

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 1.169, DE 2015

(Apenso: PL nº 1.175, de 2015)

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para possibilitar a recontagem física de votos nos pleitos para cargos eletivos federais, estaduais, distritais ou municipais.

**Autor:** Deputado CARLOS HENRIQUE GAGUIM

**Relator:** Deputado HIRAN GONÇALVES

### I - RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 1.169, de 2015**, de autoria do Deputado Carlos Henrique Gaguim, altera a Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), para possibilitar a recontagem física de votos nos pleitos para cargos eletivos federais, estaduais, distritais ou municipais.

Nesse sentido, o autor propõe o acréscimo do art. 62-A à Lei das Eleições, para possibilitar que órgão nacional de partido político possa solicitar, no prazo de até 48 horas após a divulgação oficial do resultado final das eleições, a recontagem dos votos nos pleitos para cargos eletivos federais, estaduais, distritais ou municipais.

Além disso, estabeleceu que a recontagem dos votos deverá ser feita tanto por meio físico quanto por meio digital e que o sistema, os procedimentos e a tecnologia utilizados nas urnas eletrônicas devem impedir que uma modificação ou erro não detectado no software cause uma alteração ou falha indetectável no resultado da apuração ou na inviolabilidade

do voto. Por fim, foi concedido à Justiça Eleitoral o prazo de seis anos para adequação ao disposto na proposição.

O autor ressalta, em sua justificativa, o escopo de “incluir na legislação a obrigatoriedade da observância do princípio da independência do Software em Sistemas Eleitorais e de possibilitar que a recontagem de votos nas eleições seja realizada por meio que não seja exclusivamente o digital”, em prol da lisura e da transparência do pleito.

Apenso à proposição principal encontra-se o **Projeto de Lei nº 1.175, de 2015**, de autoria do Deputado Marcelo Squassoni e Bacelar, que determina a emissão do voto impresso pela urna eletrônica de votação. Nesse sentido, propôs-se nova redação para o §8º do art. 59 da Lei nº 9.504, de 1997, estabelecendo que, confirmado o voto do eleitor, a urna eletrônica deverá emitir a contrafé do voto integral finalizado em papel, devendo o eleitor, após conferi-lo, depositá-lo, de imediato, em urna física lacrada localizada ao lado da cabine de votação, na presença dos fiscais eleitorais.

O projeto acrescenta, ainda, os §§ 1º e 2º ao art. 61 da Lei nº 9.504, de 1997, determinado que a Justiça Eleitoral, após o fim das eleições, deverá realizar auditoria independente do software, mediante o sorteio de 2% das urnas nos municípios com mais de 200 mil eleitores e de 4% das urnas nos municípios com menos de 200 mil eleitores, respeitado o limite mínimo de três urnas eletrônicas por município. As urnas sorteadas deverão ter seus votos em papel contados manualmente e comparados com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna eletrônica.

A proposição estabelece, por fim, que sempre que houver fundada suspeita de irregularidade, o juiz eleitoral poderá autorizar a abertura de urna física lacrada contendo os votos impressos depositados pelos eleitores, para que se proceda à auditoria anteriormente referida.

O nobre deputado argumenta que “sem a materialização do voto, a apuração das eleições fica refém do programa que computa as escolhas dos eleitores em ambiente digital. Como a integridade dos resultados depende unicamente da integridade desse software, fica montado um cenário perfeito para fraudes que não deixam vestígios”. Nesse sentido, o autor lembrou que Diego Aranha, PhD em Ciência da Computação, asseverou que a urna eletrônica usada nas eleições no Brasil é “a urna mais defasada do mundo, por não permitir qualquer verificação independente dos resultados”.

