

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 014.328/2021-6
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade Jurisdicionada: Tribunal Superior Eleitoral
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA INTEGRADA. AVALIAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE VOTAÇÃO ELETRÔNICA. TERCEIRA ETAPA. AVALIAÇÃO DE ASPECTOS RELACIONADOS À SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO COM FOCO EM PROCESSOS, PROCEDIMENTOS E SISTEMAS, BEM COMO A GESTÃO DA CONTINUIDADE DE NEGÓCIOS. RECOMENDAÇÕES AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.

RELATÓRIO

Por registrar as principais informações desta etapa de auditoria, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 218), que contou com a anuência de seu corpo dirigente (peças 219-220):

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Identificação simplificada do objeto

1. A auditoria tem como objeto a sistemática brasileira de votação eletrônica a cargo da Justiça Eleitoral, sob a coordenação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O trabalho está sendo realizado em etapas e tem por objetivo que o TCU, com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, avalie o sistema eletrônico de votação brasileiro, no tocante à segurança, confiabilidade, auditabilidade e transparência, assim como acompanhe o ciclo eleitoral 2022.
2. Foi autorizada por meio de despachos do Ministro Bruno Dantas (TC 014.052/2021-0 e peças 18, 62 e 126, dos presentes autos) e motivada pela proposta do Ministro Raimundo Carreiro, levada à consideração do Plenário do TCU, em 31/3/2021.
3. No curso dos trabalhos de auditoria, houve necessidade de alteração da estratégia de atuação (peças 62 e 124), sendo incorporado ao objeto da auditoria o acompanhamento das diferentes etapas do processo de votação eletrônica inerente ao ciclo 2022, sem prejuízo da aplicação dos procedimentos de auditoria anteriormente definidos na Matriz de Planejamento (peça 13), com entregas parciais, até o período pós-eleições de 2022, com o último relatório previsto para entrega em 31/3/2023.
4. A primeira e a segunda etapa culminaram com os Acórdãos 2.522/2021-TCU-Plenário, de 20/10/2021 (peça 57), e 3.143/2021-TCU-Plenário, de 16/12/2021 (peça 118).
5. O presente relatório corresponde à terceira etapa, com o objetivo de analisar aspectos relacionados à segurança da informação com foco em processos, procedimentos e sistemas, e a Gestão da Continuidade de Negócios.
6. A questão de auditoria e os riscos associados constam no Apêndice B, e os achados respectivos foram organizados em capítulos específicos para cada tema.
7. Cabe repisar que, conforme estratégia de atuação da equipe na presente auditoria (peça 124), as recomendações/determinações são monitoradas pela equipe, quando da execução de cada etapa subsequente, em atenção ao disposto no art. 17 da Resolução-TCU 315/2020. Esse monitoramento

consta em tópico específico do presente relatório.

1.2. Antecedentes da auditoria

8. Com relação ao objeto da auditoria em si, os antecedentes estão descritos no relatório da primeira etapa da auditoria (peça 51), não sendo relevante a replicação nesse momento. Assim, serão abordados a seguir aqueles relacionados aos temas da terceira etapa (Segurança da Informação com foco em processos, procedimentos e sistemas, e a Gestão da Continuidade de Negócios).

9. A avaliação da segurança da informação, no âmbito da Administração Pública Federal, é matéria reiteradamente tratada pelo TCU. Destaca-se o levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, realizado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) em 2008, envolvendo 255 órgãos da Administração Pública Federal.

10. Nesse trabalho o TCU, recomendou ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no tocante aos órgãos do Poder Judiciário, que promovessem ações com o objetivo de disseminar a importância do gerenciamento da segurança da informação, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de gestão de mudanças, gestão de capacidade, classificação da informação, gerência de incidentes, análise de riscos de TI, área específica para gerenciamento da segurança da informação, política de segurança da informação e procedimentos de controle de acesso (item 9.1.3 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, relator Ministro Guilherme Palmeira).

11. Essa preocupação também foi consignada em diversos outros acórdãos. A título exemplificativo mencionamos os Acórdãos 1.233/2012, 3.051/2014 e 882/2017, todos do Plenário.

12. Mais recentemente, o TCU voltou a realizar extenso levantamento sobre a governança e gestão de segurança da informação e de segurança cibernética na Administração Pública Federal (APF) que resultou na elaboração da Estratégia de Fiscalização do TCU em Segurança da Informação e Segurança Cibernética, com base nos dados do Perfil Integrado de Governança e Gestão Pública Organizacional (iGG) de 2018 (Acórdão 4.035/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego). Destacou-se que, naquela ocasião:

- a) 24,7% dos órgãos consultados ainda não dispunham de Política de Segurança da Informação (PSI), apesar da obrigatoriedade remontar ao Decreto 3.505/2000, há 22 anos, portanto;
- b) 38,2% não dispunham de Comitê de Segurança da Informação constituído;
- c) 42,8% não dispunham de Gestor de Segurança da Informação formalmente nomeado;
- d) 36,5% não dispunham de Política de Controle de Acesso formalmente aprovada;
- e) 36,5% não dispunham de processo de Gestão de Ativos;
- f) 44,6% não executavam sistematicamente a Classificação de Informações;
- g) 32,7% não dispunham de processo de Gestão de Incidentes de Segurança da Informação;
- h) 33,3% não realizavam sistematicamente ações de conscientização, educação e treinamento em segurança da informação.

13. Já com relação à Gestão da Continuidade de Negócios (GCN), também por meio do citado item 9.1.3 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, o TCU recomendou ao CNJ que orientasse os órgãos integrantes do Poder Judiciário sobre a importância de estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade de negócios. Desde então, dada a importância e relevância desse tema, o TCU vem deliberando no sentido de que os órgãos da APF promovam a implementação da GCN, conforme acórdãos relacionados no Apêndice C.

14. Em levantamento de governança de TI (Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), o TCU destacou que, naquela ocasião, apenas 3% dos órgãos públicos possuíam GCN.

15. Em 2021, dos 378 órgãos que responderam ao levantamento do iGG, apenas 40 haviam implantado a Gestão de Continuidade de Negócios (10,6%), 39 haviam implantado parcialmente a GCN (10,3%), 66 adotavam em menor parte as práticas de GCN (17,4%), 48 planejavam implantar a GCN (12,7%), e a grande maioria, 185 órgãos (49%), não havia implantado nem dispunha de planos para implantar a GCN.

16. Diante desse quadro, percebe-se como o assunto merece grande atenção por parte da APF e dos órgãos de controle interno e externo e que, apesar da evolução, ainda há grande caminho a ser percorrido nesse tema.

17. A implantação do processo de gestão de continuidade de negócios consiste em ações que garantam que a organização esteja preparada para enfrentar disrupções em suas atividades mais críticas, dando uma resposta mais rápida, econômica, eficaz e com menor impacto.

1.3. Objetivo, escopo e questões de auditoria dessa etapa de auditoria

18. No presente relatório, busca-se resposta à questão 5 e parte da questão 4, às quais possuem riscos associados, conforme constou na Matriz de Planejamento (peça 13) e na nova estratégia de atuação (peça 124) e replicados no Apêndice B. Bem como, apresenta informações adicionais relativas ao acompanhamento da equipe às etapas inerentes às eleições de 2022:

1.4. Critérios e suas fontes

19. Foram identificadas as principais normas que regem as eleições em nosso país, bem como as normas e boas práticas de segurança da informação e continuidade de negócios aplicáveis ao objeto de auditoria, inerentes à presente etapa da auditoria. Tais como:

- a) Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral);
- b) Lei 6.996/1982 (processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais);
- c) Lei 9.504/1997 (normas gerais para as eleições);
- d) Resolução-TSE 23.444, de 30/4/2015 (Teste Público de Segurança, TPS, nos sistemas eleitorais);
- e) Resolução-TSE 23.673, de 14/12/2021 (Procedimentos de Fiscalização e Auditoria do Sistema Eletrônico de Votação);
- f) Resolução-TSE 23.644, de 1/7/2021 (Política de Segurança da Informação (PSI), no âmbito da Justiça Eleitoral);
- g) Resolução-TSE 23.669/2021 (Atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022);
- h) Resolução-CNJ 370/2021 (Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário – Entic-Jud);
- i) Resolução-CNJ 396/2021 (Estratégia Nacional de Segurança Cibernética do Poder Judiciário – Ensec-PJ).
- j) Portaria-TSE 784, de 20/10/2017 (Política de Gestão de Riscos do TSE);
- k) Portaria TSE 454/2021 (Norma de Controle de Acesso Físico e Lógico Relativos à Segurança das Informações e Comunicações do Tribunal Superior Eleitoral).
- l) ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 (Código de prática para controles de segurança da informação);
- m) ABNT NBR ISO/IEC 27005:2008 (Gestão de riscos de segurança da informação);
- n) ABNT NBR ISO 22301:2020 (Requisitos para a implementação e manutenção de um sistema de gestão de continuidade de negócios - SGCN);
- o) ABNT NBR ISO 22313:2020 (Orientações para a Implantação do Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios);

p) Controles CIS, versão 8, do Center for Internet Security (Centro para Segurança da Internet, organização profissional internacional voltada para a cooperação em segurança cibernética);

q) Cobit 2019 (Modelo de Governança de TI), processo DSS04 – Gestão de Continuidade de Negócios.

20. A partir dessas normas e outras fontes de informações, a exemplo de manuais e estudos desenvolvidos por acadêmicos e pelo TSE, a equipe analisou os controles adotados pelo TSE associados aos riscos previamente elencados, norteadores das questões de auditoria ora em análise.

1.5. Métodos usados para coleta e análise dos dados

21. O trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (Portaria-TCU 280/2010), com o Manual de Auditoria Operacional, edição de 2020, e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009). Também está alinhado aos princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).

22. A terceira etapa da auditoria, cujo resultado está materializado no presente relatório, trata dos riscos inerentes à Gestão da Continuidade de Negócios (GCN) (NBR 27002:2013, item 17, NBR 22303:2020 e 22313:2020) e à Segurança da informação, com foco em sistemas, processos e procedimentos.

23. No tocante à GCN, a interrupção da eleição ou da totalização caso ocorram incidentes ou desastres pode comprometer a confiança e até a realização do processo eleitoral.

24. Na fase de execução foram realizados os procedimentos elencados na Matriz de Planejamento, abrangendo as questões correspondentes.

25. As demais etapas da auditoria buscam avaliar, oportunamente, todo o macroprocesso da sistemática de votação, conforme estratégia constante nos autos (peça 124), cujo ciclo se completará mediante a conjugação de outros processos/atividades interligados, que ocorrem em três fases: antes da votação, no dia da votação e após a votação, conforme Resolução-TSE 23.673/2021 (peça 208).

26. O relatório preliminar de fiscalização, inerente à etapa da auditoria ora em questão, foi enviado aos destinatários das possíveis deliberações até então elencadas (TSE), privilegiando a construção participativa das deliberações, em atenção aos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020 (peças 80-81). Em resposta, o TSE enviou suas ponderações (peças 209 a 215). Todas foram consideradas na elaboração do presente relatório.

1.6. Limitações

27. Tendo em vista os votos basilar e complementar, exarados pelo Ministro relator (peças 59 e 60), do voto exarado pelo Ministro revisor (peça 58), todos inerentes ao Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário (peça 57), e do calendário eleitoral publicado em 16/12/2021, por meio da Resolução-TSE 23.674/2021, tornou-se imperiosa a necessidade de adequações ao planejamento inicial, culminando com a apresentação de nova estratégia global de auditoria (peça 124).

28. Nessa estratégia, foi prevista a participação de equipe especializada da Secretaria de Tecnologia da Informação do TCU (Sefti), que realiza auditorias específicas para emissão de parecer técnico que subsidia o presente trabalho, com análises técnicas especializadas acerca de riscos associados à Segurança da Informação, ao Desenvolvimento dos Sistemas e à Totalização dos Votos.

29. Dessa forma, em virtude de limitações temporais e operacionais, os riscos indicados a seguir, embora previstos para análise no âmbito da presente etapa, terão seus resultados incorporados aos próximos relatórios, tendo em vista que não foi possível a conclusão a tempo de compor o presente relatório.

Q.4 R.9) Gestão inconsistente dos incidentes de segurança da informação (NBR 27002, item 16.1), pode levar a não identificação de eventos de tentativa ou quebra da segurança e impactar na

segurança da informação e comprometer o resultado das eleições. (3.9);
Q.4. R.10) A ausência de verificação (auditoria/avaliação/monitoramento) de que a Segurança da Informação está implementada de acordo com as políticas e procedimentos da organização (NBR 27002, item 18.2), pelo gestor da informação, gestor da segurança da informação e auditoria interna, pode levar quebra da segurança das informações relativas ao processo eleitoral podendo resultar em fraudes ou comprometimentos das eleições. (3.10);
Q.4 R.11) A ausência de controles efetivos para proteção das redes de comunicação e das transferências de informações entre o TSE e os outros órgãos da Justiça Eleitoral pode propiciar a violação do sistema interno do TSE de transmissão e consolidação dos dados podendo resultar em fraudes ou comprometimento do resultado das eleições (NBR 27002, itens 13.1 e 13.2), e ataque ao site do TSE, comprometendo a credibilidade da instituição e conseqüentemente das eleições; (3.11)
Q.4 R.15) Devido ao acesso de usuário não autorizado a qualquer informação ou recurso de processo crítico poderão ocorrer fraudes que comprometerão os sistemas eleitorais podendo causar prejuízo à segurança e à confiabilidade da votação eletrônica (NBR 27002, item 9.2) (3.15)

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1. Objetivos

30. São objetivos do sistema de votação eletrônica brasileiro: mitigar riscos de fraude no processo eleitoral (art. 59, § 6º, arts. 61 e 62, da Lei 9.504/1997); agilizar a votação, a apuração dos votos e a divulgação dos resultados (arts. 59, 61, 67 e 68 da Lei 9.504/1997); garantir a segurança, a transparência e confiabilidade do processo eleitoral (arts. 59, 60, 61, 67 e 68 da Lei 9.504/1997); garantir a auditabilidade da votação (arts. 65 a 71 da Lei 9.504/1997); e reduzir os custos do processo eleitoral (princípio da eficiência, art. 37, *caput*, da CF/88).

2.2. Responsáveis

31. No Brasil, cabe à Justiça Eleitoral organizar, fiscalizar e realizar as eleições, regulamentando o processo eleitoral, examinando as contas de partidos e candidatos em campanhas, controlando o cumprimento da legislação pertinente em período eleitoral e julgando os processos relacionados às eleições.

32. A Justiça Eleitoral do Brasil foi criada pelo Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 e, atualmente é constituída pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos tribunais regionais eleitorais, pelos juízes eleitorais e pelas juntas eleitorais (art. 118 da CF/88). Trata-se de um ramo de jurisdição especializada que integra o Poder Judiciário (art. 92 da CF/88) e cuida da organização do processo eleitoral (alistamento eleitoral, votação, apuração dos votos, diplomação dos eleitos etc.), conforme arts. 22 e 23 do Código Eleitoral (CE).

33. A Justiça Eleitoral exerce funções administrativas (alistamento eleitoral, transferência de domicílio eleitoral, medidas para impedir a prática de propaganda eleitoral irregular etc.); jurisdicionais (solução de conflitos sempre que provocada judicialmente para aplicar o Direito, a exemplo de: ação de investigação judicial eleitoral, ação de impugnação de mandato eletivo, ação de impugnação de registro de candidatura e nas representações por propaganda eleitoral irregular); normativas (expedir normas para assegurar a organização e o exercício dos direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado (art. 1º, *caput*, e parágrafo único, e art. 23, inciso IX, da Lei 4.737/1965, recepcionada, parcialmente, com *status* de Lei Complementar pela CF/88, a exemplo das Resoluções-TSE 23.673/2021, que estabelece procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação, e 23.644/2021, que institui a Política de Segurança da Informação (PSI) no âmbito da Justiça Eleitoral); e consultivas (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).

34. A regulamentação do processo eleitoral fica a cargo do TSE, de acordo com o parágrafo único do art. 1º da Lei 4737/1965 (Código Eleitoral).

2.3. Relevância

35. Conforme já consignado no primeiro relatório (peça 51), a partir das eleições de 2000,

praticamente 100% dos votos são registrados, contabilizados e totalizados de forma eletrônica, sem intervenção humana, mediante utilização da urna eletrônica. Como consequência, existe a necessidade de constante fiscalização e aperfeiçoamento dos mecanismos inerentes para conferir a máxima transparência, segurança, auditabilidade e confiabilidade do processo eleitoral.

36. Dessa forma, é notória a necessidade de verificação de eventuais riscos ligados à segurança da informação com foco em sistemas, processos e procedimentos e à Gestão da Continuidade de Negócios, buscando assegurar que as próximas eleições sejam realizadas de forma segura, confiável, transparente e legítima, fazendo prevalecer a democracia com o registro fidedigno da vontade dos eleitores, garantindo a lisura do processo eleitoral em todas as suas fases.

37. A segurança da informação (SI) visa a garantir a integridade, a confidencialidade, a autenticidade e a disponibilidade das informações processadas pela organização.

38. A informação é um ativo muito importante para qualquer instituição. Segundo o guia de boas práticas sobre segurança da informação do TCU, informações adulteradas, não disponíveis, sob conhecimento de pessoas de má-fé ou de concorrentes podem comprometer significativamente não apenas a imagem da instituição perante terceiros, como também o andamento dos próprios processos institucionais. É possível inviabilizar a continuidade de uma instituição se não for dada a devida atenção à segurança de suas informações (peça 74).

39. Nesse sentido, dada a relevância e a abrangência desse tema, optou-se em abordagem, no tocante à sistemática de votação eletrônica, em mais de um momento: na etapa anterior da auditoria (SI com foco em pessoas); e nas etapas atual e seguinte (SI com foco em sistemas, procedimentos e processos).

