



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.

Autor: Deputada Bia Kicis

Relator: Deputado Filipe Barros

VOTO EM SEPARADO (Do Sr. PAULO GANIME)

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”.

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados despachou, em 18/09/2019, a proposta à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime de tramitação especial, onde teve parecer aprovado pela admissibilidade da proposta em 17/12/2019.

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.

É o breve relatório.





II – VOTO

II.I – Da redação original da PEC 135/2019

A Proposta de Emenda à Constituição 135/2019 visa acrescentar parágrafo 12 ao artigo 14 da Constituição Federal para prever que “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”.

O artigo 14 da Constituição prevê a forma pela qual a soberania nacional é exercida, qual seja, pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo, iniciativa popular.

No parágrafo 1º, o dispositivo constitucional estabelece a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e voto para os maiores de dezoito anos e as hipóteses em que o voto será facultativo.

O parágrafo 2º estabelece que os eleitores estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos, não podem alistar-se como eleitores.

O §3º prevê as condições de elegibilidade; os §§ 4º, 7º e 9º tratam dos inelegíveis; o §5º da reeleição; o §6º a necessidade de desincompatibilização do cargo para concorrer a outros cargos eletivos; o §8º das condições para elegibilidade de militar alistável; o §10 da impugnação do mandato perante a Justiça Eleitoral; e o §11 trata da ação de impugnação de mandato.

A PEC 135/2019 inova o texto constitucional na medida em que estabelece que nos processos em que houver o sufrágio universal, independentemente da forma empregada para o registro do voto, será obrigatória a expedição de cédulas físicas conferíveis pelo eleitor.

Além de prever a necessidade da expedição de cédulas físicas que permitam a conferência do voto pelo eleitor, a proposta original estabelece que essas cédulas serão depositadas de forma automática e sem contato manual em urnas indevassáveis para fins de autoria.

Verifica-se, portanto, que o ponto principal da PEC 135/2019 é prever no texto constitucional mecanismo de conferência do voto pelo eleitor, o que entendemos ser meritório, pois toda forma de controle que possa ser exercida pelo próprio eleitor é bem-vinda.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Entendemos que o modelo atual, ainda que não exista nenhum caso comprovado de fraude nas votações, não conta com nenhum mecanismo em que o cidadão pode se certificar de que seu voto foi realmente registrado de acordo com sua vontade. O cidadão pode confiar ou não nos especialistas auditores, mas reconhecemos o mérito da PEC 135/2019 ao garantir ao eleitor autonomia para conferir se seu voto foi registrado de acordo com sua vontade e possui a garantia de que a cédula expressa estará na urna indevassável para auditoria.

Por outro lado, a proposta original avança sobre o mecanismo pelo qual o cidadão poderá conferir seu voto, qual seja, “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”.

A urna eletrônica não está prevista no texto constitucional, apenas os direitos básicos de voto direto, secreto e com valor igual para todos os cidadãos. Com o avanço tecnológico, chegamos ao procedimento por meio de urna eletrônica e a redação constitucional continua respeitada. Caso surja outro mecanismo mais eficiente e seguro, não será necessário alterar a redação constitucional pois, desde que aqueles direitos e valores sejam respeitados, o procedimento será adequado à Constituição.

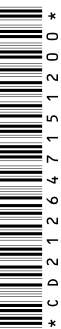
O risco de incluir, no texto constitucional, do mecanismo sugerido pela PEC 135/2019 para conferência do voto por meio de impressão de cédula pode ser vantajoso agora, mas corre o risco de enrijecer o procedimento por estar previsto na Constituição.

Entende-se que este tipo de mecanismo pode ser detalhado nas normas infraconstitucionais que estabelecem as regras para eleições, em especial, na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Ante o exposto, consideramos a PEC 135/2019 meritória por garantir maior autonomia ao cidadão para poder conferir o registro do seu voto, em que pese considerarmos inadequada a matéria para o texto constitucional.

II.II – Do substitutivo apresentado pelo Relator Dep. Filipe Barros

Quanto ao texto substitutivo apresentado pelo relator Deputado Filipe Barros, seguindo o raciocínio da não inclusão de matérias operacionais das eleições no texto constitucional, entendemos que o substitutivo não deve ser aprovado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O substitutivo apresentado pelo relator acrescenta os §§12 e 13 ao art. 14 da Constituição, além de estabelecer nos artigos 2º e 3º da norma, regras para incluir os seguintes pontos:

1. Obrigatoriedade de impressão do registro do voto para verificação pelo eleitor (§12);
2. Sigilo do voto (§13);
3. Atribui competência ao TSE para editar normas sobre o exercício do voto (art. 2º);
4. Prevê planejamento pelo TSE para implementação dos equipamentos necessários ao novo procedimento até 2024 (art. 3º, §2º);
5. Mecanismo de conferência do voto pelo eleitor (art. 3º, §§ 3º e 4º);
6. Forma de apuração dos votos (art. 3º, §§5º, 6º, 7º, 8º e 9º);
7. Transporte e guarda dos votos impressos (art. 3º, §§10, 11 e 12);
8. Impugnação e recontagem (art. 3º, §13);
9. Disposições sobre o Conselho de Tecnologia Eleitoral (art. 3º, §§14, 15, 16, 17 e 18).