Diante deste quadro, ressaltou-se que a maioria das alternativas para permitir-se a verificação independente dos resultados “envolvem materializar o voto em algum veículo que permita apuração posterior sem permitir simultaneamente que o eleitor possa comprovar sua escolha para uma terceira parte interessada”. Nesse diapasão, defendeu-se a adoção da segunda geração de urnas eletrônicas, que se vale de um sistema de duas etapas: na primeira, o voto é registrado eletronicamente e, na segunda, ele é impresso e depositado em uma urna para eventual recontagem. Destacou-se, por fim, que esse sistema é utilizado em diversas democracias no plano internacional, como Bélgica, Holanda, Alemanha, Argentina, Rússia, em boa parte dos Estados Unidos, além de alguns estados do México e províncias do Canadá.

As proposições em análise tramitam em regime de prioridade (art. 151, II, “b”, 3, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD e, ainda, quanto ao seu mérito, de acordo o art. 32, IV, “f” do mesmo diploma normativo, por tratarem de matéria pertinente às eleições.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Os **Projetos de Lei nºs 1.169 e 1.175, ambos de 2015**, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (art. 139, II, “c”, do RICD), bem como do seu mérito (art. 32, IV, “f”, do mesmo diploma normativo).

**Quanto à constitucionalidade formal** dos projetos, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

Os projetos de lei em questão têm como objeto tema concernente ao Direito Eleitoral, matéria de **competência legislativa privativa da União** (art. 22, I, da CF/88). É **legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária**, visto tratar-se da alteração de lei ordinária em vigor e não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto.

**No que se refere à análise da constitucionalidade material** das proposições, nada há a se objetar. Com efeito, o **PL nº 1.169, de 2015**, ao estabelecer a possibilidade de recontagem de votos, por meio físico e digital, por solicitação de órgão nacional de partido político, nos pleitos para cargos eletivos em todos os níveis da federação, não fere preceitos ou princípios constitucionais. O projeto acaba por instituir, embora não expressamente, a obrigatoriedade de que o voto seja computado também em meio físico e não apenas em meio digital, obrigação esta que, por si só, não vulnera a garantia da inviolabilidade do voto e não contraria a Constituição Federal.

Da mesma forma, o **PL nº 1.175, de 2015**, apensado, que determina que a urna eletrônica emitirá a contrafé do voto integral finalizado em papel, devendo o eleitor, após conferi-lo, depositá-lo, de imediato, em urna física lacrada localizada ao lado da cabine de votação, na presença dos fiscais eleitorais, também não compromete o segredo do voto, haja vista que não há identificação do eleitor no documento físico, nem a possibilidade de que este comprove sua escolha para uma terceira parte interessada, já que o papel fica retido em urna com a finalidade de permitir a conferência dos registros eletrônicos com os registros físicos.

Sobre o tema, é relevante mencionar que, em 2009, a Lei nº 12.034 instituiu o voto impresso associado ao voto eletrônico do eleitor, de modo que o documento físico deveria ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado. O referido diploma normativo determinou, ainda, que dois por cento das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral, respeitado o limite mínimo de três máquinas por município, deveriam ter seus votos em papel contados e comparados com o respectivo boletim de urna.

Os dispositivos foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.543, proposta pelo Procurador-Geral da República, sob o argumento de que a impressão do voto permitiria a identificação dos eleitores, por meio da associação de sua assinatura digital ao número único de identificação impresso pela urna eletrônica. A Suprema Corte decidiu pela declaração de inconstitucionalidade dessa determinação legal, concluindo que:

**“a exigência legal do voto impresso no processo de votação, contendo número de identificação associado à assinatura digital do eleitor, vulnera o segredo do voto, garantia constitucional expressa.** A garantia da inviolabilidade do voto impõe a necessidade de se assegurar ser impessoal o voto para garantia da liberdade de manifestação, evitando-se coação sobre o eleitor. A manutenção da urna em aberto põe em risco a segurança do sistema, possibilitando fraudes, o que não se harmoniza com as normas constitucionais de garantia do eleitor”. (ADI 4.543, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 6-11-2014, Plenário, DJE de 13-10-2014.) (grifo nosso)

Insta salientar que os projetos de lei objeto de análise do presente parecer não contém qualquer determinação legal que vincule o documento físico que contém o voto do eleitor à sua assinatura digital ou a qualquer outro mecanismo que permita seja feita correspondência entre o voto e o eleitor, não se verificando, portanto, no caso, violação à garantia constitucional de sigilo do voto.