40. Noutra esteira, a “continuidade de negócios é a capacidade da organização de continuar fornecendo produtos ou serviços em capacidades predefinidas aceitáveis após uma disrupção. A gestão de continuidade de negócios é o processo de implementação e manutenção da continuidade de negócios para evitar perdas e se preparar para mitigar e gerenciar disrupções” (NBR 22313:2020)

2.4. Governança do objeto de auditoria

41. Os aspectos relacionados à governança da segurança da informação na Justiça Eleitoral e do objeto da auditoria, como um todo, já foram descritos nos relatórios anteriores da presente auditoria (peças 51 e 115) e não precisam ser replicados. Porém, cabe enfatizar que no mapa estratégico do TSE, para o período de 2021 a 2026, consta como uma de suas missões, garantir a legitimidade do processo eleitoral, definindo com um dos seus objetivos estratégicos assegurar essa legitimidade (<https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/plano-estrategico-2021-2026.pdf>; consulta em 14/6/2022).

2.5. Histórico do objeto

2.5.1. Segurança da informação com foco em sistemas processos e procedimentos

42. Como se trata de tema transversal, multidisciplinar e multissetorial, a temática da segurança envolvendo a área de tecnologia da informação é abordada em diversos normativos no Brasil, sob variados enfoques e competências.

43. No âmbito do Poder Judiciário, e mais especificamente na Justiça Eleitoral, constam no relatório precedente da presente auditoria (peça 115, p.13 a 17) os detalhes com relação à estruturação e regulamentação da segurança da informação e da segurança cibernética, dispensando-se replicação.

44. Os acréscimos serão elencados na situação encontrada de achado específico de Segurança da Informação, incorporado em campo próprio do presente relatório.

2.5.2. Gestão da Continuidade de Negócios

45. A NBR ISO 22301:2020 especifica a estrutura e os requisitos para a implementação e manutenção de um Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios (SGCN) e a NBR 22313:2020

estabelece orientações para a implantação do SGCN. Essas normas são referências quando se trata da Gestão de Continuidade Negócios, por estarem alinhadas às melhores práticas internacionais.

46. Segundo a NBR 22313:2020, pode-se definir que a “continuidade de negócios é a capacidade da organização de continuar fornecendo produtos ou serviços em capacidades predefinidas aceitáveis após uma disrupção”.

47. Disrupção deve ser entendida como interrupção do curso normal de um processo e a palavra “negócios”, nesse contexto, “é usada como um termo abrangente para as operações e serviços executados por uma organização em busca de seus objetivos, metas ou missão”, sendo aplicada em diversos setores, incluindo o setor público.

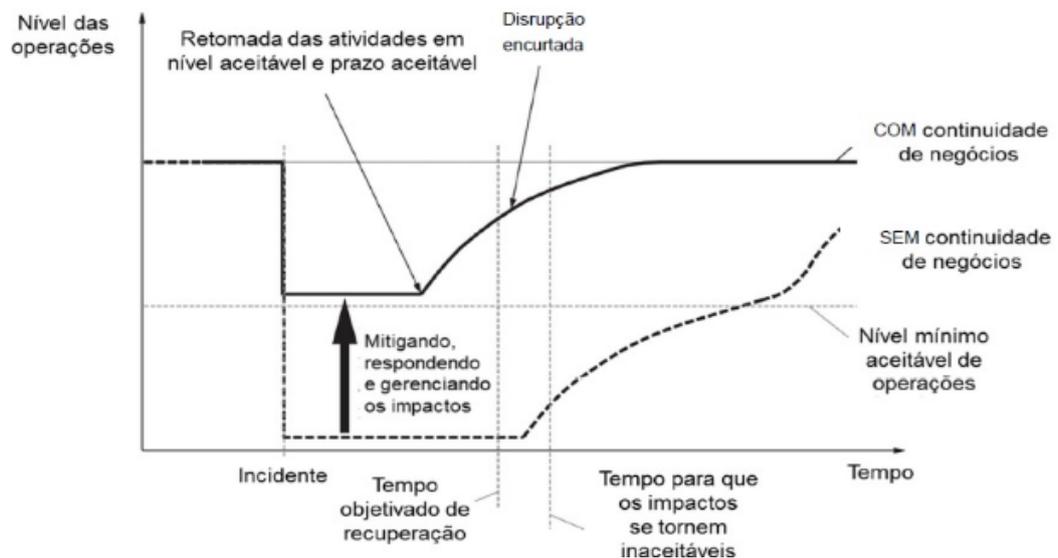
48. Ainda segundo a mesma norma, “as disrupções têm o potencial de interromper todas as operações da organização e sua capacidade de fornecer produtos e serviços. No entanto, a implementação de um SGCN antes que ocorra uma disrupção, em vez de responder de maneira não planejada após o incidente, permite à organização retomar as operações antes que surjam níveis inaceitáveis de impacto.”

49. A gestão de continuidade de negócios, por sua vez, é “o processo de implementação e manutenção da continuidade de negócios para evitar perdas e se preparar para mitigar e gerenciar disrupções.”

Já o SGCN consiste no conjunto de elementos interrelacionados ou interativos de uma organização, para estabelecer políticas e objetivos, e processos para alcançar esses objetivos.

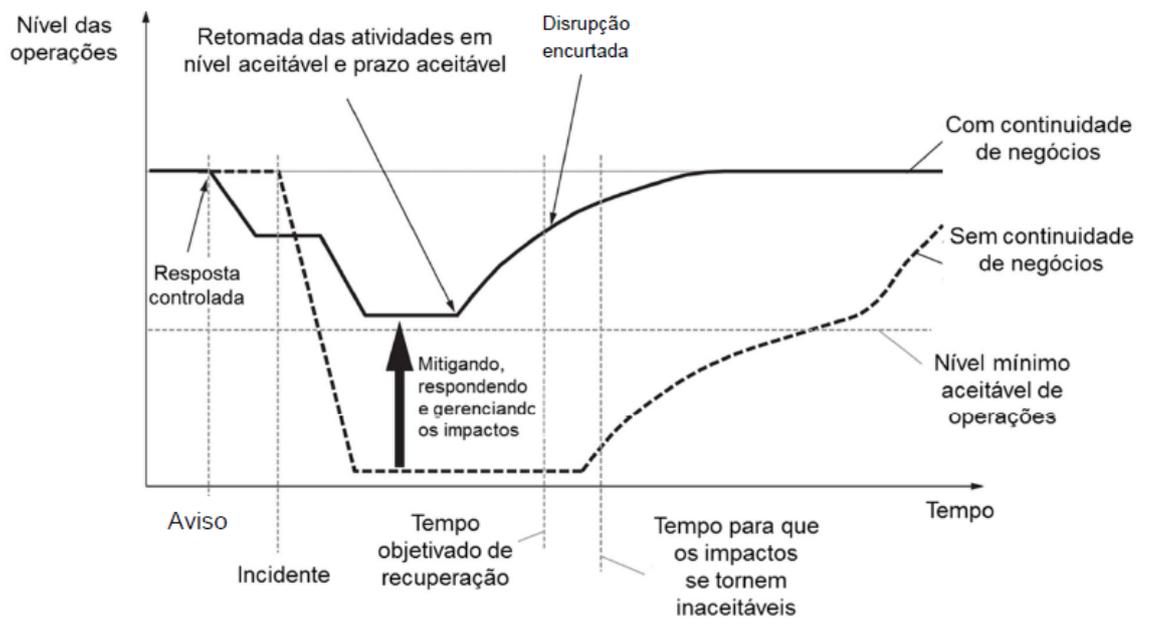
50. A seguir, as figuras 1 e 2 ilustram, conceitualmente, como a continuidade de negócios pode ser eficaz na mitigação de impactos em determinadas situações.

Figura 1 – Ilustração da gestão da continuidade de negócios e a disrupção súbita



Fonte: NBR 22313/2020

Figura 2 – Ilustração da gestão da continuidade de negócios e a interrupção gradual



Fonte: NBR 22313/2020

51. Dessa forma, verifica-se que uma organização que possui um SGCN implementado apresenta uma resposta muito mais rápida e com menor impacto a desastres ou qualquer outro acontecimento que provoque uma interrupção do fluxo regular do processo.

52. De acordo com a NBR ISO 22301:2020, o estabelecimento de um SGCN permite que a organização controle, avalie e melhore constantemente sua continuidade de negócios, possibilitando:

- a) Gerenciar riscos com a identificação e o gerenciamento das ameaças atuais e futuras ao seu negócio;
- b) Melhorar a resiliência da organização às ameaças;
- c) Manutenção dos serviços sem interrupção durante a crise, mantendo a qualidade dos produtos e serviços aos clientes;
- d) Minimizar tempo de inatividade durante incidentes;
- e) Aumento da capacidade de recuperação e sobrevivência da organização;
- f) Aumento da segurança;
- g) Adotar uma atitude proativa para minimizar o impacto de incidentes;
- h) Redução do impacto financeiro dos incidentes.

53. Ainda segundo a norma técnica citada, o SGCN deve possuir os seguintes componentes:

- a) uma política;
- b) pessoal competente com responsabilidades definidas
- c) processos de gestão relativos a:
 - 1) política;
 - 2) planejamento;
 - 3) implementação e operação;
 - 4) avaliação de desempenho;

- 5) análise crítica pela direção
- 6) melhoria contínua;
- d) documentações que apoiem o controle operacional e possibilitem a avaliação de desempenho.

54. Para implementação de um SGCN, inicialmente, a organização deve entender o seu contexto, as necessidades e expectativas de partes interessadas e determinar o escopo do sistema. Sendo que, ao definir esse escopo, a organização deve documentar e justificar as exclusões. As exclusões não podem afetar a capacidade e responsabilidade da organização de prover a continuidade do negócio, como determinado pela análise de impacto nos negócios, ou a avaliação de riscos e requisitos legais ou regulamentares aplicáveis.

55. Como requisitos para a implementação de um SGCN, a NBR 22301/2020, destaca:

- a) Liderança da Alta Administração: liderança e comprometimento; estabelecendo e comunicando uma política de continuidade de negócios; assegurando papéis, responsabilidades e autoridades organizacionais;
- b) Planejamento: ações para abordar riscos e oportunidades; objetivos de continuidade de negócios e planejamento para alcançá-los; planejando mudanças no sistema de gestão de continuidade;
- c) Apoio: recursos, competência, conscientização, comunicação e informação documentada;
- d) Operação: planejamento e controle operacionais, análise de impacto nos negócios e avaliação de riscos, estratégias e soluções da continuidade de negócios, planos e procedimentos de continuidade de negócios, programa de exercícios, avaliação da documentação e capacidade da continuidade de negócios;
- e) Avaliação de desempenho: monitoramento, medição, análise e avaliação, auditoria interna, análise crítica pela direção;
- f) Melhoria: não conformidade e ações corretivas, visando a melhoria contínua.

3. ACHADOS – Segurança da Informação com foco em Processos, Procedimentos e Sistemas

56. A questão teórica envolvendo o tema em questão, no âmbito da Justiça Eleitoral, consta na Visão Geral do Objeto, subitem 2.5.1, e principalmente no item 2.5.3 do relatório precedente da presente auditoria (peça 115, p.13 a 17).

57. O tema em questão está associado à questão 4 da auditoria, subquestão 4.4 (Apêndice B), cuja análise levou aos achados a seguir explanados.

3.1. Achado 1 - Há estratégia e iniciativas em curso para fortalecer a defesa cibernética na Justiça Eleitoral, mas a não formalização de programa e projetos para gerir as iniciativas de forma estruturada e integrada traz riscos ao alcance dos objetivos pretendidos com a Estratégia Nacional de Cibersegurança

3.1.1. Situação encontrada

58. Foi formulada a Estratégia Nacional de Cibersegurança para o período de 2021 a 2024 com objetivo de direcionar as ações em segurança cibernética necessárias para o ganho de maturidade na identificação, proteção, detecção, resposta e recuperação de incidentes de segurança relacionados com a presença do Tribunal Superior Eleitoral, dos Tribunais Regionais Eleitorais e das Zonas Eleitorais no ciberespaço (peça 190, p.3).

59. A estratégia, aprovada pelo Presidente do TSE em 6/8/2021 (peça 191), reconhece que o cenário de cibersegurança é profundamente heterogêneo na Justiça Eleitoral e apresenta as características descritas a seguir:

59.1. Está organizada nos cinco eixos estruturantes listados abaixo, considerados “frentes de trabalho paralelas em dimensões distintas da segurança Cibernética” (peça 190, p.6):

- g) E1 – Pessoas e Unidades Organizacionais;

- h) E2 – Políticas e Normatização;
- i) E3 – Ferramentas Automatizadas;
- j) E4 – Serviços Especializados;
- k) E5 – Sensibilização e Conscientização;

59.2. Prevê o acompanhamento da evolução do nível de maturidade de cada Tribunal e da Justiça Eleitoral como um todo na implementação da Estratégia (peça 190, p.7);

59.3. Apresenta, para cada eixo estruturante, a situação no TSE, uma visão na Justiça Eleitoral como um todo e propostas de ações de curto e médio prazo (peça 190, p.8).

60. A visão da situação atual da Justiça Eleitoral quanto à cibersegurança foi obtida por meio de levantamento preliminar conduzido pelo Grupo de Trabalho em Segurança da Informação do TSE (peça 190, p. 8). A Secretaria de Auditoria Interna do TSE (SAU/TSE) está fazendo um trabalho para atualizar a situação de cada um dos TREs e do TSE (vide Achado 2).

61. Há iniciativas para implementar a Estratégia em curso desde 2021, as quais foram relacionadas em despacho do Gestor de SI do TSE nos seguintes termos (peça 192):

a) Eixo Estruturante E1: Pessoas e Unidades Organizacionais

1) O Tribunal Superior Eleitoral alterou a estrutura organizacional da STI, por meio da Resolução 23.683/2022, contando agora com duas unidades dedicadas à Segurança Cibernética: o Núcleo Estratégico de Gestão de Segurança Cibernética, diretamente ligado à STI, e a Seção de Defesa Cibernética, ligada à Coordenadoria de Infraestrutura;

2) Os Tribunais Regionais Eleitorais indicaram ao TSE servidores ou equipes responsáveis pelo tema segurança cibernética, com a finalidade de atuarem na interlocução necessária à execução conjunta de atividades definidas na Estratégia Nacional de Cibersegurança;

b) Eixo Estruturante E2: Políticas e Normatização

1) Foram definidos pares de Tribunais Eleitorais para a elaboração de modelos das normas técnicas de segurança previstas pela Política de Segurança da Informação da Justiça Eleitoral (Resolução 23.644/2021), conforme ofícios expedidos por meio do Processo-SEI 2022.00.000004124-1;

c) Eixo Estruturante E3: Ferramentas Automatizadas

1) Foi elaborado documento de Arquitetura de Cibersegurança, a ser observado por todos os Tribunais Eleitorais;

2) Foi realizado um levantamento sobre a situação atual de atendimento à Arquitetura de Cibersegurança por parte dos Tribunais Eleitorais;

3) Foram definidos grupos de Tribunais Eleitorais para condução das aquisições conjuntas tidas como necessárias a partir dos resultados obtidos no levantamento citado no item anterior, conforme ofícios expedidos por meio do Processo-SEI 2022.00.000003909-3;

d) E4: Serviços Especializados

1) Encontra-se em tramitação a contratação de Serviços Especializados de Segurança Cibernética para a Justiça Eleitoral, por meio do Processo-SEI 2021.00.000008537-5;

e) Eixo Estruturante E5: Sensibilização e Conscientização

1) Foi elaborado um documento referente à Estratégia Nacional de Capacitação em Cibersegurança (Processo 2021.00.000010960-6, documentos 1857982 e 1857984);

2) Foi realizada palestra inicial de conscientização em cibersegurança para a Justiça Eleitoral, em 6/4/2022, conforme documentado pelo Processo-SEI 2022.00.000001846-0. A palestra também foi gravada e disponibilizada para acesso por parte dos Tribunais Eleitorais, por meio da rede

corporativa da Justiça Eleitoral (não está disponível para acesso via internet);

3) Foi definido grupo de Tribunais Eleitorais para a contratação de Plataforma de Conscientização em Cibersegurança, conforme ofício expedido por meio do Processo-SEI 2022.00.000003909-3;

4) Foram identificados dois treinamentos em EAD já elaborados e disponibilizados pelo TRE-PE e TRE-MG, no âmbito de seus respectivos tribunais. Os treinamentos encontram-se em avaliação com vistas à verificação de conteúdo e adaptação para um ou mais treinamentos em EAD para toda a Justiça Eleitoral.

62. Observa-se que o TSE, enquanto órgão central da Justiça Eleitoral, busca racionalizar os esforços para implementar as iniciativas, coordenando e dividindo a liderança das diversas atividades pelos TRES, com vistas a melhor aproveitar, em especial, os recursos humanos e os avanços já obtidos em cibersegurança por cada TRE.

63. Por tratar-se de estratégia complexa, envolvendo multiplicidade de iniciativas a serem executadas em conjunto pelo TSE e por 27 TRES, o próprio documento da estratégia prevê que “somente com a condução como um Programa no nível de Justiça Eleitoral, teremos o necessário acompanhamento de indicadores, metas e ações, que garantirão o sucesso das iniciativas aqui descritas” (peça 190, p. 19).

64. No momento, não há programa ou projetos formalizados. Apenas após a solicitação da equipe de auditoria, o TSE informou um cronograma para aprovação do programa e projetos associados à implementação da Estratégia até 5/7/2022, o que lhe permitirá gerir as iniciativas de forma estruturada e integrada (peça 193).

65. Sem a adequada estruturação da Estratégia, com desdobramento de objetivos, indicadores, metas, responsáveis, iniciativas, linhas de base e outros elementos de gestão de programas e projetos, a Alta Administração do TSE fica desprovida de elementos que permitirão o monitoramento da Estratégia.

