



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 135 DE 2019

Acrescenta o § 12 ao art. 14 da Constituição Federal, dispondo que, na votação e apuração de eleições, plebiscitos e referendos, seja obrigatória a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.

Autora: Deputada BIA KICIS

Relator: Deputado FILIPE BARROS

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 135/2019 foi apresentada pela Deputada Bia Kicis em 13/09/2019 para acrescentar: "o § 12 ao art. 14 da Constituição Federal, dispondo que, na votação e apuração de eleições, plebiscitos e referendos, seja obrigatória a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria".

Em 12/05/2021 a Mesa Diretora desta Casa remeteu a proposta à Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 135/2019, em regime de tramitação especial.

Foi apresentado em 28/06/2021 parecer do relator Deputado Filipe Barros pela aprovação da PEC 135/2019, com substitutivo, além dos votos em separado dos Deputados Arlindo Chinaglia e outros (VTS nº1), Fernanda Melchionna e outros (VTS nº 2) e Pompeo de Mattos (VTS nº 3), todos apresentados em 05/07/2021.

Apresentamos o VTS nº 4 em 16/07/2021 pela aprovação da proposta nos termos do substitutivo anexo.

Em reunião deliberativa da Comissão Especial realizada em 16/07/2021 o relator solicitou prazo adicional para apresentação de novo relatório, o que fora deferido em reunião pelo Presidente do colegiado.

Após, em 04/08/2021, o nobre Deputado Filipe Barros apresentou a Complementação de Voto, CVO 1 PEC 135/19, pela aprovação da proposta e nova redação de texto substitutivo.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 135 DE 2019

O novo texto do relator leva em consideração as discussões ocorridas no âmbito da Comissão Especial, os votos em separado apresentados pelos membros do colegiado e os debates com os demais parlamentares e especialistas.

Diante do novo texto substitutivo elaborado pelo relator, apresentamos este Voto em Separado nos termos que seguem.

II – DO DEBATE SOBRE O VOTO AUDITÁVEL

O debate sobre alterações no sistema eleitoral e a suposta fragilidade da urna eletrônica não é um debate recente nesta Casa. Pelo contrário, já foi aprovada lei que previa o voto impresso em 2002, que chegou a ser posta em prática pela Justiça Eleitoral e posteriormente revogada pelo Congresso Nacional por não considerar a experiência bem sucedida. Após, em 2009 e 2015, foram aprovadas novamente leis que previam o voto impresso, ambas julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal por entender que violariam o direito constitucional do voto sigiloso previsto em cláusula pétreia¹.

Entendemos o debate sobre o voto auditável como uma oportunidade para aumentar a confiabilidade do sistema eleitoral e uma pauta que sobrepõe políticos e partidos. Todos querem um sistema mais confiável e com os melhores mecanismos de controle possível.

A Justiça Eleitoral promove auditorias que atestam a integridade, segurança e auditabilidade da urna eletrônica², mas isso não significa que seja um sistema que não possa ser aprimorado. O Parlamento deve estar aberto para qualquer proposta de melhoria.

Reconhecer a possibilidade de melhoria do sistema não implica negar o sistema. Por outro lado, negar o sistema ou atacar o sistema pelo qual fui eleito polui o debate que defendemos sobre a possibilidade de aprimoramento do sistema eleitoral.

Destaco a iniciativa institucional do Ministério Público através dos Procuradores Regionais Eleitorais e egressos na publicação de manifestação em defesa do sistema eleitoral e da confiabilidade da urna³.

1 Disponível em

<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/06/entenda-a-polemica-em-torno-da-pec-do-voto-impresso> Acesso em 05/08/2021.

2 Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/auditorias-atestam-integridade-seguranca-e-auditabilidade-da-urna-eletronica> Acesso em 05/08/2021.

3 Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/procuradores-eleitorais-do-para-assinam-nota-publica-em-defesa-das-urnas-eletronicas-e-da-democracia> Acesso em 05/08/2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 135 DE 2019

Destacamos também a manifestação pública em defesa do sistema eleitoral assinada por todos os ex-presidentes do Tribunal Superior Eleitoral, e o atual Presidente, desde a Constituição Federal de 1988⁴.

Neste debate, não podemos nos deixar levar pelos apelos de quem sustenta a ideia de que esta discussão representa retrocesso, quando buscamos o progresso da nossa democracia com eleições mais seguras.

Por outro lado, é inadmissível deixar este debate ser usado para influenciar o processo eleitoral para 2022. Não cabe ao Chefe do Poder Executivo decidir se haverá eleições em 2022, tampouco decidir se haverá voto impresso ou auditável. Cabe ao Parlamento legislar.

O Presidente da República é atualmente investigado por afirmações contra a segurança das urnas eletrônicas e fraudes no sistema de votação, após notícia-crime encaminhada pelo Tribunal Superior Eleitoral e determinação do Supremo Tribunal Federal⁵.

A discussão e possível votação do novo relatório da PEC nº 135/2019 ocorrerá hoje, no dia 05/08/2021, na Comissão Especial, envolta em repercussões das novas declarações⁶ do Presidente da República sobre fraude nas eleições e reagindo à abertura do inquérito no qual é investigado, gerando maior ruído e inviabilizando o debate técnico sobre um voto mais seguro.

Como representante do Poder Legislativo, considero indispensável ao bom debate do voto auditável a defesa do sistema eleitoral pelos nobres Congressistas, em conjunto com as demais instituições do Poder Judiciário e do Ministério Público. É a defesa do nosso modelo de Estado e dos valores republicanos.

III – DO NOVO TEXTO SUBSTITUTIVO APRESENTADO PELO RELATOR

Preliminarmente, reconhecemos o esforço do nobre Deputado Filipe Barros na promoção do diálogo e na valorização de um debate técnico, ouvindo o maior número de especialistas possível.

4 Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Agosto/ex-presidentes-do-tse-desde-1988-se-unem-em-defesa-da-democracia> Acesso em 05/08/2021.

5 Disponível em <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=470432&ori=1> Acesso em 05/08/2021.

6 Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/04/apos-ser-incluido-no-inquerito-das-fake-news-bolsonaro-ameaca-agir-fora-da-constituicao.ghtml> Acesso em 05/08/2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 135 DE 2019

A forma como o relator conduziu os trabalhos está refletida na nova redação do texto substitutivo e seu parecer, que demonstram a atenção ao debate e aos votos em separado apresentados pelos demais parlamentares desta Comissão Especial.

O relator apresentou nova redação que entendemos mais madura e significativamente diversa do texto anterior, o que nos levou a produzir novo voto em separado.

O novo texto substitutivo segue a linha que sustentamos no primeiro voto em separado, o VTS nº 4, de que devemos encarar este debate sobre a inclusão de dispositivos constitucionais para garantia do voto auditável como uma discussão de direitos ao cidadão.

Quando encaramos o debate como a positivação de direitos, separamos as matérias de acordo com as características de cada legislação. O detalhamento de aspectos técnicos do voto auditável ou do voto conferível pelo eleitor não deve estar na Constituição.

Acreditamos veementemente numa Constituição enxuta, objetiva, justa, que prevê apenas os direitos mais basilares. Neste sentido refutamos as propostas anteriores que detalhavam o sistema pelo qual o voto deveria ser auditável ou conferível pelo eleitor.

Por continuarmos acreditando nesta premissa, entendemos acertada a decisão do nobre relator de incluir o direito ao voto conferível no caput do art. 14 da Constituição, mas não consideramos que a previsão de que seja impresso seja bem-vinda.

O "meio impresso" nada mais é do que a forma como o relator considera ideal para que o voto seja conferível pelo eleitor. Existem tantas formas ideais quantas pessoas que puderem opinar. Por outro lado, o direito ao voto conferível pelo eleitor é único e atende a todos.

Ademais, prever no texto Constitucional que a forma de conferência do voto será impressa não reconhece a capacidade de avançarmos e progredirmos em meios tecnológicos e mais eficientes de garantirmos este direito.

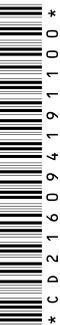
A legislação infraconstitucional é a mais adequada para dispor sobre a forma de conferência do voto, seja por se tratar de regulamento da previsão constitucional, seja pela maior simplicidade no modelo de aprovação desta espécie legislativa.

Sob a mesma perspectiva enxergamos o mecanismo de auditoria incluído também no art. 14 pelo relator que é a apuração "em sessão pública". O direito que queremos garantir é a possibilidade de um voto auditável, como será feita essa auditoria não cabe ao texto constitucional. É



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216094191100>



* C D 2 1 6 0 9 4 1 9 1 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 135 DE 2019

uma questão operacional, deve ser tratado em matéria infraconstitucional ou até mesmo infralegal pelo órgão competente.

O relator inclui ainda no art. 14 o §12, no qual prevê, em cinco incisos, as etapas do voto: I) exercício do voto; II) registro do voto; III) apuração; IV) totalização; e V) proclamação do resultado.

O texto do §12 prevê que o voto possui natureza jurídica de documento público. Compreendemos a tentativa do relator em conferir ao voto que será impresso validade jurídica.

O inciso I prevê que o exercício do voto é ato personalíssimo, realizado presencialmente, na cabine indevassável dentro da seção eleitoral, pelo eleitor regularmente habilitado e deverá ser "secreto em relação a terceiros", com o objetivo de tutelar a plena liberdade de escolha do eleitor.

O inciso II estabelece que o registro do voto é o procedimento de manifestação da vontade do eleitor e que a exatidão possa ser conferida, em meio impresso, exclusivamente pelo próprio eleitor, assim que o voto é gerado.

Neste dispositivo o relator põe em cheque a possibilidade de confirmação ou não daquele voto pelo eleitor. O voto deve ser passível de conferência não apenas após a geração do voto, mas também antes dela para confirmação, como é feito atualmente.

Novamente o relator enrijece o sistema ao prever a forma pela qual a conferência se realizará, novamente são previstas questões operacionais no texto constitucional.

O inciso III trata da apuração dos votos, que consiste na contagem na seção eleitoral, pela mesa receptora dos votos, na presença de eleitores e fiscais de partidos, imediatamente após o período de votação, gerando documento que atesta o resultado daquela seção eleitoral. O inciso IV prevê a totalização dos votos e o inciso V prevê a proclamação dos resultados.

Estes dispositivos, da mesma forma que os anteriores, constitucionalizam a operação eleitoral de forma desnecessária, sobretudo pelo fato de que o modelo atual já prevê tal procedimento.

No art. 2º da proposta consta a inclusão de dois novos incisos no art. 5º da Constituição, dispositivo que prevê os direitos e deveres individuais e coletivos. Em linhas gerais os dois incisos preveem a inclusão de dois direitos: o voto auditável e o voto conferível pelo eleitor.

Consideramos meritória a proposta, é uma alternativa ao modelo de inclusão destes dois direitos no artigo específico que trata do voto, o art. 14, mas igualmente louvável. A redação adotada pelo relator, todavia, não parece a mais adequada.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216094191100>



* C D 2 1 6 0 9 4 1 9 1 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 135 DE 2019

Primeiro pela linguagem utilizada, no inciso LXXIX o texto contém expressão explicativa, o que não deve ser utilizado na redação de leis, sobretudo na redação da Constituição, violando as boas práticas de técnica legislativa que preconizam a utilização de linguagem clara, objetiva, sem duplos sentidos.

Segundo, o texto novamente comete o mesmo equívoco dos dispositivos anteriores ao prever a forma segundo a qual o direito que se pretende garantir naquele dispositivo deve ser cumprido.

O art. 3º do projeto prevê a inclusão de parágrafo único no art. 16 da Constituição positiva entendimento dos tribunais superiores a respeito do princípio da anualidade previsto no art. 16 da Constituição.

Concordamos no sentido de que questões operacionais que não interfiram na livre disputa entre os candidatos não se submetem ao princípio da anualidade e esse é justamente o nosso argumento segundo o qual praticamente todas as regras dos artigos 1º, 2º e 3º do substitutivo versam sobre questão operacional, não merecendo inclusão no texto constitucional.

Evidentemente, isso não significa nossa adesão a nenhuma restrição ao princípio da anterioridade no que toca a modificações estruturantes das normas eleitorais e que causem desequilíbrio na disputa a ponto de comprometer o princípio da igualdade de chances. Aliás, nesse ponto, o princípio da anterioridade deveria ser reforçado.

Mudanças como esta e como a proposta do "distritão", por exemplo, deveriam observar uma carência que não se restringe ao ano anterior à eleição, mas uma questão de mandato. Mudanças estruturantes deveriam ser aplicáveis apenas ao pleito posterior ao subsequente, por questões operacionais e financeiras, como mencionamos no voto em separado anterior, mas até mesmo pelo impacto na disputa eleitoral.

A exemplo do que foi feito em 2002 na aprovação do voto impresso posteriormente revogado, sugere-se a adoção de período de testes para implementação de novas tecnologias e novos mecanismos de controle.

Inicialmente, o mais prudente seria a implementação em ano de eleições municipais, pela quantidade menor de votos pelos eleitores.

Outra proposta a ser considerada nestes casos de implementação de novas tecnologias, é o teste em um município inteiro ou alguns municípios inteiros, ao invés dos testes de forma amostral em apenas algumas urnas.

Por fim, o art. 4º do projeto prevê as disposições transitórias que regulamentarão o processo eleitoral enquanto não sobrevier lei ordinária que disponha sobre a matéria.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 135 DE 2019

Os sete incisos previstos tratam da abertura dos programas de computador utilizados nas eleições, da apuração manual dos votos, da publicação de documento que atesta o resultado da apuração, do transporte dos votos pelas Forças Armadas, da preservação dos registros impressos dos votos, da possibilidade de requerimento de recontagem dos votos e das disposições sobre investigações sobre o processo eleitoral.

O fato de as disposições transitórias possuírem força de lei ordinária não significa que elas não mereçam debate aprofundado da mesma forma que o debate sobre o voto auditável e conferível pelo eleitor.

Como mencionado no item II deste VTS, há enorme dificuldade nos dias atuais em discutir o voto auditável e conferível pelo eleitor de forma técnica. Advogamos pela conquista da positivação constitucional do direito ao voto auditável e conferível pelo eleitor, cuja regulamentação deverá ser discutida posteriormente, considerando o texto que será aprovado no Congresso.

Sequer aprovamos o voto auditável e prever seu regulamento, ou pior, parte dele em sete dispositivos, considerando os demais no corpo da Constituição, se é que serão mantidos, não parece um bom caminho.

Dessa forma, renovamos nosso compromisso com a conquista do direito de um voto auditável e conferível pelo cidadão e, por este motivo, apresentamos novo texto substitutivo prevendo tais direitos. Isso deve constar na Constituição, mas não consideramos que o momento para regulamentarmos tais direitos seja antes mesmo de que sejam aprovados pelo Parlamento.

IV – DOS MECANISMOS EXISTENTES DE AUDITORIA

Apesar de defendermos a conquista do direito ao voto auditável e conferível pelo eleitor em etapas, primeiro com a constitucionalização do direito e depois em sua regulamentação, isso não significa que não estamos atentos para as iniciativas de quem trabalha para garantir um voto mais seguro.

Acreditamos que a solução mais segura vem do trabalho dos especialistas e quanto mais mecanismos e mais eficientes, melhor.

A exemplo do nosso modelo de Estado que deposita a confiança na saúde da democracia através da separação dos Poderes e nos mecanismos de freios e contrapesos, defendemos que o sistema eleitoral deve contar com maior participação de outras instituições, retirando do Tribunal Superior Eleitoral o protagonismo ou até mesmo o monopólio das atribuições.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216094191100>



* C D 2 1 6 0 9 4 1 9 1 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 135 DE 2019

Atualmente o TSE cuida da organização do processo eleitoral e é responsável pelo alistamento eleitoral, pelas votações, pela apuração dos votos, diplomação dos eleitos, processar e julgar originariamente o registro e a cassação de registro de partidos políticos, diretórios nacionais e candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República, dentre outras competências⁷.

A descentralização dos poderes no âmbito do sistema eleitoral é fundamental para eleições mais justas e seguras. Um debate tão importante quanto o do voto auditável e conferível pelo eleitor.

Ademais, mecanismos que acrescentem camadas de segurança ao processo eleitoral são bem-vindos.

Destacamos a importante contribuição do grupo de engenheiros do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), o instituto GRITA, que propõe a adoção de certificação digital do voto, garantindo um documento eletrônico com validade legal certificada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil⁸.

O ICP-Brasil é uma cadeia hierárquica de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais⁹, cuja principal instituição, a Autoridade Certificadora Raiz, que tem o papel de credenciar e descredenciar os demais participantes da cadeia, supervisionar e fazer auditoria dos processos é a autarquia Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI¹⁰.

Em linhas gerais a proposta inclui mais um mecanismo de segurança, desta vez não desenvolvida pelo Tribunal Superior Eleitoral, com tecnologia já adotada no país, a exemplo das notas eletrônicas, que têm sua autenticidade garantida por meio de certificação digital.

Este é apenas um exemplo de tecnologia que pode auxiliar na garantia de um voto mais confiável. Não entendemos que este modelo, por ser um modelo que pode nos ajudar, deva estar na Constituição, mas serve como exemplo de que existem iniciativas na sociedade que merecem ser ouvidas nesta Casa no momento da regulamentação.

No momento, nos cabe apenas a importante tarefa de debater sobre a necessidade de garantia destes direitos na Constituição, e aqui

7 Disponível em <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes> Acesso em 05/08/2021.

8 Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2021/06/o-brasil-deveria-adotar-o-voto-auditavel-independente-nas-eleicoes-de-2022-sim.shtml> Acesso em 05/08/2021.

9 Disponível em <https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/icp-brasil> Acesso em 05/08/2021.

10 Disponível em <https://www.gov.br/iti/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-iti> Acesso em 05/08/2012.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 135 DE 2019

defendemos que sim, que estes direitos devem ser incluídos na nossa Constituição.

V – CONCLUSÃO

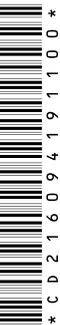
Assim, diante do exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 135, de 2019, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala das Comissões, 5 de agosto de 2021.

Deputado PAULO GANIME - NOVO/RJ



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216094191100>



* CD 216094191100 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA
À CONSTITUIÇÃO Nº 135 DE 2019

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 135
DE 2019

(Do Sr. Paulo Ganime)

Altera o caput do art. 14, da
Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto, conferível pelo eleitor, auditável e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:”(NR)

Art. 2º O disposto nesta Emenda à Constituição deverá ser adotado a partir das eleições de 2024, observado período de testes na forma do regulamento.

Art. 3º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