Da mesma forma, as proposições são dotadas de **juridicidade**, uma vez que inovam no ordenamento jurídico, possuem o atributo da generalidade e respeitam os princípios gerais do direito.

**No que tange à técnica legislativa**, há alguns pontos nos projetos que merecem reparos, para adequá-los ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Nesse sentido, verificamos a ausência de um artigo primeiro indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC nº 95/1998, tanto no PL nº 1.169, de 2015, quanto no PL nº 1.175, de 2015, devendo ser renumerados os demais artigos dos projetos. Observamos, ainda, erro de digitação constante no art. 1º do PL nº

1.175, de 2015, o qual pretende alterar o § 8º da Lei nº 9.504, de 1997, e não da Lei nº 9.054.

Por fim, destacamos que não devem ser usados os sinais gráficos indicativos da manutenção da redação dos dispositivos posteriores ao § 8º do art. 59 da Lei das Eleições, alterado pelo PL nº 1.175, de 2015, uma vez que se trata do último dispositivo do artigo, não havendo texto posterior a ser mantido.

**Quanto ao mérito**, há que se ponderar que em setembro de 2015 foi aprovada Lei nº 13.165, que inseriu o art. 59-A na Lei das Eleições, com o seguinte teor:

“Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica”.

Além disso, o art. 12 da Lei nº 13.165, de 2015, estabeleceu que o processo de votação eletrônica com a impressão do registro de voto seria implantado até a primeira eleição geral subsequente à aprovação daquela Lei, ou seja, até 2018.

Não obstante o veto presidencial apostado aos dispositivos comentados, que não se fundamentou em razões de inconstitucionalidade, mas sim de contrariedade ao interesse público, sob o argumento de que o voto impresso implicaria um alto custo para sua implementação, da ordem de um bilhão e oitocentos mil reais, entre o investimento necessário para a aquisição de equipamentos e as despesas de custeio das eleições, o veto foi derrubado pelo Poder Legislativo em novembro de 2015, tendo sido mantida a previsão legal do voto eletrônico.

Nesse diapasão, os **PLs nºs 1.169 e 1.175, ambos de abril de 2015**, anteriores, portanto, à Lei nº 13.165, de 2015, já se encontram contemplados pela atual legislação na parte em que pretendem adotar o voto impresso no Brasil, com o escopo de regular, de forma mais segura, o exercício do voto. Diante do exposto, já manifestamos nossa posição pela rejeição, no mérito, da alteração do texto do §8º do art. 59 da Lei nº 9.504, de 1997,

proposta pelo PL nº 1.175, de 2015. Observamos, ainda, que a não adoção desse texto implicará a necessidade de alteração da redação do § 2º do art. 61, constante na mesma proposição, haja vista menção expressa feita pelo dispositivo ao art. 59, § 8º da Lei das Eleições.

Considerando que o sistema de voto impresso já se encontra previsto na legislação brasileira desde 2015, não teceremos considerações, no mérito, acerca da controvérsia existente em torno do tema, que envolve, de um lado, questionamentos acerca da confiabilidade do sistema eleitoral até então vigente, baseado no Registro Digital de Voto (RDV) e na utilização de urnas eletrônicas da chamada “primeira geração” e, de outro, questões que abarcam desde aspectos de ordem financeira e orçamentária, relativos aos custos de implementação do sistema, até questões administrativas pertinentes a maior demora no processo de votação, filas e eventuais problemas nas impressoras.

Isto posto, esclarecemos que os projetos serão examinados sob a ótica das contribuições legislativas que poderiam proporcionar ao sistema de voto eletrônico associado ao voto impresso atualmente previsto pela Lei das Eleições.