66. Assim, conclui-se que a implementação da estratégia vem ocorrendo por meio de ações sem monitoramento ou avaliação sistemáticos e integrados, o que leva ao risco de as ações não alcançarem o objetivo pretendido pela Estratégia, qual seja, o aumento da maturidade em defesa cibernética da Justiça Eleitoral.

67. A matriz de planejamento da fiscalização previu a avaliação das práticas de monitoramento dessa Estratégia do TSE, com base no Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (RCP/TCU).

68. A escolha do RCP/TCU como critério se deu pela definição mais ampla de política pública que contém:

“Dentro desse contexto são consideradas políticas públicas não apenas aquelas explícitas em atos normativos, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), mas, também, outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos” (RCP/TCU, p. 14).

69. Assim, a fim de contribuir para que o programa e os projetos que o TSE venha a formalizar estejam alinhados às boas práticas, a equipe do TCU encaminhou aos gestores o instrumento que será utilizado para avaliar o programa quando do envio da documentação ao TCU.

3.1.2. Objeto

70. Estratégia Nacional de Cibersegurança 2021 a 2024 TSE e TRES.

3.1.3. Critério

a) Item 14 da Estratégia Nacional de Cibersegurança 2021 a 2024 TSE e TRES (peça 190);

b) Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, Apêndice II

(Desenho e Institucionalização) e Apêndice IV (Estruturação e Governança).

3.1.4. Evidência

- a) Estratégia Nacional de Cibersegurança 2021 a 2024 TSE e TREs (peça 190);
- b) Decisão de 6/8/2021 que aprovou a Estratégia Nacional de Cibersegurança 2021 a 2024 (peça 191);
- c) Programa de Auditoria TSE (peça 194);
- d) Questionário de Maturidade em Gestão de SI (peça 195);
- e) Despacho NESC de 11/5/2022 (peça 192);
- f) Cronograma da formalização de programas e projetos (peça 193).

3.1.5. Causas

- a) Tempo exíguo para implantar itens prioritários da Estratégia antes das eleições;
- b) Grande quantidade de demandas relacionadas ao tema segurança da informação no TSE;
- c) Insuficiência de pessoal qualificado e exclusivo para tratar com o tema cibersegurança;
- d) Implementação da Estratégia em paralelo com medidas voltadas à execução da eleição 2022.

3.1.6. Efeitos

- a) Risco ao alcance dos objetivos pretendidos com a Estratégia, e em consequência, risco à segurança cibernética da Justiça Eleitoral (efeito potencial).

3.1.7. Conclusão

71. Há estratégia e iniciativas em curso para fortalecer a defesa cibernética na Justiça Eleitoral, mas a não formalização de programa e projetos para gerir as iniciativas de forma estruturada e integrada traz riscos ao alcance dos objetivos pretendidos com a Estratégia Nacional de Cibersegurança.

72. Ante a ausência da formalização do programa e de projetos, fica prejudicada, neste momento, a avaliação do alinhamento das práticas de monitoramento dos processos de segurança da informação do processo eleitoral 2022 às boas práticas e normas em vigor.

73. Considerando que o TSE já encaminhou cronograma para formalização do programa e dos projetos, deixar-se-á de propor encaminhamento, sem prejuízo de registrar como benefício desta ação de controle a melhoria dos controles internos, consistindo na formalização do programa e dos projetos que se seguirão.

3.1.8. Comentários dos gestores

74. O TSE não manifestou discordância das análises e conclusões do relatório preliminar, informando detalhes de como pretende formalizar, acompanhar e monitorar o programa e suas ações (peça 214, itens 6 a 10), sendo que a conclusão da etapa de planejamento do programa está prevista para julho de 2022 (peça 214, item 6).

3.1.9. Proposta de encaminhamento

75. Deixar de recomendar ao Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada dispõe-se a formalizar os programas e projetos necessários a implementação da Estratégia Nacional de Cibersegurança 2021 a 2024 TSE e TREs, aprovada em 6/8/2021, em atenção ao previsto no item 14 do documento da Estratégia, até 5/7/2022, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.

3.2. Achado 2 - Auditoria Interna do TSE está executando avaliação da Segurança da Informação no processo das eleições 2022 com planejamento razoavelmente alinhado às boas práticas. Porém, não aplica técnicas para maximizar resultados, mesmo com recursos escassos

3.2.1. Situação encontrada

Abordagem da auditoria interna:

76. A SAU/TSE atua quanto à Segurança da Informação no processo das eleições 2022 por meio de duas avaliações.

77. A primeira delas tem por objetivo avaliar processos e controles de segurança da informação nos seguintes processos no TSE (peça 196, p. 2, item “3. Objetivos da auditoria”):

- a) Gerenciamento de provedores de serviços;
- b) Gerenciamento contínuo de vulnerabilidades e realização de testes de invasão;
- c) Proteções de e-mails, de navegadores e defesas antimalwares;
- d) Gerenciamento, monitoramento e defesa em infraestrutura de redes;
- e) Gestão de identidade e de controle de acessos.

78. Essa avaliação no TSE encontra-se em fase de execução e, de acordo com seu cronograma, a comunicação dos resultados dessa avaliação está prevista para 30/6/2022 (peça 196, p. 6, item “5. Período da auditoria”).

79. A segunda avaliação consiste em uma auditoria integrada na Justiça Eleitoral com objetivo preliminar de avaliar o processo de gerenciamento de provedores de serviços e seus controles (peça 197, p. 1 a 5, itens II e IV)

80. Essa segunda avaliação integrada encontra-se em fase de planejamento, motivo pelo qual não será objeto de avaliação da equipe neste momento (peça 197, p. 10, “Anexo – Cronograma”). De acordo com o cronograma, a comunicação de resultados está prevista para 31/8/2022.

81. Concomitantemente às duas avaliações acima, a SAU/TSE também está executando trabalho de consultoria com objetivo de mapear a maturidade e auxiliar na compreensão do processo de Gestão de Segurança da Informação das unidades de Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) dos TRE, tendo como base primária os controles delineados nos Controles CIS versão 8, combinados com os descritos na Portaria-CNJ 162/2021, além da realização do alinhamento com a Estratégia Nacional de Cibersegurança da JE (peça 194, p. 2).

82. O mapeamento será realizado por meio de questionário de autoavaliação preenchido pelos gestores de TI dos TREs e do TSE (peça 195).

83. O trabalho prevê a entrega de painéis contendo visões e detalhamentos da situação dos controles (peça 194, p. 2, subitem “4.2 Saída”) e, de acordo com seu cronograma, a entrega dos produtos da consultoria está prevista para 24/6/2021 (peça 194, p. 7, item “8. Período da Consultoria”).

Planejamento da auditoria está razoavelmente alinhado às boas práticas

84. Com o objetivo descrito anteriormente, o planejamento da avaliação da SAU/TSE se materializou nos seguintes documentos avaliados nesta fiscalização:

- a) Memorando SEAUT/COAUG/SAU 1/2021, abertura da avaliação no TSE (peça 198);
- b) Questionário de avaliação de maturidade de processos (peça 199);
- c) Plano de trabalho da avaliação no TSE (peça 200);
- d) Programa de auditoria da avaliação no TSE (peça 196); e
- e) Papéis de trabalho do planejamento da avaliação no TSE, para avaliação dos controles

selecionados (peça 201).

85. Esta fiscalização avaliou o planejamento da ação da SAU/TSE com base em Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) com 22 controles baseados na NBR 27002 e na Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (International Professional Practices Framework - IPPF) do The Institute of Internal Auditors.

86. A avaliação resultou numa nota equivalente a 73%, o que, pelos critérios previstos no QACI, leva a uma interpretação de que o planejamento da auditoria da SAU/TSE estaria “muito alinhado às boas práticas”.

87. Da avaliação, destacam-se as seguintes boas práticas:

87.1 A unidade de auditoria interna está prestando serviços de avaliação da gestão da segurança da informação, enquanto 62% das organizações autoavaliadas no levantamento de governança do TCU (iGG) em 2021 não o faziam.

87.2 A abordagem com base em avaliação de riscos preliminares (item 3 do QACI) é uma boa prática que contribui para uma abordagem que aumenta o valor agregado da auditoria.

88. Por outro lado, destacam-se as seguintes oportunidades de melhoria:

88.1 Para apenas um dos seis processos CIS que a auditoria incluiu no objetivo da auditoria, o planejamento contém oportunidade de melhoria significativa dos processos de Governança, Gerenciamento de Riscos e Controles (GRC) da organização (item 7 do QACI), pois nos outros cinco processos a avaliação planejada foi a de revisar a implementação de 115 medidas operacionais, atividade típica de controle (1ª linha de defesa) e não de auditoria;

88.2 Em consequência, o escopo definido não é suficiente para alcançar o objetivo de avaliar cinco dos seis processos CIS (item do QACI 13);

88.3 A sobreposição de três trabalhos executados simultaneamente pelos mesmos auditores internos traz riscos à qualidade da avaliação empreendida pois os recursos disponíveis podem não ser suficientes para a empreitada (item 17 do QACI).

89. Segundo informações obtidas em entrevista com a equipe, 50% do esforço da auditoria se deu para a avaliação do processo “gestão de provedores” utilizando uma abordagem de Auditoria Baseada em Riscos (ABR), com resultados que têm potencial para promover mudança significativa nos processos do TSE, devido ao alto valor agregado. Por outro lado, 50% do esforço se deu para avaliar 115 medidas operacionais em cinco outros processos de segurança da informação, com resultados que terão, potencialmente, baixa significância, pois a avaliação de medidas operacionais pode ser considerada revisão, atividades de controle tipicamente são realizadas pela 1ª linha de defesa (neste caso, gestores de TI responsáveis pelas medidas operacionais).

90. Com base no julgamento profissional desta equipe, as deficiências nos itens de avaliação 7, 13 e 17 do QACI impactam significativamente a efetividade da auditoria cujo planejamento foi avaliado, de forma que a avaliação final é de que o planejamento da auditoria está apenas razoavelmente alinhado às boas práticas.

3.2.1 Objeto

91. Planejamento da auditoria de Segurança da Informação no TSE.

3.2.2 Critério

a) NBR 27001, item 18.2.1;

b) International Professional Practices Framework (IPPF) do The Institute of Internal Auditors (IAA).

3.2.3 Evidência

a) Memorando SEAUT/COAUG/SAU 1/2021 (abertura da avaliação no TSE) (peça 198);

b) Questionário de avaliação de maturidade de processos (peça 199);

- c) Plano de trabalho da avaliação no TSE (peça 200);
- d) Programa de auditoria da avaliação no TSE (peça 196);
- e) Papéis de trabalho do planejamento da avaliação no TSE (peça 201);
- f) Ofício-Circular GAB-SPR/GAB-PRES 234/2022, Abertura da Auditoria Integrada (peça 202).

3.2.4 Causas

a) Intenção de ampliar o escopo do trabalho, apesar dos recursos limitados, com objetivo de entregar mais valor à organização, a qual se encontra no foco de questionamentos sobre segurança da informação (causa identificada na entrevista de devolutiva com a equipe de auditores em 26/5/2022).

3.2.5 Efeitos

- a) Atuação da SAU/TSE tem razoável potencial de fornecer avaliação crítica que contribua para aperfeiçoamento dos processos de gestão de segurança da informação no TSE;
- b) Atuação da SAU/TSE poderia ser potencializada caso substituísse a avaliação de medidas operacionais por outra abordagem; por exemplo, realizar ABR em outro processo ou utilizar a técnica de CSA – Autoavaliação de Controles, quando induziria os gestores de TI a revisarem as medidas operacionais.

3.2.6 Conclusão

- 92. O planejamento do trabalho de avaliação da Segurança da Informação pela Auditoria Interna do TSE no processo das eleições 2022 está razoavelmente alinhado às principais boas práticas.
- 93. O resultado da avaliação da equipe de auditoria do TCU e suas conclusões foram apresentados e debatidos com os quatro integrantes da equipe de auditores do TSE e seu supervisor em reunião em 26/5/2022. Todos manifestaram sua concordância com as avaliações e conclusões registradas.
- 94. A troca de experiências durante a reunião de apresentação dos resultados preliminares à equipe da SAU/TSE combinada à proposta de encaminhamento a seguir têm potencial para aumentar a eficiência, eficácia e efetividade da atuação da Secretaria de Auditoria Interna do TSE.

3.2.7 Proposta de encaminhamento

95. Recomendar ao Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nos futuros trabalhos em que a auditoria interna pretenda, apesar dos recursos limitados, ampliar o escopo de sua avaliação com objetivo de entregar mais valor à organização, considere a opção de aplicar a técnica de autoavaliação de controles (CSA).

4. ACHADOS – Gestão de Continuidade de Negócios

- 96. A questão teórica envolvendo o tema em questão, no âmbito da Justiça Eleitoral, consta na Visão Geral do Objeto, subitem 2.5.2.
- 97. O tema em questão está associado à questão 5 da auditoria (Apêndice B), cuja análise levou aos achados a seguir explanados.

4.1. Achado 3 – Ausência de um representante da Alta Administração designado formalmente para supervisionar a implementação e o monitoramento contínuo da Gestão de Continuidade de Negócios

4.1.1 Situação encontrada

- 98. A garantia da fidedignidade do voto de acordo com a vontade do eleitor, a preservação do sigilo do voto, a garantia da segurança física e lógica dos locais de votação, a transparência do processo eleitoral e a celeridade na apuração, totalização e divulgação dos resultados, devem ser buscados ininterruptamente pela Justiça Eleitoral, a fim de preservar a vontade livre e consciente do eleitor, consolidando e fortalecendo a democracia brasileira.
- 99. Cabe à Justiça Eleitoral essa importante missão e essa deve se preparar para garantir o perfeito

e regular curso das eleições em casos de disrupções, a exemplo de ataques de negações de serviços, tanto físicos quanto tecnológicos, ataques cibernéticos, problemas com a preservação da ordem social, entre outros.

100. Em 2008, o TCU recomendou ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que orientasse os integrantes da estrutura do Poder Judiciário Federal sobre a importância de estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade de negócios (item 9.1.3 do Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário).

101. Nessa linha, o CNJ, no âmbito da Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (Entic-Jud), estabelecida pela Resolução-CNJ 370/2021, determinou que cada órgão do Poder Judiciário constitua e mantenha estruturas organizacionais adequadas e compatíveis de acordo com a demanda de TI considerando, no mínimo, alguns macroprocessos. Entre eles está o de Segurança de Informação e Proteção de Dados, no qual está contida a continuidade de serviços essenciais (art. 21, II, “c”).

102. Além disso, na mesma resolução e com relação ao mesmo macroprocesso, o CNJ determinou que cada órgão do Poder Judiciário elaborasse o Plano de Gestão de Continuidade de Negócios ou de Serviços e o Plano de Gestão de Riscos de TIC, com foco na continuidade de negócios (arts. 36 e 37).

103. Diante dessa determinação, a Justiça Eleitoral passou a dar início à implementação de um modelo descentralizado, em que cada órgão é responsável por seu próprio planejamento com relação à Continuidade de Negócios (peça 171, p.3). Seguindo esse modelo, alguns tribunais regionais eleitorais iniciaram a elaboração de normativos internos visando a estruturar um planejamento de continuidade de negócios (Apêndice E).

104. Mesmo adotando um modelo descentralizado na implantação da GCN, observando a independência administrativa de cada tribunal regional eleitoral, para a obtenção dos melhores resultados e a minimização da ocorrência de disrupções que não sejam evitadas ou mitigadas, a Justiça Eleitoral deve centralizar no TSE a coordenação de todas as atividades essenciais para a continuidade de negócios. Para tanto, a Alta Administração do TSE deve ter um representante designado formalmente para supervisionar as atividades de gestão de continuidade de negócios do Tribunal e de toda a Justiça Eleitoral.

105. A importância de gestão consistente da continuidade de negócios já foi destacada no item 2.5.2 da Visão Geral da Continuidade de Negócios. Essa atividade deve ser executada por servidores especialmente designados lotados em setor especializado da organização.

106. Deve-se lembrar que cabe à Alta Administração da organização a tomada de decisões estratégicas e críticas. O setor especializado na gestão da continuidade de negócios também necessita que as principais diretrizes nessa área sejam emanadas do nível decisório máximo. Para poder deliberar sobre as estratégias mais adequadas, indicar o apetite ao risco da organização e decidir sobre investimentos em continuidade de negócios, entre outros aspectos, a Alta Administração tem que acompanhar e supervisionar a GCN.

107. Conforme o item 5.3 da NBR 22313:2020 a Alta Administração tem que determinar os papéis e responsabilidades no SGCN e, entre as primeiras atribuições a serem formalizadas, está a supervisão da GCN:

“Convém que um membro da Alta Direção seja responsável e responsabilizado pelo SGCN. A Alta Direção pode nomear outros organismos (por exemplo, um comitê diretor) para supervisionar a implementação e o monitoramento contínuo do SGCN. Convém que os representantes, independentemente de suas outras responsabilidades, sejam nomeados com papéis, responsabilidades e autoridade definidas para:

- a) assegurar que o SGCN esteja em conformidade com a política de continuidade de negócios;
- b) relatar o desempenho do SGCN à Alta Direção da empresa para análise crítica e como a base para a melhoria (ver Seções 9 e 10);
- c) promover a conscientização sobre a continuidade de negócios através de toda a organização

(ver 7.3);

d) assegurar a eficácia dos procedimentos desenvolvidos para responder a incidentes (ver 8.4.4.2.2).

O representante da direção pode:

a) receber um título específico (por exemplo, “gerente de continuidade de negócios”, “diretor de continuidade de negócios” ou “gerente de resiliência”);

b) ter outras responsabilidades dentro da organização;

c) ser de qualquer área da organização.”

108. Ainda na mesma norma técnica, é especificado que o Representante da Alta Administração deve ser responsabilizado pelo SGCN e representar a gestão de continuidade de negócios nas análises críticas realizadas pelo nível decisório máximo da organização.

