



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO/ ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA,**  
**JUSTIÇA E CIDADANIA**

**VALÉRIA SANTANA ALVES FRANCO**

***FAKE NEWS* E GERENCIAMENTO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE**  
**2020 NA BAHIA: AS IMPLICAÇÕES DA DESCONFIANÇA SOBRE URNA E**  
**SISTEMAS ELETRÔNICOS NO TRABALHO DAS ZONAS ELEITORAIS**

Salvador

2025

**VALÉRIA SANTANA ALVES FRANCO**

***FAKE NEWS* E GERENCIAMENTO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE  
2020 NA BAHIA: AS IMPLICAÇÕES DA DESCONFIANÇA SOBRE URNA E  
SISTEMAS ELETRÔNICOS NO TRABALHO DAS ZONAS ELEITORAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

**Orientadora:** Profa. Dra. Tatiana Maria Silva Galvão Dourado

Salvador

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F825 Franco, Valéria Santana Alves  
*Fake news* e gerenciamento das eleições municipais de 2020 na Bahia: as implicações da desconfiança sobre urna e sistemas eletrônicos no trabalho das zonas eleitorais / por Valéria Santana Alves Franco. – 2025.  
130 f. : il., color.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tatiana Maria Silva Galvão Dourado.  
Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito; Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração, Salvador, 2025.

1. Processo Eleitoral. 2. Fake News. 3. Planejamento – Eleições. 4. Direito eleitoral. 5. Eleições municipais - Bahia. I. Dourado, Tatiana Maria Silva Galvão. II. Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Direito. III. Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração. IV. Título.

CDD – 342.07

**VALÉRIA SANTANA ALVES FRANCO**

**FAKE NEWS E GERENCIAMENTO DAS ELEIÇÕES  
MUNICIPAIS DE 2020 NA BAHIA: AS IMPLICAÇÕES DA  
DESCONFIANÇA SOBRE URNA E SISTEMAS  
ELETRÔNICOS NO TRABALHO DAS ZONAS  
ELEITORAIS**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Escola de Administração/Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia, na Área de Concentração: Segurança Pública, Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão em Segurança Pública, aprovada em 22 de abril de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Tatiana Maria Silva Galvao Dourado – Orientador(a)**

Doutora em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia  
Professor(a) do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia

---

**Maria Paula Almada e Silva**

Doutora em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia  
Pesquisadora Associada do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital



Documento assinado digitalmente  
**SABRINA KARLLA OLIVEIRA DE ALMEIDA**  
Data: 29/04/2025 21:30:59-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Sabrina Karlla Oliveira de Almeida**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais  
Professor(a) do Instituto Democracia em Xequê



Documento assinado digitalmente  
**JAIME BARREIROS NETO**  
Data: 03/06/2025 17:37:08-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**Jaime Barreiros Neto**

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia  
Professor(a) do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia

Aos meus filhos, Clara e Bernardo, pelo  
tempo que lhes roubei.

## AGRADECIMENTOS

Eu rascunhei os meus agradecimentos logo no finalzinho do ano de 2021, impelida que fui pelo professor, Milton Júlio de Carvalho a fim de que eu já fosse dando corpo à escrita final da dissertação. Agora, retorno à leitura do que escrevi e percebo a necessidade de deletar lembranças e incluir novas memórias, de tanto que minha vida se desarrumou, se desalinhou e eu alinhavei até chegar aqui em 2025. Perdi coisas de ordem sentimental, família desfacelou-se e na sequência perdi meu carro em grave acidente de trânsito, perdi o entusiasmo pelo mestrado e ganhei outra sorte de problemas, mas não perdi a vida, não perdi a saúde e nem a orientadora. E foi ela quem me dirigiu as primeiras palavras de incentivo para não desistir de finalizar este ciclo de estudos na UFBA.

E refaço agora meus agradecimentos, lembrando primeiramente, de Deus. Obrigada, Senhor por mais essa bênção! Agradeço aos meus pais, por terem plantado e regado a sementinha do amor e zelo pelos estudos, cientes de que as mesmas oportunidades não lhes foram concedidas. Aos meus filhinhos, Clara e Bê por terem sido, quase sempre, mais pacientes do que uma pré-adolescente e uma criança poderiam ser. À minha irmã mestre, Marília pelas orientações nos estudos, principalmente na fase da qualificação onde me sentia só e aflita; à minha querida cunhada Mara que se tornou mestre em 2021 e rumou ao doutorado compartilhando comigo suas experiências, incentivando-me e mostrando-me com exemplos e palavras que os afazeres de casa, trabalho externo, filhos, cachorro e pandemia jamais se configuraram obstáculos para o mestrado.

À turma número 10 do TRE da Bahia, formada por colegas de trabalho, juízes eleitorais e amigos especiais. Não à toa esta numeração posto que, independentemente de não os conhecer pessoalmente, se tornaram preciosos dando dicas de cursos, indicando bibliografia, impedindo minha desistência nas tantas vezes em que estive pronta para abandonar a caminhada. Vocês marcaram minha vida com carinho e amizade! Vocês são dez! Novamente à minha orientadora, professora doutora Tatiana Dourado pela paciência, pelos ensinamentos, pelos encontros mesmo nos dias mais atribulados, pela orientação e pelos cuidados nas críticas ao meu projeto. Aos professores que ministraram aulas e compartilharam seus conhecimentos nessa jornada acadêmica. Não posso deixar de mencionar Dôra, profissional atenta da UFBA, que esteve sempre disposta a me ajudar respondendo meus imensos áudios via *WhatsApp*.

Ao Tribunal Regional Eleitoral da Bahia que celebrou o contrato com a UFBA e viabilizou a mim, como servidora exitosa no processo de seleção à bolsa, essa oportunidade de realizar um mestrado, aprofundar meus conhecimentos e contribuir ainda mais para a prestação

jurisdicional de qualidade, em busca do objetivo maior que a Justiça Eleitoral tem em prestigiar a cidadania. Aos colegas participantes da pesquisa empírica, pela disponibilidade, atenção, presteza e valiosa contribuição para a realização deste trabalho.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para o sucesso do meu trabalho no mestrado, os quais não nomeei aqui, o meu muito obrigada! Que Deus os abençoe!

FRANCO, Valéria Santana Alves. *Fake news e gerenciamento das eleições municipais de 2020 na Bahia: as implicações da desconfiança sobre urna e sistemas eletrônicos no trabalho das zonas eleitorais*. 2025. 116 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2025).

## RESUMO

Pesquisas já publicadas demonstram que nas eleições de 2020 no Brasil houve uma proliferação de *fake news* envolvendo as seguintes temáticas: fraude nas urnas, vulnerabilidade dos sistemas eleitorais, manipulação das eleições, defesa do voto impresso, entre outras. *Fake news* eleitorais têm sido objeto de amplo debate por parte do governo e sociedade por envolver questões de legitimidade do voto, liberdade da nação, respeito pelas instituições governamentais e prestígio da verdade. A proposta deste trabalho é identificar os nexos entre a disseminação de *fake news* e o gerenciamento e organização das eleições e o processo eleitoral. A pesquisa se deu inicialmente, a partir de revisão de literatura com base em artigos científicos publicados sobre o tema, documentos institucionais e legislação específica. Por fim, foi realizada pesquisa empírica visando investigar ocorrências e peculiaridades nas eleições 2020, a partir de relatos de experiências vivenciadas por servidores da Justiça Eleitoral na rotina de planejamento das eleições.

**Palavras-chave:** Processo Eleitoral. *Fake News*. Planejamento das Eleições.



FRANCO, Valéria Santana Alves. **Fake news and management of the 2020 municipal elections in Bahia: the implications of distrust in voting machine and electronic systems in the work of electoral zones.** 2025. 116 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2025).

## **ABSTRACT**

Previous research shows that in the 2020 elections in Brazil there was a proliferation of fake news involving the following themes: fraud at the electronic ballot box, vulnerability of electronic systems, defense of the printed vote, among others. Electoral fake news has been the subject of extensive debate on the part of the government and society as it involves issues of voting legitimacy, freedom of the nation, respect for governmental institutions and prestige of the truth. The purpose of this work is to identify the links between the production of fake news and the management and organization of elections and electoral process. The research will initially be based on a literature review based on published scientific articles on the subject, institutional documents and specific legislation. Finally, empirical research was carried out to investigate occurrences and peculiarities in the 2020 elections, based on reports of experiences lived by Electoral Justice servers in the routine of planning the elections.

**Key words:** Electoral Process. Fake News. Election Planning.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEED	Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação Judicial Eleitoral
AIRC	Ação de Impugnação de Registro de Candidatura
Adm.	Administrativo
Art.	Artigo
BBC	British Broadcasting Corporation
CIEDDE	Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia
CF	Constituição Federal
CMind	Comitê Multidisciplinar Independente
DAPP	Diretoria de Análise de Políticas Públicas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICJ Brasil	Índice de Confiança na Justiça Brasileira
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
INCT	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
JE	Justiça Eleitoral
Min.	Ministro
MIT	Instituto de Tecnologia de Massachusetts
MOE	Missões de Observação Eleitoral
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OE	Organismo Eleitoral
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização não governamental
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de lei
PROFI	Programa de Fortalecimento da Imagem da Justiça Eleitoral
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
Res.	Resolução

SIADE	Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral
STF	Supremo Tribunal Federal
TPS	Teste Público de Segurança
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRE-BA	Tribunal Regional Eleitoral da Bahia
TRE-RJ	Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URL	Uniform Resource Locator

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1</b>	<b>PROCESSO ELEITORAL EM FOCO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA...</b>	<b>17</b>
<b>1.1</b>	<b>Processo Eleitoral Democrático: suas raízes.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2</b>	<b>A criação da Justiça Eleitoral no jogo político brasileiro e a Governança Eleitoral.....</b>	<b>24</b>
<b>1.3</b>	<b>Integridade Eleitoral e o papel da Urna Eletrônica.....</b>	<b>35</b>
<b>2</b>	<b><i>FAKE NEWS</i>: UM OLHAR PARA O CENÁRIO DAS ELEIÇÕES.....</b>	<b>49</b>
<b>2.1</b>	<b>A proliferação de <i>Fake News</i> no cenário eleitoral.....</b>	<b>49</b>
<b>2.2</b>	<b><i>Fake News</i> e breves considerações sobre a liberdade de expressão.....</b>	<b>65</b>
<b>3</b>	<b>DELINEAMENTO METODOLÓGICO E RESULTADOS.....</b>	<b>78</b>
<b>3.1</b>	<b>Contexto da pesquisa.....</b>	<b>79</b>
<b>3.1.1</b>	<b><i>Pré-teste do questionário.....</i></b>	<b>80</b>
<b>3.1.2</b>	<b><i>Participantes da pesquisa.....</i></b>	<b>80</b>
<b>3.1.3</b>	<b><i>Critérios de inclusão e exclusão.....</i></b>	<b>81</b>
<b>3.2</b>	<b>Dados sociodemográficos.....</b>	<b>82</b>
<b>3.3</b>	<b>Resultados e Discussão.....</b>	<b>83</b>
<b>3.3.1</b>	<b><i>Dados da desinformação na preparação das eleições.....</i></b>	<b>83</b>
<b>3.3.2</b>	<b><i>Dados da desinformação no dia “D” das eleições.....</i></b>	<b>95</b>
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>107</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>112</b>
	<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO.....</b>	<b>113</b>
	<b>APÊNDICE B – AUTORIZAÇÃO DO TRE/BA PARA PESQUISA.....</b>	<b>117</b>
	<b>APÊNDICE C – TABELA DE ZONAS ELEITORAIS DA BAHIA.....</b>	<b>118</b>
	<b>APÊNDICE D – TABELAS DE DADOS DA PESQUISA.....</b>	<b>121</b>
	<b>APÊNDICE E – NOTAS DA TABELA 1- CRONOLOGIA DAS ELEIÇÕES.....</b>	<b>125</b>
	<b>APÊNDICE F – GLOSSÁRIO.....</b>	<b>127</b>

## INTRODUÇÃO

Em um território de dimensões tão vastas quanto o Brasil, composto por 5.570 municípios<sup>1</sup>, muitos deles em regiões de difícil acesso, e quase 148 milhões de eleitores aptos a votar<sup>2</sup>, a garantia do exercício do voto exige imensa capacidade de organização e logística. Os detalhes da organização eleitoral tais como capacitações aos membros das mesas, inseminação de informações nas urnas eletrônicas e posterior lacração, instalação das mesas eleitorais e transferência dos resultados a partir dos pontos de transmissão aos centros de totalização dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para o escrutínio final, são realizados nos cartórios eleitorais e seguem padrões de transparência, alicerçados em princípios de publicidade e legalidade, por se tratarem de atos embasados em legislação própria.

As etapas pré e pós-eleitoral, já há algum tempo, são desenvolvidas pelo Judiciário Eleitoral sempre com o acompanhamento de autoridades eleitorais, representantes de partidos políticos, candidatos e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), todos devidamente convocados por edital previsto nas resoluções dos atos gerais das eleições. Visitantes estrangeiros, analistas e observadores nacionais e internacionais passaram também a acompanhar o desafio de organizar esse processo de enorme complexidade. Desde 2018, por exemplo, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aloca uma Missão de Observação Eleitoral (MOE) nos primeiros e segundos turnos das eleições brasileiras tanto para acompanhar a votação no território brasileiro quanto para observar o voto dos brasileiros no exterior<sup>3</sup>.

O acompanhamento do processo eleitoral por parte da sociedade nacional e estrangeira faz parte do que se denomina hoje de boa governança nas instituições democráticas. O que denominamos como processo eleitoral no presente estudo não se confunde com o processo jurisdicional em sentido estrito, mas o utilizamos no sentido procedimental, enquanto conjunto de fases, estágios ou atos necessários para a realização da vontade do povo numa eleição, abrangendo “a preparação e a realização das eleições, a apuração dos votos e a diplomação dos eleitos”, conforme definição utilizada pelo Ministro Celso de Mello na ADI n. 354/90<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> IBGE, Portal do Governo Brasileiro. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 13 dez. 2021.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/brasil-tem-147-9-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2020?SearchableText=n%C3%BAmero%20eleitores>. Acesso em: 13 dez. 2021.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.oas.org/documents/por/press/MOE-Brasil-2018-Relatorio-Final-POR.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 354/1990. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100786/false>. Acesso em: 13 dez. 2021.

Com a modernização do processo eleitoral e a informatização do voto, conceitos como transparência, aqui vista como disponibilidade de informações para permitir aos cidadãos monitorarem e participarem do processo, e confiança foram sendo incorporados à gestão pública eleitoral. Confiança é assim, termo fundamental para as instituições da modernidade, conforme defende Giddens (1991, p. 29). Nesta perspectiva, cabe-nos refletir, dentro do processo eleitoral, se a confiança é uma escolha individual ou uma inevitável resultante da conduta moderna da instituição responsável pela organização das eleições. Isto porque as eleições não são mero processo formal de contagem de votos. Para além de um resultado rápido nas urnas, incluem a ideia deliberativa de participação, requer respeito à lisura nas eleições, igualdade entre os candidatos e livre formação da vontade do eleitor. Tudo isso exige que o processo eleitoral seja conduzido e aparelhado por uma instituição forte e de confiança.

Confiança possui necessária relação com a ausência de confiança. Ausência de confiança configura não somente a desconfiança, mas também o estado de espírito permanente que Giddens (*ibid.*, p. 90) denomina de *angst* ou pavor existencial. O período eleitoral e o contexto das eleições como processo de disputa criam, por sua própria natureza, ambiente favorável a um grande nível de desconfiança, abrindo espaço para a propagação de discursos inflamados por ideologias, partidarismos e boataria. A integridade eleitoral neste cenário tende a ser cada vez mais questionada, muitas vezes sem evidências, como mostra a história recente.

As alegações infundadas de fraude eleitoral proferidas pelo presidente americano Donald Trump, do Partido Republicano, durante as eleições presidenciais de 2020 nos EUA tiveram reflexos no Brasil, com ataques ao sistema eleitoral por partidos, chefes de governo e usuários da internet. A discussão sobre o voto impresso no ano de 2021 no Brasil foi visto por acadêmicos como quebra na confiança de parte da população brasileira em relação ao sistema eleitoral, conforme análise da pesquisadora Ana Cláudia Santano, da ONG Transparência Eleitoral<sup>5</sup>.

Mais do que boataria próprio do clima hostil de disputa eleitoral, hoje nos deparamos com verdadeiras estratégias de utilização das mídias sociais em campanhas de desinformação. Como mostra estudo publicado por Dourado, Almeida e Pietro (2024) o contexto político nas duas últimas eleições brasileiras foi marcado por discussões sobre ataque cibernético ao TSE (especialmente no primeiro turno das eleições municipais de 2020), voto impresso e auditoria nas urnas eletrônicas, como uma forma de mobilização política, provocando desdobramentos em relação à credibilidade do processo eleitoral.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/voto-impresso-rachou-confianca-na-justica-eleitoral-diz-pesquisadora/>. Acesso em: 7 jul. 2022.

A não confiança advinda do fenômeno da desinformação atinge a ponta do processo eleitoral, afetando e, por vezes, alterando as etapas de organização das eleições pelos cartórios. É nesse sentido que esta dissertação se propõe a analisar as percepções dos chefes de cartório do interior da Bahia, a respeito da repercussão da desinformação relacionada a *fake news* sobre fraude nas urnas, vulnerabilidade dos sistemas eletrônicos, defesa do voto impresso e outros correlatos (DOURADO, 2021), na organização de uma eleição, tendo como foco o pleito municipal de 2020 no Brasil.

A pesquisa parte do ponto de que a desinformação no âmbito eleitoral impacta negativamente e altera procedimentos no processo eleitoral, definindo a seguinte problemática: se e como os cartórios eleitorais da Bahia foram afetados pela desinformação sobre urnas e sistemas eleitorais no planejamento e organização das eleições de 2020?

Isto posto, o objetivo geral é investigar o impacto da disseminação de notícias fraudulentas - *fake news* - envolvendo urna e sistemas de votação eletrônicos na organização da eleição e no domingo de votação durante o pleito municipal de 2020 na Bahia. Os objetivos específicos estabelecidos foram: realizar um levantamento histórico sobre o processo eleitoral brasileiro; identificar as percepções dos servidores do TRE-BA sobre as principais mudanças de procedimentos inseridas no planejamento das eleições de 2020 na Bahia vinculadas ao contexto da circulação de *fake news* eleitorais e desinformação online; realizar um levantamento de opinião entre servidores do TRE/BA para saber se a circulação de *fake news* sobre urnas e processo eleitoral impactou o planejamento das eleições e o domingo do pleito.

Para tanto, foi desenvolvida pesquisa empírica quali-quantitativa entre os chefes de cartório das zonas eleitorais do interior, que compõem o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, utilizando-se como instrumento de coleta de dados, o questionário de opinião (APÊNDICE A). Os dados estatísticos e a análise das narrativas e experiências individuais dos participantes, assim como suas percepções e a tomada de decisões durante a organização do pleito municipal, oferece uma contribuição relevante no mapeamento das ligações entre a desinformação e o planejamento das eleições.

A dissertação está estruturada em três capítulos.

O Capítulo I, “Processo eleitoral em foco: uma análise histórica”, oferece um panorama de como o processo eleitoral foi organizado na história brasileira e as transformações da Justiça Eleitoral que modificaram profundamente a forma de gerenciar as eleições até então, abordando sua criação como organismo integrante do Poder Judiciário e a alocação da administração eleitoral como sua principal atribuição. Conceitos de governança eleitoral e o modelo de Organismo Eleitoral (OE) adotado no Brasil, assim como a condução da governança pode

garantir a credibilidade dos resultados eleitorais foram abordados, juntamente com a apresentação do processo de informatização da JE e da informatização do voto e como os brasileiros passaram a ter conhecimento de quem ganhara as eleições antes mesmo da meia-noite do dia votação. O trabalho também apresentou uma reflexão sobre integridade eleitoral e autenticidade de resultados e o papel da urna eletrônica como garantia do respeito à liberdade.

O Capítulo II, denominado “*Fake news*: um olhar para o cenário das eleições”, trouxe algumas considerações sobre o conceito de *fake news* e contextualiza a baixa considerável no nível de confiança dos brasileiros no regime democrático e o avanço da desconfiança com as urnas e sistemas eleitorais, percebidos de 2018 para cá. Ao reconstruir aspectos da história recente do Brasil é possível compreender de que modo o movimento que ficou conhecido como bolsonarismo, emergiu com identificação no repúdio a certos grupos e como elegeu a urna eletrônica como um inimigo simbólico. Neste capítulo se discute também um tema polêmico e gerador de várias *fake news* nas mídias sociais, que é o voto impresso auditável e as ligações com o movimento contra a democracia. Ao final, são feitas breves considerações acerca da liberdade de expressão e a repressão à disseminação de desinformação.

No Capítulo III, “Delineamento metodológico e resultados”, é apresentado o delineamento metodológico utilizado no estudo para responder à questão proposta, com a descrição dos sujeitos envolvidos e, também a face quantitativa da pesquisa, bem como os procedimentos que constituirão a base do estudo empírico. O levantamento de dados se deu através de questionário semiestruturado, para coleta da percepção dos servidores, na zona eleitoral onde trabalharam em 2020, sobre a influência da desinformação relacionada às urnas e sistemas eletrônicos em suas tarefas de organizar eleição. Neste capítulo se destaca o contexto no qual a pesquisa foi realizada com foco nas atividades de decisão durante o planejamento das eleições 2020 e no decorrer do domingo da votação, e a possível relação com o clima de desconfiança existente em relação ao processo eleitoral. Estão apresentados os principais desafios de estudar a experiência de cada cartório eleitoral da Bahia com as *fake news*. Neste capítulo estão relatados os resultados obtidos no sentido de responder ao problema de pesquisa formulado, assim como os elementos teóricos anteriores foram reunidos para propiciar uma análise mais acurada dos achados e das evidências empíricas identificadas.

Frente a isso, acredita-se que o presente estudo possa contribuir nas reflexões acerca do tema da desinformação no contexto da organização das eleições municipais de 2020.



## **1 PROCESSO ELEITORAL EM FOCO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA**

### **1.1 Processo Eleitoral Democrático: suas raízes**

Democracia é um conceito que, além de não encontrar consenso em sua definição, é multidimensional e está em constante transformação. Alguns autores como Schumpeter (1984), citado por Amantino (1998) abominam a ideia de democracia como um governo do povo e sugerem substituí-lo por um governo aprovado pelo povo, concebendo a democracia como um método. O povo assim, não exerce o poder e sim produz um governo ou corpo intermediário, que, por sua vez, produzirá um governo. O povo ou eleitorado ainda poderia desapossar o governo recusando-se a reelegê-lo; porém, de toda maneira, não são os eleitores que decidem as questões de interesse coletivo. Como afirma Bobbio (1997), as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Amantino (1998) afirma então que, para Schumpeter, a definição passa a ter o seguinte fraseado: o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor. E a necessidade de maximizar votos está intimamente ligada à noção de democracia como método, assim como para a democracia representativa moderna de Robert Dahl (2001). A democracia representativa moderna não se limita ao número de acesso às urnas; só porque os cidadãos podem votar não significa que eles podem participar efetivamente da democracia; outros aspectos são essenciais, tais como a garantia de liberdade de expressão, de imprensa, de associação, de pedir e oferecer apoio político e voto (DAHL, 2001).

Bizzarro e Coppedge (2017) adotam a divisão em critério de cinco dimensões para uma melhor compreensão do termo: dimensão eleitoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitária. Desdobrando a dimensão eleitoral da democracia, temos as subdimensões de eleições livres e justas, eleições populares (diretas ou indiretas), um sufrágio abrangente, além de liberdades de associação e de expressão.

Na dimensão eleitoral, o ponto essencial é a imperiosa necessidade de que as eleições sejam datadas, periódicas e que também sejam livres, diretas e idôneas. Para tanto, é necessário um órgão de condução e monitoramento independente dos Poderes Executivo e Legislativo capaz de gerir tão grandioso processo.

O dimensionamento do eleitorado no Brasil é apenas uma faceta para a análise da complexidade dos procedimentos relacionados à operacionalização das eleições: em 1960 eram

15,5 milhões de aptos a votar; em 1982 esse número subiu para 59 milhões. Com a inclusão dos analfabetos em 1985 e com a Constituição de 1988 que reduziu para 16 anos a idade mínima para votar, o Brasil já tinha mais de 82 milhões de eleitores nas eleições presidenciais de 1989. No ano de 2002, o número de eleitores chegou a 94 milhões; atingiu 125 milhões nas eleições de 2006; em 2010, nada menos que 134 milhões de brasileiros<sup>6</sup>. O processo eleitoral brasileiro é hoje o quarto maior do mundo com quase 148 milhões de eleitores cadastrados<sup>7</sup>, ficando atrás da Índia com mais de 910 milhões de eleitores registrados, EUA com mais de 228 milhões e a Indonésia com quase 193 milhões de eleitores<sup>8</sup>. Num comparativo com o país que representa a maior eleição do mundo, os números indicam que, em 2019, o processo eleitoral na Índia envolveu o trabalho de mais de 11 milhões de pessoas entre mesários e agentes de segurança e transporte e a utilização de 1.635.000 urnas eletrônicas. O processo eleitoral indiano é dividido em cerca de sete fases. Cada região vota durante uma fase, e uma etapa só é iniciada quando a outra termina. Durante os intervalos entre as fases, as urnas são recolhidas e guardadas em um cofre, em uma sala monitorada. Ao final de todas as fases, elas são abertas e começa-se a apuração. Todo o processo eleitoral, até a divulgação dos resultados oficiais, dura em média 40 dias<sup>9</sup>.

As Eleições de 2020 no Brasil mobilizaram cerca de dois milhões de mesários, 15,4 mil servidores e colaboradores, 2.645 juízes, 556 mil urnas eletrônicas distribuídas em mais de 480 mil seções eleitorais e 95 mil locais de votação em todo país<sup>10</sup>. A divulgação dos resultados é feita majoritariamente no mesmo dia da eleição<sup>11</sup>. Em 2014, a totalização foi uma das mais

<sup>6</sup> Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>7</sup> Segundo estatística do TSE o número exato de eleitores aptos a votar em 2020 é de 147.918.483. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>8</sup> Dados do IDEA. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/world-view/40>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://bityli.com/UbfeF2g>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>10</sup> Disponível em: [encurtador.com.br/qsLR2](https://encurtador.com.br/qsLR2). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>11</sup> Conforme Informações Técnicas do TSE sobre a Divulgação de Resultados a apuração se inicia logo após o encerramento das votações, a partir das 17 horas do horário oficial de Brasília. Tanto em eleições gerais como nas municipais, os primeiros resultados a sair costumam ser os da disputa para os cargos majoritários; durante as parciais gera-se a classificação dos candidatos das proporcionais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/informacoes-tecnicas-sobre-a-divulgacao-de-resultados?tab=ancora-3>. Acesso em: 04 abr. 2025. Em complemento, a totalização é rápida: ao fim da votação, a urna eletrônica cria o arquivo RDV, com as informações da votação. Esse arquivo é então copiado para uma espécie de "pen-drive", chamado Memória de Resultado e levado até um local onde exista um ponto de acesso à rede privada da Justiça Eleitoral e, por meio dessa rede o TSE recebe as informações de cada região. Na maioria das cidades brasileiras, os vencedores são conhecidos no próprio domingo. A exceção são as cidades com mais de 200 mil habitantes em que houver segundo turno. Ver em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/historia/processo-eleitoral-brasileiro/totalizacao/totalizacao-dos-resultados-das-eleicoes>. Acesso em: 04 abr. 2025. Para minimizar a propagação de notícias fraudulentas, o TSE decidiu que, nas Eleições de 2022, todos os estados da Federação observassem o horário de Brasília para votação e assim, permitir a totalização iniciar-se em horário unificado. Os eleitores de Amazonas, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Roraima e parte do Pará foram às urnas uma hora mais cedo, das 7h às 16h. Já eleitores de Fernando de Noronha uma hora mais tarde, das 9h às 18h. E no Acre, das 6h às 15h. Por conta do fuso-horário, é o estado que tradicionalmente envia os dados para totalização

rápidas da história: às 19h56m28s do dia 5.10.2014, primeiro turno da eleição, o TSE tinha 91% dos votos válidos apurados, e já se encontravam definidos os candidatos que concorreriam no segundo turno. Às 20h27m53s do dia 26.10.2014, segundo turno, com 98% das urnas apuradas, a eleição estava definida. Em 2018, a totalização de votos do segundo turno foi concluída às 15h27m44s de segunda-feira (29), com o resultado da última urna apurada às 15h21m09s, proveniente de Ciudad Guayana, na Venezuela. Em 2020, com 1h37min após o término da votação, o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul já havia totalizado o resultado do segundo turno das eleições e foi o primeiro Estado a terminar a apuração. Mesmo com problemas técnicos no supercomputador do TSE durante o primeiro turno de 2020, o atraso na divulgação dos resultados foi de apenas 2 horas e 30 minutos, conforme nota técnica divulgada pelo TSE no dia 17/11/2020<sup>12</sup>. O sistema eletrônico de votação desenvolvido no Brasil se tornou, assim, referência mundial pela segurança e agilidade.

Todavia, a experiência com organização de eleições no Brasil começou logo que os portugueses pisaram o solo brasileiro, pois era tradição portuguesa escolher os administradores de suas vilas e povoados. Há registro de eleições pelo interior do Brasil ainda no séc. XVI, durante o período conhecido como colonial, época em que o Brasil era, segundo Ferreira (2005), como uma extensão de Portugal, até 1815, data em que o Rei Dom João VI tornou o “Estado do Brasil” em “Reino do Brasil”.

Em 1532, logo após a chegada da esquadra de Martim Afonso de Sousa ao local conhecido como São Vicente – atual estado de São Paulo -, ele organizou um sistema político-administrativo nas novas terras, instalou a Câmara, o Pelourinho, a Cadeia e a Igreja, símbolos da colonização e bases da administração portuguesa. Martim Afonso de Sousa coordenou a primeira eleição em que foi instalada o Conselho Municipal, que ficou conhecido como a primeira Câmara de Vereadores do continente americano<sup>13</sup>. A eleição era indireta, entremeada de cerimônia religiosa e seguia o manual denominado Ordenação do Reino, que trazia regras de organização política tanto para Portugal, governado pela monarquia, quanto para as vilas fundadas América afora, onde vigorava sistema muito mais próximo da república, através de eleições (FERREIRA, 2001).

---

dos votos presidenciais por último, rotina que rende piadas e comentários preconceituosos nas redes. Para a unificação, o TSE alterou, via resolução, o artigo 144 do Código Eleitoral, que fixa a votação entre as 8h e as 17h. Ver em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Janeiro/eleicoes-2022-resolucao-regulamenta-apuracao-e-unifica-horario-de-votacao>. Acesso em: 04 abr. 2025.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/tse-divulga-nota-tecnica-sobre-o-atraso-da-totalizacao-dos-votos-no-primeiro-turno>. Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-vicente/historico>. Acesso em: 11 jan. 2022.

A primeira eleição em nível não municipal ocorreu em 1821 e apenas se encerrou no segundo semestre de 1822. Nicolau (2002) relata que foi uma eleição difícil, em razão da precária estrutura das estradas no Brasil, ausência de estatística da população e listas de eleitores cadastrados. O procedimento adotado era cheio de detalhes e etapas; voto era anunciado verbalmente para os escrutinadores. Após a apuração, os compromissários elegiam os eleitores da freguesia. No domingo seguinte, os eleitores de diversas freguesias se reuniam nas cabeças da comarca para escolher os eleitores da comarca. Por fim, os eleitores de todas as comarcas escolhiam os deputados, aproximando-se da mesa eleitoral e declarando o nome de seu candidato (NICOLAU, 2002).

Nesse período do sec. XIX, a administração eclesiástica era extremamente vinculada à máquina administrativa do governo civil. A organização do censo, com a identificação do eleitor, competia aos párocos das freguesias, apenas no momento de votar. Cada etapa do processo de votação se iniciava com uma missa solene. As eleições eram realizadas dentro das igrejas e as imagens eram retiradas, pois eram comuns tumultos e violência, muitas vezes com a votação primária decidida no grito e pancadaria (FERREIRA, 2001).

Não havia documento de identidade ou título de eleitor; as cédulas de votação eram assinadas. Se o eleitor fosse analfabeto, fazia uma cruz. Não havia diplomação. A simples Ata da Eleição já constituía o deputado no cargo. A organização material do local de votação era uma mesa e uma urna improvisadas, sem separação da assembleia. Os votantes traziam de casa um pedaço de papel assinado com o nome e profissão do escolhido e depositavam na urna, na frente dos mesários. Não havia sigilo do voto (FERREIRA, 2001).

Figuras como o cabalista, aquele que era pago para jurar que o votante tinha renda legal e o fósforo, pessoa que se fazia passar pelo votante que não podia comparecer, seja por qual motivo for, inclusive se já houvesse morrido, já despontavam nesse período imperial. Não havia partidos políticos nem registro prévio de candidatos, e o cidadão votava em qualquer pessoa da paróquia. Era possível ainda o voto por procuração, nos casos em que o cidadão estivesse ausente no dia da votação (NICOLAU, 2002).

Por inexistir alistamento ou listagem prévia de eleitores, era a mesa quem julgava qual cidadão receberia a qualidade de votantes e a qual esse direito seria negado e via de consequência, ali se encontrava o centro das manipulações eleitoreiras. Havia vezes em que uma única pessoa introduzia na urna 10 ou 12 cédulas de cada vez, e a ata era arranjada de modo a constar coisa diferente do que ocorrera. Em 1837, as fraudes no colégio de Lagarto, em Sergipe, foram tantas, que o governo resolveu anular as eleições de deputados por essa província (FERREIRA, 2001).

Em 1842 o alistamento prévio foi instituído<sup>14</sup>, sendo realizado por uma Junta composta por, além do pároco, juízes de paz e subdelegados. Todavia, o cidadão não recebia o título de eleitor ou outro documento que o identificasse, permanecendo, portanto, os problemas de identificação. Todavia, o fato do alistamento e da organização das votações estar sob a responsabilidade de autoridades locais levou a expedientes que ficaram famosos pela burla e falseamento (FERREIRA, 2001).

Não havia simultaneidade para realização das eleições no país e nem uniformidade na legislação nesse período. Os partidos não eram registrados e não havia o registro prévio de candidatos. Os colégios eleitorais faziam suas eleições e os resultados eram enviados à capital da província, onde eram apurados. Os mais votados, por pluralidade relativa, seriam eleitos, restando o problema das minorias não representadas, pois se dois colégios maiores se unissem eram capazes de eleger todos os deputados da província (FERREIRA, 2001).

O título de eleitor surge pela primeira vez em 1875<sup>15</sup>, através da lei conhecida como Lei do Terço. Ele era impresso como livros de talão e não possuía foto. O votante assinava e, se fosse analfabeto, outra pessoa poderia assinar a seu rogo no momento de retirá-lo, o que não impediu as fraudes, mas já trouxe modificações na gestão do processo eleitoral (SOUZA, 2016).

Em análise de lides eleitorais no período de vigência da lei do terço, Souza (2016) relata tumultos envolvendo prazos, ata de eleição, excesso de cédulas nas urnas, falta de entrega de títulos, recusa no recebimento de votos, membros da mesa indevidos, local de votação inadequado, falta de publicação de editais e casos de violência em que espingardas, capangas e guardas armados figuravam entre os principais personagens do cenário eleitoral.

A Lei do Terço ficou em vigor até 1881, quando o imperador sancionou o Decreto 3.029<sup>16</sup>, conhecido como Lei Saraiva ou Lei do Censo, que introduziu significativas mudanças no procedimento eleitoral, intensificou ainda mais a presença dos magistrados na estrutura eleitoral brasileira e alterou a relação da polícia com os pleitos, proibindo a presença da força pública nos ritos do sufrágio (art. 130 do Decreto 3.029/1881).

A Lei Saraiva instituiu o sistema de eleição direta para senadores e deputados, acabando assim com os votantes e ficando apenas os eleitores. O alistamento de automático passa a ser individual, sob responsabilidade dos juízes de Direito e juízes municipais. Feita a qualificação do eleitor, o título era entregue. A listagem prévia de eleitores reduziria os conflitos de

---

<sup>14</sup> Decreto de 4 de maio de 1842. Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decreto-n%C2%BA-157-de-4-de-maio-de-1842.compressed.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-do-terco>. Acesso em: 11 jan. 2022.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva>. Acesso em: 11 jan. 2022.

reconhecimento no dia das eleições e facilitaria a distribuição pelas unidades de votação. O promotor público se torna legitimado para requerer a eliminação de eleitor da lista. O local onde funcionava a mesa eleitoral foi separado por uma divisória de modo que o eleitor só podia entrar um a um, à medida em que eram chamados para votar. A cédula passou a ser em papel branco, sem transparência, marca ou qualquer sinal que a identificasse, e as cerimônias religiosas foram dispensadas. Começa enfim, o distanciamento entre Igreja e Eleições, mas que só se concretizaria no período republicano com a constituição de um aparato burocrático e administrativo laico (CAJADO, DORNELLES, PEREIRA, 2014).

Proclamada a República, em 1889, várias legislações eleitorais foram surgindo. Mas, para entender o enfoque pretendido sobre as mudanças havidas com a instituição da Justiça Eleitoral no Brasil, importa retomar apenas as principais regras eleitorais que dispuseram sobre mudanças no alistamento, no momento da votação e na apuração dos resultados.

A primeira delas foi o Decreto 200-A assinado em 1890 pelo chefe do Governo Provisório, Marechal Deodoro da Fonseca, que regulamentava o procedimento da eleição para deputados do Congresso Nacional Constituinte, dispondo sobre a qualificação de eleitores que passaria a ser feito por prepostos do governo, por comissões municipais perante as quais o cidadão deveria provar, no momento da qualificação, que sabia ler e escrever e, também, que residia há mais de seis meses no distrito. O título de eleitor era entregue com 15 dias de antecedência da eleição, todavia poderia ser retirada a rogo e entregue a terceiro. Vê-se que a estrutura concebida dificultava a realização de eleições transparentes, ao colocar o processo de alistamento e qualificação de eleitores ainda sob responsabilidade das autoridades locais (TELAROLLI, 1982).

Logo em seguida foi publicado o Decreto nº 511 de 23 de junho de 1890<sup>17</sup>, conhecido como Regulamento Alvim e trouxe várias disposições referentes à organização do processo eleitoral, com regras sobre a divisão dos distritos, numeração das seções e designação dos locais de votação; atividades essas que ficavam sob responsabilidade dos intendentess municipais, nomeados pelos governadores. Nos anos iniciais da República, pelo precário desenvolvimento dos núcleos urbanos e a existência de poucos prédios públicos nos municípios e, em razão do mandonismo local, eram usados como locais de votação as casas de chefes ou correligionários locais.

O presidente da intendência ou câmara municipal era a principal autoridade política do município e compunha a mesa eleitoral que tinha papel fundamental desde a recepção do voto

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 jan. 2022.

até apuração final e lavratura das atas, o que leva Telarolli (1982, p. 36) a afirmar que, durante a República Velha, mesmo com o aumento da participação das autoridades judiciárias locais, o poder de manipulação não escapou ao grupo dominante da política local. O processo eleitoral da época ficou entregue aos dirigentes políticos municipais (NICOLAU, 2002; RICCI, ZULINI, 2014).

