



# OEA

Mais direitos para mais pessoas

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

**15 de novembro de 2020 (Primeiro Turno)  
29 de novembro de 2020 (Segundo Turno)**

**RELATÓRIO FINAL**



## SUMÁRIO

<b>I. RELATÓRIO FINAL AO CONSELHO PERMANENTE.....</b>	<b>1</b>
1. ANTECEDENTES.....	1
2. ELEIÇÕES MUNICIPAIS (15 de novembro de 2020) .....	3
2.1 ETAPA PRÉ-ELEITORAL .....	3
2.2 DIA DA ELEIÇÃO .....	9
3. SEGUNDO TURNO (29 de novembro de 2020).....	11
3.1 ETAPA PRÉ-ELEITORAL .....	11
3.2 DIA DA ELEIÇÃO .....	12
4. ETAPA PÓS-ELEITORAL.....	13
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	15
5.1 Organização eleitoral .....	15
5.2 Tecnologia eleitoral.....	19
5.3 Justiça eleitoral .....	21
5.4 Violência eleitoral .....	22
5.5 Desinformação .....	23
5.6 Financiamento político-eleitoral.....	23
5.7 Participação política das mulheres .....	26
5.8 Participação política de populações indígenas e afrodescendentes .....	27
6. AGRADECIMENTOS .....	28
<b>II. RELATÓRIOS POR ÁREA.....</b>	<b>29</b>
A. ORGANIZAÇÃO ELEITORAL.....	29
B. TECNOLOGIA ELEITORAL.....	54
C. JUSTIÇA ELEITORAL .....	73
D. FINANCIAMENTO POLÍTICO .....	83
E. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES .....	95
F. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES.....	106
<b>III. LISTA DA MISSÃO.....</b>	<b>115</b>

# I. RELATÓRIO FINAL AO CONSELHO PERMANENTE<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES

Em 14 de agosto de 2020, a Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (SG/OEA) recebeu um convite oficial do Governo da República Federativa do Brasil para implementar uma Missão de Observação Eleitoral (MOE/OEA) para observar as Eleições Municipais de 2020.

Neste processo eleitoral, 147.917.483 de cidadãos brasileiros<sup>2</sup> estavam habilitados para eleger Prefeitos(as), Vice-prefeitos(as) e Vereadores(as) de 5.568 municípios do país para o período 2021-2024.

Em 17 de agosto de 2020, o Secretário Geral da OEA (SG/OEA), Luis Almagro, aceitou o convite e emitiu instruções ao Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DECO) da Secretaria de Fortalecimento da Democracia (SFD) para iniciar os preparativos para a alocação da Missão e buscar recursos externos para o seu financiamento. Na ocasião, o Embaixador Agustín Espinosa Lloveras foi nomeado Chefe de Missão.

Em 9 de outubro de 2020, em cerimônia realizada na Organização dos Estados Americanos em Washington D. C., o Secretário Geral Luis Almagro e o Representante Permanente do Brasil na OEA, Fernando Simas Magalhães, assinaram o acordo que concede autonomia e independência para o trabalho no país. O Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) do Brasil, Luís Roberto Barroso, esteve presente na sede da OEA por ocasião da assinatura do acordo para os procedimentos internacionais de observação.<sup>3</sup>

A Organização dos Estados Americanos, em seu constante esforço e compromisso de fortalecer as instituições democráticas do continente, realizou a alocação da Missão na República Federativa do Brasil, apesar dos desafios impostos pela pandemia. Esta foi a segunda vez que a OEA enviou uma Missão de Observação Eleitoral ao país.

### **Eleições municipais em contexto de pandemia**

Devido à emergência sanitária causada pela COVID-19, em 19 de março de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral definiu um regime de trabalho extraordinário para a Justiça Eleitoral, a fim de padronizar o funcionamento dos serviços, garantir o acesso à justiça durante a pandemia e, ao mesmo tempo, impedir a propagação do novo coronavírus (COVID-19).<sup>4</sup>

Isso implicou a suspensão do trabalho presencial de juízes, funcionários e colaboradores nas unidades judiciárias, garantindo-se a manutenção de serviços jurisdicionais e administrativos essenciais, incluindo aqueles necessários para a execução do processo eleitoral em cada um dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Os responsáveis por serviços e atividades essenciais organizaram uma metodologia para a prestação desses serviços, utilizando principalmente a modalidade de trabalho remoto e o mínimo necessário de funcionários presenciais.

Neste contexto, as autoridades brasileiras decidiram adiar a realização das eleições municipais de 2020, marcadas para 4 e 25 de outubro daquele ano, conforme estabelecido pela Constituição

---

1. Um resumo deste relatório foi lido pelo Chefe da Missão, Embaixador Agustín Espinosa Lloveras, perante o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos na reunião realizada em 02 de fevereiro de 2022.

2. Não estão computados os eleitores do Distrito Federal, de Fernando de Noronha e os cidadãos brasileiros no exterior porque, conforme estabelecido na legislação do país, eles não votam nas eleições municipais.

3. OEA, Nota à Imprensa – Referência FNC-99850- 9/10/20 – Disponível em [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-99850](http://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-99850).

4. [Resolução do TSE nº 23.615/2020](#).

Política de 1988<sup>5</sup>. Com base na opinião de especialistas da área médica, e após uma extensa discussão legislativa que também incluiu consultas à sociedade civil, em 2 de julho de 2020, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 107<sup>6</sup>, que adiou as eleições.

A iniciativa constitucional teve sua origem na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18/2020, que contou com respaldo de distintas forças políticas brasileiras. Conseqüentemente, a realização das eleições foi definida para 15 e 29 de novembro de 2020 (primeiro e segundo turnos, respectivamente). A reforma constitucional autorizou o TSE a fazer ajustes nas regras para adaptá-las ao novo calendário eleitoral, com vistas a garantir a segurança da saúde para os eleitores e os funcionários da Justiça Eleitoral. Por meio da resolução nº 23.627, de 13 de agosto de 2020 (que revogou a resolução 23.606/2019), e de acordo com as novas normas constitucionais, o TSE determinou o calendário eleitoral para as eleições municipais de 2020<sup>7</sup>.

Algumas das mudanças consistiram em alterar as datas de atividades relacionadas aos partidos políticos, como: a) realização de convenções partidárias<sup>8</sup>; b) registro das candidaturas<sup>9</sup>; c) início da propaganda eleitoral<sup>10</sup>; d) divulgação de relatórios financeiros parciais dos partidos políticos<sup>11</sup>; e) entrega dos relatórios financeiros definitivos<sup>12</sup>; e f) julgamento das contas de candidatos eleitos<sup>13</sup>, entre outros.

Além disso, o cronograma dos diferentes componentes da organização eleitoral foi modificado, incluindo os prazos previstos para a fiscalização dos programas informáticos das urnas eletrônicas, as fases do processo de votação, a contagem e o processamento eletrônico dos resultados, o recebimento de votos, justificativas, auditoria e inspeção no dia da eleição e o horário de funcionamento dos locais de votação<sup>14</sup>.

Em julho de 2020, o Tribunal constituiu a Consultoria Sanitária para a Segurança do Processo Eleitoral de 2020<sup>15</sup>, com o objetivo de elaborar um Plano de Segurança Sanitária<sup>16</sup> e "estabelecer medidas específicas para reduzir o risco de contágio e aumentar a segurança sanitária durante o processo eleitoral"<sup>17</sup>. A Consultoria foi integrada e liderada pelo Tribunal Superior Eleitoral com a participação de instituições da área de ciência e saúde, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), o Hospital Israelita Albert Einstein e o Hospital Sírio Libanês.

O Plano de Segurança Sanitária incluiu protocolos para a proteção dos eleitores<sup>18</sup> e procedimentos para a utilização das urnas eletrônicas, bem como a exclusão da identificação biométrica. Esta última

---

5. [Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, artigos 28 e 29.](#)

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

7. [Resolução TSE nº 23.627/2020.](#)

8. De 31 de agosto a 16 de setembro de 2020.

9. 26 de setembro de 2020.

10. 27 de outubro de 2020.

11. 27 de outubro de 2020.

12. 15 de dezembro de 2020.

13. 12 de fevereiro de 2021.

14. Em 13 de agosto de 2020, o Plenário do TSE aprovou quatro resoluções: Resolução nº 23.624, que promove ajustes normativos nas regras aplicáveis às eleições municipais de 2020 pela EC nº 107/2020; Resolução nº 23.625, que altera a Resolução TSE nº 23.611/2019 sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2020; Resolução nº 23.626, que altera a Resolução nº 23.601/2019 sobre o cronograma operacional do cadastramento eleitoral para as eleições de 2020; e Resolução 23.627, que institui o Calendário Eleitoral para as Eleições de 2020.

15. TSE [Plano de Segurança Sanitária](#) para as eleições municipais de 2020.

16. TSE [Plano de Segurança Sanitária](#) para as eleições municipais de 2020.

17. TSE, [Plano de Segurança Sanitária](#) para as eleições municipais de 2020.

18. [Tribunal Superior Eleitoral, comunicado à imprensa, 8/09/2020.](#)

medida teve o propósito de diminuir as possibilidades de contágio e reduzir o tempo de espera dos cidadãos, além de proteger os equipamentos, pois a limpeza com álcool tinha o potencial de prejudicar 65,7% dos leitores biométricos, segundo o relatório técnico<sup>19</sup>.

Levando-se em conta as recomendações do grupo de especialistas que assessorou o TSE, bem como de outras instituições especializadas na matéria, destacam-se, além da ampliação do horário de votação, o estabelecimento de um horário preferencial para os idosos, a convocação exclusiva de cidadãos fora dos grupos de risco para a conformação das seções eleitorais, a priorização da capacitação virtual dos mesários, o estabelecimento de medidas de proteção pessoal e distanciamento no dia da eleição e a adaptação de ferramentas digitais para permitir que os eleitores justificassem sua ausência sem precisar apresentar-se ao local de votação.

A Missão destaca a formulação e implementação do plano estratégico e das diversas ações levadas a cabo pelas instituições brasileiras para tomar decisões com base no cuidado da saúde dos cidadãos e garantir a realização das eleições nesse momento particular. As características da estratégia representam um modelo a ser incorporado em outros processos eleitorais na região.

Além disso, a Missão reconhece a incorporação das recomendações do [Guia para organizar eleições em tempos de pandemia](#) da OEA nos protocolos do TSE<sup>20</sup>. Para esse fim, promoveu-se um encontro virtual entre funcionários do Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral (DECO) e as autoridades do TSE, no qual os especialistas da OEA abordaram os conteúdos do guia.

## **2. ELEIÇÕES MUNICIPAIS – Primeiro Turno (15 de novembro de 2020)**

### **ETAPA PRÉ-ELEITORAL**

A MOE iniciou suas atividades em 7 de novembro de 2020 com a chegada do Chefe da Missão ao país, Embaixador Agustín Espinosa Lloveras, e foi integrada por 14 observadores e especialistas de nove nacionalidades. A Missão realizou uma análise substantiva dos aspectos técnicos relacionados ao processo eleitoral, entre os quais organização e tecnologia eleitoral, financiamento político, resolução de disputas eleitorais e participação política de mulheres e de povos indígenas e afrodescendentes.

A Missão combinou as modalidades presencial e virtual devido às restrições impostas pela pandemia. Durante a sua estada no país, a Chefia da Missão se reuniu com o plenário do Tribunal Superior Eleitoral e com funcionários de diversas áreas técnicas do TSE; com o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Fraga Araújo e com o Procurador-Geral da República, Augusto Aras.

A Missão também se reuniu com representantes e equipes de campanha de partidos políticos, autoridades eleitorais e governamentais e candidatos e candidatas nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, bem como com membros da academia e da sociedade civil e com observadores eleitorais nacionais. Com relação a estes últimos, a Missão cumprimenta a incorporação da observação nacional, em conformidade com o recomendado pela OEA nas eleições gerais de 2018.

---

19. Plano de Segurança Sanitária para as Eleições Municipais 2020, página 12. Disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/plano-seguranca-sanitario.pdf>.

20. OEA, Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral, [Guia para organizar eleições em tempos de pandemia](#), elaborado pelo DECO/OEA, que contou com a colaboração das autoridades brasileiras para a sua publicação em português. Ver comunicado de imprensa e link do documento em [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-073/20](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-073/20).

Na reunião com o Presidente do TSE e a sua equipe de assessores, a MOE conversou sobre as características da justiça eleitoral, oportunidade em que se abordaram elementos de destaque do sistema eleitoral brasileiro e aspectos a melhorar. A MOE reconhece a disposição da autoridade eleitoral de proporcionar, com agilidade, todas as informações solicitadas pela Missão nos âmbitos federal e regional.

Entre os principais temas abordados estiveram os avanços administrativos e logísticos para a realização das eleições no contexto de pandemia. Além disso, deu-se seguimento a componentes técnicos como a preparação das urnas eletrônicas e das diversas instâncias estabelecidas no plano de eleições para verificar o funcionamento e a segurança informática do equipamento de votação; registros de candidaturas, em particular, os processos de julgamento de candidaturas e os seus respectivos prazos; desafios em matéria de financiamento político eleitoral, especialmente em relação à capacidade de fiscalização e punição; ações executadas pelo TSE para combater notícias falsas e, entre outros temas, a suspensão das eleições municipais em Macapá, no Amapá, devido ao risco para os eleitores derivado do estado de calamidade pública<sup>21</sup>.

Além dos encontros a nível nacional, a MOE/OEA reuniu-se com autoridades eleitorais regionais em São Paulo, Rio de Janeiro e Goiânia. Os especialistas em organização e tecnologia eleitoral da Missão fizeram o acompanhamento dos componentes técnicos do processo preparatório das urnas eletrônicas a partir das instalações dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e dos cartórios eleitorais<sup>22</sup>. As atividades observadas incluem simulações de votação, inseminação das urnas eletrônicas, auditorias, testes de integridade (votação paralela) e testes de transmissão de resultados.

Apesar dos procedimentos proporcionados pelo TSE, que dão confiança e transparência ao processo, a MOE/OEA recebeu novamente, como em 2018, preocupações de alguns atores que solicitam a existência do voto impresso. Entre os atores, a Missão recebeu a avaliação do Poder Executivo sobre o sistema de votação e sua posição a respeito da necessidade de contar com a impressão do voto em futuras eleições.

Segundo informou o TSE à Missão, a implementação do voto impresso foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal como inconstitucional por considerar-se que violava o sigilo do voto e que a sua implementação seria demasiado onerosa, de forma que um redesenho do sistema eleitoral de tal magnitude requereria uma modificação constitucional. Por outro lado, a Missão conheceu a existência do debate público sobre o assunto, oportunidade para o intercâmbio de pontos de coincidência entre as partes. A Missão observou que recomendações feitas no relatório final da MOE/OEA 2018 sobre a ampliação das provas contidas no Teste Público de Segurança, bem como da votação paralela, foram implementadas.

A maioria dos atores entrevistados manifestou à Missão o seu respeito e reconhecimento pela institucionalidade, profissionalismo e capacidade técnica do Tribunal Superior Eleitoral e seus Tribunais Regionais Eleitorais. Da mesma forma, de diversas esferas (sociedade civil, academia, entre outros) se reconheceu a abertura da autoridade eleitoral para levar em conta a opinião de todos os atores que participam do processo eleitoral. Os funcionários dos TREs afirmaram sentir-se parte do processo de tomada de decisões da instituição e ressaltaram que a administração atual melhorou os

---

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

22. *Cartórios eleitorais* são escritórios administrativos da Justiça Eleitoral que centralizam informações e coordenam os eleitores de uma zona eleitoral.

espaços de comunicação entre os TREs e o TSE, bem como as oportunidades de capacitação para o seu desenvolvimento profissional.

A MOE observou que, em geral, a aplicação dos protocolos sanitários correspondentes ao cuidado dos funcionários envolvidos na preparação da eleição foi oportuna e permitiu a realização das diversas tarefas de organização e logística eleitoral.

### **Comunicação institucional e combate às notícias falsas**

A Justiça Eleitoral combinou um conjunto de estratégias que incluíam a tecnologia como aliada para fomentar o voto informado e conscientizar a população sobre os cuidados sanitários nos centros de votação no momento de exercer o sufrágio. Essas ações também tinham o propósito de combater as notícias falsas e os delitos eleitorais relacionados com essas práticas. O TSE demonstrou sua capacidade de implementar um plano de comunicação que, desde o início, incluiu a participação plural de atores, como os órgãos eleitorais regionais, por meio da coleta de experiências e levantamentos em diversos níveis da autoridade eleitoral nos “Encontros Nacionais de Comunicação da Justiça Eleitoral”.

As ações incluíam ainda a perspectiva de outras instituições. Por exemplo, o TSE realizou atividades inovadoras na área eleitoral com agências de verificação de notícias, plataformas de internet e outros atores relevantes do ecossistema dos meios de comunicação. A MOE/OEA destaca o trabalho com plataformas de comunicação de amplo alcance, como *Facebook, Google, Instagram, Twitter, TikTok e WhatsApp*. Por meio dos esforços conjuntos promovidos pela Justiça Eleitoral, realizaram-se acordos com essas empresas para promover o seu uso responsável e gerar mecanismos para reduzir as notícias falsas, parcerias de implementação inovadora nessas eleições e de utilidade para a região em matéria eleitoral.

Em dezembro de 2019, o TSE emitiu uma resolução<sup>23</sup> que proíbe a contratação de envio massivo de mensagens a eleitores, que buscava desestimular essa prática. Destacam-se, além disso, as associações promovidas com agências de verificação de notícias e a promoção do site *Fato ou Boato* para publicar informações verificadas<sup>24</sup>. Por sua vez, as empresas de telecomunicações brasileiras concederam a todos os usuários acesso gratuito aos sites da autoridade eleitoral a partir de qualquer dispositivo.

A Justiça Eleitoral também dispõe de um site de fácil navegação com todas as informações relevantes para a votação, e da TV TSE<sup>25</sup>, um canal que produz conteúdo de vídeo, reportagens e programas institucionais. Além disso, as sessões do Plenário do TSE são transmitidas ao vivo e gratuitamente via internet<sup>26</sup>. A autoridade eleitoral também desenvolveu campanhas de comunicação em televisão, rádio nacional e local e meios digitais, bem como conferências de imprensa, sobre temas relevantes para o processo: segurança sanitária no contexto da pandemia, combate à desinformação, captação de mesários e promoção do voto de mulheres e jovens, entre outros.

---

23. [Resolução TSE nº 23.610/2019](#).

24. Disponível em <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>. Acesso em 23/03/2021.

25. TSE, Seção de Comunicação. Disponível em [https://www.tse.jus.br/imprensa/copy\\_of\\_tv-1](https://www.tse.jus.br/imprensa/copy_of_tv-1). Acesso em 22/01/2021.

26. TSE Sessão Plenária On-line. Disponível em <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/sesoes-de-julgamento/sessao-plenaria-on-line-1>. Acesso em 22/01/2021.



A campanha eleitoral foi desenvolvida principalmente pelos meios digitais, em parte, devido ao papel de destaque que eles assumiram nos processos eleitorais, e também ao impacto da pandemia. Segundo informações transmitidas à Missão por diversos candidatos, candidatas e atores da sociedade civil, apesar dos esforços realizados pela autoridade eleitoral e sua associação a diversas instituições, ainda persistem notícias falsas e ataques massivos a figuras políticas, partidos e candidaturas. Embora essas práticas continuem sendo um desafio, diversos atores coincidem que seu impacto nas eleições de 2020 se reduziu em comparação às eleições de 2018. No entanto, observam-se com preocupação os ataques infundados ao órgão eleitoral por meio de notícias falsas<sup>27</sup>. A MOE/OEA condena esse tipo de ações que busca desacreditar a institucionalidade eleitoral e não contribui para a saúde democrática do país.

### **Preparação das urnas eletrônicas**

No tocante às questões relacionadas com a organização eleitoral, a Missão foi informada pelo TSE sobre atrasos administrativos no processo de licitação para a compra de novas urnas eletrônicas, o que impediu a aquisição de novos equipamentos para as eleições municipais de 2020.

Diante da impossibilidade da aquisição de novas urnas eletrônicas para essas eleições, constituiu-se uma equipe de especialistas integrada por perfis multidisciplinares do órgão eleitoral, denominada Grupo de Estudos para a Otimização do Uso de Urnas Eletrônicas. Esse grupo de trabalho realizou estudos para propor soluções que permitissem a realização das eleições com as urnas disponíveis, considerando-se o menor impacto possível entre o fluxo de votação e o votante<sup>28</sup>.

Devido à necessidade de racionalizar o uso das urnas eletrônicas, em 1º de outubro de 2020, o TSE estabeleceu que “os tribunais regionais eleitorais poderão, complementarmente ao procedimento de agregação [...], distribuir eleitores de uma seção para outras do mesmo local de votação, por meio da Transferência Temporária de Eleitores de Ofício (TTE de Ofício). A transferência dos eleitores efetivadas nos termos do *caput* será revertida após a realização do pleito, devolvendo-se os eleitores para suas seções de origem”.<sup>29</sup>

Implementaram-se, portanto, dois métodos para a racionalização das urnas:

1. O método de agregação, em que duas seções eleitorais completas se fundem e os eleitores que compõem uma seção se unem aos da outra, em um mesmo local de votação.
2. O método TTE de Ofício, que estabelece que os eleitores das seções eleitorais desativadas devem ser distribuídos alfabeticamente nas seções habilitadas no local de votação. Portanto, os eleitores de uma seção desativada são distribuídos em diferentes seções eleitorais em um mesmo local de votação.

As normas vigentes estabelecem que os tribunais regionais podem realizar a agregação de no máximo 20 seções eleitorais, desde que essa mudança não afete o exercício correto da votação<sup>30</sup>. Além disso, o Código Eleitoral estabelece que “As seções eleitorais, organizadas à medida em que forem sendo deferidos os pedidos de inscrição, não terão mais de 400 (quatrocentos) eleitores nas capitais e de 300 (trezentos) nas demais localidades, nem menos de 50 (cinquenta) eleitores. Em

---

27. Fundação Getúlio Vargas (FGV), [Desinformação on-line e eleições no Brasil: A circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no Youtube \(2014-2020\)](#).

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

29. [Resolução TSE nº 23.631/2020](#), artigo 14, §3 e 4.

30. [Resolução TSE nº 23.611/2019](#), artigo 14, §1 e 2.

casos excepcionais, devidamente justificados, o Tribunal Regional poderá autorizar que sejam ultrapassados os índices previstos neste artigo, desde que essa providência venha facilitar o exercício do voto, aproximando o eleitor do local designado para a votação”<sup>31</sup>. Conforme estabelece o artigo 14, §3º da Resolução TSE nº 23.611/2019, a distribuição de eleitores ocorreu exclusivamente dentro de um mesmo centro de votação, garantindo o exercício do sufrágio.

No total, para essa eleição foram agregadas e/ou distribuídas 83.408 seções<sup>32</sup>. Em termos de impacto no eleitorado, a transferência temporal de ofício implicou a mudança de seção para 10.544.113 cidadãos aptos para votar<sup>33</sup> (7,12% do total de eleitores em 2020).

### **Registro de candidaturas**

A MOE/OEA tomou conhecimento de que as eleições municipais de 2020 tiveram o maior número de candidaturas registradas na história do Brasil: 557.362, das quais 39.077 para o executivo (prefeitos(as) e vice-prefeitos(as)) e 518.329 para o legislativo (vereadores(as)) nos 5.568 municípios brasileiros, segundo o portal de estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral.

O marco normativo vigente estabelece o prazo de até 20 dias antes da eleição para analisar se as candidaturas cumprem com os requisitos de elegibilidade<sup>34</sup>, a fim de que os eleitores possam conhecer os candidatos e candidatas e que haja tempo para as urnas serem inseminadas com os nomes das opções políticas que participam do pleito.

No entanto, a partir de informações solicitadas ao TSE, a Missão tomou conhecimento de que, na semana anterior às eleições, ainda havia cerca de 13 mil pedidos de registro de candidatos pendentes de resolução final na justiça eleitoral brasileira (em estado *sub judice*). O julgamento das candidaturas inclui várias instâncias, o que, por um lado, oferece mais garantias, mas por outro, prolonga os processos, o que faz com que os tempos da justiça, em ocasiões, não se ajustem aos prazos eleitorais.

Distintos atores com quem a Missão se reuniu manifestaram a sua inconformidade com o tema, devido ao fato de que os eleitores poderiam votar em candidaturas que poderiam ser inabilitadas depois da eleição. No caso de vereadores, a decisão de inabilitação de um candidato eleito gera a recotagem e redistribuição de votos, enquanto no caso de prefeitos, a situação se resolve convocando novas eleições.

A MOE/OEA acompanhou o tema e teve conhecimento de que, no dia do segundo turno, ainda havia pelo menos 10 casos de candidatos a prefeito e vice-prefeito com recursos pendentes de decisão final<sup>35</sup>. Ademais, finalizada a eleição, dados do TSE indicam que 101 cidades acabaram elegendo prefeitos cujas candidaturas estavam sendo questionadas nos tribunais eleitorais<sup>36</sup>.

Essa situação reflete a importância de que os registros das candidaturas sejam julgados com antecedência, como recomendou a MOE/OEA em 2018, preocupação manifestada inclusive pela própria autoridade eleitoral. O órgão informou à Missão que considera apresentar o tema ao

---

31. [Código Eleitoral](#), artigo 117.

32. [TSE, Informações e dados estatísticos sobre as eleições 2020](#).

33. De acordo com as informações fornecidas pelo TSE.

34. [Constituição da República Federativa do Brasil 1988, artigo 14 §3º](#).

35. Informações fornecidas pelo TSE à Missão de Observação Eleitoral.

36. Nota de imprensa. Poder 360. Disponível em <https://www.poder360.com.br/justica/101-cidades-ainda-tem-resultado-de-eleicao-para-prefeito-contestado-na-justica/>. Acesso em 08/02/2021.

Congresso Nacional e abrir o debate em torno de duas alternativas para oferecer mais segurança aos eleitores e candidatos na matéria. A primeira é a realização de uma etapa de pré-registro de candidaturas no início do ano eleitoral, para que os candidatos saibam se estão ou não habilitados desde o início do pleito. A segunda sugere a antecipação do período de registro de candidatos, a fim de que a autoridade eleitoral tenha tempo suficiente para julgar os processos e eventuais recursos antes do início da campanha eleitoral e do processo de inseedinação das urnas.

A Missão considera importante a promoção de uma discussão plural sobre o tema, em um debate amplo que envolva diferentes níveis de poder e da sociedade civil, órgãos eleitorais e instituições legislativas. Além disso, reconhece que as duas alternativas mencionadas pelo TSE ampliariam o prazo e reduziriam a incerteza jurídica das candidaturas antes da data das eleições.

### **Financiamento de candidaturas de pessoas afrodescendentes**

Estas foram as primeiras eleições em que se implementou uma cota para a população afro-brasileira na distribuição dos fundos públicos que financiam as campanhas eleitorais. Em agosto de 2020, a menos de três meses das eleições, o TSE decidiu que os partidos deveriam distribuir os recursos públicos – os fundos eleitoral e partidário e os espaços gratuitos para propaganda eleitoral em rádio e televisão – na exata proporção do número de candidaturas de afrodescendentes registradas por cada partido político.

Inicialmente, o Tribunal decidiu que a medida seria aplicada pela primeira vez no processo eleitoral de 2022. No entanto, em resposta a uma demanda proposta por um partido político, o Supremo Tribunal Federal determinou que a cota fosse implementada já a partir das eleições municipais de 2020.

A Missão celebra a decisão das autoridades judiciais do Brasil e destaca novamente o seu compromisso de promover uma democracia mais inclusiva. No entanto, observa que, como a cota racial foi introduzida pouco antes da eleição, a sua aplicação não foi suficientemente regulamentada nem foram incorporadas punições específicas para os partidos políticos que a descumprirem. Além disso, em reuniões com partidos políticos, a Missão recebeu distintas avaliações das dificuldades operacionais de sua implementação a pouco tempo das eleições.

### **Violência político-eleitoral**

Diversos atores manifestaram à Missão a sua preocupação pelo contexto de violência em que o processo eleitoral se desenvolveu. Representantes de partidos políticos e organizações da sociedade civil reportaram à Missão que muitos candidatos receberam ameaças e agressões por sua participação no pleito.

A partir dos encontros realizados com diversos atores relevantes da política brasileira, a MOE/OEA tomou conhecimento de situações de violência dirigidas principalmente contra mulheres e pessoas de populações indígenas e afrodescendentes, as quais informaram terem recebido ataques, por vezes discriminatórios e racistas, ao longo da sua campanha, tanto presencialmente como por meio das redes sociais.

Além disso, segundo informações recebidas, de janeiro de 2020 até o primeiro turno eleitoral, o número de homicídios relacionados com o processo eleitoral oscilava entre 30 e 85, o que reflete a necessidade de se criar um registro que proporcione dados mais precisos, com o fim de contar com um diagnóstico situacional dos acontecimentos e o combate a esse tipo de crime.

A Missão considera inaceitável o uso da violência e a rejeita enfaticamente em qualquer circunstância, especialmente na democracia. A Missão também expressa preocupação pelo ambiente de medo e intimidação que impede os eleitores e candidatos de se envolverem na política. Além disso, a MOE/OEA recebeu informações sobre a presença e influência de milícias e observa com preocupação que grupos associados ao crime se envolvam no processo eleitoral em algumas zonas do país.

### **Adiamento das eleições em Macapá, no Amapá**

A MOE/OEA teve conhecimento de que, dias antes das eleições, um incêndio em uma subestação fornecedora de energia elétrica no Amapá deixou grande parte da população sem eletricidade, acarretando, entre outros, problemas no suprimento de água potável e falhas nas telecomunicações. Em resposta, o prefeito de Macapá, capital do estado, declarou estado de calamidade na cidade pelo período de 30 dias<sup>37</sup>. Além disso, o Governador do Amapá decretou situação de emergência por 90 dias<sup>38</sup>.

Diante disso, o Tribunal Regional Eleitoral do Amapá solicitou o adiamento das eleições à prefeitura, vice-prefeitura e dos 23 vereadores de Macapá ao TSE, até a normalização da eletricidade no município. Com base em avaliações das autoridades regionais, o TSE determinou o adiamento das eleições nessa cidade, pela ausência das condições necessárias, o que afetou 292.718 eleitores. Por meio da resolução 23.633, o TSE determinou que as eleições em Macapá fossem realizadas em 6 e 20 de dezembro de 2020 (primeiro e segundo turnos, respectivamente). A Missão lamenta o incidente ocorrido, que impediu os cidadãos de votarem no dia programado.

### **DIA DA ELEIÇÃO**

Os integrantes da Missão de Observação Eleitoral observaram o processo de votação desde a abertura dos centros até seu encerramento, a impressão dos boletins de urnas (BU) e a transmissão dos resultados em São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás. Para o encerramento, a Missão esteve presente também nas instalações do Tribunal Superior Eleitoral em Brasília.

A Missão destaca o fato de que a cidadania brasileira saiu em massa para votar, ainda que em um contexto de grande complexidade provocado pela pandemia. A autoridade eleitoral montou a infraestrutura necessária para a realização das eleições municipais em todo o país – com exceção de Macapá, no Amapá<sup>39</sup> – e as forças de segurança pública apoiaram os centros de votação, o que permitiu que o dia transcorresse de forma calma, com incidentes isolados que foram informados oportunamente pela autoridade eleitoral.

No transcurso do dia da votação, a Missão observou que as autoridades eleitorais proporcionaram os materiais suficientes, de acordo com o previsto no plano sanitário estabelecido para impedir a propagação da COVID-19. Eleitores e mesários usaram máscaras e equipamento de proteção pessoal e acataram a instrução de desinfetar as mãos com álcool em gel.

---

37. Nota de imprensa. Diário Oficial Estado de Amapá. Disponível em <https://macapa.ap.gov.br/prefeitura-de-macapa-decreta-estado-de-calamidade-publica-no-municipio-e-estende-horarios-em-postos-de-combustiveis/>. Acesso em 08/02/2021.