109. O normativo do CNJ, que trata da governança de TI no âmbito do Poder Judiciário, destaca que as ações de continuidade de negócios fazem parte da estratégia de segurança da informação e cibernética e, portanto, necessitam de supervisão e acompanhamento para garantirem o êxito das estratégias de segurança. De fato, a Resolução 370/2021 do CNJ, no item V, do parágrafo único, do art. 1º, indica que as “ações destinadas a assegurar o funcionamento dos processos de trabalho, a continuidade operacional e a continuidade das atividades fim e administrativas dos órgãos do Poder Judiciário fazem parte da Estratégia Nacional de Segurança da Informação e Cibernética do Poder Judiciário (Ensec-PJ)” (grifos nossos).

110. Em complemento, demonstrando a importância e a necessidade de decisões estratégicas em continuidade de negócios para o Tribunal e toda a Justiça Eleitoral, a PSI do TSE, Resolução 23.644/2021 determina que: “art. 4º O uso adequado dos recursos de tecnologia da informação e comunicação visa garantir a continuidade da prestação jurisdicional e de serviços da Justiça Eleitoral” (grifos nossos).

111. Sobre a ausência de designação formal de representante da Alta Administração para supervisionar a GCN, o TSE informou (peça 165, p. 2):

“O Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios proposto, e que se encontra em tramitação para avaliação e aprovação, define papéis e responsabilidades. Dentre eles indica que devem ser designados um Representante da Alta Direção, que será o responsável pelo Programa de Gestão da Continuidade de Negócios - PGCN, um Gestor de Continuidade de Negócios e uma Equipe de Gestão de Continuidade de Negócios. Entretanto, como a minuta do documento ainda se encontra em tramitação, tais designações não foram realizadas.” (grifos nossos)

112. Portanto, resta evidenciada a inexistência de um representante da Alta Administração do TSE, formalmente designado, para gerir a continuidade de negócios na Justiça Eleitoral.

113. Em que pese a justificativa do TSE (peça 165), a designação do Representante da Alta Administração deve ser realizada antes da aprovação da Política de Continuidade de Negócios, do Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios, do Glossário de Continuidade de Negócios e/ou de qualquer outro componente do SGCN, com o objetivo inicial de acompanhar e agilizar o trâmite e aprovação final desses documentos que permitirão o aperfeiçoamento da gestão de continuidade de negócios no TSE e na Justiça Eleitoral.

4.1.2 Objeto

114. Gestão da Continuidade de Negócios do TSE.

4.1.3 Critério

a) Resolução-CNJ 370/2021, art. 1º, § único, inciso V; art. 21, II, “c”; arts 36 e 37;

b) NBR 22313:2020 – Orientações para a implantação do Sistemas de Gestão de Continuidade de Negócios, item 5.3 (Papéis e Responsabilidades);

c) Resolução-TSE 23.644/2021 (PSI do TSE), art. 4º;

4.1.4 Evidência

a) Despacho do Chefe da Seção de Gestão de Segurança de TI, de 11/5/2022 - SEI 2028429 (peça 165);

4.1.5 Causas

a) Provável ausência de entendimento da Alta Administração do TSE da necessidade de supervisão e acompanhamento da GCN por meio de um representante formalmente designado;

4.1.6 Efeitos

- a) Riscos à continuidade de negócios;
- b) Comprometimento da segurança da informação e cibernética;
- c) Dificuldade de implantação do Plano de Continuidade de Negócios e dos Planos de Contingência;
- d) Não implementação do processo de gestão de continuidade de negócios (Achado 4);
- e) Não realização de ações planejadas, regulares e efetivas para o treinamento e conscientização em continuidade de negócios.

4.1.7 Conclusão

115. O TSE ainda não dispõe de processo de continuidade de negócios formalmente elaborado, mas foram elaboradas minutas da Política de Continuidade de Negócios, do Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios e do Glossário de Continuidade de Negócios, que se encontram em trâmites internos para aprovação (Processo-SEI 2021.00.000011276-3). Segundo informado pelo TSE, a designação de um Representante da Alta Administração para supervisionar a gestão de continuidade de negócios não foi realizada por estar aguardando a aprovação das minutas supracitadas.

116. Entretanto, designação do Representante da Alta Administração deve ser realizada antes da aprovação da Política de Continuidade de Negócios, do Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios, do Glossário de Continuidade de Negócios e/ou de qualquer outro componente do SGCN, com o objetivo inicial de acompanhar e agilizar o trâmite e aprovação final desses documentos que permitirão o aperfeiçoamento da gestão de continuidade de negócios no TSE e na Justiça Eleitoral.

4.1.8 Proposta de encaminhamento

117. Recomendar ao TSE a designação de um Representante da Alta Administração para supervisionar a gestão de continuidade de negócios nos moldes preconizados pela NBR 22313:2020.

118. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação contida no item anterior.

4.2. Achado 4 – Não há Processo de Continuidade de Negócios formalmente elaborado

4.2.1 Situação encontrada

119. Conforme indicado no item 2.5.2 da Visão Geral do Objeto, o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios (SGCN) visa a que a organização controle, avalie e melhore continuamente sua continuidade de negócios, ou seja, a capacidade de continuar fornecendo produtos ou serviços em quantidade e qualidade consideradas aceitáveis após uma disrupção. A GCN é o processo de implementação e manutenção da continuidade de negócios para evitar perdas e se preparar para mitigar e gerenciar disrupções.

120. Segundo a NBR 22313:2020, um SGCN enfatiza a importância de:

- a) estabelecer uma política e objetivos de continuidade de negócios que estejam alinhados com os objetivos da organização;
- b) operar e manter processos, capacidades e estruturas de resposta para assegurar que a organização sobreviva a disrupções;
- c) monitorar e analisar criticamente o desempenho e a eficácia do processo de GCN; e
- d) melhorar continuamente, com base em medições qualitativas e quantitativas.

121. A organização deve implementar e manter processos que permitam ao SGCN atender aos requisitos da NBR 22301:2020, incluindo interações entre os processos. Ao determinar os processos e sua aplicação em toda a organização, convém que:

- a) sejam determinadas as entradas necessárias e as saídas esperadas destes processos;
- b) seja determinada a sequência e a interação destes processos;
- c) sejam determinados e aplicados os critérios e métodos (incluindo monitoramento, medições e indicadores de desempenho relacionados) necessários para assegurar a operação e o controle eficaz destes processos;
- d) sejam determinados os recursos necessários para estes processos e assegure a sua disponibilidade;
- e) sejam atribuídas as responsabilidades e autoridades para estes processos;
- f) sejam endereçados os riscos e oportunidades;
- g) sejam avaliados os processos e implemente as mudanças necessárias para assegurar que estes processos alcancem os resultados pretendidos;
- h) melhore estes processos e o SGCN.

122. Alinhado às NBR 22301:2020 e NBR 22313:2020, o Cobit 2019 define o processo DSS04 – Gerenciar Continuidade como “estabelecer e manter um plano para permitir que o negócio e a TI possam responder a incidentes e interrupções, a fim de continuar a operação de processos de negócios críticos e os serviços de TI necessários, e manter a disponibilidade de informações em um nível aceitável para a organização”.

123. Acerca da existência de Política ou Plano de Continuidade de Negócios, o TSE informou (peça 165, p. 1) que: “foram elaboradas minutas de Política de Continuidade de Negócios, Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios, e Glossário de Continuidade de Negócios, que se encontram em tramitação no TSE para avaliação pelas unidades pertinentes, com vistas a eventual aprovação e publicação formal” (grifo nosso).

124. Conforme análise feita sobre a minuta do Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios (peça 176), esse referencial, quando aprovado, formalizará o processo de gestão da continuidade de negócios.

125. Fundamental destacar, entretanto, que apesar do processo de GCN não estar formalmente aprovado, o TSE e a Justiça Eleitoral realizam a gestão de continuidade de negócios baseada nos normativos que determinam os atos gerais do processo eleitoral (Resolução-TSE 23.669/2021), os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação (Resolução-TSE 23.673/2021), na Política de Gestão de Riscos do TSE (Portaria-TSE 784/2017) e na Política de Segurança da Informação (Resolução-TSE 23.644/2021).

126. Além disso, verifica-se que os tribunais regionais eleitorais possuem Políticas de Gestão de Riscos e de Segurança da Informação, e, alguns já elaboraram e continuam aperfeiçoando normativos internos visando a estruturar as atividades de Continuidade de Negócios no âmbito de cada órgão (Apêndice E).

127. Durante o trabalho foram identificados quinze diferentes tipos de planos de contingência de alcance nacional envolvendo todas as fases do processo eleitoral. Apesar do alcance nacional, a

maioria é executada de forma descentralizada pelos tribunais regionais eleitorais, zonas ou cartórios eleitorais. Testes bem-sucedidos foram realizados em procedimentos previstos nesses planos e algumas das situações previstas foram observadas pela equipe, de forma presencial, ao acompanhar a eleição suplementar de Agudos do Sul-PR, realizada em 3/4/2022 (vide 5.6 – Da eleição suplementar realizada em Agudos do Sul-PR).

128. Por motivo de segurança, não serão apresentados neste relatório os detalhes dos planos de contingência identificados.

129. O exemplo mais significativo do resultado positivo das ações e planos implantados nas diversas fases do processo eleitoral é a ausência de relatos da não realização de eleições em qualquer localidade do país ou da impossibilidade de qualquer eleitor votar no dia da eleição por falha ou indisponibilidade das urnas eletrônicas nas últimas duas décadas. Apesar de falhas registradas em urnas eletrônicas nas mais diversas seções eleitorais, os planos de contingência implementados foram acionados e as ações previstas para resolver os problemas enfrentados foram capazes de sanar as deficiências e garantir a execução da eleição, conforme os relatórios e boletins apresentados em todas as eleições pelos tribunais regionais.

130. No entanto, essas atividades de continuidade de negócio, assim como os planos resultantes, devem ser aperfeiçoadas constantemente. A melhor maneira para garantir uniformidade de procedimentos, atualização contínua de planos, minimização de riscos e conscientização e treinamento sistemático dos servidores e colaboradores da Justiça Eleitoral em continuidade de negócios é a formalização e implementação do processo de gestão de continuidade de negócios em nível nacional.

131. Diante do exposto, torna-se muito importante a aprovação e implementação do Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios ora em avaliação.

4.2.2 Objeto

132. Gestão da Continuidade de Negócios do TSE.

4.2.3 Critério

- a) Resolução-CNJ 370/2021, art. 1º, § único, inciso V; art. 21, II, “c”; arts 36 e 37;
- b) NBR 22301:2020 – Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios – Requisitos;
- c) NBR 22313:2020 – Orientações para a implantação do Sistemas de Gestão de Continuidade de Negócios, itens 0.1 e 4.4;
- d) Processo DSS04 – Gerenciar Continuidade;

4.2.4 Evidência

- a) Despacho do Chefe da Seção de Gestão de Segurança de TI, de 11/5/2022 - SEI 2028429 (peça 165);
- b) Minuta do Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios do TSE (peça 176);

4.2.5 Causas

- a) Ausência de representante da Alta Administração do TSE para a CN (Achado 3).

4.2.6 Efeitos

- a) Riscos à continuidade de negócios;
- b) Comprometimento da segurança da informação e cibernética;
- c) Dificuldade de implantação do Plano de Continuidade de Negócios e dos Planos de Contingência;
- d) Não realização de ações planejadas, regulares e efetivas para o treinamento e conscientização em continuidade de negócios.

4.2.7 Conclusão

133. A não implantação do Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios e, conseqüentemente, de processo de continuidade de negócios dificulta a implementação, difusão e aperfeiçoamento dos planos de contingência e estratégias de recuperação dos processos críticos do TSE e da Justiça Eleitoral.

134. Apesar do sucesso obtido nas ações de contingência no processo eleitoral, a formalização de processo de gestão de continuidade de negócios é fundamental para que o TSE continue implementando as ações essenciais para assegurar a retomada em tempo hábil do funcionamento dos processos críticos da Justiça Eleitoral em caso de interrupções.

4.2.8 Proposta de encaminhamento

135. Recomendar ao TSE a formalização do processo de continuidade de negócios, à semelhança das orientações contidas na NBR 22313:2020, elaborando para isso normativo específico que estabeleça essa estrutura, além de um plano de ação para a sua implantação, contendo, pelo menos, atividades, responsáveis e cronograma com previsão de realização das ações.

136. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar a recomendação contida no item anterior.

5. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

5.1.1 Monitoramento do Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Bruno Dantas

137. O TSE vem adotando providências em atendimento aos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 da parte dispositiva, bem como às sugestões do relator proferidas nos parágrafos 61 e 63 do voto condutor do Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, conforme Ofício GAB-SPR 5161/2021 (peça 107, 10). Como suporte, o TSE apresentou os documentos constantes nas peças 108 a 112, conforme já mencionado no relatório anterior (peça 115, p.45).

138. Em complemento, o TSE encaminhou novas informações sobre “auditabilidade, transparência e segurança dos sistemas eleitorais e para estimular a participação popular nas etapas de fiscalização pública e aumentar o nível de conhecimento e confiança no processo eleitoral e fortalecimento da participação daquele tribunal nas redes sociais” (subitem 9.1.1) consubstanciadas em *links* de publicações durante o ano de 2022, relacionados a vídeos nas plataformas YouTube, Kwai, TikTok e Instagram, podcasts no Spotify, painel de informações no Google e campanhas institucionais, conteúdo no portal do TSE, com destaque acerca da segurança do processo eleitoral e combate à desinformação (peças 173, 182, 183, 185, 187 e 189).

139. Foram ainda destacadas as seguintes ações/atividades relacionadas ao tema (peça 189, p. 9-10):

- a) Dinamização da prestação de serviços da Secretaria, tanto com a ampliação da quantidade de postos de trabalho de forma a amenizar o déficit de mão de obra na área de audiovisual, quanto com a contratação de profissionais habilitados para produzir conteúdo para os diversos tipos de mídia;
- b) Instalação do Centro de Divulgação das Eleições no térreo do Edifício Sede do TSE;
- c) Manutenção e ampliação das parcerias celebradas em 2020 com buscador, redes sociais e operadoras de telefonia móvel a cargo da Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação;
- d) Lançamento do Chatbot do TSE no WhatsApp, que funcionará de forma permanente;
- e) Licitação para contratação de empresa para prestação de serviço para monitoramento de redes sociais (em fase de conclusão);
- f) Contratação de nova empresa de prestação de serviços na área de audiovisual (Fundação para o Desenvolvimento das Artes e da Comunicação).

140. Merece destaque, também, a criação da nova página da Justiça Eleitoral que trata da urna eletrônica e da segurança do processo eleitoral, no sítio <https://www.justicaeleitoral.jus.br/urna->

eletrônica/, onde é apresentada a evolução dos equipamentos e demonstrados à sociedade diversos aspectos que tornam a urna segura, auditável e confiável (peça 209).

141. Diante das informações prestadas pelo TSE, resta evidenciado que a Corte Superior Eleitoral buscou implementar integralmente o comando constante no subitem 9.1.1 do Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. E, considerando que as práticas adotadas em atenção às políticas de comunicação e informação à sociedade em atenção ao princípio da transparência (art. 5º, XXXIII, da CF/88) já se encontram bem estabelecidas na Justiça Eleitoral, são desnecessárias medidas adicionais, sem prejuízo de se continuar acompanhando as ações voltadas ao combate à desinformação e as informações que não refletem a realidade do processo eleitoral.

142. Quanto às demais recomendações (subitens 9.1.2 – dar maior abrangência à auditoria de integridade da urna em condições normais de uso; e 9.1.3 – provocar maior participação das entidades fiscalizadoras no processo de fiscalização e auditoria do processo eleitoral), o TSE também está adotando medidas relevantes. Dentre elas, destaca-se a instituição da Comissão de Transparência das Eleições, por meio da Portaria-TSE 578/2021, com a participação da sociedade civil e instituições públicas na fiscalização e auditoria do processo eleitoral.

143. A mencionada comissão conta com a participação de representantes do Congresso Nacional, do TCU, da OAB, das Forças Armadas, da Polícia Federal, da Procuradoria Geral Eleitoral e de especialistas e representantes da sociedade civil (USP, Unicamp, FGV-RJ, Transparência Eleitoral Brasil e Open Knowledge Brasil), conforme Portaria-TSE 579/2021.

144. A comissão atua com dois objetivos principais: o primeiro voltado para ampliar o processo de transparência do processo eleitoral e o segundo destinado a acompanhar e fiscalizar todas as fases de desenvolvimento dos sistemas eleitorais e de auditoria do processo (Portaria-TSE 578/2021).

145. Noutra esteira, o TSE prolatou a Resolução-TSE 23.673, de 14 de dezembro de 2021, alterada pelas Resoluções-TSE, 23.687 e 23.693/2022, que revogou a Resolução-TSE 23.603/2019, e apresentou potenciais avanços nos procedimentos de fiscalização e auditoria (Apêndice D):

146. Dentre esses avanços destacam-se:

- a) a alteração do § 1º do art. 37 e Adequação dos capítulos IV, V e VI, permitindo que os representantes das entidades fiscalizadoras escolham as urnas a serem auditadas, vez que antes se dava apenas por sorteio;
- b) a inclusão de parágrafo novo no art. 36, permitindo a maior participação da sociedade na cerimônia de geração de mídias;
- c) a reformulação da Seção VI – Da Entrega de Dados, Arquivos e Relatórios, visando a deixar mais claro para o cidadão e entidades fiscalizadoras onde solicitar as informações e arquivos desejados;
- d) adequação do inciso I do art. 53, permitindo que o teste de integridade possa ser realizado em mais de um local público;
- e) alteração dos art. 58 e 59, ampliação considerável da quantidade de seções eleitorais a serem submetidas ao teste de integridade – a quantidade máxima de urnas auditadas nas eleições girava em torno de 90 unidades (peça 203) e passou para 648 (peça 204, p.4);
- f) criação da Seção VI do Capítulo V, para regulamentar a realização da auditoria Teste de Integridade (antiga votação paralela) nas eleições suplementares – antes, ficava a critério dos TREs realizar o Teste de Integridade das urnas nas eleições suplementares.

