

The Carter Center – Missão de especialistas para as eleições de 2022 no Brasil

Relatório final

THE
CARTER CENTER



One Copenhill
453 John Lewis Freedom Parkway
Atlanta, Georgia 30345
www.cartercenter.org



Sumário

Resumo executivo	5
Contexto político e eleitoral	7
Os candidatos à eleição presidencial de 2022	8
Quadro legal eleitoral e administração eleitoral	11
Quadro legal eleitoral	11
Desenho institucional da administração eleitoral	11
Entidades fiscalizadoras e a Comissão de Transparência das Eleições	12
O papel dos militares no processo eleitoral	14
Teste de integridade e projeto-piloto com biometria	15
Informações legais sobre o sistema de votação	16
Presença limitada de partidos políticos em todo o processo eleitoral	16
Reclamações, apelações e o papel do Procurador-geral da República	17
Aumento de gastos públicos e uso de recursos públicos durante a campanha	17
Acesso universal ao voto: o debate sobre transporte público	19
Voto obrigatório e voto antecipado	20
Eleições e inclusão	20
Tecnologia eleitoral	22
O sistema eletrônico de votação brasileiro	22
Motivos para introdução da votação eletrônica	23
O TSE tem a total propriedade do sistema	23
Opções de design do sistema e a batalha pelo comprovante em papel	24
Foco nas auditorias do sistema	25
Revisão do código-fonte	26
Teste público de segurança (TPS) e Teste público de invasão	27
Lacração do código-fonte	28
“Teste de integridade” e exercício de voto paralelo no dia da eleição	28
Projeto-piloto do teste de integridade com biometria	29
Auditoria do boletim de urna durante e após o dia da eleição	31
Procedimentos da auditoria pós-eleição	32
Redes sociais	33

Quadro legal referente à divulgação de conteúdo falso e desinformação no Brasil	33
O panorama das redes sociais no Brasil	35
Os principais personagens nas redes sociais nas eleições de 2022	35
Narrativas de desinformação sobre os candidatos.....	36
Narrativas de desinformação durante o processo eleitoral	37
Outros importantes aspectos da desinformação durante a campanha	39
Observação eleitoral	40
Recomendações.....	41
Autonomia do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e transparência do processo.....	41
Participação e inclusão de eleitores	41
Esquema de auditoria do sistema eletrônico de votação.....	41
Combate à desinformação.....	42
Observação eleitoral.....	42
Principais termos e abreviações eleitorais	43
O Carter Center em Resumo	43

Resumo executivo

A convite do Tribunal Superior Eleitoral¹ (TSE), o The Carter Center (TCC) enviou uma missão de especialistas com duração de dois meses para avaliar vários aspectos-chave do processo eleitoral para as eleições presidenciais de 2022 no Brasil.

Em junho de 2022, o The Carter Center avaliou o potencial para uma missão de observação eleitoral no Brasil, considerando o contexto de um ambiente político muito polarizado. Dada a escassez de tempo e de recursos, o The Carter Center decidiu que, embora não pudesse enviar uma missão de observação eleitoral completa, conduziria uma missão limitada de especialistas eleitorais. A missão se concentraria em questões-chave, inclusive o quadro legal para a administração eleitoral, o funcionamento e a transparência dos sistemas de tecnologia de votação, a desinformação sobre o uso desses sistemas e o quadro legal que rege o uso da tecnologia de votação. Dado o seu âmbito limitado, a missão de especialistas eleitorais não estava em posição de avaliar a eleição como um todo, tampouco forneceu uma avaliação global dos processos de votação ou de contagem de votos.

A partir do início de setembro de 2022, a missão de especialistas eleitorais realizou quatro visitas ao Brasil, cobrindo o período pré-eleitoral, as eleições presidenciais de 2 de outubro e o segundo turno de 30 de outubro,² totalizando 40 dias de presença no país. As autoridades eleitorais, os partidos políticos, as forças de segurança e a sociedade civil acolheram a missão de especialistas do The Carter Center.

A missão de especialistas eleitorais foi conduzida por Nicolás F. Bravo e teve a participação de Ingo Boltz, Carla Luis e Pedro de Alzaga, com a orientação geral dos membros do The Carter Center Jennie K. Lincoln (consultora especializada em América Latina e Caribe) e David Carroll (Diretor do Programa de democracia). Ian Batista, cidadão brasileiro, prestou um suporte fundamental ao The Carter Center durante toda a missão. Além disso, Michael Schoeltens (The Carter Center) e Lukas Vengels colaboraram com a missão durante o primeiro turno, e María Paz Osella apoiou a missão durante o segundo turno.³

Além de analisar um grande volume de documentos e relatórios, os membros da equipe realizaram diversas entrevistas em primeira-mão com autoridades eleitorais e equipes técnicas, partidos políticos, organizações da sociedade civil, *entidades fiscalizadoras*, a mídia, agências de checagem dos fatos, representantes diplomáticos e outras missões de observação nacionais e internacionais.

A equipe trabalhou principalmente na cidade de Brasília (no Distrito Federal), mas também realizou entrevistas e observações técnicas em Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo e Goiânia. A equipe também realizou reuniões virtuais antes e durante o período eleitoral.

Durante o primeiro e o segundo turnos das eleições, a missão de especialistas visitou algumas sessões eleitorais para observar o “teste de integridade” das urnas eletrônicas; além disso, em um pequeno percentual de sessões eleitorais, a equipe também observou o projeto-piloto do teste de integridade com biometria em algumas urnas para a identificação dos eleitores. A equipe de especialistas do The Carter Center também observou o teste de integridade padrão (sem biometria), que ocorre nas sedes do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) no dia das eleições e vem sendo realizado no Brasil desde 2002. Além disso, a equipe visitou

¹ Em 4 de março de 2022, o ex-presidente do TSE, Ministro Luiz Edson Fachin, convidou o The Carter Center para uma missão de observação das eleições. Em 15 de setembro, o presidente do TSE, Alexandre de Moraes, e a CEO do The Carter Center, Paige Alexander, assinaram o acordo sobre os procedimentos da missão.

² Em 30 de outubro, os seguintes estados realizaram o segundo turno das eleições para governador: Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

³ Dan Richardson e Soya Ellison ofereceram o indispensável suporte logístico e de comunicação da sede do The Carter Center em Atlanta.

algumas sessões eleitorais em localidades vizinhas no intuito de se familiarizar com o contexto geral da realização dos testes de integridade.

Este relatório resume as principais atividades e descobertas da missão de especialistas e inclui uma série de recomendações para o aperfeiçoamento das eleições futuras, incluindo com relação ao sistema eletrônico de votação. A missão do TCC foi conduzida de acordo com a Declaração de princípios para observação internacional, assinada por organizações intergovernamentais e organizações internacionais não governamentais nas Nações Unidas em 2005.

Dentre as principais descobertas da missão do TCC estão:

- **Contexto.** A divulgação de fake news e de narrativas tendenciosas que atacavam as autoridades eleitorais gerou uma grande pressão sobre o sistema eleitoral nas eleições de 2022. Várias partes, incluindo políticos eleitos e as Forças Armadas, alegavam que o sistema tinha falhas, o que gerava desconfiança sobre ele. As diversas partes interessadas com as quais o The Carter Center conversou concordavam que, após várias décadas de votação eletrônica sem problemas significativos, existia um alto nível de confiança no sistema eleitoral. No entanto, nos últimos anos, os ataques contra o sistema eletrônico de votação fizeram com que cada vez mais setores da sociedade o questionassem. Apesar disso, quase a unanimidade dos representantes políticos e uma parcela considerável da população consideravam a tecnologia eleitoral segura e confiável.
- **Quadro legal e desenho institucional.** O desenho institucional da administração eleitoral é concentrado nas responsabilidades administrativas e judiciais do TSE, enquanto os TREs são responsáveis pela implementação no nível estadual. Embora ambos os órgãos sejam considerados altamente capacitados, o desenho institucional concentra diferentes responsabilidades funcionais no mesmo órgão. Em períodos turbulentos, como nas eleições presidenciais de 2022, essas características institucionais contribuíram para que o TSE se tornasse alvo de críticas tendenciosas e narrativas repletas de desinformação.
- **Aumento da transparência e da participação.** Considerando-se o contexto de crescente desconfiança, o TSE passou a ampliar a participação e a inclusão de partes interessadas no processo eleitoral, adotando regulamentos que não eram explicitamente abordados no quadro legal. Por exemplo, o TSE criou a Comissão de Transparência das Eleições, que ampliou a quantidade de entidades fiscalizadoras. O TSE também avaliou o uso de biometria no teste de integridade, conforme sugestões das Forças Armadas e da Polícia Federal.
- **As Forças Armadas.** Embora o envolvimento dos militares tenha ajudado a combater os crescentes questionamentos da opinião pública sobre as urnas eletrônicas, os militares assumiram papel de destaque em diversos aspectos importantes das eleições, o que enfraqueceu a independência das autoridades eleitorais e contrariava as principais normas internacionais referentes à independência e à autonomia dos órgãos eleitorais. Os militares atuaram como uma força potencialmente intimidadora no ambiente eleitoral geral, enfraquecendo a competição política e a capacidade dos eleitores de escolher os candidatos de sua preferência sem influências externas indevidas.
- **Tecnologia de votação.** O fato de o Brasil utilizar um sistema de urna eletrônica com gravação direta coloca o ônus da integridade dos resultados sobre o software de votação. Para comprovar essa integridade, o TSE forneceu um amplo conjunto de procedimentos de auditoria. Em resposta às sugestões dos auditores nos processos eleitorais anteriores, os tribunais sucessivamente ampliaram o escopo dessas auditorias e reduziram as restrições para auditores. O processo atual, que integra diferentes equipes acadêmicas de especialistas em segurança que examinam integralmente o sistema utilizando as próprias ferramentas no próprio ambiente e sem limitação de tempo, é o mais abrangente já realizado. A continuidade dessa cooperação com as universidades traz novas e promissoras alternativas para aumentar a segurança, a transparência e a confiança no sistema eletrônico de votação.
- **Uso de recursos públicos.** Analistas e interlocutores que conversaram com o The Carter Center criticaram o abuso de recursos públicos pelo candidato em exercício, durante a período da campanha. O uso de canais públicos de mídia, de aparições oficiais do presidente, modificações das políticas públicas de transferência de dinheiro e a revisão da distribuição de verbas entre os legisladores são exemplos desses abusos.
- **Narrativas de desinformação.** O ciclo eleitoral foi marcado por uma sofisticada rede de desinformação. No primeiro turno, a narrativa dominante girava em torno de falhas no sistema de votação. No segundo turno, o foco mudou para o questionamento da imparcialidade do TSE e diversas acusações contra os candidatos. Embora ambos os candidatos tenham sido atacados, o TCC analisou as principais organizações de checagem de fatos e concluiu que a maioria dos ataques tinha como alvo a campanha de Luiz Inácio Lula da Silva.
- **Combate à desinformação.** Imerso em uma avalanche de desinformação, o TSE investigou as redes de produção, distribuição e propagação de fake news, bem como os mecanismos que financiavam essas redes. Devido à suposta falta de cooperação de algumas plataformas de redes sociais, na reta final da campanha, o TSE decidiu ampliar sua capacidade de remover conteúdo rapidamente. Essa decisão gerou preocupações sobre a interferência nos direitos fundamentais de liberdade e expressão. O desafio

da desinformação não se limita ao Brasil e precisa ser enfrentado por sociedades do mundo inteiro. Continua sendo um desafio alcançar uma estrutura jurídica e regulatória adequada que equilibre liberdade de expressão e a intervenção do Estado contra discursos de ódio e a disseminação de conteúdo falso. Nenhuma decisão sobre remoção de conteúdo deve responsabilizar os intermediários por conteúdo de terceiros relacionados a esses serviços, a menos que tais intermediários interfiram no conteúdo ou se recusem a obedecer a uma ordem judicial dentro de um prazo específico.

- **Observação de eleições.** A observação eleitoral é uma iniciativa relativamente nova no Brasil e bem-vinda neste momento, pois ajuda a aumentar a transparência e o entendimento do público sobre os processos eleitorais. Em 2022, o TSE convidou oito organizações internacionais para observarem as eleições. O The Carter Center observa que as maiores missões de observação eleitoral, implantadas tanto por observadores que são cidadãos brasileiros quanto por observadores internacionais, relataram que o processo eleitoral de 2022 foi bem organizado e conduzido com pontualidade e transparência, inclusive na rápida publicação dos resultados finais em ambos os turnos. De agora em diante, em prol das contínuas iniciativas para garantir a transparência e a confiança no processo eleitoral brasileiro, é fundamental que as autoridades sigam permitindo e incentivando a presença de observadores nas futuras eleições.

Contexto político e eleitoral

As eleições presidenciais de 2022 no Brasil foram realizadas num clima sem precedentes, com crescentes sinais de desconfiança na administração eleitoral por parte de uma grande parcela de eleitores, desconfiança que muitas vezes era alimentada por governantes eleitos, pelos militares e por membros do poder executivo, incluindo o presidente em exercício Jair Bolsonaro. A eleição aconteceu num momento em que a desconfiança pública no sistema eletrônico de votação estava no auge.

Ironicamente, o surto de desconfiança pública no sistema eletrônico de votação durante as eleições de 2022 foi antecedido por mais de 20 anos de confiança generalizada e sem nenhuma denúncia pública de fraude ou abuso eleitoral. Durante a missão do The Carter Center, as principais partes interessadas com as quais o TCC conversou concordaram que existia um alto nível de confiança geral no processo eleitoral. Quase unanimemente, a tecnologia eleitoral era considerada segura e confiável, incluindo por grande parte da população. Essa percepção de confiança se baseava em várias décadas de ausência de problemas relevantes na votação eletrônica.

A desconfiança no sistema eletrônico de votação teve início no período entre 2014 e 2018 e provavelmente está relacionada a dois eventos principais: o pedido de recontagem de votos feito por Aécio Neves (PSDB), após o candidato perder a eleição presidencial de 2014 por uma estreita margem de votos, e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 (no segundo turno), após ele alegar que havia ocorrido fraude no primeiro turno. Em ambas as eleições, não foram registradas ou apresentadas evidências significativas de fraude. Nos anos seguintes, a desconfiança se intensificou, uma vez que Bolsonaro continuava atacando publicamente a integridade do sistema eletrônico de votação (consulte a seção Redes sociais).

O TSE reconheceu o tamanho do desafio que enfrentava nas eleições de 2022 e respondeu com uma série de ações nos âmbitos nacional e internacional. No âmbito nacional, o TSE reuniu diferentes organizações e setores da sociedade e criou uma nova Comissão de Transparência das Eleições. Além disso, o TSE também aumentou as auditorias pré-eleitorais do sistema eletrônico de votação. No âmbito internacional, o TSE convidou diversas organizações internacionais e outras agências para observar o processo eleitoral.

Apesar do contexto de desconfiança, infelizmente os partidos políticos aproveitaram pouco a autoridade legal que têm para supervisionar o sistema eletrônico de votação, em parte porque confiavam no sistema, de forma geral.

Um importante desafio relacionado nas eleições de 2022 foi a disseminação de desinformação, conteúdo falso,⁴ discurso de ódio e violência política, on-line e off-line. Esses fatores desgastaram o espaço para o debate público, especialmente para grupos vulneráveis, e aumentaram os questionamentos sobre a integridade do sistema eletrônico de votação, como o relatório menciona anteriormente. A campanha de Bolsonaro se armou de conteúdos falsos para minar a reputação do TSE e lançar dúvida sobre quaisquer resultados das eleições que fossem desfavoráveis ao candidato, o que criou ainda mais desafios.

O TSE respondeu à disseminação de conteúdo falso com inovadoras ações e programas e com o engajamento de instituições públicas, de organizações da sociedade civil, das principais partes interessadas no processo eleitoral e de observadores brasileiros e internacionais das eleições. Muitos analistas consideraram as ações do TSE inéditas, e a maior parte deles também as consideraram amplamente apropriadas, embora não uniformemente, dado o contexto extremamente desafiador.

⁴ Embora o conceito de conteúdo falso que é divulgado principalmente pelas redes sociais seja chamado de “fake news”, incluindo na esfera pública brasileira, usaremos o termo “conteúdo falso”, pois ele abrange um conjunto mais amplo de circunstâncias nas quais esse conteúdo é produzido. Já no caso da desinformação, o conceito se refere à intenção do emissor, que é confundir os destinatários.

Assim, a decisão do TSE de convidar um grande número de organizações internacionais para observar as eleições fez parte de um conjunto maior de respostas aos desafios eleitorais. O Brasil tem um histórico muito recente de convites a missões de observação eleitoral. A primeira missão internacional desse tipo foi a missão de observação eleitoral da Organização dos Estados Americanos, convidada para observar a eleição presidencial de 2018. A primeira missão de observação por cidadãos brasileiros foi conduzida para as eleições municipais de 2020, quando a ONG Transparência Eleitoral Brasil alocou observadores. Em 2022, o TSE convidou nove missões internacionais⁵ e autorizou oito grupos de observação formados por cidadãos brasileiros.⁶

Em 31 de maio, o TSE organizou uma sessão informativa híbrida sobre as eleições de 2022 para embaixadas autorizadas no Brasil. Os representantes do The Carter Center participaram da sessão, assim como as seguintes organizações internacionais: Organização dos Estados Americanos (OEA), Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), International Institute of Democracy and Electoral Assistance (IDEA), International Foundation for Electoral Systems (IFES), Rede dos Órgãos Jurisdicionais de Administração Eleitoral da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ROJAE-CPLP), Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPAL), Red Mundial de Justicia Electoral (RMJE) e Parlamento del Mercosur (ParlaSur), dentre outras.

Os candidatos à eleição presidencial de 2022

A eleição presidencial de 2022 colocou em disputa os dois movimentos políticos mais importantes da história democrática recente do Brasil: o “petismo” e o “bolsonarismo”. O petismo pode ser descrito como um sentimento positivo que uma parcela dos eleitores brasileiros tem com relação ao PT (Partido dos Trabalhadores), partido que governou o país de 2003 a 2016, com dois governos de Lula da Silva e dois governos de Dilma Rousseff. O governo do PT foi interrompido em 2016, quando Dilma Rousseff sofreu um impeachment em seu segundo mandato. Lula da Silva deixou o cargo com um recorde de aprovação de 87%,⁷ e embora isso tenha aberto as portas para a eleição de Rousseff em 2014, Lula é o principal responsável pelo surgimento do petismo. Por outro lado, surgiu também o antipetismo, ou seja, a opinião pública negativa com relação ao PT, principalmente após a crise econômica durante a administração de Rouseff e os escândalos de corrupção que envolviam funcionários do governo, divulgados especialmente pela operação “Lava-Jato”.⁸

O antipetismo cresceu consideravelmente durante o julgamento do impeachment de Rousseff, que ocorreu em um contexto marcado por deterioração das condições macroeconômicas, aumento dos protestos populares e declínio do apoio político ao governo. A *Câmara dos Deputados* instaurou o processo de impeachment em 2016 e condenou a presidenta por crime de responsabilidade. As duas casas legislativas do Brasil, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, votaram pelo impeachment, que foi amplamente aceito por diversos setores da sociedade, do empresariado à classe média. O movimento antipetista refletia os altos níveis de descontentamento dos brasileiros com a classe política, mas especialmente com o PT, que havia governado o país nos últimos 13 anos.

Depois que Rousseff e o PT foram tirados do governo em 2016, o vice-presidente Michel Temer (do partido Movimento Democrático Brasileiro, MDB) assumiu o cargo e governou até 2018. Como presidente, Temer era visto como parte do “establishment” político brasileiro, pois havia sido o vice-presidente de Rousseff por dois mandatos, além de ter sido deputado nos 15 anos anteriores. O partido dele, o MDB, ocupou ministérios no governo de todos os presidentes desde a redemocratização do Brasil em 1988. Temer ficou no cargo por dois anos durante um difícil momento econômico no qual aprovou reformas econômicas impopulares, incluindo a nova legislação trabalhista. Ele deixou o cargo com apenas 5% de aprovação, o pior índice de um presidente na história recente do país.⁹

⁵ Listadas abaixo.