38. Nota de imprensa. Diário Oficial Estado de Amapá. Disponível em <https://diario.portal.ap.gov.br/consulta/?view=ae793350f99ef894f15cd34b17930820>. Acesso em 08/02/2021.

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

Além disso, observou-se que os recintos contavam com sinalizações que marcavam no piso a distância a ser guardada entre as pessoas, e que os mesários higienizavam as superfícies e outros materiais utilizados. No entanto, em alguns casos, o distanciamento social não foi respeitado e, em outros, seções eleitorais funcionaram em salas de aula sem circulação suficiente de ar. Também se observaram situações em que os mesários tiveram contato físico com os documentos de identidade, contrariando o protocolo que indicava que não deviam tocá-los.

A disposição de ampliar o horário de votação e oferecer acesso preferencial aos locais de votação como estratégia contra a pandemia se traduziu na maior afluência de idosos e pessoas com deficiência especialmente pela manhã.

Além disso, a MOE/OEA identificou que, em alguns centros de votação, os votantes tinham dificuldade em identificar a sua seção eleitoral, devido à redistribuição dos eleitores no mesmo recinto provocada pela impossibilidade de completar a reposição de máquinas. A Missão observou que os centros de votação contavam com cartazes indicativos e com pessoal auxiliar que orientava os eleitores para as suas seções.

A Missão também observou que os eleitores fora de seu município tiveram dificuldade para justificar a ausência<sup>40</sup>. Essa justificativa podia ser feita de três maneiras: de uma seção eleitoral fora da sua zona, por meio do site do TSE ou pelo aplicativo *e-Título*. Este último apresentou instabilidade que impactou o serviço. Além disso, em algumas seções eleitorais observadas, mesários indicavam aos eleitores que a justificativa fosse realizada nas plataformas digitais, e não de maneira presencial. A respeito, a autoridade eleitoral informou à Missão que os eleitores que tiveram algum tipo de problema com a justificativa dispunham de até 60 dias depois da eleição para realizar esse trâmite.

Ao longo do dia, a Chefia da Missão visitou mesas de votação e observou o projeto Eleições do Futuro<sup>41</sup>, convocado pelo TSE em Valparaíso de Goiás, oportunidade oferecida a empresas para propor soluções futuras para a implementação do voto digital. Essa atividade, que não teve incidência no processo eleitoral em disputa, por sua qualidade de teste, teve como principal objetivo avaliar modelos de inovação tecnológica para eventuais processos eleitorais no Brasil.

A MOE/OEA esteve presente no encerramento da votação, na impressão e publicação dos boletins de urnas (BU) e na transmissão dos resultados. A Chefia da Missão acompanhou, no TSE em Brasília, a transmissão dos primeiros dados.

### **Totalização e divulgação dos resultados**

Por volta das 18h30, os especialistas da OEA foram informados pela autoridade eleitoral sobre uma falha técnica ocorrida em um processador que calculava a totalização no centro computacional do TSE, o qual teve que ser reparado na noite do dia 15 de novembro. O incidente causou um leve atraso na divulgação dos dados, que, no entanto, foi imediatamente corrigido. O processo avançou de modo que às 22h00, quase 90% dos resultados oficiais tinham sido divulgados, e por volta das 23h00, a divulgação ultrapassou os 96%.

O TSE atuou com transparência ao informar à população sobre a causa da lentidão da totalização dos votos, o que gerou atraso na divulgação de resultados. Apesar do incidente inesperado, a

---

40. As normas brasileiras estabelecem que os eleitores que se encontrem fora do seu domicílio no dia das eleições deverão justificar a sua ausência.

41. Projeto "[Eleições do Futuro](#)", imprensa TSE.

divulgação dos resultados definitivos foi rápida. Cabe destacar que o Brasil tem atualmente o sistema mais veloz de divulgação de resultados oficiais na região. Os cidadãos puderam acompanhar a apuração dos votos no site do TSE, no aplicativo *Resultados* e nos meios de comunicação, que deram ampla e ininterrupta cobertura ao processo eleitoral.

Esta foi a primeira vez que a totalização foi centralizada a nível nacional. O TSE informou que os equipamentos que realizaram essa tarefa foram comprados em março e entregues em agosto de 2020, não sendo possível, devido à pandemia, tê-los antes, conforme estava programado. Por isso, não foi possível realizar todos os testes previstos; dos cinco planejados, apenas dois foram realizados.

Além disso, o TSE informou à Missão e aos meios de comunicação sobre um ataque cibernético que, por meio de “acessos massivos”, buscava neutralizar o sistema e produzir sobrecarga e instabilidade no site e em outros componentes informáticos da autoridade eleitoral. A Secretaria de Tecnologia do TSE identificou 486.000 conexões por segundo que tentavam impactar as eleições, mas esses ataques não tiveram êxito nem afetaram os resultados das eleições.

A Missão destaca as conferências de imprensa públicas promovidas pelo TSE, eventos que permitiam que os meios de comunicação fizessem perguntas e manifestassem suas inquietações sobre o desenvolvimento das eleições. O Presidente do TSE e sua equipe técnica demonstraram abertura para ouvir e responder detalhadamente a todos os questionamentos.

### **3. ELEIÇÕES MUNICIPAIS – Segundo Turno (29 de novembro de 2020)**

#### **ETAPA PRÉ-ELEITORAL**

As normas eleitorais estabelecem que se deve realizar um segundo turno entre as duas opções mais votadas para cargos executivos nos municípios com mais de 200.000 eleitores quando nenhuma candidatura tenha obtido a maioria absoluta dos votos válidos no primeiro turno. Em consequência, em 29 de novembro, mais de 38 milhões de cidadãos foram convocados de volta às urnas para eleger as suas autoridades locais em 57 cidades, entre as quais 18 capitais estaduais.

Com o propósito de mitigar os riscos à saúde ocasionados pela pandemia de COVID-19 e otimizar o exercício dos recursos financeiros, a Missão de Observação Eleitoral manteve a presença de um grupo reduzido de seis pessoas nas cidades de Brasília, Goiânia, Rio de Janeiro e São Paulo para o segundo turno eleitoral.

Os observadores e especialistas da Missão, que desde 7 de novembro estavam distribuídos pelo Brasil, deram continuidade ao seu trabalho técnico de maneira presencial e virtual. Nessa etapa, a MOE/OEA manteve reuniões com autoridades e funcionários de diversas áreas do Tribunal Superior Eleitoral, autoridades eleitorais regionais em São Paulo, Rio de Janeiro e Goiânia e com representantes de organizações políticas.

Como parte das atividades de seguimento da organização da eleição, a Missão presenciou a preparação das urnas eletrônicas, simulações de transmissão de resultados eleitorais, distribuição de materiais para o dia das eleições, o sorteio de urnas para verificação do seu funcionamento por meio de auditoria, a cerimônia de assinatura digital e o lacre do sistema, bem como as ações de acessibilidade para o voto de pessoas com deficiência.

O contexto extraordinário da pandemia fez com que a campanha eleitoral no segundo turno fosse mais curta devido às mudanças no calendário eleitoral. A Missão acompanhou essa etapa e observou que as candidaturas em disputa utilizaram, sobretudo, os meios de comunicação e as redes sociais como canais mais efetivos para a apresentação de suas propostas.

Nessa mesma linha, representantes das organizações políticas encaminharam as suas queixas quanto ao impacto das notícias falsas, apesar dos esforços institucionais do TSE. Além disso, ressaltaram positivamente à Missão que o modelo de financiamento político eleitoral brasileiro prevê que os recursos para propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação sejam distribuídos igualmente entre os candidatos que disputam o segundo turno eleitoral.

A Missão observou que, diferentemente do primeiro turno, o TSE forneceu informações sobre os incidentes de violência ocorridos na etapa pré-eleitoral e no dia das eleições de 15 de novembro de 2020. Na ocasião, a autoridade eleitoral divulgou dados sobre a diminuição dos crimes eleitorais, como compra de votos, campanha e transporte ilegal de eleitores, mas ressaltou o aumento de homicídios, tentativas de homicídios e ameaças a candidatos e candidatas. O Presidente do TSE foi enfático ao afirmar que a violência é incompatível com a democracia e deu especial importância à violência contra as mulheres, posição que é compartilhada pela Missão. Afirmou também que os órgãos públicos estavam atentos às atuações do crime organizado no contexto eleitoral.<sup>42</sup>

Diante da falta de informação sobre violência político-eleitoral e seguindo as recomendações formuladas pela Missão no seu relatório preliminar apresentado em 18 de novembro, a Assessoria Especial em Segurança e Inteligência do Tribunal Superior Eleitoral consolidou dados que revelaram um aumento dos delitos violentos contra candidatos e pré-candidatos nas eleições de 2020. Esses dados, que levaram em conta informações fornecidas por instituições públicas como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, organizações da sociedade civil e meios de comunicação, revelam que, entre janeiro e novembro do ano eleitoral, foram registrados 99 casos de tentativa ou de homicídios consumados, além de 263 registros de ameaças e danos físicos contra candidatos e candidatas<sup>43</sup>.

A Missão reafirma a necessidade da atuação conjunta das instituições brasileiras, que devem continuar aprofundando a luta contra a violência e consolidando os dados, não só para identificar os casos, mas também para encontrar mecanismos e políticas que permitam reduzir esses episódios que limitam as liberdades políticas dos cidadãos e cidadãs.

## **DIA DA ELEIÇÃO**

No dia 29 de novembro, os brasileiros voltaram às urnas a partir das 7h00 da manhã para eleger um dos dois candidatos mais votados no primeiro turno em 57 localidades do país, entre as quais as duas capitais de maior população, São Paulo e Rio de Janeiro.

O segundo turno eleitoral transcorreu de forma tranquila e não foram registrados incidentes graves. Os observadores e especialistas da Missão estiveram presentes em centros de votação nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Valparaíso desde a abertura da votação até a apuração dos votos. Por sua vez, uma equipe de especialistas esteve presente nas instalações do Tribunal Superior Eleitoral para acompanhar a transmissão dos resultados eleitorais e apresentação dos dados preliminares.

---

42. Vídeo TSE [Pronunciamento do Presidente do TSE sobre a violência na política](#). Acesso em 31/01/2021.

43. Comunicado de imprensa TSE. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contracandidatos-em-2020>. Acesso em 31/01/2021.

Pela própria natureza da eleição, o segundo turno foi menos complexo para os eleitores, pois só cabia uma escolha entre duas opções. A Missão constatou melhorias na sinalização e na localização do pessoal de apoio. O fluxo de votantes foi mais ágil, porque os eleitores já sabiam onde estava sua seção eleitoral pela experiência do primeiro turno, o que inclusive facilitou o bom trabalho dos mesários.

A Missão observou que, à diferença do primeiro turno, o aplicativo telefônico *e-Título* para consulta virtual do local de votação e justificativa por ausência de seu domicílio eleitoral funcionou sem interrupção no dia da votação. Segundo os dados fornecidos pelo TSE, entre 10 de julho e em 29 de novembro, 16.759.680 de cidadãos baixaram o aplicativo e 3.117.009 de usuários utilizaram esse serviço para justificar ausência.

A MOE/OEA constatou que, no dia da eleição, o eleitorado teve acesso às urnas usando máscaras e respeitando a instrução de higienizar as mãos nas diversas etapas do processo. Na maioria das seções eleitorais observadas, cumpriu-se o protocolo estabelecido. Não obstante, observou-se que alguns mesários tiveram contato com o documento de identidade do eleitor e que os eleitores que esperavam na fila para votar não guardaram a distância estabelecida e devidamente sinalizada.

#### **Totalização e divulgação dos resultados**

Às 17h30, começaram a ser divulgados os primeiros resultados oficiais e, duas horas depois, as informações de mais de 95% das mesas tinham sido publicadas, atingindo-se 100% pouco depois das 21h00.

A Missão destaca, tal como ocorreu no primeiro turno, a transparência e abertura do Tribunal Superior Eleitoral para responder as perguntas dos meios de comunicação em diversas fases do processo eleitoral, em particular, no momento da divulgação do cômputo oficial, o que permitiu aos cidadãos se inteirarem em tempo real dos resultados oficiais.

Além disso, a Missão cumprimenta o trabalho do TSE para reagir com rapidez aos desafios informáticos ocorridos no primeiro turno, bem como o das autoridades eleitorais regionais na realização de eleições de enorme complexidade.

#### **4. ETAPA PÓS-ELEITORAL**

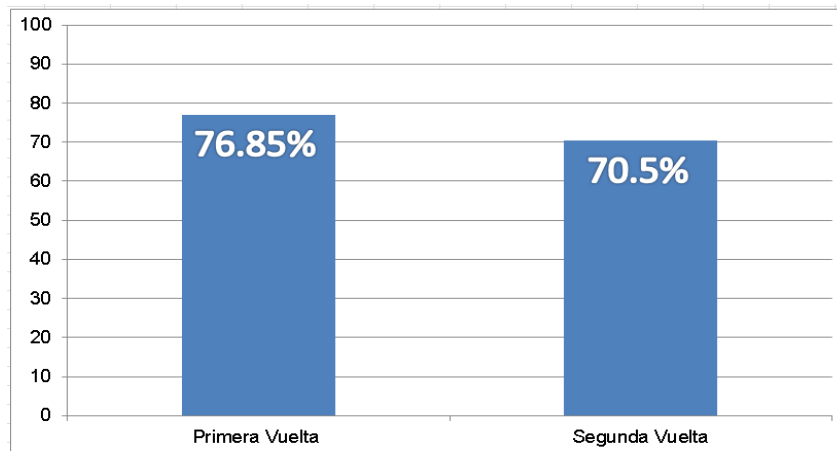
A participação superou os 70% dos eleitores habilitados, o que representa um claro reflexo da vontade do povo brasileiro com o dever público e a democracia. No primeiro turno, dos 147.918.483 eleitores habilitados para votar, compareceram 113.389.379, o que representou 76,85% do total de eleitores. A taxa de abstenção ficou em 23,15%, superior à do primeiro turno das eleições gerais de 2018 (20,32%) e das eleições municipais de 2016 (17,58%). Apesar do aumento de abstenções nas eleições de 2020, previsivelmente atribuíveis ao impacto da pandemia, as autoridades eleitorais realizaram um importante esforço institucional para oferecer condições adequadas à realização das eleições.

Neste contexto, os brasileiros elegeram, em primeiro turno, 5.510 prefeitos e 57.919 vereadores. No segundo turno, 26.610.978 de eleitores voltaram às urnas, o que representou uma participação de 70,5% dos cidadãos habilitados. A abstenção nesta ocasião chegou a 29,47%, com aumento em relação a processos anteriores.

Os gráficos a seguir mostram a participação e a abstenção nos dois turnos.

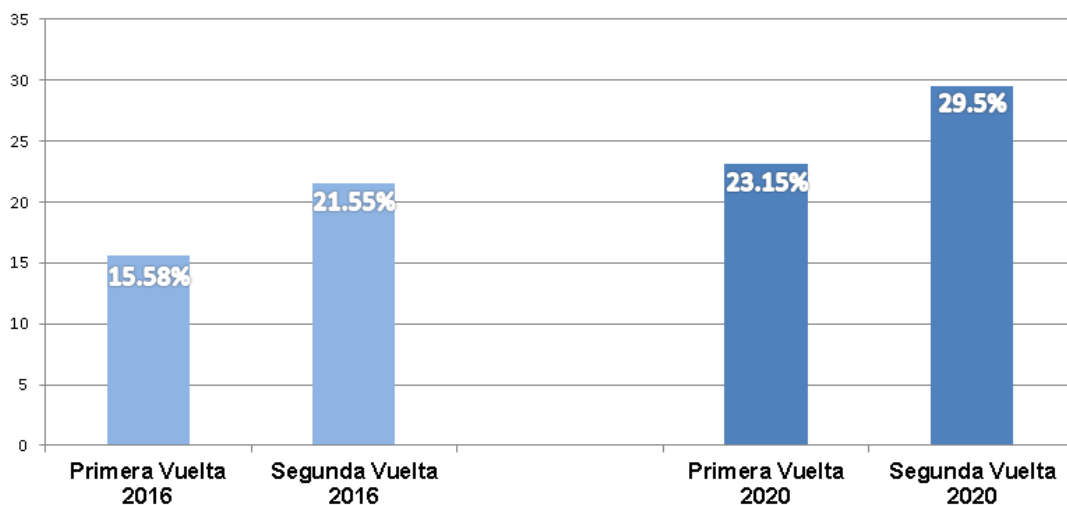


**Participação Eleitoral:** Comparecimento de eleitores habilitados no primeiro e no segundo turnos



Fonte: Elaboração própria com informações do Tribunal Superior Eleitoral

**Abstenção:** A abstenção ficou em 23,15% no primeiro turno e 29,5% no segundo turno, com um aumento em relação às eleições municipais de 2016.



Fonte: Elaboração própria com informações do Tribunal Superior Eleitoral

Com relação à inclusão política das mulheres, o número de prefeitas eleitas passou de 11,57% em 2016 para 12% em 2020. Apesar do leve aumento, o número ainda está muito abaixo da média regional. Quanto à participação de pessoas afrodescendentes, houve um aumento nas candidaturas – número que superou pela primeira vez o de candidatos autodeclarados brancos – e 32% delas saíram vencedoras para prefeituras. Com relação aos candidatos de povos indígenas, foram eleitos oito prefeitos, número superior aos dois eleitos em 2016. Apesar do aumento, os números demonstram que a sub-representação dessas populações continua sendo um desafio para a política e que se devem multiplicar os esforços para a criação de melhores condições e mais mecanismos de participação, com o objetivo de que exista maior representatividade nos espaços de poder.

Em 6 e 20 de dezembro de 2020, foram levadas a cabo as eleições em Macapá, no Amapá, adiadas por falta de condições de segurança pela queda da energia elétrica. Nessa eleição, mais de 290 mil

pessoas estavam habilitadas para comparecer aos centros de votação em que foram eleitos o prefeito, o vice-prefeito e 23 vereadores municipais. A Missão, que continuou observando essa eleição à distância, manifesta a sua satisfação pelas dificuldades superadas e pela realização das eleições em um ambiente pacífico. Em Macapá, no primeiro turno, a participação foi de 74,19% dos eleitores habilitados e no segundo turno, de 66,01%.

Além disso, estabeleceu-se um calendário que inclui a realização de eleições suplementares em 48 municípios<sup>44</sup> entre 11 de abril e 7 de novembro de 2021<sup>45</sup>. O Código Eleitoral Brasileiro prevê a realização de eleições suplementares<sup>46</sup> no caso de decisões judiciais que determinem a perda de mandato de candidatos eleitos para cargos majoritários. Devido à persistência da pandemia, o TSE determinou a implementação das medidas sanitárias previstas nas eleições realizadas em novembro de 2020, em conformidade com o Plano de Segurança Sanitária aprovado pelo Tribunal<sup>47</sup>.

## **5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A Missão felicita o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) por seu compromisso e liderança na adoção de medidas para proteger, por um lado, os direitos políticos de votar e ser votado e, por outro, os direitos à vida e à saúde dos cidadãos. Além disso, cumprimenta os funcionários eleitorais que superaram os desafios na organização de uma eleição complexa devido às dimensões do eleitorado e ao contexto de saúde global. Além disso, felicita os prefeitos e os vereadores eleitos no primeiro e no segundo turnos eleitorais.

A MOE reconhece, em especial, o compromisso de mais de um milhão e meio de pessoas – muitas delas voluntárias – que atuaram como mesários, e cumprimenta a vontade das brasileiras e brasileiros que exerceram o direito ao sufrágio de forma massiva.

Com a finalidade de continuar colaborando para a melhoria do sistema eleitoral brasileiro, a Missão de Observação Eleitoral da OEA apresenta a seguir as suas principais conclusões e recomendações do processo eleitoral de 2020:

### **ORGANIZAÇÃO ELEITORAL**

#### Eleições em pandemia

Por meio da emenda constitucional nº 107, o Congresso do Brasil alterou o seu calendário eleitoral com o objetivo de realizar as eleições municipais e diminuir os riscos de contágio de COVID-19. Essa medida teve amplo apoio das diversas forças políticas e da sociedade brasileira.

Além disso, a Justiça Eleitoral implementou um regime extraordinário de trabalho que permitiu proporcionar serviços eleitorais à cidadania no contexto de pandemia, garantindo a manutenção dos serviços jurisdicionais e administrativos essenciais para a realização das eleições.

A Missão reconhece a liderança do Tribunal Superior Eleitoral na Consultoria Sanitária para a Segurança do Processo Eleitoral de 2020, e cumprimenta a inclusão de instituições de ciência e saúde, que aportaram contribuições fundamentais para a tomada de decisões sobre as eleições. A

---

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

45. Calendário de eleições suplementares. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-suplementares/calendarios/calendario-das-eleicoes-suplementares-2021>. Acesso em 26/10/2021.

46. Código Eleitoral Brasileiro, artigo 224, §3.

47. Portaria TSE nº 875/2020, artigo 2º.

partir das conclusões da Consultoria Sanitária, o TSE desenhou o Plano de Segurança Sanitária, que estabeleceu medidas para preservar a saúde dos eleitores no processo de votação.

Algumas das medidas adotadas foram as seguintes:

- Ampliação do horário de votação (das 7h00 às 17h00) e estabelecimento de horário preferencial para idosos (das 7h00 às 10h00);
- Uso obrigatório de máscaras e higienização das mãos com a aplicação de álcool em gel;
- Sinalização para o trânsito de pessoas nos centros de votação por meio de adesivos no piso;
- Sugestão de portar caneta pessoal para assinar o caderno de eleitores;
- Convocação apenas de cidadãos fora da idade de risco para trabalhar nas seções eleitorais;
- Prioridade à capacitação virtual dos mesários;
- Estabelecimento de medidas de proteção pessoal (uso de máscaras e protetores de rosto) e de distanciamento de mesários no dia da eleição;
- Isenção do uso da identificação biométrica, com o objetivo de reduzir o tempo de espera dos eleitores e o contato físico com superfícies;
- Estabelecimento de um fluxo específico de votação padronizado a nível nacional;
- Adaptação de ferramentas digitais para permitir aos eleitores justificarem a sua ausência sem precisar se apresentar ao local de votação.

Somado a isso, por meio de doações de materiais e serviços, empresas e associações do setor privado forneceram à autoridade eleitoral, gratuitamente, máscaras e protetores faciais de acrílico, canetas, álcool e adesivos para marcar os espaços de distância social. Esse tipo de parceria é muito positiva para a democracia e uma opção a ser considerada por outros países da região.

A Missão destaca que muitas das medidas tomadas pelo TSE levaram em conta as considerações do guia da OEA para a realização de eleições em tempos de pandemia.

#### Registro eleitoral

No Brasil, o voto é obrigatório para os cidadãos entre 18 e 70 anos. O alistamento eleitoral é permanente e cabe ao cidadão dirigir-se à sua zona eleitoral para registrar-se. Além disso, o Projeto de Identificação Biométrica da Justiça Eleitoral tem como objetivo alcançar, em 2022, 100% de identificação biométrica<sup>48</sup>, por meio da coleta dos dados pessoais (impressões digitais, fotografia e assinatura digital), método que oferece maior segurança no momento da verificação da identidade única do eleitor.

Em paralelo com o processo de alistamento eleitoral contínuo, a Justiça Eleitoral leva a cabo revisões excepcionais do cadastro. Nessas situações, o eleitor é convocado ao centro de alistamento para atualizar o seu registro. Se alguém não se apresentar na data prevista pelo calendário da Justiça Eleitoral, o seu título é cancelado, o que o impossibilita de votar nas eleições, enquanto não regularize a sua situação.

A Missão tomou conhecimento de que, para as eleições de 2020, o TSE suspendeu a punição do cancelamento de registro dos cidadãos que não compareceram nos dias de revisão ou coleta de dados biométricos, devido ao contexto de pandemia. Portanto, para essas eleições municipais, a coleta e a atualização de dados biométricos foi adiada até o final do regime extraordinário de trabalho devido à pandemia.

---

48. Segundo informações fornecidas pelo TSE, atualmente o projeto de identificação biométrica chega aos 80%.

A MOE/OEA saúda essas medidas tomadas pelas autoridades brasileiras, que priorizaram o exercício do voto dos cidadãos.

A Missão recomenda:

- Prosseguir com a alternativa oferecida aos cidadãos pela autoridade eleitoral de fazer o registro eleitoral por meios virtuais.
- Retomar, quando possível, as fases previstas no projeto de biometrização nacional.
- Desenvolver uma campanha para informar as pessoas que não puderem atualizar o seu registro devido à pandemia sobre os procedimentos que deverão seguir para atualizar os seus dados em tempo suficiente para futuras eleições.
- Redobrar, nas diversas regiões, os esforços para informar os eleitores sobre a obrigação de atualizar o registro e, quando necessário, facilitar o seu transporte para os centros de registro, como recomendou a MOE/OEA de 2018.

#### Integração das seções eleitorais e capacitação de mesários

Para conformar as 400.257 seções eleitorais, os TREs recrutaram mais de um milhão e meio de mesários, dos quais 43% foram voluntários, e 67% mulheres.

As capacitações ministradas pelos TREs foram em grande parte virtual, por meio do Portal de Educação à Distância do TSE (<https://educacao.tse.jus.br/>) e do aplicativo *Mesários*, que, até 13 de novembro, haviam capacitado 154.489 mesários (69%). Nos casos em que os mesários não dispunham de conectividade, alguns TREs realizaram capacitações presenciais.

A MOE observou que o conteúdo era didático e permitia avaliar o conhecimento dos usuários. As duas modalidades concederam um certificado de treinamento, que oferece benefícios definidos por lei, como o abono de dois dias de trabalho. A Missão destaca a criação de ferramentas inovadoras para a capacitação de mais de 79% dos mesários em um contexto sanitário inédito.

Além disso, a MOE reconhece o trabalho das pessoas envolvidas na constituição das seções eleitorais e, em especial, o compromisso cívico dos que se ofereceram voluntariamente para essa importante função, apesar do contexto desafiador da pandemia. No entanto, a Missão teve conhecimento de que, a poucos dias da eleição, alguns cartórios eleitorais precisaram fazer chamadas telefônicas para reconfirmar a presença dos mesários no dia da eleição.

Por isso, a Missão recomenda:

- Recrutar um número maior de mesários de contingência. A porcentagem adicional poderia ser determinada analisando-se as zonas em que o absenteísmo é maior.
- Reforçar campanhas para que os mesários contatem seus cartórios eleitorais para solicitação de dispensa com antecedência maior. Dessa maneira, seria possível ter uma estimativa mais precisa dos funcionários necessários, para assegurar a instalação de todas as seções no dia de eleição.

#### Justificativa de ausência

No primeiro turno (15 de novembro), a Missão teve conhecimento de que, na maioria das seções eleitorais observadas em São Paulo, não foi permitido aos eleitores justificarem a ausência nas seções eleitorais. A MOE/OEA identificou que, em muitas ocasiões, os mesários informavam que o pedido só podia ser feito via aplicativo *e-Título* – que apresentou instabilidade em seu funcionamento – ou, alternativamente, que os eleitores deveriam apresentar-se aos cartórios eleitorais depois da eleição. Essas indicações observadas não correspondiam às disposições da

Justiça Eleitoral, que previam a realização do pedido nas mesas de votação. A Missão observou que, no segundo turno eleitoral, em alguns casos, o pedido foi feito sem o documento Requerimento de Justificativa Eleitoral (RJE), dado que, conforme os mesários informavam, não tinha sido incluído no pacote do material eleitoral.

Como no Brasil o voto é obrigatório e o não comparecimento acarreta multas ou procedimentos adicionais ao eleitor, a MOE/OEA recomenda:

- Melhorar a comunicação e capacitação de todos os mesários no que diz respeito a ações importantes como a justificativa por não votar.
- Estabelecer controles adicionais no processo de montagem dos pacotes de material não sensível, a fim de garantir os documentos necessários nas mesas de votação.

### Voto manual

O voto manual só é utilizado em circunstâncias de força maior. Reflexo disso, nestas eleições municipais, contando-se o primeiro e o segundo turno, apenas uma seção eleitoral usou essa modalidade de votação. Não obstante, a Missão sugere a incorporação de melhorias nas cédulas de votação e na ata de resultados.

Sobre as cédulas de votação, recomenda-se:

- Estabelecer campos específicos na ata para a contagem de votos no caso de ser preciso recorrer à modalidade manual. Em vez de um espaço descritivo, cada ata deve ter um espaço que reflita claramente o número de cédulas utilizadas, anuladas e não utilizadas. Os mesários só utilizarão esse campo da ata quando utilizarem a modalidade manual.

### Sistematização da distribuição do material eleitoral

No Brasil, existem 2.625 zonas eleitorais. Conforme foi informado à Missão, os procedimentos logísticos podem variar de acordo com a região. Não obstante, segundo o observado, a Missão considera que existe uma oportunidade de melhoria no rastreamento das urnas e na sistematização das informações, o que permitirá que cada órgão competente avance na sua distribuição no país. A Missão recomenda:

- Desenvolver um sistema de gestão que permita que os cartórios eleitorais sistematizem as informações da distribuição das urnas eletrônicas.
- Estabelecer, na medida do possível, procedimentos uniformes a nível nacional.
- Avaliar a incorporação de sistemas tecnológicos, como a identificação por radiofrequência (RFID), para o rastreamento das urnas em tempo real.

### Acessibilidade

A Justiça Eleitoral dispõe de um programa de acessibilidade que estabelece um conjunto de medidas para facilitar o exercício do voto. A Missão constatou numerosas iniciativas para melhorar a inclusão de pessoas com deficiência, mas observou que em muitos dos locais visitados em São Paulo, os eleitores precisavam subir até quatro andares para chegar à sua seção eleitoral. Apesar de que esses edifícios têm elevadores, nem todos estavam funcionando no dia da votação, de maneira que alguns eleitores confirmaram ter enfrentado dificuldades de mobilidade para chegar à sua seção.

Em vista disso, recomenda-se:

- Reforçar as medidas de inclusão, em particular as relacionadas com a infraestrutura física, para melhorar o acesso aos espaços de votação.

## **TECNOLOGIA ELEITORAL**

Estas eleições marcaram os 20 anos de implementação do voto eletrônico para 100% do eleitorado brasileiro. O sistema tecnológico de votação oferece resultados rápidos e seguros, levando-se em conta as dimensões continentais do país. Uma vez mais, o TSE demonstrou sua capacidade de logística e infraestrutura tecnológica por meio da preparação e instalação de 473.503 urnas eletrônicas em 94.325 locais de votação. Isso permitiu que mais de 147 milhões de eleitores pudessem exercer o direito do voto no domingo das eleições, e eleger, dentre as 556.033 candidaturas apresentadas<sup>49</sup>, os novos ocupantes dos 69.344 cargos em disputa.

A cada nova eleição, existe a necessidade operacional de reposição de cerca de 20% dos equipamentos eletrônicos. Os atrasos no processo de licitação para a compra de novas urnas impediram a aquisição e a substituição oportunas nesta eleição, mas isso não prejudicou a realização das eleições. O TSE conseguiu redistribuir os aparelhos disponíveis e garantir o voto eletrônico em todo o país.

Nesta eleição, foram agregados e/ou distribuídos eleitores de 83.408 seções eleitorais. Em termos do impacto no eleitorado, a transferência de local de votação temporal de ofício (TT de Ofício) significou a mudança de seção de 10.544.113 cidadãos votantes (7,12% do total do cadastro eleitoral de 2020).

A este respeito, a Missão recomenda:

- Que a autoridade eleitoral garanta, com tempo suficiente, as operações administrativas e logísticas para a aquisição de novas máquinas de votação, de acordo com o plano de reposição existente. Isso assegurará que o eleitorado vote na seção eleitoral que lhe foi previamente designada e evitará confusões logísticas para os eleitores.
- Nos casos em que se deva fazer trocas extraordinárias de seção eleitoral, a Missão recomenda o reforço dos mecanismos de comunicação com os eleitores cujas seções precisarem ser mudadas de ofício.