147. Quanto aos itens 61 a 63 do Voto do relator, com a sugestão de que uma espécie do “Extrato da Zerésima” fosse fixado na porta das seções eleitorais, visando a demonstrar que não continha nenhum voto na urna, antes do início da votação, o TSE disciplinou a questão da seguinte forma, ao editar a Resolução 23.669/2021, que dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022, em substituição a Resolução-TSE 23.611/2019:

Dispositivo alterado/ incluídos	Como era (Resolução 23.611/2019)	Como ficou (Resolução 23.669/2021)
Alteração do Art. 86.	Art. 86. Concluídas as verificações do art. 85, estando a mesa receptora composta, o presidente emitirá o relatório Zerézima da urna, que será assinado por ele, pelos demais mesários e fiscais dos partidos políticos e das coligações que o desejarem.	Art. 103. Concluídas as verificações do art. 102 desta Resolução, estando a mesa receptora composta, o(a) presidente emitirá o relatório “Zerézima” da urna, que será assinado por ela ou ele, pelas demais mesárias e mesários e pelos(as) fiscais dos partidos e das federações de partidos que o desejarem. Parágrafo único. O relatório “Resumo da Zerézima”, emitido em ato contínuo à Zerézima, será igualmente assinado pelo(a) presidente da mesa receptora e fiscais presentes, se assim o desejarem, e <u>deverá ser afixada em local visível da seção eleitoral.</u> (grifo nosso)

148. Por último, na seção administrativa de 3/3/2022, ainda com o objetivo de ampliar a transparência e o acesso à informação na etapa de totalização dos votos, o art. 230 da Resolução-TSE 23.669/2021 foi alterado. Antes, o material era compartilhado em até três dias após o encerramento da totalização. Agora, os Boletins de Urna (BUs) e tabelas de correspondência ficarão acessíveis para o público ao longo de todo o período de recebimento dos dados pelo Tribunal, no Portal do TSE.

149. O mencionado artigo passou a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 230. O Tribunal Superior Eleitoral disponibilizará os boletins de urna enviados para totalização e as tabelas de correspondências efetivadas na sua página da internet, ao longo de todo o período de recebimento, como alternativa de visualização, dando ampla divulgação nos meios de comunicação.”

150. Ante ao exposto, resta caracterizado que o TSE vem adotando diversas providências para dar cumprimento ao Acórdão. Destacando-se: para o subitem 9.1.1 (combate à desinformação e às notícias inverídicas), a realização de diversas campanhas institucionais em vários canais de comunicação, a melhoria da estrutura de produção audiovisual, o monitoramento de redes sociais; a melhoria do conteúdo do Portal do TSE e o Lançamento do Chatbot do TSE no WhatsApp; e para os subitens 9.1.2 (dar maior abrangência à auditoria de integridade da urna em condições normais de uso) e 9.1.3 (provocar maior participação das entidades fiscalizadoras no processo de fiscalização e auditoria do processo eleitoral), a instituição da Comissão de Transparência das Eleições, a ampliação da abrangência da auditoria de integridade da urna em condições normais de uso (antiga votação paralela), passando de cerca de 90 unidades para algo em torno de 648 urnas e outros potenciais avanços nos procedimentos de fiscalização e auditoria por meio da prolação da Resolução 23.673/2021, que alterou a Resolução 23.603/2019 (Apêndice D); e outros avanços elencados nos parágrafos 139 e 140 do presente relatório. Contudo, os referidos avanços ainda precisam ser testados na seara prática no decorrer das eleições gerais de 2022, fazendo-se necessário que as mencionadas recomendações continuem sendo monitoradas pela equipe de auditoria, cujas conclusões serão elencadas nos relatórios inerentes às próximas etapas.

5.1.2 Monitoramento do Acórdão 3143/2021-TCU-Plenário, Relatoria do Ministro Bruno Dantas

151. Quanto ao subitem 9.1.1, o TSE informou que a implantação efetiva de metodologia para identificação de ocupações críticas deve ser precedida por ações de caráter técnico como “estudos sobre as opções metodológicas, opção por abordagem adequada ao contexto do TSE e da JE, planejamento para a execução - e estratégico - sensibilização do público-alvo e direcionamento da

alta liderança para que se consiga a colaboração das áreas envolvidas” (peça 184, p. 1 e peça 188, p. 1).

152. Apontou-se que, considerando o avanço dos Tribunais Regionais Eleitorais no projeto de Dimensionamento da Força de Trabalho, foi sugerido “considerar o envolvimento de toda a Justiça Eleitoral nesta empreitada, lembrando que também esses têm, inclusive por meio de suas unidades de TI, papel estratégico e fundamental na realização dos pleitos”.

153. Nesse diapasão, a Secretaria de Gestão de Pessoas do TSE procedeu com a inclusão de projeto tático-operacional sobre o tema “Ocupações Críticas” em seu painel de projetos para o ano de 2022, sendo que “a fase inicial do projeto prevê a instituição de Grupo de Trabalho, com membros de Tribunais Regionais Eleitorais, presidido por este TSE, para estudos, pesquisa e seleção de metodologia a ser adotada no âmbito da Justiça Eleitoral para definição de ocupações críticas”.

154. Registrou-se na oportunidade que “Pretende-se coletar as indicações finais e iniciar as tratativas para alinhar os procedimentos relativos ao funcionamento, objetivos e prazos para entregas do GT na reunião de Secretários de Gestão de Pessoas, prevista para ocorrer em 9 e 10 de junho do ano corrente”.

155. Na data prevista (9 e 10 de junho), ocorreu a reunião das Secretarias de Gestão de Pessoas e os Tribunais Regionais indicaram os servidores para a composição de grupo de trabalho para o projeto de ocupações críticas, cuja minuta da portaria de implementação desse grupo deve ser encaminhada até 1/7/2022 (peça 213).

156. Por fim, sobre a questão, foi salientado que “espera-se, como próxima etapa do projeto nacional, realizar a atualização do banco de entregas cadastradas da Justiça Eleitoral. Desta forma, o banco de entregas atualizado poderá ser um dos insumos para a identificação de ocupações críticas no âmbito dos Tribunais”.

157. Quanto ao subitem 9.1.2 do acórdão, o TSE destacou que “todos os contratos da STI com cessão de mão de obra, portanto, mais complexos, já estão com a fiscalização administrativa a cargo da Coordenadoria de Fiscalização Administrativa - COFAD/SAD” (peça 184, p. 2 e peça 188, p. 2).

158. Sobre a conveniência de se adequar a Instrução Normativa-TSE 11/2021, teceu o entendimento do órgão no sentido de que a “fiscalização administrativa de todo e qualquer contrato de Tecnologia da Informação seja realizada em área externa a STI de forma prioritária, ou seja, exercida por servidores com perfil administrativo até o limite da capacidade funcional existente”.

159. Dessa forma, salientou-se que “conforme legislações de contratos vigentes, compete a administração fiscalizar a execução dos seus contratos”, no entanto, “uma vez alcançado o limite, não resta alternativa para contratos que excedem a capacidade existente” de “permanecer a cargo de servidores na STI”.

160. Destacou-se que, na hipótese de os contratos de tecnologia da informação serem fiscalizados na SAD, faz-se necessário “sopesar a estrutura funcional atual da COFAD com 2 seções de fiscalização administrativa, 15 servidores, destes 3 estão na posição de gestão e que também possuem carga de contratos para fiscalização administrativa”.

161. Ressaltou-se que “as atividades e competências da fiscalização administrativa não se limitam a verificações previdenciárias, trabalhistas, fiscais e apuração de penalidade”. Nessa linha registrou-se que “há intensa movimentação em torno dos contratos sob gestão da COFAD, seja na orientação constante aos fiscais técnicos, por meio de inúmeras informações e memorando-circulares, gestão de pendências junto às contratadas, com inúmeros ofícios, e-mails, reuniões e demais tratativas”.

162. No que tange ao conjunto das recomendações constantes nos subitens 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 do *decisum*, assinalou-se, em síntese (peças 178 e 186), que várias ações relativas estão em andamento, notadamente relacionadas à capacitação, bem como “à revisão do arranjo institucional e de competências das unidades tanto do TSE quanto dos TREs, com relação à Segurança da Informação, definidos na Política de Segurança da Informação da Justiça Eleitoral (PSI)”. Constatou-se, na oportunidade “a necessidade de formalização do processo de gestão de riscos de

segurança da informação, consoante previsto no Art. 9º, II, c, da Resolução 23.644/2021, *in verbis*:

“Art. 9º A estrutura normativa referente à Segurança da Informação será estabelecida e organizada conforme definido a seguir:

(...)

II - Nível Tático: Normas Complementares sobre Segurança da Informação, que contemplem obrigações a serem seguidas de acordo com as diretrizes estabelecidas nesta PSI, a serem editadas por todos os tribunais que compõem a Justiça Eleitoral, e devem abarcar, no mínimo, os seguintes temas:

(...)

c. Gestão de Riscos de Segurança da Informação”

163. A STI/TSE, por intermédio do Núcleo Estratégico de Gestão de Segurança Cibernética (NESC) e Núcleo Estratégico de Gestão de Portifólio e Compliance (NEPC), teceu sugestões às informações a serem prestadas ao TCU, onde deixaram consignado que “o TSE tem buscado constantemente a evolução de sua organização com relação à segurança da informação, com foco atual mais voltado à segurança cibernética, tanto por meio da efetiva implementação das determinações contidas em sua própria Política de Segurança da Informação (PSI), quanto por meio do aperfeiçoamento de sua estrutura formalmente dedicada ao tema”. Na oportunidade destacou-se as principais atividades e iniciativas realizadas sobre o tema.

164. Especificamente quanto ao subitem 9.1.4 do acórdão monitorado (formalização do processo de gestão de riscos de segurança da informação à semelhança das orientações contidas na NBR 27005:2008), foi salientado que, para apoiar nesta solução, o órgão conta com o Contrato-TSE 33/2021, o qual abarca os seguintes itens em seu catálogo de serviços: (I) Elaboração do Modelo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação, com custo de R\$ 19.469,88; e (II) Definição dos modelos de Relatório Gerencial e Relatório Técnico de Análise de Riscos, com custo de R\$ 3.791,55 (peça 186, p. 3).

165. Ante ao exposto, resta caracterizado que as recomendações dispostas no Acórdão 3.143/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, foram acatadas e estão em fase de implementação pelo TSE, com a participação dos TREs. Dessa forma, é salutar dar continuidade ao monitoramento das referidas recomendações nas etapas futuras da presente fiscalização.

5.1.3 Confidencialidade de informações contidas nos autos

166. Em que pese a necessidade de zelo e proteção das informações, é imperativo harmonizar tal salvaguarda de informações com o princípio da publicidade como regra e do sigilo como exceção, haja vista ser incontroverso o interesse público sobre o objeto de auditoria em tela.

167. Ademais, a Lei 12.527/2011, ou Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso a informações na Administração Pública, deu o direito a qualquer pessoa de solicitar documentos à Administração, sem necessidade de justificativa, corroborando a regra da transparência de informações.

168. O artigo 6º, inc. I, da LAI, dispõe que o poder público deve assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, inclusive às relativas à sua política, à utilização de recursos públicos, à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações e às metas e indicadores propostos.

169. Segundo o art. 8º, do mesmo normativo, os entes públicos, independentemente de requerimentos, devem tornar públicas e acessíveis as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

170. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inc. XXXIII, disciplina que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

171. Além disso, a Carta Magna estabeleceu no art. 37, *caput*, o princípio da publicidade como

um dos princípios da administração pública. Esse princípio tem como finalidade fazer com que o poder público atue com a maior transparência possível, de modo a que a população tenha conhecimento de suas ações e decisões.

172. Portanto, a transparência pública está amplamente disciplinada no ordenamento pátrio brasileiro. Não se tratando de faculdade do gestor, mas, sim, de dever de tornar públicas e acessíveis informações de interesse coletivo. Qualquer tipo de restrição da informação deve estar devidamente fundamentado, sem prejuízo da restrição de acesso em casos permitidos por lei.

173. Dessa forma, será proposta a classificação em caráter **público** do relatório, nos termos do art. 3º, inc. I, da Lei 12.527/2011, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público e da publicidade como regra, e, com fulcro no art. 23, inc. VI, da Lei 12.527/2011 e na classificação informada pelo TSE, em grau **reservado**, as peças 149, 152-159, 161-163, 165-171, 194-196 e 199-202 deste processo, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo em vista que a divulgação ostensiva das informações presentes neste relatório pode colocar em risco a segurança do TSE.

174. Ante ao exposto, será proposta a abertura do sigilo deste relatório, após sua apreciação em Plenário desta Corte de Contas. Não obstante, será proposto a classificação em grau reservado, com fundamento nos arts. 23, VI e VII e 24, §1º, III da Lei 12.527/2011 (sigilo imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado - sigilo de informações que possam pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares) de determinadas peças dos autos.

5.1.4 Análise Comparativa dos sistemas eleitorais de diferentes países

175. No Voto do Revisor do Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, foi sugerido ao ministro relator a possibilidade de (peça 58):

“Avaliar a pertinência de promover análises internacionais comparativas e, se for o caso, com a colaboração de Entidades de Fiscalização Superiores, com o objetivo de identificar, por exemplo, oportunidades de melhoria em nosso sistema eleitoral. Estou ciente da complexidade associada a essa proposta, mas, como já destaquei, confio no brilhantismo do Relator do feito.”

176. Em voto complementar, o Ministro Relator referendou as sugestões do ministro revisor, nos seguintes termos (peça 59):

“Na qualidade de relator, acolho e agradeço as sugestões do Ministro Jorge Oliveira, as quais encaminho à unidade instrutora, para que, na medida do possível, sejam incorporadas. Estou de acordo que as medidas propostas por sua Excelência, de inclusão das ações de competência dos TRE no escopo da auditoria, a promoção de painéis de referência e a realização de análises internacionais comparativas para identificar oportunidades de melhoria em nosso sistema eleitoral, poderão enriquecer a qualidade do trabalho.”

177. O Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, por seu turno, consignou da seguinte forma, em seu item 9.3 (peça 57):

“9.3. orientar à SecexAdministração que compatibilize o planejamento das próximas fases da fiscalização para acompanhar as etapas de auditoria pública dos sistemas eleitorais, nos termos dos arts. 4 e 5 da Resolução-TSE 23.603/2019 e que verifique a viabilidade e pertinência de adotar as sugestões apresentadas pelos Ministros Revisores, conforme exposto nos votos revisor e complementar;”

178. No tocante a essas sugestões, a equipe de auditoria entendeu por inviável e inoportuna a realização de painéis de referência no presente momento e nas próximas etapas da auditoria, dado ao momento em que se transcorre a atual etapa da auditoria. Estamos a menos de quatro meses das eleições, em que os atores envolvidos no processo eleitoral se encontram direcionados diretamente ao processo preparatório das eleições, em que todos os recursos estão alocados. A auditoria, por si só, já demanda uma parte desses recursos.

179. Além disso, a auditoria encontra-se em fase de execução e relatório da terceira etapa do relatório, já passada, portanto, a fase de planejamento, identificação de riscos e a elaboração do plano geral de auditoria (peças 62 e 124). Dessa forma, o tempo que seria dispendido para organização, realização, avaliação e incorporação de eventuais contribuições ao planejamento da auditoria, advindas de eventuais painéis de referência, poderia afetar o cronograma de execução das próximas etapas da auditoria.

180. Quanto à sugestão de incorporação dos TREs nas análises, pondera-se que já estava contemplada no plano geral da auditoria (peça 62) e foi reforçada no novo plano (peça 124).

181. Por último, com relação à sugestão de realização de análises internacionais comparativas do sistema eleitoral brasileiro com o de outros países, tecemos as seguintes considerações.

182. Preliminarmente, a proposta de contar com o apoio de outras entidades fiscalizadoras superiores se tornou inviável no âmbito da presente auditoria, frente às limitações temporais e de escopo inerentes à presente auditoria e das notórias ações preparatórias, de coordenação e de interlocução que esse tipo de ação demanda, sem prejuízo da possibilidade de incluir no plano de controle externo outra ação de controle com essa finalidade.

183. Superada essa alternativa, a equipe passou a pesquisar as fontes de informações disponíveis acerca de sistemas de votação adotados em outros países. Senão vejamos.

184. Na seara doutrinária, os sistemas eleitorais consistem no conjunto de regras para organizar as eleições ou técnicas e procedimentos pelos quais estas se realizam (CERQUEIRA, Thales Tácito - *Direito eleitoral esquematizado*, 2. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012). Os sistemas eleitorais são estabelecidos institucionalmente com o objetivo de proporcionar e concretizar a representação política (VIEIRA, Fabrícia Almeida - *Sistemas Eleitorais Comparados*. Curitiba: InterSaberes, 2018).

185. O sistema eleitoral é conceituado também como o conjunto de regras que define como, em uma determinada eleição, o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos – cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo (NICOLAU, Jairo Marconi - *Sistemas eleitorais*, 5 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004).

186. Para fins da presente análise, serão verificados apenas os aspectos relacionados ao modelo utilizado para votação (registro do voto, forma de apuração e forma de totalização dos votos).

187. No Brasil, a partir das eleições de 2000, praticamente 100% dos votos são registrados, contabilizados e totalizados de forma eletrônica, sem intervenção humana, mediante a utilização da urna eletrônica e computadores da Justiça Eleitoral, via sistemas eleitorais que automatizam toda a sistemática de votação.

188. Assim, dentro do contexto dos sistemas eleitorais, existe a sistemática ou método de votação utilizado, onde se observa dentre os diversos países a utilização ou não de tecnologias em suas variadas formas e graus.

