

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

Ementa da PEC: 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: Bia Kicis (PSL-DF) e outros.

Relator: Filipe Barros (PSL-PR).

VOTO EM SEPARADO

(Das Deputadas e dos Deputados Fernanda Melchionna, Ivan Valente, Orlando Silva, Daniel Almeida e Joenia Wapichana)

O texto original da Proposta de Emenda à Constituição em análise, de autoria da Deputada Bia Kicis, propõe a inserção de um novo parágrafo no art. 14 do Texto Constitucional, com o fim de obrigar que, no processo de votação e apuração das eleições, dos plebiscitos e dos referendos, seja obrigatória, independentemente do meio empregado para o registro do voto, a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor a serem depositadas nas urnas de forma automática e sem contato manual, para fins de auditoria, com a seguinte redação:

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

(...)

§ 12 No processo de votação e apuração das eleições, dos



plebiscitos e dos referendos, independentemente do meio empregado para o registro do voto, é obrigatória a expedição de cédulas físicas conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas, de forma automática e sem contato manual, em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.

Na justificação que acompanha a proposta, a autora traz um breve histórico de algumas tentativas de se implantar esse tipo de medida no Brasil, tentativas sempre frustradas por uma espécie de “boicote” e forte oposição da Justiça Eleitoral.

Em favor da proposta, argumenta, em síntese, que a impressão do voto, ou a materialização do voto eletrônico, ou ainda o “rastros de papel”, expressão mais usada no meio técnico, tem sido a solução internacionalmente recomendada para que votações por sistema eletrônico possam ser auditadas de forma independente.

Argumenta que o voto exclusivamente eletrônico não dá a necessária segurança jurídica ao eleitor e por isso mesmo tem sido alvo de muitas críticas quanto à confiabilidade dos resultados apurados, não obstante todas as vantagens que sua instituição tenha trazido em termos de celeridade no processo de votação e apuração das eleições.

Por fim, explica-se que a opção por uma proposta de Emenda à Constituição deve-se ao fato de a legislação ordinária ter se mostrado, historicamente, instrumento normativo insuficiente para alcançar esse objetivo, já que não tem sido respeitado pela Justiça Eleitoral.

A proposta em comento novamente ganha força no contexto de deslegitimação do processo eleitoral promovido pelo bolsonarismo, que sustenta cada vez mais que eventual derrota nas urnas nas próximas eleições só poderá se dar por meio de fraude.

O parecer do Relator, por sua vez, ainda que no sentido de manter a essência da proposição originalmente apresentada, sugere a inclusão de um conjunto de outros regramentos, tornando a proposta ainda mais complexa inexecutável. O texto determina que, até que entre em vigor lei superveniente que discipline a matéria tratada na presente emenda à Constituição, deverão ser observadas as seguintes disposições:



- a) Os equipamentos eletrônicos utilizados nas eleições, plebiscitos e referendos deverão ter seus programas, arquiteturas e demais detalhes de projetos documentados e continuamente abertos a consulta pública.
- b) A abertura de programas e projetos a que se refere o § 1º poderá ocorrer de forma gradual, considerado o planejamento do Tribunal Superior Eleitoral, com conclusão até 2024.
- c) No processo de votação, os registros impressos de voto, dotados de mecanismo tecnológico que assegure sua autenticidade, serão conferidos pelo eleitor e depositados, de forma automática e sem contato manual, em urnas indevassáveis.
- d) Os registros impressos de voto deverão ser depositados na urna indevassável separadamente para cada cargo, ou de outra forma, desde que se garanta o sigilo do voto.
- e) A apuração dos registros impressos de voto será realizada pela mesa receptora de votos nas seções eleitorais imediatamente após o término do período de votação, sendo facultada a presença de eleitores, nos termos de regulamentação a ser expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral.
- f) A apuração dos registros impressos de voto utilizará processos automatizados com programas de computador independentes dos programas carregados nos equipamentos de votação eletrônica.
- g) Os processos automatizados mencionados no § 6º deverão permitir a conferência visual do conteúdo do registro impresso do voto antes de sua contabilização.
- h) Nas seções eleitorais com registro impresso de voto, a apuração será realizada exclusivamente com base nesses registros; nas demais seções eleitorais em que registro impresso do voto não estiver ainda implementado, a apuração ocorrerá com base nos registros eletrônicos.
- i) Nas seções eleitorais com registro impresso de voto, na hipótese de ocorrência de falhas insanáveis nos equipamentos ou de dano aos votos impressos, em caráter excepcional e subsidiário, a apuração ocorrerá com base nos registros eletrônicos.



- j) Encerrada a apuração e efetuada a transmissão dos dados, o transporte e a custódia dos registros impressos de voto ficarão a cargo das forças de segurança pública ou das Forças Armadas, nos termos de requisição do Tribunal Superior Eleitoral.
- k) Uma vez entregues os equipamentos e os registros impressos dos votos nas sedes dos Tribunais Regionais Eleitorais, a custódia passa ser responsabilidade das respectivas Cortes.
- l) Os registros impressos de voto deverão ser preservados até 31 de janeiro do ano seguinte ao pleito, salvo situações excepcionais definidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, a partir de quando poderão ser descartados.
- m) Havendo fundados indícios de irregularidade na apuração, os partidos políticos poderão, no prazo de até 5 (cinco dias) da data do pleito, requerer a recontagem de votos da respectiva seção eleitoral, assumindo os custos envolvidos no processo.
- n) Fica criado o Conselho de Tecnologia Eleitoral, órgão vinculado ao Congresso Nacional, com o objetivo de: I - acompanhar, monitorar, avaliar e opinar sobre os processos de desenvolvimento das tecnologias eleitorais; II – prover subsídios ao Tribunal Superior Eleitoral quanto às tecnologias eleitorais; III – contribuir com a criação de novas tecnologias que venham a ser adotadas nos processos eleitorais brasileiros; IV - elaborar relatórios periódicos sobre o uso de tecnologia nas eleições brasileiras.
- o) O Conselho de Tecnologia Eleitoral será composto por 12 (doze) representantes, sendo 6 (seis) indicados pelo Senado Federal e 6 (seis) indicados pela Câmara dos Deputados.
- p) Os representantes de que trata o § 15 deste artigo: I – serão nomeados pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; II - terão mandato de 4 (quatro) anos, sem direito a recondução. III – deverão ter notórios conhecimentos de tecnologia da informação ou ciência da computação aplicáveis a processos eleitorais.
- q) A participação no Conselho de Tecnologia Eleitoral será não remunerada e considerada prestação de serviço público relevante.



- r) As despesas com a instalação e funcionamento do Conselho de Tecnologia Eleitoral correrão à conta do orçamento da Câmara dos Deputados.

Os defensores da proposta sustentam que o voto impresso garantirá ao eleitor que seu voto foi registrado na urna eletrônica de forma correta, sendo que o depósito de tal voto impresso em urna física assegura uma auditoria do resultado apontado nas urnas eletrônicas (tanto no momento da votação como numa auditoria *a posteriori*).

Ademais, sustentam que diversos sistemas tecnológicos sofrem constantes ataques virtuais, citando, não raras as vezes, as tentativas de invasões de hackers a sistemas bancários, a órgãos de inteligência etc. Diante deste cenário, aduzem que “beira a ingenuidade” acreditar que as urnas eletrônicas brasileiras são completamente imunes a este tipo de devassa, não considerando, entretanto, que as urnas eletrônicas não possuem acesso à Internet.

Apesar de supostamente bem-intencionada, é importante destacar que a proposta de emenda sob análise pode, ao contrário do que expressamente pretende, trazer maiores riscos ao processo eleitoral.

É importante destacar que esta proposta vem ganhando força justamente em momento de tensão política. Isto é, conforme pesquisas veiculadas pela imprensa, 59% dos brasileiros reprovam o governo Bolsonaro¹, sendo que entre 49% e 57% da população já defende o impeachment daquele que hoje ocupa a cadeira da Presidência da República². Essa fragilização de Bolsonaro vem acompanhada do crescimento nas pesquisas eleitorais de candidaturas de oposição, como no caso do ex-Presidente Lula.

É bem verdade que o bolsonarismo não busca qualquer alternativa que vise trazer estabilidade política. Sabe-se que o *modus operandi* do bolsonarismo é pautado no constante tensionamento dos limites institucionais, já tendo Jair Bolsonaro mencionado que eventual derrota eleitoral somente poderá ser justificada por fraude no

1 Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4927190-rejeicao-a-governo-bolsonaro-volta-a-bater-recorde-diz-pesquisa.html>. Acessado em 03.06.2021.

2 Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/congresso-em-foco/paineldopoder/apoio-a-impeachment-de-bolsonaro-e-maior-nas-ruas-do-que-no-congresso/> e <https://www.poder360.com.br/poderdata/apoio-a-impeachment-de-bolsonaro-sobe-e-vai-a-57/>. Acessados em 03.06.2021.



processo³.

Diante deste cenário, a leitura predominante é a de que proposta sob análise tem por objetivo causar maior deslegitimação do processo eleitoral do que o contrário.

Os defensores do voto impresso sustentam a medida em decorrência da possibilidade de fraudes de urnas eletrônicas, contudo não indicam qualquer indício ou confirmação consistente.

Isto é, conforme consta no site do Tribunal Superior Eleitoral, as urnas eletrônicas são constantemente auditadas pelos servidores da Justiça Eleitoral e por empresas de tecnologia contratadas com este fim, existindo procedimento específico realizado tanto às vésperas das eleições quando no próprio dia da votação, em que são impressas as “zeresímas”⁴ de urnas escolhidas aleatoriamente e inseridos votos previamente determinados. Após, é impresso o “boletim de urna”, documento que é extraído após o encerramento das votações e que indica quantos votos cada urna recebeu e em quais candidatos eles se deram, a fim de conferir com os votos inseridos⁵.

Em nenhum momento os defensores de presente Proposta de Emenda à Constituição indicam em que fase das eleições ou dos procedimentos de auditoria é possível a ocorrência de fraudes, indicando que, muito mais do que aperfeiçoar o processo eleitoral, o que se pretende é tumultuar o cenário político e social diante da cada vez mais certa derrota que se avizinha.

Neste sentido, é de rigor destacar que sequer as eleições presidenciais estadunidenses de 2020, realizadas majoritariamente com votos em cédulas de papel e por consequência, segundo a lógica dos defensores do voto impresso, com maior segurança, deixou de ser alvo de Bolsonaro e de seus asseclas, que em defesa de Trump, declarou a existência de fraudes naquele processo, bem como no brasileiro:

[Existe] Muita denúncia de fraude. Quando eu falo isso, a imprensa diz: 'Sem provas, presidente Bolsonaro diz que eleição foi fraudada'. Eu acredito que sim, eu acredito que foi [fraudada]

3 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/sem-voto-auditavel-esse-canalha-ganha-por-fraude-diz-bolsonaro-sobre-lula/>. Acessado em 03.06.2021

4 Trata-se de documento impresso pela urna quando esta é inicializada em que são apontados todos os candidatos aptos a receber votos naquela eleição, bem como a indicação de quantos votos foram registrados para cada um deles. Tendo em vista que tal documento é impresso antes do início das votações, deve constar um total de zero votos registrados.

5 Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Dezembro/veja-como-funciona-a-auditoria-de-funcionamento-das-urnas-eletronicas>. Acessado em 28.06.2021



descaradamente

(...)

A minha foi fraudada. Eu tenho indício de fraude na minha eleição. Era pra ter ganho no primeiro turno. Ninguém reclamou que foi votar no 13 e que a maquininha não respondia. Mas o contrário sim: quem votava no 17 aparecia [o número 13 nas urnas], mas o contrário, ninguém que votava no 13 aparecia [o número 17] (...) Tinha uma colinha lá no número 7. O pessoal fraudou as maquininhas, sabotou. Mas ninguém botou cola no número 13⁶.

Pouco importa o modo em que se dá o processo eleitoral, se o bolsonarismo é capaz de contestar até os resultados de uma eleição em que saiu vencedor, é pouco provável a hipótese de que a proposta aqui tratada tenha qualquer outra intenção que não tumultuar o processo eleitoral de 2022 e deslegitimar eventual derrota que vem se desenhando na conjuntura política brasileira.

Avançando, é importante salientar que uma eleição realizada com votos impressos é muito mais suscetível de fraude do que uma realizada com urnas eletrônicas auditáveis pelo Poder Judiciário, que é, em tese, alheio às eleições. Tal constatação foi verificada por técnicos da Justiça Eleitoral nas eleições de 2002, ocasião em que a Justiça Eleitoral realizou testes no sentido de impressão dos votos em moldes muito semelhantes ao proposto na PEC sob análise, a saber:

No caso de uma recontagem, a simples perda de um pedaço de papel poderá causar inconsistências, podendo gerar impugnação da seção eleitoral, criando um novo tipo de vulnerabilidade no sistema. Esta vulnerabilidade pode ser explorada no reduto eleitoral do candidato não vencedor, provocando a anulação das urnas. Da mesma forma, votos impressos podem ser inseridos, provocando a mesma impugnação⁷.

6 Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/06/sem-provas-bolsonaro-volta-a-falar-em-fraude-na-eleicao-americana.htm>. Acessado em 28.06.2021

7 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/testado-em-2002-voto-impresso-causou->



Assim, a eventual aprovação da PEC no contexto político de captura da pauta pelo bolsonarismo, poderá ter como maior consequência o enfraquecimento e deslegitimação do processo eleitoral, uma vez que sempre colocará em dúvida o resultado apontado nas urnas eletrônicas, ainda que não existam indícios de qualquer tipo de fraude, fazendo o Brasil, na prática, regressar à época da contagem manual de votos, muito mais suscetíveis de equívocos e fraudes.

Saliente-se também que o Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou no sentido de que, mesmo caso a PEC seja aprovada com a antecedência de 1 ano em relação às eleições de 22 (período mínimo para que a nova legislação possa alterar o pleito), não haverá a possibilidade de implementação do sistema, haja vista os seus custos estimados em R\$ 2,5 bilhões de reais⁸.

Entendemos que a PEC nº 135/2019 é flagrantemente inconstitucional, pois a fragiliza o sigilo das votações a ponto de ameaçar a existência concreta de tal proteção, na contramão do que determina o artigo 60, § 4º, inciso II, da Constituição Federal⁹. Este é, inclusive, o entendimento encampado pelo Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou acerca do tema em situações anteriores.

É que a tentativa de se criar a figura do voto impresso para auditoria física não é novidade no Congresso Nacional, sendo que já foram aprovadas três leis neste sentido: 10.408/2002, 12.034/2009 e 13.165/2015. A primeira legislação foi revogada pelo próprio Congresso após as conclusões técnicas apontadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e anteriormente mencionadas acerca dos testes na eleição de 2002.

Por sua vez, as Leis 12.034/2009 e 13.165/2015 foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal sob os argumentos de risco à garantia constitucional do sigilo do voto e violação aos princípios de economia e eficiência na gestão do dinheiro público.

É importante mencionar que o dispositivo legal da Lei 13.165/2015 que foi declarado inconstitucional pelo STF foi aprovado após emenda de texto apresentada

confusao-e-tornou-urna-eletronica-vulneravel-a-fraude.shtml. Acessado em 04.06.2021.

⁸ Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/07/politica/575305-voto-impresso-vai-custar-r-2-5-bilhoes-ao-tse.html. Acessado em 04.06.2021.

⁹ Art. 60,

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;



pelo então Deputado Federal Jair Bolsonaro e continha redação muito semelhante ao texto da PEC sob análise:

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.

Em suas manifestações, o Ministro Alexandre de Moraes, que foi seguindo pelo Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Edson Fachin, Marco Aurélio Mello, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cármen Lúcia, destacou que tal inovação legislativa era inconstitucional por fragilizar o sigilo do voto, a saber:

Poderíamos estar permitindo acordos espúrios para a votação, aonde a pessoa exigiria que determinados mesários conferissem ou tivessem a prova do voto escrito. Uma potencialidade, um risco muito grande à sigilosidade e à liberdade do voto.

Avançando no referido julgamento, o Ministro Barroso destacou que não há nenhuma "evidência de fraude ou risco à lisura das eleições, que justifiquem o risco da adoção desse voto impresso". Por sua vez, a Ministra Carmen Lúcia: "Seria um retrocesso e não um avanço. A democracia deve propiciar o progresso das instituições e não o retrocesso".

Ademais, pouco antes da decisão do Supremo em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou resolução prevendo a implantação da impressora em cerca de 30 mil (5%) das mais de 550 mil urnas a serem utilizadas nas eleições daquele ano, todavia, o então presidente do TSE, Ministro Luiz Fux, se manifestou pela não realização da compra sob os seguintes argumentos, acatados pelo colegiado daquele Tribunal:

(...) inegável retrocesso no processo de apuração das eleições, capaz de restabelecer episódios que contaminaram as eleições brasileiras até a introdução da urna eletrônica" e que "traduz potencial violação ao princípio da eficiência da Administração, além de colocar em risco o segredo do voto, sem aparente



utilidade concreta para a segurança, transparência e normalidade das eleições.

Pois bem, é certo que o sistema eleitoral de qualquer sociedade sempre poderá ser aperfeiçoado a fim de melhor representar os anseios políticos e sociais das pessoas, sendo certo que a segurança desse sistema é de fundamental importância. Todavia, a presente PEC em absolutamente nada melhora o sistema eleitoral, se revelando muito mais com a criação de um entrave intransponível para as próximas eleições (vide não só as questões técnicas como orçamentárias), bem como um elemento prévio para deslegitimar eventual derrota, sendo muito fácil supor o desaparecimento de cédulas de determinadas urnas, bem como a inserção de cédulas falsas no momento de apuração.

Diante do todo o exposto, entendemos que a presente Proposta de Emenda à Constituição não se amolda aos ditames do que prevê a Carta Magna em seu artigo 60, § 4º, II, bem como, no mérito, se revela como abjeta, uma vez que seu maior objetivo não é o aperfeiçoamento do processo eleitoral, mas, ao contrário, a deslegitimação das urnas eletrônicas a fim de criar embaraços às eleições de 2022 e, quem sabe assim, criar as condições para um (ou mais um) tão sonhado golpe de Estado.

Sala da Comissão, de 2021.

Fernanda Melchionna

PSOL/RS

Ivan Valente

PSOL/SP

Orlando Silva

PCdoB/SP

Daniel Almeida

PCdoB/BA

Joenia Wapichana

REDE/RR





Voto em Separado **(Da Sra. Fernanda Melchionna)**

Ementa da PEC: 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.

Assinaram eletronicamente o documento CD214564165100, nesta ordem:

- 1 Dep. Fernanda Melchionna (PSOL/RS)
- 2 Dep. Joenia Wapichana (REDE/RR)
- 3 Dep. Orlando Silva (PCdoB/SP)
- 4 Dep. Daniel Almeida (PCdoB/BA)
- 5 Dep. Ivan Valente (PSOL/SP)