Além disso, a Missão reconhece o desenvolvimento de diversas plataformas tecnológicas que promovem a transparência, fomentam a participação e facilitam o acesso às informações oficiais da eleição. Entre elas, as plataformas: *e-Título*, mediante a qual a população tem acesso à versão digital do seu título de eleitor e a informações sobre a seção eleitoral e o local de votação; *Mesário*, destinada aos mesários, que oferece informações gerais sobre as atividades a serem realizadas antes e depois da eleição e aporta material multimídia de capacitação; *Boletim à mão*, para os cidadãos interessados em capturar o código QR que mostra o resultado da votação emitido por cada urna; *Resultados*, que informa gradualmente a totalização dos resultados a partir do encerramento das eleições; e *Pardal*, que permite que qualquer cidadão registre e envie denúncias eleitorais.

A este respeito, a Missão recomenda:

- Continuar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento desse tipo de ferramentas de vanguarda e gerar estratégias para ampliar o acesso a mais usuários.

---

49. [TSE. Estatísticas Eleitorais.](#)

- Fomentar espaços de formação e socialização dessas ferramentas para levar essa opção a pessoas de pouco conhecimento tecnológico.

#### Testes e auditorias informáticas do sistema eletrônico de votação

O calendário eleitoral prevê diversos mecanismos de testes e auditorias do sistema eletrônico de votação. Entre eles, está o *Teste Público de Segurança*, para o qual o TSE convida especialistas em tecnologia externos para testar as barreiras de proteção do sistema. Além disso, a autoridade eleitoral também desenhou um método empírico de comprovação do funcionamento das urnas – a votação paralela, que consiste na extração aleatória e teste de alguns dos equipamentos no dia da votação em cerimônia pública. Por meio desse processo, o público pode verificar o funcionamento e o resultado impresso da votação no boletim de urna.

Apesar de que esses procedimentos dão confiança e transparência ao processo, e considerando que as recomendações sobre a ampliação no Teste Público de Segurança e na votação paralela feitas pelo relatório final da MOE/OEA 2018 foram implementadas, a Missão recomenda:

- Dar maior divulgação às atividades realizadas na etapa da auditoria do dia das eleições (votação paralela) como ferramenta valiosa para oferecer garantias à população.
- Assegurar a presença dos partidos políticos, até agora escassa, nas diversas instâncias de auditoria e fiscalização das urnas. O sistema eleitoral se beneficiaria com a abertura de espaços de diálogo em que as autoridades e os representantes partidários trabalhem em conjunto para fortalecer as medidas que podem aumentar a confiança de todos os atores.
- Continuar com a ampliação do tamanho e o alcance das demonstrações que fazem parte do *Teste Público de Segurança* e do Teste de Integridade (votação paralela).

#### Totalização e transmissão de resultados

No primeiro turno das eleições de 2020, a Missão observou um atraso de aproximadamente duas horas e meia no processo de totalização de votos. No entanto, ele caminhou sem interrupção e às 22h00, quase 90% dos resultados oficiais tinham sido divulgados. Por volta das 23h00, os dados divulgados chegaram a 96%.

Considerando-se outras experiências na região, a divulgação dos resultados definitivos foi rápida. O Brasil tem atualmente o sistema mais veloz de apuração dos resultados oficiais na região. Os cidadãos puderam acompanhar por meio do site do TSE, do aplicativo *Resultados* e dos meios de comunicação, que deram ampla cobertura ao processo eleitoral.

Esta foi a primeira vez que a totalização foi centralizada a nível nacional. Segundo informações do TSE, a falha técnica ocorreu em um processador que calculava a totalização no centro do TSE, o qual precisou ser reparado<sup>50</sup>. O TSE informou que os equipamentos que executaram essa tarefa foram comprados em março e entregues em agosto de 2020, não sendo possível, devido à pandemia, tê-los antes, como previsto. O atraso impossibilitou a realização de todos os testes programados (dos cinco planejados, só dois puderam ser feitos)<sup>51</sup>. No segundo turno eleitoral, o TSE e sua equipe

---

50. Conferência de imprensa, TSE, Ministro Presidente Luís R. Barroso. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=5QHlD4EaPE>.

51. Informação de imprensa: Agência Brasil. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/eleicoes-2020/noticia/2020-11/tse-diz-nao-deve-ocorrer-atraso-nos-resultados-do-segundo-turno>.

informática superaram esses desafios e a divulgação dos resultados eleitorais se desenrolou sem inconvenientes.

A este respeito, a Missão recomenda:

- Considerar-se a realização de testes de fundo, cuja avaliação seja conhecida com maior antecedência e permita diagnosticar possíveis cenários. Isso implica testes de todos os componentes informáticos antes da eleição, inclusive com simulações que permitam a verificação do seu funcionamento em escala.
- No caso da implementação de qualquer estratégia tecnológica nova, recomenda-se a presença de técnicos em informática de diversas instituições públicas e partidos políticos em todas as instâncias de prova e avaliação, a fim de que todas as partes sejam devidamente informadas e sanem as suas dúvidas antes do dia da eleição.

#### Infraestrutura cibernética

A Missão observou que alguns serviços digitais oferecidos pelo TSE, como o aplicativo *e-Título*, apresentaram instabilidade no seu funcionamento no primeiro turno. Isso prejudicou o acesso à informação sobre onde o eleitor deveria votar e onde os que estavam fora de seu domicílio eleitoral poderiam justificar sua ausência.

Por outro lado, no dia das eleições, o site do Tribunal foi bombardeado por ataques informáticos que tentaram derrubar o seu funcionamento. A Secretaria de Tecnologia do TSE identificou 486.000 conexões por segundo para impactar as eleições<sup>52</sup>, que não tiveram êxito nem afetaram os resultados das eleições. O TSE mostrou a sua capacidade de resposta com o uso de instrumentos tecnológicos para enfrentar esses ataques, evitando perda da confiabilidade e da integridade do sistema de votação.

Apesar disso, a Missão recomenda:

- Continuar o desenvolvimento de mecanismos de blindagem digital das suas plataformas e buscar métodos de recuperação imediata em caso de ataques ou saturação do sistema.
- Fomentar medidas de proteção para minimizar as vulnerabilidades e robustecer os planos de mitigação da infraestrutura informática.

### **JUSTIÇA ELEITORAL**

#### Unificação da legislação eleitoral

A Missão observou que as leis que regem o processo eleitoral brasileiro estão em diversos corpos normativos, entre os quais a Constituição brasileira, o Código Eleitoral, a Lei das Eleições, a Lei dos Partidos Políticos e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. A MOE/OEA teve conhecimento de que o TSE criou o grupo de trabalho Projeto de Estudos para Sistematização das Normas Eleitorais, com o objetivo de unificar a legislação eleitoral.

A esse respeito, a Missão reconhece como positiva a iniciativa da autoridade eleitoral de constituir esse grupo de trabalho, que permitirá, entre outras ações, unificar a estrutura jurídica que regula as eleições.

Sobre isso, a Missão recomenda:

---

52. Informação de imprensa do TSE. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/tentativas-de-ataques-de-hackers-ao-sistema-do-tse-nao-afetaram-resultados-das-eleicoes-afirma-barroso>.



- Continuar as atividades do grupo de trabalho para melhorar a sistematização e unificação das normas eleitorais aplicáveis. Esta medida organiza e facilita o acesso dos atores que participam do pleito às normas vigentes.

#### Registro de candidaturas

As eleições de 2020 tiveram o maior número de registro de candidaturas da história brasileira: 557.362 pedidos de registro, 39.050 deles para prefeituras e vice-prefeituras e 518.312 para câmaras municipais.

A MOE observou que, na data do primeiro turno eleitoral, ainda existiam cerca de 13 mil candidaturas sujeitas à decisão final da autoridade eleitoral. Além disso, nas eleições de 15 de novembro, mais de 100 candidatas e candidatos foram eleitos e alguns deles disputaram o segundo turno eleitoral em condição de *sub judice*.<sup>53</sup>

A respeito, as autoridades eleitorais informaram à Missão que estão trabalhando em duas propostas para serem apresentadas ao Congresso Nacional:

1. Promover um pré-registro de candidaturas no ano eleitoral para que disponham de mais tempo para a análise dos requisitos de elegibilidade;
2. Antecipar o período do registro de candidaturas sem modificar o tempo de campanha eleitoral.

Em atenção ao observado, a OEA apoia e recomenda a promoção de uma discussão plural sobre esse tema, entendendo que qualquer das alternativas melhoraria o estado atual, ao fortalecer a segurança jurídica do regime de candidaturas.

#### **VIOLÊNCIA**

A Missão recebeu preocupação a respeito do clima de violência política, em geral contra pré-candidatos(as) e candidatos(as), em particular, contra mulheres e seus familiares. Verificou-se um aumento no discurso agressivo e discriminatório nas campanhas eleitorais, especialmente por meio do uso da violência física e digital.

Entre o primeiro e o segundo turnos, e diante da falta de informações sobre violência político-eleitoral, a Assessoria Especial de Segurança e Inteligência do Tribunal Superior Eleitoral consolidou dados que mostraram um aumento dos delitos violentos contra candidatos e pré-candidatos nas eleições de 2020. Esses dados, que levaram em conta informações fornecidas por diversas instituições públicas, revelam que, entre janeiro e novembro do ano eleitoral, foram registrados 99 casos de tentativa ou de homicídios consumados, além de 263 registros de ameaças e danos físicos contra candidatos<sup>54</sup>.

Essas informações refletem a necessidade da criação de um registro que proporcione dados mais precisos. Além disso, existe preocupação com o ambiente de medo e intimidação que limita o envolvimento dos eleitores e dos candidatos na política. Por outro lado, a MOE/OEA recebeu informações sobre a presença e a influência de milícias e observa com preocupação que grupos associados ao crime se envolvam no processo eleitoral em algumas regiões do país.

Com o objetivo de combater esse problema, a Missão recomenda:

---

53. [Lei das Eleições](#), artigo 16-A.

54. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contracandidatos-em-2020>. Acesso em 31/01/2021.

- Revisar e avançar o campo de ações jurídicas imediatas para proteger a vida e a integridade de mulheres candidatas e outros grupos vulneráveis.
- Legislar para prevenir, punir e erradicar a violência relacionada com a participação política.
- Investigar os crimes e fazer justiça diante dos assassinatos e atos de violência que prejudicam o exercício das liberdades democráticas.
- Gerar condições para a proteção dos eleitores e dos candidatos alvos dessas ameaças.
- Criar um registro de violência política, verbal e física, que permita documentar e identificar as causas, bem como reportar e atender oportunamente esses episódios.

## **DESINFORMAÇÃO**

A MOE/OEA cumprimenta os esforços do TSE, que envolveram diversos atores, incluindo meios de comunicação, instituições governamentais, organizações políticas, jornalistas e agências de verificação de notícias, plataformas digitais, empresas de telecomunicações e a sociedade civil. Além disso, felicita a abertura, os esforços de diálogo permanente e a atuação do Tribunal que implementou medidas de curto, médio e longo prazos e conseguiu ampliar o alcance de notícias verificadas e conscientizar a sociedade.

As ações promovidas pela autoridade eleitoral foram fundamentais para minimizar o impacto da circulação de notícias falsas e disponibilizar para a sociedade instrumentos inovadores de desestímulo dessa prática, promovendo o voto informado e consciente. No entanto, ainda persiste a preocupação de diversos atores sobre a circulação de notícias falsas e ataques massivos em diversas plataformas.

A esse respeito, a Missão recomenda:

- Avaliar os impactos das medidas tomadas nas eleições municipais 2020, a fim de que sirvam de base para futuras estratégias no combate à desinformação.
- Continuar fortalecendo as parcerias e ações com diversos setores da sociedade e empresas de comunicação em matéria do uso de plataformas digitais em eleições. Em particular, continuar desenvolvendo mecanismos conjuntos de resposta a ataques infundados ao sistema eleitoral e à sua institucionalidade.

## **FINANCIAMENTO POLÍTICO-ELEITORAL**

A legislação brasileira estabelece um sistema de financiamento misto, que combina recursos de origem pública e privada. O financiamento público se rege por dois mecanismos diversos: o Fundo Partidário<sup>55</sup> e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>56</sup>. O primeiro é entregue aos partidos todos os anos e destina-se a custear as despesas de funcionamento das organizações políticas. O FEFC, por outro lado, é entregue em anos de eleição e só pode ser utilizado para despesas relacionadas ao processo eleitoral. Como foi criado em 2017, estas foram as primeiras eleições municipais em que o FEFC foi utilizado. Além do financiamento direto, a legislação também assegura aos partidos acesso à propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão<sup>57</sup>.

---

55. [Lei dos Partidos Políticos](#), artigo 38.

56. [Lei nº 13.487/2017](#).

57. [Lei das Eleições](#), artigo 44.

Cabe mencionar que, complementarmente ao financiamento público, a legislação vigente permite o financiamento privado, mas proíbe, desde 2015, as doações de empresas<sup>58</sup>. Assim, as candidaturas podem custear suas despesas com contribuições de pessoas físicas ou recursos próprios. Destaque-se que, em concordância com o recomendado pela MOE/OEA em 2018, estabeleceu-se um teto para o autofinanciamento equivalente a 10% do limite total de despesas fixado para as campanhas<sup>59</sup>, medida que fortalece a equidade da disputa.

A Missão ressalta que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) têm procurado garantir o acesso a financiamento a grupos historicamente desfavorecidos. Por resolução dos tribunais, desde 2017, os partidos estão obrigados a destinar pelo menos 30% dos recursos públicos das campanhas a mulheres candidatas<sup>60</sup>. O mesmo percentual aplica-se à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita.

#### Acesso aos fundos públicos de campanha

Apesar das distintas modalidades de financiamento eleitoral, da mesma forma que no processo eleitoral de 2018, a maioria dos atores entrevistados pela Missão concordaram que os partidos tenderam a concentrar recursos em poucas candidaturas – as mais promissoras – razão pela qual muitas candidaturas não receberam financiamento público. As prestações de contas de campanhas publicadas pelo TSE revelam que a maioria das candidaturas não se beneficiou com esses fundos.

Levando-se isso em conta, a Missão sugere:

- Explorar mecanismos que favoreçam a divisão mais equitativa do financiamento público no interior dos partidos políticos.

#### Implementação de cota para a população afro-brasileira

Para estas eleições municipais, estabeleceu-se pela primeira vez uma cota para pessoas afrodescendentes na divisão dos recursos do financiamento público. Em agosto de 2020, o TSE estabeleceu que cada partido deveria distribuir os fundos públicos para o financiamento de campanha<sup>61</sup> e os espaços gratuitos na propaganda em rádio e televisão de forma proporcional à quantidade de candidaturas de pessoas afro-brasileiras registradas<sup>62</sup>. Embora o tribunal eleitoral tenha previsto que a cota só seria aplicada em 2022, em resposta a uma demanda, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a medida valeria já para as eleições de 2020<sup>63</sup>.

A MOE/OEA celebra a decisão das autoridades e destaca novamente o seu compromisso com uma democracia mais inclusiva e representativa do eleitorado do país. Adverte, porém, que, como a cota foi introduzida com pouca antecipação em relação à eleição, a sua aplicação não foi regulamentada, e nem existe punição específica para o seu descumprimento.

Por isso, a Missão recomenda:

---

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

59. [Lei das Eleições](#), artigo 23.

60. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617. Tribunal Superior Eleitoral, [Resolução nº 23.575](#), artigo 1.

61. Esta cota se aplica tanto aos fundos correspondentes ao FEFC como aos recursos do Fundo Partidário destinados às campanhas.

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

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

- Regularizar a aplicação dessa nova medida, de forma a estabelecer diretrizes específicas de aplicação e mecanismos de controle e fiscalização, bem como punições efetivas para os que a descumprirem.

#### Prestação de contas

A Justiça Eleitoral conta com um aplicativo denominado *Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE)*, por meio do qual os partidos devem informar sobre qualquer recurso recebido no prazo máximo de 72 horas após a operação<sup>64</sup>. Além disso, são obrigados a 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<sup>65</sup>. Para as eleições de 2020, o prazo final foi 15 de dezembro.

A MOE/OEA destaca que as informações prestadas pelos partidos são publicadas em um site de fácil acesso ([divulgacandcontas.tse.jus.br](http://divulgacandcontas.tse.jus.br)), o que favorece o voto informado e o controle das contas por parte da sociedade, imprensa e organizações da sociedade civil. Destaca ainda que, tal como em 2018, a utilização desse tipo de ferramentas representa um pilar importante para o controle social e a transparência em processos eleitorais.

Além disso, a Missão observa positivamente que – como recomendado pela MOE/OEA em 2018 – o quadro de pessoal da Unidade de Fiscalização do TSE foi aumentado. Adverte, porém, que o modelo de prestação e revisão de contas apresenta importantes dificuldades e ineficiências. Essa situação se deve ao fato de que os recursos humanos para a sua fiscalização ainda são insuficientes, considerando-se o volume de trabalho. Isso explica, em parte, as demoras no julgamento das contas de processos eleitorais anteriores<sup>66</sup>.

Além disso, o sistema informático de prestação de contas (SPCE) foi desenhado para incorporar um módulo que analisa automaticamente as informações prestadas pelos partidos e detecta inconsistências ou possíveis irregularidades. No entanto, no contexto das eleições de 2020, a MOE/OEA observou que, a uma semana do primeiro turno, a Justiça Eleitoral não havia concluído o desenvolvimento desse módulo, o que impactou na capacidade de fiscalização das contas informadas no transcurso da campanha.

Em atenção ao observado, a Missão recomenda:

- Aumentar os recursos humanos das diversas instâncias da Justiça Eleitoral que intervêm na fiscalização das contas partidárias.
- Investir mais no desenvolvimento e na atualização das ferramentas tecnológicas utilizadas na análise dos relatórios financeiros dos partidos e das candidaturas, e planejar a disponibilidade desses instrumentos com antecedência suficiente ao dia da eleição.
- Melhorar os controles e definir um regime de sanções sobre as despesas realizadas no momento da fiscalização dos fundos de campanha e partidários.
- Melhorar o sistema de análise dos relatórios financeiros dos partidos e das candidaturas, a fim de identificar e evitar candidaturas destinadas a lucro.

---

64. [Resolução TSE nº 23.607](#), artigo 47.

65. *Ibidem*.

66. A Missão foi informada de que, naquela data, ainda não tinham sido concluídos a revisão e o julgamento das contas correspondentes ao ano de 2018.

## **PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES**

Em 2018, o Brasil implementou, por meio de uma decisão do Supremo Tribunal Federal e de uma resolução do TSE<sup>67</sup>, a obrigação de destinar pelo menos 30% dos recursos públicos de campanha e tempo na propaganda eleitoral gratuita às mulheres. No entanto, elas continuam enfrentando inúmeras dificuldades ao se lançarem como candidatas e buscarem acesso aos órgãos de representação popular. Apesar da cota, a norma não estabelece critérios claros para a divisão equitativa dos recursos, como percentuais específicos para a distribuição do financiamento nos diversos níveis territoriais, de acordo com o cargo eletivo. A divisão dos fundos fica à critério dos partidos políticos, que utilizam diversas estratégias para desvirtuar a norma. Entre as práticas mais comuns, estão a concentração de recursos em poucas mulheres ou apenas em candidatas a vice-prefeita ou vereadora. Além disso, a Missão tomou nota de que, embora os partidos cumpram a cota de 30%, alguns o fazem só para atender ao aspecto formal da norma sem a intenção de competir no pleito.

Dessa maneira, embora sejam maioria no cadastro eleitoral brasileiro, representando 52,5% do eleitorado habilitado a votar<sup>68</sup>, as mulheres somaram apenas 13% das candidaturas para prefeituras e 33% para câmaras municipais<sup>69</sup>. Seguindo a mesma tendência, os resultados eleitorais também ilustram as disparidades de gênero no acesso aos espaços de tomada de decisão. No primeiro turno das eleições municipais, só 15,75% do total dos eleitos foram mulheres – 12,04% prefeitas, 16,39% vice-prefeitas e 16% vereadoras.

A Missão observou que o TSE trabalhou em diversas frentes para reverter essa situação. Seguindo a recomendação da MOE/OEA em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral instituiu a Comissão sobre Gestão de Políticas de Gênero (TSE Mulheres), que busca promover a participação de mulheres na política e nos quadros da própria Justiça Eleitoral. A Missão felicita a implementação desse esforço, que evidencia o importante compromisso do Tribunal Superior Eleitoral com o tema.

No âmbito das eleições de 2020, o TSE Mulheres, em coordenação com os Tribunais Regionais Eleitorais, organizou workshops para candidatas, reuniu-se com organizações da sociedade civil e promoveu diversas campanhas para conscientizar a cidadania sobre a importância do equilíbrio de gênero no pleito. A MOE/OEA também felicita as organizações da sociedade civil brasileiras, que fazem um trabalho fundamental para a promoção de lideranças femininas, capacitando candidatas e mapeando atos de violência contra mulheres em todo o país.

A Missão também tomou nota de mecanismos desenvolvidos ou fortalecidos por mulheres e grupos tradicionalmente excluídos da política, que buscam uma participação mais equilibrada na disputa eleitoral. É o caso das candidaturas coletivas, grupos de pessoas que possuem interesses e agendas comuns e se candidatam juntas pela mesma cadeira. Essa modalidade ainda não está regulamentada pelo TSE, de maneira que só uma pessoa pode registrar seu nome e ter poder de discurso e voto. No entanto, a ausência de regulamentação não impediu o crescimento dessa prática nos últimos anos. Essa forma de candidatura permite que candidatos combinem seus recursos eleitorais em uma única

---

67. Decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617 e Resolução TSE nº 23.575/2018.

68. Segundo dados da sessão de estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral, as mulheres representam 52,5% do eleitorado. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 23/03/2021.

69. TSE, Estatísticas Eleitorais. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 23/03/2021.

aspiração, para torná-la mais competitiva e ampliar o alcance da campanha em diferentes localidades.

Com o objetivo de continuar promovendo um ambiente representativo e igualitário na política, a Missão recomenda:

- Estabelecer mecanismos que permitam que a cota de 30% se traduza em um limite mínimo de candidaturas de mulheres, e não em um teto máximo, como foi interpretado por diversos partidos políticos. Junto a isso, recomenda-se considerar a adoção de uma estrutura jurídica de maneira a avançar com a paridade política.
- Regular a distribuição e o uso dos recursos e das punições para os partidos políticos que descumprirem a norma ou realizarem manobras para evitar o seu cumprimento.
- Como os percentuais de mulheres eleitas são muito baixos em todos os níveis da eleição, sugere-se o estabelecimento de mecanismos para reduzir essa disparidade. No caso das eleições às prefeituras, recomenda-se estabelecer mecanismos de cota horizontal, ou seja, um percentual mínimo, por exemplo 30%, de candidaturas de mulheres em cada partido político.
- Fomentar mecanismos para promover a maior participação de mulheres na política, como as candidaturas coletivas. Este tipo de candidaturas, que nestas eleições teve um aumento importante, tem o potencial de ampliar o acesso de mulheres como candidatas.

#### **PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES**

Segundo informações divulgadas pelo TSE, nas eleições municipais de 2020, as candidaturas de indígenas totalizaram 2.111 casos. O número apresenta um aumento de 88,5% em relação às eleições de 2016, mas equivale a apenas 0,4% do total de candidaturas. Os dados refletem uma sub-representação acentuada das diversas populações indígenas, fato que se replica tanto nas candidaturas como no congresso e na composição dos órgãos eleitorais.

É importante ter em mente que o TSE divulgou um conjunto de boas práticas que buscam incluir a perspectiva indígena na organização do processo eleitoral. No entanto, a Missão observou que a sua implementação fica a critério dos TREs, o que pode gerar falta de uniformidade na execução.

Com relação às candidaturas de afrodescendentes, para estas eleições foram apresentadas 278.923 candidaturas, que representam 49,9% do total de pedidos de registro, superando pela primeira vez em número as candidaturas de pessoas autodeclaradas brancas.

Como se mencionou acima, a Missão teve conhecimento de que, com relação ao financiamento de candidaturas de pessoas afrodescendentes, o TSE estabeleceu que os partidos deveriam destinar-lhes recursos de campanha em função do número de candidatos registrados por cada partido<sup>70</sup>, regra implementada pela primeira vez em 2020. A MOE/OEA saúda essa medida e os esforços a favor de uma democracia mais representativa. Adverte, porém, que a sua aplicação ainda não foi regulamentada e que não existem mecanismos de controle e punição para o seu descumprimento.

Além disso, embora o TSE compile informações e emita estatísticas sobre a etnia dos eleitores e dos candidatos, o cadastro eleitoral não contempla a variável dos povos quilombolas, comunidades de afrodescendentes localizadas, em sua maioria, nas zonas rurais, cuja identidade remete a uma

---

70. Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000.

ancestralidade comum. A Missão também observou que o tribunal tampouco reúne informações sobre a origem étnica dos mesários.

Em atenção ao observado, tal como fez em 2018, a Missão recomenda:

- Definir um plano de trabalho que inclua a participação da autoridade eleitoral em todos os seus níveis territoriais, de sociedade civil, populações indígenas e afrodescendentes, para coordenar as ações contra a discriminação e a invisibilização estrutural, e fortalecer o exercício dos seus direitos políticos.
- Intensificar as medidas antidiscriminatórias e de inclusão de pessoas pertencentes aos povos indígenas e afrodescendentes no interior da estrutura da autoridade eleitoral em todos os seus níveis territoriais.
- Impulsionar a aprovação de medidas afirmativas ou de representação especial para assegurar a inclusão dos povos indígenas e dos afrodescendentes nos órgãos de representação popular.
- Incluir informações detalhadas por etnia ou raça sobre os respectivos percentuais de justificativa por não votar.
- Gerar mecanismos alternativos de inclusão de idiomas originários para promover o voto dos povos indígenas, especialmente daquelas comunidades que não podem fazê-lo em português.
- Definir com maior precisão as punições para os partidos que descumprirem a cota para distribuição dos recursos de financiamento público.
- Estudar, cuidadosamente, o impacto prático que essa medida teve para as candidaturas de pessoas afrodescendentes, a fim de se continuar explorando oportunidades de melhoria.
- Fortalecer as informações estatísticas dos órgãos eleitorais sobre a participação dos povos indígenas nos processos eletivos. Por exemplo, por meio dessas informações, pode-se conhecer qual percentual de pessoas indígenas participou das seções eleitorais, bem como a função que desempenharam, para a implementação de medidas inclusivas em eleições futuras.

## **6. AGRADECIMENTOS**

A Missão de Observação Eleitoral da OEA agradece o convite do Governo do Brasil para observar este processo eleitoral. Agradece também o apoio do Ministério das Relações Exteriores, a abertura e colaboração das autoridades eleitorais – do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) – e a hospitalidade e recepção do povo brasileiro e dos diferentes atores com que se reuniu, que tornaram possível o trabalho dos especialistas e observadores internacionais.

Além disso, a MOE agradece as contribuições financeiras dos governos do Canadá, Estados Unidos, França, Guatemala e República Dominicana, que tornaram possível a implementação desta Missão.

## II. RELATÓRIOS POR ÁREA

### A. ORGANIZAÇÃO ELEITORAL

#### 1. Introdução

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

O Brasil possui um dos sistemas de votação mais modernos da região, utilizando a urna eletrônica, instrumento que permite conhecer os resultados eleitorais com rapidez e segurança. Até as eleições de 1994, a votação era feita por cédulas de papel e a apuração era manual. Em 1996, a urna foi implementada nos municípios com mais de 200 mil eleitores e nas capitais do país, e a apuração também passou a ser eletrônica. Nas eleições de 2000, pela primeira vez, o Brasil inteiro votou por meio da urna eletrônica<sup>71</sup>.

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

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

#### 2. Marco Legal

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

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

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

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

---

<sup>71</sup> Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – Cartilha do Jovem Eleitor. Coordenadoria de Comunicação Social do TRE-SP. Disponível em: [https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos-ele2020/cartilha-do-jovem-eleitor/rybena\\_pdf?file=https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos-ele2020/cartilha-do-jovem-eleitor/at\\_download/file](https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos-ele2020/cartilha-do-jovem-eleitor/rybena_pdf?file=https://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos-ele2020/cartilha-do-jovem-eleitor/at_download/file) Acesso em: 08/03/2021.



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

### **3. Autoridades Eleitorais**

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

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

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

#### Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Com sede em Brasília, o TSE é composto por sete membros: três ministros do STF, dois ministros do STJ e dois advogados com notável saber jurídico indicados pelo STF e nomeados pelo presidente da República<sup>72</sup>.

Algumas de suas competências são: processar e julgar originariamente o registro e a cassação de registro de partidos políticos e de candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República; julgar recurso especial e recurso ordinário interpostos contra decisões dos Tribunais Regionais e requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que a solicitarem, também para garantir a votação e a apuração<sup>73</sup>.

Um dos Ministros do TSE desempenha a função de Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, cuja responsabilidade é fiscalizar a regularidade dos serviços eleitorais em todo o país<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Artigo 119 da Constituição da República Federativa do Brasil.

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

<sup>74</sup> Artigo 119 da Constituição da República Federativa do Brasil.

## Composição do Tribunal Superior Eleitoral<sup>75</sup>



**Luís Roberto Barroso**  
(Presidente)



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



**Alexandre de Moraes**



**Luis Felipe Salomão**  
(Corregedor)



**Mauro L. Campbell**



**Tarcisio Vieira**



**Sérgio Silveira**

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

### Tribunais Regionais Eleitorais (TREs)

Os TREs desempenham a autoridade eleitoral a nível dos estados da Federação. Estão distribuídos em todas as 26 capitais dos estados brasileiros e no Distrito Federal, e são responsáveis pela coordenação do processo eleitoral em âmbito estadual e distrital. Sua composição consiste em sete autoridades, sendo dois juízes e dois desembargadores do Tribunal de Justiça do respectivo estado; um juiz do Tribunal Regional Federal e dois advogados indicados pelo Tribunal de Justiça, nomeados pelo presidente da República<sup>76</sup>.

### Juízes Eleitorais

Os Juízes Eleitorais são Juízes de Direito de primeiro grau integrantes da Justiça Estadual ou do Distrito Federal<sup>77</sup>. Algumas de suas atribuições consistem em processar e julgar os crimes eleitorais e comuns, exceto o que for da competência originária do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais<sup>78</sup>.

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

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

<sup>76</sup> Artigo 120 da Constituição da República Federativa do Brasil.

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

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

### Juntas Eleitorais

São órgãos transitórios da Justiça Eleitoral compostos por um Juiz de Direito – o presidente da Junta Eleitoral – e dois a quatro cidadãos de notória idoneidade. Aos cidadãos compete, por exemplo, resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos de contagem e apuração de votos<sup>79</sup>. As Juntas Eleitorais são nomeadas pelo Tribunal Regional Eleitoral competente 60 dias antes das eleições.

### Ministério Público Eleitoral (MPE)

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

O Procurador-Geral Eleitoral é também o Procurador-Geral da República, e é a mais alta instância da hierarquia do Ministério Público. É escolhido dentre membros da carreira pelo Presidente da República<sup>80</sup> para mandatos de dois anos<sup>81</sup> e tem competência para atuar nas causas de jurisdição do TSE<sup>82</sup>. Em seguida, os Procuradores Regionais Eleitorais atuam nas ações que correm nos Tribunais Regionais Eleitorais correspondentes, enquanto os Promotores Eleitorais atuam na primeira instância da Justiça Eleitoral, junto às zonas eleitorais, no contexto das eleições municipais.

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

De forma a resguardar a imparcialidade da instituição, a lei que versa sobre suas competências determina que os membros dessa instituição não podem ter sido afiliados a partidos políticos nos dois anos anteriores ao processo decisório em curso<sup>83</sup>.