189. O uso de tecnologia está presente em atividades relacionadas ao processo eleitoral em muitos países e, em alguns casos, é essencial para a realização de eleições. A tecnologia é usada, por exemplo, para compilar listas de eleitores, para gerenciar e treinar funcionários, imprimir cédulas, realizar campanhas de educação eleitoral, registrar votos, contar e consolidar resultados de votos e publicar resultados eleitorais. A aplicação adequada da tecnologia às eleições pode aumentar a eficiência administrativa, reduzir custos de longo prazo e aumentar a transparência política (<https://aceproject.org/ace-en/topics/et>, em 20/5/2022).

190. O nível de complexidade da tecnologia usada para a administração das eleições em todo o mundo varia enormemente. A taxa de mudança tecnológica é tão alta que os órgãos de gestão eleitoral (OGEs) devem reavaliar regularmente seu uso de tecnologia para determinar se devem adotar tecnologia nova ou atualizada para melhorar seu desempenho (<https://aceproject.org/ace-en/topics/et>, acesso em 20/5/2022).

191. Segundo o Institute for Democracy Electoral Assistance (IDEA), em estudo de 2017 sobre o uso da tecnologia da informação e comunicação (TIC) em eleições pelo mundo, verificou que cerca de 11% dos países realizam eleições em grande parte sem tecnologia e o uso de pelo menos alguma tecnologia é uma realidade para a maioria das administrações eleitorais (<https://www.idea.int/es/node/284094>, acesso em 20/5/2022).

192. O estudo do IDEA revelou, no entanto, grandes diferenças dependendo do tipo de tecnologia em questão. Enquanto 57% pesquisados usam sistemas de apuração eletrônica para resultados oficiais, apenas 15% dos países usam tecnologias de contagem de votos em sessões eleitorais. Enquanto 71% dos órgãos de gestão eleitoral responsáveis pelo recenseamento eleitoral utilizam as TIC para esta tarefa, apenas 21% dos países também utilizam tecnologia para identificação do eleitor nas sessões eleitorais. Assim, pelo menos à época do estudo, eleições totalmente automatizadas são a exceção e não a regra.

193. Especificamente sobre o uso da votação em eletrônica no mundo, o IDEA, em publicação de 2015 envolvendo 123 países, verificou que 57% dos países nunca usavam a votação eletrônica naquela ocasião, 21% usavam a votação eletrônica em eleições nacionais ou subnacionais, ou combinação de ambas, 16% não realizavam votação eletrônica, porém estudos de viabilidade e/ou testes estão sendo realizados e 6% dos países chegaram a usar a votação eletrônica, porém abandonaram o modelo (<https://www.idea.int/news-media/media/use-e-voting-around-world>).

194. Em pesquisa de 2020, aplicada a países europeus, constatou-se que o uso de tecnologia para operações governamentais, incluindo gestão eleitoral, tem aumentado nos últimos anos. Os Órgãos de Gestão Eleitoral (OGE) foram questionados sobre as áreas de gestão eleitoral em que a tecnologia é usada e consideradas questões de propriedade dessas tecnologias. A forma mais comum de tecnologia eleitoral relatada é o software para apuração e cálculo de resultados. Dos 26 OGEs que responderam a essa pergunta, apenas 3 relataram não utilizar essa forma de tecnologia. A tecnologia biométrica não foi utilizada por nenhum dos países estudados. Também menos comuns foram o uso de “máquinas de votação” e votação pela internet, nos quais foram relatados por apenas 2 países em cada caso (<http://www.electoralmanagement.com/wp-content/uploads/2020/04/Electoral-Management-Survey-Europe-Report-April-2020.pdf>; acesso em 19/6/2022).

195. No Apêndice F está demonstrado quais são métodos de votação utilizados em alguns países da América do Sul, Europa, Índia e Estados Unidos da América (https://aceproject.org/regions-en?set_language=en; acesso em 20/5/2022).

196. Cabe salientar que a comparabilidade dos sistemas eleitorais entre os países para fins de se obter subsídios para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro não pode estar restrita apenas a sistemática ou método de votação propriamente dito, o qual, por si só, já se observa com múltiplas variações. Por exemplo, se o método de votação for manual, há as modalidades de presencial ou postal. Caso seja eletrônico, há variações como: cartões perfurados, gravação direta (Brasil), varredura ótica ou internet, este último observado na Estônia.

197. Além disso, deve-se levar em conta, em rol não exaustivo, outros importantes fatores, como: a legislação eleitoral do país, se centralizada pelo ente nacional (como no Brasil) ou descentralizada, a exemplo da Argentina e Estados Unidos da América, onde são elaboradas, também, por entes subnacionais; se a autoridade eleitoral responsável pela organização das eleições exerce conjuntamente funções jurisdicionais e regulamentares, como no Brasil, ou se exerce as funções de forma segregada; os grupos de sistemas eleitorais para as eleições dos variados cargos políticos (se majoritário, proporcional ou misto); os sistemas de governo adotados (presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista); e fatores demográficos, geográficos, históricos e culturais de cada país.

198. Dessa forma, dada a diversidade de critérios envolvidos nos sistemas eleitorais ao redor do mundo, aliado ao fato das informações disponíveis sobre a matéria encontrarem-se dispersas e/ou desatualizadas na internet, com pouca literatura envolvendo estudos comparativos, torna-se inviável, no tempo disponível da presente fiscalização, dar azo à excelente sugestão apresentada pelos ministros revisores.

199. Ademais, as informações encontradas pela equipe não permitem aferir, especialmente, os critérios de segurança e transparência dos diversos modelos de votação no mundo, de modo a possibilitar a adequada verificação sobre a melhor eficiência de determinado modelo, sendo prematuro, sem levar em conta a multiplicidade de fatores já mencionados, apontar oportunidades de melhoria aplicáveis ao sistema pátrio.

200. Nada obsta, porém, que essa Corte de Contas, se assim venha a entender, possa autorizar a realização de fiscalização nos termos sugeridos pelos revisores, que envolve inclusive eventual colaboração de Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), em processo específico sobre o tema.

201. Cabe repisar, por oportuno, que as recomendações efetivadas ao TSE ao longo das diversas etapas da presente fiscalização têm por condão colaborar com o aperfeiçoamento do sistema eleitoral nacional, em especial nos aspectos de segurança e transparência.

5.1.5 Do Teste Público de Segurança (TPS) do Sistema Eletrônico de Votação

202. Preliminarmente, frisa-se que a quarta etapa do presente relatório avaliará com mais profundidade o TPS em vários aspectos ao tratar os riscos associados. Limitamos no momento a relatar a realização da sexta etapa do teste no âmbito do acompanhamento da realização de todas as fases de auditoria e fiscalização do ciclo eleitoral que envolve as eleições de 2022.

203. Lançado em 2009, o Teste Público de Segurança (TPS) é um dos marcos do processo de desenvolvimento dos sistemas eleitorais e do *hardware* da urna eletrônica. Até hoje já foram apresentados 96 planos de ataque em seis edições do evento (2009, 2012, 2016, 2017, 2019 e 2021), contando com a participação de 148 investigadores em 202 horas de evento de testes públicos de segurança (<https://www.justicaeleitoral.jus.br/tps/>; consulta em 19/6/2022).

204. No TPS 2021/2022, realizado em duas fases (preparação em novembro de 2021 e confirmação em maio de 2022), foram 26 investigadores que buscaram executar 29 planos de ataque aos equipamentos e sistemas que serão usados nas eleições gerais de 2022. Desses, cinco apresentaram contribuições para o processo eleitoral brasileiro, sendo três com achados relacionados à softwares e dois relacionados a engenharia social do processo de votação na seção eleitoral.

205. Finalizada em 13/5/2022 a etapa relativa ao Teste de Confirmação da sexta edição do TPS, teve como objetivo verificar se foram realizados os aprimoramentos necessários para reforçar a segurança dos sistemas a partir dos cinco achados apontados pelos investigadores durante a fase anterior do TPS, realizada de 21 a 27 de novembro de 2021.

206. Nesse teste, a Comissão Avaliadora designada pela Portaria-TSE 588/2021, que conta com a participação de membros da equipe de auditoria, com a atribuição de validar a metodologia e os critérios de julgamento definidos no TPS e avaliar e homologar os resultados obtidos durante o teste, teceu as seguintes considerações finais e no Relatório Final, datado de 30/5/2022, indicando o êxito do referido teste (https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/relatorio-da-comissao-avaliadora-do-tps-2021-em-30-05-2021/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/relatorio-da-comissao-avaliadora-do-tps-2021-em-30-05-2021/at_download/file; consulta em 19/6/2022):

“Observa-se ao longo dos eventos do TPS realizados de 2009 até o momento, que resultados apresentados demonstram a maturidade dos sistemas eleitorais. Todavia, nota-se, em alguns testes, que os avanços obtidos pelos investigadores demonstram também a relevância dos subsistemas e componentes que, isoladamente, ainda apresentam espaços para melhoria nos quesitos relativos à qualidade do projeto e à dependência dos mecanismos de segurança externos ao mesmo (riscos internos e externos).

(...)

A análise dos processos, sistemas, subsistemas e componentes, avaliados continuamente de acordo com o cenário dinâmico de candidaturas, campanhas e divulgação de informações eleitorais, garantirão a capacidade de rever os riscos de forma consistente, transmitindo a segurança e a confiabilidade aos eleitores para terem a certeza do valor do seu voto realizado, amparado pela Justiça Eleitoral.”

207. Além disso, a mencionada Comissão teceu uma série de recomendações visando ao aprimoramento da sistemática de votação e ao TPS, relativas: à documentação das barreiras facilitadas para a execução dos planos, ao ambiente de realização do TPS, ao modelo distribuído de conexão à rede da Justiça Eleitoral para envio dos dados de apuração da urna eletrônica e a dar maior publicidade ao Boletim de Urna com uma revisão da necessidade da criptografia a ele aplicado.

208. Portanto, o TPS cumpriu seu objetivo de testar os sistemas e a urna eletrônica e nenhum dos grupos obteve êxito das investidas que pudesse comprometer a integridade ou o sigilo dos votos em uma eleição. Porém, a comissão avaliadora do teste apontou a necessidade de melhorias e propôs uma série de recomendações. Assim, o TSE deverá continuar trabalhando para implementar as soluções sugeridas pela mencionada comissão a tempo das eleições de 2022 e discutir outros aprimoramentos que poderão contribuir para a segurança das próximas eleições.

5.1.6 Da eleição suplementar realizada em Agudos do Sul-PR

209. A equipe de auditoria promoveu o acompanhamento *in loco* dos procedimentos de preparação e operacionalização da eleição suplementar de Agudos do Sul-PR, realizada em 3/4/2022, como teste-piloto para as eleições gerais de 2022, com o objetivo de testar procedimentos de conformidade da preparação e realização das eleições e da totalização dos votos, realizados pelas equipes do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, do Cartório Eleitoral de Fazenda Rio Grande-PR e de outros agentes públicos ou equiparados atuantes no pleito.

210. O teste-piloto atingiu seus objetivos e a equipe conseguiu acompanhar todos os procedimentos, desde a oficialização do Gedai (ato privativo do Juiz Eleitoral, com senha pessoal) até a totalização do resultado da eleição, passando pelas seguintes fases: geração das mídias; preparação das urnas e do material de apoio; vistoria e preparação dos locais de votação; vistoria dos locais das seções e dos pontos de transmissão (na véspera da eleição); impressão da zerézima de sistema (na véspera da eleição); registro de mesário (dia da votação, antes do início); impressão da zerézima da urna (dia da votação, antes do início); votação; impressão do boletim da urna (após a votação); retirada da mídia de resultado (MR) da urna, deslocamento até o ponto de transmissão de resultados; e oficialização do resultado final.

211. Diante da observação direta realizada, dos testes realizados e das observações supramencionadas, destaca-se que os procedimentos previstos na Resolução do TSE foram devidamente realizados.

212. Destaca-se, ainda, como ponto positivo, o controle social da eleição pelos fiscais de partido que comprovaram a possibilidade de auferir o resultado da eleição pela soma dos Boletins de Urnas, divulgados imediatamente após ao término da eleição. Assim a sociedade “totalizou em paralelo” e tomou conhecimento do resultado das eleições antes da totalização e divulgação oficial pela Justiça Eleitoral. Ressalva-se, porém, que em eleições de maior volume essa medida se torna mais complexa.

213. O teste serviu de base para o refinamento da metodologia que será utilizada pelas equipes do TCU que atuarão durante as eleições gerais de 2022, nos diversos estados da federação. O *check-list* de verificação adotado pela equipe de auditoria no teste-piloto encontra-se inserto no Apêndice G.

6. CONCLUSÃO

214. No presente relatório, foram abordados a Segurança da Informação com foco em Sistemas, Processos e Procedimentos e a Gestão da Continuidade de Negócios. A partir da aplicação dos procedimentos de auditoria definidos na matriz de planejamento, foram identificados quatro achados que levaram às propostas de encaminhamento constantes no Capítulo 7.

215. Quanto à segurança da informação com foco em sistemas, processos e procedimentos, foi apurado que há estratégia e iniciativas em curso para fortalecer a defesa cibernética na Justiça Eleitoral, mas a não formalização de programa e projetos para gerir as iniciativas de forma

estruturada e integrada traz riscos ao alcance dos objetivos pretendidos com a Estratégia Nacional de Cibersegurança (Achado 1).

216. Assim, conclui-se que a implementação da estratégia vem ocorrendo por meio de ações sem monitoramento ou avaliação sistemáticos e integrados, o que leva ao risco de as ações não alcançarem o objetivo pretendido pela Estratégia, qual seja, o aumento da maturidade em defesa cibernética da Justiça Eleitoral. Entretanto, o TSE já encaminhou cronograma para formalização do programa e dos projetos, visando a sanar a questão. o que leva à não propositura de recomendação no momento.

217. Constatou-se também que a Auditoria Interna do TSE está executando a avaliação da Segurança da Informação no processo das eleições 2022 com planejamento razoavelmente alinhado às boas práticas (Achado 2). No entanto, visando a contribuir para aumentar a eficiência, eficácia e efetividade da atuação daquela auditoria interna, será proposta recomendação no sentido de que, nos futuros trabalhos em que a auditoria interna pretenda, apesar dos recursos limitados, ampliar o escopo de sua avaliação com objetivo de entregar mais valor à organização, considere a opção de aplicar a técnica de autoavaliação de controles (CSA).

218. Deve ser destacado que o tema Segurança da Informação com foco Sistemas, Processos e Procedimentos ainda não foi concluído e que os resultados das avaliações e testes ainda em execução constarão do próximo relatório (quarta etapa).

219. Já com relação à Gestão da Continuidade de Negócios, verificou-se ausência de um representante da Alta Administração designado formalmente para supervisionar a implementação e o monitoramento contínuo da Gestão de Continuidade de Negócios (Achado 3) e de processo de continuidade de negócios, formalmente elaborado (Achado 4).

220. A garantia da fidedignidade do voto de acordo com a vontade do eleitor, a preservação do sigilo do voto, a garantia da segurança física e lógica dos locais de votação, a transparência do processo eleitoral e a celeridade na apuração, totalização e divulgação dos resultados, devem ser buscados ininterruptamente pela Justiça Eleitoral, a fim de preservar a vontade livre e consciente do eleitor, consolidando e fortalecendo a democracia brasileira.

221. Cabe à Justiça Eleitoral a importante missão de preservar a vontade livre e consciente do eleitor, consolidando e fortalecendo a democracia brasileira. Assim, deve se preparar para garantir o perfeito e regular curso das eleições em casos de interrupções. A exemplo de ataques de negações de serviços, tanto físicos quanto tecnológicos, ataques cibernéticos, problemas com a preservação da ordem social, entre outros.

222. Fundamental destacar, entretanto, que apesar do processo de GCN não estar formalmente aprovado, o TSE e a Justiça Eleitoral realizam a gestão de continuidade de negócios baseada nos normativos que determinam os atos gerais do processo eleitoral (Resolução-TSE 23.669/2021), os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação (Resolução-TSE 23.673/2021) e na Política de Gestão de Riscos do Tribunal (Portaria-TSE 784/2017).

223. A Justiça Eleitoral implementou ações de contingência e continuidade em modelo descentralizado, em que cada órgão é responsável por seu próprio planejamento com relação à Continuidade de Negócios. Seguindo esse modelo, os tribunais regionais eleitorais elaboraram normativos internos visando a estruturar a gestão de riscos e o planejamento de continuidade de negócios (Apêndice E).

224. Mesmo adotando um modelo descentralizado na implantação da GCN, observando a independência administrativa de cada tribunal regional eleitoral, para a obtenção dos melhores resultados e a minimização da ocorrência de interrupções que não sejam evitadas ou mitigadas, a Justiça Eleitoral deve centralizar no TSE a coordenação de todas as atividades essenciais para a continuidade de negócios. Para tanto, a Alta Administração do TSE deve ter um representante designado formalmente para supervisionar as atividades de gestão de continuidade de negócios do Tribunal e de toda a Justiça Eleitoral, tendo, inclusive, como primeiro objetivo, acompanhar e agilizar o trâmite e aprovação final dos documentos que permitirão o aperfeiçoamento da gestão de continuidade de negócios no TSE e nos tribunais regionais eleitorais.

225. Durante o trabalho foram identificados quinze diferentes tipos de planos de contingência de alcance nacional envolvendo todas as fases do processo eleitoral. Apesar do alcance nacional, a maioria é executada de forma descentralizada pelos tribunais regionais eleitorais, zonas ou cartórios eleitorais. Testes bem sucedidos foram realizados em procedimentos previstos nesses planos e algumas das situações previstas foram observadas pela equipe, de forma presencial, ao acompanhar a eleição suplementar de Agudos do Sul-PR, realizada em 3/4/2022 (vide 5.6 – Da eleição suplementar realizada em Agudos do Sul-PR).