Neste período, as fraudes eram comuns. Sobre o tema, manifestou-se Ferreira (2001, p. 317): As leis eleitorais da República, até 1930, permitiam toda a sorte de fraudes, doença cujos germes podem ser buscados nos primeiros dias e anos da instalação da República. No contexto, Faoro (2001) registra caso ocorrido nas eleições presidenciais de 1930 em Pernambuco. À tarde, todas as urnas eram conduzidas para a residência do chefe situacionista, onde foi feita a apuração.

Além disso, não se assinava nenhum livro de presença, na hora de votar. Nada impedia, portanto, o mesmo cidadão de regressar indefinidamente às urnas. Sendo vedado discutir-se a identidade do votante, o título eleitoral se convertia num título ao portador: era o eleitor aquele que o apresentava à mesa. Apresentava e votava (FAORO, 2001, p. 776).

Na visão de Faoro (2001, p. 739), os chefes políticos municipais estavam vinculados ao governo estadual, com a atrofia dos núcleos locais:

A qualificação dos eleitores, a tomada e a apuração dos votos seriam confiadas às autoridades municipais, com supremacia do presidente da Câmara ou Intendência Municipal. Cativo o município, sob intervenção, o governador, na realidade, torna-se o chefe do processo eleitoral, nomeando todos os representantes da nação, por ato próprio ou sob inspiração do Rio de Janeiro. Mais uma eleição, outra eleição como as demais de outros tempos, sem que a República trouxesse, como prometera, a sonhada soberania popular.

[...]

Houve mesmo, entre as novas unidades federativas, algumas em que apareceram sufragados para representantes do povo nomes cuja existência até então todo o mundo ignorava (FAORO, 2001, p. 739).

Outra questão ligada à votação durante a República Velha foi o voto a descoberto criado em 1896 e mantido pela conhecida lei Rosa e Silva de 1904, no qual o eleitor assinava perante a mesa duas cédulas, uma para ser depositada na urna e a outra lhe era restituída depois de datada e rubricada pelos mesários<sup>18</sup>. Essa estratégia funcionou como facilitador da articulação, do que ficou conhecido como voto de cabresto e abriu espaço para o exercício de práticas políticas de controle e gestão dos resultados eleitorais.

---

<sup>18</sup> Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: [camara.leg.br](http://camara.leg.br). Acesso em: 11 jan. 2022.

Um aspecto importante do processo de votação ao longo desse período histórico até a República Velha foi a ausência de espaço para atuação do Judiciário, principalmente em demandas municipais. Proclamado o resultado na República Velha, cabia ao Legislativo confirmar os vencedores através da última instância institucional, chamada de Comissão de Verificação de Poderes. O governo de Campos Sales inclusive reestruturou tal Comissão, cuja função era verificar a validade das eleições que os elegeram, julgando a procedência e a validade dos diplomas dos candidatos eleitos. Todavia, a Comissão Verificadora se tornou um hábil instrumento de manipulação das composições legislativas, e quando as eleições escapavam às rédeas da situação, a Comissão simplesmente impedia a titulação dos eleitos (NICOLAU, 2002).

Assim era a atuação predominante do Legislativo na governança eleitoral em detrimento de um Judiciário bem mais tímido, especialmente em matéria de certificação dos resultados eleitorais, criação de regras e tarefas ligadas à organização das eleições.

A forte influência do poder legislativo se viu ainda nas articulações de bastidores e deixaram, nos anais da história, memoráveis passagens que definiram a política e a governabilidade, a exemplo da eleição de Epitácio Pessoa no ano de 1919. Com a morte do presidente Rodrigues Alves, foi convocada eleição disputada entre Ruy Barbosa e Epitácio que, à época, estava fora do Brasil. A eleição ocorreu em 13 de abril de 1919 com vitória do candidato que passou todo o período eleitoral em Paris, não fez campanha e sequer votou. Vitorioso nas urnas, Epitácio Pessoa retornou ao Rio de Janeiro faltando apenas uma semana para a posse.<sup>19</sup>

## **1.2 A criação da Justiça Eleitoral no jogo político brasileiro e a Governança Eleitoral**

Após a Revolução de 1930, um dos fatos mais importantes da vida política brasileira foi a delegação da governança eleitoral para um organismo autônomo que foi a Justiça Eleitoral, implantada pelo Código Eleitoral, Decreto 21.076 de 1932, e que, aliado às mudanças políticas advindas da revolução, reduziu o papel do Legislativo e conferiu ao Judiciário Eleitoral um caráter centralizador (ROSAS, 2007).

Com funções contenciosas e administrativas, foi criada com intuito de ser independente de injunções políticas e única responsável por todo o processo eleitoral: do alistamento à

---

<sup>19</sup> Ver: file:///C:/Users/User/Downloads/2021\_santosneto\_eleicao\_epitacio\_pessoa.pdf. Acesso em: 11 jan. 2022.



proclamação dos eleitos<sup>20</sup>. Sadek (1995) registra que no Brasil a criação da Justiça Eleitoral, como um órgão neutro, equidistante das forças político-partidárias, com jurisdição sobre eleitores, candidatos e eleitos, foi a solução encontrada em 1932 a demandas por eleições livres, limpas e confiáveis (SADEK, 1995):

O movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições, resumida no binômio cunhado por Assis Brasil, “representação e justiça”. Para isso parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos. Através dessas práticas a máquina majoritária assegurava sua perpetuação, manipulando todas as etapas do processo eleitoral, e chegando mesmo a decapitar mandatos oposicionistas (SADEK, 1995, p. 30).

Há uma ampla literatura que critica a justificativa sobre a motivação política por trás da concepção do Código Eleitoral de 1932 e a adoção da Justiça Eleitoral no Brasil para além da causa moral de combate às fraudes (LEAL, 2012; ZULINI, 2017). Considerando que o Código de 1932 criava as condições para afirmar o novo regime político, o governo provisório precisava impedir a interferência dos partidos refratários à revolução nos resultados eleitorais. O novo regime político estaria garantido por um elemento externo ao Código: a melhor organização territorial dos partidos governistas, pois o código acrescentou mecanismos que enfraqueceram drasticamente a estrutura partidária do país. Por ironia, também resultou desta Revolução o mais longo período republicano sem eleições.

Quanto à composição da Justiça Eleitoral prevista no Código e confirmada pela Constituição de 1934, se espelhava no Judiciário e era formada pelo Tribunal Superior, os Tribunais Regionais, os magistrados eleitorais e, subordinado a estes, os Cartórios Eleitorais com o escrivão e funcionários nomeados pelos regionais<sup>21</sup>. Com a Justiça Eleitoral cabia aos juízes profissionais a fiscalização das fases do processo eleitoral desde o alistamento, a votação, apuração e o ponto nevrálgico do reconhecimento dos eleitos. Apesar dos juízes já terem intervindo ao longo da história do voto no Brasil desde o período monárquico e na república, nada se compara aos avanços obtidos quando da implantação da Justiça Eleitoral como estrutura na esfera federal e com a competência instituída para tratar a qualificação dos eleitores com as garantias inerentes aos Poderes Judiciários (NICOLAU, 2012).

<sup>20</sup> Art. 5º do Decreto 21076/1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2022.

<sup>21</sup> Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, art. 5º. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2022.

Foi prevista a instalação de 23 tribunais eleitorais e providenciada em tempo célere, a contratação de servidores públicos, a divisão eleitoral do país em zonas, a nomeação de juízes eleitorais e a instalação de cartórios eleitorais, dentre outras medidas<sup>22</sup>.

Através da análise de publicações oficiais do governo e de matérias jornalísticas da imprensa, à época da fundação da Justiça Eleitoral, Zulini (2017) nos demonstra que a interferência política do governo provisório se fez presente no período da instalação, através de sucessivos decretos que imiscuíam em matérias que deveriam ser definidas pelo próprio Tribunal Superior, a exemplo da nomeação dos serventuários e escolha dos prédios para instalação das sedes. Foi o executivo quem decidiu que a Justiça Eleitoral teria de aproveitar os funcionários públicos civis em disponibilidade, adidos ou extintos. Foram nomeados nas repartições eleitorais, segundo a pesquisadora, comandantes de navios e encadernadores, conquanto centenas de funcionários com maior expertise aguardavam aproveitamento (ZULINI, 2017).

Sem sede definida, o próprio presidente do Tribunal Superior visitou alguns prédios públicos para combinar onde se daria a sua instalação e acabou ficando com duas salas do Palácio da Câmara dos Deputados onde funcionavam as comissões de justiça e de finanças. O TRE do território do Acre funcionou em casa de particular porque o interventor não cedeu um prédio público. Dificuldades como ausência de verba para mobiliário e pagamento do pessoal eram queixas recorrentes (ZULINI, 2017).

Com todas essas dificuldades, para a primeira eleição preparada pela Justiça Eleitoral no ano de 1933, mais de cinco milhões de fichas em papel para emissão de títulos eleitorais foram distribuídas para os tribunais durante o alistamento e quase um milhão e quinhentos mil eleitores foram alistados em poucos meses<sup>23</sup>. O Código previa a qualificação por iniciativa do eleitor ou de ofício. Eram colhidas as impressões digitais e fotografia para o título de eleitor, o que aumentou a segurança da Justiça Eleitoral quanto a quem estava votando ser realmente o titular do voto.

A expedição dos primeiros títulos com fotos pela Justiça Eleitoral era inovadora, se considerarmos que no início dos anos 1930, ainda não era usual a utilização de fotografia para documentos oficiais. A leitura do boletim eleitoral n. 20 de 1932<sup>24</sup> nos permite ter ideia da

---

<sup>22</sup> Ver Decreto 21.371 de 6 de maio de 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21371-6-maio-1932-504497-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2022.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/cultura-e-historia/exposicao-eleicoes-de-1933>. Acesso em: 18 mar. 2022.

<sup>24</sup> Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/868>. Acesso em: 18 mar. 2022.

difficuldade, dada à falta de padronização das fotos, à baixa nitidez e à deterioração rápida, sem contar a ausência de fotógrafos para atender a demanda.

Ainda não havia cédula oficial para votar, impressa e distribuída pela Especializada e isso dava margem a muitas irregularidades, vez que eram os próprios candidatos que as distribuía. Mas, tornou-se obrigatório o uso de sobrecarta, um envelope oficial, uniforme e opaco, numerado e rubricado pelos mesários, onde os eleitores inseriam a cédula eleitoral. Assim, evitava-se a prática comum na Primeira República de os partidos utilizarem envelopes de cores, tamanhos e formatos diferentes para controlar o voto dos eleitores (ROSAS, 2007).

Segundo dados do TSE, em 3 de maio de 1933, dia da eleição, havia 1.466.700 eleitores inscritos, mais de 5.000 seções eleitorais espalhadas por todo o país. Aproximadamente 84% dos eleitores compareceram às urnas<sup>25</sup>. O registro prévio de candidatos era obrigatório e, a despeito de ser possível a candidatura avulsa, aos partidos políticos já era possível registrar seus candidatos para concorrerem ao pleito. Nessa eleição, pouco mais de mil candidatos disputavam as vagas de deputados constituintes, com a presença de 108 legendas em disputa, além de centenas de candidatos avulsos<sup>26</sup>.

Adotou-se a representação proporcional e também o voto direto e secreto. Os locais de votação deveriam ser públicos e abertos. O sigilo do voto foi aperfeiçoado ainda com a exigência imposta pelo código de se ter um gabinete indevassável (cuja porta ou cortina deviam estar fechadas) onde o eleitor pudesse colocar a cédula na sobrecarta oficial. Terminada a votação, as urnas de cada seção eram lacradas, rubricadas e enviadas pelo correio até o Tribunal Regional Eleitoral, onde os votos eram apurados<sup>27</sup>.

O Código Eleitoral permitia registro de candidatos por partido político, aliança de partidos, grupo de eleitores e candidaturas avulsas. Um candidato poderia concorrer simultaneamente por mais de um partido. Na inauguração do sistema de representação proporcional, a votação dava-se em dois turnos simultâneos por meio de lista aberta de candidatos. Nas cédulas o primeiro nome da lista era votado em primeiro turno e os demais nomes listados abaixo eram votados em segundo turno. A implicação desse complicado sistema

---

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/cultura-e-historia/exposicao-eleicoes-de-1933>. Acesso em: 18 mar. 2022.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Janeiro/como-foram-as-primeiras-eleicoes-organizadas-pela-justica-eleitoral>. Acesso em 18 mar. 2022

<sup>27</sup> Ver art. 81 do Código de 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: em: 18 mar. 2022

é que a apuração foi extremamente lenta e meses depois do pleito, o resultado final de muitos estados não havia sido apresentado<sup>28</sup>.

Como um sistema em evolução, foram-se aperfeiçoando os procedimentos de segurança e organização no ambiente eleitoral, principalmente no controle de fraudes e o acompanhamento de eleitores. Faoro (2001) reconhece que foram grandes os progressos em direção a uma eleição mais limpa, não obstante a dependência e conivência dos membros da magistratura ao governismo. Tanto assim que Leal (2012) registra, nos pleitos de 1933 e 1934, já sob a regulação do Código de 1932, que “situações estaduais chegaram a ser derrotadas e uma numerosa bancada de oposição, avolumada mais tarde pela disputa da sucessão presidencial, teve assento na Câmara Federal” (LEAL, 2012, p. 234).

Leal (2012) cita, por exemplo, os comentários de Raquel de Queiroz, que atuou como mesária na eleição de 1945:

Não sei bem se o sentimento será de saudade; mas a verdade é que a eleição mudou muito. Recordo da eleição do tempo de dantes tiro, comedorias, botina de graça para os eleitores, cachaça a rodo, era um carnaval. Votava vivo e votava morto, votava doido do hospício, só não votavam nossos inimigos políticos. (LEAL, 2012, p. 242)

Mesmo reconhecendo os avanços registrados com a instituição da Justiça Eleitoral, Leal (2012), em diversas passagens, enfatiza que esta não tem como impedir a coação sobre eleitores.

O Código de 1932 manteve a proibição do voto ao analfabeto. Apesar dessa restrição, não há como negar o avanço ao possibilitar o voto feminino, o registro de partidos políticos e a volta à unidade nacional em matéria eleitoral. Em seu artigo 57, já plantava também a semente do que revolucionaria o processo eleitoral 64 anos mais depois: a máquina de votar, precursora da urna eletrônica adotada nas eleições municipais de 1996<sup>29</sup>.

Não obstante, em razão do golpe que instaurou o Estado Novo, em 10 de novembro 1937, os partidos foram proibidos de funcionar, o Congresso Nacional foi fechado e por 11 anos não houve eleições no Brasil. Rosas (2007) afirma que o Brasil entrou nas trevas institucionais e eclipsou-se o sistema eleitoral até 1945, ano em que a Lei Complementar n. 9 restabeleceu o Legislativo. Em 1950, novo código eleitoral foi editado e foi um grande marco no aperfeiçoamento eleitoral brasileiro. Com a cédula única oficial ofertada pela Justiça Eleitoral

---

<sup>28</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/justica-eleitoral/cultura-e-historia/exposicao-eleicoes-de-1933>. Acesso em 18 mar. 2022.

<sup>29</sup> Ver art. 57 do Código de 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: em: 18 mar. 2022

nos locais de votação a partir de 1955, proibiu-se que os candidatos distribuíssem suas cédulas individuais, o que representou avanço no processo eleitoral.

Com a reimplantação da Justiça Eleitoral, novo alistamento foi feito em 1945 e se mostrou muito mais eficiente do que o realizado em 1933. Foram registrados 6,168 milhões de eleitores, um crescimento de 329% (NICOLAU, 2002). A Lei Agamenon, além de ampliar a obrigatoriedade do alistamento e do voto para todas as mulheres, estabeleceu multas para quem não se alistasse ou não comparecesse para votar. A segunda razão para o crescimento do número de eleitores foi a utilização em larga escala do alistamento ex-ofício pelos interventores dos governos estaduais e pelos sindicatos.

Também promovida pela Justiça Eleitoral, a última eleição antes do Regime Militar ocorreu em 3 de outubro de 1960. Em 1964 o país passou por outro golpe empreendido pelos militares e, apesar de a Justiça Eleitoral ter sido mantida, de 1964 até 1985 as eleições para presidente se realizaram de modo indireto, sendo três pleitos pelo Congresso Nacional e outros três pelo Colégio Eleitoral<sup>30</sup>. O Golpe de 1964 proibiu o voto direto para presidente da República e representantes de outros cargos majoritários, conforme tabela abaixo que discrimina os cargos eletivos para cada eleição – presidente e vice-presidente da República; senador e deputado federal; governador e vice-governador; deputados estaduais, distritais e de territórios; prefeito, vice-prefeito e vereadores –, bem como a data de realização e a forma do pleito eleitoral:

---

<sup>30</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/eleicao-indireta>. Acesso em: 21 mar. 2022.

Tabela 1 – Cronologia das eleições

Cargos eletivos					
Ano do pleito	Executivo Federal	Senado e Câmara Federal	Executivo Estadual	Assembleias legislativas	Executivo e câmara municipais
	Presidente e vice-presidente da República	Deputado federal/senador	Governador	Deputado estadual/distrital/de território	Prefeito, vice-prefeito e vereadores
1964	Eleição indireta[14] 11 de abril	—	—	—	—
1965	—	[15]	Eleição direta 3 de outubro	—	Eleição direta[16] 3 de outubro
1966	Eleição indireta[17] 3 de outubro	Eleição direta 15 de novembro	Eleição indireta[18] 3 de setembro	Eleição direta 15 de novembro	Eleição direta[19] 15 de novembro
1968	—	—	—	—	Eleição direta[20] 15 de novembro
1969	Eleição indireta[21] 25 de outubro	—	—	—	Eleição direta[22] 30 de novembro
1970	—	Eleição direta 15 de novembro	Eleição indireta[23] 3 de outubro	Eleição direta 15 de novembro	Eleição direta[24] 15 de novembro
1972	—	—	—	—	Eleição direta[25] 15 de novembro
1974	Eleição indireta[26] 15 de janeiro	Eleição direta 15 de novembro	Eleição indireta[27] 3 de outubro	Eleição direta 15 de novembro	—
1976	—	—	—	—	Eleição direta 15 de novembro e 20 de dezembro[28]
1978	Eleição indireta[29] 15 de outubro	Eleição direta 15 de novembro	Eleição indireta[30] 1º de setembro	Eleição direta 15 de novembro	—
1982	—	Eleição direta 15 de novembro	Eleição direta[31] 15 de novembro	Eleição direta 15 de novembro	Eleição direta[32] 15 de novembro
1985	Eleição indireta[33] 15 de janeiro	—	—	—	Eleição direta[34] 15 de novembro
1986	—	Eleição direta 15 de novembro	Eleição direta 15 de novembro	Eleição direta 15 de novembro	Eleição direta[35] 15 de novembro
1988	—	Eleição direta 15 de novembro [36]	Eleição direta 15 de novembro [36]	Eleição direta 15 de novembro [36]	Eleição direta[37] 15 de novembro
1989	Eleição direta[38] 15 de novembro (1º turno) 17 de dezembro (2º turno)	—	—	—	Eleição direta 16 de abril e 15 de novembro (1º turno) e 17 de dezembro (2º turno)[39]
1990	—	Eleição direta 3 de outubro	Eleição direta 3 de outubro (1º turno) 25 de novembro (2º turno)	Eleição direta 3 de outubro	—
1992	—	—	—	—	Eleição direta [40] 3 de outubro (1º turno) 15 de novembro (2º turno)

Fonte: TSE (2022)<sup>31</sup>.

As eleições gerais diretas só retornaram em 1989 e encontrou uma Justiça Eleitoral muito mais aperfeiçoada e moderna que iniciara o processo de informatização com o cadastramento, e passava já à segunda etapa da modernização. A apuração ainda era manual e os mapas de totalização eram preenchidos à mão nas Juntas apuradoras de votos. No entanto, a somatória dos mapas de totalização foi feita por meio de um sistema eletrônico<sup>32</sup>.

O passo primordial foi o investimento na gestão da informação, com a criação de um banco de dados computadorizados de todos os eleitores do país, seguindo um experimento

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>. Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/imprensa/noticias-tre-pr/2021/Julho/memorias-eleitorais-eleicoes-1989-a-primeira-com-mapas-de-totalizacao-informatizados>. Acesso em 21 mar. 2022.

implantado na 1ª Zona da capital de Porto Alegre/RS em 1983. O TSE, através da Resolução 12.547 de 28.02.1986, determinou a revisão geral dos eleitores inscritos, recomendando a todos os juízes eleitorais a instalação de postos de alistamento pelo país em espaços públicos tais como fábricas, indústrias e estádios desportivos. Entre 15 de abril e 15 de junho de 1986, quase 70 milhões de eleitores compareceram aos Cartórios Eleitorais possibilitando a conferência e atualização dos seus dados<sup>33</sup>. Os fichários manuscritos foram digitalizados, com a máquina de escrever substituída pelo computador, o que permitiu a checagem de nomes e identificação de registros múltiplos, a eliminação de títulos de eleitores mortos do cadastro e a expedição do título eleitoral via computador. Em todo o país foram recadastrados 69.371.495 eleitores<sup>34</sup>.

A informatização do cadastro levou à fase seguinte que foi a totalização e divulgação dos resultados. A Justiça Eleitoral pôde utilizar, já em 1994, seus recursos próprios de tecnologia da informação (plataforma de computadores e rede de comunicação) e os votos registrados nas eleições de 1994 são apurados, digitados e transmitidos para os Tribunais Regionais Eleitorais que repassam ao Tribunal Superior Eleitoral. Esse sistema permitiu que em apenas doze horas já se tivesse definido o quadro das eleições majoritárias em todo o país<sup>35</sup>.

Aos poucos o Brasil foi assistindo à substituição da “emoção” das mesas apuradoras, com os escrutinadores “cantando” os votos cédula por cédula, e as incontáveis recontagens solicitadas pelos perdedores para o momento da implantação gradativa da informatização do processo eleitoral. Para o ministro Néri, “um aspecto característico da Justiça Eleitoral, desde a criação, é o sentido progressivo, uma vez que tem sempre avançado no aperfeiçoamento do processo eleitoral, no que concerne à fiscalização e à tecnologia”. Na Justiça Eleitoral não houve compasso de espera; em cada eleição ela procurou se aperfeiçoar ainda mais<sup>36</sup>.

Ferraz Júnior (2008, p. 13) em sua tese destaca que, com a retomada das eleições amplas de 1989 e a modernização do processo eleitoral, não havia polêmica em relação à confiabilidade dos resultados eleitorais e a Justiça Eleitoral se transformara numa marca pouco questionável e quase um dogma de eficiência.

Com a redemocratização materializada na Constituição de 1988, essa instituição ganhou ainda um papel de maior destaque, posto que o texto constitucional (artigo 121 da CF/88)

---

<sup>33</sup> Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/Voto\\_Eletronico.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/Voto_Eletronico.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/institucional/60anos/historico/index.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/como-nasce-uma-urna-problemas-nas-eleicoes-1994-levaram-a-criacao-que-modernizou-o-voto>. Acesso em: 31 mar. 2025.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Fevereiro/cadastro-nacional-de-eleitores-ajudou-a-modernizar-eleicoes-no-brasil>. Acesso em: 31 mar. 2025.

atribuiu funções que perpassam por atividades de cunho normativas, consultivas, jurisdicionais e administrativas, com funções típicas e atípicas, como uma espécie de auxílio à sua autonomia gerencial e favoreceu a força institucional conferida pelo modelo de governança adotado no Brasil.

Dentre as funções administrativas se inclui o alistamento eleitoral, transferência de domicílio eleitoral, medidas para impedir a prática de propaganda eleitoral irregular etc.; na função jurisdicional está a solução de conflitos a exemplo de: ação de investigação judicial eleitoral – AIJE, ação de impugnação de mandato eletivo – AIME, ação de impugnação de registro de candidatura – AIRC e nas representações por propaganda eleitoral irregular. A consultiva inclui manifestar-se a respeito de questões que lhe são apresentadas em tese, sem caráter de decisão judicial, conforme art. 23, inciso XII, e art. 30, inciso VIII, ambos do CE.

A função normativa se expressa na expedição de normas para assegurar a organização e o exercício dos direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado, as que estabelecem os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação, etc. Através da função normativa o TSE pode complementar normas das leis eleitorais e até estabelecer novas regras. Ao ponderar sobre a função normativa Ferraz Júnior (2008) aduz que a governança eleitoral estaria elevada ao nível de controle constitucional e que o TSE seria apenas um órgão do STF para matérias eleitorais, especialmente porque a maioria dos membros do TSE advém do STF e atua concomitantemente nos dois tribunais, sendo que o presidente e vice do TSE são escolhidos dentre membros do Supremo. Verifica-se, porém, que nem sempre isso ocorre. Veja a propósito o caso em que o TSE mudou o tamanho das bancadas de deputados federais de 13 estados<sup>37</sup> e o STF derrubou tais alterações.

O poder normativo se reflete ainda nas teses fixadas pelo TSE que uniformizam interpretações dentro de julgamentos importantes e servem como regras, inclusive para eleições futuras, como ocorreu com a tese extraída no julgamento das AIJEs n. 0601968-80 e 0601778-21, que trata sobre desinformação e disparo em massa envolvendo candidatos adversários, e ainda a tese extraída do julgamento do Recurso Ordinário 0603975-98, que trata sobre ataques ao sistema de votação em redes sociais<sup>38</sup>. Tais teses fixadas no ano de 2021 já previam sanções

<sup>37</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/06/supremo-derruba-regra-que-alterou-bancadas-de-13-estados.html>. Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>38</sup> Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/nota-ministro-salomao-teses-para-eleicoes-futuras-em-28-10-2021-1635451365101/@@download/file/TSE-nota-salomao-novas-teses.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/nota-ministro-salomao-teses-para-eleicoes-futuras-em-28-10-2021-1635451365101/@@download/file/TSE-nota-salomao-novas-teses.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022.



de cassação de registro e inelegibilidade para eleições futuras, em caso de violação dos parâmetros nelas incluídos.

Dentro da atividade normativa do judiciário, muitas são as críticas dos que se posicionam contrariamente ao modo como o TSE expede resoluções, alegando que muitas vezes se trata de criação de leis por vias distorcidas, reflexo do ativismo judicial da atualidade<sup>39</sup>. Petracioli (2009), por sua vez, defende a efetividade e materialização de direitos, como evolução natural da modernidade, mormente diante da ineficiência dos poderes Legislativo e Executivo, razão pela qual não seria admissível hodiernamente, uma passividade judiciária.

Ao tratar de ativismo judicial, Mello (2021) cita Barroso (2017) que o associa a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes<sup>40</sup>. Em geral, a doutrina apresenta a noção de que o ativismo consiste no exercício pelo Judiciário das atribuições dos outros poderes e as críticas envolvem uma conotação negativa, como desnaturação da atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais Poderes, notadamente do Legislativo<sup>41</sup>.

Para Mello (2021) o controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos é um ambiente em que mais se verifica o ativismo judiciário, em razão da possibilidade de manipulação, pelo juiz constitucional, do conteúdo dos atos editados pelo Legislativo, criando-se novas regras de conduta geral e abstrata ou mesmo em situações em que se declara a invalidade da lei com base em interpretação inadequada para a solução da causa, geralmente associada à exegese ampliativa de princípios e valores constitucionais.

<sup>39</sup> O ativismo judicial e a judicialização sofrem inúmeras críticas por parte de artigos de opinião e matérias jornalísticas, como se vê nos links a seguir: 1. <https://artigo19.org/2024/03/25/nova-regra-do-tse-gera-riscos-a-liberdade-de-expressao-online/>. Acesso em: 07 abr. 2025. 2. <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/alem-do-marco-civil-da-internet-tse-desprezou-lei-eleitoral-em-resolucao-para-as-eleicoes-2024/>. Acesso em 07 abr. 2025. 3. <https://www.poder360.com.br/justica/moraes-praticou-ativismo-judicial-no-tse-dizem-especialistas/>. Acesso em 07 abr. 2025.

<sup>40</sup> Para Barroso apud Mello (2021) o ativismo procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem, contudo, invadir o campo da livre criação do Direito (BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 2017).

<sup>41</sup> Ao analisar a postura mais participativa e decisiva do Judiciário em matérias polêmicas, Fonseca e Couto (2018) traz uma diferenciação entre judicialização e o ativismo judicial. Judicialização da política mostra-se como um “fenômeno contingencial e inexorável”, sendo ele um processo social no qual área de atuação dos tribunais é ampliada pelo poder constituinte, de modo que a vida política, social e econômica é “juridicizada”, ou seja, é sujeita à ação judicial. A judicialização não é escolhida, nem promovida pelo juiz, mas é produto da alteração do texto constitucional ou legal que amplia a competência dos órgãos judiciais. O ativismo judicial, por sua vez, consolida-se como uma “postura, um comportamento de juízes e tribunais, que, através de um ato de vontade, isto é, de um critério não jurídico, proferem seus julgamentos, extrapolando os limites de sua atuação”. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/13361/7592>. Acesso em: 24 abr. 2025.

Todavia, para além da atividade normativa, uma das funções à qual a Justiça Eleitoral mais se dedica é a de administrar o processo eleitoral. O sucesso do modelo de administração eleitoral inaugurado pela Justiça Eleitoral foi possível pela adoção de uma governança centralizada e de organização vertical, e é ressaltado como um dos mais importantes legados do Código de 1932 (MARCHETTI, 2008). Os estudos sobre a forma de administrar o processo eleitoral e o modelo de governança eleitoral adotado em alguns países se intensificaram a partir das eleições americanas do ano 2000. Dahl (2001) afirma que as eleições envolvem mais do que votar e sustenta a importância das eleições livres e justas. E ao pensar em mecanismos e condições para realização de eleições livres e justas é imperativo refletir sobre a governança eleitoral.

No Brasil, dentre autores que se dedicaram ao tema, vale destacar o cientista político, Vitor Marchetti (2008) que definiu o termo governança como atividades que criam e mantêm o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Ela opera em três diferentes níveis: formulação das regras (quando são definidas algumas regras como a data em que serão realizadas as eleições, requisitos para inelegibilidade, etc.); aplicação das regras (a fase da implementação como o registro dos candidatos, dos partidos, procedimentos para distribuição das urnas, etc.) e adjudicação das regras (administração dos possíveis litígios entre os candidatos, execução da contagem dos votos, etc.). A governança seria assim, para o mencionado autor, uma variável crucial para garantir a credibilidade das eleições e restringir a influência de interesses políticos na administração e execução do processo eleitoral.

Nas palavras de Marchetti (2008), o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil é uma combinação atípica de alguns elementos:

[...] concentração das atividades da governança em um único OE (*rule application* e *rule adjudication*), exclusão do Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE e adoção da “regra da interseção” -, a força do STF sobre o TSE o coloca como um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral. Esse desenho institucional torna possível que as decisões sobre as regras do jogo competitivo sejam alteradas por meio de interpretações judiciais. Afinal, tendo o apoio da Corte Constitucional, essas interpretações ganham uma força normativa que talvez estivessem ausentes se fossem definidas por um organismo com outro perfil. (MARCHETTI, 2008, p. 890)

Dessa maneira, nossa instância máxima da governança eleitoral foi criada em interseção com o Judiciário, sobretudo com o Supremo. Além do maior número de membros, o STF detém a garantia da presidência e a prerrogativa de indicar outros dois membros; assim sendo, a pauta e a orientação para o funcionamento administrativo do próprio organismo são, nas palavras de

Marchetti (2008), determinadas pelo perfil do ministro do STF que ocupe o cargo, a tal ponto que o TSE se torna um organismo do STF para matérias eleitorais. Uma das possíveis implicações desse modelo é que as regras do jogo competitivo passem pela interpretação de um conjunto mais abrangente de normas, inclusive as normas constitucionais, de modo que, por vezes, o TSE, na publicação das regras do jogo eleitoral, as altera interpretando o texto constitucional. Por outras vezes, o STF, na interpretação do texto constitucional, decide alterando as regras do jogo eleitoral; e há poucos sinais de conflito interpretativo entre essas instituições.

Essa combinação atípica contribui fortemente para que a judicialização da competição político-partidária seja possível, especialmente por ser a Justiça Eleitoral brasileira, produto da Revolução de 1930, criada com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral, conforme visto em seção anterior.

Os autores observam que a governança adotada promoveu sobretudo, o advento tecnológico da Justiça Eleitoral, especialmente após a implantação da urna eletrônica e dos sistemas de apuração, na tentativa de debelar fraudes e conflitos em torno da contabilização de votos. A implementação de uma máquina digital de votar trouxe maior integridade para as eleições, além de maior inclusão social, ao facilitar o voto aos analfabetos, por exemplo (NICOLAU, 2012).

### **1.3 Integridade Eleitoral e o papel da Urna Eletrônica**

O relato do cidadão aposentado, Ronaldo Lanzellotti, para a série “Voto em papel e fraudes” do TSE, quando participou das Eleições de 1982 no Rio de Janeiro, chama a atenção ao descrever uma das situações absurdas que ocorreu quando viu mulheres que escondiam pontas de canetas sob as unhas e escreviam qualquer coisa nas cédulas dos adversários para anular<sup>42</sup>. Os principais jornais noticiaram também um caso comprovado de fraude em oito urnas da 83ª Zona Eleitoral, em Mesquita, então um dos distritos de Nova Iguaçu: votos corretos em favor de Leonel Brizola foram rasurados por caneta e caligrafia iguais. Ao ser alertado por fiscais do PDT, o juiz Herculano Varela, um dos responsáveis pela apuração, decretou que “houve fraude por parte do mesário durante a votação ou então a urna foi violada posteriormente” (SILVEIRA, 2018, p. 94).

---

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Outubro/voto-em-papel-e-fraudes-escandalo-na-eleicao-de-1982-para-governador-do-rj-marcou-o-brasil>. Acesso em: 29 mar. 2022.

As eleições de 15 de novembro de 1982 foram as primeiras eleições diretas para governador após a instauração do regime militar. O pleito envolveu a escolha de vereadores e prefeitos em algumas cidades e também de senadores, deputados estaduais e federais que formariam o Colégio Eleitoral encarregado de eleger, em janeiro de 1985, o sucessor do presidente Figueiredo. O voto era vinculado; o que significava que o eleitor ficava obrigado a escolher, para todos os cargos, candidatos do mesmo partido, sob pena de anulação. Ainda se usava a cédula de papel e havia uma particularidade: não foi utilizada a cédula oficial do TSE, mas sim o modelo criado pelo Governo militar, muito mais difícil aos eleitores por ser totalmente em branco, e cada um deveria preencher à mão, os nomes dos seus candidatos (SILVEIRA, 2018).

No planejamento para as eleições de 1982, o TSE incluiu o aperfeiçoamento da fase final de apuração com a informatização do somatório dos mapas produzidos manualmente pelas juntas eleitorais. Na maioria dos estados, a responsável por conduzir a nova apuração foi a empresa estatal chamada Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados. No Rio de Janeiro, todavia, para realizar o processamento eletrônico dos dados, o TRE/RJ contratou uma empresa particular denominada Proconsult. Muitos veículos de comunicação social e os próprios partidos montaram também esquema próprio de totalização dos votos, cujo objetivo era divulgar os resultados das urnas com maior rapidez e se antecipar aos números oficiais. A apuração oficial dos votos no Rio foi muito tumultuada e a totalização da apuração realizada pela Proconsult seguiu lentamente, enquanto a realizada pelo Serpro nos outros estados já estava avançada. Em relatórios e estudos publicados (VOGEL, 2011; SILVEIRA, 2018), foi constatado, no decorrer da apuração, o erro de programação da Proconsult na computação dos votos brancos e nulos que ensejou a suspensão da apuração até correção do erro. Com a lentidão da apuração oficial, a imprensa conseguiu antecipar, em 15 dias, o resultado das eleições no Rio de Janeiro, anunciando a vitória do candidato Leonel Brizola. Os problemas na apuração da Proconsult resultariam na abertura de um inquérito por parte da Polícia Federal e foi tema diário de cobertura da imprensa.

Entre os erros apontados em publicações, cita-se que o programa do computador utilizado para totalizar os votos “misturava” votos brancos e nulos nos diversos cargos e votos em branco e nulos para governador eram lançados nas listagens para deputados estaduais, o que aumentava o quociente eleitoral das eleições proporcionais pois, em 1982, os votos em branco eram considerados no cálculo do quociente eleitoral; erro nos boletins oficiais de urna, com “desaparecimento” de 3.716 votos nulos e 13.718 votos em branco; votos conferidos para o cargo de senador “engordavam” a votação dos deputados federais e vice-versa; erros na

totalização dos votos para prefeitos e vereadores; erros na digitação dos boletins de urna (VOGEL, 2011, p. 6).

Os eventos ocorridos na eleição do Rio de Janeiro foram um ponto de partida interessante para a discussão de novos parâmetros e regulamentações, tanto para aperfeiçoar a fiscalização pela sociedade civil, quanto para o avanço no sistema de votação e apuração que garantiria um certo protagonismo ao TSE.

Em verdade, desde 1988 que a Justiça Eleitoral, através do Cartório de Brusque/SC, levava a efeito uma experiência exitosa de votação por computadores, paralela à eleição oficial por cédulas. Conduzida pelo Juiz Eleitoral Dr. Carlos Prudêncio, cada eleitor votava no terminal de computador e depois com a cédula normal. Ao final, a apuração dos votos do computador foi totalizada em apenas 5 segundos<sup>43</sup>.

Este método de usar computadores na votação foi utilizado na consulta da emancipação do distrito de Cocal do Sul/SC em 1991; novamente em Brusque, no plebiscito sobre a forma e sistema de governo em 1993; e em Florianópolis, no 2º turno das eleições para o governo do Estado de Santa Catarina, em 1994<sup>44</sup>.

A extinção da cédula por meio da votação eletrônica estava prevista desde o Código Eleitoral de 1932, que idealizou o voto rigorosamente secreto com a “máquina de votar”. O TSE iniciou os trabalhos para concretizar a ideia ainda no ano de 1937,<sup>45</sup>. Os parágrafos que se seguem, tratam sobre os projetos da máquina de votar, e se baseiam em informações históricas retiradas da obra, Voto Eletrônico: Edição comemorativa 10 anos da urna eletrônica, 20 anos do cadastramento eleitoral, publicada pelo TRE do Rio Grande do Sul em 2006:<sup>46</sup>.

O primeiro projeto vinha de empresa norte-americana e tratava-se de uma máquina em que, ao acionar uma alavanca, um braço mecânico marcava a opção escolhida pelo eleitor. Ao final, os votos eram registrados numa folha de metal. Mas, o modelo não estava adaptado para a realidade da logística brasileira e as dimensões da máquina dificultaria o transporte pelos quatro cantos do país, que possui diversas seções em locais de difícil acesso.

O advogado e contador gaúcho, Francisco Luis Moro, ainda nos idos de 1974, sugeriu utilizar dinâmica semelhante à loteria esportiva, que era a grande novidade naquele início de

---

<sup>43</sup> Veja a história do Juiz Carlos Prudêncio conforme publicado em blog de Brusque/SC: <https://historiadebrusque.blogspot.com/2010/12/21-anos-de-voto-eletronico-invencao.html>. Acesso em: 29 mar. 2022

<sup>44</sup> Veja a cronologia da informatização do processo eleitoral em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/cronologia-da-informatizacao-do-processo-eleitoral.html>. Acesso em 29 mar. 2022.

<sup>45</sup> Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/Voto\\_Eletronico.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/Voto_Eletronico.pdf). Acesso em: 29 mar. 2022.

<sup>46</sup> Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4741>. Acesso em 29 mar. 2022.

década. A ideia era que o eleitor assinalasse a cédula adaptada aos moldes de um cartão de loteria, que seria perfurada pelos mesários após o encerramento da votação e enviada para um computador, que decodificaria os bilhetes. O projeto também previa a elaboração de um cartão-cédula, que já sairia diretamente para a máquina apuradora. Além desses projetos, o TRE de Minas Gerais também apresentou ao TSE um protótipo de máquina de votar no ano de 1978.

Concomitante aos testes para se chegar ao modelo perfeito da máquina de votar, o ministro Carlos Velloso, presidente do TSE empossado em 1995, procurava sensibilizar a sociedade e a classe política rumo à meta que se tornaria o grande divisor de águas na história da Justiça Eleitoral: a votação eletrônica nas eleições oficiais de 1996.

Antes das eleições oficiais de 1996, vários regionais desenvolviam projetos de votação automatizada e já testavam a urna eletrônica em votações oficiais, a exemplo dos regionais de Mato Grosso, Santa Catarina e Minas Gerais, que a utilizaram no pleito de 1994 em cinco seções eleitorais de Florianópolis/SC; no ano de 1995, o teste se ampliou e a urna eletrônica esteve presente nas eleições municipais de Xaxim-SC, Matipó/MG, e em dezenas de plebiscitos municipais de emancipação política.

Para estabelecer os pressupostos que deveriam orientar o protótipo a ser adotado, o TSE montou uma Comissão de Informatização das Eleições, composta por desembargadores, juízes e técnicos em informática e a Comissão de Elaboração do Projeto Técnico da Urna Eletrônica, composta por técnicos de informática e de comunicação do TSE, do Instituto Tecnológico da Aeronáutica-ITA, Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás, Ministério da Ciência e Tecnologia e os ministérios militares do Exército, Marinha e Aeronáutica. Entre as principais premissas estabelecidas estava: um sistema que deveria estar consoante a legislação eleitoral vigente; o voto deveria ser registrado numericamente ao invés de grafar o nome dos candidatos para facilitar ao eleitor; o eleitor teria o direito de ver a descrição de candidato escolhido, inclusive sua foto, antes de confirmar o voto; o equipamento a ser usado deveria ser de uso exclusivo, ser pequeno, compacto, leve e passível de ser transportado sem sofrer danos; era necessário oferecer ao eleitor a possibilidade de corrigir seu voto antes de confirmá-lo e também de votar em branco, bem como diversas outras questões.

O modelo adotado foi o protótipo do TRE de Minas Gerais apresentado ao TSE em 1995<sup>47</sup>. As comissões trabalharam intensamente e o edital para licitação das primeiras 72.000

---

<sup>47</sup> Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/Voto\\_Eletronico.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/Voto_Eletronico.pdf). Acesso em: 29 mar. 2022.

urnas que foram utilizadas nas eleições municipais de 1996 foi elaborado<sup>48</sup>. No pleito de 1996, as urnas eletrônicas foram usadas em todo o estado do Rio de Janeiro, nas capitais dos Estados e nos municípios com mais de 200 mil eleitores, totalizando 57 cidades no país. Nas eleições de 1998, dois terços do eleitorado votaram eletronicamente. E finalmente, nas eleições municipais de 2000 o projeto foi estendido para todo o Brasil.

Em que pese ter sido adotada, sobretudo para dar cabo às persistentes fraudes, a urna eletrônica teve outro efeito positivo de facilitar o processo de votação. Sua interface com o quadro de números com a mesma disposição dos dígitos do telefone foi de fácil compreensão, mesmo ao eleitor que desde a redemocratização foi dispensado de comprovar escolaridade, e àquele isento de conhecimento prévio em recursos tecnológicos<sup>49</sup>.

Implementado o sistema eletrônico de votação, é possível verificar pelas primeiras leis e resoluções elaboradas pelo TSE para disciplinar os atos gerais do processo eleitoral que a preocupação estava focada na incerteza quanto ao desempenho das urnas, dado o seu ineditismo. Desde a primeira norma, a Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995<sup>50</sup>, que tinha por principal objetivo regulamentar as eleições municipais de 1996 e autorizar o uso do sistema eletrônico de votação, e a correspondente Resolução nº 19.742 de 1996, estavam descritos em minúcia todos os procedimentos a serem adotados na hipótese de ocorrência de situações que prejudicassem a operação normal dos equipamentos.

A atuação fiscalizadora era facultada primeiramente apenas aos partidos políticos (art. 20 da lei 9.100/95) e foi estendida também aos candidatos, à Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e ao Ministério Público em 1998 com a Lei das Eleições. A partir de 1998, esses entes poderiam acompanhar, inclusive, as fases de desenvolvimento dos programas de computadores

<sup>48</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/eleicoes>. Acesso em: 29 mar. 2022.

<sup>49</sup> O projeto de desenvolvimento da urna eletrônica se baseou em algumas premissas, dentre elas: 1. solução universal com o registro numérico do voto; possibilidade de correção dos dados antes do registro definitivo por parte do eleitor; possibilidade de o eleitor visualizar os dados de seu voto e a foto do candidato; a facilidade de manuseio, dentre outras (PL 9.100 de 1996). Ver artigo de Paulo Cesar Bhering Camarão disponível em: [https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/37715/mod\\_label/intro/25-anos-da-urna-eletronica-digital.pdf](https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/37715/mod_label/intro/25-anos-da-urna-eletronica-digital.pdf). Acesso em 08 abr. 2025.

Avaliando a eleição de 1998, Jairo Nicolau publicou artigo na Folha de São Paulo em que afirma: “Os dados da última eleição revelam que se produziu, sem muito esforço, uma revolução política no país: milhões de eleitores passaram a ter suas preferências realmente contabilizadas pelo sistema representativo”. Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz16109810.htm>. Acesso em 08 abr. 2025.

Artigo publicado pelo professor da UFPE, Marcus André Melo mostrou que a urna eletrônica reduziu em 82% o número de votos inválidos nos pleitos, o que era comum acontecer na época em que as pessoas votavam por meio de cédula de papel. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/urna-eletronica-reduziu-votos-invalidos-em-82-diz-estudo/>. Acesso em 08 abr. 2025.

<sup>50</sup> Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9100&ano=1995&ato=276kXQq5UeJpWT593>. Acesso em: 29 mar. 2022.

utilizados no processo de votação, apuração e totalização, sendo facultado acompanhar de perto as cerimônias de carga e preparo das urnas, sendo admitida a conferência, por amostragem, em até 3% das urnas (art. 31 da Resolução nº 20.105/98).

Com as inovações na gestão eleitoral e a atualização da legislação, o rol dos legitimados foi ampliado consideravelmente, e a Res. TSE 23.673/2021, que regeu o pleito de 2022, previu dezesseis legitimados: I- Partidos políticos, federações e coligações; II - Ordem dos Advogados do Brasil; III - Ministério Público; IV - Congresso Nacional; V - Supremo Tribunal Federal; VI - Controladoria-Geral da União; VII - Polícia Federal; VIII - Sociedade Brasileira de Computação; IX - Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; X - Conselho Nacional de Justiça; XI - Conselho Nacional do Ministério Público; XII - Tribunal de Contas da União; XIII - Forças Armadas; XIV - Confederação Nacional da Indústria, demais integrantes do Sistema Indústria e entidades corporativas pertencentes ao Sistema S; XV - entidades privadas brasileiras, sem fins lucrativos, com notória atuação em fiscalização e transparência da gestão pública, credenciadas junto ao TSE e XVI - departamentos de tecnologia da informação de universidades credenciadas junto ao TSE<sup>51</sup>.

Mas, desde 2002, é que as resoluções do TSE passaram a discriminar os programas e apresentar, na forma de programas fontes e programas executáveis, franqueando ao legitimado o acesso aos sistemas montador de dados, gerador de mídias, votação eletrônica, justificativa eleitoral, apuração eletrônica, utilitários da urna, gerenciamento da zona eleitoral, totalização dos resultados – preparação e gerenciamento, segurança, e bibliotecas especiais. Vários procedimentos de segurança foram incorporados tais como a geração dos resumos digitais chamados de *hash* de todos os programas-fonte, programas-executáveis, arquivos fixos dos sistemas, arquivos de assinatura digital e chaves pública. Ainda em 2003 foi criado, em substituição ao voto impresso conforme falado anteriormente, o registro digital do voto, ou arquivo de votos.

A preocupação com a transparência e segurança do processo, em relação à auditabilidade, foi sendo espelhada nos normativos legais e regulamentares que regem o processo eleitoral ao longo de cada ano, com destaque para a Lei 9.504/1997 e as Resoluções do TSE n. 26.603/2019, 23.444/2015 e 23.501/2016. Elas preveem diversos mecanismos de auditabilidade da votação, a saber: a) auditoria pré-eleição; b) auditoria pós-eleição; c) inspeção de códigos-fontes pelas entidades fiscalizadoras; d) teste de votação ou de integridade; e)

---

<sup>51</sup> Veja o art. 6º da Resolução TSE 23.673/2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-673-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em 08 abr. 2025



registro digital do voto; f) log das urnas eletrônicas; g) testes públicos de segurança; h) auditoria no dia das eleições por meio de sorteio de urnas eletrônicas; i) logs do sistema GEDAI, responsável pela geração de mídias para as urnas eletrônicas; j) disponibilização às entidades fiscalizadoras dos dados alimentadores e dos relatórios do Sistema de Gerenciamento da Totalização; k) logs da transmissão de dados ao centro de processamento de dados do TSE; l) disponibilização às entidades fiscalizadoras das imagens dos boletins de urna; m) disponibilização de dados de votação, seção por seção, aos candidatos interessados. Acresça-se que o código fonte é auditável por várias instituições (art. 66 da lei das Eleições). Veja-se que o TSE, no ano de 2021, abriu o código-fonte das urnas e o sexto Teste Público de Segurança (TPS) do sistema eletrônico de votação para 2022, que foi realizado pela primeira vez no ano de 2009<sup>52</sup>.

Quanto à transparência, vale indicar ainda o acompanhamento em tempo real do processamento da apuração, através de sistemas como “Divulgação”, pelo qual o Tribunal Superior Eleitoral fornece o percentual de votos dos candidatos e o número de votos por estado, cidade e zona eleitoral. O TSE faz parcerias com veículos de comunicação (internet, rádio, TV, impresso) para divulgar as eleições e disponibiliza os *softwares* Divulga e DivWeb (divulga.tse.jus.br), que permitem ao usuário acompanhar a publicação dos resultados em tempo real<sup>53</sup>.

O que se observa é que é comum nos municípios menores do Brasil, em que há menos de 15 mil eleitores, os próprios partidos contarem os votos que saem das urnas por meio do Boletim de Urna<sup>54</sup>. A comemoração acontece muito antes de o TSE tomar conhecimento dos dados transmitidos. O TSE apenas divulga oficialmente os resultados e não há registros de divergência da apuração.

Essa apuração paralela feita pelos populares demonstra que a urna eletrônica não é o centro do sistema eletrônico, mas é o alvo de críticas contundentes por parte de analistas e

<sup>52</sup> Teste Público de Segurança (TPS) é um evento fixo no calendário eleitoral – previsto na Resolução TSE nº 23.444, onde qualquer brasileiro pode apresentar um plano de ataque aos sistemas eleitorais envolvidos na geração de mídias, votação, apuração, transmissão e recebimento de arquivos. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>53</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/divulgacao-de-resultados>. Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>54</sup> Encerrada a votação, às 17h, a urna imprime o resultado da votação da seção eleitoral. Os Boletins de Urna são impressos em vias obrigatórias e, se necessário, vias adicionais. Das vias obrigatórias, uma é destinada à fiscalização, outra é guardada pela presidente ou pelo presidente da seção eleitoral, outra é afixada em local visível da seção eleitoral para o conhecimento público. Dessa forma, o Boletim de Urna permite a qualquer pessoa conferir, imediatamente após o encerramento da eleição, antes mesmo da transmissão da transmissão dos dados ao TSE pelo sistema denominado Transportador. Veja como funciona a totalização: <https://www.tremg.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/como-funcionam-o-registro-dos-votos-e-a-totalizacao-dos-resultados>. Acesso em: 24 abr. 2025.

políticos, manifestada por meio de mídias digitais em que são, com frequência, insinuados conluios ou conspirações, perpetrando-se acusações à conduta de magistrados, políticos e servidores. Mais recentemente, tornaram-se frequentes *fake news* sob alegação de ocorrência de fraudes, associada com a eventual ausência de mecanismos de auditabilidade do resultado das eleições, em especial pela suposta carência de instrumentos que possibilitem a recontagem dos votos.

Isso ocorre muitas vezes porque a transparência não é percebida no mesmo grau por especialistas e pelo público leigo. Enquanto os primeiros voltam suas atenções aos atributos técnicos de auditoria postos à disposição da sociedade, os últimos preocupam-se mais na gestão do sistema pela Justiça Eleitoral, do que com a própria possibilidade de aferir a idoneidade do sistema. Uma das razões para a desconfiança deriva da própria complexidade que envolve a tecnologia do sistema eletrônico, cujo entendimento é mais complicado para o cidadão comum.

Conforme tendência apontada por Duarte e Benetti, citado por Furlani (2024), na teia da teoria da conspiração, o discurso científico, as dúvidas e os argumentos técnicos dos especialistas são usados para compor a estratégia da desinformação, incorporada hoje pela direita radical<sup>55</sup> (FURLANI, 2024). Surgem assim, os movimentos que manifestam desconfiança no processo eleitoral, questionando especialmente que inexistem formas de validação/auditação pelo próprio eleitor no momento do voto. Para esses movimentos, a solução estaria na implementação do voto impresso em meio físico, antes da sua confirmação, onde por fim poderia haver a conferência entre os votos impressos depositados em urnas indevassáveis e os votos registrados na urna eletrônica.

Pesquisa realizada em julho de 2021 pelo Instituto de Pesquisa MDA, encomendada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), sobre o grau de confiança nas urnas eletrônicas revelou que 32,9% dos entrevistados têm confiança elevada nas urnas e 30,8% têm confiança moderada. E 58,0% disseram ser a favor das urnas com impressão do voto, pois elas geram mais confiança nos resultados e 34,9% disseram ser contra as urnas com impressão do voto, pois o sistema atual já funciona bem. 55,4% dos entrevistados consideram que os

---

<sup>55</sup> As “novas direitas” surgem, na esfera pública, com sentimento antissistema e passam a se posicionar de forma mais radicalizada. A extrema direita reuniria assim, tendências ultraconservadoras, autoritárias, nacionalistas, anticomunistas, supremacistas, ultranacionalistas, xenófobas, teocráticas, racistas, homofóbicas, transfóbicas articuladas e organizadas em perspectiva conspiracionista. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/2024-04/relatorio\\_extrema\\_direita\\_no\\_brasil\\_boll\\_final-1.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/2024-04/relatorio_extrema_direita_no_brasil_boll_final-1.pdf). Acesso em 29 abr. 2025.

candidatos à Presidência derrotados não aceitarão o resultado final, caso as eleições ocorram por meio de urna eletrônica sem o voto impresso<sup>56</sup>.

Mesmo sem a implantação do voto impresso, conforme descreve a bibliografia, se avançou muito no quesito segurança e confiabilidade das eleições a partir da implementação da votação eletrônica. Conforme observado anteriormente, o atual sistema de votação eletrônica foi criado justamente por conta de vulnerabilidades históricas, especialmente em razão das intervenções humanas nas diferentes etapas do processo eleitoral.

Em 2001 quando houve o escândalo da violação do painel eletrônico do Senado, congressistas levantaram suspeitas sobre o sistema de segurança das urnas. À época, o senador Antônio Carlos Magalhães (então PFL/BA) teve acesso, através da diretora do Centro de Processamento de Dados do Senado (Prodasen), à lista sigilosa de como votaram os senadores na sessão secreta que cassou Luiz Estevão (PMDB/DF) em junho de 2000<sup>57</sup>.

O TSE, então, encomendou uma avaliação junto à Fundação de Desenvolvimento da Unicamp (FUNCAMP) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) da confiabilidade das urnas eletrônicas e dos sistemas utilizados nas eleições de 2000 para captação, transmissão e totalização dos votos<sup>58</sup>.

As conclusões apresentadas na avaliação, conforme publicado em site do TSE, dão conta que (p. 38)<sup>59</sup>:

A combinação dessas formas de proteção tem como resultado a criação de uma barreira de segurança de difícil transposição. Mesmo que cada uma das formas de proteção possa ser individualmente superada, a superação do conjunto é pouco provável, dados a extensão e a profundidade do conhecimento necessário e o grande número de participantes cujo envolvimento seria requerido para a sua realização.

Publicado o relatório da avaliação, foram levantadas muitas críticas por parte de técnicos e jornalistas levantando ambiguidade nas conclusões e possível desvirtuamento pela Justiça Eleitoral. Jornalistas como Marta Salomon, Silvana Freitas e Diego Escosteguy anunciaram que

<sup>56</sup> Disponível em: <https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/29f7e66c-1678-403d-85d6-94ad398fa506.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>57</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53269.shtml>. Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>58</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica/seguranca-da-urna/relatorio-da-unicamp-urnas-eletronicas?SearchableText=unicamp>. Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>59</sup> Relatório completo em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.justica\\_eleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-final-de-avaliacao-do-sistema-informatizado-das-eleicoes/@@download/file/TSE-relatorio-unicamp-avaliacao-sistema-informatizado.pdf](https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.justica_eleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-final-de-avaliacao-do-sistema-informatizado-das-eleicoes/@@download/file/TSE-relatorio-unicamp-avaliacao-sistema-informatizado.pdf). Acesso em 30 mar. 2022

o TSE bloqueia a fiscalização e auditoria eficaz em softwares, de modo que não há certeza de que os boletins estão sendo somados corretamente na totalização, vez que os tribunais não divulgam parcelas totalizadas por urna, apenas por região.<sup>60</sup>

Instaurada uma Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC) para avaliação do sistema eletrônico de votação brasileiro, vem à lume a discussão sobre a implementação do voto impresso, previsto desde o ano de 1995 e sugerido pela CCJC. O TSE constituiu em 2009, pela Portaria-TSE nº 192, um comitê multidisciplinar que concluiu que a impressão do voto reintroduziria vulnerabilidades superadas e impactos negativos no ritual de votação, complementando no referido relatório que há total transparência dos sistemas e procedimentos, auditorias e a realização de votações paralelas em representatividade estatisticamente relevante<sup>61</sup>.

No ano de 2010, houve réplica ao relatório elaborado pelo Comitê Multidisciplinar do TSE, por parte de um grupo que se intitulou independente, denominado Comitê Multidisciplinar Independente - CMind, composto por dez membros, sendo três professores universitários de ciência da computação, um jurista, um advogado especializado em informática jurídica que já acompanhou o desenvolvimento dos sistemas no TSE, uma advogada eleitoral com experiência na fiscalização do voto eletrônico no Brasil e quatro técnicos em informática com experiência junto ao sistema de votação eletrônica brasileiro. Seis membros do CMind já estiveram anteriormente acompanhando o desenvolvimento dos sistemas eleitorais junto ao TSE na qualidade de representantes de Partidos Políticos ou da OAB desde 2004. As conclusões da réplica foram no sentido de que o sistema eleitoral brasileiro não permite conferir e auditar o resultado da apuração eletrônica dos votos. E assim, entendem que, desde 1996 a sociedade civil brasileira não tem como conferir e confirmar o resultado publicado pela autoridade eleitoral<sup>62</sup>.

Registre-se que no art. 18 § 7º da lei 9.100/95 já havia a previsão de que a máquina de votar deveria imprimir cada voto, assegurado o sigilo e a possibilidade de conferência posterior para efeito de recontagem, o que todavia, não chegou a se efetivar em escala nacional, conforme será retomado adiante.

---

<sup>60</sup> Ver artigos publicados na Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2005200207.htm>. Acesso em 30 mar. 2022; <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3105200205.htm>. Acesso em 30 mar. 2022

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/comiteTSE-1.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>62</sup> Relatório completo disponível em: <https://www.ic.unicamp.br/~stolfi/urna/RelatorioCMind/Sumario-2010-03.pdf>. Acesso em 30 mar. 2022.

Há aproximadamente duas décadas o TSE implantou, experimentalmente, mesmo dispensado da obrigação de fazê-lo, em razão do comando constitucional, o voto impresso nas eleições de 2002, em todo o Distrito Federal, no Estado de Sergipe e em algumas cidades próximas da capital de cada estado. Conquanto todas as precauções tenham sido adotadas, sua execução foi extremamente problemática, conforme relatório das Eleições 2002 apresentado pelo TSE<sup>63</sup>. As seções que tiveram instalada a urna eletrônica com o Módulo Impressor Externo - MIE apresentaram, durante todo o dia da eleição, filas gigantescas e os módulos impressores não dispunham de uma interface estável, provocando sucessivas panes, o que levou à substituição de um número considerável de urnas eletrônicas, votação por cédulas, dada a carência de urnas eletrônicas de contingência em número suficiente para fazer frente à dimensão do problema. Verificou-se ainda que a maioria dos eleitores não conferia o voto no mostrador da impressora antes de confirmá-lo, o que punha em evidência a desnecessidade desse complemento. Acresça-se, conforme apontado no citado relatório, que não houve divergências entre o arquivo eletrônico de votos e seus espelhos impressos, nas seções envolvidas no experimento.

Em substituição ao voto impresso, foi criado o registro digital do voto (RDV) como um fator de acréscimo à segurança e transparência do processo eleitoral, conforme regulamentado pela Lei n. 10.740 de 2003. O RDV é um dos instrumentos de auditabilidade do voto incorporado com a modernização do processo eleitoral e das tecnologias de informação.

Depois, nos anos de 2009 e 2015, surgiram duas novas leis (Lei 12.034/2009 e 13.165/2015), também com o mesmo propósito (recriar a obrigação de impressão do voto). Porém, ambas foram consideradas inconstitucionais pelo STF (ADI 4543 e 5889, respectivamente)<sup>64</sup>.

O debate do voto impresso auditável entrou em pauta novamente na Câmara dos Deputados através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 135/19)<sup>65</sup>, após seguidas declarações do ex-presidente Jair Bolsonaro de que a votação eletrônica não seria confiável. O ex-presidente da República toma como certa a insegurança do processo eleitoral baseado no

<sup>63</sup> Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio\\_eleicoes/relatorio.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio.pdf). Acesso em: 30 mar. 2022.

<sup>64</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5889> e <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=4543>. Acesso em 30 mar. 2022

<sup>65</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292&fichaAmigavel=nao>. Acesso em 08 abr. 2025.

sistema eletrônico, mencionando a palavra “fraude” sem jamais ter-se comprovado um único caso concreto de fraude eleitoral.

Aliado ao progresso da informática dentro da Justiça Eleitoral, tem-se que a presença institucional da Justiça Eleitoral, como fiadora da segurança e transparência do sistema eletrônico de votação, é um fator que se revela fundamental na construção da confiança no sistema. Machado Júnior (2016), citando Berger e Luckmann, afirma que toda transmissão de significados institucionais implica obviamente, procedimentos de controle e legitimação<sup>66</sup>. A assertiva corrobora a presente análise: a institucionalização do sistema eletrônico de votação está profundamente imbricada com a missão constitucional e a atividade regulatória da Justiça Eleitoral, não se podendo investigar a estrutura e atributos do sistema sem os conectar com a instituição que o concebeu e administra.

Nesta seara, o sistema eletrônico de votação mantém uma dinâmica interação com seu meio, seja com os partidos políticos, entidades da sociedade civil e demais poderes e grande parte dos mecanismos de segurança e transparência que foram paulatinamente incorporados são frutos de iniciativas externas à Justiça Eleitoral, seja por recomendações técnicas (vide o relatório da Unicamp), seja por alterações legislativas, como também por sugestões de agremiações partidárias.

Especialistas criticam o TSE pela forma como realiza os testes e pelo fato de não dar acesso pleno ao código-fonte das urnas eletrônicas para que mais falhas no sistema eventualmente sejam descobertas<sup>67</sup>. Até as eleições de 2020, os testes eram disponibilizados seis meses antes das eleições. Para o pleito de 2022, passou a ser liberado um ano antes, sobretudo por causa das críticas levantadas contra a segurança da votação durante a discussão da proposta de emenda à Constituição (PEC), que previa a volta do voto impresso para auditar as eleições.<sup>68</sup>

Assim como a urna eletrônica evoluiu muito desde 1996, a Justiça Eleitoral também o fez no que se refere ao enfrentamento das questões de confiabilidade da urna e seus sistemas. Se nos primeiros anos de votação eletrônica, o TSE optou por não responder aos questionamentos, considerando-os sem fundamento, e que caberia o ônus da prova aos que

---

<sup>66</sup> 1. Machado Júnior C, Souza MTS de, Parisotto IR dos S, Palmisano A. A contribuição da sociologia do conhecimento para os estudos de institucionalização e legitimação do conhecimento do campo científico. [Internet]. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-9230773>. Acesso em 7 mar. 2023.

<sup>67</sup> Essas críticas estão no ponto 3 da retro citada Réplica ao Relatório do Comitê Multidisciplinar do TSE: <https://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/RelatorioCMind.pdf>

<sup>68</sup> Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/o-que-o-teste-das-urnas-eletronicas-no-tse-revelou-sobre-a-seguranca-da-votacao>. Acesso em: 7 mar. 2023.

acusavam o sistema de votação de inseguro passou, todavia, a dotar a urna de mecanismos mais sofisticados de segurança e auditoria e a rebater as críticas que considera improcedentes.

A antiga abordagem da Justiça Eleitoral com relação ao sistema de votação cujo argumento mais forte era direcionado à logística do hardware do processo, com a defesa da urna eletrônica funcionando como um componente eletrônico off-line, isto é, não conectado a nenhuma rede de troca ou recebimento de informações da central eleitoral, foi esmaecendo.

Cardoso (2006), ao mencionar a reviravolta do mundo contemporâneo, afirma que para explicar e convencer a opinião pública é necessário alinhar a palavra, sempre ao lado da imagem, ressaltando que os impactos da tecnologia são inevitáveis para a evolução da política:

A palavra, nos dias de hoje, é a “mensagem” e o meio de sua difusão é eletrônico e não mais o púlpito ou a tribuna. Os efeitos do rádio (e, posteriormente, da TV) já se faziam sentir na “política de massas”, que caracterizou as mobilizações fascistas e autoritárias de modo geral e que serviu de argamassa ao populismo terceiro-mundista. Agora é a própria política democrática que apela a esses meios e à Internet. Tudo ocorre em tempo real, a despeito da distância física, mas com uma diferença: a Internet é essencialmente interativa a pouco a pouco o rádio, a TV e mesmo o jornal e a revista vão criando espaços democráticos para o “outro lado”, para a reação das pessoas. (CARDOSO, 2006, p. 64)

A Justiça Eleitoral, por outro lado, tem o compromisso de prover um processo de melhoria contínua no processo eleitoral, investindo em dois sustentáculos: a segurança e transparência nas eleições. Essas ações têm garantido sua própria razão de existência, enquanto instituição pública, e a credibilidade diante de seu cliente, que é o eleitor, o cidadão. Esse resultado é materializado em indicadores. Nos anos de 2004, 2005, 2006 e 2008, por meio de pesquisa realizada pelo Instituto Nexus, no critério “nível de confiança nas instituições”, a Justiça Eleitoral obteve uma média nacional de confiança de 80,3%<sup>69</sup>.

Após um passado de fraudes e corrupções eleitorais, conforme descrito neste primeiro capítulo, a instauração do voto eletrônico consolidou a democracia eleitoral e foi o responsável pela alta credibilidade do sistema eleitoral no Brasil durante anos a fio, a exemplo do atestado pelo mencionado Instituto Nexus, sobre o nível de confiança nos resultados da eleição, entre os anos de 2004 a 2006 e o nível de confiança nas urnas que chegou a 70,9%<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Página 124 da pesquisa disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/2008\_institutonexus\_avaliacao\_campanha\_vota\_brasil.pdf. Acesso em 7 mar. 2023

<sup>70</sup> Página 29 da pesquisa disponível em: file:///C:/Users/pc%20admin/Downloads/2008\_institutonexus\_avaliacao\_campanha\_vota\_brasil.pdf. Acesso em: 7 mar. 2023.

Todavia, a posição de vanguarda assumida pelo Brasil com a informatização de todas as etapas do sistema de votação e totalização (identificação do eleitor, voto, apuração e totalização) ao longo do tempo não escapou de ser atingida por denúncias de irregularidades e fraudes através de frequentes *fake news* em plataformas de mídias sociais, conforme será exposto no capítulo que segue.



## 2 FAKE NEWS: UM OLHAR PARA O CENÁRIO DAS ELEIÇÕES

### 2.1 A proliferação de *Fake News* no cenário eleitoral

A tecnologia, especialmente as mídias sociais, mudou muito a forma de fazer política e a dinâmica das eleições nos últimos anos. Com o advento da internet, o volume de dados (informações) gerados ao redor do mundo cresceu enormemente e entramos na era do Big Data<sup>71</sup>. A análise dessa infinidade de dados oferece um potencial enorme para decisões estratégicas, àqueles que conseguem interpretá-los de forma clara. As mídias digitais, especialmente redes sociais proporcionam, ainda, a capacidade de cada indivíduo pré-selecionar os conteúdos que deseja receber por meio das páginas que curte, das pessoas que seguem e das que decide adicionar como amigos. O usuário pode selecionar o viés das notícias que receberá, e deixar de seguir pessoas com quem não concorda, e a rede social passa a ser como câmaras de eco – que refletem as opiniões do usuário, e limitam sua exposição a pontos de vista diferentes (D’ANCONA, 2018)<sup>72</sup>.

Dentro do cenário político, um dos primeiros candidatos a fazer uso intensivo de tecnologias de análise de dados foi Barack Obama, que possuiu uma equipe de Data Science<sup>73</sup> nas eleições de 2008 e 2012. Em sua primeira eleição presidencial, Obama surpreendeu ao se fazer extremamente presente nas redes sociais além de elaborar diversas estratégias para entrar em contato com diversos públicos, e essa prática colocou a campanha do democrata bem à frente do candidato republicano, John McCain que contou com formas mais tradicionais de estudos estatísticos.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Big Data é um conceito melhor definido como o conjunto de tecnologias e práticas que permitem o processamento e a análise de grandes volumes de dados, em alta velocidade e de diversas origens, para extrair insights valiosos. Esse conceito abrange dados em diferentes formatos que são coletados continuamente de fontes variadas, como redes sociais, dispositivos IoT, transações financeiras e muito mais: <https://cetax.com.br/big-data/>. Acesso em 24 abr. 2025

<sup>72</sup> Outro aspecto relacionado às plataformas de redes sociais é a formação de filtros-bolha. Na definição de Parisier (2011), filtros-bolha se referem a um isolamento intelectual ocasionado por buscas personalizadas, quando um algoritmo seleciona as informações que um usuário gostaria de ver, com base em seus dados, comportamento de cliques anteriores e históricos de pesquisas. Como consequência, os usuários tendem a ficar separados das informações que discordam de seus pontos de vista, isolando-os efetivamente em suas próprias bolhas culturais ou ideológicas.

<sup>73</sup> Data Science ou ciência de dados de forma resumida é a prática de extrair informações e realizar a análise de grandes quantidades de dados por meio de programação e mineração de dados para descobrir insights e padrões, úteis para uma organização: <https://blog.dsacademy.com.br/5-definicoes-que-voce-precisa-entender-sobre-data-science/>. Acesso em 24 abr. 2025.

<sup>74</sup> Disponível em: <https://medium.com/gabriel-luz/elei%C3%A7%C3%B5es-na-era-da-informa%C3%A7%C3%A3o-big-data-fake-news-e-barack-obama-b8a282b39eca>. Acesso em 24 abr. 2025.

Já nas eleições presidenciais estadunidenses de 2016 o então candidato, Donald Trump conseguiu vencer a campanha da candidata Hillary Clinton, ao contratar a Cambridge Analytica, empresa de consultoria de Big Data que, com auxílio dos algoritmos, elaborou mensagens e narrativas direcionadas conforme o perfil do eleitor. As plataformas digitais como *Google, Snapchat, Twitter, Facebook*<sup>75</sup>, etc, foram usadas no novo modelo comunicacional. Mas, um estudo da Universidade de Stanford<sup>76</sup>, comprovou que nessa estratégia de campanha, histórias falsas pró-Trump foram cerca de 22 milhões de vezes mais compartilhadas que as favoráveis à sua adversária.

Outro caso emblemático envolvendo tecnologia e desinformação, foi o referendo que marcou a saída do Reino Unido da União Europeia (DOURADO, 2021). Segundo o jornal *The Guardian* a empresa, Cambridge Analytica foi contratada, na Europa, pelo grupo que promovia o Brexit (a saída do Reino Unido da União Europeia) e teria comprado o acesso a informações pessoais de usuários do *Facebook* e usado esses dados para criar um sistema que permitiu prever e influenciar as escolhas dos eleitores nas urnas<sup>77</sup>. A Grã-Bretanha teria sido palco de uma campanha organizada de desinformação, com o espalhamento de *fake news*, cujo objetivo seria disseminar ódio e xenofobia contra a entrada de migrantes em território britânico, e os migrantes estavam no centro de todos os debates sobre o Brexit<sup>78</sup>.

*Fake news*, nesse contexto, significa notícias falsas e mentirosas que passam a sensação de verdade, o que leva muitas vezes o receptor a dar credibilidade ao que não é verídico. Foi o próprio Donald Trump que popularizou o termo *fake news* em 2016, inclusive reivindicando como sendo sua criação. Durante a campanha, ele fez constantemente uso da expressão para atacar rivais políticos e alguns jornalistas que eram seus críticos<sup>79</sup>.

Segundo Eugênio Bucci<sup>80</sup>, *fake news* é a falsificação da forma notícia. Parece ser uma notícia jornalística, mas não é. A desinformação por sua vez, é o efeito geral da disseminação de *fake news* e de outros recursos para enganar ou manipular pessoas ou públicos, com fins inescrupulosos. O propósito de enganar está presente nas *fake news*, para diferenciar da informação pela metade ou mal apurada, posto se tratar de uma informação falsa,

<sup>75</sup> Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/09/internacional/1507524039\\_928191.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/09/internacional/1507524039_928191.html). Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>76</sup> Disponível em: <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>. Acesso em 24 abr. 2025.

<sup>77</sup> <https://poligrafo.sapo.pt/uniao-europeia/como-as-fake-news-conduziram-os-britanicos-ao-chumbo-do-brexit/>. Acesso em 24 abr. 2025.

<sup>78</sup> Ibid

<sup>79</sup> <https://medium.com/gabriel-luz/elei%C3%A7%C3%B5es-na-era-da-informa%C3%A7%C3%A3o-big-data-fake-news-e-barack-obama-b8a282b39eca>. Acesso em: 24 abr. 2025.

<sup>80</sup> <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/fake-news-x-desinformacao-entenda-qual-e-a-diferenca-entre-os-termos>. Acesso em 11 abr. 2025.

intencionalmente divulgada, para atingir interesses de indivíduos ou grupos (RECUERO; GRUZD, 2019).

Dourado (2021a) destaca o teor inautêntico e coordenado das *fake news*. Inautêntico, por ser impulsionado pelas redes de forma manipulada, e coordenado, por serem disseminadas por sofisticada cadeia de comando. E, diferente dos discursos de opinião distorcidos e potencialmente enganosos, nos casos de *fake news* não pode haver dúvida quanto ao *status* de falso, que pode ser objetivamente comprovada por conferência da imprensa, agências de verificação de fatos, partidos, Justiça e cidadãos (DOURADO, 2021b; p. 54).

A autora sintetiza a definição de *fake news* como “contrafações noticiosas distribuídas digitalmente, ou como mentiras que forjam uma base factual para serem transformadas em fatos políticos”, e que reúne seis características padrões: 1. informação inverídica; 2. postulação factual; 3. sentido de notícias; 4. múltiplos formatos; 5. multiplataforma; 6. Multi-versões/fontes (DOURADO, 2021b, p. 63).

Hodiernamente, a abrangência na forma e modos de divulgação das *fake news* as tem afastado cada vez mais das notícias tradicionais, fazendo alguns estudiosos questionarem a ideia de “*news*” (notícia), com preferência por histórias falsas ou fraudulentas.

No âmbito do STF e do TSE, as expressões mais utilizadas, além do vocábulo “*fake news*”, são: notícias falsas, notícias fraudulentas, desinformação, informações falsas, informações descontextualizadas, conteúdo falso, conteúdo fraudulento, conteúdo sabidamente falso, fato sabidamente inverídico, conteúdo manifestamente falso, mentiras digitais<sup>81</sup>.

Gomes e Dourado (2019, p. 7) refletem que existe, em verdade, uma “crise epistêmica”, intencionalmente produzida para levar a sociedade a desconfiar das instituições tradicionais, do jornalismo, da universidade e demais fontes tradicionais de informação e produção de verdade<sup>82</sup>. Dourado (2020) assim expõe:

A descrença nos fatos narrados por fontes primárias, desde governos à imprensa, e a construção de versões deturpadas de acontecimentos públicos, baseadas em teorias da conspiração ou na esquizofrenia populista, podem ser mais bem compreendidas à luz da ideia de crise epistêmica (GOMES, 2019). Crise epistêmica, aqui, busca explicar o comportamento de indivíduos e do coletivo social que abdica e nega o conhecimento construído acerca de um fato, de modo a apresentá-lo e justificá-lo na justa medida das crenças subjetivas compartilhadas por si ou por seu grupo social, mesmo sendo ele falso. (DOURADO, 2020, p. 100)

<sup>81</sup> Disponível em: <https://desinformante.com.br/desinformacao-judiciario/>. Acesso em: 7 mar 2023.

<sup>82</sup> Disponível em: [https://compolitica.org/novo/wp-content/uploads/2019/05/gt6\\_Dourado\\_Gomes.pdf](https://compolitica.org/novo/wp-content/uploads/2019/05/gt6_Dourado_Gomes.pdf). Acesso em: 7 mar. 2023.

E o que facilita o derrame e espalhamento de visões deturpadas é que matérias desse teor rodam o mundo através das mídias digitais que são marcadas pela interatividade, descentralização, funcionamento em tempo real, arquitetura flexível e aberta, além dos baixos custos de acesso<sup>83</sup>. As mídias realmente mudaram a forma como o cidadão acessa e se envolve com as notícias e como os políticos se comunicam com seu público.

O Brasil foi palco de muitos casos de *fake news* que utilizaram nomes dos então candidatos à Presidência da República no ano de 2014, dentre eles, Marina Silva, Aécio Neves e Dilma Rousseff: eram vídeos publicados no YouTube em dezembro de 2013 (em época de pré-eleição) e mostra um homem de terno, caído no chão e o texto afirmava que ele seria o então senador, Aécio Neves que vinha qualificado como “cheirador de cocaína”. Uma imagem circulou como sendo a ficha criminal de Dilma Rousseff, para comprovar que ela seria terrorista e assaltante a bancos. Apareceu também na web, logo após a morte do candidato pelo PSB, Eduardo Campos, um boato afirmando que o morto teria “feito um DOC” de 2,5 milhões de reais para a conta de sua sucessora, Marina Silva<sup>84</sup>.

Ainda em 2014 o PSDB protagonizou uma tentativa de deslegitimação do resultado das urnas eleitorais, logo após a derrota na campanha presidencial, requereu a conferência do resultado eleitoral através da petição de Apuração de Eleição n. 157804, datada de 30 de outubro de 2014, protocolada no TSE, com base em *fake news* sobre a confiabilidade da apuração dos votos e a infalibilidade da urna eletrônica, colocando em dúvida desde o processo de votação até a totalização do resultado<sup>85</sup>.

O ano de 2018 novamente marcou o Brasil com o fenômeno da disseminação de notícias fraudulentas, especialmente a respeito da greve de caminhoneiros, o assassinato da vereadora Marielle Franco e a eleição presidencial. Sobre a greve ocorrida em maio, várias foram as peças de *fake news* que rodaram no mês de setembro daquele ano, anunciando supostas paralisações de caminhoneiros e provocando corrida a postos de gasolina e um clima de alarmismo por medo do desabastecimento.<sup>86</sup> A respeito do caso Marielle, horas após o assassinato ocorrido em 14 de março de 2018, já circulavam em redes sociais, *fake news* de insultos à parlamentar, afirmando que ela teria engravidado aos 16 anos, que era ex esposa de

---

<sup>83</sup> Sobre os custos muito baixos veja a reportagem disponível em: <https://www.telesintese.com.br/desinformacao-tem-custo-baixo-muita-receita-e-risco-zero-critica-baigori/>. Acesso 24 abr. 2025.

<sup>84</sup> <https://www.e-farsas.com/20-boatos-que-circularam-durante-eleicoes-de-2014.html>

<sup>85</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticiastse/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2>. Acesso em: 7 jul. 2022.

<sup>86</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-identifica-aumento-de-fake-news-sobre-greve-de-caminhoneiros-prepara-plano-22740773>. Acesso em: 5 fev. 2025.

traficante, defensora de facção rival e teria sido eleita pelo Comando Vermelho<sup>87</sup>, provocando um aniquilamento moral, na tentativa de deslegitimar sua trajetória política.

Em 2018 vem à tona outro caso emblemático envolvendo *fake news* que tenta desacreditar as urnas, quando o parlamentar Fernando Francischini (Partido Social Liberal/Paraná – PSL/PR) reiterou, em *live* que gerou milhões de visualizações, a ideia de fraude e destacou que as urnas eram desenvolvidas por empresas venezuelanas sem que a Justiça Eleitoral tivesse acesso<sup>88</sup>. Em sede de Recurso Eleitoral n.º 0603975-98, três anos após os fatos, o Plenário do TSE cassou o mandato do parlamentar e declarou sua inelegibilidade. Em seu voto, o relator ministro Luis Felipe Salomão assim se manifestou<sup>89</sup>:

O ataque às instituições pelo candidato, noticiando fraudes no sistema eletrônico de votação que jamais ocorreram, possui repercussão nefasta na estabilidade do Estado Democrático de Direito e na confiança depositada pelos eleitores nas urnas eletrônicas, que, reitere-se, são utilizadas há 25 anos nas eleições brasileiras sem nenhuma prova de manipulações ou adulterações. [...]

Tudo isso, é importante reiterar, como recorrido afirmando sucessivas vezes que assim o fazia porque estava protegido pela imunidade parlamentar. Trata-se de aspecto de extrema relevância para o deslinde do caso, já que, nas palavras de José Jairo Gomes, “a manipulação midiática também se faz por meios simbólicos, pela colonização das consciências, interpretações tortas, distorções da realidade e construções enviesadas de sentido na esfera pública. A violência simbólica perpetrada sequer é percebida pelos destinatários, pois tudo se passa como se fosse verdadeiro convencimento; conteúdos distorcidos, tendenciosos, são veiculados como se fossem informação de interesse público”.

As *fake news* não cessaram no cenário eleitoral de 2018. A competição com o candidato Jair Messias Bolsonaro, declaradamente de direita e ativo no combate à esquerda, mostrou uma tendência de os eleitores usarem mais as referências ideológicas para formar as suas preferências partidárias e decidir o seu voto (FUKS; MARQUES, 2020). Evidências de pesquisas indicam que houve um aumento da polarização predominantemente afetiva e mais intensa em relação aos candidatos, e a concentração da polarização em indivíduos politicamente engajados. Ainda que essa polarização se perceba nos eleitores mais afetivamente vinculados a partidos e mais participativos, isso contribui para a formação do senso comum de que a sociedade brasileira está mais polarizada (FUKS; MARQUES, 2020).

<sup>87</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56367394>. Acesso em: 5 fev. 2025.

<sup>88</sup> Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2021/10/28/tse-cassa-mandato-de-fernando-francischini-por-fake-news-105336.html>. Acesso em: 7 jul. 2022.

<sup>89</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral nº 060397598. Rel. Luis Felipe Salomão. Julgamento, 28 out. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/28287/1/AGABA071222.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2022.

Ituassu et al (2023) analisa como a polarização entre esquerda e direita no Brasil foi se radicalizando, com o crescimento da intolerância e da desmoralização do outro, desde os protestos de junho de 2013<sup>90</sup>, período em que se percebe uma mudança nas estratégias da campanha eleitoral, com domínio das redes sociais e uma ideologia de extrema direita crescendo no Facebook (ITUASSU et al., 2023). Os autores lembram que os citados protestos, juntamente com a reeleição de Dilma Rousseff em 2014, seu impeachment em 2016, os escândalos de corrupção que atingiram o PT e tornou Lula um alvo da Operação Lava Jato, os problemas na economia brasileira e a prisão de Lula em 2018, tudo isso gerou um clima antipolítico e antipetista e formou um cenário onde a extrema direita adquire força e visibilidade, o que teria favorecido a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 (ITUASSU et al., 2023).

Durante o tempo em que esteve no mandato de presidente da República, foram constantes os ataques de Jair Bolsonaro às urnas e ao sistema de votação, com questionamentos quanto à lisura e segurança<sup>91</sup>, levando consequentemente ao cenário de queda na confiança das urnas e aumento da desconfiança na contagem dos votos entre os bolsonaristas, indicando uma congruência entre o discurso do ex-presidente e a opinião de seus seguidores.

Emerge então no Brasil, o “bolsonarismo”, que se caracteriza muito além de um movimento político, como uma identidade marcada pelo ultraconservadorismo, às vezes sem nem sequer adentrar em questões político-econômicas. Furlani (2024), citando estudiosos do tema, apresenta o bolsonarismo como um populismo conspiratório. Populismo, pois se utiliza dessa ideologia e modo de fazer política, que opõe a ideia de um povo “de bem” contra uma elite política “do mal” e corrupta; e conspiratório por lançar mão frequentemente, de teorias conspiratórias como instrumento de propaganda para reforçar apoio às suas ideias e apontar inimigos internos (FURLANI, 2024). O bolsonarismo passa a se caracterizar como uma identidade constituída pela identificação no repúdio a outros grupos. Os grupos e valores constantemente atacados por Bolsonaro em seus discursos públicos são os mesmos atacados pelos que o seguem em redes sociais, o que leva a crer que seus seguidores reproduzem as falas e comportamentos com certo nível de fidelidade<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> Sobre os efeitos dos protestos que abalaram o país, ver reportagem completa, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv281p5znrjo>. Acesso em 24 abr. 2025.

<sup>91</sup> Artigo de Dourado e Gomes (2018) mostra que a maior parte das *fake news* sobre urnas eletrônicas em 2018 foi difundida por páginas e perfis de direita, e a possibilidade de as urnas eletrônicas serem fraudadas foi levantada como bandeira política do candidato, Jair Bolsonaro. Disponível em: [https://compolitica.org/novo/anais/2019\\_gt6\\_Dourado.pdf](https://compolitica.org/novo/anais/2019_gt6_Dourado.pdf). Acesso em: 12 mai. 2023.

<sup>92</sup> Rennó (2022) observa que isso não significa dizer que o eleitor bolsonarista adota com igual intensidade todas essas posturas. O bolsonarismo não é composto por uma única dimensão latente. O bolsonarismo é um fenômeno multidimensional, que agrega diferentes eleitorados que antes não aderiam de forma orgânica e consistente a um

Podemos ilustrar essa ideia com o ocorrido durante a pandemia, quando Bolsonaro passou meses fazendo comentários que criavam dúvidas em relação à eficácia da vacina para combater a covid-19. Estudo de Peixoto, Leal e Marques (2022) encontrou fortes evidências estatísticas de que, quanto maior o apoio eleitoral a Bolsonaro, menor foi a cobertura vacinal a cada ponto percentual na votação no primeiro turno de 2022 em Bolsonaro; a cobertura vacinal recua 0.30 pontos percentuais na terceira dose, 0.13 na segunda dose e 0.09 na primeira dose.

Além da vacina, o bolsonarismo elegeu outra série de inimigos simbólicos contra os quais propagou discursos contrários, a exemplo da esquerda, do Supremo Tribunal Federal, dos partidos políticos e das urnas eletrônicas. O processo eleitoral brasileiro foi inundado de debates sobre a segurança das urnas eletrônicas. Piaia (2021) nos traz análises que corroboram ainda, a influência da direita americana na neodireita brasileira, especialmente em discursos sobre possíveis fraudes em eleições, sendo que as afirmações de fraude na corrida presidencial de 2020 por lá, repercutiram por cá. O autor menciona que as denúncias ocorridas nas eleições dos EUA e os problemas aqui, com a apuração no TSE no 1º turno de 2020, desaguaram na discussão pelo voto impresso (PIAIA, 2021).

A desconfiança passou a crescer no contexto de polarização política, impulsionado por políticos de proeminência nacional como o presidente Jair Bolsonaro, que suscitou embates contra os resultados eleitorais, alegando fraudes às urnas.

O Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC)<sup>93</sup> faz parte do programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) e realiza uma pesquisa anual denominada, “A Cara da Democracia no Brasil”<sup>94</sup>. Um dos relatórios da pesquisa mede a “Satisfação com a Democracia e Conjuntura Política no Brasil” e nos mostra que, em 2018, os padrões de satisfação dos brasileiros com o regime democrático encontravam-se nos níveis mais baixos desde 2002<sup>95</sup>. Perguntados sobre o nível de satisfação com o funcionamento da

---

movimento único e que agora o fazem (Bolsonarismo e as eleições de 2022. *Estudos Avançados*, 36(106), 147–163. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/7ydPPygGTwLsR5xSN3RZ5HP/>. Acesso em 29 abr. 2025.

<sup>93</sup> <https://www.institutodademocracia.org/o-instituto>. Acesso em 08 abr. 2025

<sup>94</sup> <https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>. Acesso em 08 abr. 2025

<sup>95</sup> Conforme Engelage (2023), o declínio da confiança institucional na democracia nacional tem ligações com o contexto político anterior a 2018, a partir do julgamento da Ação Penal n. 470 no STF (2012-2014), o chamado Mensalão, em que o tema da corrupção ganha destaque na agenda pública do país: os movimentos de rua amplificados pela imprensa, a criminalização da política, a crise do segundo mandato do governo Dilma, a Operação Lava Jato, o *impeachment* da presidenta e o julgamento e a prisão do presidente, Luís Inácio Lula da Silva. Engelage (2023) afirma que a insatisfação foi aumentada com as apurações promovidas pela Operação Lava Jato que escancararam novos escândalos de corrupção ligados à política, não obstante tenha ocorrido manipulação da operação, com o objetivo de articular o golpe branco de 2016 (*impeachment*) e inserir no poder um grupo político que tinha interesse em paralisar as mesmas apurações. Engelage (2023) relembra ainda as prisões, cautelares ou preventivas, de pessoas próximas ao PT ou partidos da base aliada, no contexto da Operação Lava Jato em que os acusados ficavam mais suscetíveis a realizar as chamadas delações premiadas. Foram presos, antes de Lula: o então presidente da Odebrecht, Marcelo Bahia Odebrecht, e o Presidente da

democracia no Brasil, em que era possível responder “muito satisfeito”, “satisfeito”, “insatisfeito” e “muito insatisfeito”, apenas 19,4% dos brasileiros afirmaram estar “muito satisfeitos” ou “satisfeitos”. Antes de 2018 a tendência era de crescimento e aumento da confiança, com 30,3% dos entrevistados considerando-se “satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com a democracia nacional no ano de 2002 e saltou para 44,4% no ano de 2010. Nas eleições de 2014, a tendência foi alterada para 38,9%<sup>96</sup>.

Em novembro de 2019 foi realizada a segunda edição da pesquisa “A Cara da Democracia no Brasil”, pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC) e o número dos que confiam muito na contagem de votos nas eleições no Brasil era de apenas 12,4%.<sup>97</sup> Veja a propósito novamente os números do IDDC-INCT<sup>98</sup> coletados em setembro de 2022, que mostram que entre os bolsonaristas apenas 21% diziam “confiar muito” na honestidade do processo de contagem de votos. Do outro lado, entre eleitores do presidente Lula o percentual dos que confiavam era quase o dobro, com 44%. Entre os apoiadores de Bolsonaro, 75% achavam que os militares deveriam fazer uma apuração paralela dos votos nas eleições gerais. Outro dado da pesquisa mostrou que, entre os eleitores que confiam nas declarações do ex-presidente, 68% deles têm mais chances de não confiar na urna eletrônica, quando comparados com os eleitores que nunca confiam nas declarações.

Um levantamento realizado pelo Grupo de Investigação Eleitoral (Giel) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio), entre os dias 18 e 22 de novembro de 2020, estimava por exemplo, que 76,5% dos eleitores cariocas não confiam ou têm pouca confiança na urna e em todo o processo político e eleitoral<sup>99</sup>.

Pesquisa feita pelo Instituto Datafolha em julho de 2022 mostrou que a taxa de confiança nas urnas eletrônicas era mais alta entre os eleitores de Lula (86%, desses, 60% confiam muito e 26% um pouco) do que entre os eleitores de Bolsonaro (69%, desses, 25% confiam totalmente

---

Andrade Gutierrez, Otávio Marques de Azevedo. Na 17ª fase da Operação Lava Jato, dia 3 de agosto de 2015, foi preso o Ex-Ministro da Casa Civil no primeiro governo Lula, José Dirceu. Já em 25 de novembro de 2015, por ordem do Ministro do STF, Teori Zavascki, foi preso o Senador Delcídio do Amaral (PT). No dia 26 de setembro de 2016 o ex-ministro da Fazenda de Lula e ex-Chefe de Governo de Dilma Rousseff, Antônio Palocci foi preso temporariamente por ordem de Sergio Moro. Todo esse contexto político implicou em desafio à democracia e interfere nos índices de confiança apontados nas pesquisas mencionadas no presente trabalho. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/7082>. Acesso em 24 abr. 2025.

<sup>96</sup> INCT. A Cara da Democracia no Brasil. Disponível em: [https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a\\_3e0985df7c7f48b7979c81f76abdcdf38.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_3e0985df7c7f48b7979c81f76abdcdf38.pdf). Acesso em: 12 mai. 2023.

<sup>97</sup> Dados do relatório disponível em: [https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a\\_05967934746d4ba2b0ef032921bde80c.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_05967934746d4ba2b0ef032921bde80c.pdf). Acesso em 10 abr. 2025.

<sup>98</sup> <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2022/09/a-cara-da-democracia-para-70percent-contagem-de-votos-e-honesta-em-alguma-medida-28percent-nao-confiam-na-apuracao.ghml>. Acesso em: 12 mai. 2023.

<sup>99</sup> Disponível em: <https://siteantigo.faperj.br/?id=4128.2.6>. Acesso em: 12 mai. 2023



e 44% um pouco)<sup>100</sup>. Já um estudo do Monitor Digital<sup>101</sup> revelou que o tema mais compartilhado da página oficial de Bolsonaro são os que lançam suspeitas sobre a confiabilidade nas urnas. Em sentido inverso, os maiores percentuais de confiança foram encontrados entre os petistas.

Apesar dos esforços do TSE para demonstrar a segurança do processo eletrônico, com TPS- Teste Público de Segurança, auditorias envolvendo polícia federal, OAB, Ministério Público e partidos políticos, votação paralela, exibição de zerésima e boletim de urna de cada seção, etc, a confiança na Justiça Eleitoral ficou abalada entre os apoiadores de Bolsonaro, que mesmo leigos, vinculam fraudes à informática. São as mesmas pessoas que acreditam e utilizam bancos virtuais, serviços na plataforma Gov.br, fazem compras e pagamentos online, inserem informações pessoais em locais da internet que não se sabem da veracidade do local. Ou seja, o problema parece não ser a tecnologia em si usada, mas a reputação da instituição Justiça Eleitoral que foi criada para aquele apoiador.

Segundo Alencar (2022), esse terreno de eleição contestada pode ser detectado pelo declínio da confiança nas eleições, por manifestações em massa, boicotes da oposição ou contestações judiciais e incidentes de violência eleitoral ocorridos durante a campanha, no dia da votação ou após, o que pode gerar o aprofundamento de uma crise de legitimidade eleitoral. É por isso que, quando líderes eleitos por vias democráticas contestam a integridade do processo eleitoral em seus discursos políticos, sem provas para sustentar as alegações, acabam por colocar em risco toda a legitimidade do processo eleitoral.

Um fato especial que merece ser lembrado, nesse emaranhado de desinformação sobre as urnas e sistemas eleitorais, é o vídeo que foi ao ar, pelo plataforma YouTube, em julho de 2022, com o discurso de Bolsonaro durante uma reunião com embaixadores de mais de 40 países, no Palácio do Planalto, com transmissão pela TV Brasil da EBC-Empresa Brasil de Comunicação e pelos perfis de Bolsonaro nas redes sociais, em que falou sobre as eleições de 2018, as missões de observação internacional e sobre o TSE, criticando e apontando dúvidas sobre as urnas eletrônicas, sobre a apuração e auditoria<sup>102</sup>:

[...] Teria muita coisa a falar aqui mas eu quero me basear exclusivamente em um inquérito da Polícia Federal e foi aberto após o 2º turno das eleições de 2018, onde um hacker falou que tinha havido fraude por ocasião das eleições. Falou que ele tinha invadido, o grupo dele, o TSE.

<sup>100</sup> Disponível em: <https://media.folha.uol.com.br/datafolha/2022/08/01/Confianca-no-sistema-eleitoraX9h2v908y2.pdf>. Acesso em: 12 mai 2023.

<sup>101</sup> <https://www.monitordigital.org/wp-content/uploads/2021/10/NT3-bolsonaro40dias.pdf> Acesso em: 12 mai 2023.

<sup>102</sup> Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/tse-atenta-contras-as-eleicoes-e-a-democracia-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

[...] Então, tudo começa nesta denúncia que foi de conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral, onde o hacker diz, claramente, que ele teve acesso a tudo dentro do TSE. Disse mais: obteve acesso aos milhares de código-fontes, que teve acesso à senha de um ministro do TSE, bem como de outras autoridades, várias senhas ele conseguiu.

[...] Segundo o TSE, os hackers ficaram por 8 meses dentro dos computadores do TSE. Com código-fonte, com senhas e muito à vontade dentro do Tribunal Superior Eleitoral. E, diz ao longo do inquérito que eles poderiam alterar nomes de candidatos, tirar voto de um, transferir para outro. Ou seja, o sistema, segundo documento do próprio Tribunal Superior Eleitoral e conclusão da Polícia Federal, é um processo aberto a muitas maneiras de se alterar o processo de votação. Então, de imediato, a Polícia Federal pediu o tal de Logs, né, que é a impressão digital do que acontece dentro do sistema informatizado. O que é natural também, é que o órgão invadido fornecer os Logs independente de pedidos. A Polícia Federal pediu os Logs que podiam ser entregues no mesmo dia ou no dia seguinte, mas, sete meses depois, segundo documentos comigo, o TSE informou que os Logs haviam sido apagados. E, uma coisa muito importante, esse inquérito, aberto no mês seguinte do segundo turno eleições de 2018, até hoje não foi concluído ainda. Diz aqui o próprio TSE e conclusões da própria Polícia Federal: ‘O atacante invasor conseguiu copiar toda a base de dados’. Repito, conseguiu a senha de um ministro do Tribunal Superior Eleitoral. Também a senha do coordenador de Infraestrutura, Cristiano Andrade, que é a pessoa de confiança do chefe de TI chamado Giuseppe. Então, prosseguindo, o invasor teve acesso a toda a no TSE toda a base de dados por 8 meses.

Prossigue: ‘O senhor secretário atesta, categoricamente, que o invasor obteve domínio sobre usuários e senhas, que permite a alteração de dados de partidos e candidatos. Até mesmo a sua exclusão, no contexto do processo eleitoral’. Ou seja, esse grupo de invasores puderam até mesmo excluir nomes e, mais, trocar votos entre candidatos.

[...] Porque o sistema é completamente vulnerável, segundo o próprio TSE, e obviamente a conclusão da Polícia Federal. Só 2 países do mundo usam esse sistema eleitoral nosso. Vários outros países ou não usam ou começaram a usá-lo ou chegaram à conclusão de que não era o sistema confiável porque ele é inaudível. É impossível fazer uma auditoria em eleições aqui no Brasil. E, agora, a fotografia de alguns países, com toda certeza tem gente aqui da Inglaterra, França, Irlanda. Alemanha, Hong Kong, Coreia do Sul, Japão. Olha, o pessoal está acompanhando a apuração. No Brasil, não tem como acompanhar a apuração. Eu não sei o que vem fazer os observadores de fora aqui. Vão fazer o quê? Vão observar o que? Se o sistema é falho, segundo o próprio TSE, é inaudível também segundo uma auditoria externa pedido por um partido político, no caso, o PSDB, em 2014. E, com todo respeito, 8 meses passeando dentro dos computadores do TSE, esse grupo de hacker, será que o TSE não sabia? Vamos continuar? Mais outros países: Taiwan, Rússia, Suíça, Noruega, Itália, Israel. O pessoal tem o que observar. Aqui no Brasil os observadores que, por ventura, vierem para cá, eu queria saber o que eles vão observar aqui.

Falando como Chefe de Estado, Bolsonaro defendeu o voto impresso, voltou a apontar dúvidas sobre a apuração e auditoria dos votos das eleições de 2014<sup>103</sup>:

<sup>103</sup> Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/tse-atenta-contras-eleicoes-e-a-democracia-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

Em 2014, a conclusão foi de que houve uma dúvida grave. Quem ganhou as eleições? Daria um capítulo, mas eu não vou entrar nesse capítulo aqui. Já está bem bastante curioso o que aconteceu em 2014. A Polícia Federal, nesses momentos, recomendou o voto impresso. Manteriam o sistema eleitoral nosso, mas seria impressora do lado da urna. Onde não haveria contato manual por parte do eleitor e, após a confirmação do voto, o papel cairia dentro de uma urna e essa urna seria então utilizada na mais na frente para uma contagem física caso houvesse dúvidas sobre quem ganhou as eleições.

A atuação de Bolsonaro na reunião foi interpretada por alguns como discurso para se debater melhorias, sem intenção de obter vantagens políticas ou desacreditar o sistema, a despeito de, em 2021, o Plenário do TSE já havia definido, no julgamento do Recurso Ordinário 0603975-98<sup>104</sup>, a tese de que:

[...] ataques infundados ao sistema eletrônico de votação e à democracia, em benefício de candidato, inclusive pela internet e redes sociais, induzindo o eleitor à falsa ideia de fraude, podem caracterizar abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação social e ensejar a cassação do registro ou diploma, além da inelegibilidade por oito anos, conforme o art. 22 da LC 64/90.

Sob o regime democrático, a discussão acerca da suposta fragilidade do sistema eletrônico de votação não constitui, por si só, qualquer atentado contra o regime, mas reforça o compromisso com a liberdade de expressão e se configura um saudável debate público. Contudo, se tratou de proliferação de *fake news* que é gravosa para a livre democracia e as consequências da sua criação e divulgação não ficam apenas no âmbito teórico, podendo ir além, chegando a influenciar o curso de decisões democráticas ou causar outros danos. Foi assim no Quênia<sup>105</sup> onde uma eleição foi anulada em razão de *fake news* eleitoral e também nos Estados Unidos, que teve um desfecho violento, com a invasão, em 2020, ao Capitólio que é o centro do Poder Legislativo<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2021/12/7/18/59/51/9e3ec06661f66b36db06854ad9e879b89b90a3ca93eec0ae98bd08c93287f51d>. Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>105</sup> Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/atuacao-da-cambridge-analitica-anulou-eleicao-no-quenia-em-2017/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>106</sup> A invasão ao capitólio nos Estados Unidos ocorreu em 06 de janeiro de 2021 e teve início com boatos de que a vitória do candidato a presidente dos Estados Unidos, Joe Biden teria sido fraudada nas eleições de 2020. A comissão do congresso dos Estados Unidos concluiu que se tratou de uma conspiração organizada e liderada pelo presidente, Donald Trump como forma de impedir a transferência de poder pacífica. Disponível em: [https://www.portalsid.com/\\_files/ugd/cbda48\\_3dc908760c0e4184a4249d8ba3bc80db.pdf#page=111](https://www.portalsid.com/_files/ugd/cbda48_3dc908760c0e4184a4249d8ba3bc80db.pdf#page=111). Acesso em 11 abr. 2025.

O Brasil teve, em 8 de janeiro de 2023<sup>107</sup>, sua própria invasão do Capitólio, em que o STF, o Congresso Nacional e Palácio do Planalto foram tomados por cidadãos inconformados com o resultado das últimas eleições presidenciais. O candidato, Luiz Inácio Lula da Silva ficou com 50,9% dos votos e o ex-presidente, Jair Messias Bolsonaro obteve 49,10%<sup>108</sup>. Durante o período eleitoral de 2022, inúmeras foram as *fake news* acerca do processo eleitoral que podem ter conexão com a ocorrência dos atos de invasão, como comprovou o Projeto Comprova ao verificar que, entre 1º de outubro e 17 de dezembro, foram 100.624.032 de engajamentos em *fake news* com acusações de fraude, ataques ao TSE e STF<sup>109</sup>.

Chiodi e Bernardi (2023) demonstra, através do estudo de 470 movimentos ao longo de 982 dias do governo Bolsonaro, que todo o discurso do ex-presidente estava orientado para finalidades outras, e indica um compromisso deliberado com a degradação dos pilares da democracia brasileira, objetivando-se, eventualmente, angariar apoio popular e de instituições (como as militares, por exemplo) para possibilitar uma recondução de seu governo assentada, não sobre a legitimidade democrática eleitoral, mas sobre a degradação institucional do país (PEREIRA, 2022).

O relatório da Polícia Federal que investiga o ocorrido menciona que, de forma inequívoca, Bolsonaro planejou, atuou e teve domínio sobre a tentativa de golpe<sup>110</sup>.

O arcabouço probatório colhido indica que o grupo investigado, liderado por JAIR BOLSONARO, à época presidente da República, criou, desenvolveu e disseminou a narrativa falsa da existência de vulnerabilidade e fraude no sistema eletrônico de votação do País desde o ano de 2019, com o objetivo de sedimentar na população a falsa realidade de fraude eleitoral para posteriormente a narrativa atingir dois objetivos: primeiro, não ser interpretada como um possível ato casuístico em caso de derrota eleitoral e, segundo e mais relevante, ser utilizada como fundamento para os atos que se sucederam após a derrota do então candidato JAIR BOLSONARO no pleito de 2022.

O discurso do presidente era de alto teor golpista. O relatório da Polícia Federal aponta ainda, a intenção do ex-presidente, em obter o apoio das Forças Armadas para assumir o poder,

<sup>107</sup> O 8 de janeiro de 2023 ficou marcado como o acontecimento em que pessoas vestidas de verde e amarelo invadiram a praça dos Três Poderes em Brasília e depredaram o patrimônio público solicitando que as eleições fossem anuladas, que os militares tomassem o poder, que fossem suprimidos o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF) e seus ministros destituídos e punidos. Disponível em: [https://br.boell.org/sites/default/files/2024-04/relatorio\\_extrema\\_direita\\_no\\_brasil\\_boll\\_final-1.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/2024-04/relatorio_extrema_direita_no_brasil_boll_final-1.pdf). Acesso em 11 abr. 2025.

<sup>108</sup> Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados>. Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>109</sup> Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/224887>. Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>110</sup> Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/6587/veja-a-integra-do-relatorio-da-pf-que-aponta-bolsonaro-como-mentor-de-golpe>. Acesso em: 11 abr. 2025.

ainda que derrotado nas urnas; para tanto, os suspeitos envolvidos avaliavam que o artigo 142 da Constituição Federal daria suporte jurídico ao golpe. O artigo 142 diz:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

A Secretaria-Geral da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados emitira parecer esclarecendo que o artigo 142 da Constituição Federal não autoriza uma intervenção militar a pretexto de “restaurar a ordem”<sup>111</sup>. Diz o documento que “Não existe país democrático do mundo em que o Direito tenha deixado às Forças Armadas a função de mediar conflitos entre os Poderes constitucionais ou de dar a última palavra sobre o significado do texto constitucional”<sup>112</sup>.

Em relatório elaborado pelo Instituto Democracia em Xeque,<sup>113</sup> foi reconstituída uma linha do tempo desde 2019, que comprova que, a invasão à Praça dos Três Poderes e a tentativa de golpe do não se tratou de vandalismo espontâneo, mas foi “resultado de sistemáticos ataques ao TSE e à lisura do processo eleitoral; de ameaças de não aceitação do resultado da eleição, acaso fosse derrotado nas urnas; dos atos de 7 de setembro de 2021 e 2022 – permeado de soflamas, símbolos e bandeiras antidemocráticas”<sup>114</sup>

Enfim, durante todo o seu mandato, o ex-presidente, Jair Bolsonaro repetiu e alardeou a afirmativa de fraude nas urnas eletrônicas e descrédito da Justiça Eleitoral, contribuindo com a radicalização dos cidadãos que são mais engajados em política, com a propagação em larga escala de *fake news*. Pesquisa relacionada demonstrou que a maioria dos conteúdos do tema de fraude eleitoral que mobilizou as plataformas digitais no período das eleições de 2020 era de autoria própria, baseados em opinião política, sem menção a fontes e fomentadas particularmente por líderes e políticos de direita, com caráter conspiratório (DOURADO; ALMEIDA e PIAIA, 2024).

Por consequência, o contexto das eleições municipais de 2020 era esse: alegação de fraude nas urnas no centro de diversas *fake news*, impulsionado pela defesa do voto impresso e auditável. Via-se uma enxurrada de discursos políticos com conteúdo ideologizados sendo

<sup>111</sup> <https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/06/parecer.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

<sup>112</sup> Ibidem

<sup>113</sup> Veja página do Instituto na internet: <https://institutodx.org>. Acesso em 11 abr. 2025.

<sup>114</sup> Disponível em: <https://8-de-janeiro.institutodx.org/#introdu%C3%A7%C3%A3o-1>. Acesso em 11 abr. 2025.

disparadas por apoiadores do bolsonarismo, contestando a integridade do processo eleitoral. Veja-se a propósito o pronunciamento do vereador eleito pelo município de Vitória da Conquista/BA pelo PRTB, Davi Salomão, logo após a divulgação dos resultados, afirmando que aquelas eleições foram fraudadas, pois durante uma pane do supercomputador responsável pela contabilização dos votos, os resultados aparecerem prontos.<sup>115</sup> Logo seu discurso foi reproduzido por jornais locais dando conta de que o vereador está “convencido de que tudo não passou de uma artimanha para manipular quais candidatos seriam eleitos para ajudar no desvairado propósito de derrubar Bolsonaro”.

A pane mencionada pelo edil ocorreu devido à lentidão na totalização dos votos, o que provocou um atraso de aproximadamente duas horas e trinta minutos na divulgação dos resultados no primeiro turno de 2020 e abriu uma onda conspiratória, com a circulação de várias *fake news* nos municípios brasileiros, afirmando por exemplo, que o TSE e os TREs anularam eleições em diversas cidades devido à falha no sistema de apuração de votos e que o TSE havia adquirido um supercomputador para a totalização<sup>116</sup>.

Além de focar na segurança do pleito e no retorno do voto impresso, a desinformação teve como alvo a pandemia de Covid<sup>117</sup>. É relevante pontuar que as eleições de 2020 foram uma das mais diferenciadas, organizadas num período difícil, em meio ao enfrentamento da grave pandemia, inclusive com mudança da data, e não se realizou no 1º domingo de outubro, mas houve adiamento para os dias 15 e 29 de novembro. O distanciamento social e diversas medidas de precaução, que foram adotadas pelas autoridades sanitárias, diminuiu a campanha corpo a corpo, de reuniões e visitas tão tradicionais em municípios de pequeno eleitorado, e o uso da internet para capitanear votos transformou-se em ponto crucial em 2020 (ITUASSU, MARCOS; 2024).

A Justiça Eleitoral enfrentou uma enxurrada de campanhas de desinformação que repassavam ao eleitor dados errados sobre as regras da eleição, misturando informações falsas sobre o procedimento da votação e os cuidados sanitários.

Veja, por exemplo, o conteúdo das *fake news* abaixo nominadas, que foram verificadas pela agência de checagem denominada Aos Fatos:<sup>118</sup>

<sup>115</sup> David Salomão cobra mais transparência no processo eleitoral. Câmara Municipal de Vitória da Conquista. Disponível em: <https://camaravc.ba.gov.br/home/noticia/30831>. Acesso em: 25 maio 2023.

<sup>116</sup> Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/cheagens/tse-e-tres-nao-anularam-eleicoes-em-diversas-cidades-devido-a-falha-no-sistema-de-apuracao-de-votos/#>. Acesso em: 25 mai. 2023.

<sup>117</sup> A pandemia de Covid-19, causada pelo vírus Sars-CoV-2, chegou ao Brasil em 26 de fevereiro de 2020, quando foi registrado o primeiro caso da doença no País em um homem que retornou de viagem à Itália. Posteriormente, estudos demonstraram que o vírus já circulava no País desde o início de janeiro de 2020. No início de março do mesmo ano os primeiros casos de transmissão comunitária foram identificados. O Brasil registrava, em dezembro de 2021, mais de 22 milhões de casos e 617 mil mortes confirmadas pelo Painel Coronavírus do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 25 mai. 2023.

<sup>118</sup> <https://www.aosfatos.org/noticias/principais-mentiras-contra-o-sistema-eleitoral/> Acesso em 25 mai. 2023

1. Eleitor com mais de 60 anos não precisa votar ou justificar em 2020
2. Pessoas maiores de 60 anos só poderão votar entre 7h e 10h no dia 15/11
3. Governo criou programa Vote em Casa para eleições de 2020

Do mesmo modo, a agência Fato ou Fake investigou outras alegações e comprovou que eram falsas<sup>119</sup>:

1. É FAKE mensagem com *link* de cadastro para votar em casa pelo celular
2. É FAKE e-mail do TSE convocando para teste de voto pela internet
3. É FAKE que mesário voluntário perde direito a auxílio emergencial e a bolsa família

O cenário já estava bastante sensibilizado pelo temor de que a pandemia pudesse provocar um “apagão” de mesários e ainda assim foi alvo de *fake news* que afirmavam que o mesário voluntário perderia direito ao auxílio emergencial e ao Bolsa Família.

Para combater tais notícias fraudulentas, o TSE fechou parceria com várias instituições e com agências de checagem de fatos (*fact-checking*), como parte do Programa de Enfrentamento à Desinformação.<sup>120</sup> Participaram as principais agências: Agência Lupa, Aos Fatos, Boatos.org, Comprova, E-Farsas, Estadão Verifica, Fato ou Fake, UOL Confere, etc.

Vejam-se outras tantas *fake news* desmentidas pelo consórcio de agências durante as eleições de 2020 que tentavam desacreditar o processo:

1. Efetivo de reserva do Exército, Marinha e Aeronáutica é convocado para ser mesário
2. Urnas eletrônicas estão saindo de Brasília com votos computados
3. Apenas três países (Brasil, Cuba e Venezuela) usam urnas eletrônicas nas eleições
4. Ural prepara fraude nas urnas eletrônicas nas eleições de 2020
5. Ataque hacker revela fraude nas urnas eletrônicas com chancela do TSE
6. Vídeo prova que sistema da urna eletrônica pode ser fraudado
7. Caminhão rouba urnas em Fortaleza e prova fraude nas eleições 2020
8. Documento prova que Bolsonaro venceu no 1º turno e houve fraude nas eleições de 2018
9. Porcentagem dos candidatos em São Paulo prova fraude nas eleições 2020
10. Vídeo mostra sumiço de seções eleitorais em Niterói, no RJ, e comprova fraude no pleito
11. Software das urnas eleitorais pode ser manipulado por estrangeiros que detêm o código dos equipamentos.

<sup>119</sup> <https://www.tre-mt.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicoes-municipais-2020/fato-ou-boato>  
Acesso em 25 mai. 2023

<sup>120</sup> <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Maio/programa-de-enfrentamento-a-desinformacao-com-foco-nas-eleicoes-2020-mobiliza-instituicoes> Acesso em 25 mai. 2023

Um relatório da agência Aos Fatos identificou seis linhas de argumentação enganosa sobre o sistema eleitoral, sendo estas<sup>121</sup>:

1. Desmoralização da Justiça Eleitoral: foram postagens que atacaram a confiabilidade do sistema que somaram mais de 100 mil compartilhamentos e 500 mil visualizações, como a *fake news* que alegava que os títulos dos eleitores maiores de 70 anos estavam sendo cancelados; ou que os novos títulos com QRCode eram capazes de contabilizar voto pro presidente Lula, independentemente da vontade do eleitor.
2. Métodos para fraudar as urnas: relacionados a supostos métodos que poderiam ser usados para manipular a urna, como um vídeo com desinformação de que uma pessoa usou um dispositivo chamado “chupa-cabra” para transferir votos em urnas eletrônicas; ou ainda as alegações de que o cartão de memória usado nas cargas de urnas entraria em contato com computadores conectados à internet e poderia ser invadido por hackers.
3. Reportagens sobre vulnerabilidade das urnas: versões editadas de reportagens que foram usadas para alegar que as urnas eletrônicas foram fraudadas, como uma versão editada do programa Fantástico da rede Globo, com mais de 100 mil compartilhamentos, para fazer crer que os dados das urnas poderiam ser manipulados para escolher o candidato que seria eleito. Foi cortado o trecho em que autoridades e especialistas consultados na reportagem, afirmam que não foi possível esse tipo de fraude.
4. Fraudes recicladas do passado: o ex-presidente Bolsonaro repetiu diversas vezes que as urnas eletrônicas auto completavam o número do seu adversário nas eleições de 2018. Bolsonaro repetiu várias vezes a informação enganosa de que Dilma Rousseff e Aécio Neves teriam se revezado mais de 240 vezes na primeira posição durante a apuração das eleições de 2014, para argumentar fraude nos sistemas.
5. Autoridades que teriam atestado fraudes nas urnas, como um vídeo que teve mais de 15 mil compartilhamentos, em que peritos da Polícia Federal havia provado no STF que as urnas podem ser alteradas.
6. Políticos e empresas que estariam envolvidos em alterações de resultados: o ex-ministro José Dirceu já foi apontado como proprietário da Probank, empresa que prestou suporte com contratação de técnicos de urnas para o TSE; o ex-ministro Palocci foi acusado de afirmar em delação premiada que sabia que urnas foram

---

<sup>121</sup> <https://www.aosfatos.org/noticias/principais-mentiras-contr-o-sistema-eleitoral/> Acesso em 25 mai. 2023.



encomendadas para alterar o resultado das eleições. E outras inúmeras *fake news* que têm propósito de espalhar desconfiança e foram checadas e desmentidas.

Enfim, que enganos e notícias fraudulentas (*fake news*) estiveram em ascensão vertiginosa é fato, mas em contrapartida como está o enfrentamento e combate à desinformação? O Estado como garantidor da liberdade de expressão, quando passa a reprimir *fake news*, inicia o autoritarismo? Ao tocarmos no tema das *fake news*, surge o relevante debate acerca da liberdade de expressão.

## **2.2 Fake News e breves considerações sobre a liberdade de expressão**

O aumento da disseminação de desinformação e a ausência de legislação específica acerca do tema provocou uma elevação na judicialização de casos sobre *fake news*/desinformação, levando o Poder Judiciário brasileiro a uma atuação mais efetiva entre os anos de 2019 e 2022. Os números coletados pelo Centro de Pesquisas Judiciais (CPJ) da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em parceria com a Unesco mostram o Poder Judiciário como protagonista para resolver conflitos com essa temática, especialmente nos períodos pandêmicos e eleitorais.<sup>122</sup>

No legislativo também se percebeu um número ascendente de tentativas de normatizar o assunto com projetos de lei. Em setembro de 2022 havia em análise no Senado 17 propostas de leis com objetivo de definir punições para a criação e distribuição de notícias fraudulentas na internet. Entre os principais projetos está o PL 2.630/2020, popularmente conhecido como Lei das *Fake News*, que propunha a criação da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, com regras para as redes sociais e aplicativos de mensagens como *WhatsApp*.

O texto do projeto estabelecia “normas, diretrizes e mecanismos de transparência de redes sociais e de serviços de mensageria privada através da internet, para desestimular o seu abuso ou manipulação com potencial de dar causa a danos individuais ou coletivos”<sup>123</sup>. O projeto vedava, em seu art. 5º, uso de contas inautênticas, conteúdos e disseminadores artificiais não rotulados, além de redes de disseminação artificial que disseminem desinformação. Entre

---

<sup>122</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-28/legislativo-politicos-dominam-decisoes-stf-fake-news/>, p. 4. Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>123</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>. Acesso em: 7 mar. 2023.

as sanções estão previstas para os provedores de aplicação, estavam advertência, multa, suspensão temporária das atividades, proibição de exercício das atividades no país<sup>124</sup>.

Um pouco antes de ascender as discussões sobre o combate às *fake news*, logo no início da campanha de 2018, as críticas pairavam sobre a leniência e passividade do TSE no combate à desinformação e às *fake news*<sup>125</sup>. Todavia, pouco depois, o próprio TSE iniciou o cenário de vigilância e chegou a ser acusado de intervir excessivamente no debate e no processo eleitoral e agir como “comissão da verdade eleitoral”. Foi quando o Tribunal lançou, em agosto de 2019, o Programa de Enfrentamento à Desinformação com foco nas eleições municipais de 2020, e fechou parceria com partidos políticos, entidades públicas e privadas, tais como a Fundação Getúlio Vargas; o Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal; TikTok (Byte Dance Brasil Tecnologia Ltda.); Ministério Público Federal; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); o Senado Federal; provedores de internet; agências de checagem de notícias, além das maiores plataformas de mídias sociais e de serviço de mensagens do mundo como *Google*, *Facebook*, *Instagram* e *WhatsApp*, entre muitos outros<sup>126</sup>.

O programa se tornou permanente em agosto de 2021, através da Portaria TSE nº 510/2021, de lavra do então presidente da Corte, ministro Luís Roberto Barroso, com objetivo de reduzir a desinformação relacionada à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação, ao processo eleitoral, excluídos de seu objeto, a desinformação envolvendo pré-candidatos, candidatos, partidos políticos, coligações e federações. Já em 2022, o TSE instituiu o Programa de Fortalecimento da Imagem da Justiça Eleitoral – PROFI e criou a nova Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação - AEED, apelidada por alguns canais de comunicação como, “quartel general anti *fake news*”<sup>127</sup>, tudo com objetivo de estimular a confiança social acerca da idoneidade do processo eleitoral brasileiro e no profissionalismo da Justiça Eleitoral<sup>128</sup>.

<sup>124</sup> Em maio de 2024 o PL 2630 deixou de ser votado na Câmara de Deputados e foi arquivado diante da tendência de rejeição do texto. Em agosto/2024 o STF determinou a suspensão da rede social X (antigo Twitter) no Brasil, após a empresa não instituir um representante legal no país. Críticos afirmam que essa decisão do STF deu fôlego para se voltar a discutir uma nova proposta sob n. PL 4691 que é vista como uma tentativa de consenso mínimo. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/novo-projeto-da-centro-direita-vira-alternativa-ao-pl-das-fake-news-no-congresso/>. Acesso em 11 abr. 2025.

<sup>125</sup> Veja a propósito matéria em que o candidato do PT à Presidência da República em 2018, Fernando Haddad acusa a JE de leniência no combate às *fake news*: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/no-maranhao-haddad-cobra-do-tse-apuracao-sobre-fake-news-anti-pt>. Acesso em 7 mar. 2023.

<sup>126</sup> Confira a lista de instituições parceiras: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/termos/Parceiros\\_PPED.pdf](https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/termos/Parceiros_PPED.pdf). Acesso em: 1 mai. 2025.

<sup>127</sup> Disponível em: <https://revistaoeste.com/revista/edicao-215/o-aparato-de-vigilancia-do-tse/>. Acesso em 1 mai. 2025.

<sup>128</sup> Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/>. Acesso em: 1 mai. 2025.

Em 2024 o TSE inaugurou, sob a presidência do ministro, Alexandre de Moraes, o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia – CIEDDE e o Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral - SIADE. O SIADE é uma plataforma criada no site do TSE para receber denúncia de qualquer cidadão sobre fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, a exemplo de conteúdos envolvendo: fraude eleitoral; adulteração de votos; contagem fraudulenta de votos; violação das urnas eletrônicas; impossibilidade de se auditar as urnas eletrônicas; código-fonte das urnas eletrônicas; resultado equivocado da eleição; ataque hacker às urnas e/ou ao TSE; informações falsas sobre horários, locais, ordem de votação e documentos exigidos; contas falsas da Justiça Eleitoral; ameaças aos locais de votação<sup>129</sup>.

Como parte do programa de enfrentamento, ainda no pleito de 2020, foram formados parcerias e convênios entre a Justiça Eleitoral e algumas plataformas digitais; parcerias essas denominadas de Memorandos de Entendimento<sup>130</sup>. No contexto do planejamento para as Eleições de 2020 vários Memorandos foram assinados, especialmente com o *WhatsApp*, *Facebook*, *Instagram*, antigo *Twitter*, *Google*, *Tik Tok* e empresas de telefonia (Algar Telecom, Claro, Oi, Tim e Telefônica Brasil)<sup>131</sup>. Nos acordos, as empresas se comprometiam em adotar medidas céleres para conter as notícias falsas e a cooperar com o TSE no trabalho de combate às mentiras propagadas pela internet durante o período eleitoral.

Em 2022 e, depois, nas eleições de 2024 as parcerias foram renovadas e novos Memorandos de Entendimento foram assinados, ampliando-se os convênios.

Almada, Carreiro e Dourado, em artigo publicado no e-book, *Democracia, desinformação e radicalização: as mídias digitais e as eleições de 2022 no Brasil* (ITUASSU; MARCOS, 2024) apresentam uma análise do teor de todos os Memorandos de Entendimento firmados em 2022, com objetivo de avaliar se, e como, as ações adotadas pelas plataformas cumpriram os objetivos a que se propunham.

<sup>129</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/presidente-do-tse-inaugura-centro-integrado-de-enfrentamento-a-desinformacao-e-defesa-da-democracia-nesta-terca-12>. Acesso em 1 mai. 2025.

<sup>130</sup> Almada, Carreiro e Dourado (2024) definem Memorando de Entendimento como mecanismo jurídico que estabeleceu as iniciativas que as principais plataformas de mídias sociais em operação no Brasil iriam realizar para diminuir os efeitos nocivos das informações incorretas e da desinformação online nos pleitos eleitorais. Para esses autores, os memorandos são um modo de criar uma agenda positiva – e não impositiva – para que o TSE pudesse ter algum controle sobre a capacidade dessas redes em moderar conteúdo e ajudar o próprio TSE a punir responsáveis. (e-book *Democracia, desinformação e radicalização: as mídias digitais e as eleições de 2022 no Brasil* / org. Arthur Ituassu e Eurico Matos. – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2024, (366 p.). Disponível em: <https://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1320&sid=3>. Acesso em 1 mai. 2025.

<sup>131</sup> É possível conferir a íntegra de todos os memorandos assinados nas eleições de 2020: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/parcerias-digitais-eleicoes/>. Acesso em 1 mai. 2025.

Ao analisar a estrutura dos Memorandos das seis plataformas - Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp), Twitter, Alphabet (Google e Youtube), Kwai e Tik Tok, os autores se debruçaram sobre os quatro eixos comuns, inseridos nas cláusulas dos Memorandos, a saber: a) 1º Eixo: Disseminação de informações confiáveis e oficiais sobre as eleições; b) 2º Eixo: Capacitação; c) 3º Eixo: Contenção de Desinformação; e d) 4º Eixo: Transparência. E as conclusões foram no sentido de que os esforços estabelecidos são insuficientes, todavia com alguns avanços na distribuição de informações pelas plataformas, tendo como fonte principal a própria Justiça Eleitoral. No eixo da capacitação, foram adotados treinamento e eventos sobre usos dos recursos das plataformas e alfabetização midiática. Foi apontado que as plataformas não implementaram ações para ampliar a transparência, como a publicação de relatórios que discriminem as medidas adotadas. Foi apontado ainda no trabalho que, de modo geral, as plataformas passaram a inserir rótulos em todas as postagens relacionadas ao processo eleitoral, porém, se por um lado os rótulos ajudam a direcionar o eleitor à informação oficial, por outro, pode ampliar ou reforçar a percepção de desconfiança generalizada, por serem inseridos de maneira automatizada, sem quaisquer critérios avaliativos mais substanciais sobre ataques, falsidades e adulteração de conteúdo (ITUASSU; MARCOS, 2024, pág. 356).

Ocorre que as medidas de moderação de conteúdos das plataformas desaguam na discussão sobre o relacionamento com o princípio da liberdade de expressão.

É que no processo eleitoral as liberdades de expressão, de manifestação de pensamento, de atividade artística e de comunicação constituem garantias tão caras à democracia quanto o próprio direito de votar. Os discursos, as manifestações durante as campanhas impactam diretamente a seleção dos governantes. Osório (2015), ao analisar esse ponto, concluiu que a liberdade de expressão ganhou uma posição de grande destaque na Constituição de 1988 em razão do trauma do período autoritário, tendo sido gestada como parte do processo de redemocratização do Brasil, de modo a não repetir a censura vivida no período da ditadura.

Os fundamentos que justificam a proteção à liberdade de expressão estão na própria democracia e a liberdade é considerada cláusula pétrea na CF/88, não estando sujeita a alteração por emenda constitucional. O direito à liberdade está amparado, desde o preâmbulo da Constituição, tanto pelo art. 3º, inciso I e art. 5º em seus incisos IV, V, IX e XIV, quanto pelo art. 220, que prevê em seu § 1º que “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”. Já no § 2º do mesmo dispositivo: “É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”.

A Constituição ainda resguarda no artigo 206, II, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber assegurando, dessa forma, a liberdade em diversos aspectos. Dentro do sistema constitucional, destacam-se três liberdades, segundo Osório (2015, p. 23): liberdade de expressão em sentido estrito, liberdade de informação e liberdade de imprensa. Porém, há muitas divergências sobre os limites e extensão da liberdade.

Quando se fala em delimitar a extensão do direito de liberdade, De Laurentiis e Thomazini (2020) se baseiam em três teorias desenvolvidas por juristas americanos, a teoria da verdade, da autonomia individual e a democrática. Para a primeira, a verdade política é determinada pelos cidadãos e não pelo governo ou judiciário. É necessário, por isso, cuidado a fim de não ocorrer censura de ideias minoritárias. Sob esse ponto de vista, a limitação da liberdade só deve ocorrer em situações em que esteja comprovado um perigo real para o país ou direito de terceiros. Mas, quais os requisitos e quem realizaria a seleção sobre quais ideias merecem mais proteção? A teoria da verdade abre brecha, deixando para a regulação do Estado muitas formas de expressão.

A segunda teoria chamada de teoria da autonomia individual entende que a liberdade de expressão é valiosa por si só e todo discurso que comunique ideias deve ser protegido. De Laurentiis e Thomazini (2020), ao citar Dworkine (2005) como defensor da segunda teoria, repete que a liberdade de expressão seria a única forma de garantir igualdade civil numa sociedade democrática. As críticas consideram, entretanto, que, ao se privilegiar a liberdade de expressão, pode-se chegar a conclusões racistas e sexistas e o discurso não regulado sempre privilegiaria as classes mais favorecidas, pois permite que elas reafirmem ideais historicamente construídas de inferioridade e subordinação. Por fim, a teoria democrática defende a necessidade de que todos os pontos de vistas devem ser ouvidos, principalmente numa sociedade em que homens e mulheres se autogovernam, mas os discursos considerados irrelevantes ou prejudiciais para a democracia e debate público não teria proteção constitucional. Todavia, a teoria não deixa claro como deve ser feita a distinção entre o que é ou não relevante no debate político.

O tema é realmente relevante e complexo. Ao discuti-lo durante julgamento da ADI 4.923<sup>132</sup>, considerada o marco regulatório da TV por assinatura, Moraes fez constar que a liberdade de expressão não admite limitação em seu aspecto negativo, ou seja, não se aceita qualquer forma de censura prévia. Neste ponto, ressalta que mesmo as declarações errôneas ou falseadas estariam garantidas pela norma constitucional, posto que a democracia supõe que não

<sup>132</sup> Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749287337>. Acesso em: 7 mar. 2023.

apenas as ideias presumidamente corretas sejam permitidas, mas, sim, todas as ideias, mesmo aquelas que causam um mal-estar. Ainda que a proteção constitucional às informações verídicas também abranja as eventualmente errôneas ou não comprovadas em juízo, excetuam-se as que não tenham sido passíveis de negligência ou má-fé por parte do informador. A Constituição não protege as informações propositalmente não verificadas ou errôneas, transmitidas com desrespeito à verdade, pois as liberdades públicas não podem tutelar as condutas ilícitas (MORAES, 2013, p. 252).

Um ponto que merece observação diz respeito à atitude do Judiciário Eleitoral, especialmente do TSE, em relação à liberdade de expressão do eleitor quando a matéria se refere, de um lado, à propaganda eleitoral e de candidatos e do outro lado, ao trabalho da Justiça Eleitoral e seu sistema de votação. Um levantamento feito pelo TSE em julgados sobre *fake news* envolvendo propaganda eleitoral e candidatos mostra que em todas as decisões foram arguidos os princípios constitucionais do direito ao livre pensamento e à liberdade de expressão. A análise das ações que envolvem notícias fraudulentas estava sob a responsabilidade dos chamados juízes auxiliares da propaganda. E nos julgados analisados o fundamento geral era a preocupação em garantir um debate livre, com a máxima expressão do pensamento e da preferência do eleitor, tendo os juízes reforçado a necessidade de realizar a menor inferência no debate político<sup>133</sup>.

De outra ponta, para o TSE, colocar em xeque a eficiência das urnas eletrônicas não se configura como exercício de liberdade de expressão. Moraes, em palestra proferida na data de 07 de agosto de 2023, lembra que até mesmo a Suprema Corte Americana considera que desacreditar o sistema eleitoral, seja voto por urna eletrônica, seja voto por carta, é uma estratégia extremista de ataque ao regime democrático, como tentativa de tomar o poder e solapar a democracia<sup>134</sup>. Tal posicionamento fica claro nos votos proferidos nos julgamentos já mencionados neste trabalho, sobre a inelegibilidade do ex-presidente Bolsonaro e a cassação do mandato do deputado estadual eleito pelo Paraná em 2018, Fernando Destito Francischini. Ambos falavam como autoridades constituídas, divulgando notícias fraudulentas contra o sistema eletrônico de votação.

Essa relação entre a liberdade de expressão e a democracia é complexa quando imaginamos que a democracia requer que as pessoas digam o que pensam, mesmo sendo falso,

---

<sup>133</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Novembro/tse-atuou-com-celeridade-no-julgamento-de-processos-sobre-fake-news-durante-as-eleicoes-2018>. Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>134</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/defesa-da-democracia-e-tema-de-palestra-do-presidente-do-tse-em-curso-de-pos-graduacao-em-direito-eleitoral>. Acesso em: 7 mar. 2023.

mas a disseminação de fatos inverídicos e boatos corrói a democracia, porque estimula a perda de confiança nas instituições democráticas, tais como a Justiça Eleitoral. Os riscos envolvidos com a desinformação são grandes e graves e justificariam, por exemplo, as restrições e tentativas de moderação de conteúdo nas plataformas de mídias sociais.

A questão é que a generalização das restrições impostas à liberdade de expressão torna impreciso o conteúdo protegido por esse direito e desestimula o seu exercício, podendo ocorrer o que a literatura norte-americana denomina de “efeito resfriador” (*Chillingeffect*), pois os cidadãos que poderiam exprimir suas ideias se sentiriam desestimulados em virtude da simples potencialidade da sanção (DE LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

Mas, nos últimos anos, as mídias sociais têm sido constantemente utilizadas pelos legisladores como um espaço de envolvimento com o público e há uma discussão sobre as táticas de censura das mídias. Sobre isso, convém trazer um panorama da chamada governança nas plataformas digitais, nomeadamente o fato de conteúdos serem retirados por decisão judicial, por pedidos de terceiros e pelas próprias plataformas para fins de associação com o princípio da liberdade de expressão como garantia das democracias constitucionais.

As grandes plataformas como *YouTube*, *Facebook* e antigo *Twitter* estão sediadas nos Estados Unidos. O enfrentamento da desinformação nos Estados Unidos envolve principalmente a responsabilidade social das empresas de mídia e menos atores governamentais. A teoria da regulação responsiva (*Responsive Regulation*) formulada inicialmente em 1992 por Ian Ayres e John Braithwaite foi adotada pelo direito administrativo nos EUA e consolidou a visão do afastamento da abordagem de comando e controle para outras que são mais orientadas ao mercado, com natureza mais gerencial, participativa e de autorregulação na sua concepção (PINHEIRO, 2021).

O debate de abordagens regulatórias confere maior participação aos atores privados para executar o que antes era considerado função governamental, como o estabelecimento de normas, monitoramento e fiscalização de empresas reguladas (PINHEIRO, 2021). A base da teoria repousa na ideia de que punir é caro, enquanto a persuasão é mais barata. Dessa forma, os autores devem criar instrumentos regulatórios com base na pirâmide regulatória na qual a conduta do regulado irá determinar: se é preciso uma regulação mais ou menos intervencionista a depender de como a entidade age, se como um ator virtuoso, racional ou irracional. Ou seja, aumenta-se o grau de intervencionismo à medida que agrava as penalidades.

Tem-se assim, por lá, a cláusula do bom samaritano, que protege provedores de responsabilização por ações voluntárias de moderação de conteúdo que considerassem questionável, desde que tais medidas fossem tomadas de boa-fé. O entendimento da Suprema

Corte dos EUA foi de que essa imunidade incentivaria os provedores a assumir uma postura proativa de combate à circulação de material danoso ou obsceno em seus meios. Em síntese, o paradigma é fornecer aos provedores o direito de moderar conteúdos, mas não a obrigação de fazê-lo. Esse modelo impactou significativamente a internet nas décadas seguintes, informando decisões empresariais sobre práticas de moderação de conteúdo em escala global e influenciando o debate em outros países, inclusive no Brasil<sup>135</sup>.

É possível que as empresas estabeleçam padrões mínimos que cada entidade precisa seguir para evitar que a privacidade dos cidadãos seja violada. As empresas podem criar manuais de procedimentos de forma que preservem mais as informações pessoais e protejam a privacidade dos seus usuários. De acordo com a teoria responsiva de regulação de Ayres e Braithwaite, esses padrões mínimos seriam a auto-regulação baseada no diálogo, na cooperação e na responsabilidade. Claro que, caso as empresas não adotem ou sigam tais padrões mínimos, os Estados, por meio de leis e normas, podem estabelecer regras de condutas básicas a serem seguidas e, se estas leis forem violadas, serão aplicadas as punições para cada caso (DIAS, 2017).

Porém, a política de moderação adotada pelas plataformas de mídias sociais é pouco esclarecida. No caso do *Facebook* foi apenas em 2017 que significativas reportagens jogaram luzes sobre sua política de moderação de conteúdo. Uma reportagem do jornal britânico *The Guardian* forneceu um panorama inicial sobre a criação de regras aplicadas pelo *Facebook* a seus usuários. Essa revelação tornou evidente que a política de moderação de conteúdo do *Facebook* buscava traçar regras de aplicação global para identificar os limites do que seria legítimo no exercício do direito de expressão na sua plataforma<sup>136</sup>.

As plataformas *Facebook*; *Instagram*; *Twitter* (atual X); *Google*; *Snapchat*; *Shopfy*; *Reddit*; *Twitch*; *YouTube*; *TikTok*; *Discord* e *Pinterest* decidiram banir perfis ou restringir publicações do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, depois de considerar que declarações do republicano impulsionaram a invasão ao Capitólio no dia 06 janeiro/2021 e a desconfiança sobre o sistema eleitoral do país. Inconformado com a política de banimento, Trump preferiu migrar para a rede social *Gettr*, que tem uma interface similar ao do *Twitter*. A promessa da nova plataforma era “lutar contra a cultura do cancelamento” e “defender a

<sup>135</sup> <https://irisbh.com.br/liberdade-de-expressao-moderacao-de-conteudo-e-o-pl-das-fake-news/>. Acesso em: 7 mar. 2023

<sup>136</sup> THE GUARDIAN. Amazon edita resenhas de uma estrela sobre What Happened, de Hillary Clinton. Edição internacional. 14 set.2017. Disponível em: [https://www.theguardian-com.translate.google/books/2017/sep/14/amazon-redacts-one-star-reviews-of-hillary-clintons-what-happened?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt-BR&\\_x\\_tr\\_pto=nui,sc](https://www.theguardian-com.translate.google/books/2017/sep/14/amazon-redacts-one-star-reviews-of-hillary-clintons-what-happened?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=nui,sc). Acesso em 07 nov. 2021



liberdade de expressão”. A rede social *Gettr* foi criada no dia 1º de julho de 2021 pelo ex-conselheiro de Donald Trump, Jason Miller, como alternativa às redes que bloqueiam ou cancelam seguidores que infringem suas regras<sup>137</sup>. No Brasil, o *YouTube* retirou do ar um vídeo de transmissão de uma live do ex-presidente Jair Bolsonaro, datado de 21/10/2021, em que ele associava a vacina contra a covid-19 com a Aids. Outros 12 vídeos do canal já haviam sido removidos por violação da regra que proíbe a recomendação de cloroquina e ivermectina contra Covid<sup>138</sup>. O ex-presidente brasileiro também passou a postar mensagens em sua própria página do *Facebook* de orientação para que seus seguidores começassem a acompanhá-lo no *Gettr*<sup>139</sup>.

Nas atuais democracias, pode-se afirmar que é emergente a preocupação em grandes plataformas se tornarem censores do mundo. David Kaye, o Relator Especial da ONU sobre o Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, afirmou que a internet se tornou domínio da mídia e monopólios comerciais. Para ele, o *YouTube*, por exemplo, de propriedade do *Google*, não tem incentivos para limpar as postagens que alimentam a discórdia e o ódio. Nem o *Facebook*: “Não há como negar que eles ganham muito dinheiro com um modelo que exhibe vídeo após vídeo, ou postagem após postagem, que leva cada vez mais longe de informações verificáveis e em direção ao mundo *clickbait* da desinformação que pretende enganar alcançar o público” (ONU News, 2018).

O especialista acredita que as empresas impõem regras criadas sem contribuição pública e aplicadas com pouca clareza. Ele afirma a necessidade de se mudar essas dinâmicas para que as pessoas tenham uma noção clara de quais regras governam e como estão sendo aplicadas. Kaye propõe uma aplicação da lei de direitos humanos a abordar algumas dessas preocupações, e ele defende melhor transparência e responsabilidade, bem como supervisão civil e governança democrática, uma vez que “quem está no comando terá poder massivo sobre o futuro do espaço cívico e da liberdade de expressão em todo o mundo. A transparência inclui saber as regras dos Estados e das empresas para moderar o conteúdo, como essas regras são aplicadas, que tipo de recurso e responsabilidade existem quando o conteúdo é removido de forma errada” (ONU News, 2018)<sup>140</sup>.

No ano de 2021, Frances Haugen, engenheira norte-americana e ex-funcionária do *Facebook*, divulgou dezenas de milhares de documentos internos do *Facebook* à *Securities and*

<sup>137</sup> Disponível em: <https://exame.com/bussola/trends-gettr-mira-na-liberdade-de-expressao-e-acerta-em-polemica/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

<sup>138</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2021/05/27/youtube-remove-pelo-menos-11-videos-de-bolsonaro-sobre-cloroquina.ghtml>. 7 mar. 2022.

<sup>139</sup> <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/posts/664084701338210/>. Acesso em 7 abr. 2022.

<sup>140</sup> Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/07/1631712>. Acesso em: 7 mar. 2023.

*Exchange Commission* e ao *Wall Street Journal* e afirmou que o *Facebook* trabalha com algoritmos que incentivam a discórdia, com ferramentas projetadas para criar dependência e aumentar o consumo; com pouco controle do crime organizado e com tratamento desigual de seus mais de 3 bilhões de usuários<sup>141</sup>.

Em longo texto publicado em seu perfil no *Facebook*, o empresário Mark Zuckerberg defendeu a regulamentação da internet<sup>142</sup>:

Não acredito que as empresas privadas devam tomar todas as decisões sozinhas. É por isso que há vários anos que defendemos a regulamentação da internet atualizada. Testemunhei várias vezes no Congresso e pedi-lhes para atualizarem estas regulamentações. Escrevi *op-eds* delineando as áreas de regulamentação que pensamos serem mais importantes relacionadas com eleições, conteúdo prejudicial, privacidade e concorrência.

É natural que indagações sobre a política de uso de cada empresa com suas regras internas e não públicas dê peso relevante para determinados debates públicos. No âmbito da legislação brasileira, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014) tem forte correspondência com o modelo norte americano. O art. 19 do Marco Civil reconhece que o provedor será responsabilizado em caso de falha em cumprir uma ordem judicial que determine a remoção de determinado conteúdo. Não significa que um conteúdo só possa ser removido por ordem judicial, mas sim que os provedores apenas serão responsabilizados caso não cumpram uma ordem judicial que demande remoção.

O art. 19 reconhece o Poder Judiciário como instância legítima para definição do que é lícito ou ilícito no Brasil, estipulando a obrigatoriedade de prévia ordem judicial de exclusão de conteúdo para fins de responsabilização civil do provedor de internet, sites e aplicativos de redes sociais. Referido art. 19 está em discussão no STF, mas sem decisão final ainda.<sup>143</sup> Mas, por outro lado, permite uma zona de autonomia em que as empresas podem desenvolver suas regras para agir sobre um conteúdo que é publicado em suas mídias sociais, à exceção, é claro, das definidas pela própria lei. Entretanto, a proliferação de tecnologias regulatórias produzidas pelo setor privado sobre o discurso leva ao receio do aumento do número de remoções injustas, dado os vieses desses sistemas.

<sup>141</sup> Disponível em: <https://brasil.elpais.com/tecnologia/2021-10-10/a-informante-que-levou-o-facebook-a-sua-pior-crise-existencial.html>. Acesso em 7 mar. 2023.

<sup>142</sup> Disponível em: [https://www.facebook.com/zuck/posts/10113961365418581?ref=embed\\_post](https://www.facebook.com/zuck/posts/10113961365418581?ref=embed_post). Acesso em: 7 mar. 2023.

<sup>143</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5160549&numeroProcesso=1037396&classeProcesso=RE&numeroTema=987>. Acesso em 15 nov. 2023.

O debate sobre remoções injustas dá-se também no âmbito do Judiciário Eleitoral, posto que, no meio da disputa de 2022, o TSE editou a Resolução nº 23.714/2022, que proíbe a divulgação ou compartilhamento de fatos inverídicos que dizem respeito ao processo eleitoral e suas fases de votação, apuração e totalização de votos. A resolução estabeleceu ainda a possibilidade de que, após decisão colegiada que determine a remoção de conteúdo de desinformação, a Presidência do TSE poderia estender essa decisão a conteúdos idênticos republicados. Essa ampliação dos poderes do TSE no combate à desinformação e a outros conteúdos prejudiciais no curso de eleições foi alvo de críticas com acusação de usurpação da competência legislativa da União e de promoção de uma verdadeira censura prévia (ADI 7261, Rel. Edson Fachin, DJe-237, public. 23.11.2022)<sup>144</sup>.

A resolução prevê ainda a suspensão temporária de perfis existentes nas redes sociais, conforme se vê da leitura do art. 4º:

Art. 4º A produção sistemática de desinformação, caracterizada pela publicação contumaz de informações falsas ou descontextualizadas sobre o processo eleitoral, autoriza a determinação de suspensão temporária de perfis, contas ou canais mantidos em mídias sociais, observados, quanto aos requisitos, prazos e consequências, o disposto no art. 2º.

Parágrafo único. A determinação a que se refere o caput compreenderá a suspensão de registro de novos perfis, contas ou canais pelos responsáveis ou sob seu controle, bem assim a utilização de perfis, contas ou canais contingenciais previamente registrados, sob pena de configuração do crime previsto no art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

Art. 5º Havendo descumprimento reiterado de determinações baseadas nesta Resolução, o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral poderá determinar a suspensão do acesso aos serviços da plataforma implicada, em número de horas proporcional à gravidade da infração, observado o limite máximo de vinte e quatro horas.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, a cada descumprimento subsequente será duplicado o período de suspensão.

O desafiador nível de compartilhamento de desinformação que atingiu a esfera eleitoral, conforme decorremos no início deste capítulo, justificou a necessidade de a Justiça Eleitoral resguardar melhor a legitimidade e normalidade do pleito, para evitar a desestabilização democrática. Cumpre divisar que o aumento do poder da autoridade eleitoral permitida pela mencionada resolução dá-se apenas e exclusivamente no âmbito do TSE e não pode ser utilizada pelos Juízes Eleitorais espalhados pelo Brasil. A uma, por conta da estrutura dessa Especializada, composta na base por autoridades eleitorais que não possuem carreira própria,

144

Disponível

em:

<https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/accfa1212a61b379ba0b009549113863?categoria=3>. Acesso em 11 abr. 2025.

sendo “emprestados” de outros ramos do direito e do judiciário. Às vezes são juízes que na Justiça Comum assumem varas especializadas que nada têm de vínculo com a matéria eleitoral. O rodízio de juízes nas zonas eleitorais dificulta a especialização dos magistrados em matéria eleitoral e a uniformização nos procedimentos. Some-se ainda as dimensões territoriais brasileiras que dificulta a estruturação e atuação eficaz e uniforme da Justiça Eleitoral em todos os rincões do país. Ainda hoje essa Justiça não foi capaz de criar uma estrutura burocrática e de recursos humanos suficientes para garantir o controle, fiscalização efetiva e eficácia das normas eleitorais de modo uniforme.

A resolução proíbe a divulgação ou compartilhamento de fatos inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, desde as fases de votação e apuração até a totalização dos votos. Nesses casos, houve previsão de que o TSE determine a remoção em até duas horas para as plataformas digitais, sob pena de multa de cem a cento e cinquenta mil por hora de descumprimento:

Art. 2º É vedada, nos termos do Código Eleitoral, a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos.

**§ 1º Verificada a hipótese prevista no caput, o Tribunal Superior Eleitoral, em decisão fundamentada, determinará às plataformas a imediata remoção da URL, URI ou URN, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 150.000,00 (cem e cinquenta mil reais) por hora de descumprimento, a contar do término da segunda hora após o recebimento da notificação.**

Art. 5º **Havendo descumprimento reiterado de determinações baseadas nesta Resolução, o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral poderá determinar a suspensão do acesso aos serviços da plataforma implicada, em número de horas proporcional à gravidade da infração, observado o limite máximo de vinte e quatro horas (Grifo da autora).**

Alegando possível cerceio de direitos fundamentais de manifestação do livre pensamento e acesso à informação, a Procuradoria Geral da República ajuizou a ADI 7261, na qual defendeu que o judiciário eleitoral, com a justificativa de manter a integridade do pleito, estava a adotar medidas deveras austeras quanto à divulgação de notícias e opiniões<sup>145</sup>. No entanto, o STF decidiu pela não incidência da inconstitucionalidade.

A maioria dos juristas e estudiosos do Direito concorda que, para se constituir uma democracia, a liberdade de expressão de todo cidadão necessita ser assegurada, com respeito às opiniões divergentes em contextos políticos e sociais. O pilar da democracia é a prevalência da

<sup>145</sup> <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496225&ori=1>

vontade da maioria com apoio da liberdade de expressão das posições minoritárias<sup>146</sup>. O debate em espaço público é parte essencial da subsistência da forma de governo e funciona como fiscalização e controle do poder.

Por outro lado, estes mesmos estudiosos e juristas, concordam que nenhum direito é absoluto no ordenamento jurídico brasileiro e a liberdade de expressão tem assim, limites, inclusive no campo eleitoral onde prevalece muitas regras a serem respeitadas pelos candidatos e eleitores.

Assim, a sociedade atual pressupõe que o cidadão tenha o livre acesso à informação, mas que a informação seja clara e prévia, despida de manipulações, a fim de possibilitar que se formem cidadãos conscientes politicamente e que decisões realmente verdadeiras possam ser tomadas. A livre circulação de informação é crucial para que o processo eleitoral atinja o seu objetivo (OSÓRIO, 2015), de forma a legitimar o poder político, questão essa, como dito anteriormente, essencial à concepção de democracia, pois o seu fim nada mais é que assegurar que a manifestação da maioria se dê num ambiente livre.

Nessa perspectiva, a propaganda eleitoral é uma ferramenta de divulgação sobre os candidatos, que proporciona o grau de consciência do eleitor, a fim de que faça suas escolhas de voto permeados pela maior quantidade de informações qualitativamente possíveis. E é sobre esta relação entremeada entre a democracia, a liberdade de informação e o processo de autodireção política que se entronca uma variável decisiva: a Internet, este espaço público virtual que se tornou um caminho fácil para abusos e ilegalidades, onde muitas vezes se propaga notícias falsas, crimes de ódio, informações descontextualizadas com o objetivo de atingir a integridade do processo eleitoral e até mesmo a noção de liberdade que o indivíduo possa a ter, em contraponto a vedação à censura prévia.

Por fim, há diferença entre liberdade de imprensa e liberdade de informação, pois esta última não está atrelada aos meios de comunicação, mas sim a toda a sociedade. O direito de receber informações verdadeiras é um direito de liberdade e tem como essência a sua universalidade, por estar dirigido a toda a coletividade, com o objetivo de fornecer subsídios para a formação de convicções relativas a assuntos públicos.

---

<sup>146</sup> <https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/abboud-scauzzi-minorias-condicao-democracia/>. Acesso em 15 nov. 2023.

### 3 DELINEAMENTO METODOLÓGICO E RESULTADOS

O presente capítulo busca investigar a percepção do servidor da Justiça Eleitoral sobre a influência da disseminação massiva de notícias fraudulentas – *fake news*, envolvendo urnas e sistemas eleitorais, na organização da eleição e no decorrer do domingo de votação, durante o pleito de 2020 na Bahia.

A grande maioria dos estudos sobre influência de *fake news*, especialmente na área de comunicação, é baseada em métodos quantitativos (SCHLEGEL; FREITAS, 2021). Este trabalho em questão é amparado por dados de *survey*, com o propósito de abranger a justificativa por trás da ponderação dos servidores, razão pela qual combina perguntas com respostas predefinidas (fechadas) e perguntas abertas, permitindo tanto a coleta de dados quantitativos como qualitativos. A pesquisa com *survey* busca a informação diretamente com um grupo de interesse a respeito dos dados que se deseja obter. Trata-se de um procedimento útil, especialmente em pesquisas exploratórias e descritivas<sup>147</sup>. A pesquisa com *survey* pode ser referida como sendo a obtenção de dados ou informações sobre as características, mas também sobre as opiniões de determinado grupo de pessoas indicado como representante de uma população-alvo. Nesse tipo de pesquisa, o respondente não é identificável, portanto, o sigilo é garantido.

O instrumento utilizado foi o questionário semiestruturado com dezenove questões. Ele é um instrumento de medida que traz variáveis mensuráveis e ajuda a organizar e controlar os dados para que as informações possam ser colhidas de forma rigorosa, mas também envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos ou seja, dos participantes da situação em estudo (GIL, 2008).

As questões objetivas forneceram dados numéricos relacionados a características do grupo e a fatos, o que permitiu um tratamento estatístico; mas como na maioria das perguntas havia a oportunidade de tecer comentários sobre a percepção, valores e opinião do grupo de servidores estudado, foram obtidos dados textuais e desenvolvido uma análise qualitativa das respostas. Para alcançar princípios de validade e confiabilidade, os dados coletados foram organizados em tabelas e encontram-se insertos ao final (APÊNDICE D). Não foi utilizado

---

<sup>147</sup> Métodos de pesquisa / [organizado por] Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

nenhum software de análise de conteúdo, textual ou qualitativa, e este trabalho valeu-se de análise manual.

Partindo da hipótese de que *fake news* impactam no gerenciamento e organização das eleições, temos como premissa a afirmativa de que houve circulação de *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais nas eleições de 2020 na Bahia. Nesse contexto, esta pesquisa se propõe a uma discussão sobre três questionamentos potenciais, oferecendo algumas perspectivas adicionais para a análise do fenômeno de *fake news* eleitorais:

1. Os servidores do TRE da Bahia perceberam, através de meios informais, como redes sociais, ou por meio formais, como plataformas próprias da Justiça Eleitoral, tais quais aplicativo Pardal e PJe<sup>148</sup>, uma maior circulação de notícias fraudulentas sobre urnas e sistemas eleitorais nas eleições municipais de 2020 na Bahia?
2. Os servidores do TRE da Bahia perceberam que tarefas rotineiras de preparação das eleições de 2020 foram alteradas por conta do clima de desconfiança gerado por *fake news* com a temática de urnas e sistemas eleitorais na Bahia?
3. No domingo da eleição de 2020 houve episódios de agressões e confrontos relacionados à circulação de *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais em zonas eleitorais da Bahia?

### 3.1 Contexto da pesquisa

A amostra mínima calculada para um intervalo de confiança de 85% e uma margem de erro de aproximadamente 5% foi de 102 indivíduos. A dimensão da amostra foi calculada com uso do *software Sample Size Calculator*, disponibilizado online por *Creative Research Systems* ([www.surveysystems.com](http://www.surveysystems.com)).

A coleta se deu de modo online, através da ferramenta, Google Forms, e o *link* foi encaminhado através do endereço de e-mail institucional dos respondentes, conforme autorizado pela Presidência do TRE-BA (APÊNDICE B).

O período de coleta e filtragem de dados foi de 11 de janeiro de 2023 a 21 de agosto de 2023. O recorte temporal escolhido para estudo envolveu o período eleitoral de 2020, que vai da data das convenções até a diplomação dos eleitos – agosto a dezembro de 2020.

---

<sup>148</sup>O Pardal é um aplicativo da Justiça Eleitoral onde é possível denunciar propaganda eleitoral irregular na internet e outras formas de propaganda inadequada, devidamente especificadas pelo próprio aplicativo. O PJe é o sistema de Processo Judicial Eletrônico para a propositura e a tramitação das ações de competência da Justiça Eleitoral. Ver mais informações em: <https://www.tse.jus.br/>

### *3.1.1 Pré-teste do Questionário*

Para nos assegurarmos da clareza das questões, assim como da razoabilidade e ordenação e ainda para saber se as respostas corresponderiam à informação pretendida foi feito um pré-teste com aplicação do questionário a uma amostra reduzida. Foram recebidas sugestões de melhoria por parte da orientadora, ainda durante o esboço do questionário, e sugestões na formulação de algumas questões e de correções na linguagem durante o pré-teste. Ao final, verificou-se que o questionário era compreensível e fácil de responder, não se tendo registrado nenhum problema. O questionário definitivo encontra-se em APÊNDICE A.

### *3.1.2 Participantes da Pesquisa*

A fonte direta para a coleta de dados foi o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, por meio dos servidores ocupantes do cargo de chefes de cartórios das zonas do interior, no período estudado – pleito de 2020.

Tratamos como zona uma região geograficamente delimitada dentro de um Estado, gerenciada pelo cartório eleitoral, que centraliza os eleitores ali domiciliados e coordena as eleições na localidade. A zona eleitoral pode ser composta por mais de um município ou apenas por parte dele. Geralmente segue a divisão de comarcas da Justiça Estadual – limite territorial de competência de cada juízo.

O TRE da Bahia é composto por 199 zonas eleitorais, sendo 20 na capital de Salvador e 179 no interior do Estado, conforme tabela situada no APÊNDICE C.

Cada zona conta com servidores eleitorais; a maioria são efetivos do TRE/BA, mas há zonas apenas com servidores requisitados de outros órgãos, geralmente da própria municipalidade. Todavia, a coleta de dados incluiu somente o servidor imbuído da função da chefia, uma vez que a ele compete executar e supervisionar os serviços necessários à realização dos pleitos eleitorais, nos termos da Res. Adm. TRE/BA n. 7/2001. Em zonas em que houve rodízio de chefes no cartório no período pesquisado, apenas um deles respondeu à pesquisa, de modo a evitar a duplicidade de respostas vindas de uma mesma zona ou cartório.

Aqui, equiparamos o chefe de cartório, em suas atividades de gerenciamento da eleição, a um gerente hierárquico. Segundo Daft e Weick (1984) os gerentes, especialmente aqueles que estão no topo da hierarquia, assumem papel decisivo na forma como as informações convergem e são interpretadas pelas organizações. Nesta escolha, consideramos liderança e gerência como dois termos distintos. Enquanto o primeiro pressupõe certa habilidade intrínseca, o segundo



abrange mais do que apenas essa habilidade. Bowditch e Buono (1992) conceituam gerente como um indivíduo numa organização, provido de poder legítimo (autoridade) para dirigir as atividades relacionadas ao trabalho de, no mínimo, um subordinado.

### 3.1.3 Critérios de inclusão e exclusão

Dentro das zonas eleitorais do Estado foram excluídos os servidores, detentores de chefia, que não possuíam experiência com organização de eleições. Foram incluídos os que já tinham alguma experiência, para manter a amostra no nível mais estreito da coleta de dados.

A amostra final incluiu 107 participantes e corresponde a 59,8% do total de zonas eleitorais do interior da Bahia, sendo que 01 não finalizou todos os campos de aplicação definidos. Assim, para os efeitos de análise estatística, apenas foram consideradas válidas 106 respostas. Embora a amostragem pareça limitada em quantidade, o grau de homogeneidade obtido da seleção é positivo para este trabalho, dado que os profissionais pesquisados atuam mais diretamente com as atividades de gestão e organização do pleito eleitoral.

O recrutamento dos participantes foi feito por e-mail autorizado pela Presidência do TRE/BA, via processo administrativo SEI n. 0003155-68.2022.6.05.8060; entretanto, no mês de agosto/2023 os servidores foram convidados, através do aplicativo *WhatsApp*, com o encaminhamento do link da pesquisa online, como forma de tentar maximizar a taxa de resposta ao questionário.

O perfil demográfico foi classificado de acordo com as variáveis: formação acadêmica e área de conhecimento, cargo ocupado, local de trabalho, tempo de trabalho na Justiça Eleitoral, experiência com organização de eleições e experiência específica com a organização do pleito de 2020. Essas informações podem ser conferidas nas tabelas insertas em APÊNDICE D. Quanto à análise e interpretação dos resultados, as percepções dos servidores foram mapeadas de acordo com as dimensões de reconhecimento ou não de alguma comunicação ou alegação envolvendo *fake news* sobre urnas e sistemas de votação, conforme explicitado a seguir.

Aqui, apresentam-se ainda ressalvas metodológicas para o que não constitui objeto da pesquisa. Nas páginas que se seguem não há um estudo sobre a legislação aplicável ao procedimento eleitoral. As referências a dispositivos de leis e resoluções eleitorais e julgados serão feitas de forma ilustrativa.

### 3.2 Dados sociodemográficos

O *survey* online foi respondido por 106 chefes de cartório de zonas do interior do Estado da Bahia, sem omissões a questões fechadas, existindo omissões apenas nos comentários que eram de preenchimento facultativo. Havia quatro perguntas para traçar o perfil sociodemográfico dos servidores que participaram da pesquisa.

Tabela 2. Características dos participantes quanto à formação acadêmica e experiência na justiça eleitoral

Variáveis	N	%
<b>Formação (N=106)</b>		
Ensino médio completo	2	1,9
Ensino superior incompleto	0	0,0
Ensino superior completo	99	93,4
Mestrado/doutorado completo ou incompleto	5	4,7
<b>Área/curso de formação (N=104)*</b>		
Direito	59	56,7
Análise de sistemas	4	3,8
Administração	10	9,6
Economia	5	4,8
Sistema de informação	3	2,9
Engenharia	4	3,8
Fisioterapia	1	1,0
Ciência contábeis	9	8,7
História	1	1,0
Filosofia	1	1,0
Letras	4	3,8
Relações internacionais	1	1,0
Geografia	1	1,0
Biologia	1	1,0
Matemática	2	1,9
Marketing	2	1,9
Farmácia	1	1,0
Comunicação Social / Jornalismo	1	1,0
Informática	1	1,0
Designer computação gráfica	1	1,0
Odontologia	1	1,0
Turismo	1	1,0
Pós-graduação em Gestão Pública	2	1,9
Pós-graduação em Direito Eleitoral	1	1,0
<b>Tempo de trabalho na Justiça Eleitoral (N=106)</b>		
Menos de 1 ano	0	0,0
De 1 a 5 anos	12	11,3
Mais de 6 anos	94	88,7
<b>Quantidade de eleições que organizou (N=105)</b>		
Uma	2	1,9
Entre 2 a 4	19	18,1
Mais de 5	84	80,0
<b>Papel de chefe de cartório durante algum tempo do período eleitoral de 2020 (N=106)</b>		
Sim	93	87,7
Não	13	12,3

\*alguns dos participantes têm mais de uma área de formação

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito ao nível educacional, 93,4% dos indivíduos têm ensino superior completo e 4,7% têm mestrado ou doutorado, completo ou incompleto. Apenas 1,9% afirmam ter somente o ensino médio completo (Tabela 2).

Os respondentes são majoritariamente da área do Direito (56,7%); mas há uma miscelânea de outras formações: 9,6% Administração; 8,7% Ciências Contábeis; 4,8% Economia; 3,8% Análise de Sistemas, Engenharia e Letras; 2,9% da área de Sistemas de Informação; entre outros cursos com menor percentagem.

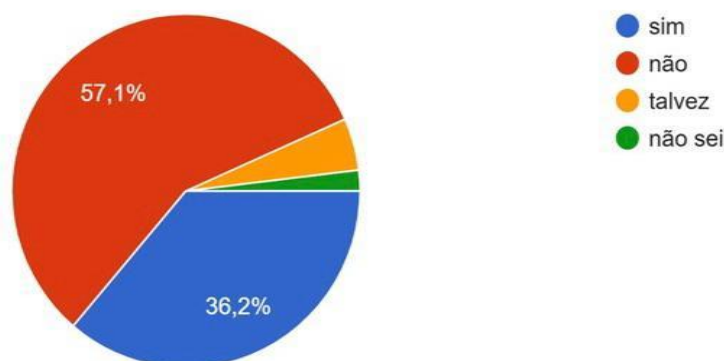
Ainda de acordo com os achados do *survey*, os pesquisados têm farta experiência de trabalho na Justiça Eleitoral: 88,7% trabalham há mais de seis anos na Justiça Eleitoral e 80% já organizaram mais de cinco eleições, sendo que 87,7% ocupavam a chefia do cartório eleitoral durante o pleito municipal de 2020 (Tabela 2).

### **3.3 Resultados e Discussão**

A segunda parte do questionário foi composta por questões onde se pretendeu recolher as percepções do grupo pesquisado, relacionadas a *fake news* sobre urnas e sistemas eletrônicos e as consequências que acarretam no planejamento e nos procedimentos necessários para a realização do pleito municipal de 2020, desde a preparação, passando pelo momento da apuração no domingo e até a diplomação.

#### *3.3.1 Dados da desinformação na preparação das eleições*

Quando questionado se, no cartório onde trabalhou em 2020, chegou alguma comunicação (seja de modo mais formal, através de Sistema PJe ou Sistema Pardal, etc., seja de modo mais informal, através do e-mail ou WhatsApp business da zona), envolvendo *fake news* sobre urnas e sistema eleitorais, 57,1 % afirmaram não ter recebido nenhuma comunicação. Apenas 36,2 % disseram ter recebido.

Gráfico 1 – Conhecimento de *fake news* no ambiente de trabalho

Fonte: Elaboração própria.

A respeito desse baixo índice detectado na pesquisa, sobre a quantidade de notícias fraudulentas recebidas formalmente nos cartórios eleitorais, é relevante pontuar que a organização das eleições municipais, em ambiente de pandemia, pode ter impactado a denúncia e comunicação do cidadão com o cartório eleitoral, pois, em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou o surto da doença, cientificamente denominada de SARS-CoV2, como pandemia. Tal fato desencadeou várias medidas de restrição de locomoção e isolamento o que foi inclusive, apontado nas respostas:

Acredito que o cartório ainda não era visto como um espaço para combater fake news. Talvez a pandemia tenha contribuído para não sermos procurados.

Em 2020, como foi uma eleição atípica por conta da pandemia, todos os procedimentos foram impactados em face do risco de contaminação pelo novo Coronavírus, fato que pode ter minimizado a preocupação com as fake news que atacam o sistema eletrônico de votação.

O segundo aspecto a ser pontuado é que o pleito de amplitude municipal, em que são escolhidos prefeitos e vereadores, consegue mobilizar mais o eleitor na urna, com níveis de abstenção muito menores do que num pleito geral<sup>149</sup>, mas as campanhas de desinformação têm mais disparos e efetividade com alvos nacionais (BARRETO JUNIOR, 2020, p. 113).

Um outro apontamento relevante a respeito do Cartório não ser visto como espaço de combate a *fake news* se relaciona à legislação do TSE sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Como visto, a pesquisa empírica se desenvolveu

<sup>149</sup> Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?session=11457158218135>. Acesso em: 5 fev. 2025.

entre servidores do TRE-BA e num espaço de tempo afastado, posto que após as eleições presidenciais de 2022. E foi no auge das eleições presidenciais de 2022 que foi publicada a Resolução n. 23.714 de 20 de outubro de 2022<sup>150</sup>, atribuindo ao TSE a competência para adoção de medidas de enfrentamento e combate à divulgação ou compartilhamento de *fake news* sobre votação e apuração. Assim, a remoção de URL, URI ou URN, a remoção de perfis, contas ou canais e a aplicação de multa não está afeita aos Juízos Eleitorais, mas apenas ao TSE. Essa normatização da competência exclusiva do TSE pode ter influenciado a percepção do servidor sobre o cartório e juízo eleitoral não ser considerado um local de combate desse tipo de *fake news*.

Outro registro mostra que, em apenas 7,5% das zonas eleitorais, houve o ajuizamento de ação/processo judicial com pedido de recontagem de votos e/ou representação eleitoral envolvendo a temática de fraude em urnas e sistema de apuração, sendo estas as zonas: 40<sup>a</sup> – Vitória da Conquista, 149<sup>a</sup> – Itiúba, 203<sup>a</sup> – Eunápolis, 104<sup>a</sup> – Lapão, 62<sup>a</sup> – Ipirá, 107<sup>a</sup> – Santa Terezinha e 143<sup>a</sup> – Santo Estêvão:

Quadro 1 – Ações ajuizadas

<b>O Cartório recebeu algum pedido escrito de recontagem de votos ou representação envolvendo o tema fraude na apuração, em 2020? (N=106)</b>	
Sim	7,5
Não	92,5

Fonte: Elaboração própria

Debalde a pesquisa não tenha contemplado perguntas sobre os motivos desse baixo número de processos judiciais, as respostas abertas apontam uma perspectiva a ser observada, sendo a que vincula o interesse dos eleitores, em uma disputa municipal, aos temas relativos à capacidade e ações dos próprios candidatos e partidos competidores, e às questões de propaganda política. Assim, o que se vê em eleição municipal, é um número maior de representações envolvendo propaganda irregular e *fake news* com ofensa à honra e imagem do candidato:

Não houve disseminação de notícias sobre urnas ou apuração de eleição. Ocorreram mais sobre os candidatos.

<sup>150</sup>Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20enfrentamento%20%C3%A0,a%20integridade%20do%20processo%20eleitoral>. Acesso em: 27 ago. 2023.

A dificuldade se relacionou mais as pessoas dos candidatos (disseminação de notícias que denegriam suas qualidades), muitas representações sobre propaganda irregular, sobretudo pelo WhatsApp e Facebook e sobre pesquisa eleitoral

Os dados abertos permitem ainda observar a natureza dos fatos que embasavam os poucos processos judiciais autuados, como expressão e manifestações do clima de desconfiança sobre as urnas eletrônicas, alinhados com teorias conspiratórias que estavam em ascensão naquele pleito:

Chegou notícia crime com informações inverídicas sobre a Lacração das Urnas e relatórios da urna do dia da eleição.

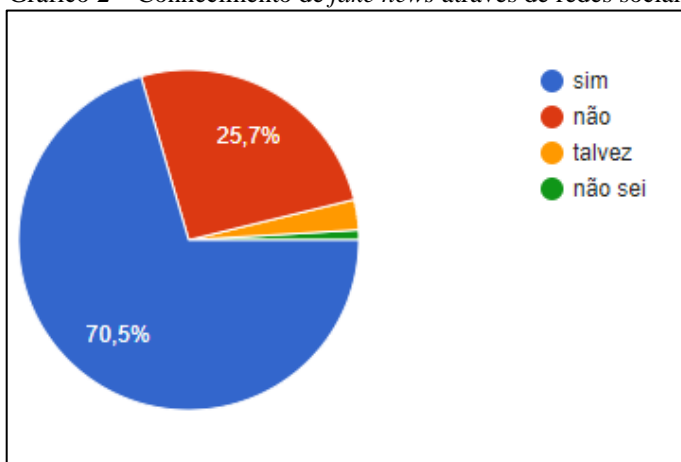
Recebemos uma representação com vídeo que alegava que a urna estava violada. Na verdade, era a caixa da urna com a tampa de papelão que permitia encaixe e desencaixe da aba.

As suspeitas levantadas sobre os relatórios extraídos da urna no domingo da eleição (primeiro comentário), e o desencaixe da caixa de papelão provocando a ideia de violação da urna (segundo comentário), estão bem associados aos discursos de desacreditação das urnas eletrônicas, incorporados em diversas peças de *fake news* que foram desmentidas por agências de checagem no período da eleição<sup>151</sup>.

Em seguida os participantes foram questionados sobre a percepção da circulação de *fake news*, através de redes sociais ou blogs ou sites, envolvendo urnas e sistemas eleitorais. A pesquisa retornou que, uma grande maioria (70,5%), recebeu ou teve conhecimento, de modo informal, através de redes sociais e aplicativos de mensageria, de alguma *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais:

---

<sup>151</sup> Agências de checagem e o TSE desmentiram diversas *fake news* envolvendo divergências entre boletim extraído das urnas (BU) e os resultados da eleição, como se verifica da publicação disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Junho/fato-ou-boato-e-falso-o-video-que-mostra-divergencia-entre-resultados-de-urna-eletronica-e-de-boletim-de-urna>. Acesso em 1 mai. 2025.

Gráfico 2 – Conhecimento de *fake news* através de redes sociais

Fonte: Elaboração própria.

Os números apresentados acima nos dão um panorama da pesquisa empírica e comprova o teor viral das *fake news* que circularam, de plataforma em plataforma, nas eleições municipais de 2020, através de mídias sociais, debalde pouca coisa tenha chegado ao conhecimento formal dos juízos eleitorais do interior<sup>152</sup>. Uma análise das respostas abertas permitiu encontrar vários comentários sobre a natureza/assunto da desinformação que circulava online, sem registro oficial em qualquer dos sistemas da Justiça Eleitoral:

Houve um fato, não oficializado, mas que gerou constrangimento: um presidente de partido alegando que técnicos de urnas estavam sendo cooptados a alterar urnas, pelo simples fato da dona da pensão onde estavam hospedados ter recebido um candidato para conversar na véspera da eleição. Após as eleições, vincularam em fake News no Zap que este “fato” teria sido predominante.

Diversas postagens em rede social facebook afirmando que as urnas de Coité eram fraudadas.

Não houve registro oficial e denúncias para a Zona, mas nos municípios integrantes da zona, observei muitas fake news nas redes sociais, grupos de WhatsApp, relacionadas às eleições municipais em especial as urnas eletrônicas. Até mesmo pessoas vinham me questionar na rua.

Não chegou nenhuma comunicação diretamente ao Cartório, porém, servidores, Técnicos de Urna e colaboradores receberam ou viram em grupos e comentaram.

<sup>152</sup> Gomes e Dourado destacam que o alcance que as *fake news* ganham através de compartilhamento e volume viral, molda a validação da história. E a forma como elas se espalham e passam de uma plataforma a outra é parte elementar do fenômeno baseado nas mídias sociais. Ver em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/1984-6924.2019v16n2p33/41754> Acesso em 1 mai. 2025. Em outro artigo, Dourado explica que a viralidade online é fator que distingue, no fim das contas, *fake news* de outras falsidades (como sátiras e memes), e conteúdos enganosos (como mentiras presentes em discursos políticos), por exemplo. Ver em: <https://repositorio.fgv.br/items/26b968ba-82f5-4a57-800a-10f3d91831d5>. Acesso em 1 mai. 2025.

Tomei conhecimento de discussões em grupos em redes sociais sobre os temas, mas sem nenhum registro oficial no cartório eleitoral.

Foram divulgadas fake news relacionadas diretamente ao trabalho do Cartório Eleitoral na apuração, bem com quanto à vida pessoal da Juíza Eleitoral.

Comentários em redes sociais e fofocas difusas entre populares que chegava ao nosso conhecimento.

Foi alegado falsamente que uma urna havia desaparecido e seus votos não haviam sido contabilizados.

Áudios circulavam sobre suposta fraude na urna de uma seção nossa.

Pós eleição, reclamações sobre terem votado em um certo candidato e a urna contar o voto para outro.

Um eleitor apareceu no cartório dizendo que a justiça eleitoral estava cancelando os títulos de quem estava postando a favor do candidato Bolsonaro e queria ver se o título dele estava regular. Foi algumas vezes no cartório pra ver se a JE tinha cancelado seu título.

Os relatos se tornam relevantes na medida em que mostram a individualidade do assunto retratado nas *fake news*, com temas ligados diretamente ao cartório eleitoral do município pesquisado, o que refletiu, como veremos mais adiante, na percepção do servidor da JE de que, realmente, os trabalhos de organização do pleito, naquele município/zona específicos, foram impactados pela desconfiança.

O levantamento demonstrou que, entre os servidores que perceberam essa circulação de *fake news*, 70,7% foram através do aplicativo *WhatsApp*; 32% através do *Instagram*; 12% pelo *Facebook* e 4,0% pelo *Twitter*. Os demais canais de comunicação foram praticamente residuais (APÊNDICE D).

Também há relatos sobre a percepção de agressividade em relação a servidores e à instituição da Justiça Eleitoral. Um dos respondentes chega a mencionar uma “Postura mais agressiva da população em relação à Justiça Eleitoral”. Outro respondente aduz: “Uma colega, vestida com a camisa da Justiça Eleitoral, foi hostilizada no caminho cartório/residência”.

A ocorrência de tentativa de invasão ao Fórum da Comarca, ameaça aos funcionários da JE e eleitores causando confusão, foram citadas como exemplos do clima de desconfiança durante o pleito municipal:



Além dos questionamentos, algumas pessoas tentaram invadir o Fórum onde foi feita a apuração. Situação que foi controlada pela polícia e acelerou o encerramento das atividades da apuração.

Uma candidata a vereadora ameaçou a equipe do Cartório na saída dos trabalhos.

Ao se avançar na discussão das possíveis relações entre circulação de *fake news* e dificuldades enfrentadas no planejamento e organização das eleições de 2020, foram obtidos vários relatos, alguns ligados diretamente ao clima de desconfiança nas urnas e sistemas, outros ligados por via reflexa, posto se referirem a exigências que estavam incluídas na legislação eleitoral, cujas resoluções são publicadas geralmente no final do ano anterior ao do pleito:

Perdemos muito tempo realizando um número muito maior de auditorias.

Aumento considerável no número de auditorias realizadas nos processos.

As orientações do TRE eram muito truncadas e atrasadas.

Maior quantidade de urnas auditadas e procedimentos de auditoria, sem o necessário incremento de pessoal, impactando negativamente nos demais procedimentos de logística.

Nas últimas eleições, com vistas a ampliar o alcance, visibilidade e a transparência em todo o processo eleitoral, o TSE aumentou a base amostral das urnas eletrônicas que são submetidas a auditorias e testes. Em 2016 o número de auditorias de urnas eletrônicas por meio de votação paralela, eram com os seguintes quantitativos: três nas unidades da Federação com até quinze mil seções; quatro nas unidades da Federação que possuam de quinze mil e uma a trinta mil seções no cadastro eleitoral; cinco nas demais unidades da Federação<sup>153</sup>. Em 2018 e 2020 aumentou-se para, respectivamente: seis, doze e quinze<sup>154</sup>. Para as eleições gerais de 2022 o número quase que triplicou, passando para 23, 35 e 43, respectivamente<sup>155</sup>. De 2018 até 2024

<sup>153</sup> Ver Res. TSE 23.458/2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2016/eleicoes-2016>. Acesso em 1 mai. 2025.

<sup>154</sup> Ver Res. 23.550/2017 e Res. 23.574/2018. Disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/informacoes-sobre-as-eleicoes-2018>

<sup>155</sup> A Resolução que regulamenta, em caráter permanente, os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação é a 23.673/2021. Em seu artigo 58, foi modificada a quantidade de seções eleitorais e de urnas sorteadas para a realização da auditoria de funcionamento dos equipamentos. De acordo com o novo texto, nas unidades da Federação com até 15 mil seções no Cadastro Eleitoral, passou de 9 para 23 o número de seções escolhidas ou sorteadas. Já nas unidades da Federação com 15.001 a 30 mil seções, subiu de 16 para 35 o número de seções escolhidas ou sorteadas. Nas demais unidades da Federação, passou de 20 para 43 as seções que serão escolhidas ou sorteadas. O inciso segundo do artigo 67 passou a vigorar com a seguinte redação: os votos serão lançados na urna eletrônica por servidor efetivo do Poder Judiciário ou do Ministério Público. Anteriormente, a Resolução previa que essa seria uma responsabilidade de servidor efetivo da Justiça Eleitoral. Disponível em:

o TSE também aumentou paulatinamente, o número de sistemas eleitorais a serem auditados, conforme se verifica do comparativo entre as Resoluções que regem os procedimentos de fiscalização e auditorias n. 23.550/2017, 23.673/2021 e 23.728/2024<sup>156</sup>.

Além das dificuldades reflexas, advindas das alterações administrativas na dinâmica de testes e auditorias, a pesquisa apontou dificuldades que estavam especificamente ligadas ao clima de desconfiança:

Nos treinamentos de mesários, as dúvidas sobre procedimentos com urnas eram recorrentes. Vários mesários recusaram a função com receio da apuração e do resultado das Eleições. Isto decorrente das fake news sobre possíveis fraudes em urnas.

Em 2020, as cerimônias de geração de mídia e inseminação foram cheias de advogados, representantes, coisa que não acontecia em anos anteriores. Houve a contratação de um técnico de informática por parte de uma das coligações para acompanhar e fiscalizar no cartório, o passo a passo todas as fases de preparação da eleição.

Devido ao clima de insegurança a rotina de trabalho nos cartórios eleitorais tornou-se mais tenso e exaustivo; demandando dos servidores ainda mais preocupação e cautela em todas as atividades

Na percepção dos servidores integrantes do *corpus* da pesquisa, várias rotinas foram afetadas pela desconfiança, desde a parte de planejamento, que passa por reuniões com setores da comunidade, até a arregimentação e treinamento de mesários e colaboradores. Veja que um chefe de cartório chegou a apontar que vários mesários recusaram a função, alegando receio com *fake news* sobre sistema de apuração.

Quando solicitado que identificassem qual ou quais tópicos/tarefas foi/foram mais difícil/difíceis de realizar ou exigiu maiores cuidados em razão do clima de desconfiança, a maioria indicou a Cerimônia de Inseminação e Lacração das Urnas (78,8%). Todavia, outras fases e etapas foram preocupantes:

---

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-673-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em 1 mai. 2025.

<sup>156</sup> Ver Res. 23.728/2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-728-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em 1 mai. 2025.

Quadro 2 – Etapas do processo eleitoral afetadas pela desinformação

Cerimônia de Inseminação e Lacração de Urnas	78,8
Cerimônia de Geração de Mídias	60,6
Procedimentos relacionados à Zerésima	52,5
Procedimentos relacionados ao Boletim de Urna	52,5
Tratativas com setores da Segurança Pública (polícia militar, civil, guarda, etc)	50,5
Capacitação dos mesários e colaboradores	49,5
Logísticas das urnas (busca no pólo, entrega nos locais votação e posterior devolução	40,4
Implantação do JE Connect	31,3
Tratativas ou reuniões com políticos e comunidade	29,3
Convocação/arregimentação de mesários e colaboradores	23,2
Mudanças em policiamento de rota de urnas	1,0

Fonte: Elaboração própria.

A carga ou inseminação das urnas costuma ser o alvo preferido dos criadores de notícias falsas. Várias mensagens já foram desmentidas por agência de checagem onde se afirmava que urnas eletrônicas saíam de Brasília com votos já computados<sup>157</sup>; urnas eletrônicas supostamente sendo enviadas à cidade de Cordeiro, no Rio de Janeiro, com votos a favor do presidente e candidato Luiz Inácio Lula da Silva, carregados em sua memória interna<sup>158</sup>; teoria conspiratória de que a carga de urnas na cidade de Itapeva/SP, que ocorria na sede de um sindicato, era um golpe e as urnas estariam sendo violadas<sup>159</sup>, etc.

Além da cerimônia de carga, o sistema de totalização e apuração, que faz a soma dos votos registrados em todo o Brasil, é outro alvo dos criadores de *fake news*. Um dos participantes salienta que, na fase de apuração, em razão de não ter sido localizada a cópia de uma zerésima na Junta Apuradora, houve pedido formal para conferência de todas as zerésimas do município em questão e de todos os BUs:

Uma zerésima não foi localizada durante os trabalhos de apuração e, considerando que a diferença de votos foi reduzida, isso ensejou o pedido de acesso às zerésimas e boletins de urna do município.

Houve também questionamentos se haveria nova apuração de votos ou recontagem:

Alguns dias após As eleições de 2020, duas advogadas compareceram ao cartório para acompanhar a “recontagem” dos votos. Tinham recebido uma fake news pelo Whatsapp que seria realizada uma suposta recontagem de votos dentro do cartório.

<sup>157</sup> Disponível em: fake news desmentidas e um balanço da desinformação nas eleições 2020. Acesso em 7 mai 2025.

<sup>158</sup> Disponível em: <https://www.tre-rj.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/e-falso-que-urnas-de-cordeiro-tinham-votos-ja-registrados>. Acesso em 7 mai. 2025

<sup>159</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63097867>. Acesso em 7 mai. 2025.

Foi intensa a circulação de *fake news*, em diversos municípios da Bahia, dando conta de que haveria nova apuração eleitoral em 2020. As mensagens que circulavam relatavam, com textos similares, sobre eleições anuladas em diferentes cidades por causa normalmente citada como, "falha no sistema de apuração dos votos" ou "fraude"<sup>160</sup>.

A desconfiança sobre a etapa da apuração não parou e é o que indica a pesquisa:

Na eleição de 2020 a apuração foi diretamente atacada, sem nenhuma prova. Até hoje ainda questionam o resultado da apuração.

Lembro de fake news relacionadas a candidatos com mais votos durante a apuração do que no resultado final.

Houve questões pontuais de insatisfação com resultados nas zonas de Medeiros Neto e Teixeira, mas eram somente boatos.

Após a apuração, alguns dos que não conseguiram se eleger atribuíram o insucesso à fraude nas urnas eletrônicas.

Durante a semana seguinte alguns candidatos comparecem ao cartório para contar seus votos utilizando os BUs.

Conforme apontado no capítulo anterior, essa narrativa de desconfiança na apuração eleitoral no Brasil encontra um marco em 2014, ocasião em que Aécio Neves lançou dúvidas sobre a integridade do resultado das urnas<sup>161</sup> e foi replicada na campanha de 2018 pelo ex-presidente, Bolsonaro. Mas, nas eleições municipais de 2020, o tema de fraude na apuração esteve novamente muito presente. De acordo com levantamento da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/DAPP), o tema de desconfiança quanto ao processo de apuração foi um dos que teve maior compartilhamento e impacto entre os eleitores, em todo esse período de 2014 a 2020<sup>162</sup>.

Um dos dados mais relevantes para o propósito da pesquisa é apresentado abaixo, no quadro 3, sobre as mudanças na rotina de preparação das eleições de 2020 em razão do clima de desconfiança gerado pela circulação de notícias fraudulentas sobre urnas e apuração. Apesar de 57,1% dos servidores terem afirmado que não receberam qualquer comunicação no Cartório Eleitoral, envolvendo o tipo de *fake news* objeto de estudo, um número expressivo de 51,9%

<sup>160</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/fato-ou-fake/noticia/2020/11/20/e-fake-que-mensagem-que-fala-em-cidades-pelo-pais-com-eleicoes-anuladas-por-fraude-nas-urnas.ghtml>. Acesso em 7 mai. 2025.

<sup>161</sup> O candidato, Aécio Neves perdeu para Dilma Rousseff com uma diferença de pouco mais de 3% dos votos válidos. Ver: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>. Acesso 01 mai. 2025.

<sup>162</sup> Disponível em: <https://democraciadigital.dapp.fgv.br/estudos/desinformacao-on-line-e-contestacao-das-eleicoes/> Acesso em: 1 mai. 2025.

considerou que houve mudanças na rotina de preparação das eleições 2020 provocadas por *fake news*:

Quadro 3 – Comunicação recebida no cartório X Mudança na rotina

<b>Considera que houve mudanças nas rotinas de preparação das eleições 2020 relacionadas ao clima de desconfiança gerado pela circulação de <i>fake news</i> sobre apuração e urna eletrônica? (N=106)</b>	
Sim	51,9
Não	39,6
Talvez	8,5

Fonte: Elaboração própria

Há vários relatos sobre as mudanças incorporadas nos procedimentos de organização do pleito de 2020 para debelar a desconfiança causada pela disseminação de *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais:

Divulgamos os esclarecimentos em grupos de *WhatsApp* sobre *fake news*.

Participamos de entrevistas nas emissoras de rádio da região tratando das *fake news*.

Solicitamos maior atenção da Polícia Militar para algumas seções.

Reforço policial e fiscais de partido nos transportes e trajeto de eleitores, para evitar conflitos.

Intensificamos a transparência com reuniões, audiências públicas, e na nossa página no *Facebook*

Houve aumento de muitos procedimentos para aferir mais segurança ao sistema devido à desconfiança propagada.

Buscamos a proatividade em divulgar informações corretas e de simples inteligibilidade, fomentar na população a busca por informação em fontes fidedignas, como os sítios na internet do TSE, TRE/BA e o próprio Cartório.

Quando questionados sobre critério de segurança e alguma estratégia nova adotada especialmente em razão dos riscos causados por *fake news* eleitorais no domingo da eleição 2020, 87,4% afirmaram não ter sido necessário reforçar a segurança ou mudar qualquer procedimento pelo risco de desconfiança com as urnas e sistemas eleitorais no decorrer do próprio domingo da votação. Todavia, 10,7% expuseram que de fato, em 2020, foi necessário realizar mais reuniões, intensificar o treinamento de mesários com esclarecimentos sobre *fake*

*news*, divulgar esclarecimentos em rádio local, grupos de *WhatsApp* e *Facebook* para colaboradores e população em geral:

Na Central de Atendimento ao Público foi colocado um telão para que os comparecentes pudessem acompanhar a transmissão das MRs e, por fim, a totalização.

Realizamos treinamento presencial com os mesários e colaboradores, bem como participamos de entrevistas nas emissoras de rádio da região tratando do combate às Fake News.

Reuniões presenciais foram realizadas com candidatos, segurança pública, fiscais e motoristas de transporte de eleitores.

Reuniões e treinamento de mesários com abordagem nesses pontos suscitados nas principais e mais recorrentes notícias de *fake news*.

Instruções mais específicas aos técnicos de urnas sobre esse assunto, a fim de que eles pudessem informar o maior número de mesários e pessoal de apoio sobre os principais temas abordados nas fake News.

Reforço no treinamento dos mesários.

Discussões e treinamentos dos atores envolvidos nas eleições (servidores, mesários, coordenadores e demais auxiliares), com abordagens sobre *fake news* envolvendo as urnas eletrônicas, demonstrando que as mesmas, historicamente são seguras, informando-os que nunca houve qualquer comprovação de fraudes envolvendo as urnas eletrônicas e os sistemas eleitorais.

Promoção de audiências públicas e palestras em faculdades e na câmara de vereadores e montagem de um comitê de transparência com participação de eleitores assumidamente bolsonaristas que não confiam na votação via urna eletrônica ou defendem o voto impresso.

No que diz respeito à adaptação de realizar o treinamento de mesários e colaboradores de modo presencial, observe-se que, no pleito de 2020, em razão da pandemia, as etapas de convocação e capacitação de mesários e auxiliares eram preferencialmente de modo virtual.<sup>163</sup> A opção pela forma presencial indica uma diferenciação de procedimento, justificada pela desinformação sobre a integridade dos sistemas eleitorais.

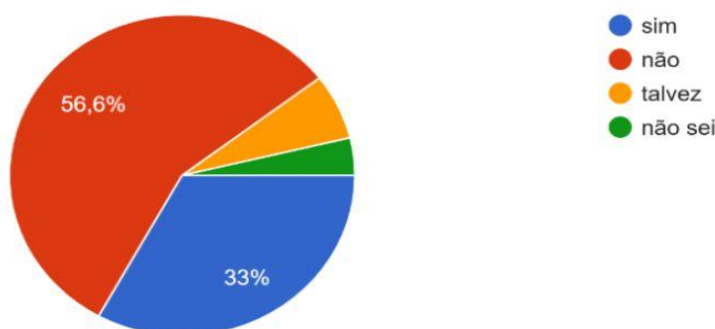
<sup>163</sup> Disponível em: <https://www.tre-ba.jus.br/servicos-eleitorais/mesarios/mesarios?tab=ancora-1>. Acesso 15 abr. 2025.

### 3.3.2 Dados da desinformação no Dia “D” das eleições

Ao focar especificamente no domingo da eleição, considerado o Dia “D” para a Justiça Eleitoral, o conjunto de informações e a análise realizada confirmam a hipótese proposta, de que a desconfiança causada por *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais, impactou significativamente o desenrolar do domingo da eleição.

Questionados se, no decorrer do domingo da eleição de 2020, houve algum fato que, na percepção do grupo pesquisado, teria ocorrido em razão de desconfianças com o sistema de votação ou urnas eletrônicas, a maioria de 56,6% respondeu negativamente. Mas, 33% confirmaram ter tido ocorrências, no domingo da votação, ligadas a *fake news* ou notícias fraudulentas sobre urnas e sistemas eleitorais:

Gráfico 3 – Percepção de *fake news* no domingo da eleição



Fonte: Elaboração própria.

Os fatos mencionados são de variados aspectos:

Quadro 4 – Ocorrências no domingo da eleição

Questionamentos por parte de eleitores/cidadãos	28,4
Questionamentos por parte de fiscais de partido/candidatos/representantes	23,2
Conflito nos locais de votação	12,6
Questionamentos por parte de mesários e colaboradores	7,4
Acusações de erros na totalização	5,3

Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se que a maioria das ocorrências são questionamentos não formalizados por parte de eleitores e dos próprios políticos:

Inúmeros eleitores compareceram aos locais de votação e ao cartório em buscar de respostas a questionamentos relacionados a fake News.

A Juíza Eleitoral recebeu algumas fake news no whatsapp pessoal e desmentiu no mesmo instante.

Comentários em redes sociais e fofocas difusas entre populares que chegava ao nosso conhecimento.

Muitos duvidavam da confiabilidade das urnas eletrônicas. Acreditaram em fake news divulgadas pelas mídias sociais, mas nunca apresentaram provas.

Vários outros relatos na pesquisa demonstram o clima de desconfiança no Domingo:

Algumas pessoas tentaram invadir o Fórum onde foi feita a apuração.

A promotora precisou se deslocar até o local de votação e resolver questionamentos.

Muitos policiais questionaram sobre as urnas, com total desconfiança.

Alguns eleitores estavam extremamente desconfiados, havendo necessidade, inclusive, em casos pontuais, da presença do Juiz Eleitoral no local de votação para dirimir situações conflituosas.

Eleitores exaltados causando confusão nos locais de votação por desconfiança da urna eletrônica.

Foi alegado falsamente que uma urna havia desaparecido e seus votos não haviam sido contabilizados.

Recebi questionamentos do Juiz sobre algumas fake news.

Outro ponto relevante, interpretado a partir dos comentários, é a constante presença de dúvida sobre a atuação dos mesários no decorrer do domingo e das orientações repassadas pela Justiça Eleitoral. É o que se observa quando da citação de erros já considerados comuns por parte de mesários e eleitores durante o processo de votação; e como esses erros acabam por ampliar o clima de desconfiança e fraude:

Em uma seção os mesários habilitaram o eleitor para votar antes que o outro eleitor se retirasse da urna, esse eleitor votou novamente e passou a circular a informação de que os mesários estavam interferindo na eleição.

Mesários habilitaram a pessoa errada para votar e um eleitor teve que ficar sem votar por isso.



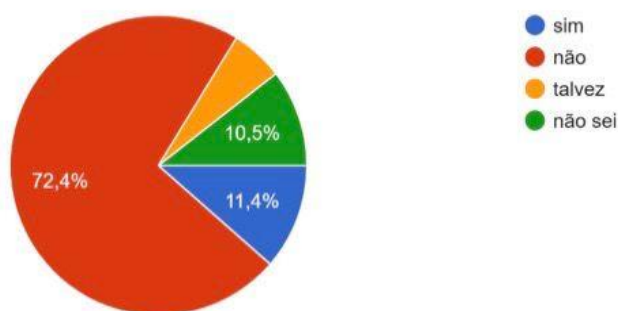
Questionaram a ocorrência de eleitor falecido em caderno de votação. Fato esclarecido.

Algumas pessoas tentaram filmar o voto. O que gerou conflito com os mesários.

O evento está relacionado a cultura do eleitor que ao votar em seu candidato, por vezes, o faz de forma equivocada, e credita o seu erro ao mau funcionamento da urna eletrônica. Isto ocorre há mais de 10 anos.

Ainda sobre os acontecimentos durante o dia da eleição de 2020, 11,4% relataram que, no domingo, houve confusão, briga, violência, confronto ou agressividade relacionados a *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais:

Gráfico 4 – Percepção de *fake news* e violência no domingo da eleição

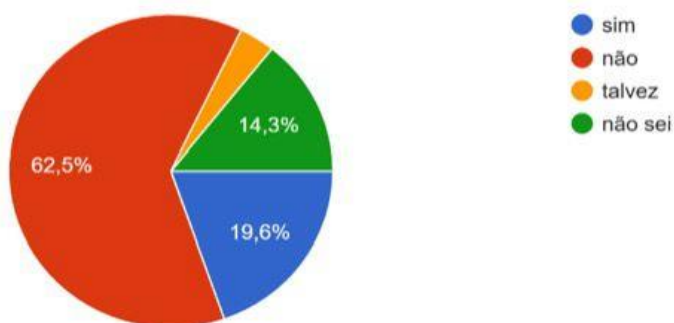


Fonte: Elaboração própria.

Na análise das respostas há relatos importantes, como de um servidor de Alagoinhas/BA dando conta que, em outras eleições, não havia recebido afrontamento ou questionamento ou intercorrência relacionado ao resultado de eleições. Mas, ao final do domingo de 2020, uma candidata a vereadora abordou o servidor, no estacionamento do fórum, dizendo que “eles” haviam roubado os votos dela. Ele foi alertado por um radialista de que a referida candidata estava espalhando tal boato na cidade. Este fato gerou a abertura de um inquérito na Polícia Federal para apurar.

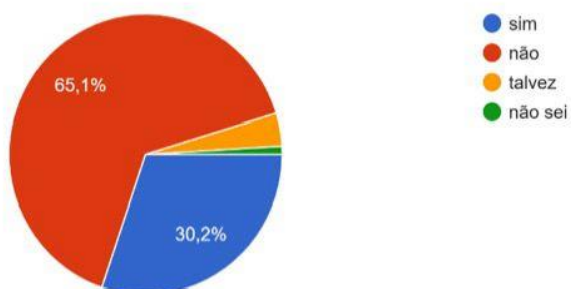
Um outro candidato a vereador não eleito em Alagoinhas no pleito de 2020 também compareceu ao Cartório irresignado com a votação dele.

A pesquisa também confirmou que, durante o domingo da votação, houve necessidade de acionar a força policial em 19,6% dos casos de agressividade:

Gráfico 5 – Percepção de *fake news* e força policial no domingo da eleição

Fonte: Elaboração própria.

Contudo, um número maior dos respondentes (30,2%), confirmou ter sido necessário incluir, no planejamento dos trabalhos, o reforço na segurança por conta da preocupação com as urnas eletrônicas:

Gráfico 6 – Percepção de *fake news* e reforço da segurança no domingo da eleição

Fonte: Elaboração própria.

Reforço policial e fiscais de partido nos transportes e trajeto de eleitores, para evitar conflitos e “Boca de urna”.

No município de Feira de Santana solicitamos à Polícia Militar atenção especial às seções eleitorais localizadas em bairros “perigosos”.

Houve aumento de muitos procedimentos para aferir mais segurança ao sistema devido à desconfiança propagada.

A pesquisa identificou casos variados de extremada desconfiança com as urnas e sistemas eletrônicos e mostrou que, as dúvidas surgidas de equívocos considerados simples e rotineiros, se tornaram objeto de *fake news* expressivas e suficientes para atrapalhar ou alterar o processo eleitoral de 2020, existindo evidências que validam a hipótese da pesquisa. Contudo,

há relatos de fatos semelhantes ocorridos em eleições anteriores a 2020, que se repetem há mais de 10 anos, ligados à desconfiança com os sistemas, tais como quando o mesário habilita eleitor diverso para votar ou habilita o eleitor no momento errado; ou quando o eleitor digita o confirma rapidamente e não tem tempo suficiente para verificar a foto do candidato. Veja-se a propósito, relatos das eleições de 2016, 2018 e 2022:

Contudo, em 2016 recebemos sim, era uma denúncia absurda, realizada apenas como sinalização de inconformismo com o resultado do pleito. Apesar de manifestamente inepta, nos deu bastante trabalho e atrapalhou bastante os serviços, tomando tempo e foco.

Em 2022 ficamos com receio de algum vandalismo com as urnas eletrônicas.

Não tivemos muita dificuldade em 2020, mas 2022 foi um ano bastante difícil quando se tratou desse tema.

Tive episódios desse tipo em 2022. Nas eleições municipais, creio que essa narrativa ficou mais em segundo plano. As disputas políticas locais se tornam mais relevantes.

2022 fiz a eleição em Camaçari e tivemos mais problema por conta das fakes news.

Em 2018, alguns eleitores causaram tumulto numa seção afirmando que o número digitado na urna remetia a outro candidato é que a urna estava encerrando a votação de forma automática, sem que eles tivessem apertado a tecla verde.

Não faltaram alegações de falha nas urnas relacionadas à foto do candidato, em que eleitores repercutiram nas suas redes sociais que não viram a foto do candidato ao votar:

É recorrente informações de eleitores que afirmam não ter aparecido a foto do candidato e que insinuam que isto é fraude.

Alegações de que a foto do candidato não aparece.

Não viu a foto do candidato.

Alegações de rotina em eleições: não aparece a foto do candidato; eleitor que votou no lugar de outro.

Apenas alegações de que votou e não apareceu a foto do seu (ua) candidato (a).

Para estimular a conferência e impedir que o eleitor confirme seu voto muito rápido, sem antes verificar a foto do candidato, o TSE aprovou, para as Eleições de 2022, um tempo

extra entre o preenchimento completo dos números do candidato para cada cargo e a confirmação do voto no botão verde do “Confirma”. Pela primeira vez, a urna liberou o botão verde do “Confirma” após um segundo do preenchimento completo dos números do candidato para cada cargo. A cada uma das cinco confirmações de voto, a urna emitia um som breve. Ao fim, depois da escolha do último cargo, o aparelho passava a emitir o clássico som, mas por um período mais longo.

Por fim, ao serem convidados a partilhar as estratégias para debelar o clima de desconfiança nos sistemas eleitorais, chama atenção um relato acerca do voto impresso:

Acredito que as urnas eletrônicas são confiáveis e auditáveis. No entanto, considerando que boa parcela da população desconfia do sistema, seja pela vasta reprodução de fake news ou não, entendo que o TSE poderia realizar o voto impresso por amostragem em algumas seções eleitorais, para que seja conferido ao final o resultado da urna com o resultado dos votos impressos em papel. Entendo que não é suficiente alegar que o sistema não é fraudado e nem fraudável. Se existe um procedimento posto, por mais confiável que ele seja, se paira a menor desconfiança sobre ele, cabe ao órgão responsável comprovar que ele é justo, ainda que as desconfianças não tenham bom fundamento técnico, uma vez que a população, de maneira geral, é leiga sobre o assunto.

Conforme explanado anteriormente, durante as eleições municipais de 2020, foi intensa a discussão sobre o voto impresso com grande volume de publicações e mensagens no *Facebook*, impulsionado também pelas eleições nos Estados Unidos. Entre julho e agosto de 2021 houve novamente um pico de menções sobre voto impresso com a discussão sobre a PEC 135/2019 (PEC do Voto Impresso) e das declarações do presidente Jair Bolsonaro que lançam suspeição sobre a segurança do voto<sup>164</sup>. Um evento marcante nas eleições de 2018, que tem relação direta com esse retorno na discussão do voto impresso ocorreu em 16 de setembro de 2018: após sofrer uma facada durante a campanha, o ex-presidente, Bolsonaro fez uma live do hospital, onde afirmou que poderia perder a eleição ao ser vítima de fraude na urna eletrônica, em conspiração armada entre o PT (Partido dos Trabalhadores) e o Judiciário. Nas redes bolsonaristas passaram a circular diversos materiais com essa narrativa falsa e que, supostamente, contaria com a participação do Supremo Tribunal Federal (STF) que decidiu suspender, em 2018, o artigo da minirreforma eleitoral de 2015 que previa a impressão do voto<sup>165</sup>.

<sup>164</sup> A média foi de 888 postagens por dia, sendo o recorde de publicações no dia 10 de agosto de 2021, com 10.619 mensagens publicadas na plataforma Facebook. Veja pesquisa da FGV DAPP disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/1eb3e357-e011-4315-9fcc-063691b6eb85/content>. Acesso em: 7 mai. 2025.

<sup>165</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/relator-no-stf-admite-impressao-de-votos-mas-diz-que-implantacao-pelo-tse-pode-ser-gradual.ghtml>. Acesso em 7 mai. 2025.

A posição do TSE é no sentido de que a impressão do voto retoma práticas antigas de fraudes no processo manual<sup>166</sup>. Mas, a PEC do Voto Impresso era de autoria da deputada bolsonarista, Bia Kicis, o que traz a lume a importância de se entender melhor as motivações que levam as pessoas a desejarem a implementação do voto impresso, pois o público de orientação política à Direita é o que demonstra menos confiança no processo eleitoral e é mais sensível a querer a impressão do voto<sup>167</sup>.

Então, ao se refletir sobre o aprimoramento do modelo de urnas, pode-se pensar em avaliar a relevante opinião declarada na pesquisa e, a partir de então, proporcionar a realização de ações específicas para o público mais desconfiado, seja com a implementação do voto impresso por amostragem, seja pela implantação do voto impresso em eleições simuladas, como parte da campanha de combate à desinformação.

Chegando ao final da análise, tanto da parte quantitativa quanto da parte qualitativa, esta fase da pesquisa forneceu elementos relevantes para responder à pergunta inicial: sim, as notícias falsas influenciaram o gerenciamento das eleições municipais de 2020 na Bahia. Pela análise das frequências das respostas, pode concluir-se que 51,9% concordam que houve mudança nos procedimentos da eleição, causada pelo clima de desconfiança gerado pela circulação de *fake news*. Descrito e discutido cada item da pesquisa empírica, encerra-se a etapa de discussão dos resultados.

---

<sup>166</sup> Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna-eletronica/impressao-do-voto.html>. Acesso em 7 mai. 2025.

<sup>167</sup> <https://www.brasildefato.com.br/colunista/tania-maria-saraiva-de-oliveira/2021/07/14/as-urnas-e-a-democracia-o-que-revela-a-demanda-bolsonarista-pelo-voto-impresso/>. Acesso em 7 mai. 2025.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa apresentou uma análise das eleições de 2020, com foco nas atividades desenvolvidas pelos cartórios eleitorais do interior da Bahia, durante a organização do pleito e no decorrer do próprio domingo da votação. O objetivo foi compreender como a desconfiança gerada por notícias fraudulentas (*fake news*), sobre urnas e sistemas eleitorais, impactam nas diversas fases e estágios da realização de uma eleição. O estudo identificou a percepção dos servidores da JE, ocupantes da chefia eleitoral e responsáveis pelo gerenciamento dentro dos cartórios, sobre quais as maiores dificuldades encontradas com a onda de desinformação e quais as estratégias desenvolvidas para debelá-las.

Como resultado encontrou-se que, a maior parte dos questionamentos e desconfianças com a integridade dos sistemas eleitorais, não foi formalizada perante os juízos; o número de processos judiciais e procedimentos administrativos envolvendo *fake news* com essa temática foi irrelevante; até mesmo entre os canais de comunicação mais informais, como o *e-mail* institucional, pouca coisa foi recebida. Quase tudo chegou ao conhecimento do grupo pesquisado, preponderantemente pelas redes sociais e aplicativos de mensageria.

Mas, os dados também indicam que o impacto da desinformação foi sentido pela maioria dos pesquisados, e diversas etapas do processo de preparação de uma eleição foram afetadas pelo clima de desconfiança, tais como: a Cerimônia de Inseminação e Lacração das Urnas, a Cerimônia de Geração de Mídias, a Convocação e a Capacitação de Mesários e Colaboradores, os procedimentos de abertura e encerramento da urna (emissão de zerésima e BU), a implantação do sistema de transmissão remota (JEConnect), dentre outras. Como consequência, surgiu a necessidade de se incluir, no roteiro de organização das eleições, procedimentos novos, tais quais entrevistas, audiências públicas e palestras para esclarecimentos de *fake news*; telão para transmissão da totalização para a comunidade, etc. Fez-se necessário ajustes e adaptações em questões relativas ao reforço da segurança e de fiscais de partido, alterações em rotas de policiamento, reuniões e treinamentos presenciais (mesmo no período do Covid), inclusão, na pauta dos treinamentos ministrados, de tópicos específicos para esclarecer sobre *fakes news* que circulavam nas redes sociais no período pesquisado, etc.

Foram examinados ainda, a disseminação de *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais e os efeitos da desinformação no decorrer do domingo da eleição. Embora esses efeitos tenham sido percebidos por apenas 33% do grupo, o estudo encontrou evidências que demonstram uma forte associação entre o clima de desconfiança e vários fatos ocorridos durante o domingo, desde a conflitos nos locais de votação, questionamentos por parte de eleitores, agentes da força

pública e candidatos, chegando até mesmo à tentativa de invasão ao fórum e ameaças a funcionários do cartório eleitoral. Houve casos de agressões, brigas e violência, com necessidade inclusive, de acionamento da força policial.

Mas, para bem refletir esses resultados da pesquisa empírica, foi importante identificar, ao longo deste trabalho, o contexto anterior e posterior às eleições de 2020, onde temas que se arrastavam desde 2014, de fraude nas urnas, demanda por voto impresso, desconfiança quanto ao processo de apuração e totalização dos resultados eleitorais, tornaram-se muito mais intensos em 2020. Ainda no ano de 2021 o tema das urnas foi utilizado inclusive, como forma de mobilizar a militância mais extremista de apoio ao então presidente, Jair Bolsonaro, já como parte da campanha presidencial de 2022. E, chegada as eleições gerais de 2022, o que se viu foi uma alta polarização que culminou com os acontecimentos do 8 de janeiro de 2023, em que manifestantes invadiram a praça dos Três Poderes em Brasília, exigindo que as eleições fossem anuladas, que os militares tomassem o poder e que fossem suprimidos o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF) e seus ministros destituídos e punidos.

Todavia, a firmeza da atuação da Justiça Eleitoral no enfrentamento da desinformação nas eleições se destacou de modo emblemático: em 2019, o TSE lançou o Programa de Enfrentamento à Desinformação, com foco nas eleições municipais de 2020, e fechou parcerias, denominadas Memorandos de Entendimento, com partidos políticos, entidades públicas e privadas, provedores de internet, agências de checagem de notícias, plataformas de mídias sociais e de serviço de mensageria. O programa se tornou permanente em 2021, com objetivo de reduzir a desinformação relacionada à Justiça Eleitoral. Em 2022, o TSE instituiu outro programa denominado, Programa de Fortalecimento da Imagem da Justiça Eleitoral – PROFI; criou a Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação – AEED.

Além disso, as decisões judiciais da corte refletiram essa postura combativa, a exemplo da decisão que condenou a coligação do ex-presidente, Bolsonaro ao pagamento de uma multa de quase R\$ 23 milhões em ação que discutia a validade dos votos depositados em urnas eletrônicas. Na decisão, o presidente do PL, Valdemar Costa Neto, também foi incluído no inquérito das milícias digitais<sup>168</sup>. Sob o ponto de vista da função reguladora, também não foi diferente: próximo ao segundo turno das eleições de 2022, o TSE aprovou uma resolução que ampliava os poderes do presidente no combate às *fake news* nas redes sociais. Em março de 2024, foram aprovadas resoluções que estabelecem que as plataformas de internet serão solidariamente responsáveis civil e administrativamente quando não promoverem a

---

<sup>168</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/o-ponto-da-decisao-de-alexandre-de-moraes-que-mais-irritou-valdemar/>. Acesso em 7 mai. 2025

indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral<sup>169</sup>. Some-se que ainda em 2024, foi inaugurado o CIEDDE (Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia) e o Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral – SIADDE, que é uma plataforma para receber denúncia de qualquer cidadão sobre fatos que atinjam a integridade do processo eleitoral.

Todo esse esforço no combate à desinformação parece confirmar as expectativas de sucesso e os dados da última eleição municipal de 2024 mostram, enfim, uma estabilização relativa na dimensão dos ataques à integridade da Justiça Eleitoral, posto que os questionamentos sobre a segurança das urnas e sistemas eleitorais decaíram bem mais.<sup>170</sup> A conjuntura política atual, de menor pressão e influência exercida por *fake news*, e a sensível diminuição dos questionamentos sobre os sistemas e a instituição eleitoral, é importante para reconhecer a desnecessidade da manutenção dessa conduta tão rígida por parte da corte eleitoral.

A mesma reflexão pode ser estendida às auditorias da votação eletrônica. Foi visto que o TSE ampliou o número de urnas eletrônicas que são submetidas a testes. Estados da federação que antes realizavam auditorias, por meio de votação paralela, em 5 urnas eletrônicas, passaram obrigatoriamente, a auditar 43 urnas. A logística para realização dos testes de amostragem não é algo barato; envolve contratação de aviões e frota de automóveis para buscar as urnas sorteadas nos municípios e levá-las até a sede dos Tribunais Regionais.<sup>171</sup> Além de envolver custos com o deslocamento de juízes, promotores e servidores até as seções eleitorais sorteadas nos testes de verificação de autenticidade e integridade dos sistemas instalados nas urnas<sup>172</sup>.

No período de maior conturbação, especialmente entre 2018 a 2022, cada passo na organização da eleição foi acompanhado de perto, com extremada desconfiança. Na presente pesquisa de campo há relatos de eleitores que procuravam os cartórios e se fizeram presentes nos locais de seção e em todo o processo de votação, levantando questionamentos, acusações e até mesmo com confusão e briga por desconfiança na urna. Houve município em que as cerimônias de geração de mídia e inseminação de urnas foram cheias de advogados e

<sup>169</sup>Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em 22 mai. 2025

<sup>170</sup> O número de pedidos de verificação de informações enviados às agências de checagem, durante as eleições de 2024, foi menor. De acordo com relatório divulgado por seis agências de checagens o número de peças desinformativas foi mais baixo do que o esperado. Ver em: <https://desinformante.com.br/relatorio-verificacao-eleicoes/>. Acesso em 22 mai. 2025.

<sup>171</sup> Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/dois-avioes-vaio-transportar-as-urnas-eletronicas-para-o-teste-de-integridade>. Acesso em 22 mai. 2025.

<sup>172</sup> A Resolução que regulamenta, em caráter permanente, os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação é a 23.673/2021 e a Lei 9.504/97.



representantes de partidos. Há relato da contratação de técnico de informática, por parte de uma das coligações, para acompanhar e fiscalizar no cartório, o passo a passo todas as fases de preparação da eleição. Todavia, na percepção do pesquisado, isso nunca ocorrera em anos anteriores.

A Lei 9.504/97 define que a fiscalização das eleições deveria ser realizada em sua maior parte pelos partidos políticos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Ministério Público (MP). Entretanto, afora o período mencionado de graves acusações à integridade dos sistemas eleitorais, não há elementos que indiquem uma atuação expressiva desses órgãos. Ao contrário, relato colhido na pesquisa diz claramente sobre a ausência dos entes fiscalizadores perante os cartórios em diversos outros pleitos: *“A dificuldade é o desinteresse dos partidos políticos em acompanhar todo processo eleitoral, mesmo sendo devidamente convidados.”* E, como o presente estudo, é um apanhado sobre a percepção dos servidores encarregados da organização das eleições, é relevante pontuar como tantas auditorias sobrecarregam a equipe cartorária, que as realiza em espaço de tempo corrido e atribulado, conforme lemos em relato da pesquisa: *“Perdemos muito tempo realizando um número muito maior de auditorias. As orientações do TRE sobre esses novos procedimentos eram muito truncadas e atrasadas”*.

Como servidora integrante dos quadros da Justiça Eleitoral pude observar que, durante o último pleito de 2024, os procedimentos de testes e auditorias voltaram a se realizar sem o interesse da comunidade, fiscais ou candidatos, em cerimônias esvaziadas de público. O desgaste e o custo envolvido com tantas fiscalizações, aliados ao novo contexto vivido pela Justiça Eleitoral, abrem espaço para a necessidade de avaliação sobre a flexibilização dessas medidas de controle, que foram adotadas pela corte eleitoral em época específica de enfrentamento à desinformação.

Cumprе ainda fazer breves considerações a respeito do voto impresso, que é tema dos mais demandados no ciclo de desinformação, e está em discussão legislativa, existindo proposta na Câmara dos Deputados que reabre essa pauta, com texto que sugere que 5% das urnas possam ser selecionadas, em sorteio, para a contagem pública de votos<sup>173</sup>. É claro que nosso sistema de voto eletrônico não deve fornecer prova do conteúdo do voto emitido, pois é exatamente essa proibição que evita a violação do sigilo de voto e a venda de votos ou o uso por terceiros. Todavia, a impressão por amostragem, dentro dos procedimentos de auditoria, poderia ser implementada como forma de contribuir com o aumento da confiança no processo eleitoral.

---

<sup>173</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ccj-da-camara-aprova-projeto-que-autoriza-voto-impresso-e-recontagem-de-cedulas/>. Acesso em 22 mai. 2025.

Assim, há necessidade de um estudo específico, onde poderia ser verificada a viabilidade de se incluir o voto impresso como uma etapa de fiscalização do processo eleitoral, analisando se os regionais teriam capacidade e recursos para implementar a mudança.

Por fim, algumas limitações concernentes a este estudo são importantes de serem registradas. Mencione-se, em primeiro lugar, os desafios significativos para se encontrar servidores que aceitassem participar da presente pesquisa. O link foi compartilhado e ficou aberto a respostas por quatro meses e, ainda assim, foi alcançado apenas 106 chefes de cartório que trabalharam no pleito de 2020. Parte das dificuldades deve-se a alta rotatividade, principalmente entre aqueles concursados como técnico judiciário, pois são os que se removem com maior frequência no TRE e localizar o servidor que trabalhou em determinada zona no ano de 2020 foi trabalho hercúleo de caça ao tesouro.

Como se trata de uma abordagem inicial aos dados, conduzida, em grande parte de modo descritivo das respostas obtidas nos questionários é preciso relativizar a análise aqui apresentada. Vale perceber que o questionário semiestruturado e a análise temática dos depoimentos são apenas um fragmento de um processo analítico, que pode ganhar com o acréscimo de fontes documentais primárias e secundárias em uma perspectiva mais próxima dos estudos de caso. Ao mesmo tempo é importante ampliar o número de pesquisados, buscando uma maior diversidade – especialmente entre outros tribunais regionais de modo que, trabalhos futuros possam continuar avaliando a correlação entre a desinformação e a organização das eleições.

Todavia, acreditamos que a população estudada seja bastante representativa sobre o tema abordado, tendo em vista os achados que trazem muitas considerações relevantes. Neste sentido, é importante dar continuidade aos estudos, ampliando a amostra utilizada para observar a permanência ou não dos resultados, ou ainda a realização de estudos entre grupos de servidores das capitais e do interior dos demais regionais, além de se estender ao próprio TSE.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Thais Estrella de. **Democracia, bolsonarismo e a percepção do eleitorado**. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro: 2022
- AMANTINO, Antônio Kurtz. **Democracia: a concepção de Schumpeter**. Teor. Evid. Econ., Passo Fundo, v. 5, n. 10, p. 127-140, maio 1998. Disponível em: [http://cepeac.upf.br/download/rev\\_n10\\_1998\\_art7.pdf](http://cepeac.upf.br/download/rev_n10_1998_art7.pdf). Acesso: 04 abr. 2025.
- BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. **Fake News e Discurso do Ódio: estratégia de guerra permanente em grupos de WhatsApp**. In: RAIS, Diogo (coord.). **FAKE NEWS: a conexão entre desinformação e o Direito**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020
- BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. **Variedades da democracia no Brasil**. Opinião Pública, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-42, jan./abr. 2017.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOWDITCH, James; BUONO, Anthony. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.
- BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral de 1932. Diário Oficial da União, Brasília, DF.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **Voto eletrônico. 10 anos da urna eletrônica: 20 anos do cadastramento eleitoral**. Porto Alegre: TRE-RS, 2006. 102 p.: il.
- BRASÍLIA, Tribunal Superior Eleitoral. **Urnas eletrônicas: 20 anos a favor da democracia**. Brasília, 2016.
- CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Acesso em: 9 abr. 2025.
- CHIODI, Alexsander Dugno; BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. **A ameaça antidemocrática como instrumento de barganha no governo Jair Bolsonaro (2019-2021)**. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 32, n. 1, p. 129-150, 31 maio 2023. Disponível em: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/574>. Acesso em: 11 abr. 2025.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

D'ANCONA, Matthew. **Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake News**. São Paulo: Faro Editorial, 2018.

DE LAURENTIIS, Lucas Catib; THOMAZINI, Fernanda Alonso. **Liberdade de expressão: teorias, fundamentos e análise de casos**. Revista Direito e Práxis, v. 11, n. 4, p. 2260–2301, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/44121>. Acesso em: 7 mar. 2023.

DIAS, Patrícia Yurie. **Regulação da internet como administração da privacidade**. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações. V. 9, n. 1, p. 167-182. Brasília, maio de 2017.  
DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil**. 308 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

DOURADO, Tatiana Almeida Silva Galvão; ALMEIDA, Sabrina; PIAIA, Victor. **Fraude nas urnas e contestação eleitoral no Brasil: análise multiplataforma de atores políticos, viés conspiratório e moderação de conteúdo**. Opin Publica [Internet]. 2024;30:e3017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8swtyWjqKG7fM4GWTf4d4rm/>. Acesso em: 04 abr. 2025.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil**. 308 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

DOURADO, Tatiana Almeida Silva Galvão. **Fake news: quando mentiras viram fatos políticos**. Porto Alegre: Zouk, 2021b.

DOURADO, Tatiana Almeida Silva Galvão. **Processos de rumores e circulação de fake news: paralelos teóricos e o caso das eleições municipais de 2020 do Brasil**. Cadernos Adenauer. 2021a. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/26b968ba-82f5-4a57-800a-10f3d91831d5>. Acesso em: 04 abr. 2025.

ENGELAGE, Tiago Pelegrinelli. **Direito e Democracia: o impeachment de 2016 e a prisão de Lula**. 295 f. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu, 2023. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/7082>. Acesso em 24 abr. 2025.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod\\_resource/content/1/Raymundo%20Faoro%20-%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod_resource/content/1/Raymundo%20Faoro%20-%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf). Acesso em: 18 fev. 2022

FERRAZ Júnior, Vitor Emanuel Marchetti. **Poder judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

FURLANI, André Sampaio. **Crise da democracia e urnas eletrônicas: uma análise de discurso das *lives* de Jair Bolsonaro**. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2024

FUKS, Mario; MARQUES, Pedro Henrique. **Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018**. *Opinião Pública* 26 (3): 2020, 401-430. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263401>. Acesso em: 12 mai. 2023.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Trad. de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **Assembleia Nacional Constituinte de 1934**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1934>. Acesso: 18 fev. 2022.

GOMES, Pedro Gilberto. **Midiatização: um conceito, múltiplas vozes**. In *Revista FAMECOS*, v. 23, n. 2, p. ID22253, 21 mar. 2016. Disponível em <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/22253>. Acesso em: 25 out. 2021.

GOMES, Wilson; DOURADO, Tatiana. **Fake news, um fenômeno de comunicação política entre jornalismo, política e democracia**. Estudos de Jornalismo e Mídia, 2019.

ITUASSU, Arthur; MARCOS, Eurico. **Democracia, desinformação e radicalização: As mídias digitais e as eleições de 2022 no Brasil**. Rio de Janeiro: PUC RIO, 2024. Disponível em: <https://www.editora.puc-rio.br/media/ebook%20democracia,%20desinformacao%20e%20radicalizacao.pdf>

ITUASSU, Arthur; PECORACO, Caroline; CAPONE, Leticia; LEO, Luiz; MANNHEIMER, Vivian. **Mídias Digitais, Eleições e Democracia no Brasil: Uma Abordagem Qualitativa para o Estudo de Percepções de Profissionais de Campanha**. Dados [Internet]. 2023; 66(2):e20210063. Available from: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.294>

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LESSA, Campos. **A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MARCHETTI, Vitor. **Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, no 4, 2008, pp. 865 a 893. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmD93BGP9xnSfTXGSb9wG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2021

MELLO, Ruy Nestor Bastos. **O ativismo judicial do STF em face do Legislativo: identificação de limites da jurisdição constitucional e análise crítica de decisões sobre a reforma política**. Revista Populus, Salvador, n. 11, p. 167-256, dez. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo, Atlas, 2013.

NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

OSORIO, Aline Rezende Peres. **O direito eleitoral e a liberdade de expressão: política, palavra e paixão**. 2015. 319 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

PEIXOTO, Vitor de Moraes; LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha; MARQUES, Larissa Martins. **O impacto do bolsonarismo sobre a cobertura vacinal contra a Covid-19 nos municípios brasileiros**. SciELO Preprints. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5027> (Original work published 2022). Acesso em: 25 nov. 2021.

PEREIRA, Marcio Filipe Carvalho. **Descrédibilização do sistema eleitoral eletrônico como método: pânico moral e degradação democrática**. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio. Brasília: ABRADep, 2022. p. 171-186. ISBN: 978-85-93139-09-3. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2022/06/Direitos-Politicos-Liberdade-de-Expressao-e-Discurso-de-Odio-volume-V.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025.

PETRACIOLI, Rafael da Silveira. **Hermenêutica profissional e ativismo judicial no direito eleitoral: a questão da abrangência da causa de pedir na AIME e o combate ao abuso de poder nas eleições**. Disponível em: [https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/14060/mod\\_label/intro/Art.%2015%20-%20Rafael%20da%20Silveira%20Petracioli%20-%20Revista%20Populus%20N%C3%BAmero%204%20-%202018.1.pdf](https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/14060/mod_label/intro/Art.%2015%20-%20Rafael%20da%20Silveira%20Petracioli%20-%20Revista%20Populus%20N%C3%BAmero%204%20-%202018.1.pdf). Acesso em: 5 out. 2023

PIAIA, Victor Rabello. **Comunicação política e construção da realidade: o WhatsApp nas eleições presidenciais de 2018**. 180f.: Tese (Doutorado em Sociologia) – 180 f. Universidade do Estado do Rio de Janeiro: 2021.

PINHEIRO, Guilherme; PINHEIRO, Alexandre. **Buscadores e redes sociais: limites da moderação e da liberdade editorial dos provedores de aplicações na internet**. Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, p. 588-605, maio/ago. 2021.

RECUERO, Raquel; GRUZD, Anatoliy. **Cascatas de Fake News Políticas: um estudo de caso no Twitter**. São Paulo: Galáxia, 2019. Nº 41, pp. 31-47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-25542019239035>. Acesso em 13 dez. 2021.

RICCI, Paolo, ZULINI, Jaqueline Porto. **Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: A Tônica das Eleições na Primeira República**. In DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, 2014, pp. 443 a 479. Disponível em <https://www.tse.jus.br/o-tse/cultura-e-historia/biblioteca/biblioteca-digital>

ROSAS, Roberto. **Sistema eleitoral brasileiro: a influência de Assis Brasil**. Revista Autores da ABLJ, Rio de Janeiro, 2007, n. 31, p. 155/158. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista31/revista31%20%20ROBERTO%20ROSAS%20Sistema%20eleitoral%20Brasileiro%20-%20A%20influ%C3%Aancia%20de%20Assis%20Brasil.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

SADEK, Maria Tereza. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar. 1984

SCHLEGEL, R., FREITAS, A. (2021). **Fake News e suas abordagens no Brasil: Balanço de uma agenda de pesquisa em formação**. In Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, 23(3), 204-228. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/conflu.v23i3.44497>. Acesso em: 17 mai. 2021.

SILVEIRA, Mauro José de Souza. **O caso Proconsult: embates na apuração das eleições para o governo fluminense em 1982**. 138 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em História, Política e Bens Culturais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazilio de. **Processos eleitorais na vigência da Lei do Terço (1875-1881)**. In: Anais do XVII Encontro de História da ANPUH-Rio. Rio de Janeiro, 2016.

TELAROLLI, Rodolpho. **Eleições e fraudes eleitorais na república velha**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

(TSE, 2016) Tribunal Superior Eleitoral. **Urna eletrônica: 20 anos a favor da democracia**. Brasília, 2016.

VOGEL, Luiz Henrique. **A segurança do voto eletrônico e as propostas de fiscalização da apuração pela sociedade**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca <http://bd.camara.gov.br>

ZULINI, Jaqueline Porto. **A adoção da Justiça Eleitoral no Brasil: estratégia de preservação do governo revolucionário**. 9º Congresso Latino- americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017

# APÊNDICES



## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Olá, eu sou Valéria Franco, servidora do TRE da Bahia e atualmente aluna do mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA, onde desenvolvo uma pesquisa sob orientação da professora doutora Tatiana Dourado. O objetivo é avaliar as implicações de *fake news* sobre desconfiança no sistema eleitoral e fraudes em urnas eletrônicas, que tendem a levar a população a desacreditar nos resultados de uma eleição, e os impactos dessa desconfiança na organização das eleições de 2020, durante o período eleitoral e também no decorrer do domingo daquela eleição municipal.

Convido você a participar da sondagem de opinião que é parte integrante da metodologia de minha dissertação, ao tempo em que agradeço a disponibilidade, pois sua colaboração é fundamental para valorizar meu mestrado e alcançar os objetivos propostos na pesquisa. Essa sondagem foi autorizada pelo TRE/BA através do SEI n. 0003155-68.2022.6.05.8060.

Este questionário destina-se aos servidores ocupantes da chefia do cartório eleitoral do interior da Bahia, bem como titulares que atuaram em cartórios nas últimas eleições. **Se você não trabalhou durante períodos eleitorais, não precisa responder.**

Ele foi construído com questões fechadas e abertas, todavia não há associação com respostas corretas ou incorretas. Pretende-se apenas recolher opiniões.

Os dados coletados serão anonimizados, os resultados tratados estatisticamente de forma agregada e os respondentes não serão identificados, privilegiando o sigilo das informações.

O questionário é composto por 19 questões e está dividido em 3 partes:

Parte I: qualificação da amostra – onde é solicitado algum dado sobre si próprio e sua experiência com organização de eleição.

Parte II: procedimento eleitoral e *fake news* – impacto nas zonas eleitorais - pretende-se recolher informações relacionadas a *fake news* sobre sistema de votação e urnas eletrônicas e o planejamento de uma eleição.

Parte III: o domingo da eleição e *fake news* – pretende-se recolher informações relacionadas a *fake news* sobre sistema votação e urnas eletrônicas e ocorrências no domingo do pleito de 2020.

O seu preenchimento total terá uma duração aproximada de 10 minutos, e o tempo pode ser estendido se houver alguma experiência que você possa partilhar.

Estou disponível em caso de dúvidas e necessidades, por meio do telefone/WhatsApp (77) 99121-5586 e do e-mail: [valeriafranco@ufba.br](mailto:valeriafranco@ufba.br).

Agradeço sua atenção e espero receber sua valiosa contribuição!

Valéria Santana Alves Franco – mestranda.

### PARTE I: Qualificação da Amostra

1. Qual sua formação?
  - ☐ Médio completo
  - ☐ Superior incompleto
  - ☐ Superior completo
  - ☐ Mestrado/doutorado completo ou incompleto

Caso possua nível superior completo ou incompleto, informe a área/curso:

R: \_\_\_\_\_

2. Há quanto tempo trabalha na Justiça Eleitoral?
  - ☐ menos de 1 ano
  - ☐ de 1 a 5 anos
  - ☐ mais de 6 anos
3. Em quantas eleições (considere o ano ao invés de cada turno) você já trabalhou?
  - ☐ 1 eleição
  - ☐ entre 2 a 4 eleições
  - ☐ mais de 5 eleições
4. Em qual zona você trabalhou nas eleições de 2020?

R: \_\_\_\_\_

5. Você era o chefe de cartório ou esteve como chefe de cartório durante algum tempo do período eleitoral de 2020? (Considere como período eleitoral da data das convenções até a diplomação dos eleitos – agosto a dezembro).
  - ☐ sim
  - ☐ não
  - ☐ talvez
  - ☐ não sei

## **PARTE II: Procedimento eleitoral e *fake news* na preparação da eleição**

6. O cartório onde você trabalhou recebeu alguma comunicação, seja via e-mail, WhatsApp, Sistema Pidal ou PJe ou outro meio, envolvendo *fake news* sobre urnas e apuração eleitoral do pleito de 2020?
  - ☐ sim
  - ☐ não
  - ☐ talvez
  - ☐ não sei

6 - a). Comente se quiser: \_\_\_\_\_

7. Em caso positivo, essas alegações de *fake news* eram relacionadas às cidades ou aos candidatos da zona onde estava trabalhando?
  - ☐ sim; tinha relações com as disputas locais
  - ☐ não; se referiam a casos envolvendo outras localidades
  - ☐ talvez
  - ☐ não sei

8. Você teve conhecimento, em suas redes e mídias sociais (Facebook, Instagram, Twitter, WhatsApp, Telegram, etc) ou em blogs e sites que acessa, de alguma *fake news* relacionada a fraude em apuração e urnas eletrônicas?
  - ☐ sim
  - ☐ não
  - ☐ talvez
  - ☐ não sei

8 -a). Em caso positivo, por qual canal recebeu ou teve conhecimento? \_\_\_\_\_

9. O Cartório onde você trabalhou em 2020 recebeu algum pedido escrito de recontagem de votos ou representação envolvendo a temática de fraude na apuração?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ talvez
- ☐ não sei

10. Você considera que houve mudanças nas rotinas de preparação das eleições 2020 relacionadas ao clima de desconfiança gerado pela circulação de *fake news* sobre apuração e urna eletrônica?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ talvez
- ☐ não sei

11. Na sua opinião alguma das tarefas abaixo mencionadas exigiu maior cuidado ou gerou maior preocupação em razão de *fake news* que tentam desacreditar o sistema eleitoral e as urnas eletrônicas?

- ☐ convocação/arregimentação de mesários e colaboradores
- ☐ capacitação de mesários e colaboradores
- ☐ escolha dos locais de votação
- ☐ tratativas e reuniões com políticos e comunidade
- ☐ tratativas com setores da segurança pública (polícia militar, civil, guarda, etc)
- ☐ logística das urnas (busca no pólo, entrega nos locais de votação e posterior devolução)
- ☐ cerimônia de inseminação e lacração de urnas
- ☐ implantação do JE Connect
- ☐ procedimentos relacionados à Zerésima
- ☐ procedimentos relacionados ao Boletim de Urna

11 - a). Comente caso se recorde de outras interferências: \_\_\_\_\_

12. Se desejar, compartilhe alguma dificuldade ou experiência cartorária diretamente ligada à circulação de *fake news* sobre urnas e apuração eletrônicas:

13. Você soube de alguma ocorrência em outras cidades e zonas eleitorais provocada pela circulação de *fake news* de urnas e apuração eletrônicas?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ talvez
- ☐ não sei

13 - a). Se sim, especifique: \_\_\_\_\_

### **PARTE III: O domingo da eleição:**

14. No decorrer do domingo da eleição de 2020, houve algum fato que, na sua opinião, ocorreu em razão de desconfiança com o sistema de votação ou urnas eletrônicas?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ talvez
- ☐ não sei

15. Em caso positivo, houve alguma ocorrência relacionada a algum dos aspectos abaixo mencionados?

- ☐ Recebimento de ligações ou mensagens agressivas ou de ameaças
- ☐ Conflito nos locais de votação
- ☐ Questionamentos por parte de fiscais de partido/candidatos/representantes
- ☐ Questionamentos por parte mesários e colaboradores
- ☐ Questionamentos por parte de eleitores/cidadãos
- ☐ Questionamentos por parte de juízes, promotores e pessoal ligado à própria organização do pleito
- ☐ Acusações de erros na totalização
- ☐ Acusações ao trabalho da equipe eleitoral
- ☐ Nenhuma alternativa das descritas acima

15 - a). Comente se desejar:\_\_\_\_\_

16- No que se refere especificamente ao domingo da eleição, houve alguma confusão, briga, alguma outra forma de violência, confronto ou agressividade envolvendo eleitores ou candidatos, que estivessem diretamente relacionados a *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ talvez
- ☐ não sei

17. Em caso positivo, a força policial precisou ser acionada?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ talvez
- ☐ não sei

18. No domingo da eleição 2020 foi necessário reforço na segurança por conta da preocupação com as urnas eletrônicas diretamente ligadas ao clima de desconfiança com a urna e a apuração da Justiça Eleitoral?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ talvez
- ☐ não sei

19. Há alguma experiência ou história que queira compartilhar ou alguma estratégia que foi adotada para atender critérios de segurança relacionados a riscos causados por *fake news* eleitorais no domingo da eleição 2020?

- ☐ sim
- ☐ não
- ☐ talvez
- ☐ não sei

19 - a). Partilhe como puder:\_\_\_\_\_

## APÊNDICE B – AUTORIZAÇÃO DO TRE/BA PARA PESQUISA

29/03/2022 10:07

SE/TRE-BA - 1870958 - DECISÃO



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150 - Bairro CAB - CEP 41.745-901 - Salvador - BA - <http://www.tre-ba.jus.br/>

**PROCESSO** : 0003155-68.2022.6.05.8060  
**INTERESSADO** : VALÉRIA SANTANA ALVES FRANCO  
**ASSUNTO** : Solicitação pesquisa através do e-mail institucional

### DECISÃO nº 1870958 / 2022 - PRE/SGPRE/ASSAD

Trata-se de solicitação da lavra da servidora Valéria Santana Alves Franco, lotada no Cartório Eleitoral da 60ª Zona em que solicita autorização para enviar link de pesquisa para o e-mail institucional dos chefes de cartório do interior (doc. nº 1857712).

Como justificativa ao pleito alega ser *servidora do TRE/BA e aluna regularmente matriculada no mestrado profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, convênio entre TRE/UFBA e O objetivo é investigar os impactos da disseminação massiva de notícias fraudulentas - fake news – especificamente aquelas relacionadas aos temas fraude nas urnas, vulnerabilidade dos sistemas eleitorais, defesa do voto impresso e outros correlatos, que tendem a levar a população a desacreditar nos resultados de uma eleição, e como essa desconfiança afeta na organização das eleições e no domingo da votação.*

Instada, a STI, em manifestação, sugeriu *que a servidora solicitante utilize o e-mail corporativo para encaminhar o link do formulário e não algum e-mail pessoal.*

Pois bem. Considerando o convênio mestrado TRE/UFBA e a relação do tema em pesquisa com as atividades ligadas à Justiça Eleitoral, **autorizo** o envio do link de pesquisa para o e-mail institucional dos servidores chefes de cartório do interior, consoante sugerido pela STI. Ressalte-se, por oportuno, que a participação dos servidores e servidoras, na mencionada pesquisa, será facultativa.

À servidora para ciência desta decisão, após archive-se.

Salvador, 23 de agosto de 2022.

**Des. ROBERTO MAYNARD FRANK**

**Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia**



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO MAYNARD FRANK, Presidente**, em 24/03/2022, às 15:09, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tre-ba.jus.br/autenticar> informando o código verificador **1870958** e o código CRC **726E7001**.

[https://sei.tre-ba.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=1990825&infra\\_sist...](https://sei.tre-ba.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=1990825&infra_sist...) 1/2

29/03/2022 10:07

SE/TRE-BA - 1870958 - DECISÃO

0003155-68.2022.6.05.8060

1870958v3

## APÊNDICE C – TABELA DE ZONAS ELEITORAIS DA BAHIA

199 zonas eleitorais, sendo 20 na capital de Salvador e 179 no interior do Estado:

<b>ZE</b>	<b>Nº. Eleitor</b>	<b>ZE</b>	<b>Nº Eleitor</b>	<b>ZE</b>	<b>Nº. Eleitor</b>	<b>ZE</b>	<b>Nº. Eleitor</b>
1ª ZE Salvador	73441	2ª ZE Salvador	87317	3ª ZE Salvador	107652	4ª ZE Salvador	118903
5ª ZE Salvador	82109	6ª ZE Salvador	92554	7ª ZE Salvador	90849	8ª ZE Salvador	103671
9ª ZE Salvador	93004	10ª ZE Salvador	131424	11ª ZE Salvador	115309	12ª ZE Salvador	117215
13ª ZE Salvador	104251	14ª ZE Salvador	113782	15ª ZE Salvador	87161	16ª ZE Salvador	100213
17ª ZE Salvador	102402	18ª ZE Salvador	74912	19ª ZE Salvador	121611	21ª ZE Salvador	50115
22ª ZE Jequié	73718	23ª ZE Jequié	58353	24ª ZE Ipiaú	57128	25ª ZE Ilhéus	52092
26ª ZE Ilhéus	71020	27ª ZE Itabuna	77650	28ª ZE Itabuna	63075	29ª ZE Ibicarai	27572
30ª ZE Nazaré	52502	31ª ZE Valença	76086	32ª ZE Ituberá	45769	33ª ZE Simões Filho	71214
34ª ZE Belmonte	13661	35ª ZE Mucuri	51596	36ª ZE Amargosa	48091	37ª ZE Maracas	38569
38ª ZE Ubaira	25760	39ª ZE Vit. da Conquista	94134	40ª ZE Vit. da Conquista	64921	41ª ZE Vit. da Conquista	95447
42ª ZE Itaberaba	58443	43ª ZE Castro Alves	36815	44ª ZE Inhambupe	46484	45ª ZE Senhor do Bonfim	62147
46ª ZE Jacobina	42077	47ª ZE Juazeiro	68381	48ª ZE Juazeiro	80768	49ª ZE Rio Real	33132
50ª ZE Monte Santo	61795	51ª ZE Jeremobo	41872	52ª ZE Paripiranga	46980	53ª ZE Campo Formoso	57531
54ª ZE Mundo Novo	35934	55ª ZE Morro do Chapéu	54104	56ª ZE Santo Antônio de Jesus	44405	58ª ZE Ituaçu	43178
59ª ZE Poções	59265	60ª ZE Condeúba	29794	61ª ZE Coribe	36364	62ª ZE Ipirá	53580
63ª ZE Caetité	47808	64ª ZE Guanambi	72889	65ª ZE Macaúbas	56243	66ª ZE Casa Nova	68236
67ª ZE Remanso	48190	68ª ZE Xique- Xique	48821	69ª ZE Utinga	28594	70ª ZE Barreiras	52940
71ª ZE Bom Jesus da Lapa	73226	72ª ZE Santa Maria da Vitória	37374	73ª ZE Ubaitaba	28680	74ª ZE Irará	48123
75ª ZE Barreiras	44805	76ª ZE Jaguaquara	44887	77ª ZE Barra	46346	78ª ZE Camamu	33284
79ª ZE Nova Soure	41134	80ª ZE Tucano	37351	81ª ZE Olindina	51319	82ª ZE Cicero Dantas	53684
83ª ZE Uauá	30060	84ª ZE Paulo Afonso	48565	85ª ZE Curaçá	22813	86ª ZE Mairi	35384
87ª ZE Ruy Barbosa	33671	88ª ZE Seabra	51537	89ª ZE Lençóis	29798	90ª Brumado	67800
91ª ZE Macarani	18460	92ª ZE Jacaraci	19083	93ª ZE Caculé	38317	94ª ZE Oliveira dos Brejinhos	29221
95ª ZE Irecê	72013	96ª ZE Sento Sé	26097	97ª ZE Santa Rita de Cassia	29120	98ª ZE Cotegipe	29051

99ª ZE Santana	26216	100ª ZE São Desiderio	27638	101ª ZE Livramento de Nossa Senhora	57204	102ª ZE Euclides da Cunha	56256
103ª ZE Miguel Calmon	23798	104ª ZE Lapão	32817	105ª ZE Piatã	30578	106ª ZE Queimadas	26314
107ª ZE Santa Terezinha	25756	108ª ZE São Gonçalo dos Campos	43186	109ª ZE Mutuípe	44403	110ª ZE Ribeira do Pombal	61022
111ª ZE Paramirim	38968	112ª ZE Prado	48952	113ª ZE Riacho de Santana	29569	114ª ZE Riachão do Jacuípe	41894
115ª ZE Saúde	31092	116ª ZE Canavieiras	39965	117ª ZE Urandi	31978	118ª ZE Cachoeira	61548
119ª ZE Andaraí	33319	120ª ZE Valente	25013	121ª ZE Porto Seguro	47289	122ª ZE Porto Seguro	71749
123ª ZE Araci	49366	124ª ZE Correntina	24311	125ª ZE Carinhanha	36562	126ª ZE Baianópolis	33413
127ª ZE Candeias	57980	128ª ZE São Sebastião do Passé	40502	129ª ZE Catu	37297	130ª ZE Coração de Maria	30743
131ª ZE Muritiba	52337	132ª ZE Conceição do Coité	52181	133ª ZE Camacã	35949	134ª ZE Ubatã	29597
135ª ZE Coaraci	23792	136ª ZE Itajuípe	19983	137ª ZE Itororó	23869	138ª ZE Itarantim	19512
139ª ZE Barra do Choça	43760	140ª ZE Itapetinga	42079	141ª ZE Itaparica	49436	142ª ZE Cruz das Almas	60796
143ª ZE Santo Estevão	61416	144ª ZE Entre Rios	34717	145ª ZE Santa Luz	1791	146ª ZE Iguaí	38312
147ª ZE Itagibá	33265	148ª ZE Itanhem	20007	149ª ZE Itiúba	49769	150ª ZE Serrinha	84785
151ª ZE Gandu	3787	152ª ZE Encruzilhada	23054	153ª ZE Medeiros Neto	26378	154ª ZE Feira de Santana	108561
155ª ZE Feira de Santana	96439	156ª ZE Feira de Santana	115829	157ª ZE Feira de Santana	108532	158ª ZE Chorrochó	33302
159ª ZE Central	34167	160ª ZE Santa Bárbara	30828	161ª ZE Anagé	29626	162ª ZE São Francisco do Conde	47688
163ª ZE Alagoinhas	116790	166ª ZE Buerarema	23720	167ª ZE Jacobina	42077	168ª ZE Igaporã	32492
169ª ZE Barra da Estiva	39614	170ª ZE Camaçari	86145	171ª ZE Camaçari	96079	172ª ZE Itamaraju	48061
173ª ZE Ibotirama	47381	174ª ZE Canarana	40938	175ª ZE Palmas de Monte Alto	29616	176ª ZE Barra do Mendes	22829
177ª ZE Tremedal	34851	178ª ZE Santo Amaro	54927	179ª ZE Jaguarari	19323	180ª ZE Lauro de Freitas	131655
181ª ZE Paulo Afonso	45730	182ª ZE Riachão das Neves	17461	183ª ZE Teixeira de Freitas	87837	184ª ZE São Felipe	27907
185ª ZE Mata de São João	43429	186ª ZE Dias D'ávila	46288	187ª ZE Formosa do Rio Preto	17570	188ª ZE Eunápolis	39639
189ª ZE Itabela	33491	190ª ZE Serra Dourada	31523	191ª ZE Capim Grosso	39917	192ª ZE Conceição do Jacuípe	40284

193ª ZE Iaçú	32819	195ª ZE Pilão Arcado	23772	196ª ZE Retirolândia	26958	197ª ZE Wenceslau Guimarães	43206
198ª ZE Uruçuca	30437	199ª ZE João Dourado	27322	200ª ZE Pojuca	37365	201ª ZE Itambé	21317
202ª ZE Santo Antônio de Jesus	47329	203ª ZE Eunápolis	53575	205ª ZE Luís Eduardo Magalhães	63006		



## APÊNDICE D – TABELAS DE DADOS DA PESQUISA

**Tabela 2.** Características dos participantes quanto à formação acadêmica e experiência na justiça eleitoral.

Variáveis	N	%
<b>Formação (N=106)</b>		
Ensino médio completo	2	1,9
Ensino superior incompleto	0	0,0
Ensino superior completo	99	93,4
Mestrado/doutorado completo ou incompleto	5	4,7
<b>Área/course de formação (N=104)*</b>		
Direito	59	56,7
Análise de sistemas	4	3,8
Administração	10	9,6
Economia	5	4,8
Sistema de informação	3	2,9
Engenharia	4	3,8
Fisioterapia	1	1,0
Ciência contábeis	9	8,7
História	1	1,0
Filosofia	1	1,0
Letras	4	3,8
Relações internacionais	1	1,0
Geografia	1	1,0
Biologia	1	1,0
Matemática	2	1,9
Marketing	2	1,9
Farmácia	1	1,0
Comunicação Social / Jornalismo	1	1,0
Informática	1	1,0
Designer computação gráfica	1	1,0
Odontologia	1	1,0
Turismo	1	1,0
Pós-graduação em Gestão Pública	2	1,9
Pós-graduação em Direito Eleitoral	1	1,0
<b>Tempo de trabalho na Justiça Eleitoral (N=106)</b>		
Menos de 1 ano	0	0,0
De 1 a 5 anos	12	11,3
Mais de 6 anos	94	88,7
<b>Quantidade de eleições que organizou (N=105)</b>		
Uma	2	1,9
Entre 2 a 4	19	18,1
Mais de 5	84	80,0
<b>Papel de chefe de cartório durante algum tempo do período eleitoral de 2020 (N=106)</b>		
Sim	93	87,7
Não	13	12,3

\*alguns dos participantes tinha mais de uma área de formação

**Tabela 3.** Procedimento eleitoral e *fake news* na preparação da eleição 2020.

Variáveis	N	%
<b>O cartório recebeu alguma comunicação envolvendo <i>fake news</i> sobre urnas e apuração eleitoral do pleito de 2020? (N=105)</b>		
Sim	38	36,2
Não	60	57,1
Talvez	5	4,8
Não sei	2	1,9
<b>Em caso positivo, as alegações de <i>fake news</i> eram relacionadas às cidades ou aos candidatos da zona onde estava trabalhando? (N=66)</b>		
Sim; tinha relações com as disputas locais	28	42,4
Não; se referiam a casos envolvendo outras localidades	18	27,3
Talvez	3	4,5
Não sei	17	25,8
<b>Você recebeu ou soube, pelas redes e mídias sociais (Facebook, Instagram, Twitter, WhatsApp, Telegram, etc) ou blogs e sites que acessa, de alguma <i>fake news</i> relacionada a fraude em apuração e urnas eletrônicas? (N=105)</b>		
Sim	74	70,5
Não	27	25,7
Talvez	3	2,9
Não sei	1	0,9
<b>Canais de comunicação citados com relação a receber ou ter ciência de alguma <i>fake news</i> relacionada a fraude em apuração e urnas eletrônicas em 2020 (N=75)*</b>		
WhatsApp	53	70,7
Instagram	24	32,0
Facebook	9	12,0
Telegram	1	1,3
Twitter	3	4,0
Redes sociais (não especificou)	4	5,3
G1	1	1,3
Youtube	3	4,0
Sites e imprensa (não especificou)	3	4,0
e-mail	1	1,3
Blog (não especificou)	1	1,3
<b>O Cartório recebeu algum pedido escrito de recontagem de votos ou representação envolvendo a temática de fraude na apuração, em 2020? (N=106)</b>		
Sim	8	7,5
Não	98	92,5
<b>Considera que houve mudanças nas rotinas de preparação das eleições 2020 relacionadas ao clima de desconfiança gerado pela circulação de <i>fake news</i> sobre apuração e urna eletrônica? (N=106)</b>		
Sim	55	51,9
Não	42	39,6
Talvez	9	8,5

<b>Tarefas que exigiram maior cuidado ou gerou maior preocupação em razão de <i>fake news</i> que tentam desacreditar o sistema eleitoral e as urnas eletrônicas (N=99)*</b>		
cerimônia de inseminação e lacração de urnas	77	77,8
cerimônia de geração de mídias	60	60,6
procedimentos relacionados à zerézima	52	52,5
procedimentos relacionados ao Boletim de Urna	52	52,5
tratativas com setores da segurança pública (polícia militar, civil, guarda, etc)	50	50,5
capacitação dos mesários e colaboradores	49	49,5
logísticas das urnas (busca no pólo, entrega nos locais votação e posterior devolução)	40	40,4
implantação do JE Connect	31	31,3
tratativas ou reuniões com políticos e comunidade	29	29,3
convocação/arregimentação de mesários e colaboradores	23	23,2
Mudanças em policiamento de rota de urnas	1	1,0
<b>Soube de alguma ocorrência em outras cidades e zonas eleitorais provocada pela circulação de <i>fake news</i> de urnas e sistema de apuração eletrônico? (N=106)</b>		
Sim	11	10,4
Não	70	66,0
Talvez	12	11,3
Não sei	13	12,3

\*esta questão tinha mais de uma opção de resposta

**Tabela 4.** Questões sobre o domingo da eleição municipal de 2020.

Variáveis	N	%
<b>No decorrer do domingo da eleição de 2020 houve algum fato que, na sua opinião, ocorreu em razão de desconfiar com o sistema de votação ou urnas eletrônicas? (N=106)</b>		
Sim	35	33,0
Não	60	56,6
Talvez	7	6,6
Não sei	4	3,8
<b>Em caso positivo, houve alguma ocorrência relacionada a algum destes aspectos? (N=65)</b>		
Recebimento de ligações ou mensagens agressivas ou de ameaças	0	0,0
Conflito nos locais de votação	12	12,6
Questionamentos por parte de fiscais de partido/candidatos/representantes	22	23,2
Questionamentos por parte de mesários e colaboradores	7	7,4
Questionamentos por parte de eleitores/cidadãos	27	28,4
Questionamento por parte de juízes, promotores e pessoal ligado à própria organização do pleito	0	0,0
Acusações de erros na totalização	5	5,3
Acusações ao trabalho da equipe eleitoral	4	4,2
Nenhuma alternativa das descritas acima	18	18,9
<b>Especificamente no domingo da eleição 2020, houve alguma confusão, briga, alguma outra forma de violência, confronto ou agressividade</b>		

**envolvendo eleitores ou candidatos, que estivessem diretamente relacionados a *fake news* sobre urnas e sistemas eleitorais? (N=105)**

Sim	12	11,4
Não	76	72,4
Talvez	6	5,7
Não sei	11	10,5

**Em caso positivo, a força policial precisou ser acionada? (N=56)**

Sim	11	19,6
Não	35	62,5
Talvez	2	3,6
Não sei	8	14,3

**No domingo da eleição 2020 foi necessário reforço na segurança por conta da preocupação com as urnas eletrônicas diretamente ligadas ao clima de desconfiança com a urna e a apuração da Justiça Eleitoral? (N=106)**

Sim	32	30,2
Não	69	65,1
Talvez	4	3,8
Não sei	1	0,9

## APÊNDICE E - NOTAS DA TABELA 1-CRONOLOGIA DAS ELEIÇÕES

[14] Eleição indireta realizada pela maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o art. 2º, do Ato Institucional nº 1, de 9.4.1964.

[15] Eleição parcial realizada no primeiro domingo de junho de 1965 para a escolha de um senador pelo Estado de Goiás, em virtude da perda de mandato do Senador Juscelino Kubitschek de Oliveira e da renúncia do respectivo suplente, segundo estabelece a Resolução-TSE nº 7.497, de 29.10.1964.

[16] Eleições reguladas pela Resolução-TSE nº 7.643, de 19.8.1965. A Emenda Constitucional nº 13, de 8.4.1965, dispunha no seu art. 3º que “caberá às assembleias legislativas dispor, nas constituições estaduais, sobre as eleições municipais para tornar obrigatórias as seguintes normas: a) os mandatos de prefeito, vice-prefeito e vereadores serão de quatro anos; b) as eleições de todos os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, dentro do mesmo estado, realizar-se-ão simultaneamente, em dia e mês do penúltimo ano do término do mandato do governador. Parágrafo único. É facultado às assembleias legislativas, ao dispor sobre eleições municipais que se realizarem para preenchimento das vagas decorrentes do término do mandato que se verificar até 1967, estabelecer regras de caráter transitório, de modo a permitir a aplicação definitiva, até o ano de 1971, do disposto nas alíneas *a* e *b* deste artigo”.

[17] Eleição indireta realizada pela maioria absoluta do Congresso Nacional, segundo o art. 9º, do Ato Institucional nº 2, de 27.10.1965.

[18] Eleição indireta realizada pela maioria absoluta da Assembleia Legislativa, na forma do art. 1º, do Ato Institucional nº 3, de 5.2.1966. A edição desse ato deveu-se à eleição de governadores de oposição ao Regime Militar em Minas Gerais, Israel Pinheiro, e em Guanabara, Francisco Negrão de Lima. A partir desse ano, todas as eleições de governadores foram indiretas, voltando a ser diretas somente em 1982.

[19] Os atos preparatórios para as eleições em questão foram regulados conforme a Resolução-TSE nº 7.926, de 13.9.1966.

[20] Eleições nos estados do Rio Grande do Sul e Amazonas para renovação dos mandatos prorrogados até 31.1.1969 pelo Ato Complementar nº 37, de 14.3.1967, e daqueles que, independentemente de tal prorrogação, terminaram na mesma data, de acordo com a Resolução-TSE nº 8.289, de 18.6.1968. Por meio da Resolução-TSE nº 8.291, de 25.6.1968, também foram realizadas eleições nessa data para o Estado de São Paulo, com o objetivo de se renovarem os mandatos que se encerraram entre março e abril de 1969. Os atos preparatórios dessas eleições foram regulados na forma da Resolução-TSE nº 8.323, de 9.9.1968.

[21] Eleição indireta realizada pelo Congresso Nacional, conforme estabelece o art. 4º, do Ato Institucional nº 16, de 14.10.1969.

[22] Eleições nos estados de Alagoas, Maranhão, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Paraná e Pernambuco. Em São Paulo, deu-se a renovação para os cargos que terminaram nos primeiros meses de 1970. Todas essas eleições foram reguladas pela Resolução-TSE nº 8.291, de 25.6.1969, combinada com o art. 1º, do Ato Institucional nº 15, de 9.9.1969. Os atos preparatórios para essas eleições foram regulados conforme a Resolução-TSE nº 8.554, de 9.9.1969.

[23] Eleição indireta realizada pelo sufrágio de um colégio eleitoral nas assembleias legislativas, segundo o art. 11 da Lei nº 5.581, de 26.5.1970.

[24] Eleição nos estados de Minas Gerais, Piauí, Ceará, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Acre, Bahia e Sergipe, para renovação dos mandatos constituídos por eleições realizadas em 15.11.1966 e que terminaram em 31.1.1971, inclusive os decorrentes das eleições de 12.3.1967 no Estado de Sergipe, segundo as resoluções-TSE nº 8.289, de 18.6.1968, e nº 8.291, de 25.6.1969. Os atos preparatórios para essas eleições foram regulados na forma da Resolução-TSE nº 8.738, de 18.6.1970.

[25] Eleições previstas pelo art. 3º do Ato Institucional nº 11, de 14.8.1969, e regulamentadas na forma da Resolução-TSE nº 9.208, de 31.5.1972. De acordo com a Constituição Federal de 24.1.1967, art. 16, I, a autonomia municipal seria assegurada “pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o país, dois anos antes das eleições gerais para governador, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa”.

[26] Eleição indireta realizada pelo colégio eleitoral (composto de membros do Congresso Nacional e dos delegados das assembleias legislativas dos estados), na forma dos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 15, de 13.8.1973.

[27] Eleição indireta realizada pelo sufrágio de um colégio eleitoral nas assembleias legislativas, na forma do artigo único, *caput* e § 1º, da Emenda Constitucional nº 2, de 9.5.1972.

[28] As eleições de 15 de novembro, de âmbito nacional, foram reguladas de acordo com a Resolução-TSE nº 10.041, de 16.6.1976. As eleições de 20 de dezembro foram realizadas para prefeito, vice-prefeito e vereadores, nos municípios em que não foram realizadas em 15.11.1976. Consoante disposto no art. 1º da Resolução-TSE nº 10.242, de 10.12.1976, “na forma prevista na Lei nº 6.384, de 7.12.1966, serão realizadas eleições no dia 20 de dezembro de 1976, nos municípios em que, por qualquer razão: I – nenhum dos partidos haja registrado candidato para as eleições de 15 de novembro; II – nenhum dos partidos haja registrado candidatos para as eleições majoritárias, ou para as proporcionais, sendo que, nessa hipótese, em 20 de dezembro, serão realizadas eleições

apenas para prefeito e vice-prefeito, ou para vereador, conforme o caso; III – nos municípios em que, em relação à Câmara Municipal, não hajam sido registrados, para as eleições de 15 de novembro, pelos dois partidos, candidatos em número suficiente para o preenchimento de todos os lugares existentes, sendo que, nessa hipótese, os partidos poderão registrar candidatos em número que não exceda ao triplo dos lugares a serem preenchidos”.

[29] Eleição indireta realizada pelo colégio eleitoral no Congresso Nacional conforme o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.539, de 14.4.1977.

[30] Eleição indireta realizada pelo colégio eleitoral (composto de membros da respectiva Assembleia Legislativa e de delegados das câmaras municipais do respectivo estado), segundo o art. 1º, *caput* e parágrafo único, e art. 2º do Decreto-Lei nº 1.540, de 14.4.1977.

[31] Em 1982 a eleição para governadores volta a ser direta, os mandatos foram uniformizados em quatro anos de duração, na forma da Emenda Constitucional nº 15, de 19.11.1980. Essa emenda restabeleceu, também, o voto direto nas eleições para senador da República, com mandato de oito anos.

[32] Eleição regulada na forma da Resolução-TSE nº 11.455, de 16.9.1982.

[33] Eleição indireta realizada pelo colégio eleitoral no Congresso Nacional de acordo com o art. 1º, da Lei Complementar nº 47, de 22.10.1984.

[34] Eleição regulada na forma do art. 2º, *caput* e § 1º da Emenda Constitucional nº 25, de 15.5.1985, combinada com os arts. 1º e 2º da Lei nº 7.332, de 1º.7.1985, “para prefeito e vice-prefeito, nos seguintes municípios: I – capitais de estados e territórios; II – estâncias hidrominerais; III – considerados de interesse da segurança nacional; IV – nos municípios de territórios; V – descaracterizados do interesse da segurança nacional a partir de 1º.12.1984. Na mesma data, foram realizadas eleições para prefeito, vice-prefeito e vereadores nos municípios criados pelos estados até 15.5.1985”. Essas eleições foram reguladas conforme estabelece a Resolução-TSE nº 12.307, de 17.9.1985.

[35] Eleição nos municípios que tenham sido criados até 15.6.1986, segundo o art. 2º, da Lei nº 7.493, de 17.6.1986.

[36] Eleição realizada para o Estado de Tocantins, conforme o art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. Segundo o § 3º do referido artigo, “O governador, o vice-governador, os senadores, os deputados federais e os deputados estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral [...]”. Os atos preparatórios para essas eleições foram regulados conforme prevê a Resolução-TSE nº 14.670, de 5.10.1988.

[37] Eleição regulada pelo art. 1º da Lei nº 7.664, de 29.6.1988. Segundo o art. 2º, nessa mesma data seriam “realizadas eleições para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores nos municípios que tenham sido criados dentro dos prazos previstos pelas respectivas legislações estaduais, excluídos aqueles cuja criação seja posterior a 15.7.1988”. Os atos preparatórios para essas eleições foram regulados conforme prevê a Resolução-TSE nº 14.520, de 18.8.1988.

[38] Eleições reguladas de acordo com o art. 1º da Lei nº 7.773, de 8.6.1989.

[39] As eleições de 16 de abril foram para municípios criados até 15.7.1988, regulada na forma do art. 1º da Lei nº 7.710, de 22.12.1988. As eleições do dia 15 de novembro aconteceram para os municípios criados até 15.6.1989, segundo o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 7.773, de 8.6.1989, combinada com a Resolução-TSE nº 15.500, de 24.8.1989.

[40] Eleições reguladas pelo art. 1º da Lei nº 8.214, de 24.7.1991. Segundo o art. 1º, § 1º, seriam realizadas eleições para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores nos municípios que fossem criados até 1º.5.1992. As instruções para essas eleições foram apresentadas na forma da Resolução-TSE nº 17.868, de 25.2.1992.

## APÊNDICE F – GLOSSÁRIO

Este glossário contém uma expressões extraídas do Glossário Eleitoral do TSE<sup>174</sup> e do Primeiro Relatório e a réplica ao Relatório do Comitê Multidisciplinar do TSE (ou Relatório CMTSE) sobre o Sistema Brasileiro de Votação Eletrônica da Comissão Multidisciplinar Independente – Cmind, que foi entregue em 2010 à Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. Ambos, relatório e réplica vinculados à página da Unicamp<sup>175</sup>.

### **Apuração da eleição**

Consiste na soma dos votos colhidos por uma máquina de votar que resulta no Boletim de Urna, expresso em forma digital e impressa. É quando a vontade do eleitorado, que fora manifestada no momento da votação, quanto aos candidatos que deveriam ser eleitos, é conhecida, preservando-se o anonimato do eleitor.

### **Ata da eleição**

É a escritura de todos os fatos ocorridos desde a instalação da junta [eleitoral] até o encerramento de seus trabalhos. Dela devem constar todos os fatos relevantes que ocorreram durante o escrutínio, como o nome dos membros da junta, dos fiscais, delegados e candidatos que compareceram, a presença do Ministério Público, o desdobramento ou não da junta em turmas, a substituição de membro da junta por um suplente, o número de recursos interpostos, o dia, hora e local de funcionamento do órgão e a hora do encerramento dos trabalhos. A ata deve ser assinada pela junta e pelo Ministério Público, podendo, no entanto — é recomendável —, também ser assinada pelos representantes dos partidos políticos, coligações, candidatos, algum escrutinador e até por eleitor que esteja presente no encerramento dos trabalhos e que o desejar.

### **Boletim de urna**

Resultado da apuração em cada máquina de votar e que pode ter a forma de arquivo digital ou ser impresso em papel logo que calculado. Possui as seguintes informações: total de votos por partido, total de votos por candidato, total de votos em branco, total de comparecimento em voto e total de nulos, identificação da seção e zona eleitoral, hora do encerramento da eleição, código interno da urna eletrônica e sequência de caracteres para validação do boletim.

### **Cadastro eleitoral**

---

<sup>174</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/glossario-eleitoral>. Acesso em: 30 mar 2022

<sup>175</sup> Disponível em: <https://www.ic.unicamp.br/~stolfi/urna/RelatorioCMind/Relatorio-2010-03.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

Banco de dados do sistema de alistamento eleitoral que contém informações sobre o eleitorado brasileiro, inscrito no país e no exterior, armazenado em meio eletrônico a partir da introdução do processamento eletrônico de dados na Justiça Eleitoral, determinado pela Lei nº 7.444, de 20.12.85. O cadastro eleitoral, unificado em nível nacional, contém, na atualidade, registro de dados pessoais e dados biométricos do eleitorado e de ocorrências pertinentes ao histórico de cada inscrição (título eleitoral), relacionadas, entre outras, ao não-exercício do voto, à convocação para o desempenho de trabalhos eleitorais, à apresentação de justificativas eleitorais, à existência e à quitação de débitos com a Justiça Eleitoral, à perda e à suspensão de direitos políticos e ao falecimento de eleitores. A supervisão, orientação e fiscalização voltadas à preservação da integridade de suas informações estão confiadas à Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral, em âmbito nacional, e às corregedorias regionais eleitorais, nas respectivas circunscrições.

### **Cédula oficial de contingência**

São as cédulas eleitorais confeccionadas pela Justiça Eleitoral para uso nas situações em que não seja possível a utilização da urna eletrônica. Desde as eleições de 2004, tanto as cédulas para eleição majoritária como as destinadas para a eleição proporcional trazem espaço próprio (geralmente, uma linha) para que o eleitor escreva o nome ou o número do candidato de sua preferência.

### **Código fonte**

É conjunto de palavras ou símbolos escritos de forma ordenada, contendo instruções em uma das linguagens de programação existentes. As linguagens, após ser compilado o código fonte, transformam-se em software, ou seja, programas executáveis. Este conjunto de palavras, que formam linhas de comandos, deverá obedecer à padronização da linguagem escolhida, segundo critérios de execução.

### **Domicílio eleitoral**

É o lugar da residência ou moradia do requerente à inscrição eleitoral (art. 42, parágrafo único, do Código Eleitoral) ou, segundo a jurisprudência do TSE, o lugar onde o interessado tem vínculos (políticos, sociais, patrimoniais, negócios). A legislação que regula as eleições exige que o candidato a um cargo eletivo, além de preencher outras exigências legais e não incorrer em incompatibilidades ou inelegibilidades, tenha domicílio eleitoral na circunscrição pela qual deseje concorrer.

### **Eleitor**

É o cidadão brasileiro, devidamente alistado na forma da lei, no gozo dos seus direitos políticos e apto a exercer a soberania popular consagrada no art. 14 da CF através do sufrágio universal,



pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e mediante os instrumentos de plebiscito, referendo e iniciativa popular das leis.

### **Hardware**

É a parte física do computador, ou seja, é o conjunto de componentes eletrônicos, circuitos integrados e placas, que se comunicam através de barramentos.

### **Hash**

Ou resumo digital: pequena sequência de caracteres gerada por um cálculo matemático a partir de um conjunto de dados (arquivos, relatórios), que permite identificá-los de forma inequívoca. Qualquer alteração no arquivo original implica a geração de novo resumo digital;

### **Juiz eleitoral**

Os juízes eleitorais são magistrados da Justiça Estadual designados pelo TRE para presidir as zonas eleitorais. São titulares de zonas eleitorais, funcionando como órgão singular em primeira instância, enquanto a junta que preside na ocasião dos pleitos é órgão colegiado de primeira instância. Dentre suas competências, estão as de cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do TSE e dos tribunais regionais. Das instâncias da Justiça Eleitoral, é a que se encontra mais próxima do eleitor e dos candidatos locais e à qual o cidadão deve se dirigir quando for se alistar, solicitar segunda via ou transferência do título eleitoral ou, ainda, resolver qualquer questão pertinente à Justiça Eleitoral.

### **Junta eleitoral**

Órgão colegiado provisório, constituído por dois ou quatro cidadãos e um juiz de direito, seu presidente, que nomeará quantos escrutinadores e auxiliares forem necessários para atender à boa marcha dos trabalhos. Os nomes das pessoas indicadas para compor as juntas são publicados em tempo hábil para que qualquer partido político possa, em petição fundamentada, impugnar as indicações. Compete à junta eleitoral, que deve ser nomeada pelo TRE, sessenta dias antes das eleições, apurar, no prazo de dez dias, as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob a sua jurisdição, expedir os boletins de apuração e diplomar os eleitos para cargos municipais.

### **Log**

Em computação, log de dados é o termo utilizado para descrever o processo de registro de eventos relevantes num sistema computacional. Esse registro pode ser utilizado para restabelecer o estado original de um sistema ou para que um administrador conheça o seu comportamento no passado. Um arquivo de log pode ser utilizado para auditoria e diagnóstico de problemas em sistemas computacionais.

### **Processo eleitoral**

Consiste num conjunto de atos abrangendo a preparação e a realização das eleições, incluindo a apuração dos votos e a diplomação dos eleitos.

### **Registro digital do voto**

Registro em meio de armazenamento eletrônico da composição do voto de cada eleitor. A cada composição do voto, o arquivo de votos é assinado digitalmente vinculando-o à zona, seção e urna eletrônica em que foi registrado. Seu registro é feito de forma aleatória impedindo a vinculação do voto a determinado eleitor.

### **Sigilo do voto**

Direito assegurado ao eleitor de, em uma cabina, assinalar na cédula oficial ou na urna eletrônica o nome do candidato de sua escolha e de fechá-la ou confirmar, sem que seu conteúdo seja conhecido até mesmo pelos mesários.

### **Sistema eleitoral**

A expressão “sistema eleitoral” designa o modo, os instrumentos e os mecanismos empregados nos países de organização política democrática para constituir seus poderes Executivo e Legislativo. A base de um sistema eleitoral são as circunscrições eleitorais que compreendem todo o país, estado ou província, um município ou um distrito.

### **Software**

Em complemento ao hardware, o software é a parte lógica, ou seja, o conjunto de instruções e dados processado pelos circuitos eletrônicos do hardware. Toda interação dos usuários de computadores modernos é realizada através do software, que é a camada, colocada sobre o hardware, que transforma o computador em algo útil para o ser humano.

**Teste Público de Segurança (TPS):** evento permanente do calendário da Justiça Eleitoral (JE), que visa aprimorar os sistemas eleitorais, mediante a participação e colaboração de especialistas, na busca por problemas ou fragilidades que, uma vez identificados, serão resolvidos antes da realização das eleições.

### **Totalização**

Ocorre nos computadores dos Tribunais Eleitorais, e consiste na soma dos Boletins de Urna para se gerar o resultado final da eleição.

É o documento que revela o total dos boletins, individualmente considerados. Assim, as somas dos números constantes de todos os boletins acusarão os resultados do totalizador que, de resto, é o resultado geral da eleição naquela zona.

### **Urna eletrônica**

Equipamento de processamento de dados que, junto com o seu software (programas), permite a coleta de votos em uma eleição, de forma ergonômica, rápida e segura. O presidente da Mesa

terá, de uma forma descomplicada, controle total do andamento da eleição. O equipamento foi previsto para operar nas mais diversas condições climáticas e de infraestrutura. O nome original da urna eletrônica era coletor eletrônico de voto (CEV).

### **Votação eletrônica**

Votação eletrônica é o registro dos votos em equipamentos eletroeletrônico desenvolvido pela Justiça Eleitoral brasileira para este fim específico.

### **Votação paralela**

Votação feita no dia da eleição para auditoria de verificação, por amostragem, do funcionamento das urnas eletrônicas de seções eleitorais sorteadas no dia anterior. As cédulas de votação paralela são preenchidas por representantes dos partidos políticos e coligações e posteriormente incluídas na urna eletrônica para verificação da regularidade do processo de votação.

### **Voto eletrônico**

Voto composto e registrado em meio de armazenamento eletroeletrônico. No Brasil, este equipamento é denominado urna eletrônica.

### **Voto impresso**

Resultado do voto de cada eleitor impresso em papel pela urna eletrônica. Quando o eleitor, votando na urna eletrônica, termina a composição de seu último voto pela ordem dos cargos, seu voto, para cada cargo, é impresso e pode ser conferido visualmente. Essa modalidade de voto impresso foi utilizada em vinte e três mil urnas eletrônicas nas eleições gerais de 2002. Em outubro de 2003, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 10.740 substituindo o voto impresso pelo seu registro digital.

### **Zerésima**

Documento emitido em cada seção eleitoral indicando que não existe voto registrado. Este documento é emitido após o procedimento de inicialização da urna eletrônica, servindo para atestar que não há registro de voto para nenhum dos candidatos.

### **Zona eleitoral**

Região geograficamente delimitada dentro de um Estado, gerenciada pelo cartório eleitoral, que centraliza e coordena os eleitores ali domiciliados. Pode ser composta por mais de um município, ou por parte dele. Normalmente acompanha a divisão de comarcas da Justiça Estadual.