## **4. Divisão Eleitoral**

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

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

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

---

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

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

<sup>81</sup> Artigo 128 § 1º da Constituição da República.

<sup>82</sup> Artigo 77 da Lei Complementar nº 75/1993.

<sup>83</sup> Artigo 80 da Lei Complementar nº 75/1993.

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

## 5. Institucionalidade Eleitoral

A maioria dos atores entrevistados expressou à Missão seu respeito e reconhecimento pela institucionalidade, profissionalismo e capacidade técnica do Tribunal Superior Eleitoral e de seus Tribunais Regionais Eleitorais. Além disso, diferentes áreas (sociedade civil, academia, entre outras) reconheceram a abertura da autoridade eleitoral para levar em consideração a opinião de todos os atores que participam de um processo eleitoral. Um exemplo concreto é a Consulta Pública 1/2020, que buscou reunir informações sobre os impactos da pandemia Covid-19 sobre o calendário e o processo eleitoral em geral<sup>84</sup>.

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

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

## 6. Sistema Eleitoral

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

O voto é obrigatório para maiores de 18 anos e facultativo para: a) analfabetos, b) maiores de 70 anos, c) maiores de 16 anos e menores de 18 anos. Dessa forma, cidadãos maiores de 16 anos e menores de 18 anos que obtiveram seu título eleitoral não são obrigados a votar. A carta magna estabelece ainda que cidadãos estrangeiros residentes no Brasil e pessoas que servem durante o período de serviço militar obrigatório não são elegíveis para inscrever-se no registro eleitoral<sup>85</sup>.

Na eleição de 2020, 69.078 candidatos disputaram cargos em todo o Brasil: 5.568 Prefeitos(as), 5.568 Vice-Prefeitos(as) e 57.942 Vereadores. Os vereadores constituem as Câmaras Municipais, responsáveis pelo exercício do Poder Legislativo no âmbito municipal, e são eleitos através do voto proporcional em lista aberta. O número de vereadores é fixado de acordo com a quantidade de habitantes, variando de 9 representantes para municípios menores a 55 vereadores em cidades mais populosas<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Disponível em: [https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-relatorio-consulta-publica-plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-relatorio-consulta-publica-plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-relatorio-consulta-publica-plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-relatorio-consulta-publica-plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/at_download/file) Acesso em: 21/02/2021.

<sup>85</sup> Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>86</sup>Artigo 29, IV da Constituição da República Federativa do Brasil.

As condições de elegibilidade de candidaturas aplicáveis para as eleições de 2020, conforme exigido por lei, são as seguintes<sup>87</sup>:

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

#### Eleição Majoritária

Os Prefeitos(as) e Vice-Prefeitos(as) são eleitos por sistema majoritário, o que significa que devem alcançar a maioria absoluta de votos (50% + 1 do número total de votos válidos). Caso nenhum candidato alcance essa marca, nas cidades que contam com mais de 200.000 eleitores, um segundo turno é realizado observado o prazo de até 20 dias, no qual concorrem os dois candidatos mais votados. Elege-se aquele que obtiver a maioria dos votos válidos<sup>88</sup>.

#### Eleição Proporcional

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

- *Quociente Eleitoral*: soma de todos os votos válidos divididos pela quantidade de vagas em disputa na Câmara Municipal em questão.
- *Quociente Partidário*: número de votos válidos obtidos pelo partido dividido pelo quociente eleitoral obtido no cálculo anterior. O resultado dessa conta corresponde ao número de cadeiras ocupadas pelo partido<sup>89</sup>.

Em 2017, o Congresso Nacional brasileiro aprovou a Emenda Constitucional nº 97<sup>90</sup>, que extinguiu as coligações nas eleições proporcionais. A medida foi aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2020, de forma que os partidos não puderam fazer alianças para lançar candidatos juntos, como era feito anteriormente.

#### Realização de segundo turno

No caso das eleições municipais, a Constituição brasileira prevê que será celebrado segundo turno para Prefeitos nas cidades que contarem com mais de 200.000 eleitores<sup>91</sup>.

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

---

<sup>87</sup> Artigo 14 § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>88</sup> Artigos 28 e 77 da Constituição da República Federativa do Brasil.

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

<sup>90</sup> Emenda Constitucional 97/2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm) Acesso em: 23/01/2021.

<sup>91</sup> Artigos 29, II e 77 da Constituição Brasileira Federativa do Brasil.

## 7. Métodos de votação

### Urna Eletrônica

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



- *Preparativos:* Antes do início da votação, o mesário responsável imprime a zerésima<sup>92</sup>. A partir das 7h, o sistema está apto para receber os votos.
- *Documentos necessários:* O eleitor deve apresentar um documento oficial com foto.
- *Votação:* Depois de identificado, o eleitor é autorizado pelo mesário a ir até a cabina de votação, onde digita o número do candidato e verifica se o nome, foto e sigla do partido que aparecem na tela correspondem à sua escolha.
- *Ordem da votação na urna Eletrônica*
  1. Vereador(a) (5 dígitos)
  2. Prefeito(a) (2 dígitos)

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

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

### Votação por cédulas<sup>93</sup>:

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

- O eleitor receberá dos mesários as cédulas das eleições proporcional e majoritária abertas, rubricadas e numeradas<sup>94</sup>, e serão instruídos sobre como dobrá-las após a anotação do voto e a maneira de colocá-las na urna de lona;
- O eleitor se dirigirá à cabina de votação para realizar seu voto, indicando os números ou nomes dos candidatos, ou a sigla ou número do partido de sua preferência;
- Em seguida, o eleitor depositará as cédulas dobradas na urna de lona mostrando a parte rubricada ao mesário e aos fiscais dos partidos políticos e das coligações, para que verifiquem que as mesmas não foram substituídas<sup>95</sup>;
- Se o eleitor verificar que as cédulas estão rasuradas ou de alguma forma viciadas, ou se, por imprudência, negligência ou imperícia, inutilizar, estragar ou assinalar erradamente, poderá pedir outras ao mesário, restituindo-lhe as primeiras, que serão inutilizadas.<sup>96</sup>

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

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

<sup>94</sup> Art. 127, VI, do Código Eleitoral.

<sup>95</sup> Art. 146, XI, do Código Eleitoral.

<sup>96</sup> Art. 146, XIII, do Código Eleitoral.

## 8. Alistamento Eleitoral

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

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

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

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

O artigo 2º da Resolução TSE nº 23.088 de 2009 determina que o registro, transferência ou atualização no cadastro é definitivo quando o requerente se dirige presencialmente até a Justiça Eleitoral<sup>98</sup> ou até o consulado, no caso de cidadãos que vivem no exterior. Para o processo eleitoral de 2020, o cadastro foi fechado no dia 6 de maio, portanto, aproximadamente 7 semanas após a resolução que determinou a suspensão do trabalho presencial.

O TSE estabeleceu, então, de forma extraordinária para a eleição de 2020, que a obrigatoriedade do comparecimento dos cidadãos e a coleta de dados biométricos fossem adiadas até o fim da vigência do Plantão Extraordinário. Ou seja, as pessoas que realizaram procedimentos relacionados a seu registro puderam fazê-los de forma totalmente virtual. A Missão foi informada que essa medida permitiu que 826.004 brasileiras e brasileiros realizassem trâmites<sup>99</sup> relacionados ao alistamento entre os dias 1º de março e 6 de maio, quando a maioria dos cartórios estava fechada devido às restrições sanitárias<sup>100</sup>.

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

---

<sup>97</sup> Resolução TSE nº 23.088/2009.

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

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

<sup>100</sup> Informações fornecidas pelo TSE.

## 9. Eleições na Pandemia

### Funções da autoridade eleitoral

Em 19 de março de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu um Plantão Extraordinário no âmbito da Justiça Eleitoral, de forma a unificar o funcionamento dos serviços, garantir o acesso à justiça durante a pandemia e prevenir o contágio de coronavírus<sup>101</sup>. Isso implicou na suspensão do trabalho presencial de magistrados, funcionários e colaboradores nas unidades judiciárias, garantindo a manutenção de serviços jurídicos e administrativos essenciais, incluindo aqueles necessários à execução do processo eleitoral em cada TRE. Os responsáveis pelas atividades essenciais organizaram uma metodologia para a prestação desses serviços, utilizando principalmente a modalidade de trabalho remoto e exigindo mínima presença possível dos funcionários.

### Calendário Eleitoral

Em 2 de julho de 2020, o Congresso Nacional emitiu a Emenda Constitucional nº 107/2020<sup>102</sup> que adiou, devido à pandemia de COVID-19, as eleições municipais de outubro de 2020 para as datas de 15 de novembro (1º turno) e 29 de novembro (2º turno). Da mesma forma, foram reformulados os seguintes prazos eleitorais: a) datas para a realização de convenções partidárias<sup>103</sup>; b) prazo para inscrição de candidaturas<sup>104</sup>; c) data de início da propaganda eleitoral<sup>105</sup>; d) data de divulgação dos relatórios financeiros parciais dos partidos políticos<sup>106</sup>; e) data de entrega dos relatórios financeiros finais<sup>107</sup>; f) o prazo para julgamento das contas dos candidatos eleitos<sup>108</sup>.

A reforma constitucional também autorizou o TSE a fazer ajustes nas regras eleitorais de forma a adequá-las ao novo calendário eleitoral e garantir a segurança sanitária, tanto para o eleitorado quanto para os funcionários da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral também adequou o calendário dos atos normativos da instituição, previsto na Resolução TSE nº 23.606/2019. Dentre os prazos modificados, estão aqueles previstos para a fiscalização dos programas informáticos das urnas eletrônicas, assim como fases do processo de votação, escrutínio e processamento eletrônico dos resultados totais e o recebimento de votos, justificativas, auditoria e fiscalização no dia da eleição, inclusive com relação ao horário de funcionamento dos locais de votação e distribuição de eleitores<sup>109</sup>.

---

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

<sup>102</sup> Emenda Constitucional nº 107/2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm) Acesso em: 15/03/2021.

<sup>103</sup> Entre 31 de agosto e 16 de setembro.

<sup>104</sup> 26 de setembro de 2020.

<sup>105</sup> 27 de outubro de 2020.

<sup>106</sup> 27 de outubro de 2020

<sup>107</sup> 15 de dezembro de 2020

<sup>108</sup> 12 de fevereiro de 2021.

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



### Plano Sanitário – Medidas implementadas

Buscando estabelecer condições mais seguras para realizar as eleições, desde março de 2020, o TSE realizou consultas com diversos especialistas, entre sanitaristas, biólogos, infectologistas, epidemiologistas e especialistas em estatística. Além disso, em julho de 2020, o Órgão constituiu a *Consultoria Sanitária para Segurança do Processo Eleitoral de 2020*. Essa consultoria foi realizada com o objetivo de "estabelecer medidas específicas para reduzir o risco de contágio e aumentar a segurança sanitária durante o processo eleitoral", foi liderada pelo TSE e contou com a colaboração da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Hospital Israelita Albert Einstein e o Hospital Sírio Libanês<sup>110</sup>.

A partir de edital publicado em agosto<sup>111</sup>, o Tribunal também contou com a doação de materiais e serviços por cerca de 26 empresas e associações, além de 11 entidades apoiadoras. Elas forneceram, gratuitamente<sup>112</sup>, máscaras e proteções faciais de acrílico, canetas, álcool em gel, adesivos de sinalização para auxiliar nos protocolos de distanciamento social e também o transporte de tais utensílios<sup>113</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Diante da necessidade de racionalizar o uso das urnas eletrônicas, em 1º de outubro de 2020, o TSE estabeleceu que: "os tribunais regionais eleitorais poderão, complementarmente ao procedimento

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

de agregação [...], distribuir eleitores de uma seção para outras do mesmo local de votação, por meio da Transferência Temporária de Eleitores de Ofício – TTE de Ofício. A transferência dos eleitores efetivada nos termos do *caput* será revertida após a realização do pleito, devolvendo-se os eleitores para suas seções de origem<sup>116</sup>.

Dois métodos foram implementados para racionalizar as urnas:

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

A legislação atual estabelece que os Tribunais Regionais podem realizar a agregação de apenas um máximo de 20 seções eleitorais, sempre que essa mudança não afete o correto exercício do sufrágio<sup>117</sup>. Adicionalmente, é importante mencionar que o Código Eleitoral estabelece que “[a]s seções eleitorais, organizadas à medida em que forem sendo deferidos os pedidos de inscrição, não terão mais de 400 (quatrocentos) eleitores nas capitais e de 300 (trezentos) nas demais localidades, nem menos de 50 (cinquenta) eleitores. Em casos excepcionais, devidamente justificados, o Tribunal Regional poderá autorizar que sejam ultrapassados os índices previstos neste artigo desde que essa providência facilite o exercício do voto, aproximando o eleitor do local designado para a votação.”<sup>118</sup>

No total, para esta eleição, foram adicionadas e/ou distribuídas 83.408 seções<sup>119</sup>. Em termos do impacto sobre o eleitorado, a transferência temporária de ofício significou a mudança da seção de 10.544.113 cidadãos aptos a votar<sup>120</sup> (7,12% do total de 2020).

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

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

---

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

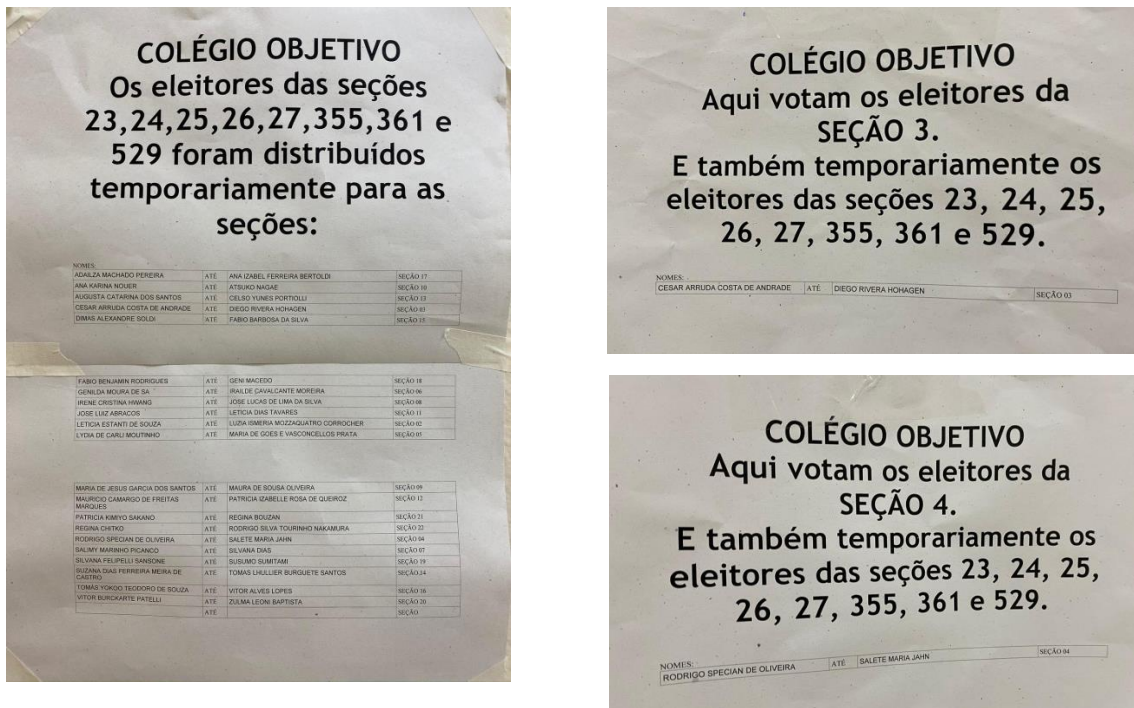
<sup>117</sup> Artigo 14, numeral 1, Resolução TSE nº 23.611/2019.

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

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

<sup>120</sup> De acordo com informações fornecidas pelo TSE.

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



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

## 11. Integração das Mesas de Votação

Para a formação das 400.257 seções eleitorais necessárias para o dia das eleições, os TREs foram incumbidos da tarefa de escalar 1.591.486 membros de mesa. No Brasil, esse trabalho é realizado de duas formas: mediante o recrutamento de voluntários e por convocatória - de caráter obrigatório - direcionada a pessoas que atuam como mesárias ou apoio logístico. Para esta eleição, dado o contexto pandêmico, o TSE determinou não convocar cidadãos e cidadãs com mais de 60 anos. No entanto, essas pessoas não foram impedidas de participar como voluntárias. Para o primeiro turno, 42,5% dos membros da mesa se voluntariaram, e 66,4% do total eram mulheres<sup>121</sup>.

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

A MOE reconhece o trabalho das pessoas envolvidas na conformação das mesas e celebra especialmente o compromisso cívico daqueles que se voluntariaram para cumprir esse importante papel, mesmo diante de um contexto desafiador causado pela pandemia. Reflexo desse esforço coletivo é que, para o primeiro turno, o nível de absenteísmo dos membros de mesa foi de apenas 3,30% ou 52.551 pessoas em todo o país<sup>122</sup>.

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

<sup>122</sup> Ibid.

Para o segundo turno, foram convocados 355.970 mesários, dos quais 43,3% eram voluntários e 63,6% do total eram mulheres. O absenteísmo dos membros de mesa na jornada do dia 29 de novembro foi de 4,73% ou 17.346 pessoas<sup>123</sup>.

## 12. Capacitação de Mesários

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

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

A MOE observou que o conteúdo era didático e que a ferramenta incorporava perguntas para avaliar o conhecimento dos usuários. Ambas as modalidades outorgaram certificado de treinamento aos participantes, o qual proporciona benefícios estabelecidos por lei, como dois dias de folga<sup>124</sup>. Ademais, os TREs podem fornecer benefícios adicionais, como a redução das horas de estágio.

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

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



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

<sup>123</sup> Ibid.

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



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

A Missão deseja destacar o trabalho do TSE, que conseguiu criar ferramentas inovadoras para treinar mais de 79% dos membros da mesa, mesmo frente a um contexto inédito causado pela pandemia<sup>125</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Em 29 de novembro, a Missão percebeu uma melhoria substantiva nesse aspecto, constatando que os mesários e a equipe de apoio estavam melhor informados, e que os cidadãos que buscavam processar sua justificativa foram habilitados a fazê-lo. No entanto, os casos observados foram realizados sem o documento *Requerimento de Justificativa Eleitoral (RJE)*, uma vez que, conforme

---

<sup>125</sup> Cifra correspondente ao dia 13 de novembro, às 09:00hs

relatado pelos mesários, este não havia sido incluído no pacote de material eleitoral. Como resultado, esses eleitores não receberam documento que apoiasse a sua justificativa.

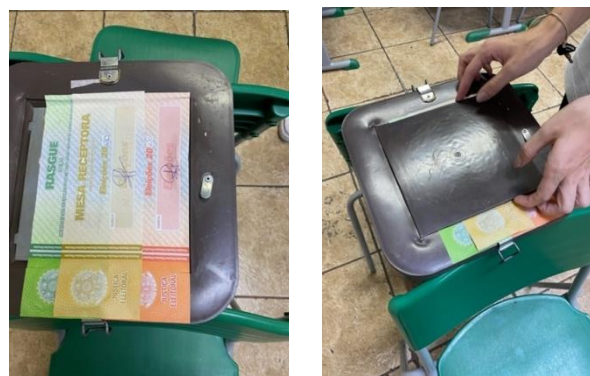
### 13. Voto Manual

Nas eleições municipais de 2020 (primeiro e segundo turno), apenas uma seção eleitoral utilizou o modo manual (Seção 196, Local 1171, Zona 347 – São Paulo). A Missão esteve presente no local a partir das 15h, onde pode observar o processo de votação nessa modalidade. Observou-se que as cédulas de votação foram numeradas manualmente pelos mesários antes de serem entregues, conforme estabelecido no Código Eleitoral<sup>126</sup>.



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

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



Fechamento da urna de lona.

Em seguida, a Missão observou o procedimento de contagem, que consistia, em primeiro lugar, na extração de dados da urna eletrônica da seção correspondente, na qual haviam sido registrados 25

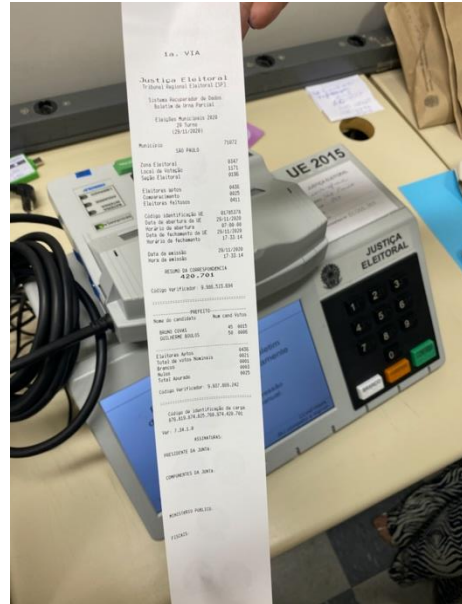
---

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

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



Desmontagem das urnas para extrair os votos registrados



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

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

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

A Missão observou que, em aproximadamente 1 hora e 30 minutos, o cartório da zona 347 concluiu a transmissão da votação registrada em 421 seções eleitorais. Por outro lado, o processo de contagem manual de uma única seção levou mais de 2 horas e 30 minutos, tempo significativamente superior, sobretudo por tratar-se de cédulas de votação de uma única eleição (eleição para prefeito no segundo turno).



#### **14. Distribuição de Material e Cadeia de Custódia**

No Brasil, a distribuição do material eleitoral (urnas eletrônicas, cadernos, cabina de votação, entre outros) é realizada pelos diferentes cartórios do país. A Missão pode observar esse processo em um cartório em São Paulo, responsável por distribuir o material correspondente a 373 seções eleitorais. Antes de sua alocação, a MOE observou que as urnas foram organizadas em caixas e identificadas com o nome e endereço do local, bem como o número da seção eleitoral. Posteriormente, foram carregadas nos 14 veículos identificados para o traslado das urnas. No cartório, se elaboraram documentos de controle do material que saía de suas dependências, contendo os nomes das pessoas que acompanhavam cada grupo de urnas: (1) o/a motorista do veículo, 2) a pessoa designada para prestar apoio logístico, e 3) policiais<sup>127</sup>. Observou-se que essa documentação era padrão em todos os casos.

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

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

#### **15. Medidas de Acessibilidade**

Em 19 de junho de 2012, o TSE instituiu o “Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral” por meio da Resolução nº 23.381<sup>128</sup>. Este programa estabeleceu uma série de medidas para facilitar o exercício do sufrágio. Conforme dita o art. 2º da resolução, o Programa de Acessibilidade destina-se à implementação gradual de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes a fim de promover o acesso amplo e irrestrito com segurança e autonomia para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida no processo eleitoral.

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

---

<sup>127</sup> No caso dos policiais, os documentos também traziam seus números de telefone.

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

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

As funções dos Coordenadores de Acessibilidade incluem:

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

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

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

**Figura 4. Central de Intermediação em Libras**



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

## 16. Eleições no Amapá

Em 3 de novembro de 2020, a menos de 15 dias das eleições municipais, houve um incêndio em uma subestação que provê energia elétrica a 13 das 16 cidades do estado do Amapá. O incidente deixou cerca de 90% da população do estado (765 mil cidadãos) sem eletricidade e causou problemas como o fornecimento de água potável, falhas nas telecomunicações, entre outros. Em resposta ao ocorrido, no dia 5 de novembro, o Prefeito da cidade de Macapá (capital) declarou estado de calamidade na cidade por um período de 30 dias<sup>129</sup>. De igual maneira, o Governador do Amapá decretou estado de emergência por 90 dias<sup>130</sup>.

Após sete dias sem luz, em 10 de novembro, o Ministro Luís Roberto Barroso, presidente do Tribunal Superior Eleitoral, enviou uma mensagem de solidariedade ao povo do Amapá e divulgou o envio de mais de 1.200 baterias adicionais, de forma a garantir o funcionamento das urnas eletrônicas em caso de nova queda de energia no dia da eleição<sup>131</sup>. Desta forma, o TSE manifestou seu apoio à garantia da realização das eleições no domingo, dia 15 de novembro.

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

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

## 17. Resultados eleitorais

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

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

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

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

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

<sup>131</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Yhe3BSUiZfQ>. Acesso em: 21/02/2021.

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

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

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

### Resultado das eleições nas 57 cidades onde houve segundo turno

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

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

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

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

### **Evolução da abstenção em eleições municipais<sup>133</sup>**

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

### **Recomendações**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Desenvolver um sistema de gestão que permita aos cartórios sistematizar informações sobre a alocação de urnas eletrônicas.
- Estabelecer, na medida do possível, procedimentos uniformes a nível nacional.
- Avaliar a incorporação de sistemas tecnológicos, como identificação por radiofrequência (RFID) para rastreamento das urnas em tempo real.

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

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



## B. TECNOLOGIA ELEITORAL

### I. Introdução

Nas eleições municipais de 2020, 147.918.483 eleitores foram habilitados para eleger 5.568 Prefeitos(as) e Vice-Prefeitos(as) e 58.114 Vereadores(as) em 5.568 municípios<sup>134</sup>. Desde 2002, o país realiza modalidade eletrônica de voto para a totalidade do seu eleitorado, por meio da urna eletrônica, microcomputador especialmente desenvolvido e utilizado para as suas eleições<sup>135</sup>. O modelo vem permitindo, há 10 processos eleitorais, que a população brasileira conheça os resultados eleitorais com agilidade e confiança, na mesma noite das eleições, apesar da quantidade de candidatos e das dimensões continentais do país.

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

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

### II. Marco Normativo

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

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

### III. Urna Eletrônica

A urna eletrônica é um instrumento fundamental para o processo de votação brasileiro. O aparelho é um microcomputador que conta com um teclado e uma tela, de forma que o eleitor digita o número do candidato de sua preferência, confere a foto de sua opção política e confirma seu voto. As urnas não estão conectadas à internet. Possuem apenas dois cabos, um de alimentação de

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

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

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



Fonte: TSE

A urna foi utilizada pela primeira vez em 1996 em mais de 50 municípios brasileiros<sup>136</sup>. Em oito anos, a autoridade eleitoral implementou o sistema para 100% dos votantes. O TSE informou à Missão que, em razão de sua vida útil, os aparelhos têm necessidade de reposição natural de cerca de 20% para cada eleição.

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

Por meio de informação fornecida pelo TSE, a Missão tomou conhecimento de atrasos administrativos na licitação que impediram a compra de novas urnas que se integrariam ao pleito, o que gerou um déficit de máquinas a nível nacional. Os Tribunais Regionais Eleitorais, portanto, optaram por diminuir o número de seções eleitorais e redistribuir eleitores, de forma que o número máximo de votantes em algumas seções passou de 400 para 600<sup>137</sup>.

#### Software das urnas eletrônicas

Assim como sucede em todos os processos eleitorais, o software das urnas foi atualizado para as eleições de 2020<sup>138</sup>. O seu código fonte, ou seja, a programação dos aparelhos, é desenvolvido e pertence ao TSE de maneira exclusiva, e possui padrões de criptografia de alta confiança. O código foi publicado, auditado, compilado e assinado digitalmente, para ser carregado nas urnas.

Os aparelhos de votação contam com 28 programas que juntos, são chamados de “Ecossistema da Urna”<sup>139</sup>, e permitem seu funcionamento. Entre eles, os seguintes<sup>140</sup>:

---

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

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

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

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

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

- Sistema de Gerenciador de Dados, Aplicativos e Interface com a Urna Eletrônica (GEDAI-UE): Gera os flashes de carga, de votação e a Memória de Resultados, além de receber e enviar correspondências aos Tribunais Regionais Eleitorais. Dessa forma, o GEDAI-UE importa, de outras plataformas do TSE, os dados dos eleitores e candidatos para carregá-los nas urnas.
- Sistema de Carga de Urna Eletrônica (SCUE): É responsável por preparar e instalar o sistema operacional, outros softwares e os dados das eleições nas urnas. Tal dispositivo gera um número que permite que cada máquina seja individualizada de acordo com a seção eleitoral correspondente.
- Sistema de Autoteste da Urna Eletrônica (ATUE): Tem a função de realizar testes para validar o funcionamento das urnas eletrônicas antes do dia da eleição.
- VOTA: Permite a coleta e apuração de votos computados pela urna.

### Processo de carga das urnas

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

As listas de eleitores e candidatos são inseminadas nas urnas com o auxílio do programa Gerenciador de Dados, Aplicativos e Interface com a Urna Eletrônica (GEDAI-UE), sistema responsável por gerar as mídias de carga, de votação, de resultado e de ativação de aplicativos da urna.<sup>142</sup> O GEDAI gera cartões de memória que contêm as informações relevantes para cada urna funcionar na seção eleitoral designada - os dados de eleitores e candidatos - e que permitem a instalação do software UENUX, desenvolvido pelo TSE<sup>143</sup>, que faz as urnas eletrônicas operarem de acordo com o planejado. O processo permite que todas as máquinas tenham a mesma configuração de funcionamento e as informações específicas de cada região.

Além disso, no processo de inseminação das urnas, a autoridade eleitoral entrega a tabela de correspondências, outro instrumento de segurança no processo eleitoral. Esse dispositivo comprova a equivalência das urnas com as respectivas seções eleitorais<sup>144</sup>. As tabelas de correspondência são publicadas no *site* do TSE até a véspera da eleição, de forma que estão disponíveis para livre consulta da população<sup>145</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

#### **IV. Padrão Eleitoral e Biometria**

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

Nas eleições de 2016, a tecnologia foi disponibilizada para 32,13% dos eleitores em 27,67% dos municípios do país, e em 2018, a Justiça Eleitoral alcançou a marca de 59,31% do eleitorado em 48,65% das cidades<sup>146</sup>. Segundo os objetivos traçados pelo TSE, espera-se que o registro biométrico alcance 100% do eleitorado em 2022.

Para instrumentalizar a implementação da biometria, o TSE publicou a Resolução nº 23.440/2015, que determina que a revisão do eleitorado será feita juntamente com a coleta dos dados biométricos, e de forma obrigatória para todos os eleitores, conforme seja implementada em cada região<sup>147</sup>. Segundo a normativa, aqueles que não comparecem à revisão terão seus títulos cancelados pela Justiça Eleitoral, até a regulamentação de sua situação<sup>148</sup>.

De acordo com a mesma norma, a Corregedoria-Geral Eleitoral (CGE) é encarregada de supervisionar a execução da Resolução<sup>149</sup>. Em 2019, a CGE publicou o Provimento nº 1<sup>150</sup>, que estabelece os prazos e procedimentos da revisão do eleitorado e da coleta dos dados biométricos.

Nas eleições de 2020, no entanto, em razão do contexto sanitário imposto pela pandemia, o Tribunal Superior Eleitoral realizou modificações ao programa de implementação do registro biométrico e revisão do eleitorado. Primeiramente, o TSE decidiu suspender o cancelamento de títulos de

---

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

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

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

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

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

eleitores que não haviam comparecido à revisão<sup>151</sup>, devido às restrições de circulação e medidas de isolamento social, mantendo habilitados 2,5 milhões de títulos eleitorais<sup>152</sup>, de forma a priorizar o exercício do direito ao voto.

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

Adicionalmente, suspender a biometria também significava reduzir os pontos de contatos dos votantes com objetos e superfícies. A partir de informação fornecida pela empresa que fabricou os aparelhos de identificação biométrica, o TSE tomou conhecimento que a limpeza constante dos dispositivos poderia danificar os equipamentos<sup>154</sup>, de forma que decidiu realizar a identificação dos eleitores mediante apresentação de documento oficial com foto e assinatura no livro de votação, tal como era realizado antes da implementação do sistema biométrico.

#### **V. Medidas de Segurança da Urna Eletrônica**

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

##### Cerimônia de Assinatura Digital e Lacração<sup>155</sup>

Todos os programas utilizados para a votação, apuração e totalização de resultados eleitorais são lacrados e assinados digitalmente em evento público denominado Cerimônia de Assinatura Digital e Lacração. Para as eleições de 2020, a cerimônia ocorreu em Brasília no período entre os dias 13 a 16 de outubro, após a compilação e verificação dos programas do sistema eletrônico de votação realizada por equipe de dez técnicos da Secretaria de Tecnologia da Informação do TSE<sup>156</sup>. Uma vez que o sistema está compilado e verificado, ocorre a extração dos resumos digitais dos aparelhos,

---

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

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

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

<sup>154</sup> Disponível em: [https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/plano-de-seguranca-sanitaria-eleicoes-2020/at_download/file) Acesso em: 30/01/2021.

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

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

denominados *hashes*, número verificador de cada um dos programas instalados, garantindo a integridade do sistema<sup>157</sup>.

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

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

#### Teste Público de Segurança<sup>158</sup>

O Teste Público de Segurança (TPS)<sup>159</sup> busca a colaboração da sociedade com o objetivo de identificar vulnerabilidades no sistema eletrônico de votação. Qualquer cidadão brasileiro maior de 18 anos que preencher os requisitos definidos no edital publicado pelo TSE<sup>160</sup> pode apresentar um plano de ataque ao sistema, que é avaliado e aprovado pela Comissão Reguladora montada pelo TSE<sup>161</sup>. Os investigadores selecionados pela Comissão têm acesso aos componentes internos e externos do sistema eletrônico, e devem buscar falhas e atacar a integridade do sistema, de forma a contribuir com o aprimoramento do método de votação brasileiro.

No marco das eleições de 2020, a prova foi realizada na sede do TSE, em Brasília, no período entre os dias 25 e 29 de novembro de 2019. Nessa oportunidade, o TSE informou que, em nenhum momento da realização das provas, os grupos ou investigadores individuais puderam alterar os dados de eleitores ou candidatos, já que essa informação se encontra protegida pelos sistemas de segurança. Os relatórios técnico e final da prova podem ser consultados nos seguintes endereços<sup>162</sup>:

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

#### Auditoria de Funcionamento das Urnas Eletrônicas sob Condições Normais de Uso - Votação Paralela<sup>163</sup>

A publicação das informações técnicas de segurança do sistema eletrônico de voto, como, por exemplo, a descrição dos processos de assinatura digital, demonstra a transparência da Justiça Eleitoral e é fundamental para ampliar a confiança nos recursos tecnológicos empregados no

---

<sup>157</sup> Ibid.

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

<sup>159</sup> Resolução TSE nº 23.444/2015. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/arquivos/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/arquivos/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/arquivos/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/arquivos/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015/at_download/file) Acesso em 03/02/2021.

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

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

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

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

processo de votação brasileiro. Além disso, o TSE desenvolveu, também, um método empírico de comprovação do correto funcionamento das urnas eletrônicas, denominado Votação Paralela.

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

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

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

#### Auditoria de Autenticidade e Integridade<sup>165</sup>

Além da Votação Paralela, o TSE também realiza procedimento denominado Auditoria de Autenticidade e Integridade. Esse mecanismo permite que os partidos políticos, o Ministério Público, entidades de governo, da sociedade civil e cidadãos interessados verifiquem se as assinaturas digitais dos sistemas instalados nas urnas eletrônicas coincidem com as assinaturas digitais dos sistemas lacrados em cerimônia pública no TSE.

A auditoria ocorre imediatamente antes do início da votação, em seções eleitorais sorteadas em audiência pública na véspera do pleito. Na ocasião, as urnas imprimem a zerézima, confirmando que nenhum voto foi computado até o momento, e emitem um relatório de resumos digitais dos arquivos instalados que permitem que fiscais de partidos, a Ordem dos Advogados do Brasil e membros do Ministério público possam confirmar que os resumos digitais são os mesmos que

---

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

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



aqueles publicados no site do TSE<sup>166</sup>. A Missão observou um dos sorteios de auditoria realizado no estado de São Paulo, quando 10 urnas foram selecionadas para confirmar o regular funcionamento do sistema.

Para as duas auditorias mencionadas, o número de urnas sorteadas para a realização do procedimento varia de acordo com a quantidade de seções eleitorais do respectivo estado, oscilando entre seis a 15 aparelhos<sup>167</sup>. Tal como publicou no informe relativo às eleições gerais de 2018, a Missão recomenda a expansão da quantidade de urnas auditadas, de forma a ampliar o objeto de estudo.

#### Mecanismos de segurança no dia da eleição

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

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

#### **VI. Transmissão e totalização de resultados**

O sistema de totalização de resultados consiste no conjunto de atividades necessárias para verificar e consolidar os resultados das eleições municipais. Cabe destacar que os votos são armazenados em cada urna de forma aleatória, assinados, criptografados e lacrados em formato digital desenvolvido pelo TSE<sup>168</sup>. As urnas eletrônicas não transmitem votos diretamente, pois não estão conectadas a nenhum dispositivo ou rede de comunicação, e tampouco à internet ou entre si.

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

---

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

<sup>167</sup> Artigo 56 da Resolução TSE nº 23.603/2019.

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



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

As eleições de 2020 apresentaram uma mudança no processo de totalização de resultados. Pela primeira vez, esse processo foi totalmente unificado em Brasília, de forma que os votos foram transmitidos diretamente para o Tribunal Superior Eleitoral, ao invés de uma totalização regional descentralizada que ocorria, até 2018, nos Tribunais Regionais Eleitorais<sup>170</sup>. Dessa forma, conforme as unidades de transmissão liam a mídia de resultados de cada seção eleitoral, os arquivos iam sendo enviados, por meio de canais seguros e criptografados, à central de informática do TSE, em Brasília, para consolidação e divulgação a nível nacional.

De acordo com informações providas pelo TSE à Missão, o objetivo da alteração no processo de totalização foi reduzir os custos da manutenção da infraestrutura informática descentralizada, além de melhorar a segurança da informação contida pelas mídias de resultados, tática denominada “redução da superfície de ataque”, recomendada pela Polícia Federal<sup>171</sup>.

## VII. Divulgação de resultados

Para divulgar os resultados ao público, a Justiça Eleitoral habilitou dois canais: o primeiro, uma seção do seu próprio site inteiramente dedicada a tal busca<sup>172</sup>, e o segundo, um aplicativo denominado Resultados, disponível para *Androids* e *Iphones*. Ambas as plataformas permitiram que as organizações políticas, a imprensa e o eleitorado em geral acessassem a totalização de votos em tempo real, conforme eram computados, dados publicados por região e cargo em disputa.

## VIII. Simulados com Meios de Comunicação

No período entre os dias 9 e 11 de novembro de 2020, o TSE realizou simulado com os meios de comunicação que haviam se registrado para seguir a apuração, totalização e divulgação dos votos nas Eleições Municipais. Na ocasião, meios de imprensa em geral, rádio, televisão e portais de internet, tiveram oportunidade de testar suas próprias formas de divulgação, simulando o dia das eleições a partir de dados de arquivos transmitidos pelo TSE. As instruções também foram divulgadas em vídeo explicativo no canal do TSE no Youtube<sup>173</sup>.

## IX. Outros elementos tecnológicos das Eleições de 2020

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

- *E-Título*. Aplicativo para celulares que proporciona a versão digital do título de eleitor para os votantes, além de informações sobre seu local de votação. Para as eleições de 2020, o E-título oferecia a possibilidade do eleitor que estivesse fora de seu domicílio eleitoral de

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

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

<sup>171</sup> Recomendação emitida pela Polícia Federal no processo de auditoria SEI 2018.00.000012711-0.

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

<sup>173</sup> Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=zvljUCodO4k&ab\\_channel=justicaeleitoral](https://www.youtube.com/watch?v=zvljUCodO4k&ab_channel=justicaeleitoral) Acesso em: 08/03/2021.

justificar seu voto. Esse recurso buscava diminuir a quantidade de eleitores nos locais de votação.

- Mesário. Ferramenta para celulares que provê informações sobre as atividades realizadas no dia das eleições, material de capacitação com instruções para os mesários, funcionários que trabalham nas seções eleitorais.
- Boletim à Mão. Recurso que permite que todos os cidadãos capturem o código QR impresso pelos boletins de urna e acessem rapidamente os resultados de determinada seção eleitoral.
- Resultados. Aplicativo que divulga os resultados eleitorais em tempo real, conforme os votos são totalizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.
- Pardal. Plataforma que permite que qualquer cidadão registre uma denúncia de alguma irregularidade ligada às eleições.

Além dos aplicativos, em razão das restrições de circulação e medidas de distanciamento impostas pela pandemia de Covid-19, o TSE habilitou canal denominado Título Net, que permitia que os eleitores realizassem trâmites administrativos ligados às eleições de maneira remota, em modalidade online. A plataforma permitia que cidadãos se alistassem pela primeira vez, transferissem seu local de votação e alterassem seus dados pessoais no sistema da Justiça Eleitoral<sup>174</sup>.

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

	Masculino	Feminino	Total
<b>Alistamentos</b>	175.862	182.096	357.958
<b>Transferências</b>	188.913	194.709	383.640
<b>Revisões</b>	41.236	43.170	84.406
<b>Total de Operações</b>	<b>406.011</b>	<b>419.975</b>	<b>826.004</b>

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

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

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

## X. Projeto “Eleições do Futuro”

Em setembro de 2020, o TSE publicou edital de chamamento público<sup>176</sup> que convidava empresas para apresentarem, gratuitamente, propostas de votação alternativas ao sistema da urna eletrônica, preferencialmente *online*. O projeto, denominado “Eleições do Futuro”, não dizia respeito e não trouxe nenhuma mudança à eleição de 2020. Pelo contrário, era iniciativa da autoridade eleitoral para explorar e conhecer outras opções de modelos de votação que, assim como a urna eletrônica, preservassem a segurança da votação, o sigilo do voto e a eficiência no momento de apuração e divulgação de resultados, mas que oferecessem custo mais baixo de implementação<sup>177</sup>.

Mais de 30 empresas se inscreveram e 26 foram selecionadas para apresentar suas opções. A demonstração ocorreu no dia das eleições nas cidades de Valparaíso de Goiás, São Paulo e Curitiba<sup>178</sup>, com a presença de membros da Justiça Eleitoral, eleitores previamente selecionados e meios de comunicação. O TSE também realizou uma agenda de reuniões técnicas individuais com as instituições interessadas, com o objetivo de esclarecer dúvidas sobre os modelos apresentados. A Missão de Observação Eleitoral esteve presente na demonstração em Valparaíso de Goiás, para conhecer mais sobre a experiência proposta pela autoridade eleitoral.

## XI. Observações do Dia das Eleições – Primeiro Turno

### Participação Eleitoral no Primeiro Turno

	Prefeito	%	Vereador	%
<b>Comparecimento</b>	113.458.164	76,86%	113.458.166	76,86%
<b>Abstenções</b>	34.166.928	23,14%	34.166.926	23,14%
<b>Votos Nominais</b>	100,160,525	88,28%	96.357.686	84,93%
<b>Votos por Legenda</b>	-	-	5.995.933	5,28%
<b>Votos em Branco</b>	3.909.363	3,45%	4,465,264	3,94%
<b>Votos Nulos</b>	7.044.790	6,21%	5.663.748	4,99%

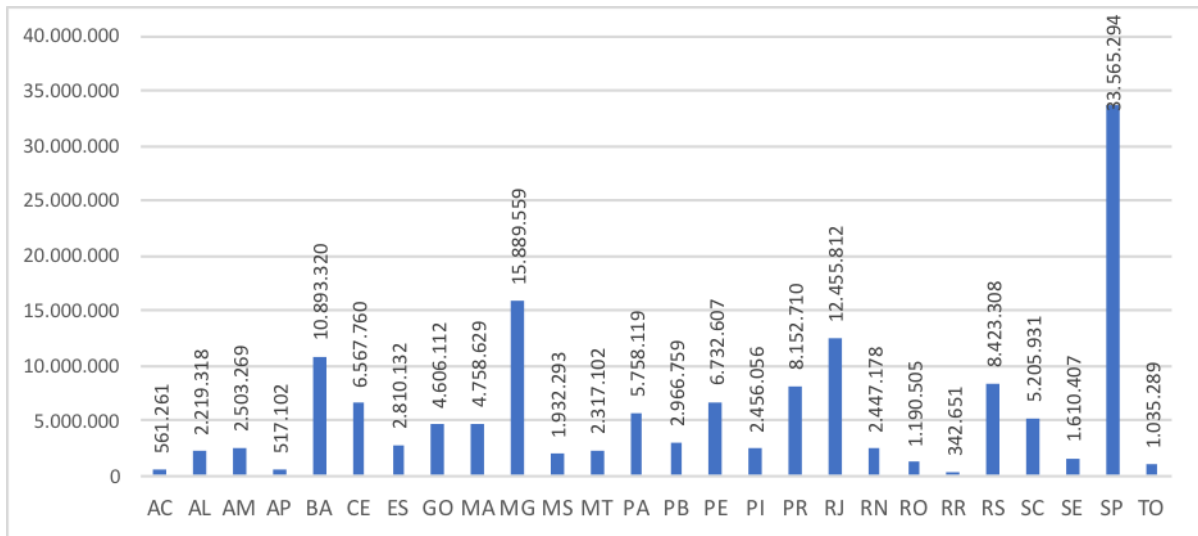
Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>176</sup> Edital de Chamamento Público nº 01/2020. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/audiencia-publica/arquivos/edital-de-chamamento-publico-n1-2020-servico-de-votacao-on-line/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/audiencia-publica/arquivos/edital-de-chamamento-publico-n1-2020-servico-de-votacao-on-line/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/audiencia-publica/arquivos/edital-de-chamamento-publico-n1-2020-servico-de-votacao-on-line/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/audiencia-publica/arquivos/edital-de-chamamento-publico-n1-2020-servico-de-votacao-on-line/at_download/file) Acesso em 03/02/2021.

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

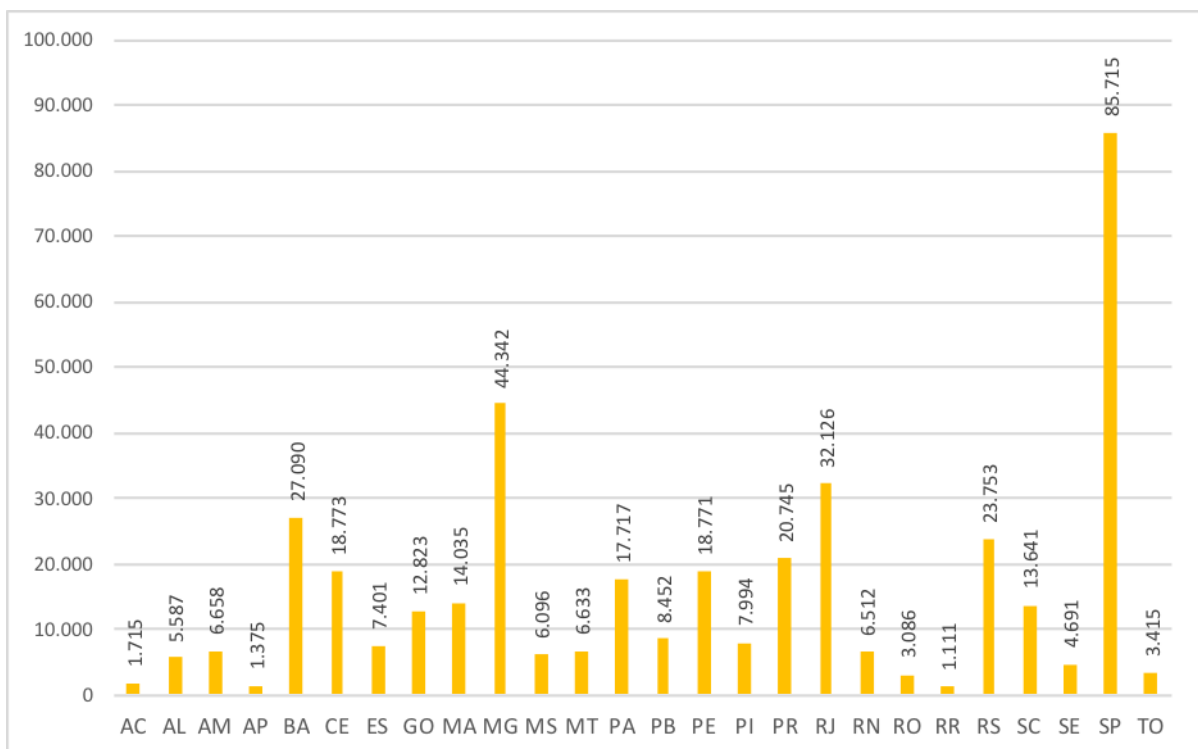
<sup>178</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-empresas-que-apresentarao-solucoes-para-a-evolucao-do-sistema-eletronico-de-votacao> Acesso em 03/02/2021.

### Número de Eleitores Habilitados por Estado – Primeiro Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

### Número de Urnas por Estados - Primeiro Turno



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

### Aplicativo E-Título

Na manhã do dia da eleição, a Missão observou instabilidade no aplicativo E-Título. Horas mais tarde, a Justiça Eleitoral informou que a causa do ocorrido foi uma sobrecarga do dispositivo, o que limitou, por algumas horas, o acesso à plataforma que permitia que o eleitor justificasse sua

ausência no processo de votação. O TSE informou à Missão que, nas 24 horas que antecederam o pleito, mais de 13 milhões de pessoas haviam tentado descarregar o aplicativo, das quais três milhões puderam acessar a ferramenta.

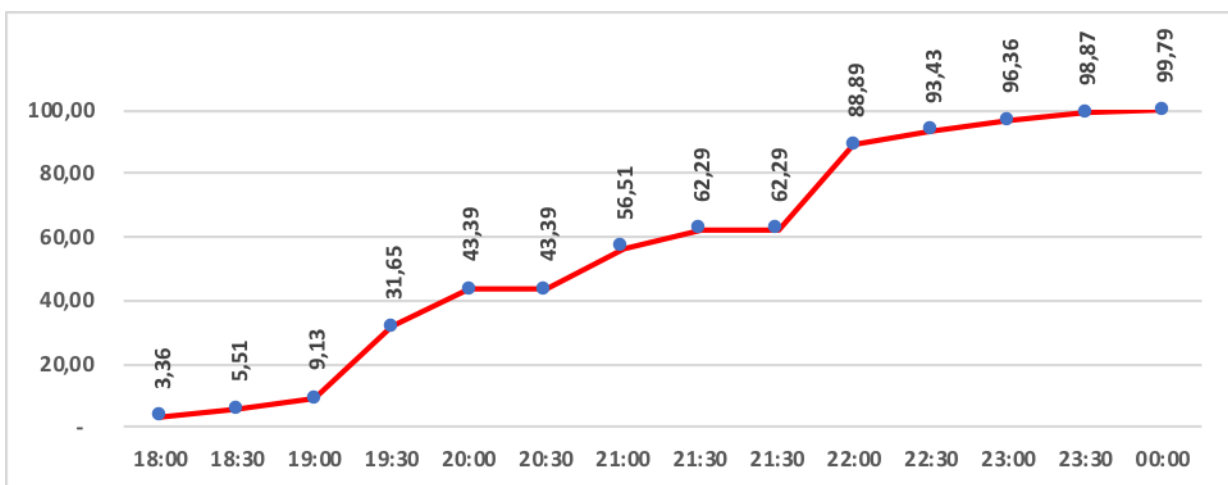
Além disso, apesar da oscilação do aplicativo, a Justiça Eleitoral informou à Missão que mais de 600 mil eleitores puderam acessar a plataforma para justificar sua ausência no dia da votação, reduzindo o fluxo de pessoas nas seções eleitorais.

#### Transmissão e totalização de resultados

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

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

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



**Fonte:** Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

Frente ao atraso, em coletiva de imprensa, o Presidente do TSE comunicou que a alteração no sistema de totalização de resultados – a centralização do processamento em Brasília – atrasou a publicação de resultados por duas horas e meia. A autoridade eleitoral informou que o problema se deu a partir de uma demora do equipamento para processar os dados no volume e velocidade em que chegavam<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=57SdGiAfZel&ab\\_channel=justicaeleitoral](https://www.youtube.com/watch?v=57SdGiAfZel&ab_channel=justicaeleitoral) Acesso em: 09/02/2021.

Apesar do atraso, a Missão observou que em nenhum momento o processo de transmissão dos Boletins de Urna e totalização dos resultados foi interrompido ou prejudicado. Ainda que lentamente, os dados seguiam sendo processados e publicados nas plataformas oficiais de divulgação de dados eleitorais<sup>180</sup>. Além disso, a MOE/OEA destaca que o atraso observado não alterou a confiabilidade dos resultados e integridade do sistema eleitoral. Também, que diante da questão, o TSE atuou com plena transparência, agindo rapidamente para minimizar as consequências do imprevisto técnico e provendo ampla gama de informações para a imprensa e a sociedade brasileira. De fato, no dia seguinte às eleições, o Ministro Presidente do TSE realizou nova coletiva de imprensa que, além de trazer todos os dados da eleição, divulgou o problema e as soluções implementadas<sup>181</sup>.

Além disso, o TSE emitiu nota técnica<sup>182</sup> que explicava as causas que geraram lentidão superior à esperada no processamento de votos. O documento menciona a centralização da totalização em Brasília, a contratação de empresa para a prestação de tal serviço, o atraso da entrega do equipamento em razão da pandemia, os testes do equipamento, o atraso no processamento e a falta de calibragem da inteligência artificial utilizada pelo sistema.

#### Infraestrutura Cibernética

No dia das eleições, a Missão foi informada de que o *site* do TSE havia sofrido tentativa de ataque de *hackers* na manhã do pleito. Em coletiva de imprensa realizada às 14h30, o Ministro Presidente do Tribunal comunicou que equipe de especialistas da Secretaria de Tecnologia da Informação da autoridade eleitoral identificou que a sua plataforma web recebeu mais de 486 mil conexões simultâneas por segundo, com o objetivo de derrubar o sistema de totalização de votos<sup>183</sup>.

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

#### Substituição de urnas eletrônicas

No primeiro turno das eleições municipais, um total de 4.244 (0,89%) de urnas eletrônicas foram substituídas em razão de problemas técnicos<sup>184</sup>, que foram resolvidos de acordo com o procedimento estabelecido pelo ordenamento eleitoral brasileiro.

---

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

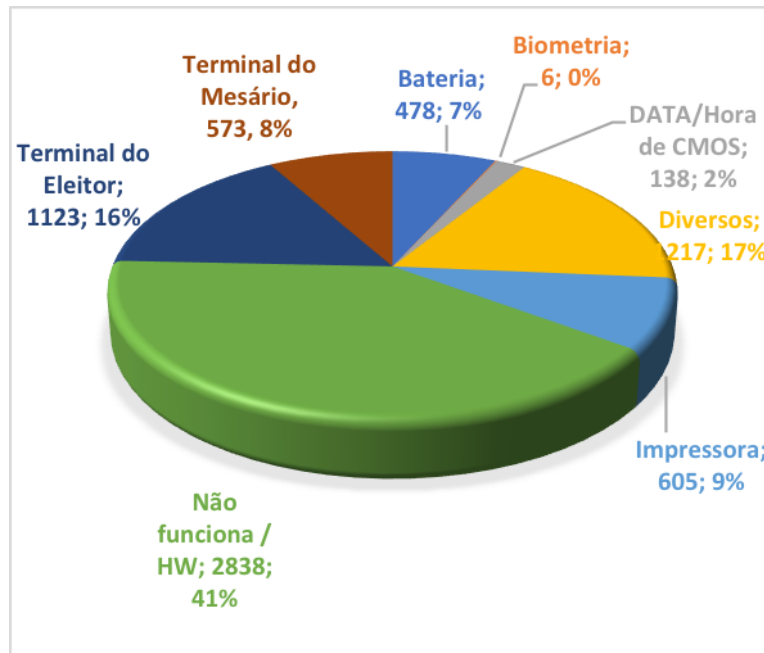
<sup>181</sup> Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=57SdGiAfZel&ab\\_channel=justicaeleitoral](https://www.youtube.com/watch?v=57SdGiAfZel&ab_channel=justicaeleitoral) Acesso em: 09/02/2021.

<sup>182</sup> “Nota Técnica sobre o atraso da totalização dos votos em 15/11”. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/nota-tecnica-eleicoes-2020-1o-turno/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/nota-tecnica-eleicoes-2020-1o-turno/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/nota-tecnica-eleicoes-2020-1o-turno/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/nota-tecnica-eleicoes-2020-1o-turno/at_download/file) Acesso em: 09/02/2021.

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

<sup>184</sup> Segundo dados providos pelo TSE à Missão.

### Problemas Registrados Pelas Urnas – Primeiro Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

### XII. Observações do Dia das Eleições - Segundo Turno

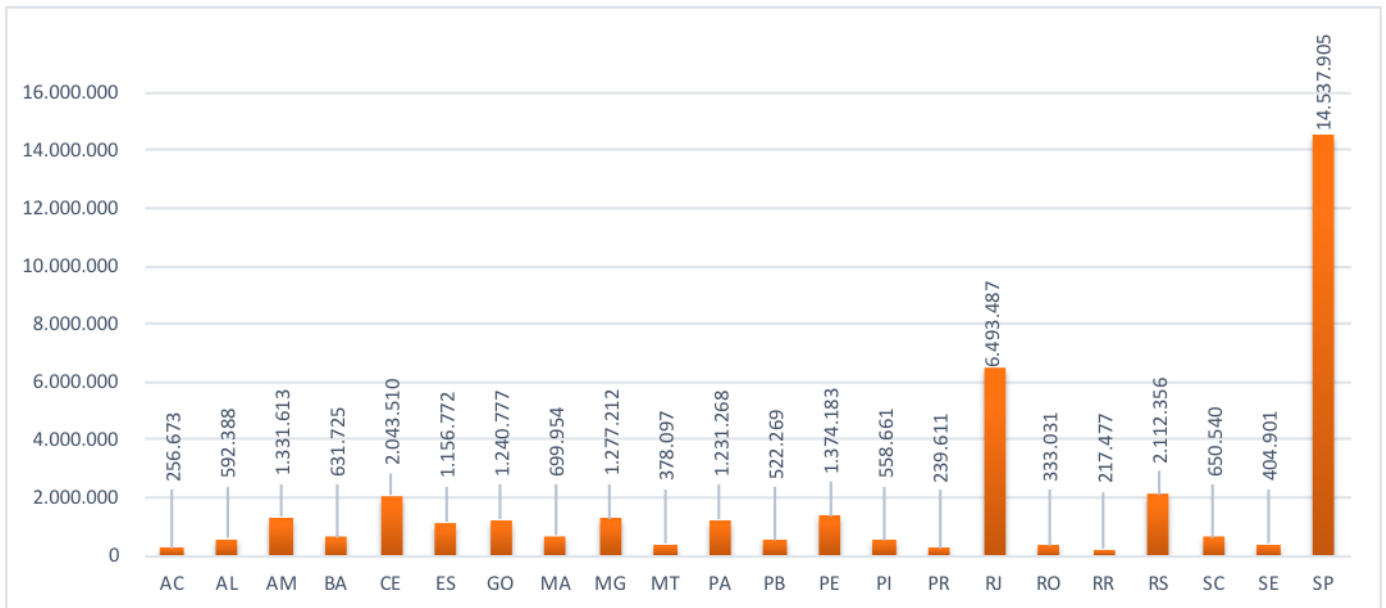
O segundo turno das eleições foi realizado em 57 municípios de 22 estados do país, e contou com 97.024 urnas eletrônicas que habilitavam 38.284.410 eleitores a votar. Os dados de participação eleitoral estão ilustrados na tabela abaixo:

#### Participação Eleitoral no Segundo Turno

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

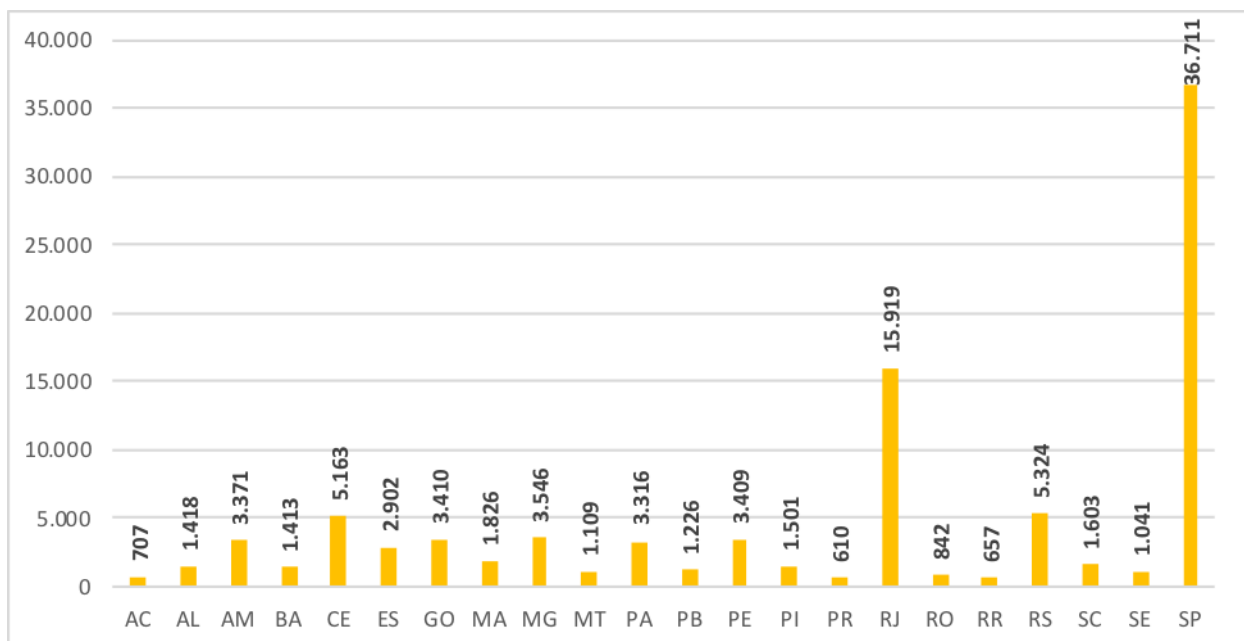
Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

### Número de Eleitores Habilitados por Estado - Segundo Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

### Número de Urnas por Estados – Segundo Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

### Aplicativo E-Título

Diante da instabilidade da operação do aplicativo E-Título no primeiro turno, o TSE tomou uma série de medidas para assegurar a continuidade do serviço no segundo, como ajustes de programação para melhorar seu rendimento e acesso a serviços, limitação de funções que não eram necessárias para o desenvolvimento dessa eleição e o aumento da banda larga de acesso ao canal. A Missão



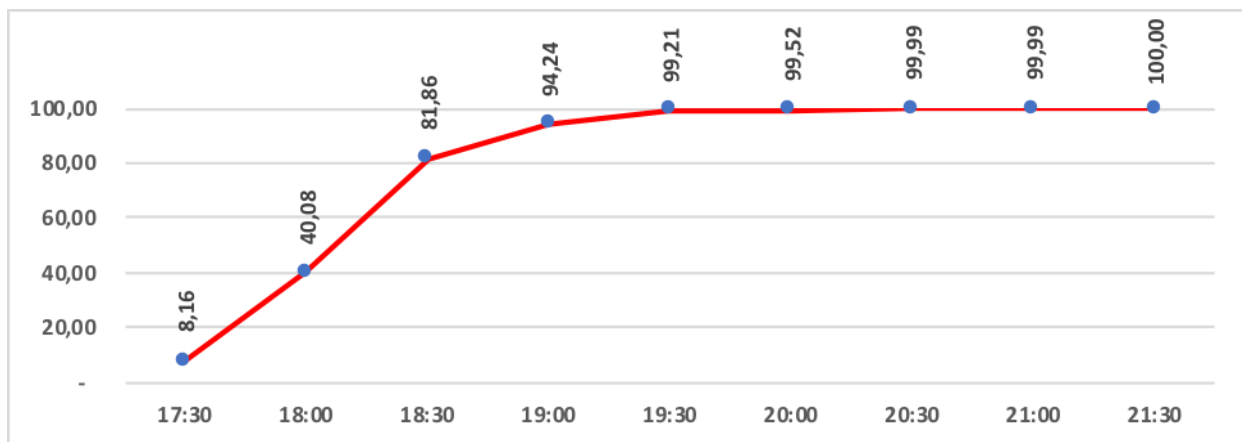
observou que as mudanças implementadas permitiram que a ferramenta funcionasse sem interrupções.