⁶ Associação Juízes para a Democracia (AJD); Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep); Faculdade de Direito de Vitória (FDV); Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Transparência Eleitoral Brasil; Tribunal de Contas da União (TCU); e Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Depois que o TSE convidou observadores internacionais, no início de maio de 2022, o Ministério das Relações Exteriores desconvidou a União Europeia. O presidente Bolsonaro justificou essa ação mencionando o fato de que o Brasil não era um estado-membro da UE. Leia mais sobre esse assunto em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/05/03/europa-e-desconvidada-e-nao-ira-monitorar-eleicao-no-brasil.htm>

⁷ *Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>.

⁸ A operação *Lava-Jato* foi uma importante força-tarefa anticorrupção que começou em março de 2014 com a investigação do crime de lavagem de dinheiro em um pequeno lava-jato de Brasília. Os processos revelaram um grande esquema de corrupção no governo federal brasileiro, especialmente em empresas estatais, e resultaram no indiciamento de dezenas de empresários e políticos do alto escalão.

⁹ Governo Temer termina mandato com apenas 5% de aprovação, diz CNI. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/12/13/interna_politica,725109/governo-temer-termina-mandato-com-apenas-5-de-aprovacao-diz-cni.shtml

Após a saída de Temer, Jair Bolsonaro foi eleito presidente em 2018 como um “outsider”, balançando um sistema de partidos políticos aparentemente estável. Bolsonaro surgiu em um movimento supostamente anti-establishment de descontentamento generalizado com a classe política, após seis ciclos eleitorais em que o poder esteve nas mãos primeiro de um partido de centro-direita (o Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB, de 1995 a 2002), e depois de um partido de centro-esquerda (o Partido dos Trabalhadores, PT, de 2003 a 2016).

O contexto das eleições de 2018 foi marcado pela piora das condições de vida e por inúmeros escândalos de corrupção. Bolsonaro aproveitou a desconfiança popular em relação ao “establishment” político e capitalizou o sentimento anti-PT como base do seu movimento “bolsonarista”. Apesar de se apresentar como um “outsider”, Bolsonaro foi membro do poder Legislativo de 1991 a 2018, teve uma carreira política marcada por diversas trocas de partido e declarações controversas sobre mulheres, minorias e nostalgia da ditadura militar.¹⁰

Bolsonaro venceu a eleição de 2018 no segundo turno, concorrendo pelo Partido Social Liberal (PSL). Seu oponente foi o candidato do PT, o ex-prefeito de São Paulo Fernando Haddad, que concorreu tentando associar sua imagem a Lula. Lula era originalmente o candidato do PT, mas foi preso pela operação Lava-Jato seis meses antes da eleição. Além da eleição de Bolsonaro como presidente, governadores alinhados a ele foram eleitos por todo o país, demonstrando ainda mais a força do movimento.

No que se mostrou uma antecipação de 2022, a eleição de 2018 foi marcada por desinformação nas redes sociais, principalmente no WhatsApp. A equipe da campanha de Bolsonaro, incluindo um de seus filhos, foi acusada de operar um esquema de divulgação de conteúdo falso e mensagens de ódio.¹¹ A mensagens retratavam os outros candidatos como comunistas, defensores de valores anticristãos e ligados a movimentos culturais globais contra a família tradicional.

Ao longo de todo o seu mandato como presidente, Bolsonaro continuou levantando dúvidas sobre os sistemas de votação eletrônica, alegando que deveria ter vencido a eleição de 2018 no primeiro turno. No entanto, ele nunca apresentou nenhuma evidência real de fraude, e as autoridades nunca abriram uma investigação formal a respeito.¹² Ao longo do mandato de quatro anos, e com frequência cada vez maior durante a campanha eleitoral de 2022, ele declarava publicamente que só aceitaria os resultados das eleições se elas fossem limpas e justas.¹³ Em junho de 2023, Bolsonaro foi considerado culpado das acusações de abuso de poder político e uso indevido dos canais públicos de mídia, devido a uma reunião com embaixadores realizada em julho de 2022 e transmitida publicamente, na qual ele atacava a credibilidade do sistema de votação.¹⁴ Com essa condenação, ele fica impedido de concorrer a cargos públicos durante oito anos.

Bolsonaro enfrentou diversas dificuldades rumo à campanha eleitoral de 2022. Pesava contra Bolsonaro seu manejo da pandemia, seu estilo autoritário e, mais importante, a piora da economia brasileira, marcada pela alta inflação (10% em 2021),¹⁵ pelo desemprego (11% em 2021)¹⁶ e pela pobreza (10,8% em 2021).¹⁷ O mandato de Bolsonaro foi marcado por conflitos institucionais, pois o presidente ameaçava publicamente o Supremo Tribunal Federal,¹⁸ governadores estaduais¹⁹ e apoiadores da

¹⁰ *Deputado Jair Bolsonaro acumula carreira repleta de declarações polêmicas.* https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2011/04/03/interna_politica,219354/deputado-jair-bolsonaro-acumula-carreira-repleta-de-declaracoes-polemicas.shtml.

¹¹ *PF diz ao STF que milícia digital usa estrutura do gabinete do ódio.* <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/10/pf-diz-ao-stf-que-milicia-digital-usa-estrutura-do-gabinete-do-odio.ghtml>

¹² *Bolsonaro volta a insinuar que houve fraude na eleição de 2018.* <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/01/14/bolsonaro-volta-a-insinuar-que-houve-fraude-na-eleio-de-2018.ghtml>

¹³ *“Ou fazemos eleições limpas no Brasil, ou não teremos eleições”, diz Bolsonaro em nova ameaça (julho de 2021).* <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/ou-fazemos-eleicoes-limpas-no-brasil-ou-nao-temos-eleicoes-diz-bolsonaro-em-nova-ameaca.shtml>

Ao JN, Bolsonaro diz que respeitará resultado de eleições limpas e transparentes (agosto de 2022).

<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/08/22/ao-jn-bolsonaro-diz-que-respeitara-resultado-de-eleicoes-limpas-e-transparentes.ghtml>

¹⁴ *Bolsonaro inelegível: Por 5 votos a 2, TSE deixa ex-presidente fora de eleições.* <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/06/30/bolsonaro-inelegivel-tse-julgamento.htm>

¹⁵ *Inflação medida pelo IPCA fecha 2021 com alta de 10,06%.* <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ibge-inflacao-medida-pelo-ipca-fecha-2021-com-alta-de-1006>

¹⁶ *Brasil fecha 2021 com 12 milhões de desempregados, diz IBGE.* <https://www.poder360.com.br/economia/brasil-fecha-2021-com-12-milhoes-de-desempregados-diz-ibge/>

¹⁷ *Brasil registrou recorde de 23 milhões vivendo na pobreza em 2021, aponta FGV.* <https://www.cnnbrasil.com.br/business/brasil-registrou-recorde-de-23-milhoes-vivendo-na-pobreza-em-2021-aponta-fgv/>

¹⁸ *Na Paulista, Bolsonaro repete ameaças golpistas ao STF e diz que canalhas nunca irão prendê-lo.* <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/na-paulista-bolsonaro-repete-ameacas-golpistas-ao-stf-e-diz-que-canalhas-nunca-irao-prende-lo.shtml>

¹⁹ *Bolsonaro ameaça governadores e diz que ICMS terá que baixar por ser lei federal.* <https://epocanegocios.globo.com/estadao/noticia/2022/07/epoca-negocios-bolsonaro-ameaca-governadores-e-diz-que-icms-tera-que-baixar-por-ser-lei-federal.html>

oposição.²⁰ Ele aumentou em 70% a quantidade de militares no poder executivo, incluindo o vice-presidente, General Hamilton Mourão.²¹ Em diversos momentos, ele também sugeriu a possibilidade de um autogolpe para permanecer no poder.²²

Enquanto Bolsonaro buscava a reeleição, Lula da Silva, que havia sido solto em 2019, teve as acusações contra si anuladas em 2021²³ e estava apto a concorrer novamente à presidência. O foco da campanha de 2022 de Lula da Silva foi relembrar que o país viveu um momento econômico melhor durante sua presidência (2003-2010). Lula também lembrou os eleitores de que, durante seu governo, o Brasil teve um papel internacional de destaque em grupos multilaterais como BRICS e UNASUR, além de pleitear uma cadeira permanente no Conselho de segurança da ONU. Na época em que Lula deixou o cargo, o Brasil tinha a sexta maior economia do mundo.²⁴

²⁰ “Vamos metralhar a petralhada”, diz Bolsonaro em campanha no Acre. (Observação: “petralhada” é um termo pejorativo usado para se referir a apoiadores do PT). <https://exame.com/brasil/vamos-fuzilar-a-petralhada-diz-bolsonaro-em-campanha-no-acre/>

²¹ Presença de militares em cargos civis dispara sob Bolsonaro, revela estudo. <https://veja.abril.com.br/politica/presenca-de-militares-em-cargos-civis-dispara-sob-bolsonaro-revela-estudo/>

²² Como noticiou a Revista Piauí em 22 maio de 2020, Bolsonaro foi informado de um procedimento de rotina relacionado a uma denúncia criminal apresentada por três partidos, que envolvia a possível apreensão do celular de Bolsonaro e de seu filho Carlos Bolsonaro. Essa possibilidade deixou Bolsonaro transtornado. Após uma tensa reunião com seus generais, ele declarou a intenção de intervir, o que implica uma significativa ação ou resposta. <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir/>

²³ Quais condenações contra Lula foram anuladas por decisão do STF. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56328403>

²⁴ Brasil supera Grã-Bretanha e se torna 6ª maior economia, diz entidade. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111226_grabretanhabrasil_ss

Quadro legal eleitoral e administração eleitoral

Quadro legal eleitoral

As normas internacionais determinam que as eleições devem ser conduzidas por órgãos administrativos imparciais e independentes.²⁵ Além disso, os órgãos administrativos eleitorais devem estabelecer políticas internas transparentes, justas e eficientes para uma variada gama de responsabilidades, por exemplo, recrutamento e indicação de funcionários e tomada de decisões.²⁶ Além disso, as normas internacionais referentes à resolução da disputa eleitoral indicam que um tribunal competente e imparcial deve ser responsável por resolver conflitos eleitorais e garantir os direitos dos cidadãos a uma audiência pública justa.²⁷

Os principais elementos do sistema eleitoral brasileiro são estabelecidos pela Constituição Federal, juntamente com o Código eleitoral (Lei nº 4.737 de junho de 1956) e a *Lei das eleições* (Lei nº 9.504 de setembro de 1997), dentre outros instrumentos jurídicos. A administração eleitoral brasileira é formada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no âmbito nacional e pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) em cada estado. O TSE tem autoridade administrativa e poder para emitir *Portarias e Resoluções* sobre questões específicas. Essas Portarias e Resoluções podem ser complementadas pelos TREs regionais no intuito de implementar as determinações do TSE.

Existem diversas áreas nebulosas nas quais as portarias do TSE não fornecem uma orientação clara sobre como os TREs devem proceder. Esses casos são decididos com base em critérios contextuais, o que permite que os TREs tenham a liberdade de agir de acordo com o contexto, os desafios e os recursos disponíveis. Por exemplo, não existem normas claras com relação à cadeia de custódia dos cartões de memória que gravam os resultados nas urnas eletrônicas (os cartões são removidos das urnas ao final do período de votação), nem quanto ao transporte das urnas eletrônicas dos depósitos dos TREs e dos locais de votação. Ainda que o Brasil seja um país muito grande e diverso, a ausência de protocolos padrão de gestão e operações de questões específicas contraria as normas internacionais.

A composição do TSE é descrita no Artigo 119 da Constituição Federal (1988) e exige no mínimo sete membros. Cinco membros do TSE são do judiciário e eleitos por voto secreto entre seus colegas, três são provenientes do Supremo Tribunal Federal e dois são provenientes do Superior Tribunal de Justiça. Outros dois membros são indicados pelo presidente e provenientes de duas listas criadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, cada uma delas formada por três “advogados com notório conhecimento jurídico e moral ilibada”. Os membros do TSE têm um mandato de dois anos, que pode ser estendido para um segundo mandato de mais dois anos seguindo o mesmo processo de seleção.

Desenho institucional da administração eleitoral

A estrutura dos sistemas eleitorais do Brasil cria uma forte autoridade nacional central (o TSE), que concentra uma vasta gama de competências relativas às eleições, inclusive administrativas, jurisdicionais, normativas e consultivas, com dispersão regional de responsabilidades para a implementação do processo eleitoral.

²⁵ ONU. (CCPR), Comentário geral 25, par. 24; ONU (CCPR), Comentário geral 25, par. 20; CEI, Convention on Democratic Elections (Convenção sobre Eleições Democráticas), Art. 19(j); UA, CADEG, Art. 17(1); ECOWAS, Protocol on Democracy and Good Governance (Protocolo sobre Democracia e Boa Governança), Art. 3.

²⁶ ONU, CNUCC, Art. 7(1)(a), Art. 13(1)(a); OEA, Inter-American Convention Against Corruption (Convenção Interamericana contra a Corrupção), Art. III (4).

²⁷ ONU, PIDCP, Art. 14(1); OEA, CADH, Art. 8(1)

O TSE se autodenomina uma instituição da “Justiça Eleitoral”, independentemente das funções que exerce. Embora a denominação desse organismo seja a de um “tribunal”, é fato que muitas de suas funções não são de natureza jurisdicional. Evidentemente, o mais importante é o papel administrativo eleitoral que o TSE desempenha, inclusive a gestão e a instalação das urnas eletrônicas. Durante a missão de especialistas eleitorais do The Carter Center, ficou claro que o TSE é um órgão de gestão eleitoral capacitado e profissional que atende às exigências das normas internacionais. A expressão “Justiça Eleitoral” não explicita efetivamente a distinção entre as suas múltiplas áreas de responsabilidade.

Embora a missão de especialistas do The Carter Center tenha constatado que a grande maioria das partes interessadas entrevistadas considerou como de fato corretas as principais decisões tomadas pelo TSE, a estrutura institucional desse órgão representa, no entanto, uma área de vulnerabilidade no sistema. Tal situação poderia ocorrer caso os principais cargos do TSE fossem preenchidos por pessoas não comprometidas com as normas e princípios internacionais fundamentais para eleições democráticas. Em resumo, as eleições de 2022 ilustraram os graves riscos decorrentes do atual desenho institucional, apesar do forte compromisso dos atuais dirigentes do TSE com os princípios democráticos.

A missão debateu essas questões com diversos analistas e especialistas jurídicos, e apenas alguns deles consideravam a estrutura institucional do TSE um problema. Vários deles observaram que, embora o TSE concentre diversos papéis relacionados às eleições, as ações e decisões do órgão haviam sido consideradas justas, imparciais e confiáveis. Nesse sentido, o sistema de Justiça Eleitoral brasileiro cumpre adequadamente as normas internacionais que requerem a existência de órgãos judiciais eleitorais de caráter profissional e independente. Alguns especialistas indicaram, no entanto, que seria recomendável reduzir os níveis de apelação existentes no sistema judicial brasileiro, especialmente nas competências judiciais especializadas.

À parte das questões institucionais mais abrangentes, vários interlocutores comentaram sobre o papel de destaque desempenhado pelo presidente do TSE. Alguns lembram que o fato de que o presidente do TSE deve ser um juiz do Supremo Tribunal Federal (STF) acabou trazendo o TSE para o cenário dos ataques pessoais contra o STF, o que ocorreu durante todo o mandato de Bolsonaro,²⁸ uma vez que o presidente e seus apoiadores repetidamente atacaram os presidentes do TSE e, implicitamente, o TSE como instituição.

O TSE teve três presidentes ao longo de 2022, e cada um deles adotou uma abordagem diferente com relação às partes interessadas do âmbito político, especialmente as Forças Armadas. A relação do TSE com os militares mudou muito do mandato de Luís Roberto Barroso para o de Edson Fachin, e depois para o de Alexandre de Moraes. Barroso convidou as Forças Armadas para participar da Comissão de Transparência das Eleições,²⁹ enquanto Fachin as dispensou, declarando que as eleições são um assunto das “forças desarmadas”.³⁰ Posteriormente, ao assumir o cargo de presidente do TSE, Moraes aceitou uma das principais propostas dos militares com relação ao projeto-piloto do teste de integridade com biometria (veja abaixo).³¹

Entidades fiscalizadoras e a Comissão de Transparência das Eleições

As normas eleitorais internacionais determinam que os órgãos de gestão eleitoral devem assegurar transparência na tomada de decisões, no acesso às informações e uma ampla participação de entidades da sociedade civil, no intuito de prevenir e combater a corrupção, o que consequentemente aumenta a confiança pública nas atividades desenvolvidas pelos órgãos.³²

De acordo com a *Lei das Eleições*, a administração das eleições no Brasil envolve a participação de outras entidades jurídicas, identificadas como *entidades fiscalizadoras*, o que inclui partidos políticos, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério Público. O Ministério Público Eleitoral tem representantes nos âmbitos regional e central, e a *Ordem dos Advogados do Brasil* (OAB) tem um representante em cada uma das 640 jurisdições eleitorais (*cartórios eleitorais*).³³

²⁸ Novos ataques de Bolsonaro ao Supremo merecem resposta dura, dizem advogados. <https://www.conjur.com.br/2022-jan-13/ataques-bolsonaro-stf-merecem-resposta-dura-dizem-advogados>

²⁹ Barroso pede que Braga Netto indique nome das Forças Armadas para Comissão de Transparência Eleitoral. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/17/barroso-pede-que-braga-netto-indique-nome-das-forcas-armadas-para-comissao-de-transparencia-eleitoral.ghtml>

³⁰ Fachin reage a Bolsonaro e diz que eleição é assunto de civis e de forças desarmadas. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/fachin-reage-a-bolsonaro-e-diz-que-eleicao-e-assunto-de-civis-e-de-forcas-desarmadas.shtml>

³¹ “Vamos verificar se vale a pena”, diz Moraes sobre projeto-piloto de biometria. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/vamos-verificar-se-vale-a-pena-diz-moraes-sobre-projeto-piloto-de-biometria/>

³² ONU, CNUCC, Art. 13(1)(a); OEA, CDI, Art. 2

³³ A ampla participação de diversas entidades combate a parcialidade institucional, ao mesmo tempo em que promove a aplicação adequada da legislação eleitoral. Também existem as Escolas Judiciárias Eleitorais nos âmbitos central e regional, e a Ordem dos Advogados do Brasil oferece treinamento eleitoral especializado aos seus membros. A legislação eleitoral especializada é uma área comum e conhecida no Brasil.

Como mencionamos anteriormente, antes das eleições, a maior pressão vinha da crescente desconfiança com relação ao sistema eletrônico de votação. Em resposta a essa desconfiança e no intuito de aumentar a transparência, o TSE instituiu diversas novas e importantes medidas para as eleições de 2022, dentre elas: aprovação das atividades de observação eleitoral; o *Plano de Ação para Ampliação da Transparência do Processo Eleitoral*;³⁴ e a criação da *Comissão de Transparência Eleitoral*³⁵ por meio da Portaria TSE nº 578 de 8 de setembro de 2021, que institui a *Comissão de Transparência das Eleições* (CTE) e o *Observatório da Transparência das Eleições* (OTE). Dentre as inovadoras medidas adicionais que o TSE implementou em 2022, estão a criação de um banco de dados do financiamento político, um chatbot para responder a dúvidas sobre a Justiça Eleitoral (*Tira-dúvidas da Justiça Eleitoral*) e um aplicativo para recebimento de reclamações (*o aplicativo Pardal*), dentre outras.

A Comissão de Transparência das Eleições atuou como uma comissão consultiva, representando diversas entidades no debate sobre o sistema eletrônico de votação e oferecendo insights e verificações para aumentar a confiança no sistema. De fato, a criação da Comissão de Transparência das Eleições expandiu a lista de *entidades fiscalizadoras* além daquelas determinadas pela legislação eleitoral (isto é, partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério Público), e agora a lista também inclui a Polícia Federal, universidades, ONGs e as Forças Armadas.³⁶

A maioria das partes interessadas com as quais a missão de especialistas do The Carter Center conversou via a Comissão de Transparência das Eleições positivamente, e algumas delas consideravam que a Comissão tinha condições de amenizar a polarizada divisão entre o TSE e os militares, pois atribuía às Forças Armadas um papel de supervisão do processo eleitoral. As várias partes interessadas destacaram especificamente a abertura que essas medidas geraram. Outras mencionaram que o envolvimento dos militares nessas funções eleitorais era desejável, pois grande parte do público os vê com prestígio.

Dito isso, a participação dos militares na Comissão de Transparência das Eleições levantou importantes questionamentos e preocupações com relação ao quadro legal brasileiro, mesmo que a inclusão deles fosse justificada pelas circunstâncias excepcionais das eleições de 2022. Em primeiro lugar, ao incluir as Forças Armadas, a Comissão de Transparência das Eleições pode ter contribuído para um relativo enfraquecimento do papel desempenhado pelos partidos políticos, pela OAB e pelo Ministério Público (MP), ainda que de forma geral os partidos políticos não tenham cumprido todo o papel de entidade fiscalizadora que a legislação lhes permite. Em segundo lugar, e mais importante, considerando-se as tensões políticas durante o período pré-eleitoral, a ampliação do papel das Forças Armadas permitiu que elas pressionassem o TSE, o que dava vantagem eleitoral ao poder executivo. Por fim, o embasamento jurídico para inclusão dos militares não é claro. Nenhuma das diversas regulamentações do TSE indica um embasamento jurídico claro ou específico para essa inclusão, seja constitucional ou na lei ordinária. A inclusão das Forças Armadas nessa comissão é um exemplo disso. A seção a seguir, sobre o papel das Forças Armadas, aborda os pontos relacionados a essa questão.

Com relação ao trabalho da Comissão de Transparência das Eleições, em junho de 2022, o TSE relatou que os diferentes representantes haviam feito 44 sugestões nas seis reuniões realizadas pela comissão. Dessas, 32 foram total ou parcialmente aceitas (73%), 11 ficaram para serem estudadas antes do próximo ciclo eleitoral (25%) e 1 foi rejeitada (2,2%). O TSE justificou a recusa de algumas sugestões.

Das 44 sugestões, 15 eram dos militares, e 3 dessas 15 sugestões também haviam sido feitas por outros representantes (2 sugestões do criminalista da Polícia Federal e 1 de um professor da Universidade de São Paulo). O restante das propostas foi feito por organizações da sociedade civil, acadêmicos e pela Polícia Federal. Dez delas foram total ou parcialmente aceitas, 4 foram consideradas “a serem estudadas no próximo ciclo eleitoral” e 1 foi rejeitada.³⁷ Esses números revelam o significativo envolvimento dos militares na Comissão de Transparência das Eleições, participação esta que nem sempre foi construtiva, de acordo com outros membros da comissão com quem o The Carter Center conversou.

³⁴ Plano de Ação elaborado pela Comissão de Transparência deixará as eleições ainda mais seguras. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/plano-de-acao-elaborado-pela-comissao-de-transparencia-deixara-as-eleicoes-ainda-mais-seguras>

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

³⁵ Portaria do TSE, disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Set/9/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-578-de-8-de-setembro-de-2021-institui-a-comissao-de-transparencia-das-eleicoes-cte-e-o-o>

³⁶ Comissão de Transparência das Eleições (CTE) fortaleceu canal de diálogo do TSE com a sociedade. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/comissao-de-transparencia-das-eleicoes-cte-fortaleceu-canal-de-dialogo-do-tse-com-a-sociedade>

³⁷ Na data da divulgação do mencionado relatório do TSE, o projeto-piloto do teste de integridade com biometria ainda não havia sido aprovado, e essa proposta, que também foi realizada pelo criminalista da Polícia Federal, estava com o status “a ser estudada no próximo ciclo eleitoral”. Se essa sugestão aceita for contabilizada, o número de propostas dos militares que foram total ou parcialmente aceitas passa a ser 11, de um total de 15. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/mais-de-70-das-propostas-da-cte-foram-acolhidas-para-as-eleicoes-2022>

Dado o difícil contexto da eleição de 2022, principalmente por conta da crescente desconfiança em relação ao sistema de votação e à disseminação de narrativas de desinformação, o TSE adotou a abordagem de ampliar a transparência e a participação de diversas entidades no processo de tomada de decisão, no intuito de equilibrar esses desafios. Trata-se de uma abordagem louvável e alinhada às práticas recomendadas internacionais.

O papel dos militares no processo eleitoral

Como observamos, as *Forças Armadas* são uma das *entidades fiscalizadoras* identificadas na Resolução do TSE Nº 23.673 de dezembro de 2021, que autorizava a criação da *Comissão de Auditoria da Votação Eletrônica* (CAVE) e de outras entidades. No entanto, aparentemente, não há disposição legal em nenhum âmbito superior para o envolvimento direto das Forças Armadas nas eleições, o que parece contrariar as outras disposições do quadro legal brasileiro. O Artigo 142 da Constituição Federal proíbe que militares ativos em serviço se afiliem a partidos políticos. O Artigo 154 do Código Eleitoral proíbe a presença das Forças Armadas em locais de votação, exceto se o presidente da sessão eleitoral solicitar a presença delas. A Resolução nº 21.843 (22 de junho de 2004) regulamenta o uso das forças federais pela Justiça Eleitoral. As forças federais podem ser usadas mediante solicitação específica do Tribunal Superior Eleitoral e são posicionadas de acordo com as instruções da autoridade judicial relevante. De forma geral, essas disposições parecem ter o intuito de separar o processo eleitoral da intervenção ativa das Forças Armadas.

Apesar dessas disposições legais, as Forças Armadas desempenharam um papel bastante ativo no processo eleitoral de 2022, especialmente com relação ao sistema eletrônico de votação, conforme mencionamos ao abordar o papel delas na Comissão de Transparência das Eleições. Isso contribuiu para o tensionamento da relação entre o TSE e os militares, que pressionavam em busca de aumentar seu envolvimento, que foi maior do que em qualquer outro momento da era democrática.³⁸ Por exemplo, no início de agosto, os militares enviaram uma solicitação urgente ao TSE exigindo acesso ao código-fonte das urnas eletrônicas (ainda que o código-fonte estivesse disponível desde outubro de 2021 para diversas entidades, incluindo os militares). Os militares também propuseram uma verificação nacional para comparar os boletins de 600 urnas eletrônicas – *boletim das urnas* (BUs) – aos resultados divulgados no site do TSE, no intuito de averiguar a precisão da transmissão e da contagem dos votos. Em resposta a esse pedido, o *Tribunal de Contas da União* (TCU), outra entidade fiscalizadora, propôs a realização desse teste, mas com uma amostragem muito maior, de 4.000 urnas eletrônicas.

O posicionamento das Forças Armadas foi reforçado pelo Ministro da Defesa, um membro do poder executivo que tinha interesse nas eleições, atitude que naturalmente poderia ser considerada uma influência indevida sobre a neutralidade das Forças Armadas. Na *Apresentação do Ministro na audiência pública no Senado em 14 de julho 2022*³⁹, o Ministro da Defesa propôs “tornar efetiva a auditoria independente, especialmente as dos partidos políticos”⁴⁰, fala que pode ser considerada em desacordo como o papel neutro previsto pelo quadro legal.

A missão de especialistas do The Carter Center perguntou a diversos juristas brasileiros qual era o embasamento jurídico para o papel ativo das Forças Armadas, e a maioria deles indicou apenas o convite feito pelo TSE. Não foram mencionados outros instrumentos jurídicos ou disposições institucionais. Várias partes interessadas consideraram o papel ativo das Forças Armadas inédito e não previsto pelo quadro legal brasileiro. Da sua parte, o TSE referiu-se publicamente a esse envolvimento como uma “relação cooperativa bilateral com o Ministério da Defesa”,⁴¹ mas não mencionou qualquer embasamento jurídico.

De forma geral, embora o envolvimento dos militares tenha ajudado a combater os crescentes questionamentos da opinião pública sobre as urnas eletrônicas, o papel de destaque dos militares em diversos aspectos importantes das eleições representa uma clara limitação da independência das autoridades eleitorais e um absoluto desvio das principais normas internacionais referentes à independência e à autonomia dos órgãos eleitorais. Além disso, esse envolvimento também introduziu o que pode ser considerada uma força intimidadora no ambiente eleitoral geral, possivelmente enfraquecendo a competição política e a capacidade dos eleitores de escolher os candidatos de sua preferência sem influências externas indevidas. Futuramente, será importante para o

³⁸ Em 1º de agosto de 2022, os militares enviaram uma solicitação “muito urgente” ao TSE exigindo acesso ao código-fonte das urnas eletrônicas, ainda que o TSE já tivesse disponibilizado o código-fonte desde outubro de 2021 para diversas entidades, incluindo os militares.

³⁹ A colaboração das Forças Armadas para o aperfeiçoamento da segurança e da transparência do processo eleitoral brasileiro. https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/outros/atuacao-das-forcas-armadas-em-apoio-ao-tse-no-aprimoramento-da-seguranca-e-transparencia-do-processo-eleitoral/documentos/doc_participante_evt_7531_1657810839966_kcomissaopermanentectfc_20220714ext020_parte14077_resultado_1657810839966.pdf

⁴⁰ Texto original: “Tornar efetiva a auditoria independente, especialmente as dos partidos políticos”.

⁴¹ “Para além dos encontros coletivos destacados acima, o TSE mantém relação bilateral cooperativa com o Ministério da Defesa, objetivando, com isso, diálogo e colaboração técnica”. Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/comissao-de-transparencia-das-eleicoes-cte-fortaleceu-canal-de-dialogo-do-tse-com-a-sociedade>

Brasil equilibrar essas demandas concorrentes de forma a não reduzir a independência do TSE e, ao mesmo tempo, adotando medidas que assegurem a confiança da opinião pública.

Em setembro de 2023, o TSE atualizou a Resolução nº 23.673/2021 e votou unanimemente pela saída das Forças Armadas da Comissão de Auditoria da Votação Eletrônica, antes dos testes e procedimentos do sistema de votação para as eleições municipais de 2024.⁴²

Teste de integridade e projeto-piloto com biometria

O teste de integridade é uma das auditorias propostas pelo TSE para assegurar a transparência e a integridade do sistema eletrônico de votação. O teste tem sido realizado no dia da eleição, nas sedes do TRE em todo o país, desde 2002. Ele consiste na seleção aleatória de urnas eletrônicas por sorteio na véspera do dia da eleição; no dia seguinte, durante o período de votação, a equipe do TRE realiza uma simulação gravada de votação nessas urnas. Ao fim da votação, os votos dos *boletins de urna* (BU) impressos em cada máquina devem corresponder aos votos inseridos.

O teste de integridade de 2022 foi regulamentado pela Resolução nº 23.673 de 14 de dezembro de 2021 do TSE, que “*Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação*”. Como mencionado acima, nas situações em que as resoluções do TSE ultrapassam as questões eleitorais existentes, falta um embasamento jurídico claro que permita tal regulamentação. No preâmbulo da Resolução 23.673, lê-se: “O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das suas atribuições legais e regimentais”, sem especificação de procedimentos de fiscalização e auditoria.⁴³

No final de setembro de 2022, apenas três semanas antes das eleições de 2 de outubro, as Forças Armadas sugeriram para a Comissão de Transparência das Eleições o uso de biometria dos eleitores reais para identificá-los, como parte do teste de integridade padrão do sistema eletrônico de votação. O presidente do TSE, Alexandre de Moraes, concordou com a proposta e indicou que o TSE a implementaria como um projeto-piloto em 10% de todas as urnas eletrônicas que passariam pelo teste de integridade padrão. A aprovação do uso de biometria foi concedida pela Resolução nº 23.710/2022 de 12 de setembro⁴⁴ e também foi regulamentada pela Portaria do TSE nº 921 de 19 de setembro.⁴⁵ A aprovação foi implementada e regulamentada pelos TREs, assim como o teste de integridade original.

A aceitação do TSE de realizar um teste-piloto com informações biométricas foi amplamente divulgada na mídia e apresentada como uma concessão do órgão para os militares.⁴⁶ É importante ressaltar que, embora as Forças Armadas tenham sido a força mobilizadora da proposta de usar biometria no teste de integridade, outros representantes também apoiaram essa sugestão. A Polícia Federal também fez formalmente essa proposta para a Comissão de Transparência das Eleições.⁴⁷ Além disso, os professores universitários entrevistados pela missão de especialistas do TCC também consideraram que o teste tinha valor técnico e o apoiaram.

Durante o primeiro e o segundo turnos das eleições, em 2 e 30 de outubro, respectivamente, 641 urnas eletrônicas passaram pelo teste padrão de integridade, enquanto o projeto-piloto do teste de integridade com biometria foi aplicado a 58 urnas, em 19 estados e no Distrito Federal.⁴⁸ Relatos indicam que representantes dos militares estavam amplamente presentes nos testes de integridade do projeto-piloto, como membros das *entidades fiscalizadoras*.

O TSE informou que não houve diferenças entre os resultados dos *boletins de urna* (BUs) e os votos expressos em papel. No entanto, a quantidade de pessoas que participaram do teste foi consistentemente baixa em todo o país. Provavelmente, isso se deve ao fato de que os eleitores tinham de concordar em participar do teste e compartilhar suas informações biométricas. Não houve regulamentação jurídica detalhando como o teste deveria ocorrer, nem especificando qualquer índice de participação exigido ou

⁴² TSE exclui Forças Armadas da fiscalização das urnas eletrônicas. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/09/tse-exclui-forcas-armadas-da-fiscalizacao-das-urnas-eletronicas.shtml>

⁴³ Resolução do TSE disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-673-14-de-dezembro-de-2021>

⁴⁴ Resolução do TSE disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-710-de-13-de-setembro-de-2022>

⁴⁵ Resolução do TSE disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-921-de-19-de-setembro-de-2022>

⁴⁶ TSE cede às Forças Armadas e aprova uso de biometria em teste de urnas no dia da eleição. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/tse-cede-as-forcas-armadas-e-aprova-uso-de-biometria-em-teste-de-urnas-no-dia-da-eleicao.shtml>

⁴⁷ Conforme observa o Relatório do TSE sobre as sugestões da Comissão de Transparência das Eleições: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/mais-de-70-das-propostas-da-cte-foram-acolhidas-para-as-eleicoes-2022>

⁴⁸ Fonte: TSE <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/testes-de-integridade-relatorios-referentes-ao-1o-e-2o-turnos>

um tamanho mínimo de amostragem. Na seção abaixo, “Tecnologia eleitoral”, consulte análises adicionais dos testes de integridade padrão e dos testes-piloto com biometria.

Informações legais sobre o sistema de votação

As normas internacionais determinam que os órgãos de gestão eleitoral devem fornecer amplo e transparente acesso às informações eleitorais relevantes.⁴⁹ Isso também se aplica aos sistemas eletrônicos de votação, incluindo o funcionamento geral deles e todos os processos de auditoria relevantes.⁵⁰

O site do TSE disponibiliza muitas informações sobre o funcionamento e a segurança da *urna eletrônica*.⁵¹ No entanto, o site não traz muitas informações sobre o embasamento jurídico dos mecanismos de auditoria. Os Tribunais Regionais Eleitorais disponibilizam informações jurídicas mais sistemáticas.^{52 53}

A missão do The Carter Center recomenda que as informações legais referentes aos mecanismos de auditoria do sistema eletrônico de votação sejam publicamente disponibilizadas e facilmente acessíveis, assim como outras áreas do processo eleitoral. As partes interessadas no processo eleitoral e o público geral devem ter acesso às fontes primárias de informações, incluindo os instrumentos legais relevantes, para que possam analisar os dados necessários.

Presença limitada de partidos políticos em todo o processo eleitoral

As normas e as práticas recomendadas internacionais determinam que os partidos políticos, como parte do público geral, devem ter acesso a informações eleitorais relevantes.⁵⁴

O sistema eleitoral brasileiro prevê uma importante participação dos partidos políticos, inclusive como entidades fiscalizadoras do processo eleitoral. De acordo com a legislação eleitoral, os partidos políticos podem participar da avaliação do sistema eletrônico de votação de diversas formas. Entretanto, as disposições legais são um pouco vagas e não detalham como os partidos podem ter acesso aos elementos relevantes do sistema. O Artigo 66, por exemplo, não especifica quanto tempo os partidos políticos têm para inspecionar o código-fonte. A legislação eleitoral indica, entretanto, que os partidos políticos sejam convidados para toda cerimônia pública, teste ou auditoria do sistema eletrônico de votação durante o ciclo eleitoral.

Como parte dessa avaliação, a missão de especialistas do The Carter Center compareceu a diversas cerimônias e outros eventos importantes do processo eleitoral. De forma geral, a missão do TCC verificou que, apesar de terem seu papel formalmente reconhecido pelo sistema eleitoral brasileiro, os partidos políticos estiveram majoritariamente ausentes e pareciam desempenhar um papel bastante limitado no ciclo eleitoral. Por exemplo, somente um partido político participou da inspeção do código-fonte, e apenas dois assinaram a lacração do código.

A missão do The Carter Center perguntou a diversos partidos políticos e representantes qual era o motivo de a participação deles ser tão limitada. De forma geral, muitos atribuíram a ausência dos partidos políticos ao alto nível de confiança que eles tradicionalmente têm no sistema. Assim, os partidos indicaram que consideravam desnecessário comparecer aos eventos e priorizaram as próprias atividades de campanha. Quando perguntamos aos partidos políticos por que eles não haviam adotado um papel mais ativo na eleição de 2022, dado o evidente nível de desconfiança pública, os representantes indicaram que não queriam dar a impressão de que não confiavam no sistema eleitoral.

Isso é lamentável, uma vez que a legislação eleitoral brasileira garante aos partidos políticos o direito de presenciar todas as fases do processo e de questionar decisões importantes, o que reforça a confiança no sistema. No contexto atual, em que o sistema eletrônico de votação e apuração de votos está sob grande pressão graças ao aumento da preocupação pública com a integridade do sistema eleitoral, o envolvimento mais ativo e a presença dos partidos políticos e dos candidatos poderiam ter desempenhado um

⁴⁹ ONU, PIDCP, Art. 19(2); OEA, CADH, Art. 13(1)

⁵⁰ CdE, Recomendação do Comitê de Ministros (2017)5 sobre normas de votação eletrônica, VI, Art. 32.

⁵¹ Site do TSE: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/>

⁵² Consulte, por exemplo, o site do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia: <https://www.tre-ro.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/auditoria-da-votacao-eletronica>.

⁵³ Os sites do TRE também disponibilizam materiais de treinamento elaborados pelo TSE: https://www.tre-ro.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tre-ro.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/auditoria-da-votacao-eletronica/arquivos/anexo-tse-material-de-apoio/@@download/file/TSE_Material_de_Apoio.pdf

⁵⁴ ONU, PIDCP, Art. 19(2); UA, Convention on Corruption (Convenção contra a Corrupção), Art. 9; OEA, CADH, Art. 13(1); CdE, TEDH, Art. 10(1); CEI, Convention on Human Rights (Convenção sobre Direitos Humanos), Art. 11(1)

papel importante. Candidatos mais engajados poderiam auxiliar no acompanhamento das eleições, exercendo seus direitos de reclamação e apelação e acrescentando uma camada de segurança jurídica e validação ao processo eleitoral. Esse papel teria sido especialmente útil no processo eleitoral de 2022. Da forma semelhante, a missão do TCC considerou que outras autoridades públicas que têm função legal de fiscalização, como o Procurador-geral da República, também não desempenharam integralmente seu papel de supervisão (veja abaixo).

A missão do TCC recomenda que as disposições legais detalhem melhor o direito que os partidos políticos têm de acompanhar efetivamente todos os estágios de desenvolvimento do sistema eletrônico de votação. Os partidos políticos devem aproveitar todas as oportunidades que a Justiça Eleitoral oferece com relação à tecnologia de votação e que contribuam para a robusta legitimidade e o aprimoramento do sistema de votação.

Reclamações, apelações e o papel do Procurador-geral da República

O direito a um recurso efetivo em caso de violação de direitos ou liberdades individuais é uma das bases do Direito Público Internacional.⁵⁵

Para compreender melhor o processo legal referente às reclamações, a missão de especialistas do The Carter Center reuniu-se com várias partes interessadas especializadas na legislação eleitoral e nas práticas litigiosas, incluindo advogados eleitorais, partidos políticos, a Ordem dos Advogados do Brasil, representantes do Ministério Público, organizações da sociedade civil e grupos de observação eleitoral, dentre outros.

A legislação brasileira prevê diversos mecanismos para o atendimento de reclamações e apelações dentro do período eleitoral. A *Lei das Eleições* prevê mecanismos de atendimento de reclamações e apelações relacionadas à contagem de votos. Esses mecanismos se concentram na averiguação de possíveis irregularidades nas sessões eleitorais, incluindo as urnas eletrônicas, no caso do Brasil. Existem, no entanto, além da “disposição geral”, algumas disposições legais possivelmente relevantes acerca dos mecanismos de reclamações sobre questões globais.

Além disso, há diversas disposições legais sobre medidas que podem ser buscadas após o dia da eleição, inclusive pelos partidos políticos, em resposta a denúncias de má conduta ou ilegalidade eleitoral. Dois desses exemplos são a *Ação de Investigação Judicial Eleitoral* (AIJE) e a *Ação de Impugnação do Mandato Eletivo* (AIME). A última pode ser aplicada em caso de abuso de poder, especialmente por um titular do cargo em exercício.

Embora o Procurador-geral da República tenha o poder de adotar várias medidas legais, diversas partes interessadas relataram à missão de especialistas do TCC que ele não vinha tendo uma postura ativa, fosse nas questões eleitorais ou nos casos que envolvem o uso indevido de recursos públicos. O Procurador-geral da República, que foi indicado pelo presidente Bolsonaro, era considerado próximo ao presidente e não questionava as ações dele. A realização de gastos públicos e a aprovação de novos programas e medidas de assistência social durante o período eleitoral eram pontos problemáticos sobre os quais o Procurador-geral da República poderia ter agido. No passado, políticos eleitos perderam o mandato por condutas semelhantes, mesmo com acusações menos graves. Durante esse processo eleitoral, a inércia do Procurador-geral da República enfraqueceu a garantia do direito a um recurso efetivo pela violação de direitos individuais.

Aumento de gastos públicos e uso de recursos públicos durante a campanha

As práticas recomendadas internacionais e as bases do compromisso estatal, conforme previstas no Direito Público Internacional, proíbem o uso abusivo de recursos públicos em prol de um candidato ou partido.⁵⁶ A legislação do país deve limitar claramente o envolvimento de funcionários públicos em campanhas eleitorais,⁵⁷ especificar procedimentos de combate e penalidades por atos de corrupção e,⁵⁸ caso haja financiamento público de campanhas, indicar qual é o objetivo desse financiamento e um método justo de distribuição das verbas.⁵⁹

⁵⁵ ONU, PIDCP, Art. 2; UA, TADHP, Art. 7; OEA, CADH, Art. 25; CdE, TEDH, Art. 13

⁵⁶ CdE (Comissão de Veneza), Code of Good Practice in the Field of Political Parties (Código de boas práticas no campo dos partidos políticos), par. 41

⁵⁷ OSCE (ODIHR), Election Observation Handbook (Manual de observação de eleições) (Ed. 6), p. 60

⁵⁸ ONU, CNUCC, Art. 18(2); UA, Convention on Corruption (Convenção Anticorrupção da UA), Art. 7

⁵⁹ CdE (Comitê de Ministros), Recomendação (2003)4, Art. 1; CdE, Congress of Local and Regional Authorities (Congresso dos poderes locais e regionais do Conselho da Europa), Resolução 105 (2000), par. 13

A legislação brasileira limita os gastos públicos antes das eleições; essa limitação inclui aumentos salariais e outros pagamentos destinados a funcionários públicos, novos programas e outras ações similares. Essas medidas têm o objetivo de prevenir ações abusivas que possam favorecer candidatos em exercício no cargo ou pessoas relacionadas a eles.

A missão do The Carter Center conversou com várias partes interessadas que tinham conhecimento dos problemas envolvendo gastos públicos e consideravam que o processo eleitoral brasileiro de 2022 havia sido marcado pelo amplo uso de recursos públicos com fins partidários. Um exemplo óbvio foi o uso de símbolos nacionais, como a bandeira do Brasil, como símbolos de campanha do presidente Bolsonaro.

Além disso, diversos interlocutores apontaram vários outros mecanismos que o governo brasileiro e algumas instituições públicas do país usaram para driblar as disposições legais que limitam os gastos públicos durante o período eleitoral. Um importante exemplo é o chamado “orçamento secreto”, um novo método de alocação de recursos públicos para a *Câmara dos Deputados*, adotado em 2021. Esse método, que distribui verbas para os deputados com menos transparência e especificidade sobre o destino delas, foi supostamente usado pelo governo e pela sua base aliada no Legislativo para aprovar a transferência de verbas para os municípios, em troca do apoio deles aos candidatos aos cargos nacionais.⁶⁰ Outro exemplo foi o decreto de 2022 declarando estado de emergência, devido ao aumento nos preços dos combustíveis. Esse decreto permitiu ao governo ultrapassar os limites de gastos públicos durante o período eleitoral. Um terceiro exemplo foi o “Auxílio Brasil”,⁶¹ programa lançado em 2022 durante a etapa final da campanha. O Auxílio Brasil concedia auxílio financeiro a famílias de baixa renda e substituiu o “Bolsa Família”, programa de transferência de renda que tinha quase duas décadas de existência. As pessoas pobres e mais vulneráveis recebiam cartões de débito para sacar o benefício. O logotipo e o design gráfico dos cartões do “Auxílio Brasil” eram idênticos ao design e aos símbolos da campanha de Bolsonaro que, conforme mencionamos acima, utilizava as cores e os símbolos nacionais. Os cartões foram distribuídos para pelo menos 6 milhões de pessoas.⁶² A vinculação do design dos cartões à campanha de Bolsonaro foi amplamente noticiada na mídia.⁶³

Embora essas medidas claramente levantassem questionamentos sobre o uso indevido de recursos públicos, a legislação que as autorizava foi aprovada pela maioria dos partidos políticos. Os interlocutores brasileiros explicaram à missão do The Carter Center que isso se deve ao fato de que os partidos políticos pagariam um alto custo político se se recusassem a apoiar a distribuição de auxílio financeiro aos mais vulneráveis. Conforme informamos acima, o Procurador-geral da República não questionou essas medidas, nem foi instaurada qualquer ação judicial contra elas, ainda que aparentemente elas sejam proibidas pelo quadro legal brasileiro.

Um caso particularmente marcante de uso indevido de recursos públicos refere-se à regulamentação aprovada pelo *Instituto Nacional do Seguro Social* (INSS) com relação à “prova de vida” exigida para pensionistas idosos e aposentados que recebem benefícios sociais. Em 2022, pela primeira vez, a prova de vida pôde ser feita pelo voto (além de outras formas). A campanha de Bolsonaro publicou um vídeo que destacava a nova forma de qualificação para recebimento do benefício social, usando expressões como “Agora é lei”, “Apenas o seu voto já é suficiente para garantir os benefícios do INSS” e “Pelo bem do Brasil, vote 22!”.⁶⁴ Várias partes interessadas interpretaram essas mensagens como uma associação direta entre votar 22 (o número de Bolsonaro nas urnas) e receber os benefícios sociais.

A campanha da candidata Simone Tebet solicitou que o TSE ordenasse a retirada do vídeo das redes sociais.⁶⁵ O PT também pediu a remoção do vídeo. O TSE acabou ordenando a remoção do vídeo, mas apenas após o primeiro turno da eleição. O TSE decidiu que o material poderia ser enganoso, pois o texto e o vídeo poderiam levar os eleitores a acreditar que precisavam votar 22 para fazer a “prova de vida”. De fato, os dados referentes à participação dos eleitores no primeiro turno da eleição de 2022 mostraram que, embora a abstenção tenha aumentado na maioria das faixas etárias, ela caiu no grupo de 50 a 98 anos.⁶⁶

⁶⁰ Saiba mais em: <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/27/bolsonaros-campaign-relies-on-secret-budget-payoffs-to-win-brazils-election>

⁶¹ Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>

⁶² Bolsonaro usa estética de campanha no cartão do auxílio e amplia entrega. Fonte: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/08/27/chegou-dinheiro-bolsonaro-envia-milhoes-de-cartoes-de-debito-na-campanha.htm>

⁶³ Veja exemplos aqui: <https://jornalistaslivres.org/bolsonaro-faz-campanha-eleitoral-no-cartao-do-auxilio-brasil/>
E aqui: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/08/27/chegou-dinheiro-bolsonaro-envia-milhoes-de-cartoes-de-debito-na-campanha.htm>

⁶⁴ Fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ministra-do-tse-manda-remover-desinformacao-sobre-prova-de-vida-do-inss/>

⁶⁵ Fonte: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/23/tebet-aciona-tse-contra-propaganda-de-bolsonaro-que-associa-recebimento-de-beneficio-a-voto-no-presidente.ghtml>

⁶⁶ Fonte: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/11/portaria-leva-quase-1-milhao-de-idosos-a-mais-as-urnas.ghtml>

Em suma, houve diversas situações em que o uso de recursos públicos durante a campanha eleitoral presidencial de 2022 contrariava as normas internacionais. Embora seja comum em democracias de todo o mundo que candidatos em exercício se beneficiem do fácil acesso ao maquinário público, os casos que ocorreram durante a eleição de 2022 no Brasil parecem constituir um abuso de recursos públicos que ultrapassa o que normalmente ocorre em um processo eleitoral.

Acesso universal ao voto: o debate sobre transporte público

As normas internacionais de eleições democráticas determinam que as eleições devem se basear em e promover o voto universal para o grupo de eleitores mais abrangente possível.⁶⁷ Para tanto, é fundamental o direito de ir e vir livremente no território⁶⁸, até mesmo para que os eleitores possam chegar às urnas. Dependendo do contexto local, isso engloba a capacidade de trafegar sem obstáculos ou coerções de qualquer tipo, incluindo violência física e emocional.⁶⁹ Um direito relacionado é o direito à segurança pessoal, e as forças de segurança podem ter um importante papel na garantia de que os cidadãos possam desfrutar desse direito.⁷⁰

No Brasil, ainda existem obstáculos significativos que impedem o acesso universal ao direito ao voto, especialmente para os mais vulneráveis economicamente. O debate a respeito da gratuidade do transporte público no dia da eleição demonstra alguns dos desafios que impedem o acesso dos mais pobres e vulneráveis às sessões eleitorais. A questão ganhou destaque em 29 de outubro, um dia antes do segundo turno das eleições, quando o comandante da *Polícia Rodoviária Federal* (PRF) anunciou uma grande operação no dia das eleições (com 500.000 policiais) com a finalidade de verificar documentos de veículos e outras irregularidades de trânsito. Percebendo o possível impacto dessa operação por impedir o acesso às urnas, o presidente do TSE proibiu ações da PRF que pudessem interferir nas eleições, destacando que a PRF não é uma entidade fiscalizadora das eleições.⁷¹

Ainda assim, no dia das eleições, diversas operações da PRF pararam ônibus que levavam os eleitores às urnas. De acordo com denúncias da mídia, as ações da PRF estavam ocorrendo principalmente em regiões onde, supostamente, Lula teria mais votos, especialmente no Nordeste do Brasil. Em resposta a essas ocorrências, o presidente do TSE ordenou que o diretor da PRF interrompesse imediatamente os bloqueios em rodovias, sob ameaça de multa ou prisão, caso descumprisse a ordem. No entanto, a decisão do TSE só foi anunciada por volta de 15h30, apenas uma hora e meia antes do fechamento das urnas, às 17h00. Várias partes interessadas pediram uma extensão do horário de votação, mas o presidente do TSE rejeitou o pedido e explicou sua decisão em uma entrevista coletiva.⁷²

Não ficou claro em que medida os bloqueios da PRF afetaram os resultados das eleições. As ações da PRF parecem ter sido destinadas geograficamente a áreas que provavelmente favoreceriam Lula, e o diretor da PRF apoiava publicamente Bolsonaro.⁷³ O possível impacto dos bloqueios rodoviários era especialmente relevante, uma vez que a margem de votos entre os dois candidatos era muito pequena. Os bloqueios da PRF também ilustram os fortes vínculos entre as forças de segurança e Bolsonaro, e como ele as utilizou para influenciar o processo eleitoral.

A missão do The Carter Center recomenda que, a fim de que o Brasil cumpra as normas internacionais relacionadas ao sufrágio universal e à liberdade de movimento, de agora em diante, os brasileiros passem a debater questões relacionadas ao acesso às urnas e ao sufrágio universal. Possíveis medidas incluem oferecer transporte público gratuito até as sessões eleitorais no dia da eleição e/ou garantir que as sessões eleitorais existam em quantidades e localizações adequadas, especialmente em comunidades vulneráveis que carecem de recursos. Em resumo, é fundamental que o país cumpra a obrigação de proteger o direito ao voto, com base no princípio do sufrágio universal.

⁶⁷ ONU, PIDCP, Art. 25(b); UA, CADEG, Art. 4(2); OEA, CADH, Art. 23(1)(b); CEI, Convention on Human Rights (Convenção sobre Direitos Humanos), Art. 29(b)

⁶⁸ ONU, PIDCP, Art. 12(1); UA, TADHP, Art. 12(1); OEA, CADH, Art. 22(1); LEA, Arab Charter (Carta Árabe), Art. 26(1); UE, Charter of Fundamental Rights (Carta dos Direitos Fundamentais), Art. 45(1); CEI, Convention on Human Rights (Convenção sobre Direitos Humanos), Art. 22(1)

⁶⁹ ONU. (CCPR), Comentário geral 25, par. 11

⁷⁰ ONU, Human Rights and Elections (Direitos humanos e eleições), par. 94 a 97

⁷¹ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-proibe-prf-de-realizar-operacoes-direcionadas-ao-transporte-publico-de-eleitores> TSE proíbe PRF de realizar operações direcionadas ao transporte público de eleitores. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-proibe-prf-de-realizar-operacoes-direcionadas-ao-transporte-publico-de-eleitores>

⁷² Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/moraes-garante-que-quem-estiver-na-fila-apos-17h-votara-normalmente>

⁷³ Fonte: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/30/diretor-geral-da-prf-posta-em-rede-social-pedido-de-voto-em-bolsonaro-e-depois-apaga.ghtml>

Voto obrigatório e voto antecipado

Os tratados internacionais determinam que as eleições sejam realizadas por sufrágio universal. As bases interpretativas indicam que quaisquer limitações impostas ao sufrágio universal no contexto do registro de eleitores precisam ser baseadas em critérios objetivos e razoáveis. Esses critérios incluem local de residência, cidadania, possível condenação criminal e exigência de idade mínima. Nos locais em que a elegibilidade ao voto é determinada pelo cadastro de eleitores, os princípios do sufrágio universal requerem a promoção da participação ampla. A participação de eleitores elegíveis no processo de cadastro não deve ser inibida, e devem ser removidas barreiras técnicas desnecessárias à participação de eleitores elegíveis qualificados, incluindo prazos excessivamente curtos. Além disso, o cadastro de eleitores deve ser gratuito. As bases da prática estatal indicam que o Estado pode facilitar a votação de diversas formas, incluindo o voto à distância e o voto antecipado.

No Brasil, o voto é obrigatório. Eleitores que não votam nem justificam sua ausência em três eleições seguidas têm o título de eleitor cancelado e precisam se cadastrar novamente. O Código Eleitoral inclui uma série de penalidades para eleitores que não votam nem justificam sua ausência. Embora o cancelamento do título de eleitor pareça contrariar a garantia do direito universal ao voto, esta é uma prática comum de “manutenção da lista de eleitores” na administração eleitoral. O intuito é assegurar que diversos grupos de não votantes (pessoas falecidas, que mudaram de cidade etc.) sejam removidos das listas de eleitores. Todavia, em um país como o Brasil, onde obstáculos significativos (áreas remotas, comunidades carentes, dentre outros) podem impedir o acesso ao voto e a outros serviços públicos, o cancelamento do título eleitoral dos eleitores pode representar dificuldades significativas para os grupos vulneráveis.

O Brasil não tem disposições legais que permitam o voto antecipado. A inexistência do voto antecipado, bem como a falta de redes de transporte público gratuito, podem prejudicar a votação e a acessibilidade. Os eleitores que não estão em sua cidade habitual de votação no dia das eleições podem solicitar a transferência do título de eleitor para outra cidade, mas não têm a opção de voto antecipado. Em um país onde o voto é obrigatório, a disponibilização de dias extras para que os eleitores exerçam seu direito poderia aumentar os níveis de participação, uma vez que isso ajudaria a contornar vários impedimentos do direito ao voto.

O Brasil deve avaliar a implementação de medidas para dar fim ao cancelamento do título de eleitor após três abstenções sequenciais, uma vez que as penalidades previstas no Código Eleitoral já são suficientes. O Brasil também deve avaliar opções de implantação do voto antecipado ou pelo menos testar essa implantação.

Eleições e inclusão

Os tratados internacionais e regionais determinam que as mulheres devem ter os mesmos direitos civis e políticos dos homens,⁷⁴ e que grupos marginalizados que tradicionalmente enfrentam obstáculos ou sofrem discriminação devem receber medidas especiais temporárias que visem promover a igualdade de direitos civis e políticos.⁷⁵

A missão de especialistas do The Carter Center observou que o TSE criou uma unidade consultiva especial de inclusão e diversidade cujo propósito é combater múltiplas formas de discriminação, incluindo a discriminação baseada em origem étnica e racial, por exemplo, indígenas, afrodescendentes e a população *quilombola*. Além disso, a unidade concentrava seu trabalho em mulheres, pessoas LGBTQI+ e pessoas portadoras de deficiências. No entanto, é importante destacar que nem todos os TREs têm unidades desse tipo. O TSE também está adotando novas tecnologias para promover a inclusão. Por exemplo, o TSE permite que candidatos transgêneros alterem seu gênero no cadastro eleitoral.

Embora essas medidas do TSE sejam louváveis, ainda existem desafios que precisam ser enfrentados. Por exemplo, a população em situação de rua têm dificuldade de acesso ao voto. Os direitos políticos de indígenas e afrodescendentes também merecem grande atenção. Por exemplo, os formulários e dados de cadastro eleitoral não capturam informações referentes a etnia e idioma. Além disso, embora o TSE tenha começado a atualizar todo o cadastro eleitoral com biometria dos eleitores em 2008, na época das eleições de 2022, o índice do eleitorado com biometria cadastrada ainda estava em 80%. Além disso, não havia um mapeamento para a coleta de biometria em comunidades indígenas específicas, o que impede o desenvolvimento de um plano de ação abrangente, que inclua campanhas de educação cívica ou materiais elaborados nos idiomas dos indígenas.

A missão de especialistas do The Carter Center observou problemas transversais de desequilíbrio de gêneros, incluindo a subrepresentação de mulheres em diversas áreas do processo eleitoral, em cargos eletivos, candidaturas, entre os membros do TSE e dos TREs e nos cargos de liderança com os quais a missão conversou. Isso leva à conclusão de que o Brasil ainda não cumpre as

⁷⁴ ONU, PIDCP, Art. 3; UA, TADHP, Art. 2(1)(a); UA, African Youth Charter (Carta Africana da Juventude), Art. 23(1)b; UA, Protocol to the AfCHPR on the Rights of Women (Protocolo do TADHP sobre os direitos das mulheres), Art. 8; CdE, TEDH, Art. 23; UE, Charter of Fundamental Rights (Carta dos Direitos Fundamentais), Art. 23; CEI, Convention on Human Rights (Convenção sobre Direitos Humanos), Art. 20(1)

⁷⁵ ONU, CIEDR, Art. 1

normas internacionais relativas ao equilíbrio de gêneros e à participação de minorias. Esse desequilíbrio também é evidente na composição do TSE; dentre os sete membros, há somente uma mulher. O desequilíbrio de gêneros é um problema mais abrangente que inclui diversos eventos eleitorais e eventos públicos de campanha, nos quais os participantes eram, na maioria, homens de meia-idade. A missão também observou a presença de mulheres principalmente em cargos de nível médio no TSE e nos TREs. Também foi observada a ausência de pessoas não brancas em tais eventos e reuniões.

O The Carter Center recomenda que os tribunais divulguem práticas recomendadas para o trabalho com indígenas, afrodescendentes, *quilombolas*, *ribeirinhos* e grupos vulneráveis em geral. Além disso, o TCC recomenda que o TSE considere elaborar disposições normativas que orientem as ações dos TREs destinadas a aumentar a participação e a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Tecnologia eleitoral

O TSE criou um abrangente sistema de votação eletrônica no Brasil, e sua implantação eliminou problemas de fraudes nas cédulas em papel, que eram frequentes no passado. A votação eletrônica também ajudou a incluir no processo de votação grupos desfavorecidos, como analfabetos e pessoas com deficiências. Como resultado desses êxitos, o TSE desfruta de prestígio e confiança na sociedade brasileira.

O TSE mantém a total propriedade do sistema e o administra por meio de uma infraestrutura dotada de uma equipe altamente especializada. O TSE optou por um sistema de votação eletrônica com registro direto (DRE, sigla em inglês) puro, sem um comprovante de votação verificado pelo eleitor (VVPAT, sigla em inglês). Embora nas últimas duas décadas, órgãos eleitorais em todo o mundo tenham gradualmente deixado de usar sistemas DRE puro, o TSE tem resistido com sucesso a diversas iniciativas parlamentares que tentam introduzir o uso de comprovante de votação impresso no sistema. A escolha do TSE de utilizar um sistema eletrônico com registro direto faz com que a integridade dos resultados das eleições dependa inteiramente da integridade do software do sistema, uma vez que não há um registro em papel independente do software que sirva de comprovação, caso essa integridade seja questionada.

O sistema eletrônico de votação brasileiro

O TSE é pioneiro em usar a tecnologia da informação no processo eleitoral. A contagem central computadorizada foi introduzida em 1994. Dois anos depois, em 1996, a votação eletrônica via DRE⁷⁶ foi lançada para 30% do eleitorado. Nas eleições seguintes, o sistema rapidamente se expandiu e passou a abranger toda a população. Desde o ano 2000, todos os brasileiros que votam no país usam as urnas eletrônicas. Em 2006, teve início o processo de migrar os votos de brasileiros que estão fora do país para as urnas eletrônicas com registro direto (DRE). Atualmente, praticamente todos os votos das eleições brasileiras são recebidos pelo sistema eletrônico de votação.⁷⁷

Os esforços de automação também incluem a identificação de eleitores. Em 2008, foi iniciado um processo de transição para o uso de biometria⁷⁸, com um projeto-piloto para 40.000 eleitores. Desde então, o programa vem sendo continuamente expandido. Nas eleições de 2022, 75% de todos os eleitores se identificaram em suas sessões eleitorais usando a biometria.

Diversas versões da urna eletrônica estão em uso simultaneamente,⁷⁹ mas todas elas compartilham o mesmo design de dois módulos. Um microterminal operado pelo mesário identifica o eleitor⁸⁰; esse microterminal é conectado via cabo à urna principal, que é instalada na cabine de votação e coberta por um painel, a fim de manter a privacidade do voto. Depois de confirmar a identidade do eleitor no microterminal, o mesário autoriza a votação na urna eletrônica. Na urna, o eleitor vê os cargos que estão

⁷⁶ Sistema de votação eletrônica com registro direto

⁷⁷ A única exceção são as sessões eleitorais fora do Brasil que têm menos de 100 eleitores, que ainda usam cédulas em papel.

⁷⁸ Com duas impressões digitais, polegar e indicador. Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Marco/biometria-identificacao-do-eleitor-pelas-digitais-garante-mais-seguranca-as-eleicoes>

⁷⁹ Nas eleições de 2022, foram utilizadas as seguintes versões de urnas: 2009, 2010, 2011, 2013, 2015 e 2020. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/conheca-os-seis-modelos-de-urnas-eletronicas-das-eleicoes-2022>

⁸⁰ Usando a verificação do documento e biometria (impressões digitais do indicador e do polegar)

sendo disputados, em ordem, e digita o código numérico do candidato escolhido para cada cargo. Assim que o eleitor digita o número, são exibidas a foto e a descrição do candidato. Se estiverem corretas, o eleitor confirma o voto e segue para o próximo cargo. Caso haja algum erro, o eleitor pode corrigir o número digitado. Após a confirmação da escolha para o último cargo, a urna exibe a mensagem “FIM”, e o processo é concluído.

Motivos para introdução da votação eletrônica

O TSE alega que o principal motivo para a adoção do sistema eletrônico de votação no Brasil foi a necessidade de implantar medidas de segurança para prevenir fraudes.⁸¹ As fraudes eram preocupações e problemas constantes no antigo sistema baseado em papel, que esteve em vigor até meados dos anos 90.⁸² Embora as fraudes tenham sido frequentes por muitos anos, um caso de fraude especialmente significativo foi descoberto no Rio de Janeiro durante as eleições presidenciais de 1994 e motivou o fim das cédulas de papel. As novas urnas eletrônicas eliminaram o papel do processo de contagem e totalização; conseqüentemente, muitos dos esquemas “convencionais” de fraude também foram eliminados. Após a adoção da votação eletrônica, os incidentes de fraudes diminuíram significativamente. A votação eletrônica também facilitou a participação dos eleitores.

Como no Brasil não existem listas partidárias, as eleições para deputados federais e estaduais podem ter centenas ou até milhares de candidatos, o que impossibilita a impressão do nome de todos eles em uma cédula. No antigo sistema em papel, apenas os nomes dos candidatos a presidente, governador e senador eram impressos nas cédulas. Os eleitores escolhiam seus candidatos marcando uma caixa de seleção. Para escolher um deputado, os eleitores tinham de escrever o nome do seu candidato na cédula, usando uma caneta. A contagem dessas cédulas geralmente levava semanas para terminar, o que tornava o processo politicamente tenso e vulnerável a manipulações. Além disso, a exigência de escrever o nome de vários candidatos era uma desvantagem para eleitores analfabetos, o que levava à abstenção por constrangimento, votos em branco ou cédulas preenchidas erroneamente e invalidadas.

A adoção das urnas eletrônicas no Brasil mudou tudo isso. Agora, cada partido político e candidato recebe um número exclusivo, que é amplamente divulgado durante as campanhas. Isso permite que o design da urna eletrônica seja especialmente simples, pois é necessário apenas um teclado numérico. O eleitor digita o número do candidato, a urna exibe a foto e as informações dele, e o eleitor confirma (ou corrige) sua escolha. Não é necessário ser alfabetizado para votar, e as urnas também são acessíveis para deficientes visuais e auditivos. A introdução das urnas eletrônicas ajudou significativamente a aumentar a inclusão de grupos de eleitores desfavorecidos.

Em resumo, o êxito do sistema na redução de fraudes e no aumento da inclusão resultou em sua ampla aprovação e trouxe um alto nível de confiança na competência do TSE.

O TSE tem a total propriedade do sistema

Na ausência de tratados internacionais que claramente estabeleçam limites aceitáveis e requisitos para a regulamentação e o design de um sistema eletrônico de votação, a comunidade eleitoral internacional conta com um conjunto de práticas recomendadas internacionais baseadas em anos de experiência técnica e administrativa no assunto, que trazem uma orientação substancial para o uso desses sistemas. Uma das principais sugestões é que o órgão de gestão eleitoral tenha o total controle do funcionamento, do desempenho e da integridade⁸³ do sistema ao longo de todo o ciclo eleitoral.⁸⁴

Em todo o mundo, diversas autoridades eleitorais optaram por comprar sistemas eletrônicos de fornecedores comerciais. Embora isso possibilite uma solução de aquisição rápida e fácil, pode levar à dependência de um fornecedor. Isso também traz problemas quando as partes interessadas no setor político desejam inspecionar e auditar o sistema. Como os fornecedores têm como prioridade proteger seus segredos comerciais e sua propriedade intelectual, costumam resistir à divulgação do código-fonte do sistema para fins de inspeção. Por isso, os países que adotam a votação eletrônica e desenvolvem seus próprios sistemas

⁸¹ Conselho da Europa: Handbook for Observers (Manual para Observadores), seção 2.5

⁸² Organização das Nações Unidas, Human Rights and Elections (Direitos humanos e eleições): A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections (Manual sobre os Aspectos Jurídicos, Técnicos e de Direitos Humanos das Eleições), 1994, par. 110.

⁸³ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (V) par. 29.

⁸⁴ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (VII) par. 40, 41.

conseguem cumprir mais facilmente os principais requisitos técnicos que são considerados práticas recomendadas internacionais.⁸⁵

No Brasil, o TSE iniciou seu sistema eletrônico de votação com o suporte de fornecedores, mas em 2006 decidiu assumir a propriedade total do sistema e realizar internamente todo o desenvolvimento do software. A transição para componentes de software de código aberto (Linux) foi iniciada e concluída em 2008. O hardware da urna eletrônica é fabricado por fornecedores terceirizados de acordo com os projetos elaborados pelo TSE. O controle do hardware e do software permitiu que o TSE atuasse com grande flexibilidade e independência e definisse todos os aspectos de suas auditorias e inspeções para as partes interessadas, sem a interferência de fornecedores.

Opções de design do sistema e a batalha pelo comprovante em papel

As práticas recomendadas com relação à auditoria dos sistemas eletrônicos de votação indicam que o eleitor deve ter a possibilidade de confirmar que seu voto foi efetivado e devidamente contabilizado, e que essa verificação deve ser independente do sistema eletrônico em si.⁸⁶ Elas também determinam que qualquer observador deve poder assistir à contagem dos votos.⁸⁷ Portanto, para atender essas determinações, a maioria dos observadores e atuantes nas eleições concorda que os sistemas eletrônicos de votação com registro direto (DREs) devem oferecer um segundo meio de armazenamento do voto, como o comprovante de votação verificado pelo eleitor (VVPAT).⁸⁸

Uma vez que um dos principais objetivos da introdução das urnas eletrônicas no Brasil era eliminar a fraude nas cédulas em papel, é compreensível o fato de o TSE demonstrar pouco interesse em voltar a utilizar papel em seus processos. Apesar dessa resistência e da ampla confiança que a sociedade tem no TSE, desde o lançamento das urnas eletrônicas, houve diversas iniciativas de incluir comprovantes de votação em papel nos sistemas DRE.

De fato, em 2002, o Congresso aprovou uma lei que exige que o TSE utilize um sistema VVPAT⁸⁹ e começou a testar esse sistema no mesmo ano, nas eleições presidenciais de 2002 – o que resultou em um prazo de implementação muito curto.⁹⁰ O TSE considerou as impressoras uma falha e alegou que “elas não acrescentavam nada em termos de segurança ou transparência”, e que ainda causaram diversos problemas. Alguns dos principais problemas foram: falhas mecânicas que causavam trocas de máquinas e votação alternativa em cédulas de papel; os eleitores precisaram de ajuda devido ao atolamento de papel nas impressoras, o que violava o sigilo do voto; aumento do problema de insuficiência de espaço para armazenamento nas sessões eleitorais. O TSE também mencionou evidências de que, no estado do Rio de Janeiro, 60% dos eleitores nem olhavam o comprovante antes de confirmar sua seleção e depositá-lo na urna de cédulas, o que tornava o VVPAT “desnecessário”.⁹¹

O TSE pressionou pela remoção da exigência do VVPAT e conseguiu, em 2003. O Congresso aprovou uma nova lei que revogava a exigência do comprovante em papel e o substituía pelo Registro Digital do Voto (RDV), gerado pela urna eletrônica. No entanto, uma vez que o registro digital criado pela própria urna não é independente do software, ele não pode substituir o VVPAT para fins de auditoria, conforme determina a prática recomendada internacional. Apesar disso, a oposição do TSE ao uso de papel no processo eleitoral prevalece até hoje. Em 2009, o Congresso fez uma nova tentativa de aprovar por lei mudanças no design da urna eletrônica⁹² e de introduzir o VVPAT até 2014. O TSE recorreu no Supremo Tribunal Federal, que considerou o pedido do Congresso inconstitucional.

⁸⁵ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica

⁸⁶ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (III) par. 17.

⁸⁷ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (V) par. 30.

⁸⁸ Conselho da Europa, Guidelines on Transparency of e-enabled elections (Diretrizes sobre transparência em eleições eletrônicas), 2011, Art. 13; The Carter Center, Handbook on Observing Electronic Voting (Manual de observação de votações eletrônicas), 2012.

⁸⁹ Comprovante de votação verificado pelo eleitor: o eleitor deve poder verificar visualmente se o comprovante representa seus votos, antes de depositá-lo em uma urna de cédulas.

⁹⁰ Houve pouco tempo para treinar os mesários adequadamente, o que causou confusão e dúvidas sobre o procedimento.

⁹¹ Consulte https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-relatorio-resultado-eleicoes-2002/@@download/file/TSE-relatorio-resultado-elei%C3%A7%C3%B5es-2002.pdf pages 20-22

⁹² Eliminação da conexão por cabo entre o terminal de identificação do eleitor e a urna eletrônica, a fim de garantir o sigilo do voto

Recentemente, em 2019, foi apresentada outra proposta de comprovante em papel, mas ela foi rejeitada pelo Congresso em 2021.⁹³

Foco nas auditorias do sistema

As práticas recomendadas internacionais enfatizam a necessidade de, antes das eleições, submeter o sistema de votação a um conjunto completo de testes e experimentos transparentes e observáveis.⁹⁴ Esses testes são acompanhados por uma série de procedimentos frequentes de atualizações e correções do software que é utilizado nas eleições eletrônicas, visando a transparência e a integridade do sistema.⁹⁵ No caso do TSE, com a indisponibilidade de um sistema VVPAT, o que impossibilita uma recontagem de votos independente das urnas eletrônicas, a integridade do voto depende integralmente da integridade da própria urna eletrônica. Isso aumenta a importância e a necessidade dos testes para garantir o funcionamento correto do sistema. Caso a máquina registre a escolha do eleitor incorretamente – seja por erro, mau funcionamento ou manipulação – não será possível recuperar a intenção original do eleitor. A situação só seria resolvida com a repetição das eleições nas sessões eleitorais onde estavam as urnas afetadas, possivelmente por meio do voto em papel.



Demonstração de hardware nas instalações do TSE. O TSE tem a propriedade completa do hardware e do software.

Conseqüentemente, é fundamental proteger o sistema tanto de erros críticos de software quanto de manipulação maliciosa. Ambos devem ser detectados e corrigidos antes do uso do software no dia das eleições. Isso atribui um grande peso à qualidade do processo de desenvolvimento do software dentro do TSE, que tem o dever de produzir um sistema que funcione perfeitamente. Nesse sentido, o TSE tem o suporte das frequentes auditorias que o *Tribunal de Contas da União* (TCU)⁹⁶ realiza de seus processos

⁹³ Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/792343-camara-rejeita-proposta-que-tornava-obrigatorio-o-voto-impresso/>

⁹⁴ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (VIII) par. 42; Conselho da Europa, Guidelines on Transparency of e-enabled elections (Diretrizes sobre transparência em eleições eletrônicas), 2011, Art. 9.

⁹⁵ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (VIII) par. 43.

⁹⁶ Tribunal de Contas da União.

de desenvolvimento de software. Os resultados dessas auditorias, com as sugestões de melhorias do TCU, são informações disponibilizadas publicamente.

Além disso, o TSE deve ser capaz de proteger a integridade do sistema contra ataques maliciosos e provar efetivamente a segurança dele para as partes interessadas não vinculadas ao TSE. O tribunal tem implantado um abrangente conjunto de testes e procedimentos de auditoria na tentativa de oferecer essa proteção e vem aprimorando-os ao longo dos anos em resposta a críticas e sugestões das partes interessadas. O esquema de auditoria atual investe na participação de diferentes instituições e organizações, o que aumenta a quantidade de partes interessadas autorizadas a participar do processo e visa a transparência no processo de desenvolvimento de software. Os requisitos internacionais dos sistemas eletrônicos de votação estabelecem como um dos seus princípios globais a transparência no processo de tomada de decisões com relação à tecnologia.⁹⁷

Os principais componentes do esquema de auditoria do TSE são:

- Revisão do código-fonte
- Teste público de segurança (TPS)
- Cerimônia de lacração do código-fonte
- Teste de integridade/exercício de voto paralelo no dia da eleição
- Auditoria do boletim de urna durante e após o dia da eleição

Por fim, é importante observar que, uma vez que não há backup dos votos em papel, não existem disposições referentes a auditorias de limitação de risco ou recontagens parciais após o dia da eleição. Além disso, não existem procedimentos claros caso o teste de integridade ou as auditorias do boletim de urna detectem discrepâncias não motivadas por erro do operador. Em entrevistas dadas à missão de especialistas do The Carter Center, os funcionários do TSE e dos TREs demonstraram total confiança nas urnas eletrônicas e no sistema como um todo e afirmaram ser muito improvável que as urnas apresentem qualquer mau funcionamento. Nesse sentido, o TSE vê as auditorias principalmente como medidas de construção de confiança.

Revisão do código-fonte

A transparência do funcionamento e da operação do sistema é considerada uma prática recomendada internacional. Dentre outras medidas, isso inclui disponibilizar toda a documentação relevante para observadores e partes interessadas.⁹⁸ Em sistemas que usam votação eletrônica, os principais mecanismos de segurança incluem disponibilização do código-fonte para auditorias independentes e garantia da auditabilidade do sistema para as principais partes interessadas do setor político e observadores em geral.⁹⁹

No Brasil, o TSE coloca a inspeção e os testes do código-fonte no centro do esquema de auditoria de seu sistema de votação e das urnas eletrônicas. Esse esquema de auditoria inclui uma série de procedimentos que vão da inspeção do código-fonte por especialistas e partes interessadas a testes públicos de invasão e testes de uma amostragem aleatória de urnas, no dia da eleição.

A revisão do código-fonte por pessoas não vinculadas ao TSE foi instaurada após as eleições do ano 2000. Desde a primeira revisão, e em resposta a críticas de que o acesso era excessivamente limitado e impossibilitava uma revisão significativa, o tempo disponibilizado para os avaliadores revisarem o código tem aumentado progressivamente.

Atualmente, os avaliadores têm 12 meses antes das eleições para revisar o código e têm a opção de consultar os programadores do TSE para compreender o código e sua estrutura. Os avaliadores são indicados pelas “entidades fiscalizadoras”, que são compostas principalmente por partidos políticos, pela Ordem dos Advogados do Brasil, pelo Ministério Público, pela polícia, pelas Forças Armadas e pelas universidades públicas.¹⁰⁰ No entanto, o acesso concedido às entidades fiscalizadoras é restrito, pois os

⁹⁷ The Carter Center, Handbook on Observing Electronic Voting (Manual de observação de votações eletrônicas), 2012, p.11; International Covenant on Civil and Political Rights (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos), Art. 25(b); OSCE, Documento de Copenhagen. Second Conference on the Human Dimension of the OSCE (Segunda Conferência sobre a Dimensão Humana da OSCE), par. 8.

⁹⁸ Conselho da Europa, Guidelines on Transparency of e-enabled elections (Diretrizes sobre transparência em eleições eletrônicas), 2011, Art. 7.

⁹⁹ Conselho da Europa, Guidelines on Transparency of e-enabled elections (Diretrizes sobre transparência em eleições eletrônicas), 2011, Art. 12.

¹⁰⁰ A lista completa de entidades é composta por: partidos políticos, federações e associações, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Sociedade Brasileira de Computação, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Forças Armadas, Confederação Nacional da Indústria, outros membros do sistema de indústrias e entidades corporativas pertencentes ao Sistema S2, entidades privadas brasileiras, organizações sem fins lucrativos conhecidas pela defesa da fiscalização e da transparência na gestão pública e certificadas pelo TSE e departamentos de tecnologia da informação de universidades reconhecidas pelo TSE.

avaliadores individuais devem ser aprovados pelo TSE, e os aprovados só podem examinar o código-fonte em uma sala especial protegida na sede do TSE. As ferramentas de software disponibilizadas aos avaliadores limitam-se a pacotes de análise estática e devem ser aprovadas previamente pelo TSE; o código-fonte não pode ser compilado nem executado. São permitidas apenas anotações escritas à mão, e todos os avaliadores devem assinar acordos de confidencialidade que limitam a divulgação de quaisquer conclusões fora do TSE. Reconhecendo que essas regras de auditoria limitam uma revisão efetiva, em 2022 o TSE firmou acordos especiais de cooperação com três universidades. Os acordos permitiam que elas examinassem o código-fonte em suas próprias instalações, conforme os próprios termos e usando as ferramentas de sua escolha (mais detalhes a seguir).

Os auditores devem relatar ao TSE quaisquer problemas antes da cerimônia de lacração do código-fonte, e o TSE é obrigado a responder dentro de 10 dias. Fica a exclusivo critério do TSE modificar ou não o sistema em respostas aos problemas relatados pelos auditores.

Conforme observamos anteriormente, a edição 2021-2022 da revisão do código-fonte foi marcada por uma significativa tensão política devido à participação dos militares. Os partidos políticos iniciaram sua análise do código-fonte tardiamente no processo e, de forma geral, limitaram a implantação pelos auditores a poucos dias. Nem todos os partidos participaram. Embora os representantes de partidos políticos tenham dito à missão de especialistas do The Carter Center que o baixo nível de participação refletia a confiança implícita deles no sistema, também é possível que em parte isso se deva à falta de auditores qualificados.