226. O exemplo mais significativo do resultado positivo das ações e planos implantados nas diversas fases do processo eleitoral é a ausência de relatos da não realização de eleições em qualquer localidade do país ou da impossibilidade de qualquer eleitor votar no dia da eleição por falha ou indisponibilidade das urnas eletrônicas nas últimas duas décadas. Apesar de falhas registradas em urnas eletrônicas nas mais diversas seções eleitorais, os planos de contingência implementados foram acionados e as ações previstas para resolver os problemas enfrentados foram capazes de sanar as deficiências e garantir a execução da eleição, conforme os relatórios e boletins apresentados em todas as eleições pelos tribunais regionais.

227. A não implantação do Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios e, conseqüentemente, de processo de continuidade de negócios dificulta a implementação, a difusão e o aperfeiçoamento dos planos de contingência e as estratégias de recuperação dos processos críticos do TSE e da Justiça Eleitoral. Apesar do sucesso obtido nas ações de contingência no processo eleitoral, a formalização de processo de gestão de continuidade de negócios é fundamental para que o TSE continue implementando as ações essenciais para assegurar a retomada em tempo hábil do funcionamento dos processos críticos da Justiça Eleitoral em caso de interrupções.

228. Noutra esteira, o TSE vem adotando diversas providências para dar cumprimento ao Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

229. No que diz respeito ao subitem 9.1.1 (combate à desinformação e às notícias inverídicas), destacam-se diversas campanhas institucionais em vários canais de comunicação, melhoria da estrutura de produção audiovisual, monitoramento de redes sociais; melhoria do conteúdo do Portal do TSE e lançamento do Chatbot do TSE no WhatsApp. Quanto aos subitens 9.1.2 (dar maior abrangência à auditoria de integridade da urna em condições normais de uso) e 9.1.3 (provocar maior participação das entidades fiscalizadoras no processo de fiscalização e auditoria do processo eleitoral), destacam-se a instituição da Comissão de Transparência das Eleições, a ampliação da abrangência da auditoria de integridade da urna em condições normais de uso (antiga votação paralela), passando de cerca de 90 aparelhos para algo em torno de 648 urnas e outros potenciais avanços nos procedimentos de fiscalização e auditoria por meio da edição da Resolução 23.673/2021, que alterou a Resolução 23.603/2019 (Apêndice D).

230. Observa-se, também, outros avanços para o aperfeiçoamento do controle social das eleições elencados nos parágrafos 139 e 140 do presente relatório. Contudo, os referidos avanços ainda precisam ser testados na seara prática no decorrer das eleições gerais de 2022, fazendo-se necessário que as mencionadas recomendações continuem sendo monitoradas pela equipe de auditoria, cujas conclusões serão elencadas nos relatórios inerentes às próximas etapas

231. Da mesma forma, as recomendações dispostas no Acórdão 3.143/2021-TCU-Plenário, também da relatoria do Ministro Bruno Dantas, foram acatadas e estão em fase de implementação pelo TSE, com a participação dos TREs.

232. Já com relação ao item 9.3 do Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, no sentido de que a equipe de auditoria verifique a viabilidade e pertinência de adotar as sugestões apresentadas pelos Ministros (inclusão das ações de competência dos TRE no escopo da auditoria, a promoção de painéis de referência e a realização de análises internacionais comparativas para identificar oportunidades de melhoria em nosso sistema eleitoral – peça 59), conclui-se: por inviável e inoportuna a realização de painéis de referência na presente oportunidade e nas próximas etapas da auditoria, dado ao momento em que se transcorre a atual etapa da auditoria (a menos de quatro meses das eleições); quanto à inclusão dos TREs, no âmbito do escopo da auditoria, informa-se que já estava contemplada no plano geral da auditoria (peça 62) e foi reforçada no novo plano (peça

124); e, por fim, dada a diversidade de critérios envolvidos nos sistemas eleitorais ao redor do mundo, aliado ao fato das informações disponíveis sobre a matéria encontrarem-se dispersas e/ou desatualizadas na internet, com pouca literatura envolvendo estudos comparativos, torna-se inviável, no tempo disponível da presente fiscalização, dar azo à sugestão apresentada pelos ministros revisores no sentido de realizar um estudo comparativo do sistema de votação adotado no Brasil com o de outros países, visando a apontar oportunidades de melhoria aplicáveis ao sistema pátrio (item 5.4 do presente relatório).

233. Noutra esteira, registre-se que servidores da equipe de auditoria participaram como membros da Comissão Avaliadora do último Teste Público de Segurança (TPS), um dos principais mecanismos de aferição da segurança dos sistemas e da urna eletrônica realizado em duas fases pelo TSE (novembro de 2021 e maio de 2022).

234. O TPS cumpriu seu objetivo de testar os sistemas e a urna eletrônica e nenhum dos grupos obteve êxito nas investidas que pudesse comprometer a violação da integridade ou o sigilo dos votos em uma eleição. Porém, a comissão avaliadora do TPS apontou a necessidade de melhorias e propôs uma série de recomendações. Assim, o TSE deverá continuar trabalhando para implementar as soluções sugeridas pela mencionada comissão a tempo das eleições de 2022 e discutir outros aprimoramentos que poderão contribuir para a segurança das próximas eleições (item 5.5 do presente relatório).

235. A equipe de auditoria promoveu, ainda, o acompanhamento *in loco* dos procedimentos de preparação e operacionalização da eleição suplementar de Agudos do Sul-PR, realizada em 3/4/2022, como teste-piloto para as eleições gerais de 2022.

236. Diante da observação direta e dos testes realizados, a equipe verificou que os procedimentos previstos nas Resoluções do TSE foram devidamente realizados. Foi verificado, ainda, como ponto positivo, o controle social da eleição pelos fiscais de partido que comprovaram a possibilidade de auferir o resultado da eleição pela soma dos Boletins de Urnas, divulgados imediatamente após ao término da eleição. Assim, a sociedade local “totalizou em paralelo” e tomou conhecimento do resultado das eleições antes da totalização e divulgação oficial pela Justiça Eleitoral. Ressalva-se, porém, que em eleições de maior volume essa medida se torna mais complexa (item 5.6 do presente relatório).

237. Quanto à classificação de acesso dos autos, propõe-se a classificação em caráter **público** do relatório, nos termos do art. 3º, inc. I, da Lei 12.527/2011, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público e da publicidade como regra; e, com fulcro no art. 23, inc. VI, da Lei 12.527/2011, e na classificação informada pelo TSE, em grau **sigiloso** as peças 149, 152-159, 161-163, 165-171, 194-196 e 199-202, deste processo, restringindo seu acesso a autoridades e servidores autorizados do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo em vista que a divulgação ostensiva das informações presentes neste relatório pode colocar em risco a segurança do processo eleitoral.

238. Por fim, após deliberação do TCU, os autos deverão retornar à esta unidade técnica para prosseguimento da auditoria, conforme autorização do relator (peça 126).

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

239. Ante ao exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo:

239.1 **recomendar**, com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, c/c o art. 11, da Resolução TCU 315/2020, ao **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)** que:

239.1.1 nos futuros trabalhos em que a auditoria interna pretenda, apesar dos recursos limitados, ampliar o escopo de sua avaliação com objetivo de entregar mais valor à organização, considere a opção de aplicar a técnica de autoavaliação de controles (CSA);

239.1.2 designe um representante da Alta Administração para supervisionar a implementação, gestão e monitoramento contínuo do Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios (SGCN) da Justiça Eleitoral, nos moldes preconizados pela NBR 22313:2020;

239.1.3 formalize o processo de continuidade de negócios, elaborando para isso normativo específico que estabeleça essa estrutura, além de um plano de ação para a sua implantação, contendo, pelo menos, atividades, responsáveis e cronograma com previsão de realização das ações, à semelhança das orientações contidas na NBR 22313:2020 c/c o disposto na NBR 22301:2020.

239.2 **retirar**, com fulcro no art. 3º, I, da Lei 12.527/2011, **o sigilo** deste relatório de auditoria, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público e da publicidade como regra;

239.3 **referendar**, com fulcro no art. 23, VI, da Lei 12.527/2011, a classificação informada pelo TSE das peças 149, 152-159, 161-163, 165-171, 194-196, 199-201, deste processo em grau **sigiloso**, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo em vista que a divulgação ostensiva das informações presentes neste relatório pode colocar em risco a segurança do TSE;

239.4 **retornar** os presentes autos à **SecexAdministração**, após a deliberação que vier a ser proferida, com vistas a dar continuidade à presente auditoria, nos termos propostos à peça 124.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se da terceira rodada de auditoria integrada destinada a avaliar a sistemática brasileira de votação eletrônica em todas as suas etapas, sob responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos demais órgãos da Justiça Eleitoral, quanto à auditabilidade, segurança e confiabilidade.

2. A primeira rodada desta fiscalização buscou verificar se a sistemática de votação eletrônica é suficiente para garantir a auditabilidade do processo, na forma da Lei 9.504/1997. Como resultado, foi demonstrado que o sistema eleitoral brasileiro dispõe de mecanismos de fiscalização que permitem a auditoria da votação eletrônica em todas as suas fases (Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário).

3. Na segunda rodada, foram analisados aspectos materiais que pudessem impactar a consecução das atividades relacionadas à votação eletrônica, notadamente a gestão de riscos orçamentários, a gestão de riscos humanos e a segurança da informação com foco em pessoas. Em decorrência, esta Corte formulou recomendações sobre oportunidades de melhorias ao TSE no que se refere a esses elementos da gestão (Acórdão 3.143/2021-TCU-Plenário).

4. Já esta terceira rodada se dedicou a avaliar se o TSE estabeleceu mecanismo de gestão de riscos adequado para garantir proteção aos processos críticos do processo eleitoral, de forma a evitar a interrupção da normalidade das eleições em caso de incidentes graves, falhas ou desastres, ou assegurar a sua retomada em tempo hábil a não prejudicar o resultado das eleições.

5. Para isso, o relatório de auditoria traz análises de aspectos relacionados à segurança da informação com foco em processos, procedimentos e sistemas, bem como a Gestão da Continuidade de Negócios (GCN).

6. As normas de referência em termos de Gestão de Continuidade Negócios, alinhadas às melhores práticas internacionais, são a NBR ISO 22301:2020, que especifica a estrutura e os requisitos para a implementação e manutenção de um Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios (SGCN), e a NBR 22313:2020, que estabelece orientações para a implantação do SGCN.

7. Segundo esses referenciais, continuidade de negócios é a capacidade da organização de continuar fornecendo produtos ou serviços em capacidades predefinidas aceitáveis após uma interrupção, isto é, uma interrupção do curso normal de um processo, inclusive do setor público, que impacta as operações e os serviços executados por uma organização, seus objetivos, metas ou missão.

8. A gestão de continuidade de negócios, por sua vez, é o processo de implementação e manutenção da continuidade de negócios para evitar perdas e se preparar para mitigar e gerenciar interrupções. Já o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios é o conjunto de elementos interrelacionados ou interativos de uma organização, como políticas e objetivos, destinados a essa finalidade.

9. Como as interrupções têm o potencial de interromper todas as operações da organização e sua capacidade de fornecer produtos e serviços, a implementação de um Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios antes que ocorra um evento negativo permite à organização, em vez de responder de maneira não planejada a um incidente, retomar as operações por meio de respostas estruturadas antes que se atinjam níveis inaceitáveis de impacto.

10. A partir desse referencial teórico, constatou-se, em síntese, que o TSE e a Justiça Eleitoral realizam gestão de continuidade de negócios baseada nos normativos que regem os atos gerais do processo eleitoral (Resolução-TSE 23.669/2021), os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação (Resolução-TSE 23.673/2021), a Política de Gestão de Riscos do TSE (Portaria-TSE 784/2017) e a Política de Segurança da Informação (Resolução-TSE 23.644/2021).

11. Uma característica da Justiça Eleitoral é o modelo descentralizado de ações de contingência e continuidade, em que cada órgão eleitoral é responsável por seu próprio planejamento com relação à continuidade de negócios. Assim, os tribunais regionais eleitorais, de forma autônoma, elaboraram normativos internos para estruturar a gestão de riscos e o planejamento de continuidade de negócios.

12. A equipe relatou ter havido sucesso nas ações de contingência ao longo da história do processo eleitoral brasileiro, brevemente comentadas à frente, o que corrobora a importância de o TSE efetivamente formalizar processo de gestão de continuidade de negócios. Poderá, desse modo, assegurar, por meio de referencial estruturado no órgão máximo da Justiça Eleitoral, procedimentos de retomada do funcionamento dos processos críticos em caso de interrupções.

13. Nesse contexto, sob uma perspectiva de conjunto da Justiça Eleitoral, pode-se afirmar que há planos de contingências voltados para a capacitação de pessoal, manutenção predial, reserva técnica orçamentária para as eleições, reserva técnica de material de consumo e de material para o processo eleitoral, possíveis problemas nas urnas (*software e hardware*), ataques cibernéticos e negação de serviços.

14. Passo a analisar os achados elencados, de cunho operacional, que representam oportunidades de melhoria para aperfeiçoar a política em implementação no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral e dos órgãos da Justiça Eleitoral.

15. Em outros termos, conforme os referenciais teóricos adotados pela equipe de auditoria, os procedimentos adotados estão alinhados às boas práticas internacionais, de modo que as sugestões da equipe de fiscalização apenas complementarizam o nível de qualidade observado.

16. Feita esta breve contextualização, acompanho, na essência, a análise empreendida pela unidade instrutora, as quais incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de considerações e adequações que faço a seguir.

17. O primeiro aspecto relatado refere-se à estratégia e às iniciativas em curso para fortalecer a defesa cibernética na Justiça Eleitoral.

18. Com efeito, encontra-se formulada a Estratégia Nacional de Cibersegurança para o período de 2021 a 2024 com objetivo de direcionar as ações em segurança cibernética necessárias para o ganho de maturidade na identificação, proteção, detecção, resposta e recuperação de incidentes de segurança relacionados com a presença do Tribunal Superior Eleitoral, dos tribunais regionais eleitorais e das zonas eleitorais no ciberespaço.

19. A estratégia foi aprovada pelo Presidente do TSE em 6/8/2021 (peça 191) e reconhece que o cenário de cibersegurança é profundamente heterogêneo na Justiça Eleitoral. O documento prevê o acompanhamento da evolução do nível de maturidade de cada Tribunal e da Justiça Eleitoral como um todo na implementação da estratégia por meio de uma extensa lista de iniciativas pontuada no relatório de auditoria.

20. Trata-se, portanto, de plano complexo, pois envolve a multiplicidade de iniciativas a serem executadas em conjunto pelo TSE e por 27 tribunais regionais eleitorais. Portanto, somente a condução de um programa abrangente na Justiça Eleitoral permitiria o acompanhamento de indicadores, metas e ações com visão do todo.

21. Nota-se que há iniciativas em curso, mas a natureza descentralizada das atividades, a cargo dos tribunais regionais eleitorais, demanda a formalização de estratégia unificada e controlada pelo TSE para conferir solidez ao referencial. Isso porque, no momento, não há programa ou projetos formalizados e a implementação da estratégia vem ocorrendo por meio de ações sem monitoramento ou avaliação sistemáticos e integrados.

22. O TSE, contudo, informou que já há cronograma com vistas à aprovação do programa e projetos associados à implementação da Estratégia, com prazo previsto para julho de 2022, o que lhe permitirá gerir as iniciativas de forma estruturada e integrada.

23. Considerando que o Tribunal já encaminhou cronograma para formalização do programa e dos projetos para breve, assiste razão à unidade instrutora em não propor encaminhamento e acompanhar o desdobramento das ações nas próximas rodadas desta auditoria.

24. A equipe de auditoria também reportou a atuação da Auditoria Interna do TSE no contexto de gestão de riscos para garantir proteção aos processos críticos do processo eleitoral.

25. Especificamente em relação ao pleito de 2022, a Secretaria de Auditoria Interna do TSE (SAU/TSE) atua por meio de duas avaliações.

26. A primeira tem por objetivo avaliar processos e controles de segurança da informação nos seguintes macroprocessos: i) gerenciamento de provedores de serviços; ii) gerenciamento contínuo de vulnerabilidades e realização de testes de invasão; iii) proteções de e-mails, de navegadores e defesas *antimalwares*; iv) gerenciamento, monitoramento e defesa em infraestrutura de redes; e v) gestão de identidade e de controle de acessos.

27. A segunda avaliação da Secretaria de Auditoria Interna do TSE consiste em auditoria integrada na Justiça Eleitoral com objetivo de avaliar o processo de gerenciamento de provedores de serviços e seus controles, a qual se encontra em fase de planejamento.

28. Concomitantemente às duas avaliações acima, a Secretaria de Auditoria Interna do TSE está executando trabalho de consultoria com objetivo de mapear a maturidade e auxiliar na compreensão do processo de Gestão de Segurança da Informação das unidades de Secretaria de Tecnologia da Informação dos TREs, tendo como base primária os controles delineados nos Controles CIS versão 8, combinados com os descritos na Portaria-CNJ 162/2021, além da realização do alinhamento com a Estratégia Nacional de Cibersegurança da Justiça Eleitoral.

29. Diante dessa realidade, a equipe avaliou a ação da Auditoria Interna do TSE com base em Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) a partir de 22 controles baseados na NBR 27002 e na Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (*International Professional Practices Framework - IPPF*) do *The Institute of Internal Auditors*.

30. O resultado apontou nota equivalente a 73%, o que, pelos critérios previstos no referencial adotado, indica que o planejamento de Auditoria Interna do TSE está “muito alinhado às boas práticas”.

31. Importante salientar que, enquanto essa unidade de auditoria interna está prestando serviços de avaliação da gestão da segurança da informação, 62% das organizações autoavaliadas no levantamento de governança do TCU (iGG) de 2021 sequer o faziam.