#### Transmissão e totalização de resultados

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

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

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



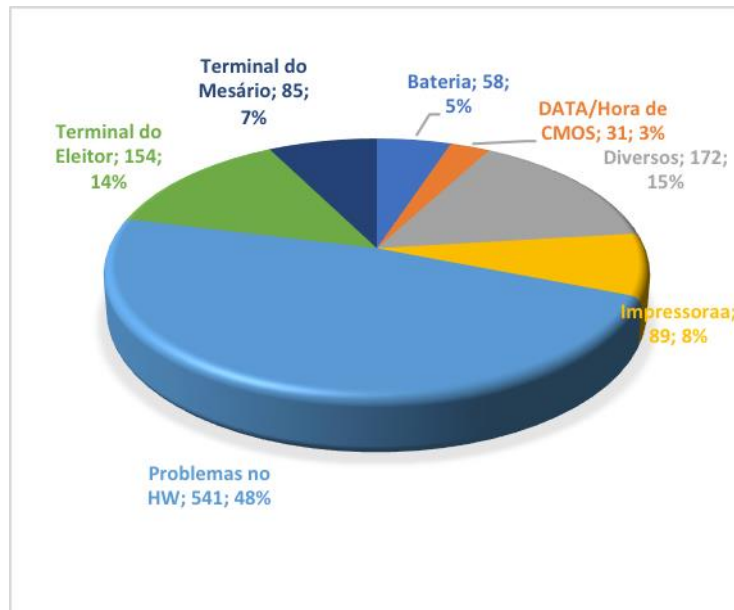
**Fonte:** Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

#### Substituição de urnas eletrônicas

O TSE informou à Missão que um total de 713 urnas eletrônicas foram substituídas em razão de problemas técnicos, número que equivale a 0,49% do total. Em uma seção eleitoral, a autoridade eleitoral necessitou implementar modalidade mista de votação, combinando a urna eletrônica com cédula de papel, a qual foi presenciada diretamente por membros da MOE<sup>185</sup>.

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

### Problemas Registrados pelas Urnas - Segundo Turno



Fonte: Elaboração própria com dados do Tribunal Superior Eleitoral.

### XIII. Recomendações

#### Auditorias de fiscalização do sistema eletrônico de votação

Assim como refletido no informe da Missão de Observação Eleitoral alocada para as eleições gerais de 2018, a MOE observou escassa participação de partidos políticos nos procedimentos de auditoria do processo eleitoral. A Missão reitera que o marco normativo brasileiro promove a presença dessas entidades<sup>186</sup>, e que seu comparecimento às etapas de fiscalização do processo é fundamental para validar os mecanismos de segurança e proporcionar confiança ao sistema de votação. Nesse sentido, a Missão recomenda:

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

#### Transmissão e totalização de resultados

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

- Que a Justiça Eleitoral designe um tempo mais longo para configuração, análise e provas após a mudança de um sistema, de forma a garantir que todos os testes necessários tenham sido

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

realizados com a suficiente antecedência ao pleito. Qualquer nova estratégia deve ser amplamente testada antes de implementada, garantindo a presença de instituições públicas e partidos políticos, de forma a comprovar sua total eficácia antes da jornada eleitoral.

#### Infraestrutura Cibernética do TSE

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

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

## C. JUSTIÇA ELEITORAL

### I. Introdução

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

A Justiça Eleitoral faz parte do Poder Judiciário brasileiro<sup>188</sup> e acumula as três funções primordiais ligadas à realização das eleições: organiza e gerencia o processo eleitoral, emite normas que regulamentam o pleito e julga as demandas judiciais que surgirem a partir de controvérsias eleitorais. O marco jurídico eleitoral brasileiro contempla diversas leis que, junto com a Constituição do país e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, estabelecem os processos e procedimentos que devem ser seguidos na organização das eleições.

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

### II. Marco Jurídico

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

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

<sup>187</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, artigos 1º e 14.

<sup>188</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 92, V.

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

Durante sua alocação no Brasil, a Missão tomou conhecimento da existência do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais, esforço realizado pela Justiça Eleitoral para sistematizar os dispositivos que regulamentam as eleições<sup>189</sup>. A MOE reconhece o trabalho do TSE, que busca promover o debate com a comunidade jurídica e a sociedade em geral em torno da estruturação da normativa eleitoral, a resolução de possíveis conflitos entre leis e a ampliação da acessibilidade das regras para eleitores, candidatos e os próprios juízes eleitorais<sup>190</sup>.

### III. Composição da Justiça Eleitoral

Como referido anteriormente, de acordo com a Constituição da República, a autoridade eleitoral brasileira faz parte do Poder Judiciário do país<sup>191</sup>. Não obstante, a Justiça Eleitoral acumula todas as funções ligadas à realização das eleições: administração e organização da votação, normatização do pleito e julgamento de processos eleitorais.

Os órgãos que atuam na matéria e suas respectivas funções são descritos a seguir<sup>192</sup>:

#### Tribunal Superior Eleitoral - TSE

O TSE é a instância mais alta da Justiça Eleitoral. Situado em Brasília, é composto por sete membros que possuem mandatos de dois anos que podem ser renovados uma vez. Três Ministros são provenientes do Supremo Tribunal Federal (STF), dois do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dois são advogados nomeados pelo Presidente da República a partir de lista fornecida pelo STF. Dentre os sete Ministros, dois ocuparão as funções de Presidente e Vice-Presidente do Tribunal, e um desempenhará o cargo de Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, figura cujas responsabilidades se relacionam à fiscalização da regularidade das eleições em todo o país<sup>193</sup>.

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

<sup>190</sup> Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/at_download/file) Acesso em 24/01/2021.

<sup>191</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 92.

<sup>192</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 118.

<sup>193</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 119

O TSE possui diversas competências como, por exemplo, processar e julgar o registro de partidos políticos e julgar impugnações à apuração do resultado das eleições gerais<sup>194</sup>. No âmbito das eleições municipais, no entanto, o TSE cumpre, sobretudo, uma função de gerenciamento da organização da votação ao redor do país. Além de funcionar como última instância jurisdicional, julgando recursos de ações eleitorais originadas regionalmente, atua como gestor, coordenando e unificando as competências das autoridades regionais da Justiça Eleitoral. Além disso, o órgão também cumpre sua função normativa, editando resoluções que regulamentam o pleito e aprofundam o ordenamento em matérias de propaganda eleitoral, gestão do fundo de financiamento de campanha, entre outros.

### **Tribunais Regionais Eleitorais - TRE**

Os Tribunais Regionais Eleitorais são os Tribunais encarregados das eleições na esfera estadual. Estão distribuídos nos 26 estados do Brasil e no Distrito Federal, Brasília. Cada uma das unidades é composta por sete membros: dois juízes e dois desembargadores do Tribunal de Justiça do respectivo estado, um juiz do Tribunal Regional Federal e dois advogados indicados pelo Tribunal de Justiça e nomeados pelo presidente da República<sup>195</sup>.

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

### **Juízes Eleitorais**

Os Juízes Eleitorais são juízes de primeira instância alocados na matéria eleitoral por períodos de dois anos. Cada Juiz é responsável por uma zona eleitoral, área geográfica delimitada pela Justiça Eleitoral que pode compreender partes ou conjuntos de municípios, a depender de seu tamanho. Os Juízes são o primeiro grau da autoridade eleitoral. São responsáveis por registrar os votantes de suas zonas, expedir seus títulos eleitorais, organizar as listas de eleitores inscritos em cada seção eleitoral e processar e julgar os registros de candidatos às prefeituras e câmaras de vereadores<sup>196</sup>.

### **Juntas Eleitorais**

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

---

<sup>194</sup> Código Eleitoral. Art. 22.

<sup>195</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 120.

<sup>196</sup> Código Eleitoral, Arts. 32-35.

<sup>197</sup> Código Eleitoral, Arts. 36-40.

## **Ministério Público Eleitoral – MPE<sup>198</sup>**

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

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

### **IV. Características específicas da Justiça Eleitoral**

#### **Tribunais independentes e imparciais**

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

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

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

#### **Acesso à Jurisdição**

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

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

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

---

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

<sup>199</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Artigos 95-99.

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

## Transparência

A comunicação institucional é um importante instrumento de transparência da Justiça Eleitoral brasileira. A sociedade tem acesso permanente às leis e decisões que dizem respeito às eleições, já que as mesmas são comunicadas por meio de campanhas de divulgação e conscientização do eleitorado. Cumprindo previsão do código eleitoral, todas as sessões do TSE são públicas<sup>200</sup> e transmitidas ao vivo pela TV TSE<sup>201</sup>. A Justiça Eleitoral está presente nos meios de comunicação

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

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



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

No marco das eleições de 2020, o TSE realizou diversas coletivas de imprensa em todas as etapas do processo, espaços utilizados para compartilhar informações com a imprensa e os cidadãos. A Missão também tomou conhecimento que, em dezembro de 2020, o TSE disponibilizou nova ferramenta para consulta pública unificada dos processos judiciais<sup>202</sup>, o que viabilizou a consulta a dados básicos dos processos que correm nas instâncias da Justiça Eleitoral.

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

### **Princípio da Anualidade**

Em atenção ao princípio da segurança jurídica, a Constituição Federal brasileira prevê que as leis que regulam o processo eleitoral devem ser publicadas até um ano antes da data das eleições<sup>203</sup>, de forma que o marco normativo esteja sedimentado e que todas as partes, candidatos, partidos, eleitores, tenham conhecimento das normas que regularão o processo. A lei das eleições, por sua vez, tem dispositivo semelhante que se aplica às resoluções editadas pelo TSE, que devem ser publicadas até março do ano eleitoral<sup>204</sup>.

O princípio da anualidade não se aplica, no entanto, às decisões do STF e TSE, que podem ser emitidas em qualquer etapa do processo eleitoral. A Missão de Observação Eleitoral observou, por exemplo, que em setembro de 2020, dois meses antes do dia das eleições, após demandas formais de um partido político, o STF determinou a destinação de parcela do fundo de campanha para candidaturas de pessoas negras para o próximo pleito<sup>205</sup>. A decisão foi tomada quando o prazo das convenções partidárias, assembleias realizadas pelos partidos para decidir quem serão os candidatos que competirão por cada organização, já estava em curso.<sup>206</sup>

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

### **Registro de candidaturas**

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

---

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

<sup>203</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 16.

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

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

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

Prefeitos(as) e Vice-Prefeitos(as), e 518.329 ao legislativo, Câmaras de Vereadores(as) dos municípios brasileiros, segundo o portal de estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral<sup>207</sup>.

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

Após decididos os candidatos, os partidos devem utilizar o sistema CANDex, plataforma disponibilizada pela Justiça Eleitoral para registrar as atas das convenções partidárias, documentos que contêm os nomes daqueles que entrarão na disputa representando cada agremiação. Nas eleições de 2020, o prazo de registro de candidaturas foi até o dia 26 de setembro, em atenção ao disposto na Lei das Eleições e na Emenda Constitucional nº 107/2020, que determinou as mudanças de datas ocorridas em razão da pandemia de Covid-19<sup>209</sup>.

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

As condições de inelegibilidade, por outro lado, estão expressas pela Lei Complementar nº 64/90. A lei determina que são inelegíveis, por exemplo, pessoas analfabetas e aquelas que forem condenadas em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por um prazo de 8 anos após o cumprimento da pena por infrações listadas pela lei, como crimes contra a economia popular, o meio ambiente, abuso de autoridade, entre outros<sup>211</sup>.

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

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

---

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

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

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

<sup>210</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 14, §3º.

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

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

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

De acordo com os tempos previstos na legislação, as campanhas eleitorais começam oficialmente no dia seguinte ao prazo final de registro de candidaturas na primeira instância da justiça eleitoral. Na prática, isso significa que os atos de propaganda se iniciam antes que os juízes tenham emitido decisão final sobre a regularidade dos pedidos de candidatura. Além disso, após a reforma eleitoral implementada em 2015<sup>214</sup>, o período de campanhas foi reduzido de 90 a 45 dias, o que significa que os órgãos judiciários possuem ainda menos tempo para determinar se os candidatos cumprem os requisitos para concorrer aos cargos para os quais aplicam.

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

Apesar da garantia de seguir podendo realizar os atos de propaganda eleitoral, diversos atores entrevistados pela Missão manifestaram que a indecisão sobre a regularidade da candidatura pode gerar incerteza no processo eleitoral. É possível, por exemplo, que um candidato seja eleito sem ter uma decisão final sobre seu registro e, posteriormente, declarado inapto a concorrer. Nas eleições para vereadores(as), uma decisão de inabilitação de um candidato eleito gera recontagem e redistribuição de votos, enquanto no caso de prefeitos(as), a situação se resolveria convocando-se eleições suplementares no ano seguinte<sup>216</sup>.

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

---

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

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

<sup>214</sup> Lei 13.165/2015, artigo 4º.

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

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

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

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

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

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

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

As duas possibilidades também foram difundidas pelo Presidente do TSE em coletiva de imprensa realizada após as eleições, quando o Ministro afirmou que é fato que o tempo disponível para julgar as candidaturas não é suficiente, e que as ideias deverão ser discutidas pelo Tribunal e levadas ao Congresso Nacional<sup>219</sup>.

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

## **V. Recomendações**

### Unificação da legislação eleitoral

A Missão observou que a legislação eleitoral se encontra dispersa em diversos dispositivos legais do ordenamento brasileiro. De forma a resolver antinomias - conflitos entre leis de um mesmo sistema legal – além de revisar dispositivos revogados e simplificar a aplicação do conjunto de normas que regulam o processo, a MOE conheceu iniciativa do TSE<sup>220</sup> instituída em fevereiro de 2019, que busca sistematizar as normas eleitorais brasileiras.<sup>221</sup>

A respeito, a Missão recomenda:

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

---

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

<sup>219</sup> Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=dHTG3ginQrc&ab\\_channel=BandJornalismo](https://www.youtube.com/watch?v=dHTG3ginQrc&ab_channel=BandJornalismo) 1'00. Acesso em: 03/02/2021.

<sup>220</sup> Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/projeto-de-sistematizacao-das-normas-eleitorais/at_download/file) Acesso em 24/01/2021.

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

### Registro de candidaturas

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

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

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

## D. FINANCIAMENTO POLÍTICO

### I. Introdução

A legislação brasileira estabelece um sistema de financiamento misto que combina recursos de origem pública e privada. O financiamento público é definido por meio de dois mecanismos: o Fundo Partidário<sup>222</sup> e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>223</sup>. O primeiro é entregue aos partidos todos os anos e, embora seja visto como um recurso que cobre gastos operacionais, em anos eleitorais, ele pode ser usado para cobrir gastos associados ao processo eleitoral. O FEFC, por outro lado, é disponibilizado apenas em anos de eleição, e só pode ser usado para gastos associados ao processo eleitoral. Dado que este fundo foi criado em 2017, essas foram as primeiras eleições municipais em que foi implementado. Além disso, a legislação assegura que os partidos tenham acesso a propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão<sup>224</sup>.

A Missão destaca que tanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto o Supremo Tribunal Federal (STF) buscaram garantir o acesso a financiamento por parte de grupos historicamente desfavorecidos. Por resolução dos tribunais, desde 2017, os partidos são obrigados a destinar ao menos 30% dos recursos públicos das campanhas para candidatas mulheres<sup>225</sup>. A mesma porcentagem é aplicada na divisão dos tempos de propaganda eleitoral.

De maneira complementar à cota de gênero, para estas eleições municipais, ficou estabelecida uma cota racial para a divisão dos recursos do financiamento público. O TSE estabeleceu, em agosto de 2020, que cada partido deveria distribuir os recursos públicos para financiamento de campanhas<sup>226</sup> e espaços gratuitos para propaganda de rádio e televisão de forma proporcional ao número de candidatos/as negros/as registrados<sup>227</sup>. Embora a Justiça Eleitoral tenha previsto que a aplicação da cota racial ocorreria em 2022, em resposta a uma ação judicial, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a medida se aplicaria às eleições de 2020<sup>228</sup>.

Ressalta-se que, além do financiamento público, a legislação vigente permite o financiamento privado, embora desde 2015 tenham sido proibidas doações de empresas<sup>229</sup>. Nesse sentido, os candidatos podem pagar suas despesas com contribuições de pessoas físicas ou com recursos próprios. Destaca-se que, conforme recomendação da MOE/OEA em 2018, foi estabelecido um limite de autofinanciamento equivalente a 10% do limite total de despesas estabelecido para campanhas<sup>230</sup>, medida que fortalece a equidade no processo.

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

---

<sup>222</sup> Artigo 38 da [Lei nº 9.096/1995](#) (Lei de Partidos Políticos).

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

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

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

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

<sup>227</sup> TSE, 1 novembro 2020, Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.

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

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

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

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

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

## **II. Marco legal.**

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

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

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

Em relação à cota racial, esta foi decretada pelo TSE em resposta à Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Sua aplicação para o processo eleitoral de 2020 foi instituída por meio de medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 738<sup>233</sup>.

## **III. Equidade no sistema de financiamento**

### **a. Financiamento público**

#### Fundo partidário

Como mencionado, existem dois mecanismos por meio dos quais o Estado financia diretamente os partidos: o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O Fundo Partidário é entregue mensalmente todos os anos, e destina-se a cobrir os custos de funcionamento dos partidos: manutenção das sedes, despesas com serviços contábeis e de advocacia, tarefas de pesquisa e educação política, entre outros<sup>234</sup>. Em anos eleitorais, esses recursos podem ser usados para financiar campanhas.

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

---

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

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

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

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

órgãos estaduais e municipais<sup>235</sup>. Também são obrigados a reservar um mínimo de 5% dos recursos para a criação e manutenção de programas de fomento à participação feminina na política<sup>236</sup>.

De acordo com a Lei de Partidos Políticos, 5% do Fundo Partidário é distribuído igualmente entre todas as organizações que cumpram com os requisitos legais, e os 95% restantes são distribuídos de forma proporcional aos votos obtidos na última eleição para a Câmara de Deputados<sup>237</sup>. Para ter acesso ao Fundo Partidário, as organizações políticas devem cumprir a cláusula de desempenho estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97/2017<sup>238</sup>. Essa cláusula é de implementação progressiva, de modo que os requisitos aumentarão até 2030.

Em 2020, tiveram acesso aos recursos apenas os partidos que conquistaram pelo menos 9 deputados eleitos nas eleições de 2018, distribuídos em nove estados diferentes, ou aqueles que tiveram pelo menos 1,5% do total de votos, distribuídos por pelo menos nove estados e com um mínimo de 1% de votos válidos em cada<sup>239</sup>. Dos 33 partidos registrados junto ao TSE para as eleições municipais de 2020, 23 tiveram acesso ao Fundo Partidário, cujo valor foi fixado em 959.015.755 reais<sup>240</sup> (aproximadamente US\$ 175 milhões).

#### Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

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

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

Fonte: Elaboração própria com base na regulamentação eleitoral<sup>241</sup>

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

Para as eleições municipais de 2020, o FEFC alcançou 2.034.954.823 reais<sup>242</sup>, distribuídos da seguinte forma:

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

<sup>236</sup> Ibid.

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Emenda Constitucional nº 97/2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

<sup>239</sup> Ibid.

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

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

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



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

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral<sup>243</sup>

Desde que os partidos cumpram as cotas de gênero e raça (discutidas na seção seguinte), as normas brasileiras indicam que a forma como os recursos públicos são distribuídos dentro de cada organização política é decisão de sua diretiva<sup>244</sup>. Tal como no processo eleitoral de 2018, a maioria dos atores entrevistados pela Missão concordaram que os partidos tenderam a concentrar os recursos em poucos candidatos - os mais promissores - de modo que muitos candidatos não receberam financiamento público.

#### Financiamento público indireto

A publicidade eleitoral gratuita no rádio e na televisão é outra forma de financiamento público previsto pelo sistema jurídico brasileiro<sup>245</sup>. É importante esclarecer que as normas vigentes não permitem o uso de recursos privados para a compra de espaços nesses meios de comunicação. Em eleições municipais, 60% dos espaços livres devem ser destinados para a propaganda relacionada à eleição majoritária (prefeitos e vice-prefeitos) e os 40% restantes para propaganda ligada à eleição proporcional (vereadores)<sup>246</sup>.

---

<sup>242</sup> Aproximadamente US\$ 370 milhões.

<sup>243</sup> Resolução TSE nº 23.605/2019.

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

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

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

Assim como o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral, a distribuição do tempo de publicidade gratuita também é regida pelo tamanho da bancada de cada partido na Câmara dos Deputados. Dessa forma, 10% do tempo total é igualmente distribuído entre todas os partidos que cumpram com a cláusula de desempenho, enquanto 90% do tempo é atribuído proporcionalmente, de acordo com o número de representantes de cada organização na Câmara dos Deputados<sup>247</sup>. Nos casos em que haja segundo turno, a publicidade eleitoral gratuita será dividida igualmente entre os dois candidatos que se encontrem na disputa.

#### Medidas de ação afirmativa em matéria de financiamento

Desde 2017, por decisão do poder judiciário brasileiro, o país conta com uma cota de financiamento para mulheres. A reforma política de 2015 incluiu um artigo que reservava um mínimo de 5% e um máximo de 15% dos fundos de campanha para as candidatas. Essa disposição, no entanto, foi contestada perante o STF, que decidiu que o limite mínimo era inadequado e que também não era razoável determinar um máximo<sup>248</sup>. O Tribunal decidiu que pelo menos 30% dos recursos partidários para financiar campanhas deveriam ser destinados às mulheres. Em 2017, o Tribunal Superior Eleitoral seguiu o mesmo critério do STF na resolução que regulamentou a implantação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a distribuição do tempo eleitoral no rádio e na televisão<sup>249</sup>.

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

De maneira complementar à cota de gênero, antes dessas eleições municipais, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu uma cota racial para a destinação de recursos de financiamento público. O TSE estabeleceu, em agosto deste ano, que cada partido deve distribuir os fundos públicos para financiamento de campanhas<sup>250</sup>, e espaços gratuitos para propaganda no rádio e televisão, proporcionalmente ao número de candidatos/as negros/as registrados.

De acordo com a decisão do TSE, a cota racial deve ser aplicada por gênero: os fundos públicos que os partidos destinam às campanhas femininas devem ser distribuídos entre candidatas negras e brancas, em proporção exata ao número de mulheres negras e brancas registradas pela organização. Do mesmo modo, parte dos fundos públicos que os partidos gastam em campanhas de homens deve ir para candidatos negros, porção equivalente ao número de candidatos negros registrados.

Em sua resolução, o TSE havia previsto a aplicação da cota racial para o processo eleitoral de 2022. No entanto, em resposta a uma ação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o ministro do

---

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

<sup>248</sup> STF, 8 março 2019, ADI 5617.

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

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

Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, determinou – por meio de uma medida cautelar – que a cota racial para a distribuição do financiamento público já valeria para as eleições municipais de 2020<sup>251</sup>. Essa decisão foi posteriormente endossada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal<sup>252</sup>.

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

#### b. Financiamento privado

##### Fontes habilitadas

Até 2015, o marco regulatório brasileiro previa a possibilidade de que empresas fizessem doações para campanhas. No entanto, naquele ano, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o artigo 24 da Lei das Eleições que autorizava contribuições empresariais, por considerar que estas violavam o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos<sup>253</sup>.

Pela regulamentação vigente, os partidos estão autorizados a financiar-se por meio de doações de pessoas físicas, desde que identificadas, e que as contribuições sejam inferiores a 10% da renda anual do doador no ano anterior à eleição<sup>254</sup>. Os candidatos/as também podem autofinanciar-se, ou seja, fazer uso de seus próprios recursos para cobrir despesas de campanha<sup>255</sup>. Destaca-se que o limite para o autofinanciamento equivale a 10% do limite total de despesas estabelecido para as campanhas.<sup>256</sup>

Além do uso de recursos próprios, os partidos têm a possibilidade de recorrer ao financiamento coletivo privado (*crowdfunding*)<sup>257</sup>. Essas são pequenas contribuições de pessoas físicas feitas através de empresas ou sites especializados. Finalmente, a lei habilita partidos e candidatos a comercializar bens e serviços para financiar suas campanhas<sup>258</sup>.

##### Proibições

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

- Governo estrangeiro
- Órgão da administração pública
- Concessionária de serviços públicos
- Entidade de direito privado beneficiada por contribuição obrigatória estabelecida por lei
- Entidade de utilidade pública
- Pessoa jurídica sem fins lucrativos recebendo recursos do exterior
- Entidades religiosas, esportivas ou sindicais

---

<sup>251</sup> STF, 29 outubro 2020, *ADPF 738*.

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> STF, 17 setembro 2015, *ADI 4650*.

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

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> *Ibid.*

<sup>258</sup> *Ibid.*

- Organizações não governamentais que recebam recursos públicos
- Organizações da sociedade civil de interesse público

Deve-se notar também que o marco regulatório brasileiro proíbe doações anônimas ou de origem desconhecida<sup>259</sup>.

#### Limites de gastos

A Lei nº 13.877 de 2019 estabeleceu que os limites de gastos para as eleições municipais de 2020 seriam equivalentes aos limites aplicados na eleição de 2016, mas atualizados de acordo com o índice de preços ao consumidor, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Também ficou definido que, nos casos em que haja segundo turno, o limite seria de 40% do montante que regeu o primeiro turno<sup>260</sup>.

Deve-se esclarecer que os limites definidos variam em função do tamanho de cada eleitorado e dependem do tipo de disputa (eleição de prefeito ou eleição de vereador). Por exemplo, para o primeiro turno da eleição de prefeito da cidade de São Paulo, a maior do país, o limite de gastos foi de R\$ 51.799.383, enquanto para a eleição de vereador, o limite foi fixado em R\$3.675.197<sup>261</sup>. Em municípios menores, por outro lado, o limite para o primeiro turno da eleição de prefeito foi de R\$123.077, e para a eleição de vereador de R\$12.307. Acadêmicos e funcionários do órgão eleitoral entrevistados pela Missão concordaram que, diante de futuros processos eleitorais, seria desejável um estudo técnico abrangente dos gastos associados às campanhas com o objetivo de atualizar os limites.

#### Uso indevido de recursos públicos

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

### **IV. Transparência no sistema de financiamento**

#### **a. Prestação de contas**

O marco legal brasileiro contém uma série de disposições destinadas a fortalecer a transparência das campanhas. Em primeiro lugar, os candidatos devem informar seu patrimônio no momento de registro de sua candidatura<sup>262</sup>. Além disso, partidos e candidatos participantes da eleição estão obrigados a abrir uma conta bancária através da qual devem registrar todas as movimentações financeiras da campanha<sup>263</sup>. No caso de recebimento de recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou do Fundo Partidário, estes devem ser geridos por meio de uma segunda conta<sup>264</sup>.

O regulamento estipula que deve ser emitido um recibo para todas as contribuições recebidas e que, em todos os casos, inclusive quando se trate de doações coletivas ou aquelas feitas pela internet, o

---

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

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

<sup>261</sup> Limite de Gastos 2020, TSE, junho 2020.

<sup>262</sup> Artigo 94 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

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

<sup>264</sup> Artigo 9 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

documento de identificação (CPF) dos doadores deve ser registrado<sup>265</sup>. No mesmo sentido, os bancos são proibidos de aceitar depósitos anônimos em contas de campanha<sup>266</sup>.

Durante a campanha, partidos e candidatos devem informar, por meio do Sistema de Prestação de Contas de Contas Eleitorais (SPCE), informações relativas aos recursos recebidos<sup>267</sup>. O período para isso é de 72 horas contadas a partir do momento em que a operação bancária ocorre<sup>268</sup>.

Os candidatos também devem apresentar um relatório financeiro parcial antes da eleição, contendo os nomes dos doadores e seus documentos fiscais, os valores de cada contribuição, as despesas incorridas e as informações dos fornecedores contratados<sup>269</sup>. Como parte das eleições municipais de 2020, os relatórios parciais tiveram que ser entregues entre os dias 21 e 25 de outubro.

Uma vez concluído o processo eleitoral, o regulamento estipula que os candidatos devem enviar através da SPCE um relatório final com as informações correspondentes a toda a campanha, incluindo o que for relativo ao segundo turno, se houver<sup>270</sup>. Para a eleição de 2020, o prazo para a entrega deste relatório foi 15 de dezembro.

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

Em seguida, encontra-se imagem que ilustra como as informações financeiras das campanhas são apresentadas no site da Justiça Eleitoral. Os dados correspondem ao que é relatado por um dos candidatos a prefeito de Salvador, na Bahia<sup>271</sup>. Os dados dos partidos, seus CNPJs e empresas doadoras foram omitidos.

---

<sup>265</sup> Artigo 7 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

<sup>266</sup> Artigo 10 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

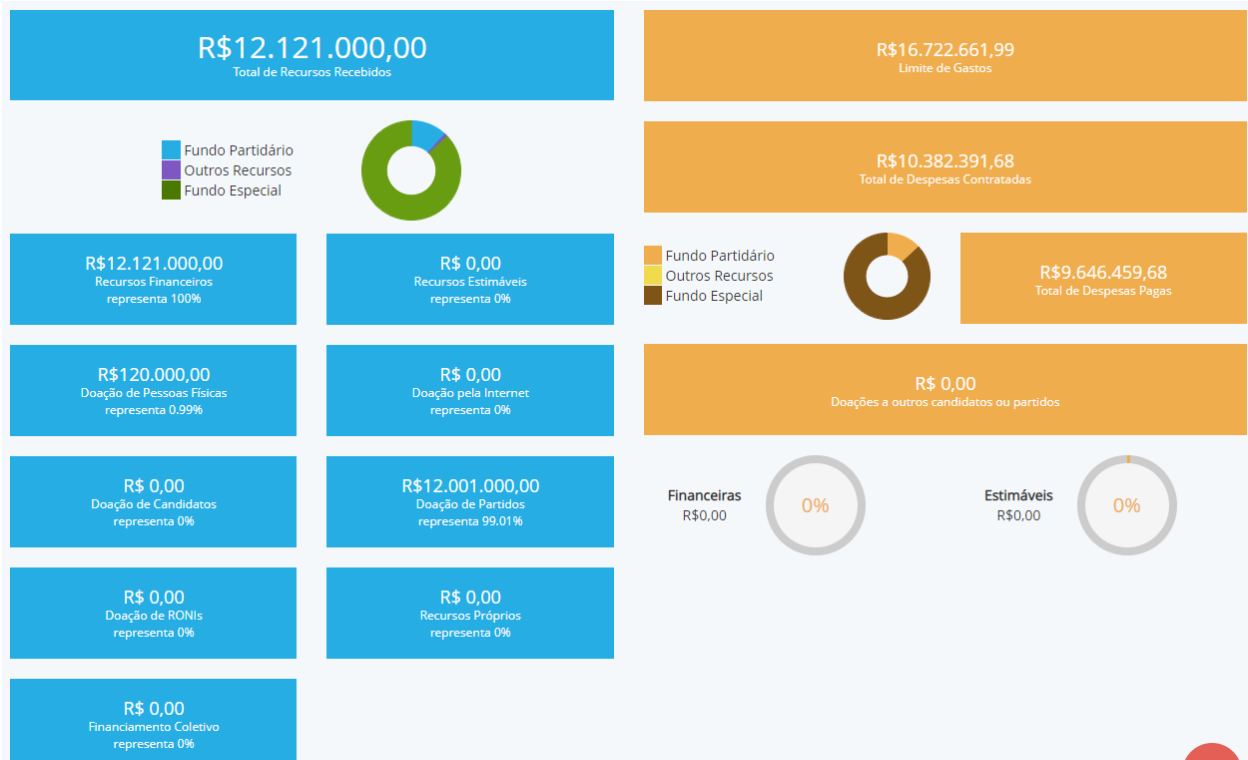
<sup>267</sup> Artigo 72 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

<sup>268</sup> Ibid.

<sup>269</sup> Ibid.

<sup>270</sup> Ibid.

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



#### Ranking de Doadores

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

#### Ranking de Fornecedores

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

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

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

Deve-se notar também que o Sistema de Prestação de Contas de Eleitorais (SPCE) foi projetado para incorporar um módulo que analisa automaticamente as informações relatadas pelos partidos. Isso

possibilita detectar inconsistências ou possíveis irregularidades. No contexto das eleições de 2020, a MOE/OEA observou que, uma semana antes do primeiro turno, a Justiça Eleitoral não havia concluído o desenvolvimento deste módulo, o que impactou a capacidade de fiscalização das contas relatadas durante o curso da campanha.

#### b. Controle

A responsabilidade de analisar e julgar os relatórios financeiros das campanhas apresentadas pelos candidatos/as cabe à Justiça Eleitoral. Nas eleições municipais, o julgamento em primeira instância é de responsabilidade dos Juízes Eleitorais de cada cartório, embora as decisões que tomem possam ser apeladas aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e, por fim, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>272</sup>. Para a análise das contas, os cartórios recebem assessoria e apoio de seus respectivos TREs e, se necessário, podem solicitar a colaboração de técnicos dos tribunais de contas<sup>273</sup>.

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

Por meio de nota emitida em 24 de novembro de 2020, o TSE divulgou que, até esse momento, as doações marcadas como possivelmente irregulares no contexto das eleições de 2020 ultrapassavam 588 milhões de reais<sup>274</sup>. De acordo com o informado, entre os indícios de irregularidades, 65.303 foram contribuições feitas por pessoas beneficiárias de programas de assistência social e 7.985 contratos com fornecedores recém-criados cujo diretório incluía uma pessoa filiada ao partido contratante.

Caso haja indícios de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral pode solicitar informações adicionais, bem como determinar medidas específicas para complementar os dados ou sanar falhas, identificando os documentos ou elementos a serem apresentados<sup>275</sup>. O regulamento estabelece que a Justiça Eleitoral deve dar prioridade à opção do interessado de remediar, de forma oportuna e sempre que possível, as irregularidades encontradas<sup>276</sup>.

Candidatos/as e partidos políticos devem responder ao pedido da autoridade eleitoral em um prazo de três dias<sup>277</sup>. Após o prazo, a Justiça Eleitoral analisa a documentação disponível. As informações

---

<sup>272</sup> Instrução Normativa TSE nº 18/2016.

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

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

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

<sup>276</sup> Resolução TSE nº 23.607/2019.

<sup>277</sup> Ibid.

são, então, enviadas ao Ministério Público, para que este realize sua própria análise e, em caso de detecção de violações da regulamentação, inicie as ações legais que julgar adequadas.

Com base na documentação e informações disponíveis, a Justiça Eleitoral determina<sup>278</sup>:

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

A Missão alerta que o processo de revisão de contas envolve um volume considerável de trabalho para a Justiça Eleitoral, especialmente em processos eleitorais a nível municipal, quando o número de candidaturas aumenta em relação às eleições gerais. Como referência, mais de 500.000 candidatos/a concorreram nas eleições de 2020, sendo que cada um(a) teve que apresentar suas contas de campanha<sup>279</sup>.

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

### c. Sanções

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

As despesas acima do limite estabelecido para a campanha são puníveis com multa igual ao valor com que o limite foi excedido<sup>280</sup>. 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 diploma<sup>281</sup>.

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 excedido<sup>282</sup>.

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

---

<sup>278</sup> Ibid.

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

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

<sup>281</sup> Ibid.

<sup>282</sup> Artigo 27 da Resolução TSE nº 23.607/2019.



por possível abuso de poder econômico<sup>283</sup>. Por outro lado, aqueles que utilizam recursos públicos de forma não prevista nas normas são obrigados a devolver os fundos utilizados<sup>284</sup>.

Por fim, os partidos cujas contas forem reprovadas perdem o direito de receber sua cota do Fundo Partidário no ano seguinte<sup>285</sup>. A legislação atual estabelece que essa penalidade deve ser aplicada de maneira “proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) a 12 (doze) meses”<sup>286</sup>, ou “mediante o desconto do valor a ser transferido”<sup>287</sup>. Além disso, a legislação estabelece que essa penalidade não pode ser aplicada caso 5 anos ou mais tenham passado desde o ajuizamento das contas.

### **Recomendações**

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

---

<sup>283</sup>Artigo 14 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

<sup>284</sup> Artigo 19 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

<sup>285</sup> Artigo 74 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

<sup>286</sup> Ibid.

<sup>287</sup> Ibid.

## E. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES

### 1. Introdução

Na atual legislatura, as mulheres representam 15% do Congresso Nacional e 15,3% das Assembleias Legislativas Estaduais<sup>288</sup>. A nível local, a situação é ainda mais desigual, com as Prefeitas representando 11,6% e as Vereadoras 13,5% do total<sup>289</sup>. Embora haja progresso, ele tem sido lento, considerando que as mulheres representam 51% da população brasileira e 52,5% do eleitorado<sup>290</sup>. Estes números estão abaixo da média da América Latina e do Caribe, de modo que a representação política das mulheres no Brasil continua sendo uma das mais baixas da região latino-americana<sup>291</sup>.

O Brasil tem um marco regulatório nacional de proteção do exercício dos direitos políticos das mulheres que prevê uma cota de 30% para candidatas em todas as eleições<sup>292</sup>, assim como a destinação de 30% dos recursos financeiros<sup>293</sup> e tempo de rádio e televisão<sup>294</sup>. No entanto, essas medidas não têm sido suficientes para alcançar maior representação de mulheres no âmbito político. Embora o número de candidatas tenha aumentado nos últimos anos, os resultados das diversas eleições não demonstram aumento substancial na participação das mulheres na política<sup>295</sup>. Dessa forma, é importante identificar e enfrentar os desafios existentes, assim como revisar os elementos do sistema político eleitoral e cultural, para que as medidas estabelecidas atendam a seu objetivo.

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

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

---

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

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

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

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

<sup>292</sup> Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

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

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

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

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

<sup>295</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 21/03/2021.

carece de mecanismos rigorosos de controle que obriguem as organizações a prestar contas de forma clara.

Além disso, outro dos principais obstáculos à real participação das mulheres na vida política é a violência. Apesar de que, há alguns anos, o assunto gere discussões, estudos e campanhas, a violência sofrida pelas candidatas, particularmente durante a campanha eleitoral, é um dos principais óbices à sua plena participação, bem como uma violação de seus direitos e um risco para suas vidas e as de suas famílias.

É importante destacar que a Missão observou um grande comprometimento e mobilização das autoridades eleitorais, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e outros atores políticos e sociais, para conscientizar a população sobre a relevância da participação política das mulheres e a importância de eliminar a violência política no contexto das eleições municipais.

Finalmente, é essencial não dissociar o exercício dos direitos políticos das mulheres das condições sociais e culturais em que elas vivem suas vidas. Frequentemente, a ausência de igualdade em todos os níveis constitui uma barreira de caráter estrutural ao acesso das mulheres aos espaços de tomada de decisão.

## 2. Marco legal e sistema eleitoral

### a. Instrumentos internacionais e regionais em matéria de gênero ratificados pelo Brasil

	Instrumento	Assinatura	Ratificação	Vigente
Universais	Carta das Nações Unidas (1945)	1945	1945	Sim
	Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1952)	1953	1963	Sim
	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966)	-	1992	Sim
	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW (1979)	1981	1984	Sim
	Protocolo facultativo à CEDAW (1999)	2001	2002	Sim
Regionais	Carta da Organização dos Estados Americanos (1948)	1948	1950	Sim
	Convenção Interamericana sobre a Concessão de Direitos Políticos às Mulheres (1948)	1948	1950	Sim
	Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)	-	1992	Sim
	Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1988)	-	1996	Sim
	Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará (1994)	1994	1995	Sim

**Fonte:** Atenea, PNUD, IDEA Internacional e ONU Mulheres, *BRASIL: Onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade* (2020).

### **b. Sistema eleitoral**

Desde 1995, o Brasil tem uma medida de ação afirmativa aplicável às eleições municipais<sup>296</sup> e, a partir de 1997, a todos os cargos eleitos popularmente<sup>297</sup>. A lei nº 9.504 de 1997 estabeleceu que cada partido ou coalizão deveria reservar um mínimo de 30% e um máximo de 70% para as candidaturas de cada sexo para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras Municipais<sup>298</sup>.

Em 2009, foi novamente aprovada regulação sobre o assunto por meio da lei nº 12.034, que alterou a Lei dos Partidos Políticos e o Código Eleitoral<sup>299</sup> e estabeleceu: i) um mínimo de 5% do Fundo Partidário para programas de promoção e disseminação da participação política das mulheres; ii) um mínimo de 10% do tempo do partido para promoção e divulgação da participação das mulheres na política.

Em 2015, a lei nº 13.165 alterou as leis nº 9.504, 9.096 e 4.737, com o objetivo de reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e fomentar a participação das mulheres na política<sup>300</sup>. Em seu artigo 9º, estabeleceu a obrigatoriedade dos partidos de reservar um mínimo de 5% e um máximo de 15% do montante do fundo partidário ao financiamento das campanhas de suas candidatas mulheres.

Entretanto, esta medida foi questionada em Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>301</sup> julgada procedente em 2018 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A Corte interpretou que, de acordo com a Constituição, pelo menos 30% dos recursos utilizados pelos partidos para campanhas deveriam ser destinados às mulheres<sup>302</sup>. Da mesma forma, o Tribunal Superior Eleitoral aplicou o mesmo critério à alocação do tempo eleitoral no rádio e na televisão, estabelecendo que pelo menos 30% do tempo de propaganda deveria ser destinado às mulheres<sup>303</sup>.

Legislação Nacional		Descrição
<b>1995</b>	Lei nº 9.100 Estabelece regras para eleições municipais	Estabelece que, para as eleições municipais, ao menos 20% das vagas em cada partido ou coalizão devem ser preenchidas por candidatas mulheres.
<b>1997</b>	Lei nº 9504 Estabelece regras para eleições	Ao registrar candidatos para a Câmara de Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, cada partido ou coalizão deverá reservar um mínimo de 30% e um máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.
<b>2009</b>	Lei nº 12.034 Altera a Lei dos Partidos	Estabelece: i) um mínimo de 5% do Fundo Partidário para programas de promoção e difusão da participação política

<sup>296</sup> Lei nº 9.100/1995.

<sup>297</sup> Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições).

<sup>298</sup> Ibid.

<sup>299</sup> Lei nº 12.034/2009.

<sup>300</sup> Lei nº 13.165/2015.

<sup>301</sup> Supremo Tribunal Federal (STF), 8 março 2019, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617.

<sup>302</sup> Ibid.

<sup>303</sup> Resolução TSE nº 23.575/2018.

	Políticos e o Código Eleitoral	das mulheres; ii) um mínimo de 10% do tempo do partido para a promoção e divulgação da participação das mulheres na política.
<b>2015</b>	Lei nº 13.165 Altera as leis 9.504 de 1997, 9.096 de 1995 e 4.737 de 1965 para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina	Em seu artigo 9º, estabelece a obrigatoriedade dos partidos de reservar, em contas bancárias específicas para este fim, um mínimo de 5% e um máximo de 15% do montante do Fundo Partidário para financiamento das campanhas de suas candidatas mulheres.
<b>2018</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.617	O Supremo Tribunal Federal (STF) interpretou o Artigo 9º da Lei 13.165 de 2015 de acordo com a Constituição e determinou que se deveria equiparar o montante mínimo de recursos do Fundo Partidário designado às candidatas mulheres ao mínimo legal de candidaturas femininas estabelecido pela Lei 9.504, 30% para eleições majoritárias e proporcionais.
<b>2018</b>	Resolução TSE nº 23.575/2018, sobre tempo de propaganda em rádio e TV	O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aplicou o mesmo critério utilizado na ADI 5.617 pelo STF para a distribuição do tempo eleitoral no rádio e na televisão. De acordo com o TSE, pelo menos 30% do tempo de publicidade no rádio e na TV deveria ser destinado às mulheres.

Apesar da existência de um marco regulatório por 25 anos, a representação das mulheres no Brasil ainda está entre as mais baixas da região. Em primeiro lugar, a despeito da cota de 30%, o Brasil tem um sistema eleitoral de listas abertas, situação que dificulta a eleição das mulheres caso elas não possuam os meios necessários para promover suas candidaturas. Além disso, embora se tenha estabelecido alocação de 30% dos recursos financeiros e do tempo de rádio e televisão para as candidaturas de mulheres, essa divisão fica a critério dos partidos políticos.

Em segundo lugar, apesar do cumprimento formal da cota de 30%, observam-se candidaturas "fantasma ou laranjas", quando partidos indicam mulheres que não têm interesse em concorrer como candidatas simplesmente para cumprir o requisito legal. Esta prática desvirtua o objetivo da lei e permite que o dinheiro que corresponde às candidatas seja desviado para candidaturas de homens do mesmo partido político.

Além disso, a regra brasileira não possui mecanismos suficientemente claros para investigar e punir os partidos que desenvolvem essa prática, e tampouco métodos que obriguem as organizações a apresentar detalhes de candidaturas e gênero no momento de prestação de contas.

Finalmente, diferentes atores entrevistados expressaram à Missão sua preocupação sobre os retrocessos em termos da conquista de direitos adquiridos em favor das mulheres<sup>304</sup>, ressaltando a falta de vontade política para implementar medidas dentro dos partidos políticos.

### 3. Participação política de mulheres nas eleições municipais de 2020

#### a. Inclusão das eleições em termos de gênero

O padrão eleitoral brasileiro é composto por 52,5% de mulheres e 47,5% de homens, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral<sup>305</sup>. De acordo com esses dados, a maioria das mulheres aptas a votar tem entre 35 e 59 anos de idade e completou o ensino médio<sup>306</sup>.

Seguindo as recomendações da MOE/OEA de 2018, o TSE criou uma Comissão de Gênero para incentivar a participação das mulheres na política, assim como promover sua participação dentro do próprio Tribunal<sup>307</sup>. Da mesma forma, a maioria dos TREs estabeleceu uma Comissão de Gênero que trabalha em coordenação com o TSE. Neste sentido, a Missão observou um importante compromisso do atual Tribunal Superior Eleitoral com a participação política das mulheres.

Este compromisso foi evidenciado por meio das diversas ações e campanhas realizadas no âmbito da Comissão de Gênero do TSE para incentivar a participação das mulheres, treinar candidatas, sensibilizar a sociedade sobre a importância da participação política das mulheres e aumentar a conscientização sobre a violência de gênero. Os TREs se juntaram a estas ações e também desenvolveram campanhas na mesma linha.

Alguns exemplos dessas iniciativas incluem o #ParticipaMulher<sup>308</sup>, em homenagem às mulheres que fizeram história na vida política brasileira e na Justiça Eleitoral, uma parceria com a Fundação *Girl Up*<sup>309</sup> em campanha dirigida às mulheres jovens, a publicação de um guia de segurança para as mulheres na política<sup>310</sup>, entre outras.

O quadro a seguir mostra a participação e a abstenção de acordo com o gênero:

	Homens	Mulheres
Participação	76.64%	77.1%
Abstenção	23.3%	22.8%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

#### b. Inclusão em mesas de votação com uma perspectiva de gênero

<sup>304</sup>Noéli Nobre, *Projeto que flexibiliza cotas de candidaturas femininas é criticado na Câmara*, Câmara dos Deputados (novembro 2020). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/586071-projeto-que-flexibiliza-cotas-de-candidaturas-femininas-e-criticado-na-camara/> Acesso em: 22/03/2021.

<sup>305</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 21/03/2021.

<sup>306</sup> Ibid.

<sup>307</sup> Portaria TSE nº 791/2019.

<sup>308</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Dezembro/ministra-rosa-weber-apresenta-comissao-tse-mulheres-e-lanca-pagina-%23participamulher> Acesso em 25/03/2021.

<sup>309</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Novembro/fundacao-girl-up-busca-parceria-com-o-tse-para-campanha-voltada-a-jovens-mulheres> Acesso em 24/03/2021. Acesso em 25/03/2021.

1. <sup>310</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/tse-e-instagram-lancam-guia-de-seguranca-para-mulheres-na-politica-com-a-presenca-de-camila-pitanga-1> Acesso em 24/03/2021.

Quanto à participação nas mesas eleitorais, dos 1.531.095 mesários, 57,3% são chamados diretamente pelos TREs e 42,7% são voluntários. Além disso, segundo dados fornecidos pelo TSE, dois em cada três mesários são mulheres, ou seja, 66,5%<sup>311</sup>.

### c. Competitividade das eleições com perspectiva de gênero

As mulheres representaram 33,6% das candidaturas nas eleições de 2020<sup>312</sup>. Embora a porcentagem de candidatas tenha ultrapassado a cota de 30%, há uma clara diferença entre sua participação nas eleições para as prefeituras (13%) e para câmaras municipais (33,1%)<sup>313</sup>. Isto mostra que as mulheres continuam sendo minoria na corrida pelos cargos pertencentes ao poder executivo. Também é importante notar que, para eleições majoritárias, a cota não se aplica<sup>314</sup>.

Isto reflete o baixo compromisso dos partidos políticos com a participação plena das mulheres na política. Embora existam compromissos a nível retórico, por exemplo, em mensagens de campanha, a presença de mulheres nos órgãos nacionais ou executivos dos partidos é de apenas 32%<sup>315</sup>. No nível da militância partidária, de acordo com informações fornecidas por membros da Comissão de Gênero do TSE, também há uma sub-representação de mulheres, que são uma média de 44,2% de nessas organizações. Estes números refletem uma estrutura piramidal de divisão de poder, já que as mulheres são maioria na base, mas têm menos acesso a espaços formais de tomada de decisão e candidaturas para cargos de escolha popular.

Além disso, a legislação estabeleceu uma cota de 30% do financiamento dos partidos e da distribuição de tempo de rádio e televisão para as candidaturas de mulheres, com o objetivo de fornecer às candidatas os recursos para competir de forma equitativa<sup>316</sup>. No entanto, a ausência de controles e sanções estritas faz com que os partidos políticos cumpram a exigência formal estabelecida na norma, sem que isso se reflita em resultados concretos. Além disso, já que a distribuição do financiamento e do tempo no rádio e na televisão é feita pelos próprios partidos e decidida pelas suas lideranças à nível nacional, os recursos são assignados, em grande parte, para as capitais e grandes cidades e, principalmente, para mulheres que já têm chance de vencer.

Apesar das dificuldades e obstáculos encontrados pelas candidatas para participar e competir de forma equitativa na corrida eleitoral, é importante destacar alguns mecanismos que foram desenvolvidos e fortalecidos pelas mulheres e grupos tradicionalmente excluídos da política, visando uma maior participação.

Em primeiro lugar, as candidaturas coletivas<sup>317</sup> são forma de aspirações que surgem, principalmente, nas periferias das grandes cidades e procuram fazer política a partir de um grupo de pessoas. As candidaturas coletivas ainda não são regulamentadas pelo TSE, portanto, somente uma pessoa pode registrar seu nome e ter poder voto, caso eleita. Entretanto, a falta de regulamentação não impediu a popularização da estratégia nos últimos anos. Neste sentido, em 2012, foram registradas três

---

311 Informação fornecida pelo TSE à Missão.

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

313 Ibid.

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

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

Ver também: Gender Check List 2014, 2016 e 2018, Comissão de Gênero do TSE.

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

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

317 Grupo de pessoas com um objetivo comum concorre para o mesmo assento. Se vencerem, um deles toma oficialmente o lugar, mas o grupo toma as decisões políticas em conjunto.

candidaturas coletivas, e no processo eleitoral de 2020, foram 257<sup>318</sup>. A candidatura coletiva é uma alternativa econômica e eleitoral, dado que candidatas com pouca renda têm a possibilidade de combinar seus recursos em uma única aspiração, tornando-se mais competitivas e ampliando a presença da campanha em diferentes localidades, simultaneamente.

Em segundo lugar, a Missão tomou conhecimento do apoio significativo de movimentos e organizações da sociedade civil para mulheres candidatas. Sob a premissa de que as eleições municipais são a porta de entrada da política formal, movimentos e organizações apoiaram abertamente várias candidatas e candidaturas coletivas por meio de treinamento, suporte em redes sociais, websites para promover campanhas, recursos humanos, entre outros.

#### d. Cargos públicos eletivos a partir de uma perspectiva de gênero

##### i. Análises dos resultados eleitorais

No primeiro turno das eleições municipais, foram eleitas 10.648 mulheres, o equivalente a 15,75% do número total de eleitos, 648 prefeitas (12,04%), frente a 4.734 prefeitos (87,96%), e 882 vice-prefeitas (16,39%), contra 4.500 vice-prefeitos (83,61%)<sup>319</sup>. Para as câmaras legislativas, foram eleitas 9.118 vereadoras (16%), em comparação com 47.744 vereadores (84%)<sup>320</sup>. Estes números ainda estão bem abaixo dos 30% exigidos pela cota.

Candidatos eleitos segundo cargo e gênero					
Cargo	Mulheres		Homens		Total
	#	%	#	%	
<b>Prefeito</b>	648	12,04%	4.734	87,96%	5.382
<b>Vice-Prefeito</b>	882	16,39%	4.500	83,61%	5.382
<b>Vereador</b>	9.118	16,04%	47.744	83,96%	56.862
<b>Total</b>	10.648	15,75%	56.978	84,25%	67.626

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A capital brasileira com a maior porcentagem de mulheres eleitas para a câmara municipal é Porto Alegre. Dos 36 conselheiros eleitos, 11 são mulheres (30,6%) e 25 são homens (69,4%)<sup>321</sup>. Por outro lado, a capital com o menor percentual de vereadoras eleitas é João Pessoa, com apenas uma mulher (3,7%), frente a 26 homens (96,3%)<sup>322</sup>.

O quadro a seguir mostra a composição das câmaras municipais das capitais brasileiras e destaca a desproporção entre homens e mulheres. A maioria das câmaras é composta por apenas 20% de mulheres. Há poucas capitais com casas legislativas compostas por mais de 20%, enquanto em vários municípios, apenas 10% são mulheres<sup>323</sup>.

<sup>318</sup> Felipe Grandin, *Candidaturas coletivas e compartilhadas de multiplicam nas eleições de 2020, mostra levantamento da FGV*, GLOBO (novembro 2020). Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/12/candidaturas-coletivas-e-compartilhadas-se-multiplicam-nas-eleicoes-de-2020-mostra-levantamento-da-fgv.ghtml> Acesso em 21/03/2021.

<sup>319</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 21/03/2021.

<sup>320</sup> Ibid.

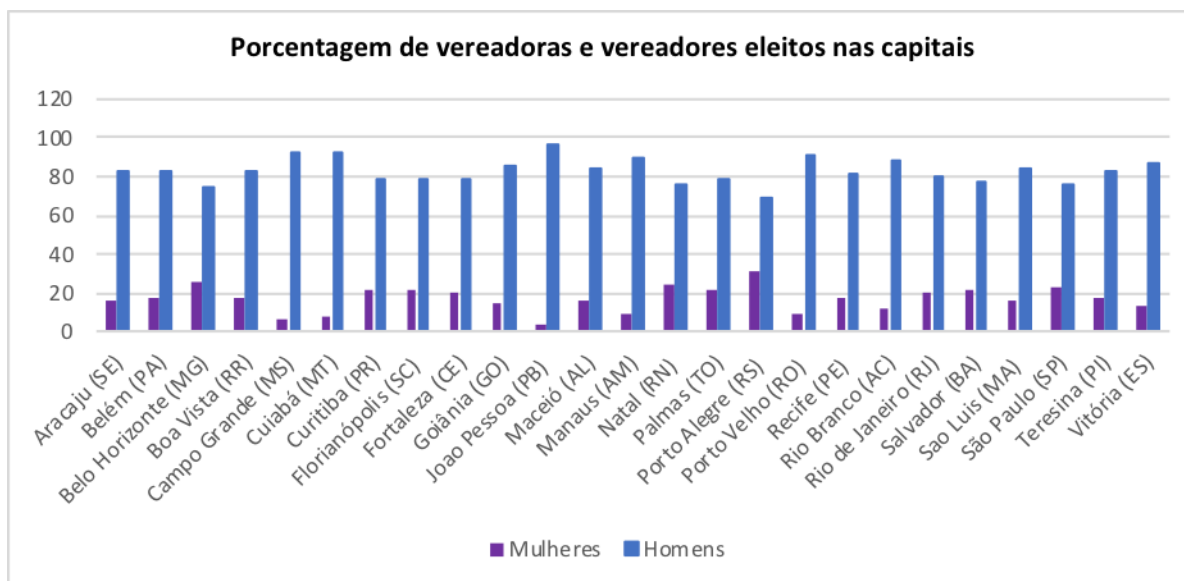
<sup>321</sup> Ibid.

<sup>322</sup> Ibid.

<sup>323</sup> Ibid.



<b>Cidade</b>	<b>Número total de vereadores</b>	<b>Mulheres %</b>	<b>Homens %</b>
<b>Aracaju (SE)</b>	24	4 (16,7%)	20 (83,3%)
<b>Belém (PA)</b>	35	6 (17,1%)	29 (82,9%)
<b>Belo Horizonte (MG)</b>	41	11 (25,5%)	30 (74,4%)
<b>Boa vista (RR)</b>	23	4 (17,4)	19 (82,6%)
<b>Campo Grande (MS)</b>	29	2 (6,9%)	27 (93,1%)
<b>Cuiabá (MT)</b>	25	2 (8%)	23 (92%)
<b>Curitiba (PR)</b>	38	8 (21,1%)	30 (78,9%)
<b>Florianópolis (SC)</b>	23	5 (21,7%)	18 (78,3%)
<b>Fortaleza (CE)</b>	43	9 (20,9%)	34 (79,1%)
<b>Goiânia (GO)</b>	35	5 (14,3%)	30 (85,7%)
<b>João Pessoa (PB)</b>	27	1 (3,70%)	26 (96,3%)
<b>Maceió (AL)</b>	25	4 (16%)	21 (84%)
<b>Manaus (AM)</b>	41	4 (9,76%)	37 (90,2%)
<b>Natal (RN)</b>	29	7 (24,1%)	22 (75,9%)
<b>Palmas (TO)</b>	19	4 (21,1%)	15 (78,9%)
<b>Porto Alegre (RS)</b>	36	11(30,6%)	25 (69,4%)
<b>Porto Velho (RO)</b>	21	2 (9,52%)	19 (90,5%)
<b>Recife (PE)</b>	39	7 (17,9%)	32 (82,1%)
<b>Rio Branco (AC)</b>	17	2 (11,8%)	15 (88,2%)
<b>Rio de Janeiro (RJ)</b>	51	10 (19,6%)	41 (80,4%)
<b>Salvador (BA)</b>	43	9 (22,2%)	34 (77,8%)
<b>São Luís (MA)</b>	31	5 (16.1%)	26 (83,9%)
<b>São Paulo (SP)</b>	55	13(23,6%)	42 (76,4%)
<b>Teresina (PI)</b>	29	5 (17,2%)	24 (82,8%)
<b>Vitória (ES)</b>	15	2 (13,3%)	13 (86,7%)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Em 29 de novembro de 2020, 57 cidades realizaram um segundo turno eleitoral. Do número total de candidatos que disputaram o segundo turno, 23,66% eram mulheres e 76,34% eram homens<sup>324</sup>. É importante destacar que, do total, 17,86% eram candidatas à prefeitura e 29,46% à vice-prefeitura<sup>325</sup>.

Candidatos que disputaram o segundo turno por cargo e gênero					
Cargo	Mulheres		Homens		Total
	#	%	#	%	
<b>Prefeito</b>	20	17.86%	92	82.14%	112
<b>Vice-Prefeito</b>	33	29.46%	79	70.54%	112
<b>Total</b>	53	23.66%	171	76.34%	224

Fonte: Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as), TSE 2020.

## ii. Violência Política

A Missão recebeu preocupações com relação ao clima de violência política dirigida a pré-candidatos/as e candidatos/as, e, em particular, contra mulheres e suas famílias. Ao mesmo tempo, evidencia-se um aumento do discurso agressivo e discriminatório nas campanhas eleitorais, especialmente por meio do uso da violência física e digital, sobretudo em redes sociais. A Missão condena o uso da violência, incompatível com a democracia, e desaprova todo o tipo de manifestações de discriminação e uso de discurso de ódio contra qualquer pessoa, particularmente aqueles dirigidos às mulheres, pessoas negras e à população LGBTI.

De acordo com opiniões de diversas candidatas entrevistadas no marco da disputa eleitoral, a violência que as mulheres sofrem continua sendo um dos principais obstáculos à sua plena participação, assim como uma violação de seus direitos e um risco para suas vidas. Vários atores entrevistados mencionaram à Missão que numerosas candidatas de partidos de distintos espectros

<sup>324</sup>Ibid.

<sup>325</sup> Ibid.

políticos sofreram violência política, ameaças de morte, violência física e psicológica, assédio sexual, difamação, ameaças e insultos.

Além disso, um fator determinante é o uso de notícias falsas para atacar pessoas e incitar o ódio. A este respeito, o TSE destacou as iniciativas que levou em conta para implementar ações que buscaram evitar um impacto prejudicial sobre a realização de eleições este ano<sup>326</sup>.

Nesse contexto, a Missão recebeu queixas da candidata a prefeita de Porto Alegre, Manuela D'Avila, que afirmou ter sido vítima de ameaças, ataques e de difusão de notícias falsas com mensagens difamatórias. Ao mesmo tempo, ela expressou sua preocupação com os danos que essas ações geram perto das eleições, e a falta de resposta aos efeitos consumados.

Por outro lado, organizações da sociedade civil e organismos internacionais se manifestaram contra a situação que coloca em risco a vida e a integridade das mulheres candidatas e eleitas. No contexto das eleições municipais, por exemplo, a ONU Mulheres Brasil, em parceria com a União Europeia, apresentou campanha nacional para prevenir a violência contra as mulheres em contextos eleitorais intitulada #ViolenciaNão - Pelos Direitos Políticos da Mulher.

É importante destacar que a mobilização da autoridade eleitoral, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e outros atores políticos estão marcadas por seu compromisso e dinamismo. Através de vários meios, ações concretas foram realizadas para sensibilizar a população sobre o assunto. Por exemplo, campanhas para promover a não-violência, declarações públicas, transmissões ao vivo para que mulheres candidatas e autoridades eleitas pudessem contar suas experiências, guias para entender os diferentes tipos de violência política, observatórios, entre outros.

#### **4. Observações e Recomendações**

A Missão reconhece o fortalecimento do marco normativo nacional para a proteção do exercício dos direitos políticos das mulheres durante os últimos anos, assim como o trabalho realizado pela autoridade eleitoral traduzido no compromisso do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) com a promoção da participação política das mulheres. Entretanto, ainda existem grandes desafios em termos de implementação e aplicação dessas normas. A este respeito, são formuladas as seguintes recomendações:

- A legislação atual estabelece uma cota de 30% para candidaturas de ambos os sexos. Entretanto, a maioria dos partidos políticos interpreta esta porcentagem como um teto para as candidaturas femininas. Dessa forma, sugere-se estabelecer instrumentos normativos para assegurar que esta cota seja traduzida em um limite mínimo. Somado a isto, recomenda-se considerar adoção de marco legal para avançar em direção à paridade política.
- Também é recomendado que o sistema de sanções para as partes que não cumpram com a cota mínima de 30% seja revisto de forma a tornar-se mais efetivo.
- Dado que as porcentagens de candidatas e de mulheres eleitas são muito baixas em todos os níveis da eleição, sugere-se que sejam estabelecidos mecanismos para reduzir essa disparidade.