É importante notar que, para as eleições de 2022, o TSE entrou em contato com universidades públicas e as convidou para “levar o código para casa” e investigá-lo nas próprias instalações, utilizando as ferramentas que desejassem, sem restrições. Participaram do programa três universidades: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade de São Paulo (USP). Tais metodologia e nível de acesso possibilitaram um nível muito maior de transparência do que a revisão na sede do TSE. A UNICAMP e a UFPE avaliaram apenas o software num trabalho pro bono. Já a USP firmou um acordo remunerado especial com o TSE e montou um laboratório de hardware com urnas eletrônicas dentro da universidade, o que possibilitou a análise tanto do software quanto do hardware.

A The Carter Center buscou o feedback de todas as universidades sobre o processo e os resultados das investigações delas. As três universidades elogiaram o nível de acesso concedido pelo TSE e declararam que não haviam encontrado problemas significativos. Uma ressalva feita pelas equipes das universidades foi que, embora o TSE não tenha limitado o nível de acesso delas, a limitação foi a disponibilidade restrita de tempo das equipes, que se concentraram em examinar as partes do código-fonte que consideraram mais importantes. A verificação completa do código-fonte e a garantia de total ausência de códigos maliciosos estavam além do escopo do projeto.

Vale a pena destacar que, além do projeto de auditoria, a USP firmou um convênio com o TSE para participar do Projeto “Eleições do Futuro” – por meio dessa iniciativa, o TSE pretende reunir insights para traçar o futuro roteiro de desenvolvimento do seu sistema de votação. Por exemplo, a equipe está buscando formas de incorporar sistemas criptográficos que forneçam verificabilidade de ponta a ponta. Na ausência de um registro em papel independente do software, esses sistemas poderiam trazer uma verificabilidade adicional que seria útil na reconstrução da confiança após a delicada eleição de 2022. Outro objetivo da colaboração de pesquisa é a publicação do código-fonte inteiro na internet, para avaliação de qualquer pessoa interessada.¹⁰¹ O The Carter Center elogia essa iniciativa.

De forma geral, a missão de especialistas do The Carter Center não soube de nenhum problema detectado no código-fonte e relatado pelos auditores antes da cerimônia de lacração do código. Além disso, o TCC enaltece as iniciativas do TSE em 2022 de incorporar novas modalidades de auditoria e conceder acesso irrestrito para as universidades públicas. No entanto, a revisão de grandes pacotes de código-fonte¹⁰² usando a metodologia proposta ainda representa um importante desafio. Para que as universidades consigam mobilizar equipes suficientemente grandes por períodos maiores e possam conduzir as auditorias da forma mais efetiva possível, o The Carter Center recomenda que elas avaliem a possibilidade de obter financiamento público específico e administrado de forma independente para a realização das auditorias.

Teste público de segurança (TPS) e Teste público de invasão

Outra parte do esquema de auditoria do TSE para o código-fonte é o Teste público de segurança, realizado pela primeira vez em 2009. Num exercício realizado ao longo de vários dias, pesquisadores aprovados pelo TSE avaliam o sistema e seu software e, em

¹⁰¹ Isso só foi possível recentemente, como resposta do TSE a críticas que pediam a completa remoção de chaves criptográficas de todo o código-fonte. Agora, com a remoção das chaves, o compartilhamento ficou muito mais fácil.

¹⁰² O sistema auditado tem cerca de 17 milhões de linhas de código.

seguida, propõem “planos de ataque” a um comitê de avaliação formado por funcionários do TSE e por partes interessadas externas. Nesses planos de ataque, os pesquisadores descrevem como pretendem tentar violar as medidas de segurança em vigor. O comitê aprova ou rejeita esses planos e concede acesso às máquinas para a execução dos planos que foram aprovados.

Os resultados dos ataques são avaliados pelo TSE, que pode ou não modificar o sistema em resposta a esses resultados. Caso uma modificação seja implementada para reforçar a proteção do sistema contra um ataque, ela é apresentada aos pesquisadores para que verifiquem a eficácia da correção em uma segunda rodada de testes, chamada teste de confirmação.

Assim como ocorre na revisão do código-fonte, acordos de confidencialidade limitam o quanto os participantes podem divulgar de suas conclusões fora do TSE. O escopo do exercício do TSE foi gradualmente ampliado ao longo dos anos. Foram incluídos no exercício outros componentes do sistema que inicialmente haviam sido excluídos, como sistemas de cálculo e de identificação biométrica dos eleitores, e um conjunto mais amplo de ferramentas foi autorizado nos testes.

Uma quantidade significativa de vulnerabilidades foi encontrada durante as várias realizações do TPS, dando ao TSE a oportunidade de fortalecer o sistema de votação contra invasores. Um total de 26 pesquisadores participou do TPS em 2021 e apresentou 29 planos de ataque. Cinco deles detectaram problemas de segurança, embora nenhum deles tenha sido considerado crítico. As correções para esses problemas foram apresentadas na rodada de testes de confirmação.

O The Carter Center elogia o TSE por organizar o exercício de TPS, responder às sugestões e críticas das partes interessadas e ampliar continuamente o acesso para as equipes de pesquisadores.

Lacração do código-fonte

Um mês antes das eleições, a missão de especialistas do The Carter Center foi oficialmente convidada pelo TSE para participar da “cerimônia de lacração” do código-fonte, realizada em 2 de setembro. Nesse evento, a versão final do software do sistema eleitoral é “congelada” e, a partir desse momento, não pode mais ser alterada. Na semana anterior à cerimônia, os auditores que haviam inspecionado o código-fonte previamente têm a oportunidade de verificar a versão final do código.¹⁰³

Na cerimônia pública de lacração do código-fonte, a versão final é compilada, e os hashes criptográficos são gerados para o código-fonte e os códigos binários. Mais tarde, esses hashes são publicados e podem ser usados para confirmar que nenhuma modificação ocorreu após a cerimônia. Especificamente, os hashes podem ser verificados pelas partes interessadas durante o “procedimento de inseminação da urna eletrônica”, outro processo público no qual as urnas são configuradas para o dia da eleição e a versão lacrada do software é instalada. Esse procedimento acontece nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), entre o dia da lacração do código-fonte e o dia da eleição.

Durante a observação desse processo e em conversas com a equipe do TRE, a missão de especialistas do The Carter Center teve a impressão de que os partidos e outras partes interessadas raramente aproveitam a oportunidade de verificar os hashes durante a inseminação das urnas. E, nas ocasiões em que essa verificação de fato ocorreu, as partes interessadas utilizaram os hardwares e softwares fornecidos pelo TSE, em vez de usar as próprias ferramentas de verificação. Isso pode ser explicado pela limitada capacidade técnica dentro dos partidos, bem como pela exigência de que os partidos submetam à aprovação do TSE, muito antes do dia da eleição, qualquer software próprio que desejem usar para verificar os hashes.

“Teste de integridade” e exercício de voto paralelo no dia da eleição

Como mencionamos anteriormente, o TSE começou a implementar “testes de integridade” paralelos nas amostragens de urnas eletrônicas, como um exercício separado para complementar as auditorias do código-fonte. Se qualquer código errôneo ou malicioso tiver passado despercebido pelos procedimentos de auditoria anteriores e chegado até as urnas eletrônicas, a finalidade do procedimento de teste de integridade é detectar e expor esse código. As práticas recomendadas internacionais sugerem que as eleições eletrônicas disponibilizem aos eleitores verificações de que seu voto foi corretamente contabilizado e, portanto, devem incentivar pesquisas e projetos-piloto que viabilizem essas verificações distintas e possivelmente complementares.¹⁰⁴

No passado, o TSE conduzia o teste de integridade selecionando aleatoriamente algumas urnas – três a cinco por estado, dependendo do número de zonas eleitorais em cada estado – durante a cerimônia pública nos TREs na véspera das eleições, quando as urnas já estavam instaladas em suas respectivas sessões eleitorais. Cada TRE emprega diferentes métodos para selecionar aleatoriamente as urnas eletrônicas que serão auditadas. Os partidos políticos e algumas entidades públicas também têm

¹⁰³ Uma vez que o código está em constante desenvolvimento durante a janela de revisão de um ano, o material que eles analisaram naquele momento pode ser sido alterado até o momento da utilização final.

¹⁰⁴ Conselho da Europa, Guidelines on Transparency of e-enabled elections (Diretrizes sobre transparência em eleições eletrônicas), 2011, Art. 16.

o direito de selecionar determinadas sessões eleitorais para a auditoria. Anteriormente, o tamanho da amostragem era de duas urnas eletrônicas por estado. No entanto, após o questionamento da metodologia estatística que estabelecia esse número, ele foi aumentado, num primeiro momento para 100 urnas (3 a 5 por estado, dependendo do número de zonas eleitorais no estado). Para o teste de integridade de 2022, o número foi elevado novamente para 641 urnas, com base em uma revisão da metodologia estatística.



Teste de Integridade padrão acontecendo no TRE-GO (Goiânia). Servidores do TRE são gravados votando ao longo do dia em máquinas aleatoriamente sorteadas no dia anterior. O voto é gravado em vídeo e também contabilizado em um computador independente. O teste é público e qualquer um pode observar. Ao final do dia, o boletim de urna e a contagem paralela realizada no computador devem coincidir. Caso não aconteça, os servidores do TRE assistem ao vídeo para descobrir o que deu errado. TREs sempre assumem que erro humano foi a causa discordância.

As urnas eletrônicas selecionadas para os testes são coletadas no sábado antes das eleições e substituídas por outras urnas nas sessões eleitorais; são nessas urnas substitutas que as pessoas efetivamente depositarão eletronicamente seu voto. As urnas selecionadas são levadas aos TREs, onde os votos são inseridos em uma cerimônia pública realizada no dia da eleição, durante o horário de votação normal. Os testes são filmados e observados por pessoas não vinculadas ao TRE e por uma empresa de auditoria contratada pelo TRE. Se a contagem conhecida corresponder à contagem relatada pelas urnas, as urnas são consideradas aprovadas no teste.

Projeto-piloto do teste de integridade com biometria

Em resposta às críticas de que o procedimento era vulnerável a mecanismos de “dispositivos manipuladores”, em 2022, uma subamostragem das urnas não foi trazida aos TREs; em vez disso, essas urnas foram submetidas a testes paralelos no local das sessões eleitorais onde elas seriam usadas. Isso possibilitou o uso da biometria de eleitores reais durante a votação paralela. O restante das urnas foi testado normalmente nas sedes dos TREs, sem a biometria dos eleitores. Os eleitores foram convidados a “oferecer voluntariamente sua impressão digital” para operar as máquinas testadas, e podiam aceitar ou recusar esse pedido. O projeto-piloto do teste de integridade com biometria foi implementado em 19 capitais de estado e em Brasília, no Distrito Federal. Foi testado nessa metodologia um total de 58 urnas eletrônicas (8,74% da amostragem de 641 urnas).¹⁰⁵

¹⁰⁵ Moraes: A integridade das urnas teve “100% de aprovação”. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/10/06/moraes-projeto-piloto-do-teste-de-integridade-das-urnas-teve-100-de-aprovacao.htm>

Como informamos acima, os membros da missão de especialistas do The Carter Center visitaram alguns locais para observar o teste de integridade. Foram observados tanto os testes de integridade tradicionais nos TREs quanto a modalidade de “teste-piloto com biometria”, que usava a biometria de eleitores reais nas sessões eleitorais, durante o primeiro e o segundo turnos de votação.

Os testes tradicionais presenciados pelos especialistas da missão correram tranquilamente, pois os operadores do teste claramente tinham ampla experiência com o procedimento. Foram adotadas medidas para garantir que as condições do teste correspondessem o máximo possível às condições reais de votação. A simulação em cada urna testada levou em conta os índices esperados de comparecimento e abstenção de eleitores, bem como a velocidade e o ritmo de votação. Por exemplo, as equipes que estavam realizando os testes de forma muito acelerada foram orientadas pelos supervisores e desacelerar, a fim de refletir melhor a velocidade normal de uma votação.

Os especialistas da missão do The Carter Center observaram vários casos em que a contagem conhecida não correspondia à exibida pela urna. Nesses casos, invariavelmente presumia-se que havia ocorrido erro humano do operador, e os supervisores recorriam às gravações de áudio e vídeo do teste da urna em questão para identificar o erro. Em todos os casos presenciados pela equipe de especialistas do TCC, o erro humano na inserção de dados foi devidamente detectado, e a urna foi aprovada. Em um dos casos, a detecção do erro humano demorou mais, e os membros da equipe do TCC perguntaram ao auditor qual era o procedimento quando não era possível detectar erro humano, o que implicava que a urna era a responsável pela não correspondência. Ao ser pressionado, ele respondeu “isso nunca acontece”. Ele não conhecia nenhum procedimento específico a ser seguido além de isolar a urna e encaminhá-la ao TRE, e talvez ao TSE, para uma investigação não específica.

O The Carter Center recomenda que procedimentos específicos em caso de falhas no teste de integridade (isto é, quando a falta de correspondência se deve a erro da máquina) sejam enfatizados durante o treinamento da equipe do centro de testes. O teste de integridade não deve simplesmente confirmar a esperada ausência de problemas, mas sim ser uma avaliação aberta do desempenho do sistema.

O TCC também observou testes-piloto com biometria de eleitores reais. O índice de participação foi muito baixo no primeiro turno,¹⁰⁶ pois muitos eleitores convidados a participar se sentiram intimidados pelo excesso de atenção (geralmente, estavam presentes membros da imprensa e várias autoridades) ou não quiseram disponibilizar sua biometria por outros motivos. No segundo turno, a participação foi maior, mas ainda assim ficou significativamente abaixo do que seria esperado para qualquer urna eletrônica utilizada normalmente. Isso novamente traz a questão da heurística do dispositivo manipulador, em que uma urna preparada poderia detectar a alta abstenção e, conseqüentemente, identificar que estava sendo testada.

O The Carter Center recomenda que se avalie a viabilidade de exigir participação obrigatória na metodologia de teste com biometria. Afinal de contas, os cidadãos podem ser convocados a prestar outros serviços no dia da eleição (por exemplo, como mesários), e o próprio voto é obrigatório. Tornar obrigatória a participação no teste de integridade resolveria o problema da abstenção e aumentaria a utilidade do teste.

¹⁰⁶ Esse foi particularmente o caso do teste de integridade com biometria realizado em Curitiba e no Rio de Janeiro. Quanto ao caso de Brasília, o processo foi substancialmente mais eficiente.



Eleitores observam o Teste de Integridade com biometria. Assim como o Teste de Integridade padrão, os votos simulados são gravados em vídeo e contabilizados em paralelo em um computador independente. Ao final do dia, os votos na urna eletrônica e no computador devem coincidir. Nesta versão piloto, eleitores de sessões eleitorais aleatórias foram convidados a usar sua biometria para autorizar o voto simulado, realizado por um servidor do TRE. No Teste de Integridade padrão, o servidor do TRE pula a ativação biométrica da urna eletrônica. A ideia dessa versão piloto é simular a votação em condições mais parecidas com as quais as urnas operam. O teste piloto aconteceu em centros de votação e eleitores puderam assistir o processo.

Auditoria do boletim de urna durante e após o dia da eleição

Segundo as práticas recomendadas internacionais, os observadores devem poder observar a contagem de votos.¹⁰⁷ O órgão de gestão eleitoral é responsável pelos processos de contagem que acontecem em cada nível. Em cada urna eletrônica, os votos são criptografados,¹⁰⁸ e as informações sobre votos e eleitores em cada máquina devem permanecer lacradas até o final da votação e início do processo de contagem.¹⁰⁹ Durante a transmissão dos resultados, a autoridade eleitoral também deve manter a segurança dos dados criptografados.¹¹⁰

No Brasil, as urnas eletrônicas geram um registro de votação com os totais de votos por candidato. Esse registro, o *boletim de urna* (ou BU), é impresso ao final da votação. As cópias dos boletins de urna são entregues aos mesários e observadores dos partidos e divulgadas publicamente na sessão eleitoral. Desde as eleições de 2016, a impressão dos boletins de urna também contém um código QR com os resultados, o que possibilita a leitura digitalizada. Os dados no código QR são assinados criptograficamente. O TSE disponibiliza um aplicativo de smartphone para leitura do código QR e verificação da assinatura, mas qualquer pessoa pode criar um software para fazer o mesmo.

Assim que as sessões eleitorais fecham no dia da eleição, a versão digital do boletim de urna (juntamente com o Registro Digital do Voto e um arquivo de log) é criptografada, assinada e transmitida por rede VPN para o sistema central de contagem de votos no TSE. O TSE publica os arquivos digitais do boletim de urna em seu site para permitir a comparação com os boletins de urna impressos. Desde 2022, a publicação no site acontece em tempo real na noite da eleição.

¹⁰⁷ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (V) par. 30.

¹⁰⁸ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (VIII) par. 44.

¹⁰⁹ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (VIII) par. 45.

¹¹⁰ Conselho da Europa, Recomendação CM/Rec(2017)5 do Comitê de Ministros aos Estados-membros sobre normas de votação eletrônica, (VIII) par. 46.

Qualquer partido interessado pode comparar os boletins de urna impressos às versões digitais publicadas on-line. Isso pode ser feito para sessões eleitorais individuais ou para verificar amostragens maiores de contagens paralelas em todo o país. As Forças Armadas organizaram uma contagem paralela em 2022 e auditaram uma amostragem de 385 boletins de urna. O TCU também fez uma auditoria semelhante, usando uma amostragem maior com 4.161 boletins de urna. Nem as Forças Armadas nem o TCU detectaram discrepâncias durante suas auditorias dos boletins de urna.



Boletim de Urna impresso no Teste de integridade. Os boletins são impressos em todas as urnas eletrônicas, tanto na abertura – para demonstrar que tem zero votos – quanto no encerramento, com os resultados.

Procedimentos da auditoria pós-eleição

Em um marcante contraste com os diversos procedimentos pré-eleições e no dia das eleições descritos acima, o TSE fez muito pouco em termos de procedimentos de auditoria pós-eleições. Como já informamos anteriormente, uma vez que não há comprovante em papel, não é possível realizar auditorias limitadoras de risco ou auditorias parciais de comprovantes em papel, em caso de resultados próximos. Da mesma forma, parece não haver um conjunto específico de regras para examinar as urnas eletrônicas após a eleição, caso os resultados sejam questionados.

Como explicado acima, isso parece refletir a confiança que o TSE deposita no sistema e a visão de que os procedimentos de auditoria servem principalmente para demonstrar que o sistema funciona conforme o esperado. O resultado dessa abordagem é que não há disposições estabelecidas para o caso de o sistema não apresentar o funcionamento esperado. Até onde o The Carter Center tem conhecimento, a única ocasião em que houve tentativa de uma ampla auditoria forense pós-eleições foi em 2014, quando o partido derrotado PSDB pediu uma auditoria. A revisão dos detalhes dessa auditoria fugiria do escopo deste relatório, mas as dificuldades descritas no relatório final¹¹¹ da auditoria, que foi preparado por uma equipe de renomados pesquisadores de segurança de TI da Universidade de São Paulo, são ilustrativas. Sem regras claras e predefinidas sobre o que podia ou não ser feito durante essa auditoria, o processo virou um cabo-de-guerra entre os auditores e o TSE. Ao final, os auditores declararam que não podiam fazer afirmações categóricas sobre a integridade do sistema, e a auditoria acabou não tendo êxito.

O The Carter Center recomenda que o TSE desenvolva e publique, com a consultoria das principais partes interessadas, um conjunto específico de regras e regulamentações para auditorias do sistema pós-eleições, incluindo normas de acesso às urnas eletrônicas e ao software.

¹¹¹ Consulte: <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/arquivos/RelatorioAuditoriaEleicao2014-PSDB.pdf>

Redes sociais

Quadro legal referente à divulgação de conteúdo falso e desinformação no Brasil

De acordo com as normas internacionais para eleições democráticas, a proteção dos direitos humanos deve ser assegurada de forma igualitária. No nível mais geral, as normas de eleições democráticas determinam que o eleitorado tem o direito de receber informações precisas a fim de que possa tomar uma decisão informada¹¹², e que os cidadãos podem expressar livremente opiniões e pontos de vistas,¹¹³ incluindo a demonstração de apoio a qualquer candidato. Ao mesmo tempo, a liberdade de expressão pode ser restrita quando opiniões ou pontos de vista entram em atrito com outros direitos legalmente estabelecidos;¹¹⁴ além disso, a defesa de discursos de ódio pode ser proibida por lei.¹¹⁵ Além disso, os candidatos não podem ser expostos a difamação.¹¹⁶ Assim, a liberdade de opinião na internet e a proteção dos direitos humanos são duas metas em paralelo, e a restrição de qualquer aspecto desses elementos deve ser baseada na lei, proporcional e definida de acordo com as normas democráticas.¹¹⁷

As eleições dependem de informações que circundam o voto, e isso inclui informações on-line. Reconhecendo essa realidade, as principais normas eleitorais estão cada vez mais sendo aplicadas às mídias on-line¹¹⁸ e à internet, uma vez que a liberdade na internet é protegida e o ambiente on-line deve proteger e estar alinhado aos direitos humanos.¹¹⁹

Embora ainda estejam em desenvolvimento, as práticas recomendadas e as fontes de interpretação internacionais trazem algumas orientações com relação às abordagens que os órgãos de gestão eleitoral e outras partes interessadas podem adotar no intuito de combater a produção e disseminação de informações falsas e monitorar o conteúdo das redes sociais durante períodos de eleições. Nos casos em que ações forem adotadas, as autoridades reguladoras ou de monitoramento da mídia devem ser

¹¹² American Convention on Human Rights – Pact of San José (Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José). Artigo 13. Liberdade de pensamento e expressão: 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. https://www.oas.org/dil/access_to_information_American_Convention_on_Human_Rights.pdf

¹¹³ ONU, PIDCP, Art. 19(2); OEA, CADH, Art. 13(1); CdE, TEDH, Art. 10(1); CEI, Convention on Human Rights (Convenção sobre Direitos Humanos), Art. 11(1); UE, Charter of Fundamental Rights (Carta dos Direitos Fundamentais), Art. 11(1)

¹¹⁴ ONU, PIDCP, Art. 5(1); OEA, CADH, Art. 29(a–b)

¹¹⁵ ONU, PIDCP, Art. 20(2); OEA, CADH, Art. 13(5)

¹¹⁶ ONU. International Covenant on Civil and Political Rights (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos). Artigo 17.1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights#article-17>

¹¹⁷ CdE (Comitê de Ministros), Declaração CM(2005)56, par. I.1; CdE (Comitê de Ministros): Recomendação (2016)5, par. 2(4)1; CDHNU, Resolução 38/7, par. 1

¹¹⁸ CdE (Comitê de Ministros), Declaração CM(2005)56, par. I.1; CdE (Comitê de Ministros): Recomendação (2016)5, par. 2(4)1; CDHNU, Resolução 38/7, par. 1

¹¹⁹ CdE (Comitê de Ministros), Declaração CM(2005)56, par. I.1; CdE (Comitê de Ministros): Recomendação (2016)5, par. 2(4)1; CDHNU, Resolução 38/7, par. 1

transparentes, independentes e neutras,¹²⁰ e medidas de combate a qualquer fonte de difamação ou conteúdo falso devem estar permanentemente disponíveis.¹²¹

No entanto, as autoridades eleitorais não são mais os únicos agentes responsáveis pela integridade das informações eleitorais. Atualmente, as plataformas de redes sociais têm grande poder na determinação dos debates que são estabelecidos em seus domínios; assim, os candidatos podem ser significativamente afetados pela ação ou inação dessas plataformas. Por esse motivo, as práticas recomendadas internacionais determinam que as plataformas devem ter políticas e práticas transparentes de gerenciamento de conteúdo¹²², além de permitir o acesso às suas políticas de gerenciamento, distribuição e processamento automatizado de conteúdo,¹²³ que precisam seguir os princípios internacionais de direitos humanos.¹²⁴ Em resumo, assim como em qualquer outra entidade corporativa, as políticas e práticas das plataformas de tecnologia devem abraçar os compromissos com os direitos humanos, incluindo a disponibilização de mecanismos de reclamações eficazes e acessíveis para os usuários.¹²⁵

No Brasil, a divulgação de desinformação e conteúdo falso é proibida pela *Lei das Eleições* de 1997, mas o artigo que regulamenta as campanhas políticas na internet foi acrescentado pela Lei nº 13.488/2017.¹²⁶ A lei concede ao TSE o poder de coibir a divulgação de desinformação e conteúdo falso com as ferramentas tecnológicas mais modernas disponíveis em cada ciclo eleitoral. A lei inclui disposições detalhadas que parecem abranger a ampla gama de atividades políticas realizadas on-line.

O Brasil é o país mais conectado da América Latina e um dos mais conectados do mundo – mais de 165 milhões de pessoas têm acesso à internet (73% da população total). As principais plataformas digitais são amplamente utilizadas pelos cidadãos, que usam principalmente serviços de troca de mensagens (por exemplo, o WhatsApp e o Telegram são utilizados por mais de 80% dos usuários de internet no país). O Facebook, Instagram e X (antigo Twitter) também são amplamente usados pelos usuários brasileiros da internet. Nos últimos anos, as plataformas chinesas de vídeos curtos TikTok e Kwai conquistaram uma sólida posição no mercado, com 75 milhões e 45 milhões de usuários mensais, respectivamente.¹²⁷

Desde 2018, as eleições brasileiras sofreram ondas de desinformação favoráveis ao então candidato e mais tarde presidente, Jair Bolsonaro. Nos últimos anos, o TSE respondeu fortemente e de diversos modos à disseminação de conteúdo falso e desinformação, incluindo a adoção de várias medidas destinadas a fortalecer seu papel de órgão regulador. Além disso, o TSE treinou sua equipe para reconhecer e combater a desinformação eleitoral e definiu procedimentos para avaliar o progresso dessas reformas. Ao adotar essas ações, o TSE tem usado as disposições legais existentes e as aplicado à realidade atual.

Além disso, o Senado e o TSE criaram comissões e programas de *combate à desinformação*, tanto no nível estadual quanto regional. Esses órgãos investigam as redes de produção, distribuição e propaganda de desinformação, bem como os mecanismos que financiam essas redes. O TSE também estabeleceu acordos com as plataformas digitais de redes sociais para garantir a rápida remoção desse tipo de conteúdo. O TSE pode ordenar a remoção de conteúdo de duas formas: pela via judicial, que implica uma remoção imediata; e pela via administrativa, que é mais lenta e só pode prosseguir se o conteúdo violar as políticas internas da plataforma.

Além disso, o TSE fez parcerias com grupos especializados da sociedade civil, incluindo agências de checagem de fatos e o público geral. Um exemplo dessa cooperação foi a criação de canais públicos de denúncias de conteúdo falso e prejudicial.¹²⁸

¹²⁰ UA, Principles on Freedom of Expression (Princípios da Liberdade de Expressão), Art. 7

¹²¹ ONU. (CCPR), Comentário geral 34, par. 42 e 47

¹²² ONU. (ACNUDH), Guiding Principles on Business and Human Rights (Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos), par. II.A.11-13; CdE (Comitê de Ministros), Recomendação (2012)3, par. 7, Recomendação (2016)1, par. 5.1, Recomendação (2018)2, par. 2.2.3; UE (Comissão Europeia), Recommendation on Measures to Effectively Tackle Illegal Content Online (Recomendação sobre medidas destinadas a combater eficazmente os conteúdos ilegais on-line), par. 16

¹²³ ONU. (ACNUDH), Guiding Principles on Business and Human Rights (Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos), par. II.A.11-13; CdE (Comitê de Ministros), Recomendação (2012)3, par. 7, Recomendação (2016)1, par. 5.1, Recomendação (2018)2, par. 2.2.3; UE (Comissão Europeia), Recommendation on Measures to Effectively Tackle Illegal Content Online (Recomendação sobre medidas destinadas a combater eficazmente os conteúdos ilegais on-line), par. 16

¹²⁴ CdE (Comitê de Ministros), Recomendação (2012)3, par. 7, Recomendação (2016)1, par. 5.1, Recomendação (2018)2, par. 2.2.3; UE (Comissão Europeia), Recommendation on Measures to Effectively Tackle Illegal Content Online (Recomendação sobre medidas destinadas a combater eficazmente os conteúdos ilegais on-line), par. 16

¹²⁵ CdE (Comitê de Ministros), Recomendação (2012)3, par. 7, Recomendação (2016)1, par. 5.1, Recomendação (2018)2, par. 2.2.3; UE (Comissão Europeia), Recommendation on Measures to Effectively Tackle Illegal Content Online (Recomendação sobre medidas destinadas a combater eficazmente os conteúdos ilegais on-line), par. 16

¹²⁶ Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, Artigos 57-A a 57-J

¹²⁷ Simon Kemp, 9 de fevereiro de 2022, Digital 2022: Brazil, Datareportal, <https://datareportal.com/reports/digital-2022-brazil>

¹²⁸ Por exemplo: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/sistema-de-alerta>

As eleições de 2022 foram inundadas por uma avalanche de desinformação, e o TSE considerava que faltava cooperação por parte de algumas plataformas de redes sociais. Com base nisso, o TSE decidiu, na reta final da campanha, aumentar ainda mais a própria autonomia na determinação de qual conteúdo deveria ser removido e na exigência de prazos de remoção mais curtos, por meio da Resolução nº 23.714/2022.¹²⁹ As empresas que não cumprem as ordens de remoção de conteúdo dentro de duas horas (no dia da eleição, o prazo é de apenas uma hora) são condenadas a pagar multa de R\$ 150.000 a cada hora de descumprimento e até 24 horas de suspensão do serviço. Anteriormente, o TSE já havia ordenado a suspensão do serviço de mensagens Telegram em março de 2022, por descumprir uma ordem judicial de remoção de conteúdo.

Em agosto de 2022, o TSE expulsou um militar da Comissão de Transparência das Eleições sem investigação prévia, alegando que ele divulgava desinformação nas redes sociais. Além disso, o TSE ordenou uma busca e apreensão na casa de cinco empresários que eram apoiadores de Bolsonaro, depois que um jornal brasileiro noticiou que um deles havia dito, em uma conversa privada num grupo do WhatsApp, que defendia um golpe de Estado caso Lula ganhasse.

De forma geral, o The Carter Center considera que, em vista dos crescentes desafios trazidos pela disseminação de informações falsas e desinformação nas eleições no Brasil, a abordagem brasileira é abrangente e pioneira. Ao mesmo tempo, o The Carter Center compartilha da mesma preocupação de diversos interlocutores: os poderes e as ações do TSE nesse espaço – ainda que motivados puramente pela necessidade de combater a ameaça do aumento da desinformação – correriam o risco de ir longe demais, corroer a liberdade de expressão e possivelmente ser um primeiro passo em direção à censura.

A missão de especialistas do The Carter Center recomenda que o TSE continue sua abordagem de combate à desinformação e às fake news por meio de múltiplas estratégias e do sólido engajamento de diversos representantes, incluindo a sociedade civil e o público em geral. No entanto, considerando que essas questões são dinâmicas e o crescimento da relevância e da complexidade delas, é importante reconhecer que a legislação raramente consegue acompanhar o avanço das informações falsas e da desinformação. Continua sendo um desafio alcançar uma estrutura jurídica e regulatória adequada que equilibre liberdade de expressão e a interferência do Estado contra discursos de ódio e a disseminação de conteúdo falso. O caso do Brasil traz importantes e úteis lições para debates atuais e futuros.

O panorama das redes sociais no Brasil

Conforme relatamos, desde as eleições de 2018, o Brasil tem sofrido um implacável ataque de desinformação proveniente das plataformas digitais. Algumas mensagens difundidas pelas redes sociais lançavam dúvidas sobre a autoridade eleitoral ou sobre a máquina eleitoral, prejudicavam a reputação de candidatos sem provas e confundiam os eleitores.

Como parte da missão de observação eleitoral, os especialistas do The Carter Center analisaram casos de desinformação previamente verificados pelas três principais organizações brasileiras de checagem de fatos (Aos Fatos, Boatos e Agência Lupa) durante a campanha presidencial de 2022, entre 2 de setembro e 1º de novembro. Durante esse período, o alvo da desinformação eram as urnas eletrônicas, que também estavam entre os principais alvos nas eleições de 2018.

O The Carter Center analisou mais de 395 mensagens denunciadas no intuito de identificar quem ou o que era o alvo, e se as mensagens prejudicavam ou favoreciam os candidatos ou o TSE. Estudamos e classificamos as principais narrativas de desinformação para compreender suas intenções e objetivos.

Os principais personagens nas redes sociais nas eleições de 2022

Os dois candidatos que concorreram no segundo turno da eleição presidencial tinham forte presença nas redes sociais. Jair Messias Bolsonaro, o candidato do *Partido Liberal*, tinha 15 milhões de seguidores no Facebook, 10,3 milhões no Twitter e 4,9 milhões no Instagram. Luiz Inácio Lula da Silva, o candidato do PT, era seguido por 11,4 milhões de usuários no Instagram, 6,4 milhões no Twitter e 5,4 milhões no Facebook.

Durante a campanha, Lula despertou mais interesse e interações no Twitter, a rede social mais política: entre 2 de setembro e 1º de novembro, quase 8,5 milhões de tuítes mencionavam Lula, quase o dobro de menções do seu oponente. No entanto, Bolsonaro gerou muito mais atividade no Facebook, com 65% de todas as interações durante o primeiro e o segundo turnos da eleição presidencial. Os outros dois protagonistas desse cenário são o TSE e seu presidente, Alexandre de Moraes. Apesar de ter uma presença menor nas redes sociais, eles foram alvos de intensa atividade de desinformação ao longo de toda a campanha (consulte a Figura 1).

¹²⁹ Resolução do TSE disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>












Page Name	Total Interactions	Interaction Rate	Avg. Posts Per Day	Views on Owned Videos	Page Followers	Growth % and #
Average Total	7.69M	1.170%	4.04	23.11M	1.94M	+11.35%
 Jair Messias Bolsonaro	55.68M	0.754%	8.27	174.52M	15,100,429	+2.88% +422,707
 Lula	27.89M	0.792%	11.18	77.13M	5,423,797	+6.83% +346,546
 Simone Tebet	439,778	1.695%	2.12	865,202	230,494	+29.47% +52,464
 Pablo Marçal	374,798	0.236%	6.62	582,187	410,400	+5.66% +21,970
 Soraya Thronicke	72,835	0.627%	2.63	889,405	77,097	+10.74% +7,478
 Felipe D'Avila	43,398	0.53%	3.87	64,321	36,709	+8.46% +2,864
 Ciro Gomes	23,935	0.123%	1.98	—	165,432	+3.21% +5,151
 Léo Péricles	12,566	2.982%	1.15	85,977	6,538	+15.31% +868
 Eymael	11,323	0.204%	3.83	59,836	24,178	+0.85% +203
 Vera	8,344	0.249%	1.62	10,225	34,651	+0.91% +313
 Sofia Manzano	8,248	4.682%	1.17	8,551	2,920	+40.52% +842

Figura 1: Interações totais dos Perfis do Facebook dos Candidatos do Primeiro Turno.

Narrativas de desinformação sobre os candidatos

Embora a desinformação tenha mirado todos os personagens dessa campanha, ela fez duas vítimas principais: Lula e o TSE. Lula foi o alvo de metade das mensagens de desinformação, que tinham o objetivo de prejudicar a reputação dele (50,68%). A imagem religiosa de ambos os candidatos teve muito destaque ao logo da campanha. No segundo turno da eleição, as mensagens de desinformação representavam Lula como “satanista” e Bolsonaro como “canibal” e “pedófilo”.

Depois de Lula, o TSE foi o principal alvo. Uma a cada três mensagens de desinformação (34,15%) buscava desacreditar o processo e o presidente do TSE, que foi acusado de partidarismo e de censurar a campanha de Bolsonaro em favor de Lula (consulte a Figura 2).

O foco da desinformação era favorecer um candidato, que quase sempre era Bolsonaro. 90% das mensagens buscavam colocá-lo em posição de vantagem, fosse por meio de pesquisas de opinião favoráveis ou mostrando Bolsonaro como vítima das autoridades em posição de poder (consulte a Figura 3).

Targets of Discredit

Percentage of the 369 false content items targeted to harm candidates or the Electoral Regulator during the campaign.

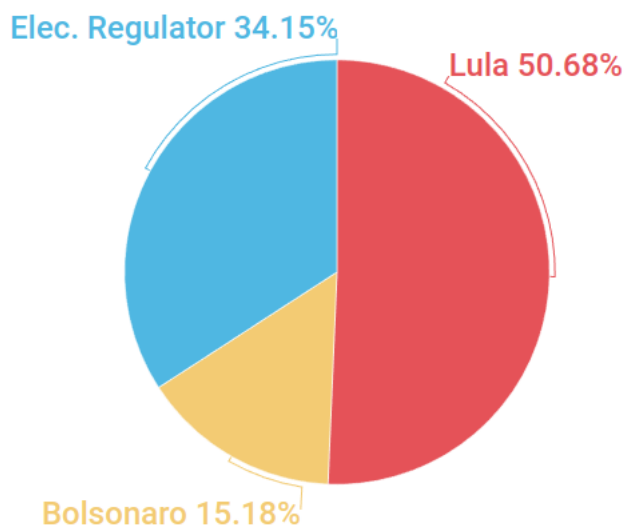


Figura 2: Alvos de Discrédito
Porcentagem de 369 elementos de conteúdo falso orientados a prejudicar candidatos ou a autoridade eleitoral durante a campanha.
De 2 de Setembro a 1 de Novembro
Fonte: Veículos de checagem de informação: Agencia Lupa, Aos Fatos, Boatos.

Targets of Favorable Disinformation

Percentage of the 53 false content items targeted to favor candidates or the Electoral Regulator during the campaign.

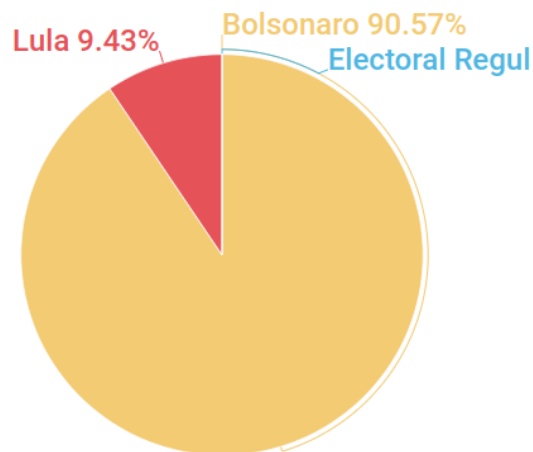


Figura 3: Alvos de Desinformação Favorável
Porcentagem de 53 elementos de conteúdo falso orientados a favorecer candidatos ou a autoridade eleitoral durante a campanha.
De 2 de Setembro a 1 de Novembro
Fonte: Veículos de checagem de informação: Agencia Lupa, Aos Fatos, Boatos.

Narrativas de desinformação durante o processo eleitoral

As principais narrativas de desinformação diferiram significativamente nos dois turnos da eleição presidencial. De forma geral, as mensagens de desinformação tentavam prejudicar o processo com foco nos seguintes temas:

- Desconfiança do TSE e da máquina eleitoral, com mensagens denunciando o mau funcionamento das urnas eletrônicas ou seu transporte por pessoas não autorizadas que poderiam ter manipulado o funcionamento delas (tema de 24,39% de todas as mensagens de desinformação).
- Narrativa de que as autoridades eleitorais eram partidárias, censuravam injustamente a campanha de Bolsonaro e explicitamente apoiavam seu oponente (23,58%).
- Fotos de registros de votação para justificar uma suposta vitória de Bolsonaro ou afirmar que determinadas sessões eleitorais tinham mais eleitores do que os devidamente registrados nelas (17,07%).
- A intervenção das Forças Armadas no processo, fosse como denunciante de fraudes ou como instigadora de um golpe de Estado em andamento (13,01%).
- Pesquisas manipuladas para favorecer a percepção de vitória de um determinado candidato (10,57%).
- Mensagens que denunciavam a compra de votos ou dissuadiam os eleitores de votar (6,50%).
- Outras mensagens, como a interferência estrangeira no processo, raramente foram mencionadas na eleição (4,88%) (consulte a Figura 4).

Durante o primeiro turno das eleições presidenciais, as principais narrativas de desinformação buscavam desacreditar o TSE e a máquina eleitoral:

- Mais de 40% dessas mensagens mostravam as urnas eletrônicas como incapazes de registrar os votos ou suscetíveis a ataques de hackers.
- O suposto partidarismo do TSE e das autoridades eleitorais e pesquisas de opinião falsas representaram 40% das mensagens de desinformação destinadas a prejudicar o processo eleitoral.
- O TSE propôs que os militares auditassem o processo eleitoral durante o dia da votação, o que resultou nas primeiras mensagens sobre fraude envolvendo os militares (consulte a Figura 5).

No segundo turno, ocorreu uma mudança notável nas narrativas:

- Mensagens de desinformação sobre o TSE e a máquina eleitoral, que foram as mais frequentes durante o primeiro turno, caíram para o quarto lugar no ranking, com apenas 8,06%.
- Após a eleição de 2 de outubro, mensagens denunciando fraudes nos registros de votação e discrepâncias entre o número de eleitores alcançaram a primeira posição no ranking, com 33,87%.
- Os ataques contra o TSE ocuparam o segundo lugar com 22,58%, e foram mais especificamente direcionados ao seu presidente, Alexandre de Moraes.
- As mensagens destacando o papel dos militares como denunciadores de fraude eleitoral e possíveis agentes de um golpe de Estado aumentaram para 17,74% (consulte a Figura 6).

Disinformation Narratives

The main disinformative theories spread through Social Media during the campaign.

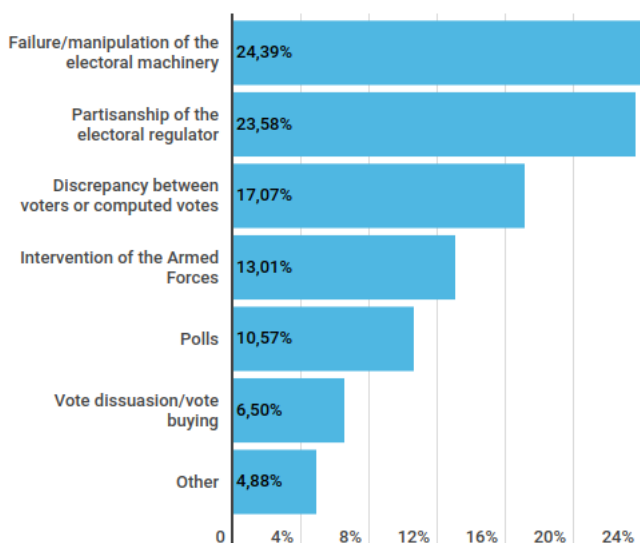


Figura 4: Narrativas de Desinformação

As principais narrativas de desinformação espalhadas nas mídias sociais durante a campanha

De 2 de Setembro a 1 de Novembro

Fonte: Veículos de checagem de informação: Agencia Lupa, Aos Fatos, Boatos.

Disinformation Narratives (First Round)

The main disinformative theories spread through social media during the the first round.

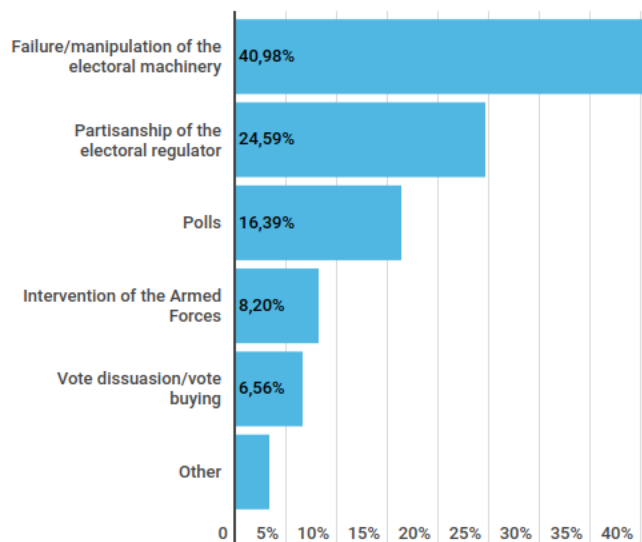


Figura 5: Narrativas de Desinformação (Primeiro Turno)

As principais narrativas de desinformação espalhadas nas mídias sociais durante o primeiro turno.

De 2 de Setembro a 2 de Outubro

Fonte: Veículos de checagem de informação: Agencia Lupa, Aos Fatos, Boatos.

Disinformation Narratives (Second Round)

The main disinformative theories spread through social media during the second round of the election.

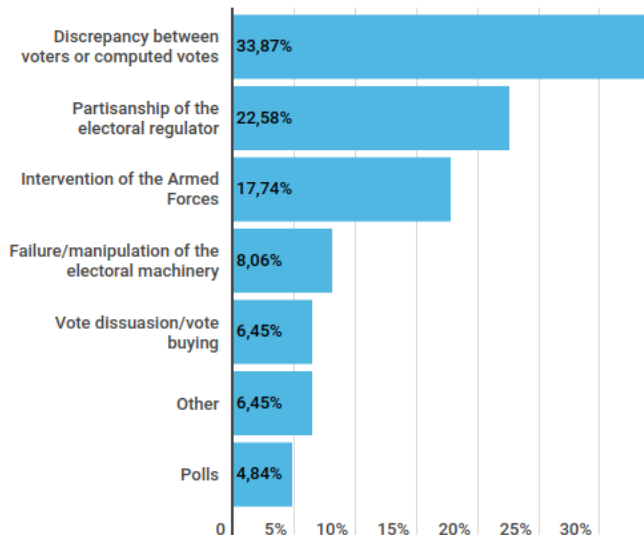


Figura 6: Narrativas de Desinformação (Segundo Turno)

As principais narrativas de desinformação espalhadas nas mídias sociais durante o segundo turno.

De 3 de Outubro a 1 de Novembro

Fonte: Veículos de checagem de informação: Agencia Lupa, Aos Fatos, Boatos.

Outros importantes aspectos da desinformação durante a campanha

Apesar dos significativos avanços na tecnologia de áudio e vídeo, o método mais usado para disseminar informações falsas no Brasil era o conteúdo fora de contexto. Isso envolvia publicar uma afirmação falsa simples nas redes sociais, acompanhada por uma foto ou um vídeo retirado de contexto. Mais de metade das amostras analisadas pelo The Carter Center tinha essas características.

Embora nove pesquisas eleitorais independentes tenham projetado que Lula venceria a eleição no primeiro turno, isso não aconteceu, e ele terminou o primeiro turno apenas 5 pontos percentuais à frente de Bolsonaro. Esse erro de cálculo das pesquisas eleitorais alimentou nas redes sociais narrativas sobre um suposto conluio entre as pesquisas e a campanha de Lula. Isso também reforçou a imagem de Bolsonaro como uma vítima de poderosos que queriam tirá-lo do poder.

A equipe de especialistas do The Carter Center analisou a atividade do candidato no Facebook para tentar identificar quem seriam os responsáveis pela produção e pelo espalhamento das narrativas de desinformação. Geralmente, essas contas disseminavam informações falsas para pessoas que participavam de grupos e páginas sobre partidos e candidatos. A equipe de especialistas do TCC descobriu, na órbita do perfil de Bolsonaro, alguns veículos de comunicação que publicavam desinformação, como *Jornal da Cidade Online*, *Conexão Política*, *Pleno News*, *Revista Oeste* e *Jovem Pan*. Diferentemente das eleições em outros países, onde publicações anônimas disseminam a maior parte da desinformação, no Brasil, vários dos agentes que espalhavam desinformação o faziam abertamente, às vezes operando em jornais on-line economicamente consolidados que não escondiam a identidade de seus editores e jornalistas.

O TSE parece ter se concentrado em combater a desinformação, por saber que ela é capaz de causar imensos danos ao processo eleitoral. No entanto, nem todos compartilham essa preocupação.

Observação eleitoral

A observação eleitoral é relativamente nova no Brasil e foi regulamentada pela primeira vez em 2021,¹³⁰ quando o TSE iniciou uma convocação pública para observadores eleitorais das eleições de 2022.¹³¹

A missão de especialistas eleitorais do The Carter Center observou a presença de diversas outras missões de observação eleitoral, tanto nacionais quanto internacionais. As missões de observadores foram unânimes em destacar o alto nível de acesso às informações concedido pelo TSE e por outras partes eleitorais relevantes. Especificamente, os observadores da sociedade civil brasileira destacaram o caráter inédito da observação eleitoral por parte de cidadãos brasileiros, e enfatizaram que essas iniciativas mobilizaram a sociedade civil, incluindo um público bastante instruído entre os jovens.

A observação eleitoral é amplamente reconhecida internacionalmente pelo importante papel que desempenha no fortalecimento da democracia.¹³² Essa iniciativa se torna ainda mais importante em um contexto como o brasileiro, em que há ampla disseminação de conteúdo falso sobre o sistema eletrônico de votação, e a observação confiável das eleições pode reforçar a participação da sociedade civil no processo eleitoral.

O The Carter Center recomenda que as autoridades brasileiras continuem permitindo e incentivando a presença de iniciativas de observação eleitoral nas futuras eleições. Para o futuro, o The Carter Center recomenda que as autoridades brasileiras reconsiderem os critérios das missões de observação eleitoral, no intuito de garantir um ambiente propício que incentive a observação de eleições. Por exemplo, o requisito atual de que as organizações tenham sido fundadas há mais de um ano pode ser oneroso e dificultar a participação de organizações da sociedade civil recém-criadas com foco nas eleições. O requisito de que os observadores tenham idade mínima de 18 anos, especialmente considerando-se que no Brasil a maioria eleitoral é aos 16 anos, poderia ser revisto. Dessa forma, o requisito de idade seria o mesmo para observadores eleitorais e eleitores.

A missão do The Carter Center observou que o site do TSE tem uma seção dedicada que menciona as organizações de observação formadas por cidadãos brasileiros (não há uma seção para os observadores internacionais) e informa o nome de cada observador credenciado. O The Carter Center recomenda que o TSE reavalie a decisão de incluir os nomes de observadores individuais, a fim de garantir a proteção da privacidade dos dados dessas pessoas. Por exemplo, o TSE poderia exigir que as organizações de observação eleitoral enviem as listas com os nomes dos observadores, mas sem publicar esses nomes no site.

Assim como várias outras partes interessadas, a missão do The Carter Center também considerou que o prazo de credenciamento de observadores nacionais era muito curto. O prazo de credenciamento foi vários meses antes do início do período eleitoral, e muitas organizações sequer sabiam da possibilidade de buscar o credenciamento. Além disso, não era possível substituir observadores eleitorais dentro da mesma organização, o que significa que algumas missões de observação eleitoral não tiveram a possibilidade de substituir observadores que não puderam participar do segundo turno. Aparentemente, os observadores internacionais não estavam sujeitos a esses requisitos, nem à extensa lista de exigências impostas aos observadores nacionais.

¹³⁰ Resolução do TSE Nº 23.678, de 17 de dezembro de 2021 (TSE, 2021). <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-678-de-17-de-dezembro-de-2021>

¹³¹ Edital de chamamento público Nº 1/2022 (TSE, 2022) e Primeira Retificação do Edital de Chamamento Público Nº 01/2022 (TSE, 2022).

¹³² As missões de observação de eleições internacionais são orientadas pela Declaração de Princípios para Observação de Eleições Internacionais (Declaration of Principles for International Election Observation) e pelo Código de Conduta para Observadores de Eleições Internacionais (Code of Conduct for International Election Observers). Ambos os documentos determinam a base para a observação confiável de eleições internacionais e foram assinados na ONU em 2005, por organizações intergovernamentais e não governamentais internacionais.

Recomendações

A equipe de especialistas eleitorais do The Carter Center avaliou os principais aspectos do processo eleitoral brasileiro de 2022: o papel e a transparência dos sistemas de tecnologia de votação, o ambiente de desinformação nas redes sociais, o quadro legal que rege o uso da tecnologia de votação, iniciativas oficiais de combate à desinformação e a participação e inclusão de grupos vulneráveis. A análise se baseia no quadro legal brasileiro e nos princípios e compromissos das eleições democráticas, reconhecidos nas normas e práticas recomendadas internacionais. Com base nessa avaliação, o The Carter Center faz as seguintes recomendações para as autoridades e os cidadãos brasileiros, com o objetivo de aprimorar determinados aspectos dos futuros processos eleitorais. Algumas dessas recomendações visam garantir que os procedimentos eleitorais brasileiros estejam mais alinhados às normas internacionais e aos compromissos com eleições democráticas, enquanto outras pretendem trazer eficiência à implementação.

Autonomia do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e transparência do processo

- **O papel dos militares.** O Brasil e suas autoridades eleitorais devem adotar medidas para que as demandas de inclusão das Forças Armadas na gestão eleitoral possam ser atendidas sem prejudicar a independência do TSE e, ao mesmo tempo, garantindo a confiança da população no processo.
- **Participação de partidos políticos.** As disposições legais devem detalhar melhor o direito que os partidos políticos têm de acompanhar efetivamente todos os estágios de desenvolvimento do sistema eletrônico de votação. Os partidos políticos devem aproveitar todas as oportunidades que a Justiça Eleitoral oferece com relação à tecnologia de votação e que contribuam para a robusta legitimidade e o aprimoramento do sistema de votação.

Participação e inclusão de eleitores

- **Acesso às urnas e sufrágio universal.** A sociedade brasileira deve debater as questões referentes ao acesso às urnas e ao sufrágio universal. Possíveis medidas incluem oferecer transporte público gratuito até as sessões eleitorais no dia da eleição e/ou garantir que as sessões eleitorais existam em quantidades e localizações adequadas, especialmente em comunidades vulneráveis que carecem de recursos. Em resumo, é fundamental que o país cumpra a obrigação de proteger o direito ao voto, com base no princípio do sufrágio universal.
- **Cancelamento do título eleitoral.** O Brasil deve avaliar a implementação de medidas para dar fim ao cancelamento do título de eleitor após três abstenções sequenciais, uma vez que as penalidades previstas no Código Eleitoral já são suficientes. O Brasil também deve avaliar opções de implantação do voto antecipado ou pelo menos testar essa implantação.
- **Práticas recomendadas sobre populações indígenas.** Os TREs devem compartilhar informações sobre práticas recomendadas no trabalho com populações indígenas. Seria louvável que o TSE estabelecesse uma normal nacional para os TREs: promover a inclusão e a participação de grupos historicamente marginalizados, como pessoas indígenas, afrodescendentes, quilombolas e ribeirinhos.

Esquema de auditoria do sistema eletrônico de votação

- **Informações sobre auditorias do sistema de votação.** As informações legais referentes aos mecanismos de auditoria do sistema eletrônico de votação devem ser publicamente disponibilizadas e facilmente acessíveis, assim como outras áreas do processo

eleitoral. As partes interessadas no processo eleitoral e o público geral devem ter acesso às fontes primárias de informações, incluindo os instrumentos legais relevantes, para que possam analisar os dados necessários.

- **Normas e regulamentações para auditorias pós-eleição.** O The Carter Center recomenda que o TSE desenvolva e publique, com a consultoria das principais partes interessadas, um conjunto específico de regras e regulamentações para auditorias do sistema pós-eleições, incluindo normas de acesso às urnas eletrônicas e ao software após o uso delas na votação.
- **Parceria com universidades.** O TSE merece reconhecimento pela parceria realizada com universidades brasileiras em prol de melhorias no sistema eletrônico de votação, especificamente a busca de opções de verificabilidade de ponta a ponta do voto e a publicação do código-fonte completo na internet, para análise de qualquer pessoa interessada. Nesse sentido, o The Carter Center recomenda a manutenção e possivelmente a ampliação dos investimentos nessas direções, a fim de fortalecer a segurança, a transparência e a confiança no sistema eletrônico de votação.
- **Financiamento público para as universidades.** Para que as universidades consigam mobilizar equipes suficientemente grandes por períodos maiores e possam conduzir as auditorias da forma mais efetiva possível, o The Carter Center recomenda que elas avaliem a possibilidade de obter financiamento público específico e administrado de forma independente para a realização das auditorias.
- **Procedimentos para eventuais falhas durante o teste de integridade.** O The Carter Center recomenda que procedimentos específicos em caso de falhas no teste de integridade (isto é, quando a falta de correspondência se deve a erro da máquina) sejam enfatizados durante o treinamento da equipe do centro de testes. Caso tais procedimentos não existam, eles devem ser elaborados. O teste de integridade não deve simplesmente confirmar a esperada ausência de problemas, mas sim ser uma avaliação aberta do desempenho do sistema.
- **Participação obrigatória de eleitores no teste de integridade com biometria.** O The Carter Center recomenda que se avalie a viabilidade de exigir participação obrigatória na metodologia de teste com biometria. Afinal de contas, os cidadãos podem ser convocados a prestar outros serviços no dia da eleição (por exemplo, como mesários), e o próprio voto é obrigatório. Tornar obrigatória a participação no teste de integridade resolveria o problema da abstenção e aumentaria a utilidade do teste.

Combate à desinformação

- **Uma estrutura regulatória adequada que equilibre a liberdade de expressão e a interferência do Estado no combate à desinformação.** O The Carter Center recomenda que o TSE continue sua abordagem de combate à desinformação e às fake news por meio de múltiplas estratégias e do sólido engajamento de diversos representantes, incluindo a sociedade civil e o público em geral. No entanto, considerando que essas questões são dinâmicas e o crescimento da relevância e da complexidade delas, é importante reconhecer que a legislação raramente consegue acompanhar o avanço das informações falsas e da desinformação. Continua sendo um desafio alcançar uma estrutura jurídica e regulatória adequada que equilibre liberdade de expressão e a interferência do Estado contra discursos de ódio e a disseminação de conteúdo falso. Nenhuma decisão sobre remoção de conteúdo deve responsabilizar os intermediários por conteúdo de terceiros relacionados a esses serviços, a menos que tais intermediários interfiram no conteúdo ou se recusem a obedecer a uma ordem judicial dentro de um prazo específico. O The Carter Center recomenda que esse debate seja iniciado com todas as partes interessadas bem antes das próximas eleições.

Observação eleitoral

- **Redução dos requisitos para observadores.** O The Carter Center recomenda que as autoridades brasileiras continuem permitindo e incentivando a presença de iniciativas de observação eleitoral nas futuras eleições. Para o futuro, o The Carter Center recomenda que as autoridades brasileiras reconsiderem os critérios das missões de observação eleitoral, no intuito de garantir um ambiente propício que incentive a observação de eleições. Por exemplo, o requisito atual de que as organizações tenham sido fundadas há mais de um ano pode ser oneroso e dificultar a participação de organizações da sociedade civil recém-criadas com foco nas eleições. O requisito de que os observadores tenham idade mínima de 18 anos, especialmente considerando-se que no Brasil a maioria eleitoral é aos 16 anos, poderia ser revisto. Dessa forma, o requisito de idade seria o mesmo para observadores eleitorais e eleitores.
- **Proteção da privacidade de observadores nacionais.** A missão do The Carter Center observou que o site do TSE tem uma seção dedicada que menciona as organizações de observação formadas por cidadãos brasileiros (não há uma seção para os observadores internacionais) e informa o nome de cada observador credenciado. O The Carter Center recomenda que o TSE reconsidere essas medidas, a fim de garantir a proteção da privacidade dos dados dessas pessoas. Por exemplo, o TSE poderia exigir que as organizações de observação eleitoral enviem as listas com os nomes dos observadores, mas sem publicar esses nomes no site.

Principais termos e abreviações eleitorais

BU Boletim de urna, a folha impressa pelas urnas eletrônicas que mostra o total de votos dos candidatos

CGU Controladoria Geral da União

Entidades fiscalizadoras

OAB Ordem dos Advogados do Brasil

PL Partido Liberal

PRF Polícia Rodoviária Federal

PT Partido dos Trabalhadores

RDV Registro Digital do Voto

TCU Tribunal de Contas da União

TRE Tribunal Regional Eleitoral

TSE Tribunal Superior Eleitoral

Urna eletrônica

VVPAT Comprovante de votação verificado pelo eleitor (Voter-verified paper audit trail)

O Carter Center em Resumo

O Carter Center foi fundado em 1982 pelo ex-presidente dos EUA, Jimmy Carter, e sua esposa, Rosalynn, em parceria com a Universidade de Emory, para promover a paz e a saúde em todo o mundo. Uma organização sem fins lucrativos e não governamental, o Centro ajudou a melhorar a vida de pessoas em mais de 80 países, resolvendo conflitos; avançando a democracia, os direitos humanos e as oportunidades econômicas; prevenindo doenças; e melhorando o cuidado com a saúde mental. Por favor, visite www.cartercenter.org para aprender mais sobre o Centro Carter.