32. Ou seja, a partir do referencial internacional adotado, o TSE pode ser considerado bastante avançado em comparação à realidade da Administração Pública brasileira.

33. A unidade instrutora consigna que o planejamento da auditoria interna do TSE está “razoavelmente alinhado” às boas práticas, visto ter identificado deficiências pontuais em apenas três de um contexto de vinte e dois itens avaliados.

34. Mas, conforme visto, o próprio referencial internacional de avaliação adotado pela equipe indica que a Secretaria de Auditoria Interna do TSE está “muito alinhada” às boas práticas internacionais. Dessa forma, não julgo apropriado reduzir essa aderência a níveis meramente moderados para fins de avaliação, especialmente diante da realidade da Administração Pública brasileira.

35. De qualquer forma, apenas para efeito de contribuir com que o órgão alcance patamar ainda mais aderente ao referencial de boas práticas, acolho a sugestão de se **recomendar** ao TSE que a auditoria interna considere a opção de aplicar em futuros trabalhos a técnica de autoavaliação de controles (CSA) a fim de ampliar o escopo de sua avaliação e entregar mais valor à organização.

36. O terceiro aspecto avaliado diz respeito à implementação e ao monitoramento contínuo da Gestão de Continuidade de Negócios.

37. Para compreensão do ponto, é preciso destacar que a Justiça Eleitoral implementou modelo descentralizado de Gestão de Continuidade de Negócios, em que cada órgão de sua estrutura é responsável pelo próprio planejamento com relação ao tema. Sob esse modelo, alguns tribunais regionais eleitorais iniciaram a elaboração de normativos internos visando a estruturar um planejamento de continuidade de negócios.

38. Com base no item 5.3 da NBR 22313:2020 (referencial que fornece orientações e recomendações para a aplicação dos requisitos do sistema de gestão de continuidade de negócios), a equipe sugere que, para a obtenção dos melhores resultados e a minimização da ocorrência de interrupções que não sejam evitadas ou mitigadas, a Justiça Eleitoral deve centralizar no TSE a coordenação de todas as atividades essenciais para a continuidade de negócios. Para tanto, a Alta Administração desse Tribunal deve dispor de um representante designado formalmente para supervisionar as atividades de gestão de continuidade de negócios do Tribunal e de toda a Justiça Eleitoral.

39. O TSE informou que o modelo de Gestão de Continuidade de Negócios foi proposto e se encontra em tramitação para avaliação e aprovação. Já há minutas da Política de Continuidade de Negócios (peça 174), do Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios (peça 176) e do Glossário de Continuidade de Negócios (peça 175).

40. O referencial prevê designação de um Representante da Alta Direção, que será o responsável pelo Programa de Gestão da Continuidade de Negócios, um Gestor de Continuidade de Negócios e uma Equipe de Gestão de Continuidade de Negócios. Entretanto, como a minuta do documento ainda se encontra em tramitação, tais designações não foram realizadas.

41. Observa-se, portanto, que o modelo está em fase avançada de aprovação.

42. Discordo, contudo, da colocação da unidade instrutora de que a designação do Representante da Alta Administração deveria ser realizada antes da aprovação da Política de Continuidade de Negócios, do Modelo de Gestão de Continuidade de Negócios, do Glossário de Continuidade de Negócios e/ou de qualquer outro componente do SGCN, com o objetivo de acompanhar e agilizar o trâmite e aprovação final desses documentos.

43. Considero que a legalidade estrita que rege a Administração, em sua estrutura de cargos, funções e incumbências funcionais, não permitiria a designação de representante antes de a vaga existir. Ou, ainda que se trate de tarefa ou atividade não associada formalmente a uma função de confiança ou incumbência semelhante, não haveria como ocorrer designação formal de um agente público para atividade que ainda não está prevista em norma interna.

44. Ademais, o trâmite e a aprovação final desses documentos e referenciais não dependem da existência de um agente designado formalmente para esse mister. Considerando-se ainda a estrutura colegiada do Tribunal Superior Eleitoral, deve-se prestigiar e respeitar a processualística interna necessária à aprovação de normativos e políticas do órgão, em todas as esferas decisórias.

45. Tendo em vista que o modelo referencial da política interna de Continuidade de Negócios do TSE está pronto, com previsão de designação de agentes da Alta Administração para seu

acompanhamento, mas que falta apenas sua aprovação, entendendo desnecessário proferir recomendação a respeito na forma sugerida no relatório.

46. O último aspecto abordado nesta rodada da fiscalização relaciona-se com o Processo de Continuidade de Negócios.

47. Aqui, mais uma vez, rememoro a informação prestada pelo TSE de que o modelo unificado de Gestão de Continuidade de Negócios da Justiça Eleitoral está pronto e tramita com vistas à sua aprovação em breve.

48. Em que pese a ausência de um modelo formalmente aprovado, o relatório de auditoria aponta que o TSE e a Justiça Eleitoral realizam a gestão de continuidade de negócios baseada nos normativos que regem os atos gerais do processo eleitoral (Resolução-TSE 23.669/2021), os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação (Resolução-TSE 23.673/2021), na Política de Gestão de Riscos do TSE (Portaria-TSE 784/2017) e na Política de Segurança da Informação (Resolução-TSE 23.644/2021).

49. Além disso, os tribunais regionais eleitorais possuem Políticas de Gestão de Riscos e de Segurança da Informação e alguns já elaboraram e continuam aperfeiçoando normativos internos visando a estruturar as atividades de continuidade de negócios em seu âmbito.

50. O TSE também possui planos de contingências para situações específicas, previstos em manuais ou normativos internos, que oferecem proteção aos processos críticos na eleição, de forma a não permitir a interrupção das atividades em caso de incidentes graves, falhas ou desastres, ou ainda assegurar a sua retomada em tempo hábil a não prejudicar o resultado das eleições.

51. Vale mencionar os planos de contingências de votação e apuração motivadas por problemas na urna eletrônica. Para essa situação, o TSE reserva cerca de 3% e os TREs cerca de 15%, aproximadamente, do total das urnas para contingências. Esses números atenderam satisfatoriamente às necessidades nas últimas eleições (peça 168).

52. Há também planos para prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações adversas que constituem ameaça à salvaguarda das áreas e instalações, pessoas, patrimônio e informações, bem como plano de contingência orçamentária, segundo o qual 20% do orçamento total autorizado para eleições fica reservado para atividades não previstas (peça 179).

53. Especial destaque deve ser dado à existência de procedimentos de contingências para os subprocessos diretamente ligados às urnas eletrônicas, como: geração de mídia; carga das urnas; votação; apuração e auditoria, os quais abstenho-me de detalhar devido ao sigilo e à sensibilidade e criticidade inerentes.

54. Por fim, situações que possam prejudicar ou interromper o regular processo eleitoral que não estejam previstas na legislação, nos manuais, nos atos regulamentares ou nos planos de contingências são dirimidas pelo Juiz Eleitoral da respectiva Zona Eleitoral, a quem cabe acompanhar e garantir, localmente, a lisura da votação.

55. Em síntese, foram identificados quinze diferentes tipos de planos de contingência de alcance nacional envolvendo todas as fases do processo eleitoral. Apesar da abrangência nacional, a maioria é executada de forma descentralizada pelos tribunais regionais eleitorais, zonas ou cartórios eleitorais. Testes bem sucedidos foram realizados em procedimentos consignados nesses planos e algumas das situações previstas foram observadas *in loco* pela equipe ao acompanhar a eleição suplementar de Agudos do Sul (PR), realizada em 3/4/2022.

56. Nesse campo, resta-me apenas **recomendar**, em linha com a unidade instrutora, como destaque da importância do assunto e em favor de um potencial modelo de referência, a formalização do processo de continuidade de negócios à semelhança das orientações contidas na NBR 22313:2020, por meio de normativo específico que estabeleça sua estrutura, além de um plano de ação para a implantação, contendo, pelo menos, atividades, responsáveis e cronograma com previsão de realização das ações.

57. Em relação às deliberações anteriores desta Corte no âmbito da presente auditoria, constato que o TSE adotou diversas providências, o que demonstra a efetividade da estratégia desta fiscalização.

58. Em relação ao Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, subitem 9.1.1 (combate à desinformação e às notícias inverídicas), destacam-se campanhas institucionais em vários canais de comunicação e redes sociais, melhoria da estrutura de produção audiovisual, monitoramento de redes sociais, aprimoramentos do conteúdo do Portal do TSE e lançamento do *Chatbot* do TSE no WhatsApp.

59. Quanto aos subitens 9.1.2 (dar maior abrangência à auditoria de integridade da urna em condições normais de uso) e 9.1.3 (provocar maior participação das entidades fiscalizadoras no processo de fiscalização e auditoria do processo eleitoral), cabe elogiar a instituição da Comissão de Transparência das Eleições, a ampliação da abrangência da auditoria de integridade da urna em condições normais de uso (antiga votação paralela), passando de cerca de 90 aparelhos para cerca de 648, e outros potenciais avanços nos procedimentos de fiscalização e auditoria por meio da edição da Resolução-TSE 23.673/2021 (dispõe sobre os procedimentos de fiscalização e auditoria do sistema eletrônico de votação), a qual alterou a Resolução-TSE 23.603/2019 e cujos aspectos são detalhados no relatório que precede esta decisão.

60. Destaco que o Ministro Benjamin Zymler foi designado para integrar a Comissão de Transparência das Eleições por meio da Portaria-TSE 579/2021, e participou de seis reuniões, em 13/9/2021, 4/10/2021, 22/11/2021, 14/2/2022, 25/4/2022 e 20/6/2022. Tendo disponibilizado este Voto com antecedência, Sua Excelência manifestou total aquiescência às conclusões aqui tratadas.

61. Da mesma forma, foram bem acolhidas as recomendações dispostas no Acórdão 3.143/2021-TCU-Plenário, que se encontram em fase de implementação pelo TSE, com participação dos tribunais regionais eleitorais. Em virtude do caráter dinâmico da implementação das medidas em curso, o monitoramento será retomado em fase subsequente desta fiscalização.

62. Por fim, a equipe de auditoria ponderou sobre as sugestões advindas do Plenário por ocasião da prolação do Acórdão 2.522/2021-TCU-Plenário, no sentido de verificar a viabilidade e a pertinência de incluir ações de competência dos tribunais regionais eleitorais no escopo da auditoria, promover painéis de referência e realizar análises internacionais comparativas.

63. De maneira acertada, por estarmos a menos de quatro meses das eleições, a unidade instrutora considerou inviável a realização, neste estágio, de painéis de referência no bojo do presente processo, frente às limitações temporais e de escopo inerentes à presente auditoria e das complexas ações preparatórias, de coordenação e de interlocução que esse tipo de ação demanda, sem prejuízo da possibilidade de incluir no plano de controle externo outra ação de controle com essa finalidade.

64. Quanto aos demais aspectos, concordo com as conclusões alcançadas e as ponderações da unidade instrutora, transcritas no Relatório precedente, ao qual remeto.

65. **Por fim, registro que servidores da equipe de auditoria participaram como membros da Comissão Avaliadora do último Teste Público de Segurança (TPS), um dos principais mecanismos de aferição da segurança dos sistemas e da urna eletrônica, realizado em duas fases pelo TSE (novembro de 2021 e maio de 2022).**

66. O TPS cumpriu seu objetivo de testar os sistemas e a urna eletrônica e nenhum dos grupos obteve êxito nas investidas que pudessem comprometer a integridade ou o sigilo dos votos em uma eleição. A comissão avaliadora do TPS, porém, apontou a necessidade de melhorias e propôs recomendações.

67. Como mencionado, a equipe de auditoria promoveu, ainda, o acompanhamento *in loco* dos procedimentos de preparação e operacionalização da eleição suplementar de Agudos do Sul (PR), no período de 30/3 a 3/4/2022. Esse pleito serviu como teste-piloto para as eleições gerais de 2022, com o objetivo de testar procedimentos de conformidade na preparação, realização das eleições e totalização dos votos.

68. A equipe observou o trabalho desenvolvido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná e do cartório eleitoral local, assim como a atuação dos fiscais dos partidos no exercício do controle social.

69. O teste-piloto atingiu seus objetivos e a equipe conseguiu acompanhar todos os procedimentos, desde a oficialização do Sistema Gerenciador de Dados, Aplicativos e Interface com a Urna Eletrônica – Gedai (ato privativo do Juiz Eleitoral, com senha pessoal) até a totalização do resultado da eleição, passando pelas seguintes fases: geração das mídias; preparação das urnas e do material de apoio; vistoria e preparação dos locais de votação; vistoria dos locais das seções e dos pontos de transmissão (na véspera da eleição); impressão da zerézima de sistema (na véspera da eleição, que comprova haver zero voto no sistema); registro de mesário (dia da votação, antes do início); impressão da zerézima da urna (dia da votação, antes do início, que comprova haver zero voto na urna eletrônica); votação; impressão do boletim da urna (após a votação); retirada da mídia de resultado da urna, deslocamento até o ponto de transmissão de resultados; e oficialização do resultado final.

70. Foi relatado que, poucos minutos após a finalização da votação, e cerca de trinta minutos antes da totalização oficial, os apoiadores dos candidatos participantes já dispunham da soma dos boletins de urna afixados nas portas das seções eleitorais indicando o resultado da votação. A soma dos resultados de cada boletim de urna realizada pelos fiscais dos partidos posteriormente se confirmou mediante resultado da totalização oficial, demonstrando a confiabilidade do processo de apuração e totalização dos votos.

71. Registro também que o acompanhamento da eleição suplementar serviu de base para o refinamento da metodologia que será utilizada pelas equipes do TCU durante as eleições gerais de 2022. O plano prevê verificações pré-eleição (como lacração de urnas e impressão de zerézima) e pós-encerramento (assinatura de boletins de urna, por exemplo), em todas as capitais do Brasil, por meio da seleção de uma zona eleitoral em cada uma dessas cidades para acompanhamento durante o primeiro turno.

72. Diante do apresentado e cumprido o propósito desta terceira rodada da fiscalização, concluo que não foram identificados até o momento riscos relevantes à realização das eleições 2022 dentro do escopo abordado.

73. Da análise desenvolvida pelos auditores desta Casa, é possível aferir que a análise da estrutura de segurança da informação com foco em processos, procedimentos e sistemas, bem como a Gestão da Continuidade de Negócios, o TSE está muito aderente às boas práticas internacionais. As

recomendações, portanto, apenas se propõem a contribuir para a formalização de processo que já se encontra estabelecido.

74. Do exposto, percebo o TSE tem se esmerado em aperfeiçoar a segurança interna do processo eleitoral, ainda que o sucesso do pleito também demande articulação com outras instituições e com a sociedade, especialmente para que sua execução e conclusão sejam pacíficas.

75. Em respeito ao princípio da transparência, retiro o sigilo do relatório, mas o mantenho sobre as peças indicadas no acórdão, consoante proposta da SecexAdministração fundamentada na classificação da informação fornecida pelo TSE.

76. Ressalto que a próxima rodada deste trabalho se concentrará em avaliar se os procedimentos estabelecidos pelo TSE para as etapas de desenvolvimento, compilação, assinatura digital, lacração, verificação da integridade e autenticidade dos sistemas eleitorais, geração de mídias, preparação e funcionamento das urnas eletrônicas atendem aos requisitos de auditabilidade definidos em normas nacionais e internacionais.

77. Considerando a proximidade das eleições gerais, marcadas para 2 de outubro de 2022, é importante reforçar que, em consonância com o planejamento de auditoria aprovado e com as atribuições conferidas ao TCU no que se refere à participação nas rodadas de fiscalização do processo eleitoral, bem como o art. 5º da Resolução TSE 23.673/2021, a Segecex deve adotar as medidas necessárias para efetivo acompanhamento:

- 77.1. do desenvolvimento, compilação e assinatura digital, e lacração dos sistemas eleitorais;
- 77.2. da geração de mídias e preparação das urnas eletrônicas em cerimônias públicas;
- 77.3. da verificação da integridade e autenticidade dos sistemas eleitorais em cerimônia no TSE, na véspera da eleição;
- 77.4. da verificação dos sistemas destinados à transmissão de boletins de urna;
- 77.5. dos procedimentos preparatórios para realização de teste de integridade e no dia da votação;
- 77.6. do Teste de Autenticidade dos Sistemas Eleitorais; e
- 77.7. das verificações após os procedimentos de totalização das eleições.

78. Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de julho de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1611/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.328/2021-6.
- 1.1. Apenso: 025.548/2021-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Tribunal Superior Eleitoral.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório da terceira etapa de auditoria na sistemática brasileira de votação eletrônica a cargo do Tribunal Superior Eleitoral,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. recomendar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com fulcro no art. 250, inc. III, do RI/TCU, c/c o art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de:
 - 9.1.1. aplicar em futuros trabalhos da auditoria interna a técnica de autoavaliação de controles (CSA) a fim de ampliar o escopo de sua avaliação, com objetivo de entregar mais valor à organização;
 - 9.1.2. formalizar o processo de continuidade de negócios, mediante elaboração de normativo específico que estabeleça essa estrutura, além de um plano de ação para a sua implantação, contendo, pelo menos, atividades, responsáveis e cronograma com previsão de realização das ações, à semelhança das orientações contidas na NBR 22313:2020, c/c o disposto na NBR 22301:2020;
 - 9.2. retirar, com fulcro no art. 3º, inc. I, da Lei 12.527/2011, o sigilo do relatório de auditoria (peça 218), tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público e da publicidade como regra;
 - 9.3. referendar, com fundamento no art. 23, inc. VI, da Lei 12.527/2011, a classificação em grau sigiloso informada pelo TSE sobre as peças 149, 152-159, 161-163, 165-171, 194-196 e 199-201 deste processo, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE);
 - 9.4. retornar os autos à SecexAdministração para continuidade desta auditoria.

10. Ata nº 27/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/7/2022 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1611-27/22-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral