do fundo partidário e num prazo de até 5 anos. Apesar do aumento exponencial dos fundos públicos para gastos eleitorais, as sanções para o seu uso indevido não foram reforçadas e carecem de um verdadeiro impacto dissuasor. Quanto à inelegibilidade de candidatos, a morosidade da Justiça Eleitoral não permite a sua execução efetiva. Consequentemente, o regime de sanções carece de eficácia e efeitos dissuasivos. O Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 e as amnistias (inclusive projeto de anistias)⁵⁸⁸ não contribuem positivamente ao regime de sanções.

Vale a pena realçar positivamente a decisão do TSE⁵⁸⁹ quanto às sanções por desaprovação de contas aplicadas a partidos antes de fusão⁵⁹⁰ se estender à legenda recém-criada. Os ministros do TSE decidiram por unanimidade que se sanções aplicadas a uma legenda, em relação à sua prestação de contas, se estendem aos partidos com os quais eventualmente vieram a se fundir, formando um novo partido político. Os Ministros ainda entenderam que ao novo partido seja aplicada a penalidade de forma proporcional à quota-parte da legenda originária.

5 Observações e recomendações

Desde 2017, quando o FEFC foi criado para compensar partidos após o STF proibir doações de empresas⁵⁹¹, o sistema se tornou majoritariamente público. De fato, nesta eleição, 89% dos recursos informados pelos partidos foram fornecidos pelo Estado brasileiro⁵⁹². Cabe destacar que a base do critério para a distribuição dos recursos públicos é a força eleitoral⁵⁹³, que favorece os partidos mais consolidados.

A MOE/OEA observou que desde 2018⁵⁹⁴ os valores de FEFC aumentaram 188%.⁵⁹⁵ A Missão considera que o financiamento público é essencial para evitar desequilíbrios nas campanhas. No entanto, esse

⁵⁸⁶ Artigo 14 da Resolução 23.607 de 2019.

⁵⁸⁷ Artigo 74 da Resolução 23.607 de 2019.

⁵⁸⁸ Lei nº 13.831/2019 - determinando que os partidos políticos que não aplicaram os recursos do Fundo Partidário para incentivo à participação da Mulher até as eleições de 2018 não poderiam ter suas contas rejeitadas. Ainda, a referida lei dispõe que a utilização dos recursos, como uma espécie de medida reparatória, poderia ser utilizada até 2020.

⁵⁸⁹ Processo nº 0600241-47.2022.6.00.0000, [Acórdão do 23 de agosto 2022](#).

⁵⁹⁰ Para se fundirem ou incorporarem outros partidos, as agremiações políticas precisam estar regularmente registradas no TSE há, pelo menos, cinco anos.

⁵⁹¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650. Supremo Tribunal Federal.

⁵⁹² A 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>

⁵⁹³ Considerando os dois fundos, o eleitoral e o partidário, somados, 96,5% dos recursos são distribuídos segundo o critério de força eleitoral.

⁵⁹⁴ 1 ano de aplicação do Fundo Eleitoral.

⁵⁹⁵ De 1.716.209.431 em 2018 para 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/noti

aumento não implicou um reforço proporcional dos meios de fiscalização e controle desses mesmos recursos públicos.

A Missão constatou que, com exceção da reserva de recursos para mulheres candidatas e candidatos/as afrodescendentes, os critérios para a aplicação dos recursos continuam sendo uma decisão interna dos partidos. Como as MOE anteriores alertaram, este regime não garante uma utilização equitativa dos fundos.

Para prestação de contas, todos os candidatos devem informar as doações recebidas no máximo 72 horas após a transação e apresentar um relatório financeiro parcial antes da eleição e um relatório final após a eleição. A Missão reconhece o valor das diversas ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo TSE para facilitar o controle de contas e permitir que os cidadãos tenham acesso a essas informações⁵⁹⁶. A Missão observa, no entanto, que o modelo de fiscalização continua a apresentar dificuldades significativas. Essa situação se deve ao fato de que os recursos financeiros, tecnológicos e humanos à disposição das autoridades eleitorais para fiscalização são insuficientes, especialmente considerando o aumento do volume de recursos destinados às campanhas. Estatísticas fornecidas pelo Centro de Inteligência da Justiça Eleitoral⁵⁹⁷ mostram que as provas e irregularidades nas contas dos partidos aumentaram⁵⁹⁸, acompanhando também o aumento dos recursos públicos. Isso explica, em parte, a demora no julgamento das contas de processos eleitorais anteriores⁵⁹⁹.

Quanto ao regime sancionatório, a legislação prevê a aplicação de medidas pecuniárias para os sujeitos que registrarem rendimentos financeiros irregulares. As multas, no entanto, podem ser deduzidas de parcelas futuras do Fundo Partidário em um prazo de até 5 anos. Diferentes atores concordaram que essas sanções carecem de um impacto real.

Para continuar fortalecendo a equidade e a transparência da campanha, a Missão recomenda:

- Explorar novos mecanismos que favoreçam uma distribuição mais equitativa do financiamento público dentro dos partidos políticos.
- Aumentar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos das diferentes instâncias da Justiça Eleitoral que intervêm na fiscalização das contas partidárias.
- Desenvolver diferentes medidas que visem agilizar os processos de revisão de contas e, portanto, de penalização pela Justiça Eleitoral.

[cias/arquivos/calculo-do-montante-do-fefc-para-as-eleicoes-2022/@@download/file/TSE-calculo-distribuicao-fefc-eleicoes-2022.pdf](https://www.tse.jus.br/portal/contas-eleitorais/arquivos/calculo-do-montante-do-fefc-para-as-eleicoes-2022/@@download/file/TSE-calculo-distribuicao-fefc-eleicoes-2022.pdf)

⁵⁹⁶ Destacam-se: o Sistema de Prestação de Contas Eleitoral (SCPE), a Consulta Pública aos Documentos das Prestações de Contas, o Sistema de Informações de Contas (SICO), o DivulgaCandContas, o DivulgaSPCA, o Informações Durante a Campanha (IDC), o Processo Judicial Eletrônico (PJe), o Portal de Dados Abertos do TSE e do PARDAL, entre outros.

⁵⁹⁷ É o órgão que cruza informações e registra irregularidades, direcionando as investigações, com base na prestação de contas. É 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).

⁵⁹⁸ Nas eleições (municipais) de 2016, foram encontrados 387 mil indícios de irregularidades nas contas eleitorais no valor de R\$ 1 milhão. Em 2018 (eleições gerais), foram 32 mil indicações, totalizando R\$ 98 milhões. E, na última eleição (eleições municipais), em 2020, foram registradas 641 mil indicações, no valor de R\$ 2 bilhões.

⁵⁹⁹ O grande volume de operações financeiras também é acompanhado por um aumento das irregularidades, aumentando os processos na Justiça Eleitoral, que continua julgando as contas de 2014.

- Reforçar o regime de sanções para aumentar a sua eficácia e os seus efeitos dissuasores.

E - CAMPANHAS E LIBERDADE DE EXPRESSÃO

1. Introdução

O uso de tecnologias como instrumento de disseminação de informações e propostas teve papel preponderante nas campanhas eleitorais durante as eleições gerais de 2022. Os candidatos e partidos favoreceram o uso das plataformas digitais e das redes sociais como canal de debate e apresentação de suas propostas durante a campanha político-eleitoral. Também foram amplamente utilizadas para divulgar propaganda eleitoral. O crescimento significativo do uso da internet e das redes sociais tem sido acompanhado pelo uso de novas e diversas estratégias de circulação e amplificação de conteúdo. A rápida evolução e o impacto dessas ferramentas nos processos eleitorais estão sendo estudados e analisados em todo o mundo.

O Brasil tem feito um esforço significativo para ter maiores regulamentações nessa área, algumas das quais são referência para outros países. Em particular, o papel ativo do TSE é sublinhado através da implementação do seu plano de ação para combater um dos fenômenos mais generalizados nas últimas eleições, a desinformação e as notícias falsas. A autoridade eleitoral firmou diversos acordos de cooperação para enfrentar essa realidade, com órgãos de imprensa e organizações e empresas para verificação de conteúdo. No entanto, e tendo em conta que o avanço das tecnologias digitais pode deixar a legislação eleitoral desatualizada, ainda existem muitos desafios e oportunidades de trabalho nesta área.

Durante esse processo eleitoral, o impacto do uso dessas novas ferramentas e o fenômeno da desinformação se refletiram no aumento de denúncias que foram protocoladas nesse sentido na Justiça Eleitoral. Nesse sentido, as disputas examinadas por esses tribunais evidenciaram o delicado equilíbrio existente entre o direito à liberdade de expressão e a equidade na disputa eleitoral.

A Missão analisou a legislação existente, bem como os programas e acordos celebrados no âmbito deste processo eleitoral. Além disso, reuniu-se com representantes de instituições públicas e privadas do país, com a autoridade eleitoral, mídia, empresas de redes sociais, organizações da sociedade civil e acadêmicos para aprofundar diferentes temas relacionados às campanhas eleitorais e à liberdade de expressão e informação. Este relatório analisa o quadro legal, com particular ênfase nas modalidades de propaganda política; a ação relativa a conteúdos proibidos e suas sanções; a campanha política e o comportamento dos diferentes atores; as medidas adotadas para combater a desinformação; e liberdade de imprensa e violência contra jornalistas. Ao final, são apresentados resultados e recomendações a fim de contribuir para o fortalecimento dos processos eleitorais no país.

2. Marco legal

A Constituição da República Federativa do Brasil reconhece e protege os direitos fundamentais à liberdade de expressão⁶⁰⁰ e de participação política.⁶⁰¹ O Brasil é um Estado Parte da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Em ambos os tratados, os Estados comprometem-se a respeitar e garantir o direito à liberdade de opinião e expressão (artigos 13 da CADH e 19 do PIDCP) e os direitos políticos (artigos 23 da CADH e 25 do PIDCP).

A legislação nacional estabelece o alcance e os limites da campanha política durante as eleições, buscando garantir a lisura na disputa e a ampla cobertura midiática e o livre fluxo de informações. Os regulamentos aplicáveis estão dispersos nas seguintes leis:

- Código Eleitoral (Lei nº 4.747, de 1965);⁶⁰²
- Lei das Eleições (nº 9.504, de 1997);⁶⁰³
- Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;⁶⁰⁴
- Lei nº 14.192, de 2021;⁶⁰⁵
- Lei do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014);⁶⁰⁶ e
- Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (nº 13.709, de 2018).⁶⁰⁷

A campanha eleitoral também é regida por regras editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As seguintes resoluções do TSE sobre propaganda eleitoral e desinformação foram aplicadas nas eleições gerais de 2022:

- Resolução do TSE sobre propaganda eleitoral, utilização e geração de horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral (nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019);⁶⁰⁸
- Resolução que altera a Resolução TSE nº 23.610 sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral (nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021⁶⁰⁹), e

⁶⁰⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 5º, IV e IX. O artigo 5º, IV, reconhece o direito de todos a "livre manifestação do pensamento". O artigo 5º, inciso IX, reconhece "a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença", https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf O Supremo Tribunal Federal tem desenvolvido importante jurisprudência protegendo o amplo exercício do direito à liberdade de expressão. Ver mais, Supremo Tribunal Federal. *Case Law Compilation Freedom of Speech (Vol. 2)*, novembro de 2021, https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfAgenda_es_es/anexo/WEBCase_lawFreedom_of_Speech1211.pdf

⁶⁰¹ Constituição da República Federativa do Brasil, artigos 14 a 17,

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf

⁶⁰² Lei N.º 4.737 de 15 de julho de 1995 e reformas, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm#art23

⁶⁰³ Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, [de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm#art58](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm#art58)

⁶⁰⁴ Lei que estabelece, nos termos do art. 14, § 9 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos para cessação e determina outras providências.

⁶⁰⁵ Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.192-de-4-de-agosto-de-2021-336315417>

⁶⁰⁶ Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12965&ano=2014&ato=93eUTRE9ENVpWTdb6>

⁶⁰⁷ Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018, [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm#art18)

[2018/2018/lei/l13709.htm#art18](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm#art18)

⁶⁰⁸ Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, [de https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019](https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019)

⁶⁰⁹ Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021, [de](https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021)

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>

- Resolução do TSE sobre Desinformação Atacando o Processo Eleitoral (nº 23.714, de 20 de outubro de 2022).⁶¹⁰

Esse ordenamento jurídico fornece, em linhas gerais, uma base propícia para o desenvolvimento de uma campanha eleitoral e a difusão de propaganda política sob princípios democráticos. Embora tenha havido avanços regulatórios notáveis sobre o uso da internet para fins de campanha, o processo eleitoral de 2022 demonstrou que as brechas legais persistem para impedir a desinformação eleitoral que deveriam ser subsanadas (ver seção sobre desinformação abaixo).

Dentre as disposições mais relevantes do marco regulatório existente, destacam-se:

2.1 Limites temporais

A propaganda eleitoral ou propaganda eleitoral passou a ser permitida a partir de 16 de agosto.⁶¹¹ A lei estabelece um período de silêncio eleitoral de 48 horas antes e 24 horas depois da eleição.⁶¹²

A lei proíbe a "propaganda eleitoral antecipada" em qualquer de suas formas.⁶¹³ Considera-se propaganda antecipada punível aquela que for veiculada extemporaneamente, cuja mensagem contenha pedido expresso de voto, ou que transmita conteúdo eleitoral em local proibido ou por meio, forma ou instrumento proibidos durante o período de campanha.⁶¹⁴ A lei esclarece que não constitui propaganda eleitoral antecipada, "a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos" entre outros critérios, desde que não impliquem pedido expresso de voto.⁶¹⁵

2.2 Modalidades de propaganda

A legislação regula as diferentes formas ou modalidades de propaganda, que deve sempre mencionar a legenda do partido e ser realizada na língua oficial.⁶¹⁶ A propaganda política paga em rádio e televisão⁶¹⁷ restringe-se ao horário gratuito (horário eleitoral) definido pelas autoridades, e que constitui uma forma de financiamento público indireto contemplada no ordenamento jurídico brasileiro.⁶¹⁸ 90% do tempo é distribuído proporcionalmente entre os partidos, de acordo com o número de deputados federais eleitos nas eleições anteriores, para 2022, portanto, os resultados de 2018 são válidos. Os 10% restantes são distribuídos igualmente entre as partes que cumprem a cláusula de desempenho.⁶¹⁹

Quando um segundo turno deve ser realizado, como aconteceu neste processo eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita é dividida igualmente entre os dois presidencialistas que estão em disputa. Para utilizar o tempo concedido, os partidos devem produzir seus próprios spots ou peças de

⁶¹⁰ Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>

⁶¹¹ Lei nº 9.504/1997, art. 36 e Código Eleitoral, art. 240.

⁶¹² Código Eleitoral, art. 240, parágrafo único.

⁶¹³ Lei nº 9.504/1997, art. 36-A.

⁶¹⁴ Lei nº 9.504/1997, art. 36-A, e Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021, art. 3º-A.

⁶¹⁵ Lei nº 9.504/1997, art. 36-A e Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021, art. 3º-B.

⁶¹⁶ Código Eleitoral, art. 242.

⁶¹⁷ Lei nº 9.504/1997, art. 36 § 2º.

⁶¹⁸ Lei nº 9.504/1997, arts. 44-45.

⁶¹⁹ Lei nº 9.504/1997, art. 47, e Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, art. 55.

propaganda eleitoral, que os meios de comunicação são obrigados a transmitir em rádio e televisão de acordo com os planos de transmissão (ou mapas de meios) acordados com cada partido político⁶²⁰.

A divulgação de propaganda paga em mídias impressas e sites de meios de comunicação é permitida, mas sujeita a uma série de restrições quanto ao número, extensão e formato.⁶²¹ É proibida a propaganda eleitoral por meio de outdoors, inclusive eletrônicos.⁶²² A legislação permite o uso da internet para a divulgação de propaganda eleitoral, mediante diversas condições.

2.3 Propaganda na Internet

A Missão observa que, nos últimos anos, o Brasil tem feito esforços significativos para fornecer regras sobre a condução da campanha eleitoral na internet e reduzir a desinformação durante as eleições.

A propaganda eleitoral na internet só pode ser divulgada por meios autorizados por lei, como contas ou sites pertencentes ao candidato ou partidos, federação ou coligações.⁶²³ Os endereços eletrônicos do site devem ser comunicados à autoridade eleitoral e devem ser hospedados, direta ou indiretamente, por um provedor de aplicação de Internet estabelecido no país. A propaganda também pode ser divulgada por meio de mensagens de e-mail de contas cadastradas por candidatos e partidos, bem como por meio de blogs, redes sociais e aplicativos similares da internet, incluindo aplicativos de mensagens instantâneas.⁶²⁴

A propaganda eleitoral paga na internet só é autorizada quando é inequivocamente identificada como tal e contratada exclusivamente por partidos políticos, federações, coligações, candidatos e representantes⁶²⁵. É proibida a divulgação de propaganda eleitoral na internet, ainda que gratuita, em sites de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos e/ou sites oficiais ou patrocinados por órgãos estatais.⁶²⁶ A publicidade paga na internet deve ser contratada diretamente com um provedor legalmente estabelecido no país.

O anonimato durante a campanha eleitoral,⁶²⁷ o registro de usuários falsos⁶²⁸ e mensagens em massa (*disparos em massa*)⁶²⁹ para fins de propaganda eleitoral são proibidos. A legislação prevê diversas regras para garantir a proteção de dados pessoais na divulgação de propaganda eleitoral pela internet.⁶³⁰

Reconhecendo que o avanço das tecnologias digitais pode tornar a legislação eleitoral ultrapassada, a lei no Brasil prevê que o TSE deve regulamentar as regras relativas à propaganda eleitoral na internet "de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral e

⁶²⁰ Resolução 23.610, de 18 de dezembro de 2019, artigos 52 e 53, alterada pela Res. 23.671, de 14 de dezembro de 2021.

Mapas de mídia para as eleições de 2022: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/mapas-de-midia>

⁶²¹ Lei nº 9.504/1997, art. 43.

⁶²² Lei nº 9.504/1997, art. 39, § 8º.

⁶²³ Lei nº 9.504/1997, art. 57.º-B, I-IV.

⁶²⁴ Lei nº 9.504/1997, art. 57 B, I-IV.

⁶²⁵ Lei nº 9.504/1997, art. 57-C.

⁶²⁶ Lei nº 9.504/1997, art. 57-C, § 1, I e II).

⁶²⁷ Lei nº 9.504/1997, art. 57D.

⁶²⁸ Lei nº 9.504/1997, art. 57-B, §2.

⁶²⁹ Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, art. 34. II.

⁶³⁰ Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021, art. 10, § 4-7 e art. 28, § 9.

promoverá, para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na Internet".⁶³¹

2.4 Conteúdo proibido

O regulamento eleitoral proíbe certos tipos de conteúdo na propaganda eleitoral⁶³². O descumprimento dessas regras acarreta responsabilidade administrativa e penal. Entre os conteúdos proibidos está a propaganda que:

- i) dissemina preconceitos de origem, etnia, raça, sexo, cor, idade, religiosidade, orientação sexual, identidade de gênero e qualquer outra forma de discriminação, inclusive contra pessoas com deficiência;
- ii) provocar animosidade entre ou contra as Forças Armadas, ou contra classes e instituições civis;
- iii) incite o ataque a uma pessoa ou propriedade; propaganda que incite a desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública;
- iv) que perturbe a tranquilidade pública, com barulho ou abuso de instrumentos sonoros ou sinais acústicos, inclusive os causados por fogos de artifício;
- v) calunie, difame ou insulte qualquer pessoa, bem como os órgãos ou entidades que exerçam o poder público; e
- vi) menospreze o estatuto da mulher ou incentive a discriminação com base no fato de ser mulher, ou em relação à sua cor, raça ou etnia.

A legislação também proíbe a desinformação na propaganda eleitoral. Em particular, proíbe a divulgação ou compartilhamento de "fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os procesos de votação, apuração e totalização de votos".⁶³³ A divulgação de fatos sabidamente falsos em relação a partidos ou candidatos também é proibida e está sujeita ao direito de resposta⁶³⁴ e eventual responsabilização criminal.⁶³⁵ Em particular, o Código Eleitoral penaliza com pena de prisão de dois meses a um ano ou com pagamento de 120 a 150 dias de multa⁶³⁶ "divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, *fatos que sabe* inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado".⁶³⁷ De acordo com uma reforma legal aprovada em 2021, as mesmas penas valem para "quem produz, oferece ou vender vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos". A pena é agravada se o crime "é cometido por meio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da Internet ou de rede social, ou é transmitido em tempo real".⁶³⁸

⁶³¹ Lei n° 9.504/1997, art. 57-J.

⁶³² Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021, art. 22.

⁶³³ Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, art. 2º.

⁶³⁴ Lei n.º 9.504/1997, art. 58.

⁶³⁵ Código Eleitoral, art. 323.

⁶³⁶ O conceito de dia-multa no ordenamento jurídico brasileiro refere-se a um valor monetário que indica o valor unitário que o sancionado deve pagar por cada dia de multa aplicada. O valor costuma ser resultado de um cálculo com base no valor do salário mínimo.

⁶³⁷ Código Eleitoral, art. 323.

⁶³⁸ Lei nº 14.192, de 2021, art. 323, § 1º e § 2º.

2.5 Normas contra o abuso do poder político, econômico e midiático

O Brasil tem regras que proíbem o abuso do poder político, econômico e midiático no processo eleitoral. A Constituição Federal determina que o legislador proteja " a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta".⁶³⁹ De acordo com a Constituição, qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral pode apresentar à Justiça Eleitoral denúncia sobre atos que constituam "uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político".⁶⁴⁰ Da mesma forma, o Código Eleitoral brasileiro prevê que "a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade de voto, serão coibidos e punidos".⁶⁴¹ A jurisprudência do TSE tem esclarecido que o abuso do poder político se dá por meio de atos de agentes públicos que se aproveitam de sua condição de funcionários para beneficiar candidatos que manifestamente abusam do poder que detêm.⁶⁴² O TSE indicou que, para que o abuso de poder seja apurado, o juiz deve levar em conta a magnitude e a gravidade da conduta.⁶⁴³

De acordo com esses princípios, o regulamento proíbe a propaganda eleitoral de qualquer natureza sobre "bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam".⁶⁴⁴ Também veda "a convocação, por parte do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições".⁶⁴⁵

2.6 Sanções

O descumprimento das normas sobre propaganda eleitoral acarreta sanções administrativas, civis e criminais. Na maioria dos casos, a legislação determina a aplicação de multas a candidatos e partidos infratores e a remoção de propaganda irregular, incluindo a remoção de conteúdo disseminado na internet. A regulamentação também prevê o direito de resposta, em caso de divulgação de imagem ou declaração caluniosa, difamatória, injuriosa ou conhecida como falsa em propaganda.⁶⁴⁶

A legislação eleitoral também estabelece diversas sanções penais para a divulgação de conteúdo que ofenda a honra dos candidatos/as. A calúnia, difamação e injúria de pessoas durante a campanha eleitoral ou para fins de propaganda eleitoral podem ser puníveis com pena de prisão até dois anos (no caso de calúnia) e multa.⁶⁴⁷ Da mesma forma, a lei pune com pena de reclusão de dois a quatro anos e multa de até cinquenta mil reais, quem contratar "direta ou indireta de grupo de pessoas com

⁶³⁹ Constituição, art. 14, parágrafo 9.

⁶⁴⁰ Lei Complementar nº64, de 18 de maio de 1990, art. 22, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm

⁶⁴¹ Código Eleitoral, art. 237.

⁶⁴² Ver, por exemplo, Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Ordinário Eleitoral Nº 0603975-98 – Classe 11550 – Curitiba – Paraná.

⁶⁴³ Ver, por exemplo, Tribunal Superior Eleitoral. Acordo. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 11-70.2013.6.19.0152 - Classe 32— Belford Roxo - Rio de Janeiro (22 de novembro de 2016).

⁶⁴⁴ Lei nº 9.504/1997, art. 37.

⁶⁴⁵ Lei nº 9.504/1997, art. 36-B.

⁶⁴⁶ Lei nº 9.504, de 1997, art. 58.

⁶⁴⁷ Código Eleitoral, artigos 324, 325 e 326.

a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação".⁶⁴⁸

A Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou que o uso do direito penal para proteger o direito à honra dos indivíduos constitui uma restrição indevida ao direito à liberdade de expressão e gera autocensura. As infrações por difamação devem ser substituídas por processos civis, resultando em sanções financeiras proporcionadas.⁶⁴⁹ A Corte Interamericana também insistiu que o direito de retificação ou resposta, previsto no artigo 14 da CADH, pode ser um meio apropriado de proteger o direito à honra de uma pessoa que acredita ser afetada por informações imprecisas ou ofensivas.⁶⁵⁰

2.7 Remoção e suspensão de conteúdo na internet

Sem prejuízo das sanções civis e penais aplicáveis, a autoridade eleitoral poderá determinar a remoção de conteúdo que viole as regras eleitorais.⁶⁵¹ O afastamento só será decretado por decisão fundamentada da Justiça Eleitoral⁶⁵². O não cumprimento, por parte das plataformas digitais, de uma ordem de remoção no prazo indicado implica o pagamento de multas.⁶⁵³

A lei prevê ainda que, a pedido do Ministério Público, candidato, partido político, federação ou coligação, a Justiça Eleitoral poderá determinar, dentro do escopo e dos limites técnicos de cada aplicação na internet, a suspensão do acesso a qualquer conteúdo de divulgação que não esteja em conformidade com o disposto na legislação. As horas de suspensão serão definidas proporcionalmente à gravidade da infração cometida em cada caso, observando o limite máximo de 24 horas.⁶⁵⁴

3. Campanha eleitoral e propaganda política

A campanha eleitoral começou oficialmente em 16 de agosto de 2022. Em geral, candidatos e eleitores puderam se organizar livremente, participar de eventos públicos, divulgar propaganda eleitoral e expressar suas preferências políticas, especialmente em plataformas digitais e mídias sociais. No entanto, a MOE/OEA observou que a campanha eleitoral ocorreu em um ambiente de profundas divisões e polarização política e uma campanha de desinformação avassaladora. Como indicado a seguir, a polarização política e a desinformação alimentaram o discurso violento e a agressão entre os cidadãos e contra os jornalistas.

Durante a campanha, candidatos e partidos apresentaram um alto número de denúncias por suposta propaganda eleitoral irregular em rádio, televisão e internet, incluindo pedidos de direito de resposta e denúncias por propaganda antecipada, abuso de poder e conteúdo difamatório e falso.⁶⁵⁵ De acordo

⁶⁴⁸ Lei N.º 9.504 de 1997, 57H§ 1º

⁶⁴⁹ Corte IDH. Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Ecuador. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C nº 446, parágrafos 117 e 118, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_446_esp.pdf

⁶⁵⁰ Corte IDH. Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Ecuador. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C nº 446, parágs. 103.

⁶⁵¹ Lei nº 9.504/1997, art. 57D. § 3º e 57-J

⁶⁵² Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, art. 38.

⁶⁵³ Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, art. 38, § 6º.

⁶⁵⁴ Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, art. 36. § 2º.

⁶⁵⁵ Como exemplo, de acordo com o que foi noticiado pelo TRE do Amazonas, este estado houve 810 processos relacionados à propaganda irregular, enquanto nas eleições de 2018 foram 328. Entre elas estão desinformação, fake news e pedidos de direito de resposta. Ver: <https://portalnorte.com.br/noticias-am-2022-propaganda-eleitoral-irregular/>.

com os dados apresentados pelo TSE por meio do portal de consulta pública,⁶⁵⁶ são mais de 8 mil ações de representação perante a Justiça Eleitoral. Essa categoria de processos judiciais inclui vários tipos de denúncias, como propaganda eleitoral irregular, desinformação e abuso de poder econômico.

Segundo dados do TSE, o aplicativo digital da Justiça Eleitoral Pardal recebeu 52.205 denúncias de propaganda eleitoral irregular de todo o país desde o início do período de campanha, em 16 de agosto, até 30 de outubro de 2022.⁶⁵⁷ Segundo o TSE, as denúncias recebidas no Pardal levaram à abertura de 14.369 (24,91%) casos em todo o país.⁶⁵⁸

As disputas examinadas pela Justiça Eleitoral evidenciaram o delicado equilíbrio que existe entre o direito à liberdade de expressão e a equidade na disputa eleitoral. Por exemplo, o TSE resolveu pelo menos cinco ações de investigação judicial eleitoral (Aije) sobre propaganda eleitoral com abuso de poder político movidas contra o presidente da República e candidato à reeleição, Jair Bolsonaro.⁶⁵⁹ Nessas decisões, o TSE proibiu a divulgação do material de propaganda eleitoral em exame, considerando que o presidenciável fez uso indevido do poder do Estado, violando a equidade da disputa. Além dos casos particulares, cujo estudo e resolução são de responsabilidade das autoridades eleitorais, a MOE/OEA enfatiza a obrigação de todas as pessoas de cumprir e agir dentro do marco normativo estabelecido para os processos eleitorais.

No segundo turno, os pedidos de direito de resposta na campanha presidencial se intensificaram. Tanto que, em 16 de outubro de 2022, o TSE avaliou que havia um "volume excepcional" de processos na área de propaganda eleitoral nesse período e, por isso, concordou em aumentar o número de juízes encarregados de analisar denúncias nessa área.⁶⁶⁰ A MOE/OEA reconhece o trabalho realizado pelo TSE para resolver essas disputas de forma célere e profissional. Por sua vez, valoriza o esforço feito pelo TSE para garantir que suas decisões judiciais e audiências sobre o assunto fossem acessíveis online.⁶⁶¹ Os casos mais midiáticos e sensíveis também foram comunicados prontamente ao público, por meio de comunicados da Sala de Comunicação do TSE.⁶⁶² Essas medidas não apenas garantem a equidade e a transparência dos litígios, mas também contribuem para melhorar o entendimento e a confiança nas decisões da Justiça Eleitoral por parte da sociedade em geral e dos demais interessados nas disputas.

Devido às regras existentes, os pedidos de direito de resposta continuaram perante o TSE muito próximo do dia das eleições do segundo turno. Por isso, a Missão valoriza que, às vésperas das

⁶⁵⁶ Ver: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/inicial/index>

⁶⁵⁷ Tribunal Superior Eleitoral. 2º turno: App Pardal registra 2.326 denúncias de propaganda eleitoral irregular até às 17h do dia 30 de outubro de 2022, <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/2o-turno-aplicativo-pardal-registra-2-326-denuncias-de-propaganda-eleitoral-irregular-ate-as-17h?SearchableText=pardal>

⁶⁵⁸ Tribunal Superior Eleitoral. 2º turno: App Pardal registra 2.326 denúncias de propaganda eleitoral irregular até às 17h do dia 30 de outubro de 2022, <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/2o-turno-aplicativo-pardal-registra-2-326-denuncias-de-propaganda-eleitoral-irregular-ate-as-17h?SearchableText=pardal>

⁶⁵⁹ AIJE Nº [0600986-27.2022.6.00.0000](#); Nº [0601002-78.2022.6.00.0000](#); Aije [0601180-27](#) e Aije [0601188-04](#); e Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) nº 0601212-32.

