

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.789, DE 2011

(Apensos: PL 2.453, de 2011, e PL 4.600, de 2012)

Revoga o art. 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, dispositivo legal que institui o voto impresso a partir das eleições de 2014.

Autor: Senado Federal - Lindbergh Farias

Relator: Deputado Vieira da Cunha

I - RELATÓRIO

Trata-se do PL nº 2.789, de 2011, que “*Revoga o art. 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, dispositivo legal que institui o voto impresso a partir das eleições de 2014*”.

O autor da proposição (PLS 478/2011, no Senado), o Senador Lindbergh Farias, do PT/RJ, justificou sua iniciativa sob os seguintes argumentos, na Casa iniciadora:

“A Lei nº 12.034/09, conhecida como Minirreforma Eleitoral, a despeito de inúmeros avanços, trouxe novamente à legislação eleitoral o instituto do voto impresso, a partir das eleições gerais de 2014.

Inicialmente, o voto impresso foi legalmente proposto em 2002 para que fosse introduzido nas eleições municipais de 2004. Entretanto, devido às graves falhas verificadas nas seções eleitorais em que quase sete milhões de eleitores do Distrito Federal e Sergipe votaram de maneira experimental nas eleições gerais de 2002, o voto impresso foi considerado um enorme entrave à celeridade e à confiabilidade das eleições e, por isso, foi revogado da legislação brasileira logo em 2003.

À época, o então Presidente do TSE, Ministro Nelson Jobim, afirmou que “o voto impresso não agrega nada de segurança à urna eletrônica, pelo contrário, cria problemas”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A experiência da utilização do voto impresso nada acrescentou em termos de segurança ou transparência, ao contrário, tal instrumento gerou problemas como: maior o tamanho da fila de votação; maior o número de votos nulos e brancos; maior o percentual de urnas que apresentaram defeito; falhas verificadas no módulo impressor; dúvidas de eleitores e demora na votação, entre outros problemas.

Ao contrário de ser uma medida inclusiva, o voto impresso conflita com as necessidades especiais, notadamente dos deficientes visuais, uma vez que dependerão de auxílio de terceiros para verificação de seus votos.

Assim, há violação da cláusula pétrea constitucional do voto secreto (CF, art. 60, § 4º, II), o que também ocorre quando há o atolamento do papel na impressora, o que, na experiência realizada anteriormente, mostrou-se frequente. Há, portanto, clara violação da Constituição e do exercício do voto secreto, base da democracia brasileira.

Outro aspecto nocivo do voto impresso refere-se à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável tão difundidos atualmente, já que, ao se imprimir o voto de mais de 135 milhões de eleitores, o consumo de papel seria elevado significativamente.

Nas eleições de 2010, a previsão de gastos para a realização do pleito foi de R\$ 490 milhões (incluindo despesas de pessoal e de custeio), totalizando, assim, um custo do voto no valor de R\$ 3,61 por eleitor. Com o voto impresso, em um cálculo aproximado e preliminar, desprezando-se, por exemplo, as despesas de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, o custo do voto aumentaria em mais de 140% e a Justiça Eleitoral precisaria de quase um bilhão de reais a mais para a realização das eleições.

São esses os motivos pelos quais submetemos esta proposição ao exame dos ilustres membros do augusto Congresso Nacional.”

Foi apenso ao Principal, o PL 2.453, de 2011, de autoria do Deputado Márcio Reinaldo Moreira, justificado de forma idêntica aos termos da iniciativa do Senado, projeto que já recebeu parecer do então Relator para ele designado, o Deputado Brizola Neto (PDT-RJ), que se manifestou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela sua rejeição, parecer que, no entanto, não foi submetido aos Pares.

Os projetos foram distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, e mérito.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Aprovado requerimento de minha autoria para a realização de Audiência Pública para debater o conteúdo do Projeto de Lei n. 2.789/2011, foi realizada dita Reunião no dia 8 de maio de 2012, nesta CCJC, com a participação da Dra. Sandra Cureau, Exma. Sra. Vice-Procuradora Geral Eleitoral; o Professor Doutor Walter Carnielli, Diretor do Centro de Lógica da UNICAMP; o Professor Pedro Rezende, de Ciências da Computação da Universidade de Brasília; o Engenheiro Amílcar Brunazzo Filho, moderador do Fórum do Voto Eletrônico; a Dra. Maria Aparecida Cortiz, advogada; o Professor Doutor Mamede Lima Marques, Diretor do Centro de Arquitetura de Informação da Universidade de Brasília; o Professor Doutor Diego Aranha, do Departamento de Ciências da Computação da UNB; e o Doutor Antônio Montes Filho, pesquisador do Centro de Tecnologia da Informação.

O debate esclareceu os fundamentos da posição de quem aprova a medida quanto daqueles que a reprovam, bem como dos fundamentos da ADI 4543, ajuizada em janeiro de 2011 para questionar a constitucionalidade do dispositivo em questão por uma das participantes do debate, a Dra. Sandra Cureau, Exma. Sra. Vice-Procuradora Geral Eleitoral, autora da ação enquanto substituta do Procurador-Geral da República, Exmo. Dr. Roberto Gurgel.

Em síntese, referida ADI pugna pela inconstitucionalidade do art. 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, com base nos seguintes argumentos:

- a) o dispositivo questionado reinstalou no Brasil o denominado voto impresso, instaurando, necessariamente, um número de identificação associado a assinatura digital da urna, acarretando rompimento com o segredo do voto, direito irrenunciável do eleitor, previsto no art. 14 da Constituição Federal;
- b) o sigilo do voto também estaria comprometido caso ocorra falha na impressão ou travamento no papel da urna eletrônica, dada a necessária intervenção humana de que decorreria o fato;
- c) o mesmo ocorreria em eventual pedido de recontagem de votos;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

d) o §5º do art. 5º da Lei nº 12.034, ao proibir a conexão entre o instrumento identificador e a respectiva urna, permite que essa fique constantemente aberta, havendo, com isso, a possibilidade da mesma pessoa votar por duas ou mais vezes (contrariando a garantia da igualdade de valor do voto, CF, art. 14).

A Relatora da ADI 4543, Ministra Cármem Lúcia, após destacar o segredo do voto como uma conquista destinada a garantir a inviolabilidade do querer democrático do eleitor e a intangibilidade do seu direito por qualquer forma de pressão, o que seria afetado pelo voto impresso (bem como pela questão “um eleitor, um voto”; o princípio da proibição de retrocesso político; dentre outros inconvenientes desse tipo de voto), concluiu por votar no sentido do deferimento de medida cautelar para suspender os efeitos do art. 5º da Lei nº 12.034, de 2009, por entender presentes a plausibilidade jurídica dos argumentos lançados pela PGR e o perigo da demora dado que, persistindo a eficácia do dispositivo, impor-se-ia, à Justiça Eleitoral, a aquisição e adequação dos equipamentos de votação, mudança na estrutura dinâmica do Serviço de Tecnologia da Informação do TSE, a braços com as providências necessárias para a realização das eleições de 2012, afora os procedimentos paralelos a serem tomados (licitações e mudanças no sistema), sem possibilidade de saneamento ou refazimento após sua realização, inutilmente, caso fosse declarada a inconstitucionalidade do dispositivo questionado.

Importa a referência à ADI – que se originou de uma representação feita pelo Colégio de Presidentes de Tribunais Regionais Eleitorais ao Ministério Público Eleitoral – na medida em que põe em questão matéria da maior importância deliberada recentemente pelo Congresso Nacional para aperfeiçoar o processo eleitoral brasileiro após amplo debate com a sociedade civil organizada; bem como em face da relação que há entre ela, o PL 2.789, de 2011 (PLS 478/2011, no Senado) e o PL 2.453, de 2011, sob análise; também porque a aprovação dos projetos prejudica a análise da ADI (já que revogam o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

dispositivo de constitucionalidade questionada), anulando importante avanço normativo conquistado pelo povo brasileiro.

Importa registrar, outrossim, terem sido apresentados argumentos técnicos e jurídicos firmes em sentido contrário ao entendimento do autor da proposta de revogação do artigo 5º da Lei 12.034/2009, Senador Lindbergh Farias (PT/RS). Em síntese, foram os seguintes os argumentos apresentados pelo Professor Pedro Rezende, de Ciências da Computação da Universidade de Brasília; o Engenheiro Amílcar Brunazzo Filho, moderador do Fórum do Voto Eletrônico; a Dra. Maria Aparecida Cortiz, advogada; e o Professor Doutor Diego Aranha, do Departamento de Ciências da Computação da UNB, em defesa da norma legal que institui o voto impresso a partir das eleições de 2014:

- a) Os argumentos colocados pela PGR na ADI 4543 apresentam fundamentos de pretensa afronta à Constituição apenas dos §§2º e 5º do art. 5º; os demais incisos e parágrafos, inclusive o *caput*, não encontram fundamentação para a declaração da inconstitucionalidade aventada de todo o artigo;
- b) A Corte Constitucional Federal Alemã, baseada no princípio da publicidade, segundo o qual todos os passos essenciais da eleição devem estar sujeitos a comprovação, julgou inconstitucional o uso de máquinas de votar sem o voto impresso conferido pelo eleitor;
- c) A Lei nº 12.034, de 2009, reintroduz o voto impresso como medida fiscalizatória obrigando as urnas modelo DRE, que estão em estoque pelo administrador do processo eleitoral, a serem adaptadas para o modelo VVTP para permitirem uma trilha de auditoria, independentemente do *software*, pela razão de que o RDV se mostrou um instrumento ineficaz para suprir a necessidade de auditoria e verificabilidade;
- d) A razão de a Lei 12.034, de 2009, reintroduzir o voto impresso é muito simples: o RDV é um artigo digital gerado pelo mesmo *software* que vai apresentar os totais apurados na urna; então, tomá-lo como medida fiscalizatória, como instrumento de fiscalização ou de auditoria externa no processo, equivale (como diz o Professor Jorge Stolfi, da UNICAMP), a verificar a integridade de um documento de origem duvidosa comparando-o com uma cópia xerox dele mesmo;
- e) Todas as urnas eletrônicas do Brasil utilizam a mesma chave criptográfica para cifrar a partição do sistema. Isso é



CÂMARA DOS DEPUTADOS

completamente não recomendável do ponto de vista técnico, porque o vazamento dessa chave criptográfica uma única vez permite a abertura das mídias de todas as urnas eletrônicas do País inteiro;

- f) Na área acadêmica, a posição é a de que, no modelo adotado no Brasil, no qual a segurança do voto depende unicamente da integridade do *software* contido dentro da urna eletrônica, é necessário o voto impresso para permitir a verificabilidade do sistema.

Tendo sido designado para a relatoria de ambas as proposições, conforme despacho da Mesa, faço-o nos termos que seguem, registrando, por último, a apensação, ao principal, no dia 12.11.2012, do PL nº 4.600, de 2012, de autoria do Deputado Professor Victório Galli, com o objetivo de alterar os arts. 59 e 61 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, *a fim de disciplinar a expedição de recibo impresso pela urna eletrônica de votação.*

É o Relatório.

II – VOTO

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se quanto aos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais; a matérias relativas a direito constitucional e eleitoral; representação política e eleições; conforme alíneas “a”, “d”, “e”, e “f” do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno.

No que atine à constitucionalidade formal, nada a objetar. As propostas estão conforme as normas constitucionais referentes à competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (CF, art. 22, I), e a matéria



CÂMARA DOS DEPUTADOS

não se encontra no âmbito daquelas normas reservadas a iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, *caput*).

No concernente à constitucionalidade material, os PLs nºs 2.789/2011 (PLS 478/2011) e 2.453/2011, parecem, no entanto, arranhar alguns preceitos constitucionais, como o direito à conferência de voto pelo seu titular, implicitamente previsto no direito fundamental ao voto que cada cidadão tem na democracia representativa, já que ao eleitor não bastará votar, se o seu voto puder ser fraudado, se ao eleitor não forem dadas as garantias de que sua vontade foi, de fato, respeitada.

A confiança no processo eleitoral, que deve ser oferecida pelo Estado de Direito de forma objetiva aos cidadãos, consiste em um dos elementos mais basilares da legitimação da democracia representativa da qual emana a autoridade estatal eleita, e que se manifesta no dever de obediência ao Princípio da Publicidade no processo eleitoral que se revela na possibilidade concreta dada ao eleitor de conferir o destino do seu voto sem precisar, inclusive, de conhecimentos técnicos para tanto.

Ademais disso, estas propostas (PL nº 2.789/2011 e PL 2.453/2011) ferem o direito fundamental do eleitor de – dado o estágio de evolução tecnológico-eleitoral brasileira no que concerne às urnas eletrônicas; dado o avanço normativo já conquistado – votar em um processo eleitoral que possa lhe garantir, objetivamente, que a contabilização de seu voto foi absolutamente correta, tal qual previsto no art. 5º da Lei nº 12.034, de 2009, que ora se pretende revogar.

Observe-se que já temos, hoje, máquinas de votação de primeira, de segunda e de terceira gerações, com diferentes características de uso, segurança, eficiência e precisão, com maior ou menor acessibilidade dos eleitores, com maior ou menor capacidade do público em supervisionar as eleições por elas processadas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

As máquinas de votação de primeira geração, denominadas de "*Direct Recording Electronic voting machines*" ou, simplificada, "*máquinas DRE*", caracterizam-se pela desmaterialização do voto e sua gravação em meio digital eletrônico para posterior apuração, característica que deposita toda a confiabilidade do resultado obtido na confiabilidade técnica do próprio *software* nelas instalado. Foram, aliás, as dificuldades para se determinar essa confiabilidade técnica do *software* instalado em milhares de equipamentos no dia da eleição que levaram à chamada segunda geração de máquinas de votar, que passaram a adotar o "Princípio da Independência do Software em Sistemas Eleitorais".

As máquinas de segunda geração registram, assim, o voto de dois modos diferentes, em duas vias independentes: uma primeira, que é virtual/digital, e uma segunda, que é material, em papel, com o objetivo claro de oferecer segurança ao eleitor, de dar confiabilidade ao sistema e ao resultado da eleição. Em outras palavras, inovou-se tecnologicamente para que o sistema passasse a ser auditável, mediante auditoria do resultado por meio independente do *software* do equipamento, visando à preservação e garantia da verdade eleitoral.

Na literatura internacional, o voto materializado em papel costuma ser chamado por "*Independent Voter-Verifiable Record (IVVR)*" ou por "*Voter Verifiable Paper Audit Trail (VVPAT)*". Equipamentos eleitorais com *IVVR* ou *VVPAT* podem ser implementados por digitalização do voto escrito pelo eleitor (voto escaneado) ou por impressão do voto em máquinas DRE (voto impresso conferível pelo eleitor) ¹.

Mas, já há máquinas de terceira geração. Nos Estados Unidos, em Takoma Park, no ano de 2009, utilizou-se uma nova modalidade de máquinas de votar, com o chamado sistema *Scantegrity*, caracterizado pelo uso de voto escaneado e criptografado, no qual é possível ao eleitor acompanhar e conferir a

¹ In http://pt.wikipedia.org/wiki/Urna_eletr%C3%B4nica



CÂMARA DOS DEPUTADOS

correta apuração do seu voto, independentemente dele confiar ou não no *software*, e sem a revelação de seu voto para terceiros.

Assim, podemos dizer que o art. 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, dispositivo legal que institui o voto impresso a partir das eleições de 2014 – e que o PL nº 2.789, de 2011, quer revogar (também o PL 2.453, de 2011) – está a retirar o Brasil da primeira geração de máquinas de votação, fazendo-o ingressar nas gerações tecnológicas subsequentes, como, aliás, já o fizeram diversos países.

As máquinas DRE (as chamadas máquinas de 1ª geração) – que logo receberam a denominação de "*urnas eletrônicas*" – começaram a ser usadas em experiências na Índia em 1990; na Holanda em 1991; e no Brasil em 1996 (sendo que, aqui, todos os eleitores votaram em urnas eletrônicas, pela primeira vez, em 2000). Em 2008, no entanto, após 17 anos de uso de máquinas DRE, por falta de confiabilidade (porque sem comprovantes impressos do voto para auditoria), esse sistema foi proibido na Holanda. Na Índia, a implantação do sistema VVPAT se iniciou em 2011.

Na Venezuela, em 2004, foi adotado o "*modelo DRE com voto impresso*", de 2ª geração; na eleição presidencial na Rússia, em fevereiro de 2008, foi utilizado um modelo de máquina de votar com voto escaneado, de 2ª geração, para uso em recontagens regulares; no Paraguai, foram feitas experiências com as urnas eletrônicas brasileiras entre 2003 a 2006, mas em 2008 o seu uso foi proibido por falta de confiança no equipamento argüida pelos partidos de oposição².

Em março de 2009, máquinas DRE de 1ª geração, sem voto impresso, foram declaradas inconstitucionais na Alemanha, por não atenderem o Princípio da Publicidade no processo eleitoral. Em 2011, a Argentina³ iniciou a

² Idem

³ Na Província de Salta, 33% dos eleitores votaram nas novas urnas com voto impresso e a previsão é de ampliar para 66% em 2013 e 100% dos eleitores em 2015. Na eleição municipal de 09/out/2011 na cidade de Resistência, capital da Província Del Chaco no



implantação de equipamentos eletrônicos *Vot-Ar* de 2ª geração, com registros simultâneos impresso e digital do voto. Na Bélgica, a adoção de urnas de 2ª geração com voto impresso ocorreu em 2012. No México, em 2012 foram feitas eleições com urnas eletrônicas de 2ª geração com voto impresso na Província de Jalisco⁴.

Nos EUA, em 2007, foi reeditada a norma técnica para equipamentos eleitorais "*Voluntary Voting System Guidelines*" pelo órgãos federais norte-americanos EAC (*Election Assistance Commission*) e NIST (*National Institute of Standards and Technology*), na qual máquinas DRE sem voto impresso foram descredenciadas por não atenderem o "*Princípio da Independência do Software em Sistemas Eleitorais*".⁵ A reedição de 2009 dessa norma técnica mantém a exigência de sistemas de 2ª geração⁶.

Dito isso, afasto, de plano, a alegação de que "a Lei nº 12.034/09, conhecida como Minirreforma Eleitoral, teria trazido novamente à legislação eleitoral o instituto do voto impresso, a partir das eleições gerais de 2014, a despeito de inúmeros avanços". Não é verdade que a impressão do voto seja um retrocesso. Pelo contrário, a Lei 12.034/09, em seu artigo 5º, garante o avanço, em termos tecnológicos, do processo eleitoral brasileiro.

Daí porque registro minha discordância da exortação do princípio da proibição de retrocesso político, feita pela Exa. Ministra Cármen Lúcia, na condição de Relatora na ADI 4543, para suspender a eficácia do art. 5º da Lei nº 12.034, de 2009, em favor da manutenção da desmaterialização do voto. A Ministra disse que tal princípio se aplica especialmente ao caso "porque o

norte da Argentina o desempenho do equipamento eleitoral *Vot-Ar* argentino foi descrito no 2º Relatório do CMind.

⁴ Idem.

⁵ Até agosto de 2008, trinta e nove estados dos Estados Unidos, três estados do México e algumas províncias do Canadá criaram leis que exigem o voto impresso conferido pelo eleitor em urnas eletrônicas e não autorizam que a identificação biométrica do eleitor seja feita na própria máquina de votar.

⁶ Idem.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

cidadão tem o direito de não aceitar retrocesso constitucional de conquistas históricas que lhe acrescenta o cabedal de direitos da cidadania”.

Concordamos com a aplicação do princípio, mas exatamente para o efeito contrário, para manter o dispositivo, que, como visto, assegura ao eleitor brasileiro a evolução de um sistema precário – que não aceita auditoria de resultado – para outro, de geração mais evoluída, que a aceita e a assegura.

Frágeis, também, *data venia*, suas argumentações, para efeito da cautela que concedeu, no sentido de que o voto impresso atentaria contra a confiança conquistada pelo atual sistema; ou de que esse tipo de sistema acarretaria inconvenientes como o retorno à demora em filas de votação; ou a (re)abertura a possíveis fraudes ocorridas no passado e a recontagens em face da “simples perda de um pedaço de papel”; ou, ainda, a elevação do custo do voto.

A propósito, cito aqui o fato de o PDT, *amicus curiae* na ADI 4543, ter enviado um observador para acompanhar a eleição na cidade de Resistência, na Argentina, capital da Província de Chaco, em outubro de 2011, oportunidade em que foi possível verificar que o equipamento por eles adotado, o equipamento eleitoral eletrônico *Vot-Ar*, usado em substituição às urnas brasileiras, que lá foram testadas em 2006, superam as nossas em todos os aspectos⁷.

Vimos, a propósito, na Audiência Pública já mencionada, que nas eleições argentinas houve verificabilidade da votação e muita rapidez na totalização dos votos: a apuração foi feita em 2 horas. O resultado de toda a apuração foi publicado na Internet duas horas e quinze minutos depois da

⁷ Em especial, o equipamento de votação *Vot-Ar* usado na cidade de Resistência possui características adicionais positivas quanto a usabilidade, administração e fiscalização, propiciados por detalhes do projeto como a ausência de memória não-volátil (*hard-disk* ou *flash-card*), pelo uso de tela tátil grande e, principalmente, pelo conceito inovador de *Cédula Eletrônica de Voto* – a *Boleta de Voto Electrónico*. Esse conjunto de características atendem a requisitos jurídicos e tecnológicos de transparência e auditabilidade que, cada vez mais, vêm sendo exigidos onde se implanta novos sistemas de voto eletrônico (Vide in <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/relatoriocmind-arg2011.pdf>).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

eleição. Uma eleição sem grandes filas e com voto impresso, o que demonstra ser perfeitamente possível agregarmos rapidez e segurança. Não pela solução tecnológica deste ou daquele país, mas pela solução tecnológica (obviamente sem violação do segredo do voto) mais adequada ao Brasil. A mera descrição da evolução dos sistemas eleitorais adotados nos diversos países citados, aliás, é capaz de negar as assertivas da Eminente Ministra Relatora da ADI 4543.

Ademais disso, quando posta à discussão por este Poder, no âmbito da *Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico*, que funcionou nesta mesma Comissão em 2007 e 2008, para consolidar os vários projetos de lei sobre voto eletrônico, a questão ora devolvida a esta Comissão foi totalmente superada, mormente na discussão do PL nº 5.498, de 2009, que deu origem à Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.

Dizer que o atual sistema fortalece nossa democracia porque é rápido, é fechar os olhos para o que realmente importa: a transparência do processo eleitoral. A rapidez é desejável; a transparência é essencial, como bem advertiu o Engenheiro Amílcar Brunazzo Filho, moderador do Fórum do Voto Eletrônico, na Audiência pública promovida por esta Comissão.

A Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico, em seu Relatório Final, aprovado por esta Comissão, em novembro de 2007, *assim se posicionou*:

“São inegáveis os avanços conquistados por meio da votação eletrônica, que aboliu inúmeras modalidades de fraudes, e conta com o reconhecimento da sociedade brasileira, mas cumpre-nos a missão de permanecer vigilantes da evolução do processo eleitoral, propondo modificações legislativas naquilo que entendermos necessário. Trata-se do cumprimento da competência constitucional do Poder Legislativo.

(...) O fato de o sistema eletrônico atual não prever uma “conferência visual” por parte do eleitor, no momento do registro de seu voto, gera a suspeita de que um voto registrado eletronicamente ao candidato “A” possa ser contabilizado ao candidato “B”. Tal dúvida poderia ser dirimida mediante a utilização do voto impresso.”

(...) O melhor caminho, portanto, é a união das vantagens da votação eletrônica com a possibilidade de o eleitor conferir visualmente o voto consignado ao seu candidato. Ademais, esse procedimento de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

materialização do voto torna possíveis auditorias simplificadas das votações. Com a materialização do voto serão dirimidas eventuais dúvidas que ainda pairam sobre as possibilidades de fraudes nas votações eletrônicas. Somos, dessa forma, favoráveis à materialização do voto.

(...) Em relação ao sigilo do voto, é despidendo que a lei determine sua observação. Trata-se, na verdade, de norma de *status* constitucional, tida como cláusula pétrea. Se os procedimentos da eleição eletrônica violam ou permitem que se viole o sigilo dos votos, resta configurado grave descumprimento de cláusula inserta no núcleo imutável da Carta da República, cabendo a quem alega, o ônus da prova.”

Faço minhas as palavras do Relator na Subcomissão citada, o então Deputado, hoje Senador, Vital do Rego, no sentido de que são inegáveis os avanços obtidos pelo uso das urnas eletrônicas, principalmente quando se considera a eliminação de diversas modalidades de fraudes empregadas nas eleições tradicionais com voto em papel. Mas que não se pode perder a vigilância quanto ao aspecto da confiabilidade do processo, de que a real vontade do eleitor seja refletida nos resultados⁸, já que, em uma eleição, a transparência e a credibilidade do processo eleitoral configuram requisitos indispensáveis à legitimidade de todo o sistema⁹. Mesmo porque não se trata de abandono do sistema eletrônico para retroceder ao sistema manual. Trata-se, isso sim, de evoluir, dentro dos sistemas eletrônicos de votação, de máquinas de primeira geração para de geração subsequente. Trata-se de evolução, e não de retrocesso, o que prevê o art. 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009 que ora se pretende revogar.

Ao contrário do que diz a Ministra Cármem Lúcia, de que nosso sistema ... *dota-se de segurança incontestável, como demonstradas centenas de*

⁸ O professor do ITA Clóvis T. Fernandes apresentou em março de 2007, na Subcomissão, uma análise técnica das urnas utilizadas nas últimas eleições em Alagoas, apontando “perda de integridade” nos dados em cerca de metade das urnas.

⁹ Quanto às pretensas “graves falhas” alegadas pelos autores dos projetos em questão, verificadas nas seções eleitorais do Distrito Federal e Sergipe nas eleições gerais de 2002, em que o voto impresso foi considerado um enorme entrave à celeridade e à confiabilidade das eleições, Brunazo, na Subcomissão, atribuiu os problemas ocorridos naquela eleição à falta de treinamento tanto do eleitor quanto dos mesários, e afirmou que o teste do voto impresso sofreu “sabotagem”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

vezes, *invulnerável como comprovado ...*¹⁰; ou que é o *mais seguro de todo o mundo*¹¹; ou, ainda, do que diz o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto na mesma ADI, de que nosso sistema de votação *é, hoje, paradigma em todo o mundo*¹², a verdade, segundo especialistas em informática, é que as urnas eletrônicas, em geral, são *veículo fácil de fraudes de difícil descoberta*.

A razão está, portanto, no entender deste Relator, com a Advocacia-Geral da União, que na mesma ADI manifestou-se no sentido de que a medida cautelar deveria ser indeferida porque “o Brasil deve acompanhar o avanço e a tecnologia”; porque “a existência do sistema impresso garante a comparação do resultado a fim de que haja confiabilidade no processo eleitoral”; porque não há violação de sigilo de voto (“a assinatura eletrônica está associada a uma determinada urna e não a um eleitor e seu voto”); porque o custo adicional que o voto impresso acarreta “é um custo apropriado, escolhido pelo legislador para efeito da garantia da legitimidade do sistema”, posição que, não

¹⁰ Ministra Cármen Lúcia in ADI 4543: A impressão do voto é prova do seu ato. Se o ato é próprio e inexpugnável, qual a sua necessidade? Se não há de prestar contas (porque é ato personalíssimo), para que o papel? **Se o sistema dota-se de segurança incontestável, como demonstradas centenas de vezes, invulnerável como comprovado**, para que a impressão que não seja para demonstração a terceiro e vulnerabilidade do segredo que lhe é constitucionalmente assegurado?

¹¹ Idem: “... que o sistema eleitoral brasileiro – a maturidade a que a nação brasileira hoje chegou em matéria de segurança, de o voto dado e o voto apurado serem realmente o voto que o eleitor desejava proferir no momento das eleições - é, sem dúvida nenhuma, o mais seguro de todo o mundo ...”

¹² Também louvo os votos dos Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli, que ressaltaram, por seu lado, assim como fez a Ministra Cármen Lúcia, a questão da **absoluta segurança e auditabilidade do sistema eleitoral brasileiro**: um sistema que é, hoje, **paradigma em todo o mundo** e que no ano passado deu conta de uma eleição geral, levada a cabo num país de dimensões continentais, com cerca de cento e noventa milhões de habitantes - segundo o último Censo do IBGE - e envolvendo cento e trinta e seis milhões de eleitores, aproximadamente; pleito esse no qual concorreram cerca de vinte e um mil candidatos para Presidente da República, Governador de Estado, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital; pleito que envolveu não apenas o TSE, Tribunal Superior Eleitoral, como também vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais, ou seja, de todos os estados e de todas as unidades da Federação, mais ou menos três mil juízes eleitorais, cerca de vinte e cinco mil servidores próprios e requisitados, aproximadamente dois milhões e duzentos mil mesários. E o resultado dessa eleição foi proclamado, no que tange à Presidência da República, no prazo de uma hora e quatro minutos, um recorde histórico e, sem dúvida nenhuma, mundial; para os demais cargos, em menos de vinte e quatro horas.



tenho dúvida, será adotada, ao final, pelo próprio STF, na linha, aliás, do que já entendeu a Corte Constitucional Federal Alemã, em março de 2009 (Vide Acórdão no Processo 2BvC3/07), *verbis*¹³:

“Decisão

2. A utilização de máquinas de votar Nedap ESD1 e ESD2 (máquinas DRE sem Voto Impresso Conferido pelo Eleitor) na eleição do 16º Parlamento Alemão não estava de acordo com o PRINCÍPIO DE PUBLICIDADE no processo eleitoral implícito no artigo 38, conjugado ao artigo 20, parágrafos 1 e 2 da Constituição.

Fundamento no § 111

O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE exige que todos os passos essenciais da eleição estejam sujeitos à comprovação pública. A contagem dos votos é de particular importância no controle das eleições.

Fundamento no § 155

Os votos foram registrados somente em memória eletrônica. Nem os eleitores, nem a junta eleitoral ou os representantes dos partidos poderiam verificar se os votos foram registrados corretamente pelas máquinas de votar. Com base no indicador no painel de controle, o mesário só pode detectar se a máquina de votar registrou um voto, mas não se os votos foram registrados sem alteração. As máquinas de votar não previam a possibilidade de um registro do voto independente da memória eletrônica, que permitisse aos eleitores uma conferência dos seus votos.

Fundamento no § 156

As principais etapas no processamento dos dados pelas máquinas de votar não poderiam ser entendidas pelo público. Como a apuração é processada apenas dentro das máquinas, nem os oficiais eleitorais, nem os cidadãos interessados no resultado podiam conferir se os votos dados foram contados para o candidato correto ou se os totais atribuídos a cada candidato eram válidos. Com base num resumo impresso ou num painel eletrônico, não era suficiente conferir o resultado da apuração dos votos na central eleitoral. Assim, foi excluída qualquer

¹³ Vide in <http://www.votoseguro.org>



conferência pública da apuração que os próprios cidadãos pudessem compreender e confiar sem precisar de conhecimento técnico especializado.

Esta decisão da Corte Alemã, vale o registro, pode ser reescrita com base nos mesmos fundamentos de Direito inseridos na Carta Magna brasileira, e que estão previstos, pontuo, nos arts. 1º¹⁴ (que declara o Princípio Democrático de nossa República, mormente quanto à cidadania brasileira, prevista no inciso II deste dispositivo constitucional); art. 37, *caput*¹⁵ (Princípio da Publicidade aqui exortado em face do processo eleitoral, quanto à sua auditabilidade); e o próprio art. 14¹⁶ (que afirma o Princípio da Soberania Popular), conjugados.

Por último, a respeito do PL nº 4.600, de 2012, de autoria do Deputado Professor Victório Galli, com o objetivo de alterar os arts. 59 e 61 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, *a fim de disciplinar a expedição de recibo impresso pela urna eletrônica de votação*, apesar de constitucional e de estar alinhado com a compreensão que temos acerca da necessidade de auditagem do processo eleitoral por meio de voto impresso, manifestamo-nos pela sua rejeição, no mérito, tendo em vista não inovar o regime jurídico, já que suas disposições estão todas previstas no texto da Lei nº 12.034, de 2009.

Isto posto, o PL nº 2.453, de 2011, de autoria do Deputado Márcio Reinaldo Moreira, primeiro apenso, e o Principal nº 2.789, de 2011 (PLS 478/2011, no Senado), de autoria do Senador Lindbergh Farias, do PT/RJ, que

¹⁴ A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...) II – **a cidadania**; (...)

¹⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes (...)

¹⁶ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

querem revogar o do art. 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, dispositivo legal que institui o voto impresso a partir das eleições de 2014, afrontam os dispositivos constitucionais citados, vale repetir, artigo 1º, inciso II, 14 e 37, *caput*, da Carta Magna.

Assim, manifesto-me pela constitucionalidade do PL nº 4.600, de 2012, e pela inconstitucionalidade dos demais projetos de lei em análise, por ofensa aos arts. 1º, *caput* e inciso II; 14; e 37, *caput*, todos da Constituição Federal, pelas razões já explicitadas, e também em virtude do Princípio do Não-Retrocesso Político elevado a fundamento constitucional pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e, ainda também pela injuridicidade, a despeito da boa técnica legislativa apresentada, bem como pela rejeição, no mérito, dos PLs nº 2.453, 2.789, de 2011 (PLS 478/2011, no Senado) e 4.600, de 2012.

Sala da Comissão, em 06 de março de 2013.

Deputado Vieira da Cunha
Relator