---

<sup>326</sup>Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#>; <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/#plano-estrategico>; <https://www.youtube.com/watch?v=2vq9pbt63C8&list=RDCMUC1kiIS1DdyYOEgItHPRukBw&index=7>; <https://www.youtube.com/watch?v=CpErjFz3lkM&list=RDCMUC1kiIS1DdyYOEgItHPRukBw&index=19> Acesso em: 22/03/2021.

No caso da eleição de prefeituras e vice-prefeituras, recomenda-se que a cota seja horizontal, ou seja, que cada partido deve apresentar uma porcentagem mínima, por exemplo, 30% de candidaturas de mulheres.

- A cota de financiamento de partidos e a distribuição de tempo de rádio e televisão que foi estabelecida em 2018 é muito importante. Entretanto, o regulamento não estabelece critérios claros para a distribuição equitativa dos recursos, como, por exemplo, porcentagens específicas para a distribuição do financiamento nos diversos níveis territoriais. Portanto, sugere-se regular a distribuição, uso de recursos e sanções para os partidos que não cumprirem com os regulamentos. O objetivo disto é assegurar que as mulheres possam realizar suas campanhas políticas em condições de igualdade e tenham uma chance real na eleição.

- As autoridades eleitorais, a sociedade civil e organismos internacionais promoveram campanhas de conscientização sobre a violência política contra as mulheres. A Missão sugere avançar no campo das ações legais imediatas para proteger a vida e a integridade das candidatas mulheres. É importante legislar para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres.

- Recomenda-se fomentar mecanismos para promover maior participação de mulheres na política, tais como as candidaturas coletivas. Essa modalidade, que teve um aumento no marco dessas eleições, tem potencial de ampliar o acesso de mulheres como candidatas.

## F. PARTICIPAÇÃO DE POVOS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES

### I. Introdução

Em 15 de novembro de 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, um total de 147.918.483 milhões de brasileiros<sup>327</sup> foram convocados às urnas para eleger 5.568 prefeitos e 58.114 vereadores<sup>328</sup>. No primeiro turno, 113.389.379 cidadãos votaram, e no segundo 26.610.978<sup>329</sup>. Em relação às candidaturas, um total de 557.406 pessoas se apresentaram para concorrer aos cargos de prefeito(a), vice-prefeito(a) e vereador(a)<sup>330</sup>.

O Brasil é o país com a maior população afrodescendente da região<sup>331</sup>, com mais da metade dos cidadãos que se reconhecem como afrodescendentes. Mais precisamente, 7,6% da população se identifica como negra e 43,1%<sup>332</sup> parda<sup>333</sup>. No entanto, essa população tem sido historicamente discriminada e excluída, o que se reflete na invisibilidade estatística, pobreza e falta de representação<sup>334</sup>. Pela primeira vez na história, os candidatos afrodescendentes foram maioria na eleição 50,05%, equivalente a 278.947 pessoas, 39,52%<sup>335</sup> pardos e 10,53%<sup>336</sup> negros<sup>337</sup>.

A Missão destaca a decisão do TSE de 25 de agosto de 2020, que estabeleceu uma cota racial para a destinação dos recursos públicos de financiamento. O Tribunal decidiu que cada partido deveria distribuir recursos públicos para financiamento de campanha<sup>338</sup> e espaços gratuitos para propaganda de rádio e televisão de forma proporcional ao número de candidatos(as) negros(as) registrados(as)<sup>339</sup>. A princípio, a Justiça Eleitoral previu que a cota seria implementada nas eleições de 2022, no entanto, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a medida valeria para as eleições de 2020<sup>340</sup>.

A MOE/OEA também observou um reconhecimento crescente da problemática da discriminação e de ações destinadas a gerar maior inclusão das minorias no debate público e político pelas autoridades eleitorais.

No que diz respeito à participação eleitoral dos povos indígenas, a Missão observou um avanço insuficiente. Nesse sentido, 2.216 indígenas concorreram como candidatos, o equivalente a apenas 0,4% do número total<sup>341</sup>. Apesar de que esse número representa um crescimento de mais de 85%

---

<sup>327</sup> Eleitores aptos a votar, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

<sup>328</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

<sup>329</sup> Quem foi às urnas, TSE, 2020, em <https://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes-2020-em-numeros/> (Br.).

<sup>330</sup> Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as), TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

<sup>331</sup> Banco Mundial. 2018. *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banco Mundial. Licença: *Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO*. Página 10.

<sup>332</sup> Censo Demográfico, População residente, por cor ou raça, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010, em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques> (Br.).

<sup>333</sup> Segundo um estudo realizado pela CEPAL, o termo “pardo” (mestiço) se refere a pessoas de afrodescendentes com algum grau fenotípico de cruzamento de descendência africana com qualquer outro grupo racial ou étnico. Marta Rangel, *Políticas públicas para afrodescendentes: Marco Institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú.*, Cepal, 220 Serie de Políticas Sociales, LC/L.4275 (2016).

<sup>334</sup> *Ibidem*.

<sup>335</sup> Corresponde a 220.259 candidatos pardos

<sup>336</sup> Corresponde a 58.688 candidatos negros.

<sup>337</sup> Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

<sup>338</sup> Esta quota se aplica tanto aos fundos da FEFC quanto aos recursos do Fundo Partidário que se destinam às campanhas.

<sup>339</sup> TSE, 1 de novembro de 2020, “Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.”, (Br.).

<sup>340</sup> STF, 29 de outubro de 2020, “*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF]*”, (738) (Br.).

<sup>341</sup> Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

nas inscrições de candidaturas indígenas em relação a 2016, diferentes atores indicaram à MOE/OEA sua preocupação sobre o contexto de discriminação e violência contra os povos indígenas no âmbito das eleições de 2020.

## **II. Marco jurídico**

A proteção e promoção aos direitos dos povos indígenas se deriva da Constituição Brasileira de 1988, assim como da Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 2002. O Brasil também assinou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016). Embora a Constituição brasileira reconheça constitucionalmente os povos indígenas que vivem no país, ela não estabelece regras especiais para sua participação política.

No caso da população afrodescendente, o artigo 5º, XLI e XLII, da Constituição de 1988 estabelece que a prática do racismo constitui crime sujeito à pena de reclusão. Além disso, o artigo 68 das disposições transitórias da Constituição prevê um direito territorial para as comunidades quilombolas (afrodescendentes) que ocupam terras sem os respectivos títulos, cabendo ao Estado reconhecer e regularizar essas propriedades. No plano jurídico, destaca-se o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), que inclui uma série de ações afirmativas para promover a igualdade e a não discriminação da população afrodescendente em saúde, educação, cultura, cultos religiosos e acesso à terra.

O Brasil também assinou os seguintes tratados internacionais: a) Convenção da OIT nº 111 sobre discriminação (emprego e ocupação) de 1958; b) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965; c) Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, de 1966; d) Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 e a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969.

Quanto à organização das eleições, a Constituição brasileira estabelece que o Supremo Tribunal Eleitoral (TSE) é o mais alto nível do Corpo Eleitoral e tem jurisdição nacional<sup>342</sup>. O TSE é composto por sete membros: três ministros/as do Supremo Tribunal Federal (STF), dois/duas ministros/as do Supremo Tribunal de Justiça e dois juizes/as indicados pelo Presidente da República, escolhidos entre seis advogados/as propostos pelo STF<sup>343</sup>. Atualmente, todos os ministros são homens e nenhum se autodeclara como indígena ou afrodescendente.

## **III. Contexto sociopolítico**

Como mencionado, o Brasil é o país com a maior população afrodescendente da região<sup>344</sup>. Atualmente, a maioria das evidências mostra os altos níveis de desigualdade que enfrenta a população afrodescendente. Por exemplo, são profundas as lacunas no acesso ao ensino superior, e nas taxas de desemprego e pobreza<sup>345</sup>.

Este contexto levou os movimentos sociais e afrodescendentes no Brasil a serem muito ativos e a promoverem ações que contribuem para o avanço das políticas de reconhecimento das diversidades

---

<sup>342</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988, art.119 (Br.).

<sup>343</sup> Ministros/Apresentação, TSE, 2020, em [Apresentação](#) (Br.).

<sup>344</sup> Banco Mundial. 2018. *Afrodescendientes en Latinoamérica: Hacia un marco de inclusión*. Washington, DC: Banco Mundial. Licença: *Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO*. Página 10

<sup>345</sup> *Ibidem*, p. 14.

culturais<sup>346</sup>. Os resultados dessas eleições refletem tais avanços, que também são resultado do trabalho de governos, organizações sociais e organismos internacionais contra o racismo e a defesa das populações afrodescendentes<sup>347</sup>.

A maior concentração da população indígena<sup>348</sup>, por sua vez, é encontrada nas áreas rurais do país (63,8%), em contraste com as áreas urbanas (36,2%)<sup>349</sup>. O território brasileiro com maior presença indígena é a Amazônia<sup>350</sup>, que reúne 48,9% desses povos<sup>351</sup>. Segundo dados do Banco Mundial, a taxa de pobreza na Amazônia brasileira está entre as mais altas do país<sup>352</sup>.

Esses números mostram a exclusão e a discriminação que os povos indígenas vivem no Brasil. Nesse sentido, várias organizações indígenas<sup>353</sup> indicaram para a Missão que esse contexto de discriminação tem aumentado nos últimos anos, particularmente desde a campanha e as eleições de 2018. A MOE/OEA recebeu denúncias sobre atos de violência física e virtuais por meio das redes sociais, às vezes com tom discriminatório e racista. A Missão também observou a preocupação expressada pela Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas (ONU)<sup>354</sup> e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>355</sup>, com respeito aos altos níveis de violência, racismo e perseguição política contra os indígenas no Brasil.

Por fim, é importante ressaltar que as eleições municipais de 2020 foram organizadas em meio a uma pandemia. Como consequência, a Missão reconhece os esforços do TSE na publicação da Portaria nº 812, de 9 de novembro de 2020, reconhecida pela Lei nº 14.021 de 2020, que estabeleceu protocolos de saúde para prevenir o contágio e a disseminação do Covid-19 entre os povos indígenas durante as eleições de 2020<sup>356</sup>. O documento fornece medidas adicionais de saúde para a proteção dos povos indígenas, tendo em vista a situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram, particularmente durante a pandemia.

#### **IV. Participação de povos indígenas e afrodescendentes como eleitores**

O direito de eleger supõe que todas as pessoas estejam qualificadas para exercer seu direito ao voto em igualdade de condições. Nesse sentido, a Missão reconhece o grande trabalho do TSE na coleta

---

<sup>346</sup> Marta Rangel, *Políticas públicas para afrodescendientes: Marco Institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú.*, Cepal, 220 Serie de Políticas Sociales, LC/L.4275 (2016).

<sup>347</sup> Ibidem

<sup>348</sup> O Censo 2010 contabilizou 305 grupos étnicos no país, com 250 deles dentro das terras indígenas e 300 fora. A maioria dos povos indígenas pertence ao grupo étnico Tikúna (46.045). Também, até o momento, foram contadas 274 línguas indígenas no Brasil.

<sup>349</sup> Censo 2010: a população indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010, em [Censo 2010](#) (Br.).

<sup>350</sup> Segundo o Censo Nacional, os municípios com as maiores populações indígenas são: São Gabriel da Cachoeira, São Paulo de Olivença e Tabatinga.

<sup>351</sup> Ibidem.

<sup>352</sup> Verner, Dorte, *Poverty in the Brazilian Amazon: An Assessment of Poverty Focused on the State of Para*, in Policy Research Working Paper No.3357, World Bank, Washington, D.C. (2004). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14164> License: CC BY 3.0 IGO

<sup>353</sup> Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Conselho Indigenista Missionário e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia, entre outros.

<sup>354</sup> Conselho de Direitos Humanos da ONU, 33ª sessão, Relatório da Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas em sua missão ao Brasil, Doc. A/HRC/33/42/Add.1 (8 de agosto de 2016). <https://undocs.org/es/A/HRC/33/42/Add.1>

<sup>355</sup> OEA CIDH, Povos Indígenas da Panamazônia, Doc OAS/Ser.L/V/II. (29 de setembro de 2019).

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Panamazonia2019.pdf>

<sup>356</sup> Tribunal Superior Eleitoral [TSE], 9 de novembro de 2020, "[TSE divulga recomendações sanitárias para a votação em aldeias indígenas nas Eleições 2020](#)".

de dados requeridos à construção de estatísticas sobre o processo, fazendo os cruzamentos necessários entre etnia, gênero e outras variáveis, o que permite o acesso à informação de forma simples e ordenada<sup>357</sup>. Esses dados são essenciais para poder desenhar programas que contribuam à melhoria das condições de participação, buscando o pleno exercício do direito ao sufrágio por parte de indígenas e afrodescendentes. A única informação ausente nas estatísticas do TSE é o percentual de justificativas apresentadas por esses grupos para não comparecerem à votação.

### **Igualdade na promoção do voto**

Devido à existência do voto eletrônico no Brasil, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) organizaram capacitações sobre votação eletrônica voltadas à população indígena. Um exemplo é o *Projeto Voto Ético* para Comunidades Indígenas promovido pelo TRE do Amazonas<sup>358</sup>. Essa foi a primeira vez na história que se implementou uma medida como essa, buscando gerar mais inclusão nas eleições. Da mesma maneira, a Missão valoriza a colaboração entre instituições públicas e organizações privadas. O projeto contou com o apoio da Polícia Federal no Amazonas, da Secretaria Municipal de Educação e empresas do setor privado<sup>359</sup>.

Apesar dessas campanhas, a Missão observou que não há um plano ou projeto geral, coordenado e com pertinência cultural, entre o TSE e os TREs, de forma a promover o exercício do direito ao sufrágio dos povos indígenas.

### **Igualdade de acesso aos locais de votação**

Nas reuniões realizadas pela Missão, diversos atores manifestaram que a Justiça Eleitoral realizou esforços para facilitar o exercício do direito de voto em regiões distantes dos centros urbanos, áreas onde há maior concentração de população indígena. Em particular, houve um grande esforço para garantia da acessibilidade em áreas remotas do Amazonas.

### **Igualdade na emissão do voto**

A igualdade na emissão do voto implica que os povos indígenas e afrodescendentes exerçam seu direito de voto sob as mesmas condições que o restante da população. Nesse sentido, são apresentadas as seguintes informações:

#### **Participação nas eleições para prefeito/a e vereador/a**

<b>Cargo</b>	<b>Eleitores Aptos Totalizados</b>	<b>Comparecimento</b>	<b>% Comparecimento</b>	<b>% Votos Nominais</b>	<b>% Votos Brancos</b>	<b>% Votos Nulos</b>	<b>% Votos Válidos</b>	<b>% Outros</b>
<b>Prefeito/a</b>	147.918.483	113.675.933	76.85%	88.74%	3.44%	6.21%	88.74%	1.61 %
<b>Vereador/a</b>	147.918.483	113.675.935	76.85%	85.12%	3.93%	4.99%	90.43%	0.65%

<sup>357</sup> Desde 2014, o TSE começou a coletar e publicar dados desagregados por raça, o que torna possível monitorar a situação, desenhar políticas públicas direcionadas e tornar visíveis as realidades das minorias que historicamente foram discriminadas.

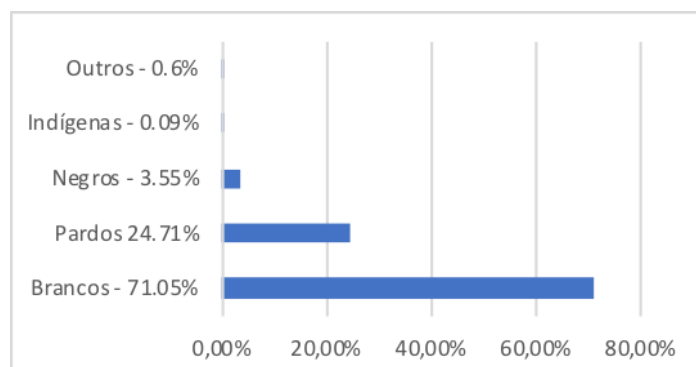
<sup>358</sup> EJE/TRE-AM, *Projeto pioneiro alerta comunidades indígenas sobre o voto responsável e consciente* (29 de novembro de 2020), <https://www.tre-am.jus.br/imprensa/noticias-tre-am/2017/Maio/eje-tre-am-projeto-pioneiro-alerta-comunidades-indigenas-sobre-o-voto-responsavel-e-consciente>

<sup>359</sup> Ibidem.



Resultados Consolidados – Comparecimento e Votação, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

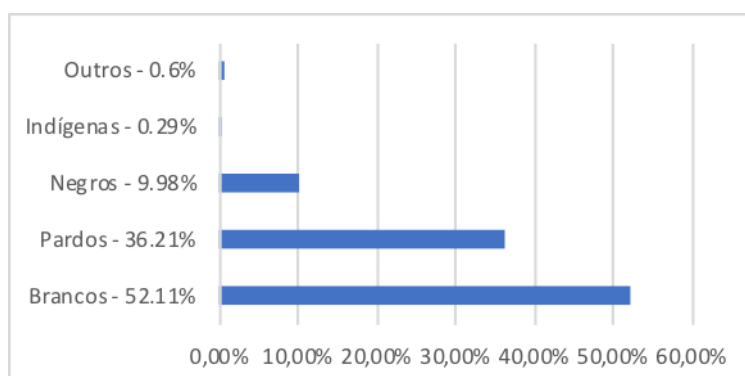
### Eleitores para prefeito/a desagregados por raça



Resultados –Votação – Prefeito – 1º Turno, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

No caso dos eleitores indígenas nas eleições para prefeito/a, 12,63% eram mulheres e 87,37% eram homens<sup>360</sup>. Com relação às pessoas pardas, 13,22% eram mulheres e 86,78% homens, enquanto para o caso de indivíduos negros, 38,06% eram mulheres e 61,94% eram homens<sup>361</sup>.

### Eleitores para vereadores/as desagregados por raça



Resultados –Votação – Prefeito – 1º Turno, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

Dos eleitores que se auto identificaram como indígenas, 34,16% eram mulheres e 68,84% eram homens<sup>362</sup>. Com relação às pessoas pardas, 17,36% eram mulheres e 82,64% eram homens, enquanto no caso de pessoas negras, 24,45% eram mulheres e 75,55% eram homens<sup>363</sup>.

Esses dados evidenciam uma baixa participação, em especial, por parte de mulheres indígenas. Também reflete o aumento da participação de grupos historicamente discriminados na eleição aos cargos de vereadores/as (46,48%) em comparação às prefeituras (28,35%).

Por fim, a Missão constatou que havia apenas a opção de votar em português e o áudio, que era opcional, também só estava disponível nesta língua, o que implica uma barreira importante ao

<sup>360</sup> Cruzamento de dados por cor/raça – Resultados - Cargo Prefeito [Cruce de datos por color/raza], TSE, 2020, at [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

<sup>361</sup> *Ibidem*.

<sup>362</sup> Cruzamento de dados por cor/raça – Resultados – Cargo Vereador [Cruce de datos por color/raza], TSE, 2020, at [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

<sup>363</sup> *Ibidem*.

exercício do direito ao sufrágio dos povos indígenas, levando também em conta o alto percentual de pessoas indígenas analfabetas, e/ou que falam apenas o idioma de sua comunidade<sup>364</sup>.

#### V. Participação de povos indígenas e afrodescendentes como candidatos e candidatas

##### Igualdade no registro de candidaturas

Em seguida, se apresenta um quadro comparativo das candidaturas desagregadas por raça, entre as eleições de 2016<sup>365</sup> e 2020<sup>366</sup>:

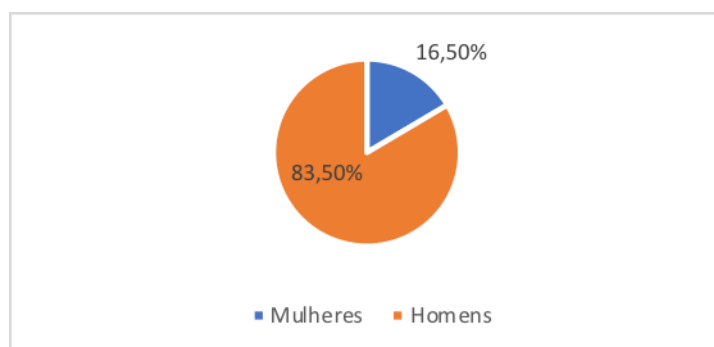
##### Candidaturas desagregadas por raça

Eleição	Pessoas Pardas	Pessoas Negras	Pessoas Afrodescendentes (Pardos+Negros)	Pessoas Brancas
2016	194.401 (39,12%)	42.916 (8,64%)	237.317 (47,76%)	255.686 (51,45%)
2020	220.259 (39,52%)	58.688 (10,53%)	278.947 (50,05)	267.919 (48,07%)

Essas eleições contaram com 2.216 candidatos indígenas, um aumento de 88,5% em relação às eleições de 2016, mas que representa apenas 0,4% do número total de candidaturas. Além disso, embora o estado com a maior presença de candidaturas indígenas seja o Amazonas, eles responderam por apenas 4,76% do número total nessa localidade<sup>367</sup>.

É fundamental mencionar que a quantidade de candidatas indígenas mulheres aumentou em 49% em relação a 2016, mas ainda responde por apenas 32% do total dessas candidaturas<sup>368</sup>.

##### Candidaturas de pessoas indígenas eleitas desagregados por sexo



<sup>364</sup> Censo Demográfico, População residente, por cor ou raça, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010, em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques> (Br.).

<sup>365</sup> Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2016, em [Estatisticas-eleitorais](#) (Br.).

<sup>366</sup> Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em [Estatisticas-eleitorais](#) (Br.).

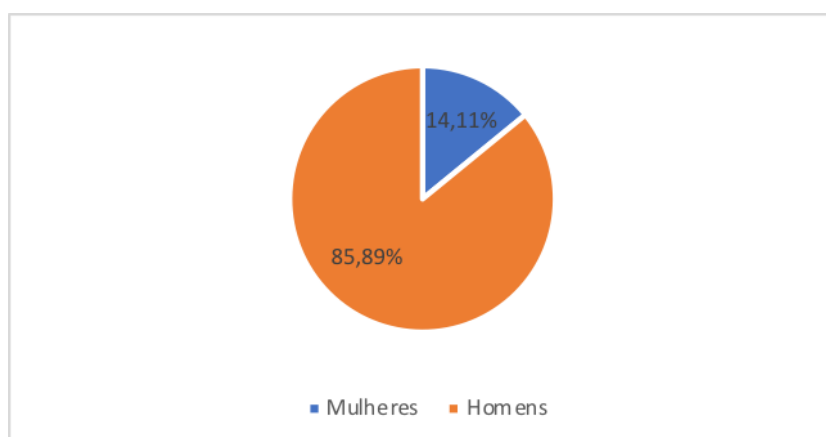
<sup>367</sup> Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça – UF: AM-AMAZONAS, TSE, 2020, em [Estatisticas-eleitorais](#) (Br.).

<sup>368</sup> Cruzamento de dados por Cor/Raça – Género [Cruce de datos por Raza], TSE, 2020, at [Estadisticas-eleitorais](#) (Br.).

Com relação aos resultados eleitorais, apenas 188 candidaturas indígenas foram eleitas, representando 0,28% do número total<sup>369</sup>. Vale ressaltar que, desse universo, 157 são homens, enquanto apenas 31 são mulheres<sup>370</sup>.

Das candidaturas afrodescendentes eleitas, 14,11% eram mulheres, enquanto 85,89% eram homens<sup>371</sup>.

#### **Candidaturas de pessoas afrodescendentes eleitas desagregadas por sexo**



#### **Igualdade na criação e registro de partidos políticos**

Não existem regras específicas que permitam ou facilitem a criação e o registro de partidos políticos por parte dos povos indígenas ou afrodescendentes. Se observa que as candidaturas indígenas e de afrodescendentes recorrem aos partidos políticos tradicionais.

#### **Igualdade no acesso ao sistema de financiamento político**

Em junho de 2019, a deputada Benedita da Silva, também candidata a prefeita no Rio de Janeiro, formulou uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o financiamento das candidaturas de pessoas negras<sup>372</sup>. A demanda era especificamente sobre a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>373</sup>. O TSE aceitou a consulta, estabelecendo que os partidos deveriam destinar recursos públicos para o financiamento de campanha<sup>374</sup>, assim como espaços gratuitos para propaganda de rádio e televisão, de forma proporcional à quantidade de candidatos/as negros/as registrados/as<sup>375</sup>. O TSE também estabeleceu que a medida entraria em vigor a partir das eleições presidenciais de 2022. Em resposta a uma ação, no entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a medida já valeria para as eleições de 2020<sup>376</sup>.

A Missão felicita as decisões tomadas pelo TSE e STF. Identifica, porém, que ainda não há clareza suficiente sobre que tipo de sanção deve ser aplicada às partes que não cumpram a medida. Nesse

<sup>369</sup> Ibidem.

<sup>370</sup> Ibidem.

<sup>371</sup> Ibidem.

<sup>372</sup> TSE, 1 de novembro de 2020, "Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.", (Br.).

<sup>373</sup> Ibidem.

<sup>374</sup> Esta quota se aplica tanto aos fundos da FEFC quanto aos recursos do Fundo Partidário que se destinam às campanhas.

<sup>375</sup> TSE, 1 de novembro de 2020, "Consulta (11551) Nº 0600306-47.2019.6.00.0000.", (Br.).

<sup>376</sup> STF, 29 de outubro de 2020, "Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental [ADPF]", (738) (Br.).

mesmo sentido, sugere revisar o impacto prático que essa medida teve sobre os/as candidatos/as afrodescendentes.

### **Igualdade de acesso aos meios de comunicação**

Não há medidas para garantir que os candidatos indígenas tenham espaço nos meios de comunicação impressos, rádio e televisão, que lhes permita competir em igualdade com as demais candidaturas.

## **VI. Participação na organização do processo eleitoral**

### **Participação nos órgãos eleitorais permanentes**

A Missão observou que o TSE realizou ações para gerar maior inclusão das minorias no debate público e político. Por exemplo, foi realizado um evento promovido pela *Escola Judiciária* do TSE sobre ações afirmativas em matéria eleitoral com o apoio da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), que contou com a participação de representantes de instituições públicas e da sociedade civil<sup>377</sup>.

Além disso, é importante mencionar que os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) têm promovido iniciativas para gerar espaços de encontro para as lideranças indígenas analisarem problemas e discutirem estratégias de forma a garantir os direitos dos cidadãos. Destaca-se o projeto *Inclusão Sociopolítica dos Povos Indígenas*, replicado em vários estados e municípios.

### **Participação nos órgãos eleitorais temporários**

Não é possível verificar se membros de povos indígenas e afrodescendentes participam representativamente em órgãos eleitorais temporários, pois não há informações disponíveis a respeito, já que os formatos de registro não contêm a identificação cultural.

### **Participação na fiscalização da votação**

Não há obstáculos legais à participação de indígenas e afrodescendentes como representantes ou fiscais dos partidos. No entanto, não há estatísticas oficiais sobre as pessoas que fizeram esse trabalho. Além disso, não é possível observar se os membros dos povos indígenas receberam capacitação adequada para realizar esse trabalho, pois não há informações oficiais disponíveis sobre o assunto.

### **Participação na observação eleitoral nacional**

Não se verificou a existência de observação eleitoral nacional realizada por povos indígenas ou suas organizações.

## **VII. Recomendações**

Pela primeira vez na história, os candidatos pardos e negros foram maioria nas eleições (50,05%).<sup>378</sup> Em relação às candidaturas indígenas, esse número representou um aumento de mais de 85% em relação a 2016, no entanto, este grupo ainda representa apenas 0,4% dos concorrentes.<sup>379</sup> Esses

---

<sup>377</sup> Escola Judiciária Eleitoral (EJE), *Conferência Ações Afirmativas em Matéria Eleitoral – Por uma Cidadania Democrática*, (29 de novembro de 2020), <http://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=280>

<sup>378</sup> Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

<sup>379</sup> Quantitativo e situação dos(as) candidatos(as) - Cor/Raça, TSE, 2020, em [Estatísticas-eleitorais](#) (Br.).

dados são agravados pelo contexto de discriminação e violência contra os povos indígenas no qual foram realizadas as eleições de 2020.

Levando em consideração o que foi dito anteriormente, a Missão recomenda:

#### Participação como eleitores

- Continuar com os esforços para incluir povos indígenas e afrodescendentes em processos eleitorais. Em particular, recomenda-se definir um plano de trabalho que inclua a autoridade eleitoral em todos os níveis territoriais, organizações da sociedade civil e membros das populações indígena e afrodescendente, a fim de coordenar ações contra a discriminação e a invisibilidade estrutural, de forma a fortalecer o exercício de seus direitos políticos.
- Fomentar a legislação e aprovação de medidas afirmativas ou de representação especial para garantir a inclusão dos povos indígenas e afrodescendentes nos órgãos de representação popular.

O Tribunal Superior Eleitoral compila os dados eleitorais desagregados por etnia, gênero e outras variáveis, permitindo o acesso às informações de forma simples e ordenada. No entanto, sugere-se:

- Incluir informações detalhadas por etnia sobre as percentagens de justificativas apresentadas para não comparecer à votação, de maneira a compreender se existe um componente étnico na abstenção eleitoral.

A Missão constatou que só havia a opção de votar em português e que o áudio, que era opcional, também estava disponível apenas neste idioma, o que implica uma barreira importante para o exercício do direito de voto. Sobre isso, a Missão recomenda:

- Gerar mecanismos alternativos para a inclusão de idiomas originários na promoção do voto dos povos e comunidades indígenas, especialmente aquelas comunidades que não possam fazê-lo na língua portuguesa.

#### Participação de povos indígenas e afrodescendentes como candidatos e candidatas

A Missão cumprimenta a implementação da cota racial para a distribuição de recursos de financiamento público. No entanto, ainda não há clareza suficiente sobre que tipo de sanção deve ser aplicada às partes que não cumprirem a medida. Assim, sugere-se:

- Definir mais precisamente as sanções para os partidos que não cumprirem com a cota racial para a divisão dos recursos públicos de financiamento.
- Estudar o impacto prático que essa medida teve sobre as candidaturas afrodescendentes, a fim de continuar explorando oportunidades de melhora.

#### Participação na organização do processo eleitoral

- Continuar e intensificar medidas antidiscriminatórias e de inclusão de indivíduos de povos indígenas e afrodescendentes dentro da estrutura da autoridade eleitoral, em todos os seus níveis territoriais.

## II. LISTA DA MISSÃO DE OBSERVAÇÃO ELEITORAL



### Missão de Observação Eleitoral - Brasil - Eleições Municipais - 15 e 29 de Novembro de 2020

	NOME	PAÍS	POSIÇÃO	GÊNERO
1	Agustín Espinosa	Uruguai	Chefe da Missão	M
2	Gerardo De Icaza	México	Diretor DECO	M
3	Ignacio Alvarez	Uruguai	Subchefe da Missão	M
4	Anja Brenes	Costa Rica	Coordenadora Geral	F
5	Luisa Ferreira	Colombia	Coordenadora de Metodologias	F
6	Paulina Chávez	México	Assessora de Imprensa	F
7	Yeruti Méndez	Paraguay	Especialista em Organização Eleitoral	F
8	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
9	Eduardo Rojas	México	Especialista em Tecnologia Eleitoral	M
10	Jaime Talancón	México	Especialista em Justiça Eleitoral	M
11	Martin Ferreiro	Argentina	Especialista em Financiamento Político	M
12	Ligia Blanco	Guatemala	Especialista em Gênero	F
13	Jaime Gajardo	Chile	Especialista em Participação de grupos Indígenas e Afrodescendentes	M
14	Cristian Patiño	Colômbia	Assessor Administrativo	M