⁶⁶⁰ Tribunal Superior Eleitoral. Portaria No. 1007, 17 de outubro de 2022. Ver também, Tribunal Superior Eleitoral, *TSE reforça número de ministros para examinar ações sobre propaganda no 2º turno*, 17 de outubro de 2022, https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/portaria-no-1007/@@download/file/Di%C3%A1rio%20da%20Justi%C3%A7a%20Eletr%C3%B4nica%2017.10.pdf

⁶⁶¹ Ver: Tribunal Superior Eleitoral, Mural Eletrônico: <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/publicacoes-oficiais/mural-eletronico-e-comunicacoes-judiciais/decisoes-publicadas-em-mural>

⁶⁶² Ver: Tribunal Superior Eleitoral, Sala de Imprensa e Comunicação, <https://www.tse.jus.br/comunicacao>

eleições de 30 de outubro, as coligações na campanha presidencial Pelo Bem do Brasil (Jair Bolsonaro) e Brasil da Esperança (Luiz Inácio Lula da Silva) retiraram os pedidos de direito de resposta apresentados ao TSE e que estavam pendentes de julgamento⁶⁶³ (56 casos da coalizão Pelo Bem do Brasil e 31 casos do Brasil do Brasil). Esperança).⁶⁶⁴ Em 28 de outubro, o TSE aprovou esse acordo de saída, ressaltando que se tratava de uma demonstração de "civildade democrática" entre as duas coligações e os presidenciáveis.⁶⁶⁵

Por outro lado, em relação à propaganda eleitoral gratuita, a Missão tomou conhecimento de que, em 24 de outubro de 2022, a Coligação pelo Bem do Brasil e seu candidato entraram com recurso junto à presidência do TSE indicando que, segundo auditoria que haviam contratado, determinadas emissoras de rádio não estavam divulgando adequadamente a propaganda eleitoral gratuita de seu agrupamento político, o que, em sua opinião, constitui abuso de poder midiático e fraude⁶⁶⁶. Os autores da ação pediram que a transmissão de peças de propaganda da Coligação Brasil da Esperança fosse suspensa e mencionaram a responsabilidade do TSE por não ter fiscalizado o efetivo cumprimento da transmissão das inserções pelas rádios. O presidente do TSE, no dia 24 de outubro, determinou dar um prazo de 24 horas para que a coligação reclamante apresentasse provas. No dia 25, a Coalizão apresentou um documento explicando a metodologia e compartilhando os arquivos de auditoria. Entre outras coisas, foi indicado que a auditoria havia monitorado a transmissão de programas de rádio via *streaming*, pela internet.

Em 26 de outubro, o presidente do TSE rejeitou a petição⁶⁶⁷ alegando que não foram apresentadas provas suficientes e esclareceu que o tribunal não é responsável pela distribuição de propaganda eleitoral às emissoras, nem pelo monitoramento da efetiva transmissão das inserções. Também enviou ofício à Procuradoria-Geral Eleitoral para que investigue os denunciadores pela possível prática de crimes eleitorais com o objetivo de tumultuar o segundo turno da eleição, bem como à Corregedoria-Geral Eleitoral para a instauração de procedimento administrativo e apuração de responsabilidade por eventual desvio de recursos do Fundo Partidário pelos atores.⁶⁶⁸

Diante disso, a Coligação Pelo Bem do Brasil entrou com uma denúncia no STF por suposta prevaricação do ministro presidente do TSE, mas ela foi rejeitada.⁶⁶⁹ A Missão recebeu a documentação da denúncia apresentada e ouviu o representante legal da Coligação, que manifestou a percepção do partido político de que não foram ouvidos pelas autoridades judiciais. Por outro lado, a Missão constatou que o TSE não fiscaliza a transmissão de espaços de propaganda gratuita em rádio

⁶⁶³ Tribunal Superior Eleitoral. Petição Civil. No. 0601797-84.2022.6.00.0000, https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/peticao-civel-0601797-84-direitos-de-resposta-coligacoes/@@download/file/TSE-peticao-civel-0601797-84-direito-de-resposta.pdf

⁶⁶⁴ Tribunal Superior Eleitoral. Coligações Pelo Bem do Brasil e Brasil da Esperança desistem de pedidos de direitos de resposta. 28 de outubro de 2022, <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/coligacoes-pelo-bem-do-brasil-e-brasil-da-esperanca-desistem-de-pedidos-de-direitos-de-resposta?SearchableText=direito%20de%20resposta>

⁶⁶⁵ Tribunal Superior Eleitoral. Coligações Pelo Bem do Brasil e Brasil da Esperança desistem de pedidos de direitos de resposta. 28 de outubro de 2022, <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/coligacoes-pelo-bem-do-brasil-e-brasil-da-esperanca-desistem-de-pedidos-de-direitos-de-resposta?SearchableText=direito%20de%20resposta>

⁶⁶⁶ Processo administrativo 0601696-47.2022.6.00.0000

⁶⁶⁷ Ver: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/10/26/19/26/40/adf63e755c34a6d92ef578938bfce5ca68a3285b56899c39e488145d7851bd6f>

⁶⁶⁸ Ver: <https://www.conjur.com.br/dl/decisao-radios-tse1.pdf>

⁶⁶⁹ Ver: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lewandowski-noticia-crime-prevaricacao-alexandre-radios/>

e televisão. Da mesma forma, como indica o TSE, não há obrigação legal de as emissoras retransmitirem propaganda eleitoral em seus programas veiculados na internet via *streaming*.⁶⁷⁰

4. Redes sociais e o combate à desinformação

A taxa de acesso à internet no Brasil é alta. De acordo com dados públicos recentes,⁶⁷¹ em 2021 o acesso à internet para os domicílios do país chegou a 90%. Isso significou um aumento de seis pontos percentuais em relação aos dados de 2019, quando a penetração da internet atingiu 84% dos domicílios. A proporção de domicílios com internet na área rural aumentou de 57,8% para 74,7%, enquanto na área urbana subiu de 88,1% para 92,3%. Da mesma forma, em 2021, das 183,9 milhões de pessoas com 10 anos ou mais no país, 84,7% usavam a internet. A faixa etária de 25 a 29 anos é a que apresenta maior percentual de uso, com 94,5%. As pessoas com mais de 60 anos têm menos acesso à internet, mas, de 2019 para 2021, o percentual de uso nesse grupo registrou um aumento significativo: de 44,8% para 57,5%.

A grande maioria das pessoas acede à Internet através da telefonia móvel. Segundo dados de fevereiro de 2022⁶⁷², no Brasil o uso das redes sociais é extenso, com uma média de 3 horas e 41 minutos por dia nessas plataformas. As plataformas da empresa Meta (Facebook, Instagram e WhatsApp) dominam o mercado no país, enquanto o uso do TikTok vem crescendo. 57% dos usuários de redes sociais relatam usar essas plataformas como sua principal fonte de informação e acesso a notícias.⁶⁷³

Especialistas têm apontado que a extrema concentração no uso das redes sociais para acessar informações e notícias se deve em grande parte à política de *Zero Rating*, segundo a qual as empresas de telecomunicações permitem "acesso ilimitado" às plataformas mais populares sem que seu uso seja cobrado como parte do limite máximo de dados. Em um estudo de novembro de 2021 sobre acesso à internet no Brasil,⁶⁷⁴ 40% das pessoas de baixa renda relataram ter uma conexão de internet restrita aos aplicativos *Zero Rating* e que não tinham recursos para comprar mais dados móveis. Especialistas indicam que esses planos de dados impedem que a população de menor renda do país acesse sites com informações confiáveis e profissionais, tornando-a mais vulnerável à desinformação.⁶⁷⁵

Candidatos/as e partidos favoreceram o uso de plataformas digitais e redes sociais durante a campanha eleitoral e usaram ativamente seus sites, perfis e contas oficiais para a campanha política. As plataformas digitais mais populares também foram amplamente utilizadas para disseminar propaganda eleitoral. Por exemplo, segundo o relatório de transparência do *Google Ads*, no período de 16 de agosto a 28 de outubro de 2022, o presidente e candidato Jair Bolsonaro gastou R\$ 27,9

⁶⁷⁰ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/no-plenario-moraes-reforca-que-tse-nao-e-responsavel-por-distribuir-nem-fiscalizar-insercoes>

⁶⁷¹ IBGE (16 set, 2022). Internet was available in 90.0% of Brazilian housing units in 2021 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/en/agencia-news/2184-news-agency/news/34963-internet-is-currently-available-in-90-0-of-brazilian-housing-units-in-2021>

⁶⁷² DataReportal. Digital 2022 Global Statshot Report. Brasil. 9 de fevereiro de 2022, <https://datareportal.com/reports/digital-2022-brazil?rq=Brazil>

⁶⁷³ DataReportal. Digital 2022 Global Statshot Report. Brasil. 9 de fevereiro de 2022, <https://datareportal.com/reports/digital-2022-brazil?rq=Brazil>

⁶⁷⁴ <https://idec.org.br/noticia/modelo-de-internet-restrito-prejudica-acesso-direitos-basicos-diz-pesquisa> e https://idec.org.br/sites/default/files/versao_revisada_pesquisa_locomotiva.pdf

⁶⁷⁵ <https://idec.org.br/noticia/modelo-de-internet-restrito-prejudica-acesso-direitos-basicos-diz-pesquisa>

milhões⁶⁷⁶ em publicidade, enquanto o candidato Luiz Inácio Lula da Silva gastou R\$ 22,8 milhões⁶⁷⁷ nessa plataforma.⁶⁷⁸ Segundo a Meta Ad Library, o candidato Jair Bolsonaro publicou 188 anúncios nas plataformas da Meta, totalizando R\$ 2.787.705⁶⁷⁹, enquanto o candidato Lula teria contratado 424 anúncios⁶⁸⁰ para um total de R\$ 1.312.978⁶⁸¹. Esses números não incluem os gastos feitos nas plataformas da Meta pelos partidos e coligações desses candidatos.

A disseminação massiva de informações falsas é um dos desafios mais complexos que o sistema eleitoral brasileiro enfrenta, como alertaram as missões da OEA em 2018 e 2020. Em ambas as ocasiões, a MOE/OEA instou as autoridades brasileiras e atores relevantes, como a sociedade civil, a academia, a mídia e as plataformas digitais, a aumentarem suas ações e trabalharem juntos para garantir que os processos eleitorais no Brasil possam ser realizados em um ambiente livre de desinformação.

No entanto, segundo o TSE, em 2022 a disseminação, escala e velocidade da desinformação aumentaram consideravelmente.⁶⁸² Segundo o Tribunal, o volume de denúncias recebidas sobre esse fenômeno cresceu 1.671% em relação ao período eleitoral de 2020.⁶⁸³ Particularmente preocupante 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 podem incitar o ódio e a violência.

De acordo com o monitoramento de notícias falsas realizado pelo TSE em colaboração com agências de checagem de notícias,⁶⁸⁴ algumas das narrativas de desinformação que têm sido comuns incluem aquelas que alegam, segundo o Tribunal de forma infundada, que o sistema eleitoral brasileiro não possui mecanismos de auditoria das urnas eletrônicas;⁶⁸⁵ que as urnas eletrônicas já haviam registrado votos⁶⁸⁶ ou que haviam sido previamente intervencionadas para garantir a vitória de determinado candidato presidencial;⁶⁸⁷ que o sistema era vulnerável a ataques cibernéticos;⁶⁸⁸ ou que as

⁶⁷⁶ Valor aproximado em dólares USD 5.160.359,56 (doravante, conversão utilizada de acordo com o Banco Central do Brasil em 30/09/2022 – 1 dólar / 5,4066 reais)

⁶⁷⁷ Valor aproximado em dólares: USD 4,217,068.02

⁶⁷⁸ <https://adstransparency.google.com/political?political®ion=2076> (atualizado em 19 de novembro de 2022)

⁶⁷⁹ Valor aproximado em dólares USD 515,611.47

⁶⁸⁰ <https://www.facebook.com/ads/library/report/?source=archive-landing-page&country=BR> (Revisado em 19 de novembro de 2022)

⁶⁸¹ Valor aproximado em dólares: USD 242.847,26

⁶⁸² Tribunal Superior Eleitoral, Súmula, Resolução nº 23.714, pág. 3.

⁶⁸³ De acordo com o TSE, Súmula, Resolução nº 23.714, pág. 3.

⁶⁸⁴ Tribunal Superior Eleitoral. Portal de Verificação de Notícias "Fato ou Boato", <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#>

⁶⁸⁵ Tribunal Superior Eleitoral. *O sistema eleitoral brasileiro possui, sim, mecanismos de auditoria para as urnas eletrônicas*, 17 de setembro de 2022, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/o-sistema-eleitoral-brasileiro-possui-sim-mecanismos-de-auditoria-para-as-urnas-eletronicas/#>

⁶⁸⁶ Tribunal Superior Eleitoral. *É falso que urnas eletrônicas de Cordeiro (RJ) tinham votos já registrados*, 28 de setembro de 2022, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/e-falso-que-urnas-de-cordeiro-tinham-votos-ja-registrados/#>

⁶⁸⁷ Tribunal Superior Eleitoral, *TSE não contratou 32 mil urnas eletrônicas grampeadas*, 15 de setembro de 2022, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/nao-e-verdade-que-tse-teria-contratado-32-mil-urnas-grampeadas/#>

⁶⁸⁸ Tribunal Superior Eleitoral, *É falso que hacker tenha invadido rede interna do TRE-RJ para desviar votos nas Eleições 2012*, 27 de setembro de 2022, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/e-falso-que-hacker-tenha-invadido-rede-interna-do-tre-rj-para-desviar-votos-nas-eleicoes-2012/#>

autoridades escondem da população indícios do cometimento de fraudes em eleições anteriores.⁶⁸⁹ Outras narrativas dominantes procuravam confundir e desencorajar as pessoas de votar ou fornecer-lhes informações falsas sobre como e onde fazê-lo.⁶⁹⁰

Um estudo do centro de pesquisa NetLab, da Universidade Federal do Rio de Janeiro⁶⁹¹, constatou que, durante as eleições de 2022, a desinformação eleitoral foi propagada de forma orgânica e coordenada por meio de diferentes plataformas digitais. A desinformação esteve presente nas campanhas de todos os setores políticos, principalmente nas redes sociais e sites de notícias oficialistas e de seus seguidores⁶⁹². De acordo com a Netlab, aplicativos de mensagens e mídias sociais foram usados em conjunto com anúncios pagos e sites "hiperpartidários" e "junk news" para alcançar a disseminação rápida, contínua e repetitiva de desinformação e expandir o engajamento do usuário. As narrativas de desinformação mais frequentes foram a fraude eleitoral e a falsificação de pesquisas de opinião.⁶⁹³ Também houve desinformação generalizada sobre questões relacionadas à proteção ambiental e aos direitos das mulheres e das pessoas LGBTQI.

A Missão recorda que a desinformação destinada a minar a legitimidade e a credibilidade dos processos eleitorais democráticos, gerar confusão em relação ao processo de votação ou promover a intolerância e incitar a violência representa um sério risco para as democracias da região e deve ser eficazmente combatida por todos os atores envolvidos.

4.1 Resposta da autoridade eleitoral

Em resposta a diversas recomendações da MOE/OEA, o TSE reforçou suas estratégias para proteger a integridade do processo eleitoral de 2022 contra os riscos da desinformação. A Missão constatou que o TSE adotou uma série de medidas, entre as que se destacam a alfabetização digital e midiática,

⁶⁸⁹ Tribunal Superior Eleitoral., *Não é verdade que documento "secreto" da PGE revele fraudes ocorridas nas Eleições 2018*, 28 de setembro de 2022, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/nao-e-verdade-que-documento-secreto-da-pge-revele-fraudes-ocorridas-nas-eleicoes-gerais-de-2018/#>

⁶⁹⁰ Ver, por exemplo, Tribunal Superior Eleitoral, *É falsa a alegação de que o TSE aumentou o número de locais de votação em prisões e diminuiu as seções eleitorais no exterior*, 29 de setembro de 2022, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/e-falsa-a-alegacao-de-que-o-tse-aumentou-o-numero-de-locais-de-votacao-em-prisoes-e-diminuiu-as-secoes-eleitorais-no-exterior>; Tribunal Superior Eleitoral, *Vídeo confunde ao afirmar que voto não seria computado enquanto mensagem "Confira o seu voto" fosse exibida na tela da urna*, 27 de setembro de 2022, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/video-confunde-ao-afirmar-que-voto-nao-seria-computado-enquanto-mensagem-fose-exibida-tela-urna/#>; Tribunal Superior Eleitoral, *TSE nunca comunica o cancelamento do título de eleitor por e-mail, WhatsApp, Telegram ou mensagens de texto*, 21 de setembro de 2022, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/chechagens/tse-nunca-comunica-o-cancelamento-do-titulo-de-eleitor-por-e-mail-whatsapp-telegram-ou-mensagens-de-texto/#>

⁶⁹¹ NetLab UFRJ, Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio De Janeiro (2022, outubro 26), *Acompanhamento multiplataforma da desinformação durante as eleições 2022*, <http://www.netlab.eco.ufrj.br/blog/acompanhamento-multiplataforma-da-desinformacao-durante-as-eleicoes-2022>; NetLab UFRJ, Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio De Janeiro (2022, outubro 21), *Mensageria no primeiro turno das Eleições 2022. Narrativas, estratégias e fluxo de desinformação*. <http://www.netlab.eco.ufrj.br/blog/mensageria-no-primeiro-turno-das-eleicoes-2022>

⁶⁹² No mesmo sentido, Observatório Democracia em Xequê, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital, (2022, outubro) *Levantamento da desinformação contra a integridade eleitoral no pleito de 2022*.

⁶⁹³ De acordo com o estudo da NetLab, no dia da votação, em 2 de outubro de 2022 (primeiro turno), circularam vídeos nessas plataformas com supostas dificuldades e restrições na hora da votação para apontar "indícios de fraude" e especulações sobre manipulação de resultados e conspiração internacional. Quando o resultado da corrida presidencial foi conhecido, tornou-se frequente a divulgação de conteúdos com pedidos de intervenção militar e a convocação de manifestações para exigir o "voto impresso auditável" para o segundo turno. Ver mais em: NetLab UFRJ, Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2022, 21 de outubro), *Mensageria no primeiro turno das Eleições de 2022. Narrativas, estratégias e fluxo de desinformação*. <http://www.netlab.eco.ufrj.br/blog/mensageria-no-primeiro-turno-das-eleicoes-2022>

capacitação de atores-chave, checagem de fatos, pesquisa e monitoramento de notícias⁶⁹⁴, divulgação de informações confiáveis e verificadas sobre o processo eleitoral,⁶⁹⁵ além de controle judicial e remoção de propaganda eleitoral com conteúdo desinformativo.⁶⁹⁶

A MOE/OEA destaca a criação permanente do Programa de Enfrentamento à Desinformação, que busca combater os efeitos negativos da desinformação sobre a credibilidade da Justiça Eleitoral e sobre a realização de eleições,⁶⁹⁷ a criação da "Frente Nacional de Combate à Desinformação" (FRENTE), que integra voluntariamente servidores da Justiça Eleitoral na execução de ações contra a disseminação da desinformação, e a criação do "Sistema de Alerta de Desinformação para Eleições" para receber e encaminhar conteúdos de desinformação sobre o processo eleitoral para plataformas digitais.⁶⁹⁸

A Missão valoriza ainda os esforços do TSE para aprofundar a abordagem multissetorial no combate à desinformação nestas eleições, evidenciada pela assinatura de acordos de cooperação com mais de 150 entidades pertencentes à academia, ao setor empresarial, incluindo plataformas digitais, sociedade civil e meios de comunicação.⁶⁹⁹ Essas ações estão em linha com as recomendações da MOE/OEA e constituem um exemplo para a região.

Na mesma linha, em 2021 o TSE estabeleceu uma proibição explícita de desinformação que atente contra a integridade do processo eleitoral. De acordo com a Resolução nº 23.671 do TSE, aprovada em 14 de dezembro de 2021, é vedada a divulgação ou compartilhamento 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 juízo eleitoral, 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".⁷⁰⁰ Dez dias antes do segundo turno de 2022, diante do que percebeu como um forte crescimento da desinformação, o TSE revogou por unanimidade esse dispositivo⁷⁰¹ e estabeleceu uma nova regulamentação, aprovada em 20 de outubro⁷⁰².

A nova resolução confere maior celeridade e eficácia às decisões do TSE nessa matéria. Ele prevê que, quando o TSE verificar a existência de desinformação que afete a integridade do sistema eleitoral, determinará, de ofício e sem a necessidade de intervenção do Ministério Público, a remoção imediata

⁶⁹⁴ Tribunal Superior Eleitoral. Portal de Verificação de Notícias "Fato ou Boato", <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#>

⁶⁹⁵ Justiça Eleitoral, Microsite: *Urna eletrônica e segurança do processo eleitoral*, <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/>

⁶⁹⁶ Resolução nº 23.671, art. 9º.

⁶⁹⁷ Tribunal Superior Eleitoral. Presidência. Portaria TSE Nº 510, 4 de agosto de 2021, <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Ago/6/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-510-de-4-de-agosto-de-2021-institui-o-programa-permanente-de-enfrentamento-a-desinformac>

⁶⁹⁸ Tribunal Superior Eleitoral. Sistema de Alerta de Desinformação, <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/sistema-de-alerta>

⁶⁹⁹ Tribunal Superior Eleitoral. *Programa de Enfrentamento à Desinformação do TSE tem mais de 150 parcerias*, 20 de julho de 2022, <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>

⁷⁰⁰ Tribunal Superior Eleitoral, Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021, art. 9º-A.

⁷⁰¹ Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, art. 8º.

⁷⁰² Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022.

desse conteúdo sob pena de multa (entre R\$ 100 mil e R\$ 150 mil por hora de descumprimento⁷⁰³). Estabelece ainda que, após decisão colegiada que determine a remoção desse tipo de conteúdo, a presidência do TSE poderá estender essa decisão a 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 o máximo de 24 horas.⁷⁰⁴

No dia 21 de outubro, a Procuradoria-Geral da República (PGR) entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade contra a resolução no Supremo Tribunal Federal (STF) e pediu a suspensão de seus efeitos. A PGR considerou que vários artigos da resolução eram inconstitucionais e que violavam o princípio da legalidade e da competência legislativa em matéria eleitoral, o direito à liberdade de expressão e o princípio da proporcionalidade.⁷⁰⁵ Em decisão de 24 de outubro,⁷⁰⁶ o STF rejeitou a ação por maioria de votos, por considerar que o TSE agiu dentro de sua competência constitucional e de seu poder de polícia. Ele 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.

Em 24 de outubro de 2022, algumas organizações de direitos humanos no país se manifestaram em apoio à medida do TSE⁷⁰⁷. Vários atores com os quais a MOE/OEA se reuniu indicaram que, em sua opinião, as novas disposições estabelecidas pelo TSE eram necessárias para enfrentar efetivamente o problema da desinformação, enquanto outros afirmaram que a resolução concedia poder excessivo à autoridade eleitoral.

De acordo com as informações fornecidas pelo TSE, no âmbito dessa Resolução, o órgão determinou a remoção de 354 anúncios pagos na internet, a desmonetização de 7 sites, a remoção de 701 URLs, a suspensão de 15 perfis considerados "grandes propagadores" de fake news e a suspensão de 5 grupos do Telegram, que juntos contavam com 580 mil participantes⁷⁰⁸.

A MOE/OEA também apurou que algumas decisões do TSE determinaram que veículos de comunicação removessem conteúdos declarados falsos.⁷⁰⁹ Da mesma forma, o TSE proibiu o lançamento e divulgação de um documentário durante a semana anterior ao segundo turno, para evitar a divulgação de possíveis notícias falsas e difamatórias e reduzir os possíveis efeitos sobre a igualdade da corrida presidencial.⁷¹⁰

O sistema interamericano atribui importância fundamental 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 de Direitos Humanos, "constitui um bastião

⁷⁰³ Aproximadamente entre 19 mil e 28 mil dólares, de acordo com a taxa de câmbio vigente em 30 de outubro de 2022.

⁷⁰⁴ Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022, Artigos 4º e 5º.

⁷⁰⁵ Procuradoria-Geral da República, Petição Inicial AJCONST/PGR nº 743894/2022

⁷⁰⁶ Supremo Tribunal Federal, ADI 7261.

⁷⁰⁷ Artigo 19 Brasil; Associação Brasileira de Imprensa – ABI; você conecta Direitos Humanos e outros. *Proteger a Democracia Brasileira Exige Combate Assertivo à Desinformação*. 24 de outubro de 2022.

⁷⁰⁸ Informações prestadas pelo presidente do TSE em coletiva de imprensa realizada no dia 30 de outubro de 2022, que incluíram dados sobre as ações ordenadas pelo TSE nas 36 horas anteriores.

⁷⁰⁹ Ver: TSE, Direito de Resposta/Anexos de Declaração, nº 0600922-17.2022.6.00.0000, Brasília, 17 de outubro de 2022.

⁷¹⁰ TSE, AIJE (11527) nº 0601522-38.2022.6.00.0000 (PJe) – Brasília, 18 de outubro de 2022.

fundamental para o debate durante o processo eleitoral", indispensável "para a formação da opinião pública dos eleitores" e que é *uma conditio sine qua non* para que os partidos políticos e candidatos, e todos aqueles "que desejam influenciar o coletivo", possam se desenvolver plenamente.⁷¹¹

Em suas decisões, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também reconheceu que o artigo 13 da Convenção prevê proteção especial para manifestações sobre assuntos de interesse público, ainda mais em época de eleições, e dá uma margem muito limitada para restringir críticas a funcionários públicos, líderes políticos e outras figuras públicas, bem como à liberdade de imprensa.⁷¹²

Isso não significa que a desinformação no contexto do discurso político e eleitoral não possa ser objeto de restrições e sanções. Pelo contrário, os sistemas interamericano e das Nações Unidas reconheceram que o direito eleitoral pode desenvolver respostas específicas para enfrentar a desinformação nesse contexto. Há um consenso global de que a desinformação tem um efeito prejudicial sobre as instituições democráticas, "intimidando o exercício da liberdade de expressão, reduzindo o grau de confiança na esfera pública como espaço de deliberação democrática, amplificando ideias antidemocráticas, impulsionando a polarização e promovendo planos autoritários e populistas".⁷¹³ O enfrentamento da desinformação faz parte da *obrigação positiva dos Estados de criar um ambiente propício para a liberdade de expressão e o direito à informação*.⁷¹⁴

As respostas a este fenômeno complexo, incluindo as regulamentações que afetam a liberdade de expressão, devem satisfazer os exigentes requisitos de legalidade, necessidade e proporcionalidade, e ter em conta o elevado limiar de proteção conferido à expressão no interesse público e no debate político.⁷¹⁵ A existência de um quadro jurídico claro e robusto contra a desinformação em matéria eleitoral garante segurança jurídica e reforça a eficácia das respostas de todas as partes envolvidas.

A esse respeito, a Missão ecoa a Declaração Conjunta sobre Mídia e Eleições na Era Digital⁷¹⁶ dos Relatores Especiais para a Liberdade de Expressão da ONU, OSCE e OEA, que recomenda que os Estados evitem adotar regras gerais para criminalizar a disseminação de desinformação e, em qualquer caso, "adotem leis claras e proporcionais, que proíbam a divulgação de declarações que

⁷¹¹ Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C nº 111. Parágrafo 88.

⁷¹² Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C nº 446, e Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela, Série C, 2019.

⁷¹³ Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à liberdade de opinião e liberdade de expressão, A/HRC/47/25, parágrafo 24 (citação com tradução não-oficial). Ver também, CIDH, Relatoria Especial para a liberdade de expressão, [Guia para a Garantia da Liberdade de Expressão em Face da Desinformação Deliberada em Contextos Eleitorais](#) (2019).

⁷¹⁴ A Relatora Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Liberdade de Opinião e Expressão, o Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e o Relator Especial para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA), (2021), Declaração Conjunta sobre Líderes Políticos, Funcionários Públicos e Liberdade de Expressão, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1214&lID=2>

⁷¹⁵ CIDH, Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, [Guia para a Garantia da Liberdade de Expressão em Face da 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, parágrafo 42.

⁷¹⁶ O Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Liberdade de Opinião e Expressão, o Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação Social da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e o Relator Especial para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA), (2020) *Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Eleições na Era Digital*, (citação com tradução não-oficial). Ver: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&lID=2>

tenham o objetivo específico de dificultar o direito de voto das pessoas; por exemplo, espalhando deliberadamente informações incorretas sobre onde ou quando votar".

4.2. Resposta das plataformas digitais

A Missão também observou que algumas plataformas digitais atualizaram suas políticas para abordar de forma mais eficaz a desinformação durante as eleições, em particular para reduzir a circulação de desinformação que ameaça a integridade eleitoral.⁷¹⁷ Além disso, a Missão verificou diversas ações de capacitação, alfabetização digital e promoção de conteúdos confiáveis sobre as eleições no Brasil⁷¹⁸ que foram implementados por diversas plataformas, de acordo com suas políticas e no âmbito de acordos de cooperação com o TSE.⁷¹⁹

Por exemplo, a Meta anunciou a adoção de várias medidas que ajudam a proteger a integridade das eleições gerais e garantir o cumprimento de suas políticas de desinformação e incitação à violência.⁷²⁰ As políticas comunitárias das plataformas da Meta proíbem a disseminação de desinformação que possa interferir na capacidade das pessoas de participar de processos eleitorais. Isso inclui conteúdos que desestimulam o voto ou interferem na votação, e conteúdos que podem contribuir diretamente para a violência nas eleições, como pedidos de interferência coordenada no processo eleitoral.⁷²¹ A plataforma não possui políticas que proíbam conteúdos comprovadamente falsos sobre fraude eleitoral.

Segundo a empresa,⁷²² entre 16 de agosto e 2 de outubro, mais de 310 mil conteúdos que incitavam à violência foram removidos no Facebook e no Instagram, como por exemplo conteúdos que pediam que as pessoas comparecessem aos locais de votação com armas. Mais de 290 mil conteúdos adicionais também foram removidos no mesmo período por incitação ao ódio. A empresa indicou que removeu conteúdo que violava suas políticas de interferência eleitoral no Facebook e no Instagram, como postagens com datas e horários de eleições incorretos ou contendo números de candidatos incorretos. A empresa não forneceu dados específicos sobre o conteúdo removido nessa categoria.

⁷¹⁷ Ver, por exemplo, YouTube, Políticas sobre a desinformação eleitoral,

https://support.google.com/youtube/answer/10835034?hl=es&ref_topic=10833358; Meta. Normas sobre Desinformação, <https://transparency.fb.com/pt-br/policies/community-standards/misinformation/>; Twitter, Política de Integridade Cívica, <https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/election-integrity-policy>; TikTok, Guias da Comunidade (desinformação prejudicial) <https://www.tiktok.com/community-guidelines?lang=en#37>

⁷¹⁸ Como parte do trabalho colaborativo com o Tribunal Superior Eleitoral, a Meta e o Twitter, por exemplo, adicionaram tags a postagens sobre eleições que convidam os usuários a acessar informações confiáveis do site da Justiça Eleitoral. As empresas disseram à MOE/OEA que isso fez com que as visitas ao portal da Justiça Eleitoral aumentassem.

⁷¹⁹ Pode-se acessar os acordos de cooperação entre o TSE e as plataformas digitais neste link: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#desinformacao-parceiros>

⁷²⁰ Meta. Meta's work to protect the integrity of Brazil's presidential election in 2022, <https://www.facebook.com/gpa/brazil2022>

⁷²¹ Meta. Padrões da Comunidade sobre Desinformação no Facebook, <https://transparency.fb.com/pt-br/policies/community-standards/misinformation/>; Meta, Padrões Comunitários sobre Coordenação de Danos e Promoção do Crime no Facebook, https://transparency.fb.com/policies/community-standards/coordinating-harm-publicizing-crime/?source=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fcommunitystandards%2Fcoordinating_harm_publicizing_crime

⁷²² Meta. 10 de outubro de 2022. *Dando transparência ao trabalho da Meta para proteger a eleição brasileira de 2022*, <https://about.fb.com/br/news/2022/10/dando-transparencia-ao-trabalho-da-meta-para-proteger-a-eleicao-brasileira-de-2022/>

Quanto ao WhatsApp, a empresa reiterou⁷²³ que adotou uma série de medidas nos últimos anos para reduzir a "viralidade" das mensagens. Por exemplo, adicionou rótulos para mensagens encaminhadas e reduziu a possibilidade de encaminhar mensagens em massa para grupos. Em 2022, o WhatsApp implementou um novo limite de encaminhamento de mensagens. De acordo com a nova política, uma mensagem encaminhada anteriormente só pode ser encaminhada para um grupo de WhatsApp por vez.⁷²⁴ A Meta também informou que montou um assistente virtual no WhatsApp em colaboração com o TSE, que permite que os eleitores interajam diretamente com a autoridade eleitoral e recebam informações relevantes sobre as eleições. Segundo a empresa, de 1º de abril a 2 de outubro, mais de 85 milhões de mensagens foram trocadas entre usuários do WhatsApp e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por meio dessa ferramenta.

As organizações da sociedade civil e especialistas com os quais a MOE/OEA se reuniu indicaram a necessidade de fortalecer essas ações, garantir o cumprimento desses compromissos e aumentar a transparência de modo a permitir o acesso a informações relevantes sobre a efetividade das medidas adotadas.⁷²⁵ Vários especialistas consultados pela Missão expressaram sua preocupação com a falta de cumprimento pelas plataformas digitais de seus compromissos e políticas comunitárias de desinformação. Eles indicaram que as medidas adotadas pelas empresas foram insuficientes para combater a desinformação. Em particular, os especialistas disseram à Missão que é imperativo regular as práticas que compõem o modelo de negócios das mídias sociais, que tendem a levar os usuários a conteúdos falsos e extremistas e teorias da conspiração. Isso inclui examinar o uso de algoritmos, publicidade personalizada e as práticas de coleta de dados pessoais das maiores empresas do setor.

Um estudo do centro de pesquisa NetLab, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mostrou que a grande maioria das postagens relatadas como falsas e diagnosticadas como errôneas por verificadores de fatos não foram removidas das plataformas da Meta e/ou não receberam o rótulo de desinformação.⁷²⁶ Outro estudo realizado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital⁷²⁷ observou que conteúdos que atentam contra a integridade eleitoral recebem pouca ou nenhuma moderação das plataformas. Com base em um estudo de caso, os pesquisadores identificaram que várias publicações cujo afastamento havia sido ordenado pela Justiça Eleitoral ainda estavam no ar e estavam disponíveis no dia da votação. Eles também determinaram que as notícias falsas eram replicadas por usuários comuns, sem rótulos que as identificassem como desinformação, o que permitia que esse conteúdo fosse compartilhado livremente, mesmo que a publicação original tivesse sido removida.

⁷²³ Meta. 10 de outubro de 2022. *Dando transparência ao trabalho da Meta para proteger a eleição brasileira de 2022*, <https://about.fb.com/br/news/2022/10/dando-transparencia-ao-trabalho-da-meta-para-protetger-a-eleicao-brasileira-de-2022/>

⁷²⁴ Meta. *O trabalho da Meta para proteger a integridade da eleição presidencial brasileira em 2022*, <https://www.facebook.com/gpa/brazil2022>

⁷²⁵ Democraciapedesocorro. *O papel das plataformas digitais na proteção da integridade eleitoral em 2022, Balanço 1* (Setembro 2022), <https://democraciapedesocorro.com/wp-content/uploads/2022/09/O-PAPEL-DAS-PLATAFORMAS-DIGITAIS-NA-PROTECAO-DA-INTEGRIDADE-ELEITORAL-EM-2022-1.pdf>

⁷²⁶ NetLab UFRJ, Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2022, 7 de outubro) *Conteúdo nocivo: Meta protege integridade no Brasil?*, <http://www.netlab.eco.ufrj.br/blog/conteudo-nocivo-a-meta-protégé-a-integridade-eleitoral-no-brasil>

⁷²⁷ No mesmo sentido, Observatório Democracia em Xequê, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital, (2022, outubro) *Levantamento da desinformação contra a integridade eleitoral no pleito de 2022*.

4.3. Resposta de fact checkers e organizações da sociedade civil

As iniciativas de checagem de fatos de vários meios de comunicação desempenharam um papel importante durante essas eleições para combater a desinformação eleitoral publicada tanto na mídia quanto nas mídias sociais. Entre as iniciativas estão o Estadão Verifica,⁷²⁸ iniciativa do Estadão; Agência Lupa News, do UOL,⁷²⁹ e Fato ou Fake,⁷³⁰ do Grupo Globo. Também se destacam projetos sem fins lucrativos, como o Aos Fatos⁷³¹ e o Projeto Comprova,⁷³² que reúne jornalistas de diferentes veículos de comunicação. Para as eleições gerais, vários meios de comunicação, organizações da sociedade civil e grupos de jornalistas continuaram a unir forças com novos projetos de verificação de fatos.⁷³³ O Núcleo Jornalismo, com sede em São Paulo, por exemplo, lançou o projeto BotPonto,⁷³⁴ uma ferramenta aberta para facilitar a consulta de informações em vídeos do YouTube durante as eleições de 2022. O veículo "O Liberal" lançou a plataforma Cheque Amazônia⁷³⁵, dedicada ao combate à desinformação na região amazônica. A Missão valoriza e incentiva essas iniciativas.

A sociedade civil também desempenhou um papel importante na luta contra a desinformação antes, durante e depois das eleições. A Missão valoriza as inúmeras ações realizadas pelas organizações deste setor para investigar, identificar e alertar precocemente o fenômeno da desinformação, bem como influenciar o desenvolvimento de respostas adequadas por parte das autoridades estatais e plataformas digitais, e insta a sociedade civil a continuar esse trabalho.

5. Liberdade de imprensa e violência contra jornalistas

As eleições no Brasil tiveram ampla cobertura da imprensa nacional e internacional. Conforme informou a MOE/OEA, o TSE credenciou mais de 712 jornalistas e 168 veículos de comunicação para cobrir o processo eleitoral a partir da sede do TSE, em Brasília.⁷³⁶ Destes, havia 624 profissionais brasileiros de 136 veículos de comunicação e 88 profissionais de 32 veículos de comunicação estrangeiros.

No início da campanha eleitoral, 11 organizações não-governamentais pediram aos candidatos à Presidência da República, seus partidos e coligações que assinassem uma carta de compromisso com a liberdade de imprensa⁷³⁷ e se comprometessem a defender condições livres e seguras para a atividade jornalística durante o período eleitoral. Em particular, as organizações pediram que os

⁷²⁸ <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/>

⁷²⁹ <https://lupa.uol.com.br/>

⁷³⁰ <https://g1.globo.com/fato-ou-fake/>

⁷³¹ <https://www.aosfatos.org/>

⁷³² <https://projeto comprova.com.br/>

⁷³³ International Center for Journalists. 11 de agosto de 2022, *Jornalistas lançam projetos inovadores para combater a desinformação eleitoral no Brasil*, <https://www.icfj.org/news/jornalistas-lancam-projetos-inovadores-para-combater-desinformacao-eleitoral-no-brasil>

⁷³⁴ <https://www.nucleo.jor.br/botponto/>

⁷³⁵ <https://www.oliberal.com/eleicoes/amazonia-check>

⁷³⁶ Tribunal Superior Eleitoral, Centro de Divulgação das Eleições recebeu 712 profissionais da imprensa, 9 de novembro de 2022, <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/centro-de-divulgacao-das-eleicoes-recebeu-712-profissionais-da-imprensa>

⁷³⁷ Artigo 19, Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Associação de Jornalismo Digital (Ajour), Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Intervozes, Instituto Palavra Aberta, Instituto Vladimir Herzog, Repórteres sem Fronteiras (RSF) e Tornavoz, *Carta Compromisso com a Liberdade de Imprensa e a Segurança dos Jornalistas nas Eleições 2022*, Agosto 2022, <https://www.abraji.org.br/publicacoes/carta-compromisso-com-a-liberdade-de-imprensa-e-a-seguranca-dos-jornalistas-nas-eleicoes-2022>

candidatos não promovessem, direta ou indiretamente, ofensas e ataques contra jornalistas. De acordo com as informações disponíveis, Lula da Silva (PT), Ciro Gomes (PDF), Simone Tebet (MDB), Léo Péricles (UP), Sofia Manzano (PCB) e Vera Lúcia (PSTU), presidenciáveis que disputaram o primeiro turno, assinaram a carta de compromisso.⁷³⁸ Vários jornalistas e organizações que defendem a liberdade de imprensa no Brasil expressaram à MOE/OEA sua preocupação com o crescimento de discursos estigmatizantes e ataques contra jornalistas e veículos de comunicação durante a disputa eleitoral.

A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) registrou 84 ocorrências de agressões a jornalistas durante o mês que antecedeu as eleições de 2 de outubro. Destes, 28 ataques foram dirigidos a mulheres jornalistas.⁷³⁹ A maioria dos casos referiu-se a discursos estigmatizantes e misóginos, que tiveram origem ou repercussão no ambiente online. A ABRAJI documentou um aumento na frequência e gravidade dos ataques à imprensa durante o dia do segundo turno e após a divulgação do resultado da eleição presidencial.⁷⁴⁰ Segundo a organização, apoiadores do partido no poder agrediram fisicamente e assediaram pelo menos 37 equipes em todas as regiões do país durante protestos contra os resultados, em episódios que incluíram declarações racistas e até confrontos físicos. A ABRAJI indicou que as equipes de televisão são as mais vulneráveis à agressão física, pois muitas vezes transmitem ao vivo ou em voz alta.⁷⁴¹

A organização não-governamental Repórteres Sem Fronteiras (RSF) registrou 10.196 publicações no Twitter com conteúdos ofensivos a jornalistas e meios de comunicação nas redes sociais,⁷⁴² durante oito semanas de monitoramento das redes no contexto do processo eleitoral. A organização alertou que muitos dos ataques contra jornalistas e meios de comunicação "não são espontâneos ou aleatórios, mas resultado de uma coordenação de atores e recursos com o objetivo de silenciar a imprensa".

6. Observações e Recomendações

Desinformação

A disseminação massiva de informações falsas é um dos desafios mais complexos que o sistema eleitoral brasileiro enfrenta, como alertaram as missões da OEA em 2018 e 2020. Segundo o TSE, em 2022 a disseminação, escala e velocidade da desinformação aumentaram consideravelmente.⁷⁴³ Segundo o Tribunal, o volume de denúncias recebidas sobre esse fenômeno cresceu 1.671% em relação ao período eleitoral de 2020.⁷⁴⁴

Particularmente preocupante para a Missão foi a alta circulação de informações falsas e/ou enganosas sobre as eleições e ataques ao sistema eleitoral, bem como informações que podem incitar o ódio e

⁷³⁸ ABRAJI. 11 de outubro de 2022. *Ataques contra mulheres jornalistas crescem 250% em setembro*, <https://abraji.org.br/noticias/ataques-contramulheres-jornalistas-crescem-250-em-setembro>

⁷³⁹ ABRAJI. 11 de outubro de 2022. *Ataques contra mulheres jornalistas crescem 250% em setembro*, <https://abraji.org.br/noticias/ataques-contramulheres-jornalistas-crescem-250-em-setembro>

⁷⁴⁰ <https://abraji.org.br/noticias/abraji-condena-ataques-y-hostiliza-periodistas-en-distintas-partes-del-pais>

⁷⁴¹ <https://abraji.org.br/noticias/abraji-registra-37-ataques-a-imprensa-apos-o-segundo-turno>

⁷⁴² Repórteres sem Fronteiras. *Eleições no Brasil: Movimento coordenado de agressões à imprensa se consolida na campanha*, <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>

⁷⁴³ Tribunal Superior Eleitoral, Súmula, Resolução nº 23.714, pág. 3.

⁷⁴⁴ De acordo com o TSE, Súmula, Resolução nº 23.714, pág. 3.

a violência. A Missão recorda que a desinformação destinada a minar a legitimidade e a credibilidade dos processos eleitorais democráticos, gerar confusão em relação ao processo de votação ou promover a intolerância e incitar a violência representa um sério risco para as democracias da região e deve ser eficazmente combatida por todos os atores envolvidos.

Embora tenha havido notáveis avanços regulatórios sobre o uso da internet para fins de campanha no Brasil, o processo eleitoral de 2022 mostrou que persistem brechas legais para impedir a desinformação eleitoral que deveriam ser subsanadas.

Além disso, a Missão foi informada sobre as barreiras enfrentadas por setores da população brasileira para acessar uma internet livre, aberta e de qualidade, além de contextualizar e discernir a veracidade das notícias e informações que circulam durante os períodos eleitorais.

A este respeito, a Missão recomenda:

- Continuar fortalecendo as medidas de combate à desinformação e à gestão da comunicação da Justiça Eleitoral numa perspectiva abrangente e multissetorial, e aumentar os recursos humanos e financeiros necessários para o cumprimento dessa tarefa.
- Reforçar ações para reduzir as divisões digitais e promover a formação cívica e alfabetização midiática e digital para conscientizar e aumentar as capacidades da população para reconhecer a desinformação e evitar consumi-la e replicá-la.
- Realizar um processo de reforma legal, a fim de fornecer ferramentas adequadas e eficazes à Justiça Eleitoral para combater a desinformação de acordo com os princípios constitucionais e aos estándares interamericanos em matéria de direitos humanos. Estas alterações devem basear-se em consultas exaustivas às partes interessadas e a peritos no assunto.

Campanha e propaganda eleitoral gratuita

Por outro lado, a Missão tomou conhecimento de um recurso interposto por uma das coligações políticas junto à presidência do TSE indicando que, segundo auditoria que haviam contratado, determinadas emissoras de rádio não estavam divulgando adequadamente a propaganda eleitoral gratuita de sua agrupação política.⁷⁴⁵ Os autores da ação pediram a suspensão da transmissão de peças de propaganda e mencionaram a responsabilidade do TSE por não ter fiscalizado o efetivo cumprimento da transmissão das inserções pelas rádios. O presidente do TSE rejeitou o pedido⁷⁴⁶, apontando que não foram apresentadas provas suficientes.

Sobre o assunto, a Missão constatou que o TSE não fiscaliza a transmissão de espaços publicitários gratuitos em rádio e televisão, e que, segundo o TSE, é obrigação dos partidos fiscalizar se as emissoras

⁷⁴⁵ Processo administrativo 0601696-47.2022.6.00.0000

⁷⁴⁶ Ver: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/10/26/19/26/40/adf63e755c34a6d92ef578938bfce5ca68a3285b56899c39e488145d7851bd6f>

cumprem tal transmissão. Tendo em conta que esse acompanhamento requer recursos e meios substanciais e que isso colocaria os partidos políticos menores em desvantagem, a Missão recomenda:

- Avaliar a possibilidade de atribuir ao TSE a responsabilidade de monitorar as emissões correspondentes à propaganda gratuita, e os recursos necessários para cumpri-la.
- Reforçar o sistema colaborativo com o *pool de emissoras* e com a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão para fortalecer a transparência em relação ao cumprimento dessa obrigação legal.

Campanha eleitoral e propaganda política

As disputas examinadas pela Justiça Eleitoral evidenciaram o delicado equilíbrio que existe entre o direito à liberdade de expressão e a equidade na disputa eleitoral. Por exemplo, o TSE resolveu diversas ações de investigação judicial eleitoral (Aije) sobre propaganda eleitoral com abuso de poder político. Além dos casos particulares, cujo estudo e resolução são de responsabilidade das autoridades eleitorais, a MOE/OEA enfatiza a obrigação de todas as pessoas de cumprir e agir dentro do marco normativo estabelecido para os processos eleitorais. A MOE/OEA observou que as decisões do TSE sobre abuso de poder na propaganda eleitoral provocaram debate jurídico. A este respeito, a Missão recomenda:

- Considerar revisões normativas que permitam maior precisão sobre o alcance da proibição do abuso do poder político em contextos eleitorais, e que proporcionem maior certeza e clareza sobre a conduta dos agentes públicos para a reeleição que seria vedada à reeleição.

Liberdade de imprensa e violência contra jornalistas

As eleições no Brasil tiveram ampla cobertura da imprensa nacional e internacional. Conforme informou a MOE/OEA, o TSE credenciou mais de 712 jornalistas e 168 veículos de comunicação para cobrir o processo eleitoral a partir da sede do TSE, em Brasília.⁷⁴⁷ Destes, havia 624 profissionais brasileiros de 136 veículos de comunicação e 88 profissionais de 32 veículos de comunicação estrangeiros.

Vários jornalistas e organizações que defendem a liberdade de imprensa no Brasil expressaram à MOE/OEA sua preocupação com o crescimento de discursos estigmatizantes e ataques contra jornalistas e veículos de comunicação durante a disputa eleitoral. A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) registrou 84 ocorrências de agressões a jornalistas durante o mês

⁷⁴⁷ Tribunal Superior Eleitoral, Centro de Divulgação das Eleições recebeu 712 profissionais da imprensa, 9 de novembro de 2022, <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/centro-de-divulgacao-das-eleicoes-recebeu-712-profissionais-da-imprensa>

que antecedeu as eleições de 2 de outubro⁷⁴⁸. A ABRAI indicou que as equipes de televisão são as mais vulneráveis à agressão física, pois muitas vezes transmitem ao vivo ou em voz alta.⁷⁴⁹

Além disso, a organização Repórteres Sem Fronteiras (RSF) registrou 10.196 postagens no Twitter com conteúdo ofensivo a jornalistas e veículos de comunicação nas redes sociais.⁷⁵⁰ A organização alertou que muitos dos ataques contra jornalistas e meios de comunicação "não são espontâneos ou aleatórios, mas resultado de uma coordenação de atores e recursos com o objetivo de silenciar a imprensa".

Sobre esta matéria, a MOE recomenda:

- Reconhecer o importante papel desempenhado pela imprensa e pela sociedade civil no contexto eleitoral e adotar medidas efetivas para prevenir ataques contra jornalistas (online e offline) em retaliação ao exercício de seu direito à liberdade de expressão.

Sanções

A legislação eleitoral brasileira estabelece diversas sanções de natureza criminal pela divulgação de conteúdo que ofenda a honra dos candidatos/as. A calúnia, difamação e injúria de pessoas durante a campanha eleitoral ou para fins de propaganda eleitoral podem ser puníveis com pena de prisão até dois anos (no caso de calúnia) e multa.⁷⁵¹ Da mesma forma, a lei pune com penalidades semelhantes e multa quem contratar "direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação".⁷⁵²

A Missão lembra que a Corte Interamericana de Direitos Humanos afirmou que o uso do direito penal para proteger o direito à honra das pessoas constitui uma restrição indevida ao direito à liberdade de expressão e gera autocensura. As infrações por difamação devem ser substituídas por processos civis, resultando em sanções financeiras proporcionadas,⁷⁵³ e o direito de retificação ou resposta deve ser considerado como uma medida para proteger o direito à honra.⁷⁵⁴

A esse respeito, a MOE/OEA recomenda:

- Revisar as regulamentações existentes sobre o crime de ofensa à honra das pessoas e legislar de acordo com os princípios e padrões do direito internacional dos direitos humanos.

⁷⁴⁸ ABRAI. 11 de outubro de 2022. *Ataques contra mulheres jornalistas crescem 250% em setembro*,

<https://abraji.org.br/noticias/ataques-contra-mulheres-jornalistas-crescem-250-em-setembro>

⁷⁴⁹ <https://abraji.org.br/noticias/abraji-registra-37-ataques-a-imprensa-apos-o-segundo-turno>

⁷⁵⁰ Repórteres sem Fronteiras. *Eleições no Brasil: Movimento coordenado de agressões à imprensa se consolida na campanha*, <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>

⁷⁵¹ Código Eleitoral, arts. 324, 325 e 326.

⁷⁵² Lei Nº 9.504 de 1997, 57H§ 1º

⁷⁵³ Corte IDH. Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C nº 446, parágrafos 117 e 118, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_446_esp.pdf

⁷⁵⁴ Corte IDH. Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C nº 446, parágrafo 103.

F - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES

1. Introdução

O sistema eleitoral brasileiro incorporou importantes modificações em sua regulamentação, juntamente com outras iniciativas para promover a participação política das mulheres. Alguns desses esforços, como a criação do TSE Mulheres, campanhas para promover o sufrágio feminino ou para prevenir a violência política de gênero, são esforços significativos promovidos por várias instituições do Estado, especialmente aquelas lideradas pelo TSE, e outras organizações da sociedade civil. No entanto, ainda há desafios pela frente nessa área, pois ainda há uma clara sub-representação das mulheres na política no país.

Algumas das explicações podem estar relacionadas à insuficiente efetividade do marco regulatório, ao acesso desigual ao financiamento de campanha ou ao efeito real do sistema de votação em lista aberta, cujo impacto limita a cota de gênero para cumprir sua principal tarefa, que é eleger mais mulheres.

Os resultados das eleições gerais de 2022 marcaram um aumento da participação e representação política feminina na Câmara dos Deputados Federais, onde o número de deputadas eleitas aumentou de 15% para 18%. Da mesma forma, foram eleitas 4 mulheres trans e 4 mulheres indígenas. Apesar dessas melhorias, o Brasil continua abaixo da média regional e longe da paridade política. No Senado Federal, dos 27 cargos que foram disputados, apenas 4 mulheres foram eleitas, e nas eleições para governador das 27 unidades federativas, apenas 2 mulheres assumirão os executivos estaduais.

Este relatório apresenta as observações e recomendações sobre a equidade no exercício dos direitos políticos entre homens e mulheres, no âmbito do processo eleitoral de 2022 no Brasil. Para realizar a análise, orientada pelos princípios de inclusão, transparência, competitividade e elegibilidade dos agentes públicos, a MOE/OEA revisou as normas legais vigentes, examinou estatísticas e dados oficiais e realizou reuniões com diversos atores institucionais e sociais, entre os quais: autoridades eleitorais e governamentais, representantes de partidos políticos, candidaturas, organizações da sociedade civil e acadêmicos/as.

2. Marco jurídico e sistema eleitoral

Marco legal do processo eleitoral

Entre os instrumentos internacionais e o Sistema Interamericano de Equidade de Gênero assinados e ratificados pelo Brasil estão:

- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), o primeiro tratado internacional a tratar amplamente dos direitos das mulheres, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979. Ratificado pelo Brasil em 1º de fevereiro de 1984 e promulgado pelo Decreto nº 89.406, de março de 1984.

- Protocolo Facultativo à CEDAW, que fortalece a Convenção e amplia as funções e responsabilidades do Comitê, assinado em março de 2001 e ratificado em 2002.
- Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Civis das Mulheres, que concede às mulheres os mesmos direitos civis que os homens, assinada em 1948 e ratificada em 1950, promulgada pelo Decreto nº 74, de dezembro de 1951.
- Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos às Mulheres, que reconhece seu direito de participar da condução dos negócios públicos de seu país, assinada em 1948, ratificada em 1950 e aprovada pelo Decreto nº 28011.
- Convenção de Belém do Pará, para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, assinada em 1994 e ratificada em 27 de novembro de 1995, e com força de lei através do Decreto nº 1973, de 1º de agosto de 1996.
- A Declaração e Plataforma de Pequim, que estabelece uma série de objetivos estratégicos e medidas para o progresso das mulheres e a consecução da igualdade de gênero em 12 áreas cruciais, assinada em 1995.
- Carta Democrática Interamericana, que promove e consolida a democracia representativa, assinada em setembro de 2001.
- O Consenso de Quito, que reafirma os compromissos para garantir a participação política das mulheres e o reconhecimento de sua contribuição para a economia e a proteção social, assinado em 2007.
- O Consenso de Brasília, que estabelece o compromisso de adotar uma série de ações para alcançar a igualdade de gênero com ênfase na autonomia das mulheres e no empoderamento econômico, foi assinado em 2010.
- Norma Marco do Parlatino para Consolidar a Democracia Paritária, que reafirma o compromisso com a igualdade substantiva de mulheres e homens, promovendo uma Lei-Quadro que reconhece a paridade como uma força fundamental da democracia e para alcançar a igualdade no poder, assinada em 2014.
- Estratégia de Montevideú, que implementa ações para a Agenda Regional de Gênero e alcança o cumprimento da Agenda 2030 em nível regional sob a perspectiva da igualdade de gênero, autonomia e direitos humanos das mulheres, assinada em 2017.

Da mesma forma, os seguintes instrumentos são evidenciados nas regulamentações nacionais:

- O artigo 5º da Constituição de 1988 reconhece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, garantindo o exercício dos direitos políticos dos cidadãos.
- A Lei nº 9.100, de 1995, estabeleceu pela primeira vez em seu Art. 11-3 cotas de 20% para mulheres.
- A Lei nº 9.504, de 1997, determinou em seu artigo 80 que cada partido ou colisão deve reservar no mínimo 25% e no máximo 75% das candidaturas de cada sexo.
- Em 2009, foi aprovada a Lei nº 12.034, que estabelece em seu artigo 10-3 que cada partido ou coligação deverá abranger no mínimo 30% e no máximo 70% para candidatos de cada sexo.
- A Lei nº 13.877, de 2019, determina que no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário serão aplicados para a criação e manutenção de programas de promoção e divulgação da participação política feminina. Da mesma forma, os partidos são obrigados a destinar determinados

percentuais dos recursos recebidos como parte do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para o financiamento de candidaturas de mulheres e negras.

- Em 2022, foi feita uma emenda constitucional à Lei nº 13.877, de 2019, que estabelece em seu artigo 46 que a propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, realizada por transmissão de rádio e televisão incluirá horário que será fixado pela direção nacional do partido, observando no mínimo 30% para promover e divulgar a participação política feminina.
- A Lei nº 14.192, de 2021, estabelece regras para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher durante as eleições e no exercício de seus direitos políticos e funções públicas.
- A Resolução nº 23.675, de 2021, determina que o descumprimento da cota na elaboração da lista é motivo suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido se, uma vez notificado, não forem feitas as alterações necessárias (art. 17, § 6º).

Sistema eleitoral

As Eleições Gerais do Brasil foram realizadas nos dias 2 e 30 de outubro de 2022, para eleger os cargos de presidência e vice-presidência, governadores com seus vice-governadores (27), senadores (27), deputados federais (513), deputados das assembleias legislativas estaduais (1.059).

Os cargos de presidência e vice-presidência são eleitos simultaneamente por sufrágio popular direto, por maioria absoluta dos votos (50% + 1 dos votos válidos), e o mandato tem duração de quatro anos, podendo ser reeleito/a uma única vez.⁷⁵⁵ As e os governadores e vice-governadores de todos os estados e do Distrito Federal também são eleitos/as por maioria absoluta. Tanto para a eleição presidencial quanto para as dos governadores dos estados, caso nenhum candidato obtenha maioria absoluta no primeiro turno, é convocado um segundo turno. Neste processo eleitoral, foi convocado um segundo turno para 30 de outubro de 2022, para eleger o presidente e o vice-presidente da República e definir o voto para 12 dos 27 governos estaduais.

O Senado Federal é composto por 81 parlamentares eleitos para mandatos de 8 anos.⁷⁵⁶ Cada um dos 26 estados e o Distrito Federal tem 3 representantes designados para o Senado. Em cada eleição, um terço ou dois terços de sua composição é renovada, alternadamente, e a eleição é feita seguindo o princípio da maioria simples.⁷⁵⁷ Na ocasião, foram eleitos 27 senadores federais, correspondendo a um terço desta Câmara.

Já para a Câmara dos Deputados, a distribuição das cadeiras é regida pelo princípio da proporcionalidade, com base no número de habitantes de cada estado.⁷⁵⁸ Para estas eleições, foram eleitos 513 deputados federais para um mandato de quatro anos.

O Brasil tem listas abertas e, independentemente do tamanho do eleitorado, cada eleitor dá (por meio do sistema eletrônico de votação em urna) um único voto para cada uma das dignidades legislativas, o que gera impacto direto na possibilidade que as mulheres têm de serem eleitas. Nesse cenário, cada

⁷⁵⁵ Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997.

⁷⁵⁶ Constituição Política de 1988, artigo 46.

⁷⁵⁷ Constituição Política de 1988, artigo 46.

⁷⁵⁸ Constituição Política de 1988, artigo 45.

candidato deve alcançar sua visibilidade individual durante a campanha eleitoral para alcançar o reconhecimento pelos eleitores.

3. A participação de homens e mulheres nas eleições observadas

a. Inclusão nas eleições a partir de uma perspectiva de gênero

Equidade de gênero no recenseamento eleitoral

Em 24 de fevereiro de 1932, o Brasil tornou-se um dos primeiros países⁷⁵⁹ da região a garantir o sufrágio feminino, após a aprovação da reforma constitucional do então presidente Getúlio Vargas. A reforma permitiu que mulheres alfabetizadas com mais de 21 anos votassem. No entanto, foi somente em 3 de maio de 1933, na eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, que as mulheres puderam votar e ser votadas em todo o país. Com a Constituição de 1946, o direito ao voto foi estendido a todas as mulheres, enquanto o artigo 131 considerava como eleitoras "as brasileiras maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei". Atualmente, o voto no Brasil é permitido para maiores de 16 anos e é obrigatório para quem tem entre 18 e 70 anos, com multa de R\$ 3,51 em caso de não apresentação de justificativa para não ter votado.

As eleições de 2022 tiveram 156.454.011 pessoas aptas a votar, sendo 155.756.933 registradas no Brasil e 697.078 no exterior.⁷⁶⁰ Vale ressaltar que, em relação às eleições de 2018, o eleitorado aumentou em 8.951.385 eleitores. Do total de eleitores aptos a votar, 53% eram mulheres (82.373.164) e 47% homens (74.044.065).⁷⁶¹ O maior percentual do eleitorado feminino tem entre 35 e 39 anos, com 5,33% (8.388.508) de pessoas, e entre 40 e 44 anos, com 5,32% (8.382.569) de pessoas.⁷⁶² No exterior, a composição do eleitorado apto a votar era de 59% de mulheres (408.055) e 41% de homens (289.023).⁷⁶³ Os dados refletem que, do eleitorado registrado para votar, a maioria é de mulheres, tanto em território nacional quanto no exterior.

Equidade de gênero no acesso ao voto

A Lei nº 13.146, de 2015, estabelece em seu Art. 1º que será dada atenção prioritária às pessoas com deficiência, idosos com 60 anos ou mais, gestantes, lactantes e pessoas com bebês. Da mesma forma, o artigo 1º da Lei nº 14.364, de 2022, garante às pessoas com deficiência, idosos, gestantes, mulheres com bebês e pessoas com filhos menores, a presença de acompanhante, desde que seja imprescindível para o cumprimento das prioridades legais a que têm direito. A MOE/OEA constatou que, nos recintos eleitorais visitados, foi dada atenção preferencial a esse grupo de pessoas para o exercício do voto, conforme indicado na normativa.

⁷⁵⁹ O Brasil seguiu os passos do Equador (1924), Uruguai (1927) e Porto Rico (1932), permitindo que as mulheres votassem, embora o voto irrestrito ocorresse em 1934.

⁷⁶⁰ TSE – Portal de estatísticas. Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/eleitores?session=17037658493624>

⁷⁶¹ Idem.

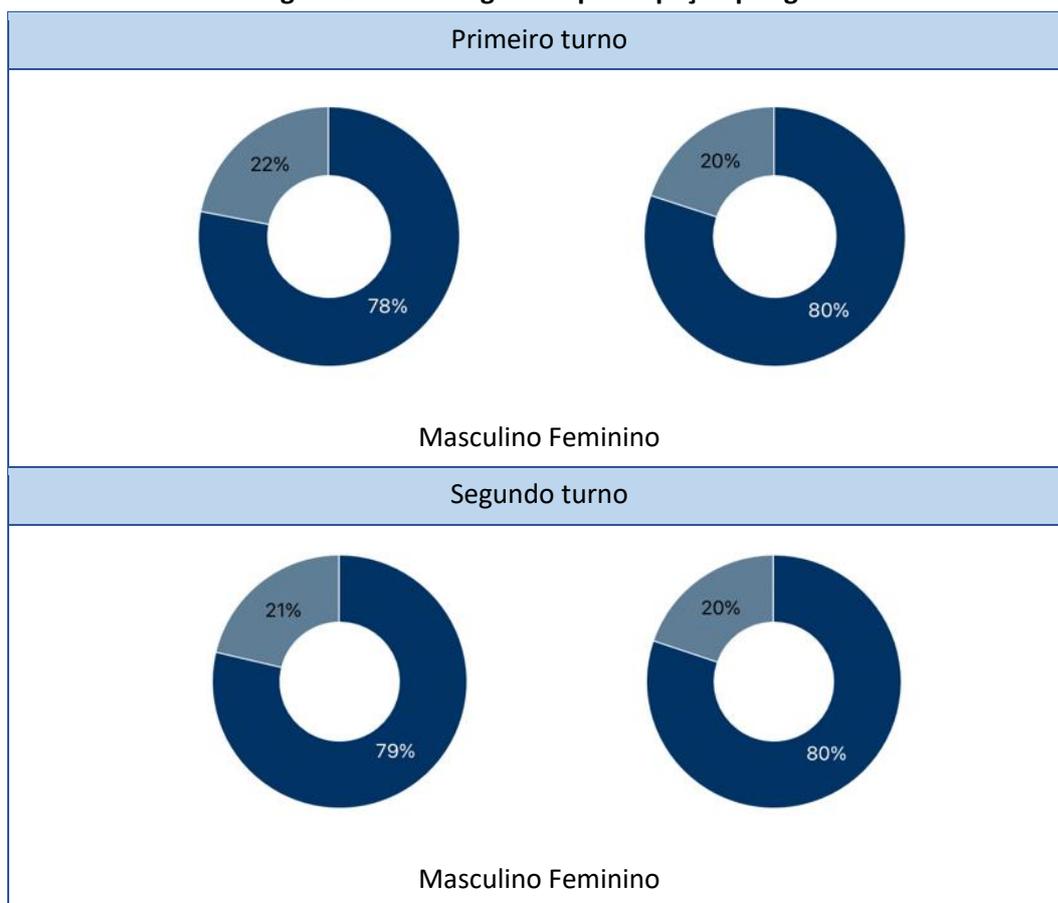
⁷⁶² Idem.

⁷⁶³ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/genero?session=17037658493624>

Equidade de gênero no voto

No dia 2 de outubro, participaram 123.714.906 eleitores (79,07%), sendo 53,29% (65.932.392) mulheres e 46,71% (57.766.157) homens. Da mesma forma, o absenteísmo foi de 20% (16.440.772) entre as mulheres e de 22% (16.277.908) entre os homens.⁷⁶⁴ No segundo turno das eleições, em 30 de outubro, participaram 124.268.466 eleitores (79,43%), dos quais 53,12% (66.014.523) eram mulheres e 46,88% (58.236.680) homens, com uma taxa de abstenção de 20% e 21%, respectivamente.⁷⁶⁵ Os níveis de abstenção não são significativamente diferentes entre homens e mulheres.

Figura 1: Percentagem de participação por gênero



Fonte: TSE 2022

Equidade de gênero na promoção do voto

Em 2019, o TSE criou a Comissão de Gestão da Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral⁷⁶⁶ (mais conhecida como *TSE Mulheres*), que surgiu por recomendação da MOE/OEA destacada para

⁷⁶⁴ Ver: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/home?p0_turno=1&session=16719202418471

⁷⁶⁵ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/home?session=16719202418471>

⁷⁶⁶ TSE Decreto No.179. 10/10/2019. Ver: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019>

observar as eleições gerais de 2018.⁷⁶⁷ Esta está vinculada à presidência do órgão, para atuar no planejamento e acompanhamento de ações relacionadas a dois eixos temáticos: (i) promoção da participação feminina na política e (ii) incentivo à participação institucional feminina na Justiça Eleitoral. A este respeito, a Comissão desenvolveu várias campanhas para incentivar a participação das mulheres na política, abordando a luta contra a violência baseada no gênero, a utilização de linguagem inclusiva e sensibilizando o eleitorado para a importância do voto nas mulheres.⁷⁶⁸

Da mesma forma, em 2021, foi criado o Observatório Nacional de Mulheres na Política (ONMP),⁷⁶⁹ vinculado à Câmara dos Deputados e cujo objetivo é realizar estudos e pesquisas estratégicas sobre a situação política das mulheres nos níveis nacional, estadual e municipal. Este Observatório possui 3 eixos de pesquisa: (i) violência política contra a mulher, (ii) ação parlamentar e representatividade, e (iii) ação partidária e processos eleitorais.

b. Equidade das eleições sensível ao gênero

Equidade de gênero nos órgãos de gestão eleitoral

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão máximo da Justiça Eleitoral e suas principais competências são estabelecidas pela Constituição Federal e pelo Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965). No âmbito dos 26 estados e do Distrito Federal, estão os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE)⁷⁷⁰ com competências na administração do processo eleitoral nos estados e municípios.

De acordo com o artigo 119 da Constituição de 1988, as autoridades do TSE são compostas por sete juízes e juízas, dos quais três são eleitos entre os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois entre os ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois advogados/as são indicados pelo presidente da República e escolhidos entre seis advogados/as de considerável conhecimento jurídico. Na época da eleição, o TSE era formado por uma mulher e seis homens (ver Tabela 1), e sua regulamentação não estabelece cotas de gênero para sua composição. Historicamente, de um total de 56 mandatos presidenciais, duas mulheres lideraram este órgão eleitoral: Cármen Lúcia Antunes Rocha (atual juíza do órgão), de 18 de abril de 2012 a 19 de novembro de 2013, e Rosa Maria Pires Weber, que presidiu o órgão de 14 de agosto de 2018 a 25 de maio de 2020.

⁷⁶⁷Notícias TSE. “Ministra Rosa Weber apresenta Comissão TSE Mulheres e lança página #ParticipaMulher” 02/12/2019 Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Dezembro/ministra-rosa-weber-apresenta-comissao-tse-mulheres-e-lanca-pagina-%23participamulher>

⁷⁶⁸ TSE Mulheres. (2022). <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/>

⁷⁶⁹ Observatório Nacional da Mulher na Política. (2022). <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/institucional/eixos-de-pesquisa>

⁷⁷⁰ TRE. Ver: <https://www.tse.jus.br/institucional/justica-eleitoral/tres>

Tabela 1: Composição do Plenário do Tribunal Superior Eleitoral⁷⁷¹

Ministros	Origem	Princípio	Prazo	Biênio
Alexandre de Moraes (Presidente)	STF	3/6/2022	3/6/2024	2º
Enrique Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente)	STF	8/3/2022	10/5/2023	1º
Cármem Lúcia Antunes Rocha	STF	25/8/2022	25/8/2024	1º
Raul Araújo Filho	STJ	6/9/2022	6/9/2024	1º
Benedito Gonçalves (Corregedor)	STJ	9/11/2021	9/11/2023	1º
Sérgio Silveira Banhos	JURI	17/5/2021	17/5/2023	2º
Carlos Bastide Horbach	JURI	18/5/2021	18/5/2023	1º

Fonte: TSE 2022

Como esse órgão não é composto por membros designados exclusivamente para exercer a função eleitoral, mas seus membros são oriundos de outros tribunais, a participação das mulheres na instância máxima da autoridade eleitoral depende de sua participação em outros órgãos do Judiciário.

Equidade de gênero nos membros das seções eleitorais

Quanto à composição das mesas de voto, no primeiro turno houve um total de 1.839.481 membros, dos quais 68,41% (1.258.488) eram mulheres, 31,58% (580.964) eram homens e para 0,0015% (29) a informação de gênero não foi declarada.⁷⁷² No segundo turno, a presença de mesários foi de 1.842.452, sendo 68,46% (1.261.397) mulheres, 31,53% (581.025) homens e 0,016% (30) sem informação declarada.⁷⁷³ Em ambas as rodadas, houve evidência de uma grande maioria de mulheres neste trabalho.

Durante o dia da eleição do primeiro turno, a MOE/OEA visitou 222 locais de votação e esteve presente na abertura das seções eleitorais. Se observou que 64% das mesas eram presididas por uma mulher; 61% tinham membros do sexo feminino e 64% tinham mulheres suplentes. Para o segundo turno, a MOE/OEA visitou 225 locais de votação e esteve presente na abertura das seções eleitorais. Das mesas observadas, 67% eram presididas por uma mulher; 60% tinham membros do sexo feminino e 25% tinham mulheres suplentes.

Equidade de gênero no monitoramento e imparcialidade do processo eleitoral

Do total de seções eleitorais observadas pela MOE/OEA, tanto no primeiro quanto no segundo turno, foi evidente a presença de fiscais de partidos políticos. No caso do primeiro turno, fiscais de partidos eleitorais foram observados em 30% das mesas durante a abertura das urnas eletrônicas, dos quais 50% eram mulheres. Às 12h00, observou-se que 24% das mesas de voto tinham fiscais e às 17h00 verificou-se que 47% das mesas de voto tinham fiscais.⁷⁷⁴ Para o segundo turno, em 53% das aberturas

⁷⁷¹ TSE. (2022). Apresentação. <https://www.tse.jus.br/o-tse/ministros/apresentacao>

⁷⁷² Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-mesarios/home?session=16719202418471>

⁷⁷³ Ver: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-mesarios/genero?p0_turno=2&session=16719202418471

⁷⁷⁴ MOE/OEA. (2022). Observação direta realizada por observadores durante o destacamento no país.

das seções eleitorais, houve a presença de fiscais de partidos políticos, dos quais 53% eram mulheres. Às 12h00 verificou-se que 30% das mesas tinham fiscais e às 17h00 observou-se que 43% das mesas tinham fiscais.⁷⁷⁵

c. Competitividade nas eleições numa perspectiva de gênero

Equidade de gênero nos sistemas eleitorais

A composição total do Senado Federal é de 81 membros, cuja composição corresponde a 3 cadeiras por estado e Distrito Federal. Nessas eleições, foram eleitos 27 senadores federais, cuja votação é realizada por maioria simples em sua circunscrição. De acordo com o marco legal brasileiro, a renovação do Senado foi de um terço de seus membros.

Na eleição para a Câmara dos Deputados, são eleitas 513 autoridades e a distribuição das cadeiras é proporcional à população de cada estado. Neste caso, utilizam-se listas abertas e aplica-se uma fórmula proporcional para o cálculo da dotação dos deputados eleitos.

Os estados com maior número de cadeiras são São Paulo (70), Minas Gerais (53), Rio de Janeiro (46), Bahia (39) e Rio Grande do Sul (31); e os de menor tamanho de eleitorado (o tamanho mínimo) são Acre (8), Amapá (8), Amazonas (8), Distrito Federal (8), Mato Grosso (8), Mato Grosso do Sul (8), Rio Grande do Norte (8), Rondônia (8), Roraima (8), Sergipe (8) e Tocantins (8).

Abaixo, se apresenta uma tabela com os dados dos deputados federais eleitos por círculo eleitoral.

Tabela 2: Número de deputadas eleitas por círculo eleitoral⁷⁷⁶

Estado	Número de deputados/as	Deputadas eleitas	% de deputadas do total por circunscrição.
Acre	8	3	37,5
Alagoas	9	0	0
Amapá	8	3	37,5
Amazonas	8	0	0
Bahia	39	5	12,8
Ceará	22	3	13,6
Distrito Federal	8	2	25
Espírito Santo	10	2	20
Goiás	17	6	35,3
Maranhão	18	3	16,7
Minas Gerais	53	9	17

⁷⁷⁵ Idem.

⁷⁷⁶ Resultados TSE. Ver: [Resultados consolidados das eleições \(tse.jus.br\)](https://www.tse.jus.br/resultados)

Mato Grosso do Sul	8	1	12,5
Mato Grosso	8	1	12,5
Pará	17	5	29,4
Paraíba	12	0	0
Paraná	30	3	10
Pernambuco	25	3	12
Piauí	10	1	10
Rio de Janeiro	46	9	19,6
Rio Grande do Norte	8	1	12,5
Rio Grande do Sul	31	7	22,6
Rondônia	8	2	25
Roraima	8	1	12,5
Santa Catarina	16	5	31,2
São Paulo	70	14	20
Sergipe	8	2	25
Tocantins	8	0	0
Total	513	91	

Fonte: TSE 2022

Os dados refletem que em 4 dos 27 estados nenhuma mulher foi eleita deputada (Alagoas, Amazonas, Paraíba e Tocantins), estados cujo número de cargos a serem eleitos é menor de acordo com o tamanho da população. O maior número de mulheres eleitas está concentrado nos maiores círculos eleitorais, o que supõe que há mais oportunidades de obter uma vitória eleitoral nos círculos eleitorais de maiores círculos eleitorais. No entanto, em estados como Goiás e Pará, eleitos considerados de médio porte, foi eleito um número de mulheres semelhante a estados com maior número de cadeiras alocadas.

Ao observar os percentuais da Tabela 2, que são apresentados por distrito, os maiores encontram-se em: Acre e Amapá (37,5%), Goiás (35,3%) e Santa Catarina (31,2%). Esses quatro estados são os únicos em que o percentual de mulheres eleitas atinge ou ultrapassa a cota de 30%.

Levando em conta o histórico de reformas relativas à inclusão de mulheres como candidatas, em 1995 foi aprovada a Lei nº 9.100, dentro da primeira onda de ações afirmativas, e como resultado do trabalho do movimento de mulheres e deputadas do Congresso Federal. Este regulamento estabelecia que pelo menos 20% das candidaturas das listas partidárias deveriam ser ocupadas por mulheres. Pela Lei nº 9.504, de 1997, a cota foi aumentada para um mínimo de 30% e máximo de 70% dos candidatos para cada sexo (art. 10, parágrafo 3º), embora tenha sido incluída uma disposição transitória (art. 80) indicando que, nas eleições a serem realizadas em 1998, cada partido ou coligação deveria reservar um mínimo de 25% e um máximo de 75% de candidatos de cada sexo.

De acordo com o disposto no TSE, o cumprimento dos percentuais definidos com relação à composição de gênero ocorre no momento do registro das candidaturas, ou no caso de preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos.⁷⁷⁷ Atualmente, não há previsão no ordenamento jurídico brasileiro visando alcançar a paridade que exija que 50% das candidaturas sejam de mulheres.

A cota é aplicada às listas de candidaturas que são eleitas pelo sistema proporcional: Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa do Distrito Federal, Assembleias Legislativas dos estados e Câmaras Municipais, com sanções em caso de descumprimento. Nesse sentido, o regulamento estabelece que "a extrapolação do número de candidaturas ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por gênero é causa suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido político ou da federação (DRAP)",⁷⁷⁸ caso não cumpra os passos estabelecidos no artigo 36.º da mesma Resolução.⁷⁷⁹ Ou seja, caso o partido não faça as respectivas correções, a lista de candidatos não será admitida à inscrição no estado correspondente.

Equidade de gênero nos mecanismos de indicação de candidaturas

Apesar de a legislação brasileira estabelecer que os partidos devem apresentar listas com no mínimo 30% de candidatas mulheres a cargos de representação proporcional, essas formações não usam a regra como piso mínimo, mas como teto máximo, incorrendo também em outras práticas, como as conhecidas como *candidaturas laranja*, que prejudicam a representação política das mulheres.

As *candidaturas Laranja* são práticas realizadas por organizações políticas que apresentam candidaturas de mulheres para preencher a lista e, assim, cumprir a cota mínima de gênero de 30%, beneficiando a outros candidatos ao desviar dinheiro de recursos eleitorais. Candidatas e representantes de ONGs com as quais a MOE/OEA realizou reuniões transmitiram à Missão sua preocupação com a existência desse tipo de candidatura. Além disso, mencionaram que é possível identificar alguns comportamentos desse tipo observando a baixa votação que recebem ou por não realizarem campanha eleitoral.⁷⁸⁰

⁷⁷⁷ Ac.-TSE, de 11.11.2014, in AgR-RESpe nº 160892.

⁷⁷⁸ Art. 17-6, Resolução nº 23.675, de 2021.

⁷⁷⁹ O artigo 36 da Resolução nº 23.675/2021 estabelece que " Constatada qualquer falha, omissão, indício de que se trata de candidatura requerida sem autorização ou ausência de documentos necessários à instrução do pedido, inclusive no que se refere à inobservância dos percentuais previstos no § 2º do art. 17 desta Resolução, o partido político, a federação, a coligação, a candidata ou o candidato será intimada(o) para sanar a irregularidade no prazo de 3 (três) dias." Da mesma forma, no artigo 17, § 2º, determina-se que "Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político ou federação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero".

⁷⁸⁰ O uso de supostas candidaturas laranjas de mulheres para burlar a cota mínima de gênero tem motivado ações judiciais que tramitam nos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) do país. Caso as acusações se confirmem, estima-se que pelo menos 12 deputados possam ter seus votos anulados e, conseqüentemente, seus futuros mandatos cassados. Ver: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2022/12/acoes-na-justica-eleitoral-que-investigam-candidaturas-laranjas-podem-derrubar-12-deputados-eleitos.ghml>

Para estas eleições, foram registradas 29.262 candidaturas para 1.627 cargos, sendo 66,11% (19.345) homens, 33,80% (9.891) mulheres e 0,09% (25) cujas informações de gênero não foram declaradas.⁷⁸¹ Desse total de candidaturas, 2.835 foram consideradas não aptas.⁷⁸²

Tabela 3: Candidaturas por gênero e dignidade

Cargo	Feminino	Masculino	Não Declarado
Presidente	4	9	0
Vice-presidente	5	8	0
Governador	38	186	0
Vice-governador	94	147	1
Senador	58	184	1
Deputado Federal	3.718	6.906	6
Deputado Estadual	5.603	11.123	11
Deputado Distrital	212	396	2
1º suplente	64	207	3
2do suplente	95	180	1
	9.891	19.346	25

Fonte: TSE 2022

A média de mulheres inscritas em 32 partidos é de 35,31%, ou seja, ultrapassa o piso de 30%. Em 9 partidos essa média é superada, e em apenas um está 63,24% cadastrados (Unidade Popular), o que reafirma o fato de que a maioria dos partidos políticos não aplica a cota como piso mínimo, mas como teto máximo (ver Tabela 4).

Tabela 4: Candidaturas por gênero e percentual de cotas

Partido político	Total de candidaturas apresentadas	Sem divulgação	Percentual (%)	Homens	Percentual (%)	Mulheres	Percentual (%)
AGIR	958			655	68,37%	303	31,63%
AVANTE	1.066	1	0,09%	719	67,45%	346	32,46%

⁷⁸¹ TSE. (2022). Gênero das candidaturas. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/gênero?session=9317466632260> https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cargo?p3_menu=GENERO&clear=RP&session=108639206714294

⁷⁸² TSE. (2022). Estatísticas de candidaturas. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/home?session=116944213616280>. Consultado em 24 de fevereiro de 2023.

CIDADANIA	498	2	0,40%	320	64,26%	176	35,34%
DC	807	1	0,12%	548	67,91%	258	31,97%
MDB	1.401			918	65,52%	483	34,48%
NOVO	479			328	68,48%	151	31,52%
PATRIOTA	1.247			837	67,12%	410	32,88%
PC do B	223			122	54,71%	101	45,29%
PCB	85			53	62,35%	32	37,65%
PCO	54			112	67,47%	54	32,53%
PDT	1.369	1	0,07%	901	65,81%	467	34,11%
PL	1.618	1	0,06%	1,095	67,68%	522	32,26%
PMB	854			578	67,68%	276	32,32%
PMN	812			545	67,12%	267	32,88%
PODE	1.198	1	0,08%	799	66,69%	398	33,22%
PP	1.358			908	66,86%	450	33,14%
PROS	1.074	14	1,30%	695	64,71%	365	33,99%
PRTB	937			637	67,98%	300	32,02%
PSB	1.308			867	66,28%	441	33,72%
PSC	1.078			716	66,42%	362	33,58%
PSD	1.192			787	66,02%	405	33,98%
PSDB	975	1	0,10%	626	64,21%	348	35,69%
PSOL	930			563	60,54%	367	39,46%
PSTU	163			98	60,12%	65	39,88%
PT	1,119			706	63,09%	413	36,91%
PTB	1,357	2	0,15%	920	67,80%	435	32,06%
PV	311			195	62,70%	116	37,30%
REDE	491			320	65,17%	171	34,83%
REPUBLICANOS	1,461	1	0,07%	973	66,60%	487	33,33%
SOLIDARIEDAD E	1,113			740	66,49%	373	33,51%
UNIÃO	1,546			1,039	67,21%	507	32,79%
UP	68			25	36,76%	43	63,24%

Total	29,262	25	-	19345	-	9892	-
Média	-	-	0,24%	-	64,61%	-	35,31%

Fonte: TSE 2022

Equidade de gênero nos partidos políticos

Se evidencia uma clara sub-representação de mulheres em cargos de liderança partidária, em cargos de hierarquia superior na estrutura das organizações políticas. De um total de 21 partidos analisados, três mulheres lideram suas organizações políticas: (i) Gleisi Helena Hoffmann, do Partido dos Trabalhadores (PT); (ii) Marina Silva, da Rede Sustentabilidade (REDE); e (iii) Renata Abreu, do Partido Trabalhista Nacional (PTN).

Tabela 5: Liderança nos partidos políticos

Partido	Nome	Gênero
Partido Liberal (PL)	Valdemar Costa Neto	Masculino
Partido dos Trabalhadores (PT)	Gleisi Helena Hoffmann	Feminino
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Carlos Siqueira	Masculino
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Carlos Lupi	Masculino
Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	Luiz Felipe Baleia Tenuto Rossi	Masculino
Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB)	Bruno Cavalcanti de Araújo	Masculino
União Brasil (UNIÃO)	Luciano Bivar	Masculino
Partido Novo (NOVO)	João Amoêdo	Masculino
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	José Maria Almeida	Masculino
Unidade Popular pelo Socialismo (UP)	Leonardo Péricles Vieira Roque	Masculino
Democracia Cristã (DC)	José Maria Eymael	Masculino
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Kassyo Santos Ramos	Masculino
Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	Euripedes Gomes De Macedo Jr.	Masculino
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Edmilson Silva Costa	Masculino
Partido Republicano Brasileiro	Marcos Pereira	Masculino
Rede Sustentabilidade (REDE)	Marina Silva	Feminino
Partido Popular Socialista (PPS)	Roberto Freire	Masculino
Partido Trabalhista Nacional (PTN)	Renata Abreu	Feminino
Partido Social Democrático (PSD)	Alfredo Cotait Neto	Masculino
Progressistas (PP)	Ciro Nogueira	Masculino
Partido Social Cristão (PSC)	Pr. Everaldo	Masculino

Fonte: TSE

Em relação aos estatutos orgânicos dos partidos políticos, o artigo 15 da Lei nº 14.192, de 2021, determina que eles devem conter regras sobre prevenção, repressão e combate à violência política

contra a mulher. Nesse sentido, a Procuradoria-Geral Eleitoral identificou que algumas organizações políticas não fizeram as alterações estatutárias feitas para cumprir o disposto na lei, bem como outros aspectos relacionados ao papel ativo das associações partidárias na garantia da participação feminina na política.⁷⁸³

A Procuradoria-Geral Eleitoral apontou que algumas organizações políticas incluíram parcialmente regulamentos sobre a prevenção e repressão da violência política de gênero em seus estatutos⁷⁸⁴; Outras organizações políticas informaram que foram tomadas medidas para adequar seus estatutos à lei, mas não apresentaram propostas concretas de reformas estatutárias na época das eleições⁷⁸⁵; e partidos políticos que não relataram medidas para promover mudanças em seus estatutos⁷⁸⁶.

Equidade de gênero nos sistemas de financiamento político

No que se refere ao financiamento político eleitoral, a regulamentação estabelece que no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário sejam aplicados na criação e manutenção de programas de promoção e divulgação da participação política feminina.⁷⁸⁷ Dessa forma, as partes são obrigadas a abrir uma conta bancária específica para a gestão desses recursos.⁷⁸⁸ Nos casos de incumprimento na atribuição do Fundo Partidário, o partido político deve depositar esse saldo na conta especificamente criada, e aplicá-lo no ano seguinte, sob pena de acréscimo de 12,5% no valor destinado para esse efeito.⁷⁸⁹ Vale ressaltar, no entanto, que uma reforma da Lei dos Partidos Políticos aprovada em 2019⁷⁹⁰ previa que o descumprimento desse dispositivo não implicaria em reprovação das contas ou na aplicação de outras penalidades.

Da mesma forma, os partidos são obrigados a destinar determinados percentuais dos recursos recebidos como parte do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para o financiamento de candidaturas de mulheres e pessoas negras.⁷⁹¹ Para a eleição de 2022, o valor do FEFC é de R\$ 4.961.519.777 e os valores das cotas individuais do FEFC foram calculados de acordo com os critérios estabelecidos na Lei nº 9.504.⁷⁹² O critério de aferição do percentual, no caso das candidaturas de mulheres, deve corresponder à proporção de candidaturas de mulheres em relação ao total das apresentadas pelo partido em nível nacional, sem que seja inferior a 30% dos recursos. Caso haja maior percentual de candidatas mulheres, os recursos do FEFC devem ser aplicados no financiamento das campanhas de candidatas mulheres na mesma proporção (art. 17-5). O regulamento também menciona que é ilegal destinar esses recursos para financiar outras campanhas.⁷⁹³

⁷⁸³ Procuradoria-Geral Eleitoral. (2022). Trabalho do Grupo de Trabalho sobre Violência de Gênero junto aos partidos políticos. <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/atuacao-do-gt-junto-aos-partidos-politicos>

⁷⁸⁴ PCB, PC do B, PSC, Cidadania, PL, PROS, Agir, PSD, PMB, União, Republicanos, Federação Brasil da Esperança (PT, PC do B, PV) e Federação Psol-Rede

⁷⁸⁵ Avante, PSB, PSDB, PSTU, PV e Solidariedade

⁷⁸⁶ (DC, Patriota, NOVO, PCO, PMN, PODE, PP, PRTB, Psol, PT, PTB, REDE e UP)

⁷⁸⁷ Lei nº 13.877, de 2019, que modifica o Art. 44 da Lei nº 9.096, de 1995.

⁷⁸⁸ Art. 6º IV, Resolução nº 23.604, de 2019.

⁷⁸⁹ Lei 9.096, de 1995, artigo 44, XI-5.

⁷⁹⁰ Lei 13.831/2019, Art. 2º, que acrescenta os artigos 55-A a 55-C à Lei 9.096/1995.

⁷⁹¹ Resolução nº 23.665, de 2021, Art. 1º, que modifica o Art. 17 da [Resolução nº 23.607](#).

⁷⁹² Art. 16-D; Os critérios foram aprovados pela Portaria TSE nº 579/2020 e retificados pela Portaria nº 624, de 2022. Ver TSE: [Fundo Especial de Financiamento de Campanha \(FEFC\) - Tribunal Superior Eleitoral \(tse.jus.br\)](#)

⁷⁹³ Resolução nº 23.665, de 2021, Art. 1º, que modifica o Art. 17 da [Resolução nº 23.607](#).

Vale ressaltar que, de acordo com o disposto no artigo 19 da Resolução 23.607, de 17 de dezembro de 2019, o partido pode aplicar recursos do Fundo Partidário nas eleições, mas não é obrigatório. Caso o partido decida usar o dinheiro desse Fundo durante as campanhas, deve destinar em sua distribuição um valor equivalente ao percentual de candidatos representados por mulheres e pessoas negras para financiar suas campanhas. Considera-se ilegal utilizá-los para outros fins não abrangidos pelas quotas a que se destinam. Em caso de descumprimento, uso ilegal ou desvio tanto do Fundo Partidário para campanhas quanto do FEFC, os responsáveis e beneficiários estarão sujeitos às sanções previstas no artigo 30-A da Lei nº 9.504, de 1997⁷⁹⁴ e o valor repassado irregularmente deverá ser pago ao Tesouro Nacional pelo órgão ou candidato que efetuou o repasse considerado irregular, sendo o destinatário solidariamente responsável pela devolução.⁷⁹⁵

Soma-se a isso o fato de que, para o cálculo da destinação do Fundo Partidário e do FEFC, os votos obtidos por mulheres e por candidatos/as negros/as à Câmara dos Deputados nas eleições realizadas entre 2022 e 2030 serão contados em duplicata.⁷⁹⁶ Essa medida foi um incentivo para que os partidos políticos investissem mais recursos nessas candidaturas.

Apesar das disposições da lei, em reuniões realizadas pela MOE/OEA, diferentes atores do processo eleitoral manifestaram aos especialistas da Missão que, na prática, não há distribuição equitativa do FEFC. A Lei nº 9.504, de 1997, em seu art. 16-C numeral 7, dispõe que o Comitê Executivo Nacional do partido estabelecerá os critérios para a distribuição do FEFC às suas candidaturas. Dessa forma, os partidos têm legalmente uma ampla margem de discricionariedade ao decidir a distribuição do dinheiro e não são obrigados a distribuí-lo equitativamente por candidaturas ou níveis territoriais. Com isso, os recursos destinados ao financiamento não chegam a todas as mulheres,⁷⁹⁷ pois se concentram em poucas candidatas com maior visibilidade ou possibilidade de serem eleitas, ou os recursos de candidatas suplentes são utilizados para candidatos masculinos.

Segundo dados oficiais do TSE (2022), atualizados até 17 de janeiro de 2023, o total de recursos declarados por 28.487 candidatas e candidatos é de R\$ 4.638.407.237,52, dos quais 29,13% foram declarados por mulheres e 51,98% por homens,⁷⁹⁸ evidenciando que a distribuição de recursos para campanhas apresenta enorme desigualdade entre ambos os gêneros. Como pode ser observado na Tabela 6, em apenas três casos os recursos declarados pelas mulheres ultrapassam 40%.⁷⁹⁹

Tabela 6: Distribuição do FEEF declarado, desagregado por gênero (em 17/01/2023)

⁷⁹⁴ Conforme indica o Art. 30-A, § 2º, se comprovada a arrecadação ou dispêndio ilícito de recursos para fins eleitorais, o título do candidato será negado ou cassado, caso já tenha sido concedido.

⁷⁹⁵ Resolução nº 23.607, de 2019, Artigo 17-9.

⁷⁹⁶ Emenda Constitucional n. 111, de 2021, Art. 2º.

⁷⁹⁷ Como exemplo, em Minas Gerais, 707 das 2 mil candidaturas apresentadas no estado são de mulheres, o que corresponde a 35% do total. No entanto, recebem apenas 24,5% do valor acumulado das receitas públicas e privadas (R\$ 451 milhões). Ver: <https://www.em.com.br/app/noticia/diversidade/2022/09/29/noticia-diversidade,1399894/candidatas-em-minas-recebem- apenas-24-5-dos-recursos-para-campanhas.shtml>

⁷⁹⁸ TSE. (2022). Recursos declarados. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-prestacao-contas/cruzamento-de-dados-por-recursos-distribu%C3%ADdos-fefc?session=115731236852358>

⁷⁹⁹ As informações fornecidas na Tabela 6 foram constantemente atualizadas no momento da redação deste relatório, à medida que os partidos e candidatos apresentavam suas contas. Conforme indicado no título da tabela, os dados apresentados correspondem à situação até 17 de janeiro de 2023.

Partido	Valor do FEFC distribuído para a partida	Recursos declarados pelas mulheres em R\$	Porcentagem	Recursos declarados pelos homens em R\$	Porcentagem
PSTU	R\$ 3.100.949,86	R\$ 1.819.974,15	58,69%	R\$ 1.140.431,10	36,78%
PSOL	R\$ 99.204.061,63	R\$ 46.642.247,93	47,02%	R\$ 47.412.808,90	47,79%
PC do B	R\$ 80.200.082,63	R\$ 34.112.542,16	42,53%	R\$ 39.325.993,69	49,03%
PV	R\$ 50.094.618,62	R\$ 18.551.543,14	37,03%	R\$ 26.492.642,48	52,89%
CIDADANIA	R\$ 87.225.635,48	R\$ 31.079.291,84	35,63%	R\$ 49.878.522,04	57,18%
PMB	R\$ 3.100.949,86	R\$ 1.086.874,17	35,05%	R\$ 1.164.956,85	37,57%
REDE	R\$ 68.833.134,20	R\$ 23.972.833,86	34,83%	R\$ 36.998.746,92	53,75%
REPUBLICANOS	R\$ 235.981.491,09	R\$ 81.743.208,83	34,64%	R\$ 153.944.246,39	65,24%
MDB	R\$ 360.347.998,12	R\$ 123.398.831,11	34,24%	R\$ 230.062.947,13	63,84%
PSDB	R\$ 317.291.889,91	R\$ 107.534.299,31	33,89%	R\$ 184.818.503,35	58,25%
PP	R\$ 333.148.141,82	R\$ 111.720.226,17	33,53%	R\$ 223.272.450,71	67,02%
PSD	R\$ 342.597.829,47	R\$ 110.539.515,21	32,27%	R\$ 222.946.699,87	65,08%
PMN	R\$ 28.349.925,42	R\$ 8.836.577,09	31,17%	R\$ 15.498.811,15	54,67%
SOLIDARIEDADE	R\$ 107.607.146,74	R\$ 33.379.718,22	31,02%	R\$ 65.338.825,72	60,72%
PATRIOTA	R\$ 94.966.352,43	R\$ 29.383.288,56	30,94%	R\$ 62.580.677,54	65,90%
PL	R\$ 268.137.715,72	R\$ 81.558.743,97	30,42%	R\$ 184.113.300,29	68,66%
PSC	R\$ 75.589.457,11	R\$ 22.836.647,77	30,21%	R\$ 52.499.211,08	69,45%
UNIO	R\$ 757.970.221,27	R\$ 227.899.634,06	30,07%	R\$ 495.709.266,65	65,40%
PODE	R\$ 212.665.572,65	R\$ 63.195.349,81	29,72%	R\$ 129.990.324,86	61,12%
PDT	R\$ 251.579.810,35	R\$ 73.890.995,42	29,37%	R\$ 162.986.777,27	64,79%
PROS	R\$ 86.030.592,55	R\$ 24.640.898,79	28,64%	R\$ 48.939.422,47	56,89%
PT	R\$ 499.600.297,43	R\$ 139.295.417,79	27,88%	R\$ 363.602.685,76	72,78%
PTB	R\$ 113.528.665,08	R\$ 31.646.048,44	27,87%	R\$ 66.315.618,23	58,41%
AVANTE	R\$ 68.682.506,29	R\$ 18.231.997,21	26,55%	R\$ 46.393.020,21	67,55%
PSB	R\$ 267.018.102,45	R\$ 70.215.296,50	26,30%	R\$ 176.283.643,39	66,02%
PRTB	R\$ 3.100.949,86	R\$ 764.501,88	24,65%	R\$ 832.302,81	26,84%

UP	R\$ 3.100.949,86	R\$ 737.399,86	23,78%	R\$ 1.545.004,86	49,82%
AGIR	R\$ 32.427.935,94	R\$ 6.219.484,46	19,18%	R\$ 12.942.047,15	39,91%
DC	R\$ 14.555.382,68	R\$ 2.694.499,66	18,51%	R\$ 7.226.797,40	49,65%
PCO	R\$ 3.100.949,86	R\$ 198.368,32	6,40%	R\$ 324.295,56	10,46%
PCB	R\$ 3.100.949,86	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
NOVO	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
			29,13%		51,98%

Fonte: TSE

Por fim, cabe mencionar que desde 2018 o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a distribuição de recursos para campanhas eleitorais deveria ser proporcional aos candidatos de acordo com o gênero, respeitando o limite mínimo de 30% para mulheres. Apesar disso, os artigos 2º e 3º do texto da Emenda Constitucional nº 117 de 2022 preveem anistia para partidos políticos que " não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional". Consequentemente, sanções como devoluções, multas ou suspensão do Fundo Partidário não foram aplicadas, o que tem um efeito prejudicial na promoção e fortalecimento das mulheres na política.

Para esse processo eleitoral, a Missão tomou conhecimento de que a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional que busca estender anistia semelhante para partidos que descumpriram as cotas para destinação de recursos nas eleições de 2022⁸⁰⁰.

Como mencionado acima, particularmente nos sistemas eleitorais de voto preferencial, onde as e os concorrentes precisam se tornar visíveis individualmente para obter reconhecimento pelo eleitorado, os recursos para financiar campanhas são um elemento fundamental para a promoção efetiva das candidaturas. Nesse sentido, o cumprimento da destinação dos recursos reservados às mulheres é essencial para que elas tenham chances reais de concorrer e serem eleitas.

Equidade de gênero nos meios de comunicação

Os espaços de comunicação destinados à campanha eleitoral foram definidos no artigo 17 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional 117 de 2022, que no artigo 77 estabelece: "o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário".

⁸⁰⁰ Proposta em processo legislativo, aguardando aprovação final. Ver o status: [PEC 9/2023 — Portal da Câmara dos Deputados — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247263)

Ver PEC 9/23 aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça em 16 de maio de 2023, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247263

Da mesma forma, ficou estabelecido no artigo 47 da Lei 9.504, de 1997, que as emissoras de rádio e televisão reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores às vésperas das eleições, tempo para a divulgação de propaganda eleitoral gratuita. O tempo estabelecido é de 70 minutos diários para que a propaganda eleitoral gratuita seja utilizada em inserções de 30 e 60 segundos, a critério do respectivo partido ou coligação (art. 51).

O incumprimento destas medidas "sujeita o partido ou coligação à perda de tempo equivalente ao dobro do usado na prática do ilícito, no período do horário gratuito subsequente, dobrada a cada reincidência, devendo o tempo correspondente ser veiculado após o programa dos demais candidatos com a informação de que a não veiculação do programa resulta de infração da lei eleitoral" (art.º 55).

Vale ressaltar que um grupo de senadoras e deputadas⁸⁰¹ realizou a Consulta 0600252-18.2018.6.00.0000, datada de 22 de maio de 2018,⁸⁰² referente à distribuição de recursos do FEFC e tempo livre para propaganda eleitoral em rádio e TV. Em sua decisão, a ministra relatora Rosa Weber, do TSE, decidiu que o FEFC e o tempo livre de propaganda eleitoral em rádio e televisão devem observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, de acordo com o artigo 10-3 da Lei 9.504, de 1997. No caso de um percentual maior de candidaturas, é necessário somar os recursos do FEFC e o tempo de publicidade na mesma proporção. A Missão considera da maior importância acompanhar esta medida, tanto na verificação do plano de divulgação da propaganda dos partidos políticos como na sua transmissão nos meios de comunicação social. Nesse sentido, vários atores políticos e da sociedade civil com os quais a Missão se reuniu transmitiram a necessidade de monitorar a propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação para verificar o cumprimento Normativo.

Violência política contra a mulher

A Lei nº 14.192, de 2021, estabelece regras para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher durante as eleições e no exercício de seus direitos políticos e funções públicas. Também modifica o Código Eleitoral para proibir propaganda política que menospreze a condição da mulher ou que promova discriminação em razão de sua origem étnica, raça e cor, entre outros. Caso alguma dessas ações seja praticada, haverá pena de reclusão de um a quatro anos e multa.⁸⁰³ Por sua vez, também modifica a Lei dos Partidos Políticos, estabelecendo que os estatutos dos partidos políticos devem conter regras que previnam, reprimam e combatam a violência política contra a mulher.⁸⁰⁴

Nessa linha, em 2021 foi criado, em 2021, o Grupo de Trabalho (GT) de Prevenção e Combate à Violência Política de Gênero do Ministério Público Eleitoral, vinculado à Procuradoria-Geral Adjunta Eleitoral, com o objetivo de estabelecer diretrizes para uma atuação efetiva no combate à violência política de gênero no cenário político eleitoral, no âmbito da referida lei. Dentro de suas atribuições, o GT é responsável pela gestão de alianças interinstitucionais com vistas a apoiar e desenvolver ações

⁸⁰¹ Senadoras Vanessa Grazziotin, Ângela Portela, Fátima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Kátia Abreu, Regina Sousa, Lídice da Mata e Rose de Freitas, e deputadas federais Gorete Pereira, Jô Moraes, Luana Costa, Luciana Santos, Raquel Muniz e Soraya Santos

⁸⁰² Ver: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>

⁸⁰³ Lei nº 14.192, de 2021, Artigo 4º.

⁸⁰⁴ Lei nº 14.192, de 2021, Artigo 5º.

que favoreçam a inclusão das mulheres nos espaços de diálogo e discussão partidária, e garantam sua promoção às estruturas político-eleitorais do país; também fiscaliza e exige que as autoridades públicas e privadas cumpram as regras de combate à violência política contra a mulher.⁸⁰⁵ De acordo com o disposto no art. 2º da Portaria PGE nº 7 de 2021, também cabe ao GT elaborar estudos e consolidar, quando for o caso, propostas de aperfeiçoamento e atualização do arcabouço legislativo.

O grupo encaminhou 24 manifestações às procuradorias regionais eleitorais para análise e adoção das medidas cabíveis na esfera penal. Além disso, dialogou com partidos políticos para adoção de medidas para maior participação feminina na política e propôs fluxos de trabalho no Ministério Público para garantir celeridade na tramitação das investigações sobre violência política de gênero.

No dia 1º de agosto de 2022, foi assinado o Protocolo de Atuação Conjunta no Combate à Violência Política de Gênero entre o TSE e a Procuradoria-Geral Eleitoral,⁸⁰⁶ que prioriza a análise e as medidas investigativas e judiciais relativas ao crime eleitoral de violência política contra a mulher previsto no artigo 4º da Lei nº 14.192, de 2021. Nesse sentido, tratando-se de crime de violência política contra a mulher, ele poderá ser denunciado verbalmente ou por escrito ao Ministério Público Eleitoral, ao Juiz Eleitoral e/ou à autoridade policial. Uma vez verificada a autenticidade das informações, a autoridade competente deve priorizar a investigação criminal para definir a autoria e a materialidade do ato denunciado. O caso é remetido ao Procurador Regional Eleitoral ou ao Procurador-Geral da República para adoção das medidas investigatórias correspondentes perante o Tribunal Regional Eleitoral, o Superior Tribunal de Justiça ou o Supremo Tribunal Federal, que exercem a respectiva tutela jurisdicional. Como parte desses esforços, também foi lançada uma campanha nas redes sociais e uma cartilha⁸⁰⁷ para informar a população sobre como identificar a prática e denunciá-la ao Ministério Público.

Nesse sentido, desde que a violência política contra a mulher foi tipificada em agosto de 2021 com a Lei 14.192, o Ministério Público da Federação (MPF) registrou, até novembro de 2022, 112 procedimentos relacionados ao tema.⁸⁰⁸ Durante 15 meses, a cada 30 dias houve uma média de sete casos relacionados a comportamentos para humilhar, constranger, ameaçar ou prejudicar uma candidata ou deputada por causa de sua condição de mulher.⁸⁰⁹

Por sua vez, as organizações de direitos humanos *Justiça Global* e *Terra de Direitos* publicaram no dia 10 de outubro de 2022 a segunda edição do estudo "Violência política e eleitoral no Brasil", que considera o período entre 2 de setembro de 2020 e 2 de outubro de 2022. O relatório mapeou 523 casos de violência política envolvendo 482 vítimas, entre representantes de autoridades eleitas, candidaturas ou pré-candidaturas e agentes políticos no Brasil. Entre os resultados, o relatório mostra

⁸⁰⁵ Procuradoria Geral Eleitoral. GT Violência Política de Gênero. <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero>

⁸⁰⁶ TSE (2022): <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/ProtocolodeaoconjuntaTSEPGE.pdf>

⁸⁰⁷ Ver: https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/Eleitoral_Campanha_Mulheres_na_Politica_Cartilha.pdf

⁸⁰⁸ O primeiro caso de violência política contra a mulher com base na Lei nº 14.192 de 2021 foi registrado na cidade de Pedreiras/MA. O caso ocorreu na Câmara Municipal, onde uma vereadora arrancou o microfone das mãos de uma colega enquanto ela falava. Ver: <https://www.cnj.jus.br/violencia-politica-de-genero-brasil-registra-sete-casos-a-cada-30-dias/>

⁸⁰⁹ Idem.

que as mulheres são vítimas de 36% dos casos de violência política registrados nesse período e que mulheres trans e travestis foram alvo de 5% dos episódios de violência.⁸¹⁰

d. Cargos públicos eletivos na perspectiva de gênero

Equidade de gênero nos cargos eleitos

A legislação brasileira estabelece que cada partido ou coligação deve registrar no mínimo 30% e no máximo 70% de candidatos de cada sexo em cargos de representação proporcional: Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais,⁸¹¹ com sanções por descumprimento que consistam no indeferimento⁸¹² do pedido de registro do partido político ou federação.⁸¹³

No entanto, o atual esquema de regras quanto à determinação das cotas de gênero, combinado com o voto em lista aberta, apresenta um condicionamento que desestimula a representação política das mulheres, aspecto que explica, em parte, por que o Brasil está abaixo da média regional de 34,9%.⁸¹⁴

Embora a representação feminina tenha aumentado nos últimos anos, a Missão alerta que, mais uma vez, as mulheres continuam a ser marcadamente sub-representadas nos principais espaços de decisão política do país. Os dados refletem um contexto de participação política marcado pela desigualdade no acesso a cargos eletivos.

Vale ressaltar que, antes da expedição da normativa de cotas, as mulheres ocupavam apenas 33 cadeiras na Câmara dos Deputados em 1994, e esse número vem aumentando gradativamente, ainda que de forma insuficiente, chegando a 91 em 2022.⁸¹⁵

Figura 2: Evolução da representação política feminina na Câmara dos Deputados (1933-2022)⁸¹⁶

⁸¹⁰ Justiça Global e Terra de Direitos. (2022). Violência política e eleitoral no Brasil.

<https://redejesticriminal.org/website/wp-content/uploads/2022/10/Viole%CC%82ncia-Poli%CC%81tica-e-Eleitoral-no-Brasil-2a-edicao.pdf>

⁸¹¹ Lei nº 9.504, de 1997, Artigo 10; e sua alteração com a Lei nº 12.034, de 2009, Artigo 10.

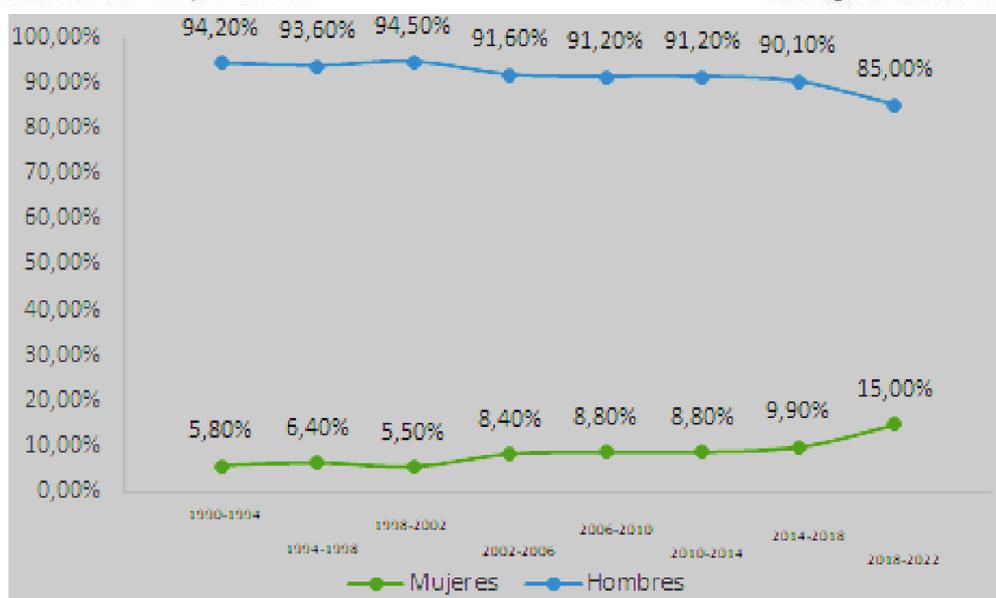
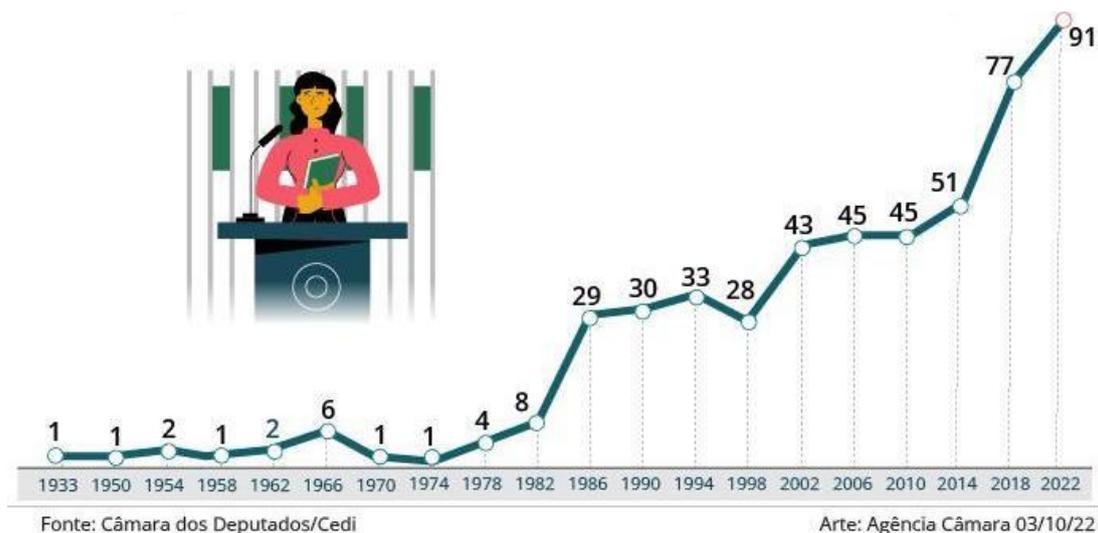
⁸¹² Resolução nº 23.675, de 2021, Artigo 17 numeral 6.

⁸¹³ As candidaturas passam pela análise dos Tribunais Regionais Eleitorais. Caso seja constatada alguma irregularidade, como o descumprimento da cota de gênero, as partes são informadas e é estabelecido um prazo para correção da lista. Se não for cumprida, toda a lista daquele estado pode ser proibida de participar da eleição. O prazo era 12 de setembro, 20 dias antes do primeiro turno, data em que todos os pedidos de registro de candidaturas poderiam ser processados, examinados e julgados pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

⁸¹⁴ Ver Inter Parliamentary Union – IPU Parline: https://data.ipu.org/women-averages?month=1&year=2023&op=Show+averages&form_build_id=form-YEqOV4MM4AeTOGMM-d_Y6UJTqZgK4HamOwzKHhMS9hQ&form_id=ipu_women_averages_filter_form

⁸¹⁵ Observatório do Legislativo Brasileiro. (2020). Câmara dos Deputados no Brasil: uma história de sub-representação das mulheres. <https://olb.org.br/camara-dos-deputados-no-brasil-uma-historia-de-sub-representacao-das-mulheres/>

⁸¹⁶ Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/546180-a-representacao-feminina-e-os-avancos-na-legislacao/>



Nas eleições para a Câmara dos Deputados, a representatividade feminina cresceu em relação às eleições de 2018, o que representa avanço. Neste último processo eleitoral, foram eleitos um total de 91 deputadas federais, contra as 77 que ocuparam esses cargos no período anterior,⁸¹⁷ de modo que as candidaturas de mulheres representam atualmente 18% das cadeiras no Legislativo.⁸¹⁸

Quanto ao perfil das mulheres eleitas, 64% são brancas, 32% pretas e/ou pardas e 4% indígenas. A mulher mais votada foi a deputada Carla Zambelli (PL), com 946.244 votos, seguida por Tabata Amaral (PSB), com 337 mil votos.⁸¹⁹ Quanto às mulheres negras, podemos citar Carol Dartora (PT-PR), que foi eleita a primeira deputada federal negra no Paraná, e Jack Rocha (PT-ES), a primeira mulher negra eleita deputada federal no Espírito Santo.⁸²⁰

⁸¹⁷ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-consolidado?session=17037658493624>

⁸¹⁸ O PL e as federações do PT, PCdoB e PV são os partidos com mais mulheres e as duas maiores bancadas na Câmara dos Deputados. Os estados de Tocantins, Paraíba, Alagoas e Amazonas não elegeram mulheres. Acre, Amapá e Goiás tiveram a maior representatividade feminina.

⁸¹⁹ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-consolidado?session=17037658493624>

⁸²⁰ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-consolidado?session=17037658493624>

Da mesma forma, duas deputadas federais transgênero foram eleitas pela primeira vez na história: Erika Hilton (PSOL-SP) e Duda Salabert (PDT-MG), e duas deputadas estaduais: Linda Brasil (PSOL) por Sergipe e Dani Balbi (PCdoB) pelo Rio de Janeiro. Soma-se a isso o fato de quatro mulheres indígenas terem saído vitoriosas: Sonia Guajajara (PSOL-SP) e Juliana Cardoso (PT) por São Paulo, Célia Xakriabá (PSOL) por Minas Gerais e Silvia Waiãpi (Partido Liberal) pelo Amapá. Esta é a segunda vez na história⁸²¹ que mulheres de comunidades indígenas conquistaram uma cadeira no Parlamento.

Ao todo, 4 mulheres foram eleitas para o Senado Federal a partir de 27 cadeiras em disputa,⁸²² No entanto, 6 mulheres deixam seus cargos, então esse órgão será composto por um total de 10 senadoras, das quais uma se autodeclara negra. Os dados revelam que há um retrocesso e uma baixa representatividade feminina nesta câmara, que foi reduzida de 15% para 12%.

Em 15 estados, os governadores foram eleitos no primeiro turno, enquanto nos 12 estados restantes os resultados foram definidos no segundo turno. No primeiro turno, uma mulher foi eleita para um total de 27 governadores que estavam em disputa.⁸²³ No segundo turno, uma governadora foi eleita em Pernambuco.⁸²⁴

A nível presidencial e vice-presidencial, participaram na corrida 4 mulheres de 11 candidaturas⁸²⁵, sendo as eleições com maior participação de mulheres, apesar de nenhuma ter passado ao segundo turno.

6. Observações e recomendações

A Missão destaca positivamente que o trabalho da Comissão de Gestão de Políticas de Gênero (TSE Mulheres),⁸²⁶ criada em atenção à recomendação da MOE/OEA de 2018, com o objetivo de promover a participação das mulheres na política e no interior da Justiça Eleitoral, foi institucionalizado. Também constatou o trabalho de coordenação de iniciativas da Assessoria de Inclusão e Diversidade do TSE, criada em fevereiro de 2022,⁸²⁷ em projetos para ampliar a participação de grupos historicamente marginalizados.

Acesso a candidaturas e cargos representativos

⁸²¹ Nas eleições de 2018, Joênia Wapichana (Rede-RR) foi eleita a primeira deputada indígena da história do país. Ver: <https://www.jota.info/eleicoes/30-das-candidatas-indigenas-a-camara-nao-receberam-recursos-para-campanha-30092022>

⁸²² As mulheres eleitas foram: Damares Alves, do Partido Republicano Brasileiro, Teresa Leitão, do Partido dos Trabalhadores, Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, do Partido Progressista, e Dorinha Rezende, da União Brasil. Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/resultado-consolidado?session=17037658493624>

⁸²³ Maria de Fátima Bezerra, do Partido dos Trabalhadores, que foi reeleita para o governo do Rio Grande do Norte.

⁸²⁴ Raquel Lyra, do PSDB, foi eleita a primeira mulher governadora de Pernambuco.

⁸²⁵ Simone Tebet (MDB), Sofia Manzano (PCB), Vera Lúcia (PSTU) e Soraya Thronicke (UNIÃO).

⁸²⁶ Decreto TSE 791/2019.

⁸²⁷ Resolução TSE 23.683/2022, Art. 2.

A lei brasileira estabelece que cada partido ou coligação deve registrar no mínimo 30% e no máximo 70% de candidatos de cada gênero em cargos de representação proporcional.⁸²⁸ O descumprimento dessas disposições é motivo de indeferimento do pedido de registro do partido político ou da federação.⁸²⁹ Embora a Missão tenha observado que as partes cumprem essa obrigação legal, 30% atualmente funcionam mais como teto do que como piso mínimo. Da mesma forma, outros elementos, como o uso da lista aberta ou a maior dificuldade enfrentada pelas candidatas no acesso a recursos financeiros para suas campanhas, limitam o efeito que as cotas têm sobre as mulheres serem efetivamente eleitas.

A Missão constatou que, após esse processo eleitoral, a representação feminina na Câmara dos Deputados aumentou em relação às mesmas eleições de 2018, com um total de 91 candidatas sendo eleitas, representando 18% do órgão.⁸³⁰ No entanto, em termos de percentual de mulheres nos parlamentos, o Brasil está abaixo da média das Américas, que é de 34,9%.⁸³¹ Por outro lado, dos 27 cargos que foram disputados no Senado, apenas quatro mulheres foram eleitas, sendo que nas eleições para governador das 27 unidades federativas, apenas duas mulheres assumirão nas executivas estaduais (Pernambuco e Rio Grande do Norte).⁸³² Os dados eleitorais mostram que ainda há uma grande sub-representação de mulheres em cargos de decisão política no país.

A fim de promover ainda mais a participação política das mulheres, a Missão recomenda:

- Estabelecer mecanismos que permitam que a cota de 30% seja um limite mínimo para as candidaturas de mulheres, e não um limite máximo, e considerar a adoção de um marco legal para avançar em direção à paridade política.
- Definir com maior precisão estratégias e condições para o acesso efetivo das mulheres a cargos de decisão política.

Financiamento político eleitoral e regime de sanções

A missão observou que as regras relacionadas ao financiamento político estabelecem que 5% do total do Fundo Partidário deve ser usado para a criação e continuidade de programas de promoção e divulgação da participação política das mulheres.⁸³³ Também orientam os partidos a destinar um percentual mínimo de 30%, tanto do FEFC quanto do tempo de propaganda gratuita, para candidaturas de mulheres.⁸³⁴ A distribuição dos recursos fica a critério dos partidos políticos, que,

⁸²⁸ Lei 9.504 de 1997, Art. 10, inciso II. Os cargos de representação proporcional correspondem à Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa (Brasília), Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais.

⁸²⁹ Resolução TSE 23.675/2021, Art. 1.

⁸³⁰ Agência Câmara de Notícias, comunicado 03/10/2022 Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>

⁸³¹ Ver Inter Parliamentary Union – IPU Parline: https://data.ipu.org/women-averages?month=1&year=2023&op=Show+averages&form_build_id=form-YEq0V4MM4AeTOGMM-d_Y6UJTqZgK4HamOwzKHMS9hQ&form_id=ipu_women_averages_filter_form

⁸³² 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>

⁸³³ Lei 13.877 de 2019, Art. 44.

⁸³⁴ Resolução 23.665/2021, Art. 1º, e Emenda Constitucional 117, de 2022, Art. 1º.

segundo candidatas e representantes da Justiça Eleitoral, às vezes usam estratégias para distorcer as regras.

O regulamento eleitoral estabelece que, para os partidos cujas contas tenham sido reprovadas por não respeitarem as disposições sobre distribuição e uso de recursos, as sanções, dependendo do caso, incluem a perda do direito de receber recursos do Fundo Partidário,⁸³⁵ o pagamento de multa e a obrigação de devolver os recursos recebidos e utilizados irregularmente.⁸³⁶ No entanto, em 2019 e 2022, foram concedidas anistias a partidos que não destinaram os recursos do Fundo Partidário e do FEFC reservados às mulheres em processos anteriores. Da mesma forma, foi aprovada recentemente uma Proposta de Emenda Constitucional que busca suspender sanções ao processo eleitoral de 2022.

Por outro lado, a Missão destaca que o regulamento recentemente aprovado estabelece que, para o cálculo da destinação do Fundo Partidário e do FEFC entre os partidos políticos, os votos de mulheres para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas entre 2022 e 2030 serão contados duas vezes.⁸³⁷ Essa medida busca ser um incentivo para que os partidos políticos invistam maiores recursos nessas candidaturas.

O TSE decidiu que o FEFC e o tempo livre de propaganda eleitoral em rádio e televisão devem observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, de acordo com os art. 10 a 3 da Lei 9.504, de 1997. No caso de um percentual maior de aplicações, é necessário somar os recursos do FEFC e o tempo de publicidade na mesma proporção.

A fim de promover ainda mais um ambiente equitativo para a participação política, a Missão recomenda:

- Regular de maneira específica a distribuição de recursos de financiamento público para uma distribuição mais equitativa entre os candidatos, bem como aplicar efetivamente sanções para organizações políticas que descumprirem as normas.
- Controlar a distribuição de espaços gratuitos para propaganda eleitoral no rádio e na televisão, tanto no momento da verificação do plano de divulgação da propaganda pelos partidos políticos, quanto na sua veiculação nos meios de comunicação.

Violência política contra a mulher

A MOE/OEA registrou com satisfação a promulgação de 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.⁸³⁸ Nesse sentido, a Missão destaca que o TSE e a Procuradoria-Geral Eleitoral implementaram um protocolo que permite ações conjuntas em relação à investigação e persecução

⁸³⁵ TSE. Sanções. Ver: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/sancoes>

⁸³⁶ 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>

⁸³⁷ Emenda Constitucional 111 de 2021, Art. 2º.

⁸³⁸ Lei 14.192 de 2021.

penal dos crimes previstos em lei.⁸³⁹ No entanto, devido à sua tipificação recente, a MOE/OEA observou que ainda não se dispõe de uma sistematização das estatísticas sobre esse tipo de violência.

Por conseguinte, a Missão recomenda:

- Estabelecer um registro sistemático das denúncias registradas e publicar estatísticas que permitam a elaboração de diagnósticos para prevenir e punir esse tipo de violência.
- Fortalecer iniciativas de conscientização sobre a legislação relacionada à violência política contra a mulher, tanto entre os partidos políticos quanto entre as próprias candidatas e as instâncias responsáveis pela administração da justiça.

Finalmente, a OEA tem um Grupo de Alto Nível para promover o fortalecimento da participação política das mulheres com base nas recomendações emitidas pelas Missões de Observação Eleitoral e oferece sua colaboração para promover essas questões na agenda nacional de discussão.

⁸³⁹ Protocolo de ação conjunta no enfrentamento da violência política de gênero, de julho de 2022.

G - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES

1. Introdução

A participação dos povos indígenas e afrodescendentes nos processos eleitorais é uma questão fundamental para o pleno exercício da democracia na América Latina, especialmente pelas circunstâncias de marginalização e desigualdade estrutural que historicamente enfrentaram no exercício de seus direitos⁸⁴⁰. Alguns aspectos fundamentais da garantia do exercício dos direitos políticos são o acesso à identificação para o exercício do direito ao voto, as formas ou medidas afirmativas que os Estados adotaram para promover candidaturas indígenas e afrodescendentes e sua participação na organização do processo eleitoral.

O Brasil é o país mais populoso da América do Sul e o que tem o maior número de população afrodescendente. O último censo nacional foi realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que iniciou o trabalho de coleta de dados para o novo censo em 2022⁸⁴¹. No dia 10 de agosto, começaram os trabalhos nas comunidades indígenas⁸⁴².

Segundo informações oficiais, a população total estimada do Brasil é de 215.258.868⁸⁴³ pessoas. Desse total, segundo dados do censo de 2010, 96.795.294 pessoas se autodeclararam afrodescendentes, representando 50,7% da população total⁸⁴⁴ (14.517.961 pretos e 82.277.333 pardos). A população indígena é estimada em 817.963 indivíduos⁸⁴⁵, o que corresponde a 0,43% da população total do país. Estima-se que existam 305 grupos que se autodeclararam povos indígenas no Brasil e 274 línguas foram reconhecidas.

Tanto as comunidades indígenas quanto a população afrodescendente historicamente enfrentam situações estruturais de discriminação e desigualdade⁸⁴⁶. Uma das áreas em que isso se reflete é no nível de inclusão e acesso a posições de tomada de decisão. A legislação brasileira atual não prevê cotas para minorias étnicas nas listas de candidatos que os partidos apresentam nas eleições. Para concorrer a um cargo eletivo, é preciso ser filiado e registrado por meio de partido político, conforme dispõe o artigo 14 da Constituição Política da República Federativa do Brasil.

No âmbito do processo eleitoral de 2022, houve avanços na inclusão de populações indígenas e afrodescendentes, como a criação da Comissão de Participação Indígena⁸⁴⁷ e da Comissão de Promoção e Igualdade Racial⁸⁴⁸. Além disso, foram editadas normas que concedem financiamento a

⁸⁴⁰ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. (2020) Afrodescendentes e a matriz da desigualdade social na América Latina. Pág. 20 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46870/1/S2000929_es.pdf

⁸⁴¹ Ver: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34728-censo-2022-ja-contou-quase-60-milhoes-de-pessoas-no-pais>

⁸⁴² Ver: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2022-08/arranca-censo-2022-en-territorios-indigenas>

⁸⁴³ Ver: <https://www.ibge.gov.br/> (atualizado em 23 de outubro de 2022).

⁸⁴⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022, 14 de outubro). Dados sobre a população afrodescendente no Brasil. <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403#resultado>

⁸⁴⁵ Ver: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques>

⁸⁴⁶ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2021) Situação dos Direitos Humanos no Brasil. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>

⁸⁴⁷ Portaria TSE nº 367, de 12 de abril de 2022. Cria a Comissão de Participação Indígena do TSE.

⁸⁴⁸ Portaria TSE nº 230, de 8 de março de 2022. Cria a Comissão de Promoção da Igualdade Racial.

candidaturas de pessoas negras e a possibilidade de transferência de locais de votação quando não estiverem no local de votação.

Este relatório analisa o marco normativo e as práticas eleitorais vigentes no Brasil e como elas impactam na participação política de indígenas e afrodescendentes. Também identifica e analisa os desafios para o exercício dos direitos políticos dessas populações e, por fim, apresenta recomendações para garantir sua plena participação em futuros processos eleitorais.

2. Marco jurídico

Os direitos dos povos indígenas e afrodescendentes são reconhecidos no Título VIII da Constituição Federal de 1988, "Da Ordem Social", Capítulo VIII "Dos Índios". O artigo 231⁸⁴⁹ refere-se ao reconhecimento de sua organização social, costumes, culturas, línguas e tradições, bem como ao reconhecimento de suas terras. No caso das populações afrodescendentes, o texto constitucional se refere às comunidades quilombolas⁸⁵⁰ na seção referente ao patrimônio cultural brasileiro⁸⁵¹.

Além disso, o Brasil ratificou em 2022 a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, bem como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2007, e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2016. Essas normas geram obrigações aos Estados subscritores para promover a garantia e o exercício dos direitos dos povos indígenas e afrodescendentes.

No que tange à regulamentação do direito ao voto, o artigo 14 da Constituição diz que o voto é direto e secreto, sendo obrigatório para maiores de 18 anos e facultativo para maiores de 16 anos e maiores de 70 anos, bem como para analfabetos. Este artigo também se refere às condições para poder concorrer a cargos de representação popular, apontando entre elas a de ser filiado a um partido político. O capítulo V refere-se aos partidos políticos e não se refere à possibilidade de criação de partidos políticos indígenas ou afrodescendentes, ou de respeitar qualquer forma própria de organização política para participar das eleições.

A organização dos processos eleitorais é de responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que integra o Poder Judiciário⁸⁵². Esse órgão é composto por sete membros, três ministros do Supremo Tribunal Federal, dois ministros do Supremo Tribunal de Justiça e dois juízes escolhidos pelo presidente da República entre seis advogados de notável conhecimento jurídico e reconhecida moral⁸⁵³. As principais disposições do marco legal eleitoral são o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições,⁸⁵⁴ mas estas não têm referência específica às populações indígenas e afrodescendentes.

Entre as normas complementares, a MOE/OEA destaca a edição de Resoluções que promovem a participação dessas populações, como a Resolução 23.664, de 9 de dezembro de 2021, sobre

⁸⁴⁹ Constituição Política da República Federativa do Brasil, Art. 231.

⁸⁵⁰ Quilombolas são pessoas que vivem em áreas geográficas do Brasil associadas a quilombos, que são espaços geográficos com assentamentos negros.

⁸⁵¹ Constituição Política da República Federativa do Brasil, Art. 216.

⁸⁵² Constituição Política da República Federativa do Brasil. Capítulo III. Art. 92.

⁸⁵³ Constituição Política da República Federativa do Brasil. Cap. III. Art. 119.

⁸⁵⁴ Tribunal Superior Eleitoral (2022) Legislação Eleitoral. <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral>

financiamento político reservado a candidatos negros, a Resolução 23.671/2021⁸⁵⁵, que estabelece medidas de propaganda eleitoral para as eleições de 2022, e a Resolução 23.659, de 26 de outubro de 2021, que atualiza os procedimentos para o cadastro eleitoral e indica medidas de ação afirmativa e de aproximação da institucionalidade pública a populações que não puderam ser atendidas pela inclusão digital e de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

É importante mencionar que, para facilitar o acesso ao marco normativo que regula as eleições, o TSE tem feito um esforço para sistematizar as normas eleitorais, organizando os diversos temas em diversas publicações, incluindo uma monografia sobre a participação de minorias no processo eleitoral⁸⁵⁶.

3. A inclusão de povos indígenas e afrodescendentes nas eleições observadas

A igualdade no acesso aos direitos políticos pelas populações indígenas e afrodescendentes deve ser analisada não apenas em relação às disposições da normativa, mas também em termos de igualdade substantiva, ou seja, às políticas públicas e medidas específicas adotadas pelos Estados para garantir igualdade de condições para a participação dessas comunidades.

Nesse sentido, e em linha com o avanço para a maior inclusão desses grupos no processo eleitoral, a Missão celebra a criação, em 2022, no âmbito do TSE, de duas Comissões que promovem a participação de povos indígenas e afrodescendentes. Trata-se da Comissão de Participação Indígena no Processo Eleitoral⁸⁵⁷, presidida pela advogada indígena Samara Carvalho do Santos, Samara Pataxó, e pela Comissão de Promoção e Igualdade Racial⁸⁵⁸, presidida pelo ministro Benedito Gonçalves. Para coordenar os trabalhos das diversas comissões que atuam em temas fortemente relacionados, foi criada a Assessoria de Diversidade e Igualdade dentro do órgão, também presidido por Samara Pataxó.

a. Participação como eleitores

Igualdade no alistamento eleitoral

Para as eleições de outubro de 2022, foram eleitos no Brasil presidente e vice-presidente, deputados federais e estaduais, um terço do total de senadores e governadores das 27 unidades territoriais. Estavam aptos a votar 156.454.011 eleitores⁸⁵⁹.

De acordo com a normativa brasileira, para votar, as pessoas devem dirigir-se ao cartório correspondente ao seu território para se inscreverem nos cadernos eleitorais. Esse processo de cadastramento é constante e é realizado em paralelo ao processo de cadastramento biométrico (impressões digitais) a fim de ter maior segurança no momento da identificação do eleitor. No

⁸⁵⁵ Tribunal Superior Eleitoral (2021, 14 de dezembro) Resolução 23.671/2021 que estabelece regras para propaganda política nas eleições de 2022. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>

⁸⁵⁶ Tribunal Superior Eleitoral. (2022) Eixo Temático VII. Participação de Grupos Minoritários no Processo Eleitoral. https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes/arquivos/sne2-vol8.pdf/@@download/file/sne2-vol8.pdf

⁸⁵⁷ Portaria TSE nº 367, de 12 de abril de 2022. Cria a Comissão de Participação Indígena do TSE.

⁸⁵⁸ Portaria TSE nº 230, de 8 de março de 2022. Cria a Comissão de Promoção da Igualdade Racial.

⁸⁵⁹ Tribunal Superior Eleitoral (2022) Eleitores aptos a votar. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=10992949801455>

entanto, essa não é uma exigência exclusiva, já que quem não está incluso no cadastro biométrico ainda pode votar com documentos de identificação autorizados. Atualmente, há 118.151.926 eleitores cadastrados com biometria e 38.302.085 cujos dados biométricos não foram capturados⁸⁶⁰.

Nesse sentido, vale ressaltar que em 1967 foi criada a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que é o órgão oficial do Estado brasileiro em matéria indígena⁸⁶¹. É a entidade coordenadora e a principal executora da política oficial sobre os povos indígenas, tendo como missão essencial proteger e promover os direitos desses povos no Brasil. A Funai é responsável pela manutenção de um registro administrativo de nascimentos e atos civis de indígenas, para o qual editou um *Manual de procedimentos para acesso à documentação civil para indígenas*⁸⁶². Esse documento indica os direitos das populações indígenas de apresentarem seu nome indígena e identificação com seu povo, as instituições onde podem ser obtidas certidões de nascimento e outros documentos para o exercício de seus direitos, como saúde, educação e participação política.

Um dos desafios enfrentados pelas populações indígenas é o afastamento das áreas de residência dos cartórios de registro civil, que geralmente estão localizados nas cidades. Do total da população indígena no Brasil, segundo dados do censo de 2010, aproximadamente 62% está localizada em áreas rurais⁸⁶³. Nesse sentido, a MOE/OEA destaca os esforços empreendidos pela Justiça Eleitoral, por meio da promoção de campanhas de aproximação às comunidades indígenas para seu registro no cadastro.

No que diz respeito ao cadastro eleitoral, ainda não existem dados oficiais sobre a origem étnica dos eleitores que permitam conhecer a taxa de registro e de participação eleitoral das comunidades indígenas e afrodescendentes, ou dos mesários e fiscais. Também não é possível, portanto, saber qual o percentual das pessoas que ainda não possuem cadastro biométrico pertencem a comunidades indígenas ou afrodescendentes. No entanto, a Missão destaca a iniciativa do TSE de aprovar em outubro de 2021 uma Resolução que prevê o acréscimo de campos de informação durante o pedido de registro eleitoral, para coletar dados de autoidentificação com base em cor, raça e pertencimento a grupo indígena ou comunidade quilombola⁸⁶⁴. Dada a sua recente promulgação, os resultados destas disposições no cadastro eleitoral poderão ser observados em futuros processos eleitorais.

Da mesma forma, a Resolução prevê ações afirmativas e de aproximação da institucionalidade pública a populações que não puderam ser atendidas pela inclusão digital e de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Refere-se especificamente aos povos indígenas, lembrando que suas crenças, línguas e tradições serão respeitadas na prestação de serviços eleitorais⁸⁶⁵. Se observa que essa legislação não se refere especificamente aos direitos das pessoas de comunidades quilombolas, nem às populações afrodescendentes, embora tenha como objetivo aproximar o cadastro eleitoral de todas as populações vulneráveis.

⁸⁶⁰ Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=1550064801049>

⁸⁶¹ Ver: <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Institucional>

⁸⁶² Fundação Nacional do Índio - FUNAI. (2018). Manual de procedimentos para acesso à documentação civil para indígenas. <https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/outras-publicacoes/manual-aceso-documentacao-civil/manual-aceso-doc-civil-dezembro-2018-20-12-2018-final.pdf>

⁸⁶³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (14 de outubro de 2022) Brasil indígena. Dados do Censo 2010.p.2

<https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2013/img/12-dez/pdf-brasil-ind.pdf>

⁸⁶⁴ Resolução TSE 23.659/2021, Art. 42, incisos V e VI.

⁸⁶⁵ Resolução TSE 23.659/2021, Art.13.

Igualdade de acesso aos locais de votação

Para essas eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) fizeram esforços para aproximar os locais de votação das comunidades indígenas. Entre as medidas de fomento ao voto estabelecidas pela Resolução 23.659, aponta a possibilidade de que pessoas que não estejam no local de residência que consta em seu cadastro eleitoral possam solicitar a transferência do local de votação⁸⁶⁶. Indígenas e quilombolas que não estiverem na seção eleitoral que consta em seu cadastro poderão solicitar transferência temporária para votar em qualquer seção de sua escolha, indicando o local de votação de sua escolha, desde que haja vagas nessa seção (ou seja, o número máximo de eleitores inscritos não tenha sido atingido)⁸⁶⁷. Para o processo eleitoral de 2022, 469 pessoas dessas comunidades acessaram esse direito, a grande maioria do estado da Bahia⁸⁶⁸.

Igualdade na qualidade de voto e promoção do voto

O TSE, por meio dos TREs, realizou jornadas de informação e divulgação sobre o voto em línguas indígenas, ensinando o uso das urnas eletrônicas e gerando educação cívica sobre o direito de eleger seus representantes⁸⁶⁹. Entre essas iniciativas, destacam-se as campanhas de informação sobre urnas eletrônicas e o direito ao voto em comunidades indígenas remotas⁸⁷⁰, como o Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, na fronteira com a Guiana Francesa, uma das regiões de mais difícil acesso no Brasil. Organizações indígenas e da sociedade civil também têm realizado esse tipo de jornadas. A MOE/OEA observou que houve avanços na promoção do voto, já que foram criados materiais em línguas indígenas em Mato Grosso⁸⁷¹, Tocantins⁸⁷² e Minas Gerais⁸⁷³.

b. Participação como candidatos

Igualdade no registro de candidaturas

No Brasil, é requisito apresentar-se como candidato a cargos de eleição popular para ser filiado e registrado por meio de partido político, conforme determina o artigo 14 da Constituição Política da República Federativa do Brasil. A legislação brasileira atual não prevê cotas para minorias étnicas nas listas de candidatos que os partidos apresentam nas eleições.

Um direito fundamental das pessoas pertencentes a povos indígenas e afrodescendentes é a consciência de sua identidade indígena ou tribal, conforme estabelecido no artigo 1º da Convenção nº 169 da OIT. Para melhor compreender o peso dessas populações e desenhar políticas que

⁸⁶⁶ Res. TSE 23.659/2021, Art. 37.IV.b.

⁸⁶⁷ Ver: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/informa%C3%A7%C3%B5es?request=ELE_TTE_TODOS_TIPOS&session=34434683028375&dialogCs=A3FG6UGwbqLTlMhqvYLiUB3jqM-STBiBPGhwpgJBSy-VPBB87b1gLCzZ4RJJ_xH3DKiB-HnRsAU9CwdR1MMNG

⁸⁶⁸ Ver: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/matriz-eleitorado-tte?p16_tte=Ind%C3%ADgenas%20e%20Quilombolas&session=5853900272439

⁸⁶⁹ Ver: Campanha de simulação de voto. <https://www.tre-ba.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/eleicoes-gerais-tre-ba-realiza-simulado-em-aldeia-indigena-tupinamba-de-olivencia>

⁸⁷⁰ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tre-do-amapa-leva-urnas-e-capacitacao-para-eleitores-indigenas-do-extremo-norte-do-estado>

⁸⁷¹ Ver: <https://www.tre-mt.jus.br/o-tre/catalogo-de-publicacoes>

⁸⁷² Ver: Cartilha bilíngue. Inclusão sociopolítica dos povos indígenas do Tocantins. https://www.tre-to.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/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%20-%20AA.pdf

⁸⁷³ Entregue de forma física em reunião com a Coordenadora da Assessoria de Inclusão e Diversidade.

contribuam para ampliar o exercício de seus direitos, e com respeito ao pluralismo cultural, variáveis de autoidentificação ou autodeclaração indígena e afrodescendente passaram a ser incluídas em instrumentos técnicos de mensuração, como censos e cadastros eleitorais⁸⁷⁴. No caso do Brasil, essas variáveis também foram incluídas durante o cadastramento de candidatos, o que possibilitou tornar visível o aumento de candidaturas de indígenas e afrodescendentes. De acordo com os dados consolidados pelo TSE, para as eleições de 2022 essas candidaturas aumentaram em relação às de 2018 (ver tabela 1 e seguintes):

Tabela 1: Total de candidaturas segundo autodeclaração étnica 2018-2022

Candidaturas	2018	2022
Indígenas	133	186
Pretas	3.160	4.133
Pardas	10.382	10.578

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

Para este processo eleitoral, e considerando todos os cargos em disputa, as candidaturas de afrodescendentes somaram 50,3% (14.897), superando os brancos, enquanto as de indígenas representaram 0,64% do total (186).⁸⁷⁵ Esses números refletem um aumento de candidaturas em relação a 2018, quando houve 133 candidaturas de pessoas indígenas, 3.160 de pretos e 10.382 de pardos.

Candidaturas presidenciais

Treze candidaturas foram apresentadas para disputar a presidência. Nenhum dos candidatos se declarou indígena, enquanto três candidatos se declararam afrodescendentes: dois homens, Kelmon Luis da Silva - Padre Kelmon - (pardo) e Leonardo Péricles (preto), e uma mulher, Vera Lucia Pereira (preta). Nenhuma dessas pessoas foi eleita.

Tabela 2: Candidaturas indígenas e afrodescendentes à presidência

Presidência				
	MULHER	HOMEM	ELEITO	NÃO ELEITO
PARDA	0	1	0	0
PRETA	1	1	0	0
INDÍGENA	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

⁸⁷⁴ É o que indicam vários estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

⁸⁷⁵ Reportagem "Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2022", publicado pelo TSE (29/09/2022), pág. 89

Candidatos a governadores

Nesse processo eleitoral, foram disputados 27 governadores, um para cada estado da Federação e para o Distrito Federal. Foram apresentadas 224 candidaturas para estes cargos. Destes, 63 se declaram pardos, 27 pretos e 2 indígenas. Do total de candidatos afrodescendentes, 19 são mulheres e 71 homens. Após o primeiro turno, foram eleitos seis candidatos pardos, sendo cinco homens e uma mulher, Maria de Fátima Bezerra, no Rio Grande do Norte, única mulher governadora eleita no primeiro turno.

Dos dois homens indígenas que disputaram, um deles foi para o segundo turno, Jerônimo Rodrigues Souza, como candidato a governador da Bahia e venceu no segundo turno, sendo eleito o primeiro governador a se autodeclarar indígena. Da mesma forma, no segundo turno, foram eleitos três governadores que se declaram pardos: em Alagoas, Amazonas e Rondônia.

Tabela 3: Candidaturas indígenas e afrodescendentes a governadores

Governos estaduais					
	Mulher	Homem	Eleito/a	Não eleito/a	2º Turno Eleitos
Parda	10	53	6	54	3
Preta	9	18	0	27	0
Indígena	0	2	0	1	1

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

Candidaturas ao Senado

O Senado é renovado, alternadamente, por um e dois terços de seus membros, de acordo com o disposto na Constituição Federativa do Brasil de 1988⁸⁷⁶. Nas eleições de 2022, um terço do total foi renovado, ou seja, 27 cadeiras. Foram apresentadas 243 candidaturas na disputa por esses cargos, sendo 79 referentes a candidatos afrodescendentes e quatro a indígenas. Das 18 mulheres afrodescendentes que concorreram, nenhuma foi eleita. Por outro lado, seis dos 61 candidatos afrodescendentes triunfaram em suas disputas. Duas das candidatas indígenas foram eleitas, e nenhuma mulher indígena foi inscrita na disputa por esses cargos.

⁸⁷⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 46. Ressalta que o Senado é composto por 3 representantes de cada Estado e do Distrito Federal. Os cargos duram 8 anos e são renovados a cada 4 anos em um e dois terços, respectivamente.

Tabela 4: Candidatos indígenas e afrodescendentes ao Senado⁸⁷⁷

Senado						
	Mulher	Eleitas	Não eleitas	Homem	Eleito	Não eleito
Parda	11	0	11	43	3	40
Preta	7	0	7	18	3	15
Indígena	0	0	-	4	2	2

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

Candidaturas à Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados Federais é renovada a cada 4 anos e é composta por representantes de cada estado e do Distrito Federal. O número de representantes é proporcional à população e é definido por lei um ano antes das eleições⁸⁷⁸. Nessas eleições, foram eleitos 513 deputados federais e apresentadas 10.630 candidaturas, das quais 59 foram ocupadas por pessoas indígenas e cinco delas foram eleitas. Da mesma forma, foram apresentadas 3.646 candidaturas de pessoas pardas, sendo 108 eleitas, e concorreram 1.486 candidaturas pretas, das quais 27 foram vencedoras.

Tabela 5: Candidaturas indígenas e afrodescendentes à Câmara dos Deputados⁸⁷⁹

Câmara dos Deputados Federais						
	Mulher	Eleita	Não eleita	Homem	Eleito	Não eleito
Parda	1.260	16	702	2.386	92	1.337
Preta	662	13	301	824	14	435
Indígena	27	4	23	32	1	31

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

Candidaturas para as Câmara Estatais

A Constituição Federativa estabelece que o número de representantes das Assembleias Legislativas dos estados será o triplo do número de representantes de cada estado na Câmara dos Deputados em nível federal. E que, uma vez atingido o número de 36, será aumentado em tantos deputados quantos forem mais de 12 na Câmara Federal⁸⁸⁰. O mandato é de 4 anos.

⁸⁷⁷ Candidaturas alternativas ou que aparecem "Sem totalização" não foram consideradas.

⁸⁷⁸ Constituição Política da República Federativa do Brasil (1988), Art. 45.

⁸⁷⁹ Candidaturas alternativas ou que aparecem "Sem totalização" não foram consideradas.

⁸⁸⁰ Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 27.

Um total de 1.035 cadeiras de deputados estaduais foram disputadas para essas eleições. Foram apresentadas 16.737 candidaturas, das quais 111 foram encabeçadas por pessoas indígenas. Foram eleitos dois candidatos indígenas, um homem e uma mulher. Da mesma forma, concorreram 6.346 pessoas pardas, sendo eleitas 49 mulheres e 258 homens. No caso das 2.391 candidaturas pretas apresentadas, foram eleitas 24 mulheres e 34 homens.

Tabela 6: Candidaturas indígenas e afrodescendentes às Câmaras Estaduais⁸⁸¹

Câmara Estadual						
	Mulher	Eleita	Não eleito	Homem	Eleito	Não eleito
Parda	2.000	49	573	4.346	258	1.392
Preta	1.053	24	282	1.338	34	420
Indígena	50	1	23	61	1	31

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

Candidaturas indígenas e afrodescendentes eleitas

Historicamente, tanto as comunidades indígenas quanto a população afrodescendente enfrentaram situações estruturais de discriminação e desigualdade⁸⁸². Uma das áreas em que isso se reflete é no nível de inclusão desses grupos nos processos eleitorais e, sobretudo, no acesso a cargos de tomada de decisão. A MOE/OEA observou que, nas eleições de 2018, dos 1.752 candidatos eleitos para cargos em todos os níveis dos poderes Executivo e Legislativo brasileiros, apenas 445 pessoas, ou 25,4%, se reconheceram como afrodescendentes. E apenas um candidato indígena foi eleito deputado federal⁸⁸³.

A Missão destaca positivamente que houve um aumento no número de candidaturas eleitas de pessoas que se autodeclararam indígenas ou afrodescendentes, que passou de 445 em 2018 para 525 em 2022 (32,2% do total de cargos eletivos). Nestas eleições, foram eleitas 7 candidaturas indígenas e 141 candidaturas afrodescendentes para cargos legislativos em nível federal (Câmara dos Deputados e Senado)⁸⁸⁴ que, somados, ocuparão 27,4% das cadeiras. Além disso, 9 postos de governadores serão ocupados por afrodescendentes e um governador indígena, representando 37% do total⁸⁸⁵. No entanto, em relação ao total de cargos eleitos, essa população ainda está sub-representada. No caso de candidaturas de mulheres indígenas ou afrodescendentes, observa-se também que o acesso a esses cargos eleitos popularmente é inferior ao dos homens.

⁸⁸¹ Candidaturas alternativas ou que aparecem "Sem totalização" não foram consideradas.

⁸⁸² Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2021) Situação dos Direitos Humanos no Brasil.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>

⁸⁸³ Organização dos Estados Americanos. Relatório MOE/OEA Brasil 2018.

⁸⁸⁴ 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>

⁸⁸⁵ Ver: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cor-ra%C3%A7a?p15_menu=CARGO&clear=RP&session=5063740672675

No caso dos povos indígenas, o aumento foi significativo, já que em 2018 apenas uma deputada federal foi eleita. Nestas eleições, foram eleitas quatro deputadas federais indígenas e um deputado, além de dois senadores indígenas, dois deputados estaduais indígenas, um homem e uma mulher, e um governador.

Tabela 7: Total de candidaturas eleitas de acordo com a autodeclaração étnica 2018-2022

Candidaturas eleitas	2018	2022
Indígenas	1	10
Pardas	379	427
Pretas	65	88
<i>Total</i>	445	525

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

Igualdade na criação e registro dos partidos políticos

A legislação brasileira não contempla regras especiais para a participação de povos indígenas ou afrodescendentes com movimentos próprios ou pela aplicação de procedimentos específicos na seleção de suas candidaturas. Embora sua participação deva ser por meio de partidos políticos estabelecidos, todas as candidaturas que foram apresentadas nessas eleições foram feitas por meio dessas formações políticas.

Durante sua estadia no país, a Missão se reuniu com lideranças e representantes de organizações indígenas e afrodescendentes⁸⁸⁶, que indicaram que, levando em conta a exclusividade dos partidos como veículos de candidaturas, em face a essas eleições decidiram participar através de suas organizações e federações, como APIB e UNEAFRO, que promoveram as candidaturas de seus membros em diferentes partidos políticos. Por meio de seus sites, eles deram visibilidade a essas candidaturas e forneceram informações detalhadas sobre os estados em que concorriam, os números com os quais as candidaturas foram identificadas e os partidos políticos por meio dos quais foram apresentadas.

Várias organizações e movimentos indígenas entrevistados indicaram que, pela primeira vez, estavam se unindo para participar ativamente das eleições, com o objetivo de enfrentar o que percebem como retrocessos para o exercício de seus direitos nos últimos anos. Entre outras coisas, pretendem formar uma bancada indígena para participar ativamente da discussão e das iniciativas legislativas relacionadas aos direitos dos povos indígenas, especialmente em questões relacionadas à defesa do território e à demarcação.

⁸⁸⁶ Entre elas, a União de Núcleos de Educação Popular para Negras/os e Classe Trabalhadora (UNEafro) e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)

Igualdade de acesso ao financiamento político

Desde o processo eleitoral de 2014, a legislação brasileira inclui a autodeclaração étnica na ficha de inscrição, para que os candidatos possam se identificar como indígenas, pretos, pardos e amarelos. Entre as novidades regulatórias desse processo eleitoral, inclui-se a entrada em vigor da Resolução TSE 23.664 de 2021 sobre financiamento político. Esse regulamento estabelece que os partidos devem reservar recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para a promoção de candidaturas de afrodescendentes⁸⁸⁷.

A Resolução estabelece que os partidos que recebem recursos públicos para seu financiamento devem reservar, para candidaturas negras e femininas, valores equivalentes à proporção que essas candidaturas representam em relação ao total de candidaturas em nível nacional (art. 4º). A entrega desses recursos e a forma de distribuição entre os concorrentes fica a critério das direções partidárias, respeitando apenas que pelo menos 30% devem ser dados a candidaturas de mulheres. Vários atores e organizações com os quais a Missão se reuniu afirmaram que, embora essa reforma tenha propósitos positivos, a distribuição desses fundos está concentrada em poucas candidaturas. Verificou-se também que ainda não foram definidos nos regulamentos mecanismos específicos de controle e sanções para partidos ou candidatos que violem esta norma e, dada a recente entrada em vigor destas medidas de financiamento afirmativo para afrodescendentes, não foi possível observar processos sancionatórios a este respeito.

Por outro lado, outra novidade normativa introduzida pela Emenda Constitucional 111 estabelece que, para o cálculo da destinação do Fundo Partidário⁸⁸⁸ e do FEFC, os votos dados às candidaturas de pessoas negras à Câmara dos Deputados nas eleições realizadas entre 2022 e 2030 serão contados duas vezes.⁸⁸⁹ Essa medida poderia resultar em um incentivo para que os partidos políticos invistam maiores recursos na viabilização efetiva dessas candidaturas. No entanto, vários atores e organizações expressaram preocupação à Missão com o fenômeno das candidaturas que usam irregularmente a autoidentificação como afrodescendentes apenas para acessar os fundos reservados⁸⁹⁰.

Nesse processo eleitoral, houve um aumento de candidaturas afrodescendentes, incluindo casos de candidatos que mudaram sua autoidentificação de brancos para pardos ou pretos. Essa situação tem gerado controvérsias sobre a veracidade da autodeclaração étnica, ao mesmo tempo em que se levanta a possibilidade de que a lei esteja sendo usada como método para obter benefícios de financiamento reservado, e inclusive foram apresentadas denúncias sobre o uso indevido da legislação em relação à autodeclaração de afrodescendentes.⁸⁹¹ Diante dessa situação, no dia 2 de fevereiro de

⁸⁸⁷ Res. TSE nº 23.664/2021, que estabelece diretrizes gerais para a distribuição de recursos. Art. 1º. § 1º.II. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-665-de-9-de-dezembro-de-2021>

⁸⁸⁸ O Fundo Partidário é um item de recursos públicos distribuído aos partidos e destinado a financiar as atividades regulares das formações políticas, além das disputas eleitorais.

⁸⁸⁹ Emenda Constitucional 111 de 2021, Art. 2º.

⁸⁹⁰ 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>

⁸⁹¹ Ríos. F. (2022 agosto 13) Muito Além do Bronzeamento Artificial. *Folha de São Paulo*. <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/muito-alem-do-bronzeamento-artificial>

2022, o deputado Edilázio Júnior apresentou um projeto de lei⁸⁹² no qual propõe que, para evitar o uso indevido das normas, a autodeclaração deve ser acompanhada de documento apresentado e referendado por um Juiz Eleitoral. No momento em que este relatório foi escrito, o projeto de lei ainda estava pendente.

O atual marco regulatório brasileiro não prevê medidas afirmativas específicas para o financiamento dos povos indígenas. Somente as mulheres indígenas poderiam ser beneficiadas, por meio dos valores do Fundo Partidário e do FEFC que devem ser destinados às candidaturas de mulheres, conforme estabelece a Resolução 23.664.

Igualdade de acesso aos meios de comunicação social

Em dezembro de 2021, o TSE editou a Resolução 23.671⁸⁹³, na qual estabelece medidas para propaganda eleitoral para as eleições de 2022. Essa resolução modifica alguns artigos da Resolução TSE nº 23.610, de 2019, que regulamentava a propaganda eleitoral, tempo livre em rádio e televisão e proibia condutas para o processo eleitoral de 2020.

Essa norma estabelece melhorias e atualiza as regras relativas à propaganda eleitoral na internet e por meio de aplicativos de mensagens. O artigo 77 detalha a forma pela qual as candidatas e candidatos afrodescendentes terão acesso à propaganda eleitoral e sua divulgação nos meios de comunicação entregues aos partidos políticos, indicando que o tempo concedido às candidaturas de pessoas negras deve ser proporcional ao percentual que elas representam nas listas apresentadas pelos partidos. Em caso de descumprimento por parte dos partidos políticos para a distribuição de espaços para candidaturas negras e de mulheres na mídia, cabe ao TSE emitir uma sanção, analisando caso a caso conforme estabelecido pelo TSE na Consulta nº 060030647, DJE de 5.10.2020 apresentada pela deputada Benedita da Silva⁸⁹⁴.

O marco legal vigente para essas eleições não inclui dispositivos que favoreçam o acesso à mídia para candidatos indígenas.

c. Participação na organização do processo eleitoral

Atualmente, não há regulamentação específica que promova a participação de indígenas e afrodescendentes na organização do processo eleitoral, como parte dos órgãos eleitorais em qualquer das esferas administrativas (federal, estadual ou municipal). O Código Eleitoral regula as seções eleitorais a partir do artigo 117 e define como órgãos eleitorais temporários, criados para cada eleição, as seções eleitorais, as mesas receptoras de voto, os membros das seções eleitorais e os fiscais eleitorais. Também não há dispositivos específicos que promovam a participação de indígenas ou

⁸⁹² Câmara de Deputados (2022). Documentos legislativos/Projeto de Lei 4212/21 “para estabelecer a autodeclaração de cor como documento necessário ao pedido de registro de candidatura”.

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2114484

⁸⁹³ Resolução 23.671/2021 que estabelece regras para propaganda política nas eleições de 2022. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>

⁸⁹⁴ Tribunal Superior Eleitoral (2022) Convênio 0600306-47.2019.

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/@@download/file/CTA%20n%C2%BA%200600306-47%20-%20Voto%20MLRB.pdf

afrodescendentes, nem há dados disponíveis sobre a identificação étnica dos membros da seção eleitoral para saber o nível de participação desses grupos nessas funções.

No entanto, a MOE/OEA destaca a criação, como órgãos permanentes do TSE, da Comissão de Participação Indígena no Processo Eleitoral⁸⁹⁵ e da Comissão de Promoção e Igualdade Racial⁸⁹⁶, encarregadas de fortalecer a participação das populações indígenas e afrodescendentes em futuros processos eleitorais.

4. Observações e recomendações

Acesso a candidaturas e cargos representativos

As pessoas que se autodeclaram afrodescendentes no Brasil representam 50,7% dos habitantes do país⁸⁹⁷, enquanto as que se autodeclaram indígenas correspondem a 0,43% da população total⁸⁹⁸. A Missão constatou que, para esse processo eleitoral, e considerando todos os cargos em disputa, as candidaturas de afrodescendentes somaram 50,3% (14.897), superando os brancos, enquanto as de indígenas representaram 0,64% do total (186).⁸⁹⁹ Isso reflete um aumento em relação a 2018, quando as candidaturas foram de 3.160 e 133, respectivamente.

No entanto, vários atores e organizações entrevistados pela Missão concordaram que esses percentuais não se traduzem na composição das câmaras legislativas e em outros cargos em disputa. A MOE/OEA constatou que, no processo eleitoral de 2022, foram eleitas 7 candidaturas indígenas e 141 candidaturas afrodescendentes para cargos legislativos em nível federal (Câmara dos Deputados e Senado)⁹⁰⁰ que, somadas, ocuparão 27,4% das cadeiras em disputa. Além disso, 9 governos estaduais serão ocupados por afrodescendentes e 1 por um candidato indígena, que no total representam 37% do total.⁹⁰¹

Em relação ao financiamento político, desde 2020, foram estabelecidos fundos reservados para candidaturas de pessoas negras dentro do FEFC, equivalente à proporção que eles representam nas listas partidárias.⁹⁰² No entanto, os regulamentos não estabelecem critérios claros e específicos para a distribuição equitativa dos recursos. Vários atores e organizações com os quais a Missão se reuniu afirmaram que a distribuição desses fundos está concentrada em poucas candidaturas. A MOE/OEA alertou que, embora essa regulamentação tenha sido aprovada recentemente, ainda não há mecanismos de controle específicos para monitorar e sancionar o descumprimento dessa norma.

⁸⁹⁵ Portaria TSE nº 367, de 12 de abril de 2022. Cria a Comissão de Participação Indígena do TSE.

⁸⁹⁶ Portaria TSE nº 230, de 8 de março de 2022. Cria a Comissão de Promoção da Igualdade Racial.

⁸⁹⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ver: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques>

⁸⁹⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ver: <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>

⁸⁹⁹ TSE – Estatísticas de candidaturas para as eleições gerais de 2022. Ver: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cor-ra%C3%A7a?session=15870856083483>

⁹⁰⁰ TSE – Estatísticas de candidaturas para as eleições gerais de 2022. 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>

⁹⁰¹ Resultados divulgados pelo TSE: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cargo?session=586426226658> e <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/cargo?session=586426226658>

⁹⁰² Resolução TSE 23.664/2021, Art. 1º, que altera o Art. 6º da Resolução 23.605/2019.

Também observou que não há dispositivos que visem a garantir financiamento público para as candidaturas de pessoas indígenas.

A Missão destaca que o regulamento aprovado recentemente estabelece que, para o cálculo da destinação do Fundo Partidário e do FEFC, serão contados duas vezes os votos dados às candidaturas de pessoas negras à Câmara dos Deputados nas eleições realizadas entre 2022 e 2030.⁹⁰³ Essa medida poderia resultar em um incentivo para que os partidos políticos invistam maiores recursos na viabilização efetiva dessas candidaturas. No entanto, vários atores e organizações expressaram à Missão sua preocupação com o fenômeno das candidaturas que usam irregularmente a autoidentificação como afrodescendentes apenas para acessar os fundos reservados⁹⁰⁴.

Por outro lado, a concessão de anistias por descumprimento das regras relativas ao financiamento público de uma eleição já realizada, não contribui para alcançar os efeitos almejados pela regulamentação⁹⁰⁵.

A Missão recomenda:

- Regularizar, mais especificamente, a distribuição de recursos do financiamento público para uma distribuição mais equitativa entre as candidaturas, e estabelecer o financiamento rotulado para candidaturas indígenas.
- Definir com mais precisão as sanções para os partidos que descumprirem a cota para afro-brasileiros na distribuição de recursos de financiamento público.
- Evitar anistias por descumprimento de regras relacionadas ao financiamento político e à inclusão de grupos vulneráveis.

A MOE/OEA observou ações dos Tribunais Regionais Eleitorais e da Justiça Eleitoral para fornecer informações eleitorais a algumas populações indígenas e quilombolas, no entanto, observou que medidas como a elaboração de materiais em línguas indígenas ainda não chegam a todas as comunidades.

A fim de consolidar o alcance desses avanços, a Missão recomenda:

- Fortalecer ações e implementar programas de maior alcance para outras áreas territoriais com informações em línguas indígenas - especialmente materiais audiovisuais - sobre o processo eleitoral.

⁹⁰³ Emenda Constitucional 111 de 2021, Art. 2º.

⁹⁰⁴ Notícias da Imprensa: Jota e DW. 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>

⁹⁰⁵ Emenda Constitucional 117 (05/04/2022) Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc117.htm e Proposta de Emenda Constitucional 9-23 aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça (16-05-2023). Ver <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2352476> texto na íntegra: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247263

H - VIOLÊNCIA ELEITORAL

1. Introdução

Para os fins desta Missão, entende-se por violência eleitoral qualquer forma de intimidação ou violência física dirigida contra as partes interessadas no processo eleitoral, para interrompê-lo, ou para causar dano material, com o objetivo de afetar a condução livre e transparente do processo eleitoral ou influenciar o resultado.⁹⁰⁶ Em um sentido mais amplo, a violência eleitoral é enquadrada na violência política, que corresponde a diferentes formas de agressão destinadas a afetar o direito fundamental à participação política.⁹⁰⁷

Tal como nas suas observações anteriores de 2018 e 2020, em 2022 a Missão observou com preocupação um ambiente de agressividade e intimidação na campanha eleitoral, desde a retórica no espaço público, através das redes sociais, até à ocorrência de agressões físicas e até mortes entre cidadãos alegadamente motivadas pelo debate político⁹⁰⁸. Vários atores e organizações com os quais a MOE/OEA se reuniu afirmaram que a intensificação da polarização que caracterizou esse processo eleitoral potencializou discursos que promovem a intolerância, a discriminação e a violência nas redes sociais.

Ao mesmo tempo, a Missão destaca o trabalho das autoridades eleitorais e de segurança para prevenir e enfrentar os riscos de violência contra os candidatos e, especialmente, saúda a iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de promover uma campanha pública pela paz nas eleições (#PazNasEleições) que apela à reflexão dos cidadãos e candidatos sobre a importância de sustentar um processo eleitoral pacífico. A Missão rejeita firmemente qualquer tipo de discurso que incite à violência e reitera que o uso da violência é inaceitável e incompatível com o funcionamento da democracia.

Este relatório apresenta as observações e recomendações sobre a violência eleitoral no contexto do processo eleitoral brasileiro de 2022. Para realizar a análise, a MOE/OEA revisou as normas legais vigentes, examinou estatísticas e dados oficiais e realizou reuniões com diversos atores do país.

2. Marco jurídico e institucional

2.1 Ações legislativas

O Código Eleitoral Brasileiro prevê originalmente, em seu artigo 301, que é crime eleitoral "usar de violência ou grave ameaça para coagir alguém a votar, ou não votar, em determinado candidato ou partido, ainda que os fins visados não sejam conseguidos". Da mesma forma, estipula no artigo 326

⁹⁰⁶ Organização dos Estados Americanos. (2021). *Relatório Preliminar da Missão de Visitantes Estrangeiros da OEA para as Eleições Federais e Locais no México*. Pág. 30. Disponível em: <https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=434-1281-25-0>

⁹⁰⁷ Missão de Observação Eleitoral – MOE. (2018). *Mapas e fatores de risco eleitoral. Eleições Nacionais Colômbia 2018*. Pág. 187. Disponível em: <https://goo.gl/X6fdXb>; Grupo de Pesquisa Eleitoral – GIEL. (s.d.). Metodologia. Disponível em: <http://giel.uniriotec.br/?file=metodologia>; Terra de Direitos & Justiça Global. (2020). *Violência Política e Eleitoral no Brasil*. Pág. 14. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio_Violencia-Politica_FN.pdf

⁹⁰⁸ Ver abaixo, a seção 3.2 deste texto.

que também é crime eleitoral "injuriar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, ofendendo-lhe a dignidade ou decoro", agravado "se a injúria consiste em violência ou vias de fato, que, por sua natureza ou meio empregado, se considerem aviltantes".⁹⁰⁹

Embora essas normas deem ferramentas às autoridades para enfrentar, em termos gerais, o desafio da violência para pressionar os eleitores, ou seu uso como parte da propaganda eleitoral, as missões de observação eleitoral da OEA observaram em 2018 e 2020 o aumento de um ambiente de violência no contexto do processo eleitoral brasileiro. Por essa razão, a MOE/OEA em 2020 recomendou "legislar para prevenir, punir e erradicar a violência relacionada à participação política".⁹¹⁰

Nesse contexto, a Missão destaca os avanços regulatórios realizados nos últimos anos para dotar suas instituições de mecanismos mais precisos para lidar com a ameaça representada pela violência política e eleitoral. Isso foi particularmente observado na promulgação de duas leis. A primeira deles é a 14.192 de 2021, dedicada à violência política contra as mulheres, mas que inclui medidas que dizem respeito ao fenômeno mais amplo e geral da violência política. O artigo 323 dessa lei inclui o crime eleitoral de desinformação, entendido como o ato de divulgar, em propaganda eleitoral ou durante o período de campanha, fatos sabidamente falsos em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercer influência sobre o eleitorado, com agravante se for desprezo ou discriminação à condição da mulher ou de sua cor, raça ou etnia⁹¹¹.

A segunda lei relevante para combater a violência eleitoral é a Lei 14.197, de 2021. Essa lei modifica o Código Penal e inclui um novo título XII, sobre crimes contra o Estado Democrático de Direito. Além de estabelecer crimes contra as instituições democráticas (Capítulo II), como a abolição violenta do Estado de Direito e o golpe de Estado, essa lei contempla crimes contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral (Capítulo III). Entre esses crimes estão: interrupção do processo eleitoral (art. 359-N) e violência política (art. 359-P). O crime de violência política é definido como o ato de restringir, impedir ou dificultar, mediante uso de violência física, sexual ou psicológica, o exercício dos direitos políticos por qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.⁹¹²

Vários atores e organizações com os quais a MOE/OEA realizou reuniões afirmaram que o aprofundamento da polarização e da desinformação que tem caracterizado esse processo eleitoral tem fortalecido discursos nas redes sociais que promovem a intolerância, a discriminação e a violência⁹¹³. Além disso, representantes de uma das coligações que disputam as eleições expressaram à Missão sua preocupação com atos de intimidação e agressão que afetaram seus candidatos e candidatas, bem como seus militantes e apoiadores, que afirmaram que às vezes evitavam se identificar com símbolos do partido político por medo de represálias.

⁹⁰⁹ Código Eleitoral. Lei 4.737 de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm

⁹¹⁰ Organização dos Estados Americanos. (2022). *Eleições Municipais. Relatório Final*. Pág. 23. Disponível em: <https://scm.oas.org/pdfs/2022/CP45441PCP.pdf>

⁹¹¹ Art. 4º, Lei 14.192 de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm

⁹¹² Lei 14.197 de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14197.htm

⁹¹³ 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>

2.2 Ações judiciais

Além das normas aprovadas pelo Congresso Nacional, a Missão observou uma série de decisões, especialmente adotadas pelo Judiciário, que complementaram o marco regulatório brasileiro para enfrentar a violência política e eleitoral. Embora a maioria dessas decisões tenha sido sancionada nos meses ou semanas que antecederam as eleições gerais de 2022, a Missão observa que elas deixam uma jurisprudência mais robusta, aplicável ao combate à violência política e eleitoral em eleições futuras.

A Missão tomou conhecimento da criação ou adaptação de tribunais judiciais para lidar com a violência política e eleitoral. Um mês antes das eleições, em 2 de setembro de 2022, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Corregedoria Nacional de Justiça, editou o Provimento número 135, que atribuiu aos tribunais de justiça e aos tribunais regionais federais a competência para processar e julgar crimes por atos de violência político-partidária como prioridade. O CNJ define essa forma de violência como qualquer conduta exercida com violência física ou moral, inclusive crime contra a honra, que tenha como motivação direta ou indireta: I- questões políticas, eleitorais e/ou partidárias; II- intolerância ideológica; III- inconformidade com os valores e instituições do Estado Democrático de Direito, especialmente aqueles relacionados ao processo eleitoral, à posse de autoridades eleitas, à liberdade de expressão e à legitimidade das eleições ou de seus participantes.⁹¹⁴

A definição de violência político-partidária do CNJ está, em geral, de acordo com a definição legal de violência política estabelecida na Lei 14.197 (restrição violenta dos direitos políticos). Diferentemente da definição legal, o CNJ menciona explicitamente que essas práticas violentas se estendem aos crimes contra a honra (regulamentados pelo Capítulo V do Código Penal, e que incluem calúnia, difamação e calúnia). Um crime contra a honra destinado a limitar os direitos políticos poderia, então, ser considerado uma forma de violência política.

A Missão ressalta ainda que o CNJ associa sua definição de violência político-partidária a outras condutas, como incitação ou defesa de associações ou organizações criminosas, bem como à constituição de milícias privadas, quando essas práticas estiverem relacionadas à violência político-partidária. Essa relação é importante, considerando que a violência política e eleitoral no Brasil ocorre no contexto de um cenário mais amplo de violência social, que está intimamente relacionado à existência de inúmeras organizações criminosas e milícias em determinadas partes do país. Vale destacar que, para o processo eleitoral de 2022, a Missão apurou que análises periciais indicaram a existência de 53 facções criminosas ativas, presentes em praticamente todos os estados do Brasil.⁹¹⁵

A Missão destaca ainda que a decisão do CNJ ressalta o risco representado pela produção e disseminação de informações falsas ou fraudulentas, em sentido semelhante ao indicado pelo citado

⁹¹⁴ Corregedoria Nacional de Justiça. (2022, 2 de setembro). *Provimento n. 135*. Págs. 7-8. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1813112022090563163c374e7cf.pdf>

⁹¹⁵ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2022). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018-2021. Especial Eleições 2022*. Págs. 10-11. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/anuario-2022-ed-especial.pdf>

artigo 323 do Código Eleitoral. A Missão observou declarações públicas dos diferentes tribunais de justiça dos estados anunciando a implementação dessa medida.⁹¹⁶

2.3 Controle do porte de armas

A Missão ressalta positivamente as decisões tomadas pelas autoridades judiciais brasileiras de limitar o porte e o uso de armas de fogo durante o período eleitoral. A análise de especialistas, como a do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, aponta que, apesar da redução da taxa de homicídios no país nos últimos anos, "quanto maior a difusão de armas, maior a taxa de homicídios"⁹¹⁷ no Brasil.

Nesse sentido, a Missão destaca a decisão do TSE de impor restrições ao porte de armas em um raio de 100 metros das seções eleitorais, tomada em dezembro de 2021⁹¹⁸. Também destaca as decisões adicionais tomadas durante o mês anterior às eleições para aumentar a prevenção contra o risco de interrupção do processo eleitoral por meio do uso de armas. Vale ressaltar que a proibição de porte de armas a 100 metros das seções eleitorais "não se aplica aos integrantes das forças de segurança em serviço junto a justiça eleitoral e quando autorizados ou convocados pela autoridade eleitoral competente".⁹¹⁹

De um lado, observou-se que o Supremo Tribunal Federal suspendeu em 5 de setembro de 2022, por meio de medidas cautelares tomadas a partir de três ações diretas de inconstitucionalidade, dois decretos presidenciais que flexibilizaram a compra e o porte de armas. Ao conceder a medida, o ministro Edson Fachin afirmou que "o risco de violência política torna extrema e excepcional urgência a necessidade de conceder o provimento cautelar".⁹²⁰ A decisão foi reafirmada pelo plenário do tribunal no dia 20 de setembro.⁹²¹

Por outro lado, observou-se que o TSE especificou as restrições ao porte de armas no dia da eleição. De um lado, foi prorrogada a referida proibição decidida em dezembro, de apenas no dia da eleição para o período compreendido entre 48 horas antes da eleição, e 24 horas depois dela.⁹²² Adicionalmente, um novo artigo (154-A) foi incluído na resolução de dezembro, proibindo o

⁹¹⁶ Conselho Nacional de Justiça. (2022, setembro 29). Violência político-partidária: definida competência para julgamento na Justiça goiana. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/violencia-politico-partidaria-definida-competencia-para-julgamento-na-justica-goiana/>; Conselho Nacional de Justiça. (2022, setembro 22). Varas da Justiça de São Paulo poderão julgar atos de violência político-partidária. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/oe-regula-processamento-e-julgamento-de-crimes-por-atos-de-violencia-politico-partidaria/>; AMAERJ. (2022, setembro 27). Tribunal de Justiça do Rio julgará atos de violência político-partidária durante a eleição. Disponível em: <https://amaerj.org.br/noticias/tribunal-de-justica-do-rio-julgara-atos-de-violencia-politico-partidaria-durante-a-eleicao/>

⁹¹⁷ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2022). *Armas de fogo e homicídios no Brasil*. Pág. 5. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/09/informe-armas-fogo-homicidios-no-brasil.pdf>

⁹¹⁸ Tribunal Superior Eleitoral. (2021, 14 de dezembro). *Resolução nº 23.669*. Artigo 154. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-669-de-14-de-dezembro-de-2021>

⁹¹⁹ Tribunal Superior Eleitoral. (2021, 14 de dezembro). *Resolução nº 23.669*. Artigo 154. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-669-de-14-de-dezembro-de-2021>

⁹²⁰ Supremo Tribunal Federal. (2022, 5 de setembro). *Fachin suspende decretos da Presidência que flexibilizam compra e porte de armas*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493519&ori=1>

⁹²¹ Supremo Tribunal Federal. (2022, 20 de setembro). *STF mantém suspensão de decretos que flexibilizam compra e porte de armas*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494468&ori=1>

⁹²² Tribunal Superior Eleitoral. (2022, 1º de setembro). *Resolução nº 23.708*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-708-de-1deg-de-setembro-de-2022>

transporte de armas e munições em todo o país por colecionadores, atiradores e caçadores no dia da eleição, na véspera e no dia seguinte às eleições.⁹²³

2.4 Grupo de Trabalho e Núcleo de Inteligência sobre Violência Política

A Missão reconhece a disposição das instituições brasileiras em atuar em conjunto para coordenar a produção e análise de informações, bem como a tomada de decisões para o enfrentamento da violência política. Nesse sentido, observou que, em 21 de julho de 2022, o TSE criou um Grupo de Trabalho dedicado a orientar ações de enfrentamento à violência política nas eleições de 2022, composto pela Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral, representantes de diversas instâncias do TSE e dos TREs de São Paulo, Bahia, Pará e Goiás. O objetivo desse grupo foi apresentar estudos, sistematizar informações e, a partir disso, sugerir diretrizes e ações para que a Justiça Eleitoral possa enfrentar a violência política nas eleições de 2022.⁹²⁴

Pouco mais de um mês depois, em 30 de agosto, o TSE criou o Núcleo de Inteligência para combater a violência política, composto inicialmente pelo TSE e pelo Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares (CNCG)⁹²⁵, que depois também passou a integrar o Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC).⁹²⁶ O objetivo desse núcleo foi coletar dados e processar informações de interesse da segurança pública durante o período eleitoral.

A Missão observou uma ação efetiva desse núcleo para monitorar e analisar a situação de violência relacionada às eleições nos dias que antecederam as eleições. No entanto, a Missão foi sensibilizada para a existência de dinâmicas de violência política desenvolvidas a médio prazo e manifestadas a nível mais local, que vão além da violência contra os candidatos nas eleições gerais (ver seção 3 deste relatório).

2.5 Assédio eleitoral no contexto trabalhista

Desde o dia 26 de agosto, a Coordenadoria de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (COORDIGUALDADE) do Ministério Público do Trabalho (MPT) emitiu uma recomendação na qual pede que as empresas se abstenham de ameaçar, constranger ou orientar as pessoas empregadas por sua organização, ou mesmo aquelas que estão procurando emprego, para votar em determinados candidatos.⁹²⁷

⁹²³ Tribunal Superior Eleitoral. (2022, 29 de setembro). *Resolução nº 23.712*. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-712-de-29-de-setembro-de-2022>

⁹²⁴ Tribunal Superior Eleitoral. (2022, 21 de julho). *Portaria TSE Nº 674*. Disponível em:

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_Electoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arguivos/portaria-no-674-2022/@@download/file/Portaria%20viole%CC%82ncia%20poli%CC%81tica.pdf

⁹²⁵ Tribunal Superior Eleitoral. (2022, 30 de agosto). *Portaria TSE Nº 833*. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-833-de-30-de-agosto-de-2022>

⁹²⁶ Tribunal Superior Eleitoral. (2022, 23 de setembro). *Portaria TSE nº 946*. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-tse-no-946-de-23-de-setembro-de-2022>

⁹²⁷ Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho. (2022, agosto 26). *Recomendação 01/2022*. Disponível em: https://mpt.mp.br/pgt/noticias/outrasprovidencias_11539-2022_gerado-em-26-08-2022-12h34min35s.pdf

O MPT apontou, por meio de nota técnica, que quando empresas praticam esse tipo de prática, podem estar cometendo o crime eleitoral de violência para influenciar o voto (o já citado 301 do Código Eleitoral), juntamente com o crime tipificado no artigo 299 do Código Eleitoral, definido como dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro, presentes ou qualquer outro benefício em troca de obter ou dar o voto, ou obter ou prometer abstenção, mesmo que a oferta não seja aceita. Essas condutas, além de serem crimes eleitorais investigados pelo Ministério Público Eleitoral, configuram assédio eleitoral, prática que o MPT também é responsável por investigar, pois são violações às normas trabalhistas.⁹²⁸

A Missão observou um aumento significativo no número de denúncias de assédio eleitoral apresentadas ao MPT entre o primeiro e o segundo turno. Enquanto para o primeiro evento eleitoral o MPT recebeu 45 registros de ocorrências⁹²⁹, nos dias que antecederam o segundo turno as denúncias aumentaram mais de 50 vezes, chegando a um total de 2.544 denúncias recebidas pelo MPT contra 1.945 empresas ou empregadores.⁹³⁰

Nesse contexto de aumento acentuado de denúncias, a MOE/OEA destaca que o MPT e o TSE uniram forças em uma campanha contra o assédio eleitoral, convidando publicamente as pessoas a denunciarem casos de intimidação de funcionários para votar em determinado candidato. Nesse marco, o sistema de denúncias da Ouvidoria do MPT⁹³¹, bem como o sistema de recepção de denúncias do TSE, Pardal,⁹³² foram colocados a serviço do público. Em reunião com a Missão, representantes da Procuradoria-Geral Eleitoral afirmaram que foram tomadas medidas para fortalecer a articulação entre aquela entidade e o MPT, não só nos esforços para prevenir o assédio eleitoral e priorizar esses casos na tramitação de denúncias nos diferentes estados, mas também para compartilhar informações sobre denúncias que chegaram pelos canais de cada uma das instituições. Além disso, informaram à Missão que, até a véspera do segundo turno (29 de outubro), 47 processos sobre o assunto haviam sido abertos na Procuradoria-Geral Eleitoral.

A Missão repudia a prática de assédio eleitoral e lembra a importância de garantir a todos os cidadãos o exercício livre e secreto do voto, livre de qualquer tipo de pressão.

2.6 Sistemas de notificação de casos de violência política e eleitoral

Além dos canais estabelecidos pelo MPT em relação ao assédio eleitoral, foram observados canais de denúncia abertos aos cidadãos para denunciar casos de violência política e eleitoral em geral. A Missão observou que o sistema de denúncias do Pardal não tem uma categoria específica para denúncias de

⁹²⁸ Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho. (2022, agosto 26). *Nota técnica 001/2022*. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nt-assedio-Electoral.pdf>

⁹²⁹ Consultor Jurídico. (2022, 19 de outubro). *Denúncias de assédio eleitoral explodem após 1º turno, diz MPT*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-19/denuncias-assedio-Electoral-explodem-turno-mpt>

⁹³⁰ Ministério Público do Trabalho. (2022, Outubro 30). *MPT-PR registra denúncias de assédio eleitoral entre sábado e domingo*. Ver: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/mpt-pr-registra-denuncias-de-assedio-eleitoral-entre-sabado-e-domingo>

⁹³¹ Formulário de reclamação disponível em: <https://mpt.mp.br/ouvidoria/index.php?a=add>

⁹³² Tribunal Superior Eleitoral. (2022, Outubro 25). *Mensagem do TSE reforça que é crime qualquer forma de coação a trabalhadores para votar em candidatos*. Disponível em: <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>

violência política e eleitoral. No entanto, destacou a implementação pelo TSE de um Sistema de Alerta para o Combate à Violência nas Eleições⁹³³, por meio do qual os cidadãos poderiam denunciar online violações dos termos de uso das plataformas digitais, incluindo a disseminação de violência ou discurso de ódio.

Por outro lado, o sistema de registro de denúncias do Ministério Público Federal (MPF) também permitiu a apresentação de denúncias sobre atos de violência política. Aliás, tanto o MPF⁹³⁴ quanto o TSE⁹³⁵ convidaram publicamente as pessoas a usarem esse formulário para registrar denúncias de casos de violência política de gênero. No entanto, a Missão observou que o formulário do MPF não possui um campo especificando a que tipo de crime ou conduta irregular a denúncia se refere, por isso pode ser usado para atos de violência política em geral (não apenas de gênero). A MOE/OEA ressalta que o fato de o formulário pedir a descrição dos fatos, mas não prever uma classificação temática dos mesmos, pode dificultar a detecção e a documentação de denúncias relacionadas à violência política, geral e de gênero.

A Missão também tomou conhecimento da criação de um Observatório de Monitoramento e Combate à Violência Política na Defensoria Pública da União, que desde o final de setembro disponibilizou ao público um endereço eletrônico para receber denúncias.⁹³⁶

Na área de organizações da sociedade civil, a MOE/OEA observou que também era possível que os cidadãos denunciasses casos de violência política, violência política contra a mulher e ameaças a membros das seções eleitorais, por meio da plataforma de denúncia *Voto Transparente* da Transparência Eleitoral Brasil.⁹³⁷

3. Atos de violência e acesso à informação

3.1 Informações geradas e fornecidas por instituições públicas

A Missão foi informada, por meio da Polícia Federal e do TSE, sobre os preparativos e medidas preventivas contra o risco de violência política e eleitoral para as eleições gerais de outubro. Em especial, foi informada sobre os esquemas de segurança concedidos pela Polícia Federal para candidatos à Presidência. A MOE/OEA constatou que não há disposições da mesma natureza para os candidatos aos demais cargos em disputa, e que sua segurança depende das medidas tomadas pelos estados e seus respectivos policiais militares, ou daquelas que os candidatos decidirem adotar privada. Nesse sentido, a Missão tomou conhecimento, por meio da mídia e de um de seus assessores de campanha, do caso da deputada Duda Salabert, que precisou fazer campanha e ir às urnas usando

⁹³³ Aplicativo disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/sistema-de-alerta-licitacao-a-violencia>

⁹³⁴ Ministério Público Federal. (2022, abril 1). Violência política de gênero: saiba como reconhecer práticas que podem caracterizar o crime. Ver: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/violencia-politica-de-genero-denuncie-aqui>

⁹³⁵ Tribunal Superior Eleitoral. (s.d.). Canal de denúncias para violência política de gênero. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/denuncias/canal-de-denuncias-para-violencia-politica-de-genero>

⁹³⁶ Defensoria Pública da União. (Setembro, 27). Eleições 2022: DPU cria observatório para receber denúncias de violência política. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/70925-eleicoes-2022-dpu-cria-observatorio-para-receber-denuncias-de-violencia-politica>

⁹³⁷ A plataforma está disponível em: <https://vototransparente.com.br/formulario-de-denuncia/>

colete à prova de balas por conta das medidas tomadas pelas forças de segurança para responder às ameaças contra ela.⁹³⁸

A Missão obteve dados sobre violência contra candidatos de diferentes fontes e de forma dispersa, especialmente por meio da mídia e de exercícios acadêmicos. Apesar dos esforços empreendidos por meio da criação de órgãos de coordenação e monitoramento, não se constatou que existam dados oficiais sistematizados sobre violência contra candidatos, militantes ou eleitores e, em termos gerais, estatísticas oficiais consolidadas sobre violência política e eleitoral.

As autoridades destacaram a atenção dada aos atos de violência política ocorridos por ocasião das manifestações de 7 de setembro de 2022, como a vandalização de um caminhão de campanha em Bauru, São Paulo.⁹³⁹ A Polícia Federal e o TSE também repassaram à MOE/OEA informações sobre medidas preventivas contra possíveis atos de massa que poderiam resultar em violência no dia da eleição, algo que a Missão observou não ter acontecido em nenhum lugar do país no primeiro turno das eleições, em 2 de outubro, ou no segundo turno, em 30 de outubro.

No dia do primeiro turno das eleições, a Missão teve acesso ao Centro Integrado de Comando e Controle Nacional e, em particular, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a informações sobre atos de violência no dia da eleição. Assim, a MOE/OEA tomou conhecimento de que as autoridades brasileiras registraram duas agressões, uma ameaça contra candidato, uma ameaça de morte, uma tentativa de homicídio, dois homicídios, um tiro, duas apreensões de armas de fogo, seis apreensões de armas, quatro danos a urnas, dez ocorrências de distúrbios que prejudicaram a eleição, vinte ocorrências de desordem que prejudicaram o trabalho eleitoral, um incêndio criminoso, uma lesão corporal no local de votação e duas ocorrências de aglomerações. Embora os relatórios incluíssem o município em que cada um desses eventos ocorreu, a Missão não recebeu informações detalhadas do Ministério sobre esses eventos, nem sobre sua exata relação com o processo eleitoral, a fim de saber com mais precisão se, em todos os casos, eles estavam diretamente associados à violência política ou eleitoral.

Além disso, a Missão obteve informações sobre o ataque a arma de fogo contra dois policiais militares em uma seção eleitoral no bairro Cidade Dutra, em São Paulo, durante o horário eleitoral, no qual um dos policiais ficou gravemente ferido, embora o TSE tenha descartado publicamente que o incidente tenha motivação política e indicado que se tratava de um ato de crime comum.⁹⁴⁰ A Missão também teve conhecimento dos tiros disparados contra o carro em que viajava a candidata a deputada federal Andreia Zito próximo a uma seção eleitoral em Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, no dia da eleição,

⁹³⁸ UOL. (Outubro, 2). *Após ameaças, Duda Salabert vota de colete à prova de balas em Minas Gerais*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/02/duda-salabert-vai-votar-colete-a-prova-balas-em-bh.htm>

⁹³⁹ Marília Notícia. (2022, setembro 8). *Caminhão de som de Dani Alonso e Capitão Augusto é vandalizado*. Disponível em: <https://marilianoticia.com.br/caminhao-de-som-de-dani-alonso-e-capitao-augusto-e-vandalizado/>

⁹⁴⁰ G1 São Paulo. (2022, outubro 2). *PMS são baleados em colégio Eleitoral na Zona Sul de SP; segundo presidente do TSE, crime não tem relação com pleito*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/10/02/pms-sao-baleados-em-colegio-Electoral-na-zona-sul-de-sp-segundo-presidente-do-tse-crime-nao-tem-relacao-com-pleito.ghtml>

embora não tenha ficado claro que os tiros disparados por criminosos locais tenham motivação política explícita.⁹⁴¹

3.2 Atos de violência de maior impacto público

Vários atores e organizações com os quais a Missão manteve reuniões expressaram que a campanha eleitoral de 2022 foi marcada, especialmente nos dias que antecederam o primeiro turno, por altos níveis de polarização e violência política. A MOE/OEA confirmou, por meio da imprensa, sete casos de violência letal, ocorridos entre 9 de julho e 30 de outubro, que podem estar relacionados a comportamentos motivados por intolerância política. A lista a seguir não pretende ser uma lista exaustiva de episódios letais de violência, mas sim uma compilação de alguns dos casos com maior impacto público.

1. No dia 9 de julho, em Foz do Iguaçu (PR), um membro da direção local do Partido dos Trabalhadores que atuava como tesoureiro do partido, e que também trabalhava como guarda municipal, foi morto em uma festa onde foram usadas decorações alusivas ao partido. O agressor foi identificado como um homem que trabalhava como guarda prisional e que declarou a motivação política para o ataque. Os dois homens, agentes do setor de segurança, se agrediram com armas de fogo no meio da festa.⁹⁴²
2. No dia 7 de setembro, em Confresa (MT), dois colegas de trabalho se enfrentaram com golpes e armas brancas a partir de uma discussão político-eleitoral originada no fato de cada um apoiar um candidato presidencial diferente. Como resultado do confronto, um deles assassinou o outro.⁹⁴³
3. No dia 24 de setembro, em Cascavel (CE), um homem entrou em um bar perguntando se alguém apoiava o adversário de seu candidato preferido; quando reconheceu um, atacou-o com uma arma cortante, causando-lhe a morte.⁹⁴⁴
4. No dia 24 de setembro, em Rio do Sul (SC), um homem vestindo uma camiseta de um presidenciável foi atacado com arma branca por um homem reconhecido por apoiar o candidato adversário. A vítima morreu horas depois em um hospital. Os dois envolvidos eram conhecidos e não está claro se a briga teve motivação política.⁹⁴⁵
5. No dia 26 de setembro, o motorista de uma candidata a deputada estadual foi morto com arma de fogo por homens em uma motocicleta, enquanto aguardava o fim de um evento de campanha da candidata. No momento da elaboração desta reportagem, as autoridades

⁹⁴¹ Extra. (2022, outubro 2). *Candidata a deputada tem carro perfurado ao passar por local de troca de tiros na Baixada Fluminense*. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/politica/candidata-deputada-tem-carro-perfurado-ao-passar-por-local-de-troca-de-tiros-na-baixada-fluminense-25582145.html>

⁹⁴² Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3eWCep8>, <https://bit.ly/3DzJ9hL>, <http://glo.bo/3SpOEU5>

⁹⁴³ Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3SvTJKO>, <http://glo.bo/3eV5UDh>, <https://bit.ly/3Fc42kg>

⁹⁴⁴ Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3TAzUTR>, <https://bit.ly/3N115Vt>, <https://bbc.in/3TMfneP>

⁹⁴⁵ Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3eXjRQT>, <https://bit.ly/3TxDna>, <https://bit.ly/3z7bl8l>

estavam apurando a motivação do ataque e se ele estava relacionado à campanha para a qual ele trabalhava.⁹⁴⁶

6. No dia 4 de outubro, em Itanhaém (SP), dois dias após o primeiro turno da eleição presidencial, dois homens discutiram e se atacaram com armas brancas em meio a uma discussão política. Como resultado da briga, um deles esfaqueou o outro até a morte. O assassino admitiu sua culpa e explicou que a briga com a vítima ocorreu por causa de uma diferença política que ele mesmo definiu como banal.⁹⁴⁷
7. Em 30 de outubro, noite do segundo turno presidencial, em Belo Horizonte (MG), um homem que segundo a mídia tinha licença para caçar, atirar e colecionador de armas, atirou na garagem de uma casa cheia de pessoas reunidas após o anúncio do resultado da eleição. Ele feriu quatro pessoas: um homem de 28 anos, que morreu no local; uma menina de 12 anos, que morreu quatro dias depois, e outras duas mulheres, de 40 e 47 anos, que ficaram feridas nos membros. Embora houvesse pessoas de ambas as campanhas no local, os atingidos comemoravam a vitória do candidato vencedor. O agressor, que foi capturado com duas armas e uma faca, apoiou o candidato derrotado e, segundo relatos da mídia, sua defesa argumentou embriaguez e problemas de saúde mental. A imprensa informa que as autoridades não determinaram se se tratou de um crime com motivação política.⁹⁴⁸

Os atos de violência tiveram notória repercussão pública, embora isolados, comoveram a sociedade durante o contexto eleitoral. Isso, entre outras questões, gerou a percepção de que se tratava de uma campanha eleitoral marcada pela violência política. Vários atores com quem a missão se reuniu expressaram preocupação de que a desinformação, a agressividade e o discurso de ódio observados na conversa eleitoral nas redes sociais também tenham ajudado nessa percepção.

Além desses atos letais entre os cidadãos, a Missão observou na mídia episódios do uso de armas de fogo envolvendo candidatos e políticos, e que contribuíram para a percepção de um ambiente eleitoral de violência política. No dia 25 de setembro, em Montes Claros, Minas Gerais, o deputado federal e candidato Paulo Guedes denunciou publicamente que sua caravana foi atacada em um comício de campanha com três tiros disparados de um carro particular por um integrante das forças de segurança em um dia de descanso. O responsável pelo tiroteio disse que ele atirou para o alto.⁹⁴⁹ Por fim, após o primeiro turno, a Missão soube que uma sede do Partido dos Trabalhadores no Rio de Janeiro foi atacada no dia 9 de outubro com uma arma de fogo durante a madrugada, não causando feridos ou vítimas.⁹⁵⁰

No dia 17 de outubro, em Paraisópolis, bairro de São Paulo, o candidato a governador do estado, Tarcísio Gomes, denunciou publicamente que, durante uma visita de campanha a uma instituição de ensino, ocorreu um tiroteio na rua em frente ao local onde estava, no qual uma pessoa morreu. De

⁹⁴⁶ Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3F6l6ll>, <https://bit.ly/3TRYLIE>, <https://bit.ly/3VUW9pa>

⁹⁴⁷ Registrado por distintos meios: <http://glo.bo/3VZiu4P>, <https://bit.ly/3SpO6xy>, <https://bit.ly/3SqJ9od>

⁹⁴⁸ Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3EordFJ>, <https://bit.ly/3tRuNDm>, <https://bit.ly/3tNGcnU>

⁹⁴⁹ Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3z8pQtd>, <https://bit.ly/3gzZ9Hs>, <http://glo.bo/3TNfxTg>

⁹⁵⁰ Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3DqRWT1>, <http://glo.bo/3zbjzNf>, <http://glo.bo/3D1L3WJ>

acordo com a imprensa, as autoridades não verificaram se se tratava de um evento relacionado ao evento de campanha.⁹⁵¹

No dia 23 de outubro, em Comendador Levy, no Rio de Janeiro, o ex-deputado federal Roberto Jefferson atacou uma patrulha da Polícia Militar de sua residência com armas (fuzil e granadas) que tentava cumprir um mandado de prisão expedido pelo presidente do STF contra ele.⁹⁵² O episódio ocorreu uma semana antes do segundo turno das eleições e, embora não tenha sido diretamente associado às eleições, teve um impacto midiático muito alto⁹⁵³.

No dia 29 de outubro, sábado anterior às eleições, em São Paulo, a deputada Carla Zambelli foi gravada apontando uma arma de fogo para um homem na rua e o seguindo até um estabelecimento. A deputada alegou nas redes sociais que foi assediada e agredida por apoiadores do Partido dos Trabalhadores, e que usou a arma em legítima defesa. O homem que foi apontado com a arma pela deputada declarou que houve uma discussão política, mas não agressões físicas. Um guarda-costas da deputada foi capturado por atirar no chão durante a ocorrência. A deputada também foi questionada pela mídia por portar armas na véspera das eleições, apesar da restrição imposta pelo TSE, algo que alegou fazer conscientemente em desconhecimento da medida do Tribunal. O TSE anunciou que investigaria a deputada.⁹⁵⁴

A Missão observou que, em geral, esses eventos também eram registrados e conhecidos pelas autoridades eleitorais e de segurança. Além disso, a MOE/OEA tomou conhecimento através dos meios de comunicação social de atos de violência contra institutos de sondagens durante o período eleitoral, segundo declarações das mesmas empresas de sondagens.⁹⁵⁵ A Missão lamenta estes actos de violência, condena a perda de vidas humanas devido a divergências políticas e considera inaceitável o recurso à violência, não só durante os processos eleitorais, mas, em geral, no contexto de um Estado democrático.

3.3 Informações e análises geradas pela academia, organizações sociais e *think tanks*

Com relação a casos específicos de violência, a MOE/OEA observou que, para o processo eleitoral de 2020, a autoridade eleitoral e o governo realizaram contagens mais completas de violência política e eleitoral do que as observadas em 2022. Naquele ano, as autoridades levaram em conta a produção

⁹⁵¹ Registrado por distintos meios: <http://glo.bo/3AyXdWy>, <https://bit.ly/3i01T1g>, <https://bit.ly/3Eq1IEf>

⁹⁵² Supremo Tribunal Federal. (2022, 24 de outubro). *O ministro Alexandre de Moraes revoga domiciliar e determina nova prisão de Roberto Jefferson*. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496252&ori=1>

⁹⁵³ O registro de Jefferson como candidato à Presidência pelo Partido dos Trabalhadores do Brasil continuou sendo negado pelo TSE, com base nos efeitos colaterais da condenação criminal recebida pelo ex-deputado federal pela TSF no Superior Tribunal Eleitoral de 2013. (01 de setembro de 2022). *Negado o registro de Roberto Jefferson (PTB) como presidente*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/negado-registro-de-roberto-jefferson-ptb-ao-cargo-de-presidente>

⁹⁵⁴ Registrado por distintos meios: <https://bit.ly/3GwiUKM>, <https://bit.ly/3Opxfuu>, <https://bit.ly/3gqx4Cl>

⁹⁵⁵ Registrado por distintos meios: <http://glo.bo/3VXrmb4>, <https://bit.ly/3CZfRri>, <https://bit.ly/3sGZYB7>, <https://bit.ly/3eV5KvF>

de dados de organizações da sociedade civil, como Terra de Direitos e Justiça Global⁹⁵⁶, além de informações do Sistema CórteX, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e da Assessoria Especial de Segurança e Inteligência do TSE.⁹⁵⁷

Em 2022, a Missão pôde tomar conhecimento de alguns incidentes específicos de violência contra líderes políticos graças ao registro feito pela academia e organizações sociais. Nesse sentido, a Missão destaca o trabalho do Observatório da Violência Política e Eleitoral do Grupo de Pesquisa Eleitoral (GIEL) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). O Observatório realiza monitoramento permanente da imprensa sobre atos de violência política, entendidos como "qualquer tipo de agressão que tenha o objetivo de interferir na ação direta das lideranças políticas, como limitar a atuação política e parlamentar, silenciar vozes, impor interesses, eliminar oponentes da disputa, restringir atividades de campanha, dissuadir oponentes de participar do processo eleitoral e/ou impedir eleitos a tomar posse".⁹⁵⁸ O Observatório sistematiza informações sobre agressões, ameaças, ataques, homicídios e sequestros sofridos por esse tipo de liderança, que inclui: políticos eleitos em exercício, ex-políticos, candidatos, pré-candidatos, ex-candidatos e funcionários da administração pública.⁹⁵⁹

Em informações detalhadas sobre violência fornecidas pelo Observatório à Missão, desde o início da campanha eleitoral até 25 de setembro, houve detalhes sobre dez candidatas vítimas, que sofreram cinco ameaças, duas agressões e três atentados. Esses ataques consistiram em tiros disparados contra veículos de candidatos a deputado federal (um estadual e dois federais). Em dois deles, a motivação política não é clara, enquanto o outro foi o caso mencionado acima em um evento de campanha (uma caravana) em Minas Gerais. Entre as ameaças, destacam-se os casos da então vereadora de Belo Horizonte e candidata a deputada federal, Duda Salabert,⁹⁶⁰ e da deputada estadual de Minas Gerais (presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa) e candidata à reeleição, Andréia de Jesus⁹⁶¹. Os demais políticos que foram vítimas de violência nesse período são, em sua maioria, vereadores e prefeitos. No caso dos primeiros, foram registrados um sequestro, sete agressões e um homicídio nesse período (os demais casos são ameaças e agressões).

⁹⁵⁶ Terra de Direitos e Justiça Global. (2020). *Violência Política e Eleitoral no Brasil: Panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020*. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio_Violencia-Politica_FN.pdf

⁹⁵⁷ Tribunal Superior Eleitoral. "Respostas às Recomendações da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas Eleições Municipais de 2020", pág. 40. Ver mais detalhes em: Levantamento mostra alta na violência contra candidatos em 2020. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contracandidatos-em-2020>

⁹⁵⁸ Grupo de Pesquisa Eleitoral. (s.d.). *Metodologia*. Disponível em: <http://giel.uniriotec.br/?file=metodologia>

⁹⁵⁹ Grupo de Pesquisa Eleitoral. (s.d.). *Metodologia*. Disponível em: <http://giel.uniriotec.br/?file=metodologia>

⁹⁶⁰ G1. (Agosto, 17). Duda Salabert recebe novas ameaças de morte e conteúdos preconceituosos no gabinete da Câmara de BH. Link: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/08/17/duda-salabert-recebe-novas-ameacas-de-morte-e-conteudos-preconceituosos-no-gabinete-da-camara-de-bh.ghtml>; UOL. (Outubro, 2). *Após ameaças, Duda Salabert vota de colete à prova de balas em Minas Gerais*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/02/duda-salabert-vai-votar-colete-a-prova-balas-em-bh.htm>

⁹⁶¹ G1. (Março, 23). *Deputada Andréia de Jesus denuncia mais uma ameaça de morte; caso aconteceu após fim de escolta policial*. Link: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/03/23/deputada-andreia-de-jesus-denuncia-mais-uma-ameaca-de-morte-caso-aconteceu-apos-fim-de-escolta-policial.ghtml>; Correio Brasiliense. (Setembro, 16). *Andréia de Jesus (PT) recebe nova ameaça de morte de grupo pró-ditadura*. Link: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/09/5037393-andreia-de-jesus-pt-recebe-nova-ameaca-de-morte-de-grupo-pro-ditadura.html>

A Missão reconhece que o fenômeno da violência política ultrapassa o momento eleitoral e pode estar relacionado a dinâmicas estruturais de criminalidade e violência, que não se limitam apenas à esfera política. No entanto, essas dinâmicas acabam afetando a segurança das pessoas que exercem formas de representação democrática e, por isso, exigem a atenção das autoridades encarregadas de salvaguardar a integridade do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a MOE/OEA observou que as organizações sociais de direitos humanos Terra de Direitos e Justiça Global, que também monitoram a violência política, apontaram que nos primeiros nove meses de 2022 o Brasil já registrava mais casos de violência política do que em todo o ano de 2021, e que mesmo nos dois meses anteriores ao primeiro turno, em 2 de outubro, foi registrado quase o mesmo número de casos do primeiro turno das eleições de 2022 no restante de 2022.⁹⁶²

Do ponto de vista territorial, a Missão observou que, segundo dados do Observatório da Violência Política e Eleitoral da UNIRIO, os três estados com mais atos de violência contra lideranças políticas foram os três mais populosos do Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que registraram mais de 20 casos cada no trimestre em que ocorreu a campanha eleitoral. Esses três estados são seguidos por dois do Nordeste, que apesar de não serem tão grandes demograficamente, ocupam o quarto e quinto lugares com maior número de casos de violência contra lideranças políticas: Paraíba com 12 casos e Alagoas com 11.

Do ponto de vista da identidade partidária das vítimas, o Observatório UNIRIO apontou que, durante o trimestre da campanha eleitoral, o partido que mais sofreu violência foi o Partido dos Trabalhadores (PT) com 37 vítimas, seguido pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)⁹⁶³ com 19, o Partido Liberal (PL) com 17, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), com 12, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com 11. A Missão destaca que quatro destes cinco partidos apoiaram os candidatos presidenciais mais votados e, portanto, mais visíveis, nas eleições gerais de 2 de outubro. No clima de polarização e tensão observado nessas eleições, esses dados refletem que a violência política, embora não afete diretamente os candidatos em disputa, pode recair sobre seus correligionários.

Levando em conta esses dados, a Missão destaca a criação de manuais da sociedade civil para orientar os cidadãos sobre como agir contra as diferentes formas de violência política, especialmente quando atinge populações vulneráveis. A Missão tomou conhecimento do trabalho nesse sentido do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos⁹⁶⁴ e do Instituto de Defesa da População Negra⁹⁶⁵, que publicaram guias nos dois meses que antecederam as eleições gerais de 2022.

⁹⁶² Terra de Direitos e Justiça Global. (2022). *Violência Política e Eleitoral no Brasil: Panorama das violações de direitos humanos entre 2 de setembro de 2020 e 02 outubro de 2022*. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-Eleitoral-no-brasil/index?download=1>

⁹⁶³ de Observatório da Violência Política e Eleitoral no Brasil (2022). *No. 11. Boletim Trimestral. Julho-setembro 2022*. Pág. 9. Disponível em: <http://giel.uniriotec.br/files/Boletim%20Trimestral%20n%C2%BA%2011%20-%20Julho-Agosto-Setembro%202022.pdf>

⁹⁶⁴ Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. (2022). *Guia prático de proteção à violência política para defensoras e defensores de direitos humanos*. Disponível em: https://comiteddh.org.br/wp-content/uploads/2022/09/cbddh_guia_violencia_politica.pdf

⁹⁶⁵ Instituto de Defesa da População Negra. <https://www.conjur.com.br/dl/instituto-defesa-populacao-negra-lanca.pdf>

4. Observações e recomendações

Em 2020, a MOE/OEA observou e recomendou o avanço da legislação para prevenir, punir e erradicar a violência⁹⁶⁶. Nesse sentido, a MOE/OEA destaca a promulgação das Leis 14.192 e 14.197, ambas de 2021, que reformaram o Código Eleitoral e o Código Penal que remetem a alguns dos aspectos recomendados, bem como decisões judiciais complementares a essas normas visando à prevenção e punição da violência política. A fim de dar cumprimento às disposições destes novos regulamentos, a Missão recomenda:

- Ampliar o conhecimento público e, principalmente, a capacidade das autoridades estaduais e municipais de aplicar efetivamente essas novas disposições regulamentares.

As Missões implementadas pela OEA no país em processos anteriores incluíram entre suas recomendações gerar condições para a proteção tanto dos eleitores quanto dos candidatos. Para 2022, a Missão observou que, embora exista um sistema de proteção aos candidatos, ele é aplicado ao nível das candidaturas presidenciais. A este respeito, a Missão recomenda:

- Gerar condições para a proteção dos eleitores e candidatos/as que são objeto de ameaças, incluindo aqueles que participam da disputa em outros níveis.

A Missão observou a criação de inúmeras medidas para prevenir e conter a violência política e eleitoral, a maioria das quais ocorreu nos dois meses anteriores às eleições. Entre elas, a criação ou adaptação de tribunais judiciais para lidar com a violência política e eleitoral pelo CNJ, limitações ao porte de armas pelo STF e pelo TSE, o Núcleo de Inteligência para combater a violência política entre o TSE e as polícias militar e civil dos estados, controle especial do assédio eleitoral do Ministério Público do Trabalho (MPT), e diferentes canais de denúncia de formas de violência política e eleitoral. No entanto, não há estatísticas oficiais consolidadas sobre violência política e eleitoral. Para consolidar o trabalho desses diferentes órgãos, a MOE/OEA recomenda:

- Manter para futuras eleições as normas e boas práticas criadas pelo Judiciário para enfrentar a violência política em 2022.
- Fortalecer 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.
- Unificar as informações recebidas nos diferentes canais de denúncia de violência política e eleitoral existentes (incluindo canais da sociedade civil).
- Criar um registro público de dados precisos sobre violência política, que permita documentar e identificar as causas, bem como denunciar e abordar oportunamente tais episódios.

⁹⁶⁶ MOA/OEA Eleições Municipais 2020, Pág.26. Relatório Final disponível na base de dados das Missões de Observação Eleitoral da OEA: <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=429&MissionId=510>

A Missão observou um exercício positivo de monitoramento da violência política e eleitoral da sociedade civil, com organizações acadêmicas como o Observatório da Violência Política e Eleitoral do Grupo de Pesquisa Eleitoral (GIEL) da UNIRIO, ou as organizações Terra de Direitos e Justiça Global. Estudos independentes e de longo prazo observados na sociedade civil permitem saber que a violência política contra lideranças políticas está presente, especialmente no nível municipal. Soma-se a isso dinâmicas de violência contra defensores de direitos humanos, também monitoradas por organizações da sociedade civil. A fim de obter um registro completo e consolidado dos dados sobre violência política e eleitoral, a MOE/OEA recomenda que as autoridades brasileiras:

- Integrar na análise da violência política os insumos fornecidos pelas organizações sociais e acadêmicas especializadas no monitoramento e análise da violência política no Brasil, e coordenar com elas esforços para continuar desenvolvendo e divulgando guias sobre como agir diante da violência política.⁹⁶⁷

A Missão reitera a importância de investigar e tomar prontamente decisões judiciais contra os responsáveis materiais e intelectuais por atos de violência política. O caso emblemático da vereadora Marielle Franco, assassinada em 2018, foi citado com frequência à Missão como exemplo da necessidade de esclarecimento em casos de violência política.

A Missão observou positivamente a criação de campanhas promovidas pelo TSE, como a #PazNasEleições, para disseminar mensagens sobre o caráter pacífico dos processos democráticos. A Missão considera que essas campanhas educativas, juntamente com o amplo esforço feito pela autoridade eleitoral para combater a desinformação e o incitamento à violência, são medidas fundamentais para reduzir o risco de violência política e eleitoral. Para avançar nesses objetivos, a MOE/OEA recomenda:

- Continuar a implementar campanhas educativas e informativas que promovam uma ação política pacífica no contexto das disputas eleitorais, e que esse tipo de ação seja compartilhada com outras autoridades do Estado além da autoridade eleitoral.

⁹⁶⁷ Como os citados acima pelo Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos e pelo Instituto de Defesa da População Negra.

III. Denúncias apresentadas à Missão

Primeiro Turno:

#	LUGAR	DATA	TIPO DE RECLAMAÇÃO	RELATADO(S)	ANOTAÇÕES
1	Faculdade Dos Guararapes - Pernambuco	2/10/2022	Propaganda eleitoral na seção	PL	Candidato do PL realiza proselitismo com grupo de pessoas em frente à seção eleitoral
2	Escola Alto dos Guararapes - Pernambuco	2/10/2022	Propaganda eleitoral na seção	PL	Veículo com música de campanha do PL
3	Murialdo, Caxias Do Sul RS	2/10/2022	Falta de orientação na seção eleitoral	TRE	Ela foi orientada por funcionários eleitorais a outras seções eleitorais para votar onde não pertencia. Finalmente, ele pôde votar devido à sua perseverança até localizar sua seção.

Segundo Turno

#	LUGAR	DATA	TIPO DE RECLAMAÇÃO	RELATADO(S)	ANOTAÇÕES
1	Paraíba-João Pessoa	30/10/2022	Problema com a urna eletrônica	TRE João Pessoa	Ele ressalta que a foto de seu candidato não apareceu quando digitou seu número, ele não votou e fez uma denúncia.
2	Universidade Federal de Uberlândia	30/10/2022	Propaganda eleitoral na seção	PT	Cartazes contra Jair Bolsonaro foram denunciados na Universidade
3	Universidade Federal de Uberlândia	30/10/2022	Propaganda eleitoral na seção	Jair Bolsonaro	Propaganda a favor de Jair Bolsonaro foi denunciada em vários setores



MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL - ELEIÇÕES GERAIS - 02 DE OUTUBRO DE 2022 – PRIMEIRO TURNO

	NOME	PAÍS	POSIÇÃO	GÊNERO
GRUPO BASE				
1	Rubén Ramírez	Paraguai	Chefe da Missão	M
2	Francisco Guerrero	México	Secretário SFD	M
3	Brenda Santamaría	Argentina	Chefe da Seção de Observação Eleitoral	F
4	Ignacio Álvarez	Uruguai	Subchefe da Missão	M
5	Yerutí Méndez	Paraguai	Coordenadora Geral	F
6	Daniel Tovar	Venezuela	Coordenador Geral	M
7	Martin Ferreiro	Argentina	Coordenador de Metodologias	M
8	Verónica Álvarez	Argentina	Coordenador de Metodologias	F
9	Alan Andrade	México	Especialista em Organização Eleitoral e Voto no Exterior	M
10	Eduardo Rojas	México	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
11	Héctor Hernández	Argentina	Especialista em Segurança Informática	M
12	Alejandra Tello	México	Especialista em Justiça Eleitoral	F
13	Eliane Torres	Portugal	Especialista em Financiamento Político	F
14	Karen Garzón	Equador	Especialista em Participação Política das Mulheres	F
15	Minda Bustamante	Peru	Especialista em Participação Política de Povos Indígenas e Afrodescendentes	F
16	Ona Flores	Venezuela	Especialista Campanhas e Liberdade de Expressão	F
17	Camilo Vargas	Colômbia	Especialista em Violência Eleitoral	M
18	Anja Brenes Solano	Costa Rica	Oficial de Imprensa	F
19	Daniela Zacharías	Argentina	Especialista Estatística	F
20	Luis Espinoza	Argentina	Oficial de Segurança	M
21	Heraldo Cantero	Argentina	Oficial de Segurança	M
22	David Rosero	Equador	Oficial de Logística	M
23	Maria Fernanda Solano	Colômbia	Oficial Administrativo	F
COORDENADORES REGIONAIS				
1	Mariana Lachman	Argentina	Coordenadora Regional	F
2	Annelissie Arrazola	Bolívia	Coordenadora Regional	F
3	Marcela Vega	Colômbia	Coordenadora Regional	F
4	Iván Acuña	Costa Rica	Coordenador Regional	M
5	Hernán Crespo	Equador	Coordenador Regional	M

6	Javier Ullán	Espanha	Coordenador Regional	M
7	Fernando Martínez	Paraguai	Coordenador Regional	M
8	Ana Paula Arévalo	Peru	Coordenadora Regional	F
9	Camila Rodríguez	República Dominicana	Coordenadora Regional	F
10	Daniel Olascoaga	Uruguai	Coordenador Regional	M
OBSERVADORES INTERNACIONAIS				
1	Janice Balanian	Argentina	Observadora Internacional	F
2	Betina Lippenholtz	Argentina	Observadora Internacional	F
3	Claudio Arqueros	Chile	Observador Internacional	M
4	Juan Santiago Castro	Colômbia	Observador Internacional	M
5	Juan Herrera	Colômbia	Observador Internacional	M
6	Josué Paniagua	Costa Rica	Observador Internacional	M
7	Andrea Navarrete	Equador	Observadora Internacional	F
8	Marcia Beatriz Alvarez Melo	Equador	Observadora Internacional	F
9	Alejandro Espinosa	Estados Unidos	Observador Internacional	M
10	Jamie Dorner	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
11	Michael Paarlberg	Estados Unidos	Observador Internacional	M
12	Mercedes Werner	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
13	Julio Eduardo Vázquez Aguilar	México	Observador Internacional	M
14	Wendy Jarquin	Nicarágua	Observadora Internacional	F
15	Andréa Benítez	Paraguai	Observadora Internacional	F
16	Teófilo Urbieto	Paraguai	Observador Internacional	M
17	Aníbal Bernardo Cabrera Echeverría	Paraguai	Observador Internacional	M
18	Magalí Mores	Suíça	Observadora Internacional	F
19	Gabriel Bidegain	Uruguai	Observador Internacional	M
20	Ronald Trenchi	Uruguai	Observador Internacional	M
OBSERVADORES INTERNACIONAIS NO EXTERIOR				
1	Martin Huenneke	Estados Unidos	Observador Internacional em Washington D.C, Estados Unidos	M
2	Selma Tijerino	Nicarágua	Observadora Internacional em Miami, Florida, Estados Unidos	F
3	Eliane Torres	Portugal	Observadora Internacional em Porto, Portugal	F



MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL - SEGUNDO TURNO - 30 DE OUTUBRO DE 2022

	NOME	PAÍS	POSIÇÃO	GÊNERO
GRUPO BASE				
1	Rubén Ramírez	Paraguai	Chefe da Missão	M
2	Francisco Guerrero	México	Secretário SFD	M
3	Brenda Santamaría	Argentina	Chefe da Seção de Observação Eleitoral	F
4	Ignacio Álvarez	Uruguai	Subchefe da Missão	M
5	Luísa Ferreira	Colômbia	Coordenadora Geral	F
6	Martin Ferreiro	Argentina	Coordenador de Metodologias	M
7	Verónica Álvarez	Argentina	Coordenadora de Metodologias	F
8	Alan Andrade	México	Especialista em Organização Eleitoral e Voto Estrangeiro	M
9	Eduardo Rojas	México	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
10	Héctor Hernández	Argentina	Especialista em Segurança Informática	M
11	Alejandra Tello	México	Especialista em Justiça Eleitoral	F
12	Ona Flores	Venezuela	Especialista Campanhas e Liberdade de Expressão	F
13	Diego Páez	Colômbia	Oficial de Imprensa	M
14	Anja Brenes	Costa Rica	Suporte - Subchefe e Coordenação Geral	F
15	Karen Garzón	Equador	Suporte - Coordenação Geral	F
16	Daniela Zacharías	Argentina	Oficial de Estatística	F
17	Luis Espinoza	Argentina	Oficial de Segurança	M
18	Heraldo Cantero	Argentina	Oficial de Segurança	M
19	David Rosero	Equador	Oficial Logístico	M
20	Cristian Patiño	Colômbia	Oficial Administrativo	M
21	Nicolas Albertoni	Uruguai	Assessor	M
COORDENADORES REGIONAIS				
1	Gastón Aín	Argentina	Coordenador Regional	M
2	Mariana Lachman	Argentina	Coordenadora Regional	F
3	Annelissie Arrazola	Bolívia	Coordenadora Regional	F
4	Juan David Herrera	Colômbia	Coordenador Regional	M
5	Marcela Vega	Colômbia	Coordenadora Regional	F
6	Francisco Crespo	Equador	Coordenador Regional	M
7	Montserrat Quinzán	Espanha	Coordenadora Regional	F
8	Fernando Martínez	Paraguai	Coordenador Regional	M
9	Ana Paula Arévalo	Peru	Coordenadora Regional	F
10	Daniel Olascoaga	Uruguai	Coordenador Regional	M

OBSERVADORES INTERNACIONAIS				
1	Janice Balanian	Argentina	Observadora Internacional	F
2	Veronique Prince	Canadá	Observadora Internacional	F
3	Claudio Arqueros	Chile	Observador Internacional	M
4	Juan Santiago Castro	Colômbia	Observador Internacional	M
5	Camilo Vargas	Colômbia	Observador Internacional	M
6	Luanazaret Araya	Costa Rica	Observadora Internacional	F
7	Josué Paniagua	Costa Rica	Observador Internacional	M
8	Marcia Alvarez	Equador	Observadora Internacional	F
9	Alejandro Espinosa	Estados Unidos	Observador Internacional	M
10	Mercedes Werner	Estados Unidos	Observadora Internacional	F
11	Martín Gurria	Espanha	Observador Internacional	M
12	Margarita Pérez	Espanha	Observadora Internacional	F
13	Julio Vázquez Aguilar	México	Observador Internacional	M
14	Wendy Jarquin	Nicarágua	Observadora Internacional	F
15	Aníbal Cabrera	Paraguai	Observador Internacional	M
16	Mical Rodríguez	Paraguai	Observadora Internacional	F
17	Teófilo Urbieto	Paraguai	Observador Internacional	M
18	Katuska Valencia	Peru	Observadora Internacional	F
19	Magalí Mores	Suíça	Observadora Internacional	F
20	Gabriel Bidegain	Uruguai	Observador Internacional	M
21	Ronald Trenchi	Uruguai	Observador Internacional	M
OBSERVADORES INTERNACIONAIS NO EXTERIOR				
1	Martin Huenneke	Estados Unidos	Observador Internacional em Washington D.C, Estados Unidos	M
2	Selma Tijerino	Nicarágua	Observadora Internacional em Miami, Florida, Estados Unidos	F
3	Angie Carrión	Peru	Observadora Internacional em Paris, França	F
4	Eliane Torres	Portugal	Observadora Internacional em Porto, Portugal	F