Nesse sentido, consideramos que o acréscimo dos §§ 1º e 2º ao art. 61 da Lei das Eleições, proposto pelo **PL nº 1.175, de 2015**, para determinar que a auditoria da contabilização dos votos pelas urnas eletrônicas a partir da comparação com os registros dos votos em papel será feita por amostragem, “mediante o sorteio de 2% (dois por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral nos municípios com mais de 200 mil eleitores e 4% (quatro por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral nos municípios com até 200 mil eleitores, respeitado o limite mínimo de 3 (três) urnas eletrônicas por município”, é relevante para o aperfeiçoamento da legislação eleitoral, que atualmente não prevê a forma como essa auditoria seria feita.

Além disso, a possibilidade de autorização, por juiz eleitoral, da abertura de urna física lacrada, com o fim de proceder-se à recountagem manual dos votos, prevista pelo §2º acrescido ao art. 61 da Lei das Eleições pelo PL nº 1.175, de 2015, da mesma forma, merece ser acolhida, por contemplar hipótese de auditoria em casos de fundada suspeita de irregularidade.

No mesmo sentido, o PL nº 1.169, de 2015, ao permitir que órgão nacional de partido político possa solicitar a recontagem dos votos nos pleitos para cargos eletivos em todos os níveis da federação, também contribui para que o sistema de auditoria cumpra sua finalidade, qual seja a de proporcionar maior confiabilidade e transparência às eleições, o que se coaduna com a proposta do PL nº 1.175, de 2015.

O PL nº 1.169, de 2015, pretende, ainda, incluir na legislação eleitoral a determinação de que “a recontagem de votos deverá ser feita por meio físico e por meio digital”, disposição esta que se torna desnecessária, por já estar contemplada no texto do §1º do art. 61 da Lei das Eleições, proposto pelo PL nº 1.175, de 2015.

Por fim, o PL nº 1.169, de 2015, por meio do §2º do art. 62-A, visou incluir de forma expressa na legislação o Princípio da Independência do Software em Sistemas Eleitorais. A adoção de tal alteração legislativa, todavia, não proporciona mudanças relevantes no sistema de elaboração de softwares para uso nas eleições, haja vista que as urnas eletrônicas já devem respeitar os princípios do sigilo do voto, da transparência e confiabilidade das eleições.

Por todo o exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do **Projeto de Lei nº 1.169/2015** e do **Projeto de Lei nº 1.175, de 2015**, apensado;no **mérito**, pela **aprovação das proposições**, nos termos do **substitutivo** em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputado HIRAN GONÇALVES  
Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.169, DE 2015

(Apenso: PL nº 1.175, de 2015)

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para disciplinar a auditoria das urnas eletrônicas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para disciplinar a auditoria das urnas eletrônicas.

Art. 2º O art. 59-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 59-A .....

.....

§ 2º Após o fim da votação, a Justiça Eleitoral realizará, em audiência pública, auditoria independente do software mediante o sorteio de 2% (dois por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral nos municípios com mais de 200 mil eleitores e de 4% (quatro por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral nos municípios com até de 200 mil eleitores, respeitado o limite mínimo de 3 (três) urnas eletrônicas por município, que deverão ter seus votos em papel contados manualmente e comparados com os resultados

apresentados pelo respectivo boletim de urna eletrônica.

§ 3º A recontagem dos votos nos pleitos para cargos eletivos federais, estaduais, distritais ou municipais poderá ser solicitada por órgão nacional de partido político ou pelo Ministério Público Eleitoral no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas após a divulgação oficial do resultado final das eleições.

§ 4º O juiz eleitoral poderá autorizar a abertura da urna física lacrada contendo os votos impressos depositados pelos eleitores, para que se proceda à recontagem manual dos votos, na forma disciplinada no § 2º deste artigo, sempre que houver fundada suspeita de irregularidade”. (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2016.

Deputado HIRAN GONÇALVES  
Relator