Passando ponto a ponto do substitutivo, a primeira parte dedicada a obrigatoriedade de impressão do registro do voto conferível pelo autor, considera-se semelhante à redação original da PEC 135/2019, na medida em que cria mecanismo que permite ao eleitor conferir o registro do voto. Neste ponto entendemos meritória a proposta, com as ressalvas já colocadas neste voto a respeito da inclusão do mecanismo no texto constitucional.

Quanto às normas previstas no §13 relacionadas a preservação do sigilo do voto, especialmente quanto à vedação de quaisquer formas possíveis de identificação do eleitor na cédula, entendemos desnecessárias, considerando que o sigilo do voto já está previsto no art. 14 da Constituição Federal.

As demais previsões que constam no substitutivo regulamentarão a matéria enquanto não for editada lei sobre a matéria.

O art. 2º do texto substitutivo trata da competência do TSE para editar normas e adotar medidas necessárias para assegurar o sigilo do exercício do voto.

Enquanto os §§1º e 2º do art. 3º estabelecem que o TSE planejará a implementação de programas e projetos sobre os equipamentos eletrônicos utilizados no âmbito das eleições, plebiscitos e referendos, até 2024.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

A participação da sociedade civil na consulta pública mencionada no §1º sobre os programas, arquiteturas e demais detalhes de projetos, é meritória e contribui para um processo mais confiável e democrático.

Os §§3º e 4º do art. 3º do substitutivo tratam do mecanismo pelo qual o voto será conferido pelo eleitor. Os dispositivos detalham o procedimento previsto na PEC 135/2019, com relação ao mecanismo tecnológico que imprima o voto a ser conferido pelo eleitor e que de forma automática e sem contato manual será depositado em urna indevassável.

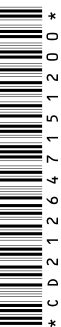
O substitutivo inova ao prever que os votos serão depositados separadamente para cada cargo, desde que garanta o sigilo do voto. Neste ponto o substitutivo prevê uma forma de organização dos votos impressos na urna indevassável, mas ao mesmo tempo abre a redação ao prever “ou de outra forma”, tornando-se uma norma que apenas sugere uma forma de organização, condicionando à manutenção do sigilo do voto.

Entendemos que a adoção de normas que apenas sugerem a utilização de uma forma ou outra de organização não seja salutar. As definições devem ser claras, pontuais e objetivas. Abrir a redação em matéria de tamanha controvérsia não contribui para solução dos problemas que se pretende solucionar com esta proposta. Quanto à necessidade de manutenção do sigilo do voto, é uma obrigatoriedade que já decorre da redação atual do caput do art. 14, da Constituição. Neste ponto o texto substitutivo falha.

Quanto aos dispositivos que tratam da apuração dos votos (art. 3º, §§5º, 6º, 7º, 8º e 9º), destacamos que o §8º tem a efeito prático de inverter a preferência entre voto eletrônico e voto impresso. Com o substitutivo, a apuração deve ser realizada preferencialmente através do voto impresso, caso a seção eleitoral não disponha do mecanismo, os votos serão apurados por meio do voto eletrônico.

A mesma lógica segue para o caso de falhas insanáveis nos equipamentos ou de dano aos votos impressos, só assim, em caráter excepcional e subsidiário, a apuração ocorrerá com base nos registros eletrônico.

Devemos ressaltar a existência de maior risco na apuração de votos impressos, pois dependem da manipulação de diversas pessoas, aumentando o risco de fraude. Reconhecemos a possibilidade e a importância da participação de todos os interessados na conferência da contagem dos votos, mas é um procedimento que deve





CÂMARA DOS DEPUTADOS

ser adotado em caráter excepcional, quando houver suspeita de irregularidade.

Dessa forma, entendemos que o substitutivo impõe procedimento mais arriscado e moroso ao dar preferência à apuração com registro impresso em detrimento do registro eletrônico. O voto impresso deve ser utilizado como ferramenta de auditoria, não como meio principal de contagem de votos.

Quanto ao transporte e preservação dos votos impressos, previsto no substitutivo no art. 3º, §§10, 11 e 12, entendemos que a competência das forças de segurança pública pode contribuir na proteção das cédulas e dos equipamentos.

Outros dois pontos abordados pelo substitutivo que possuem caráter meramente operacional e que, assim como o transporte das cédulas, não integram o texto constitucional e vigoram apenas enquanto a matéria não for regulamentada por lei especial, são o pedido de recontagem e as normas de funcionamento do Conselho de Tecnologia Eleitoral.

Evidente que o cuidado no transporte das cédulas e dos equipamentos, assim como um mecanismo que permita o pedido de recontagem e um colegiado dedicado aos trabalhos nas eleições são aspectos relevantes. Entendemos, todavia, que são questões que merecem um debate mais aprofundado, quando da regulamentação do novo dispositivo constitucional. A matéria deve ser objeto de amplo debate no Congresso Nacional, com tempo suficiente para implementação, não de forma açodada, cercada por polarizações.

Assim, embora meritória a intenção do relator de afastar dúvidas sobre o procedimento e de alguma forma viabilizar o projeto originário, entendemos que a proposta mais vantajosa é implementar o voto auditável apenas para 2024, garantindo tempo hábil para debatermos a forma mais adequada para sua implementação.

II.III – Da proposta de redação substitutiva

Após a análise do texto original da PEC 135/2019 e do substitutivo apresentado pelo nobre relator, entendemos que a forma mais adequada para regulamentação da matéria é dividir o tema entre o que deve integrar o texto constitucional e as demais matérias que devem ser objeto de posterior regulamentação por esta Casa.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O substitutivo apresentado neste voto busca apenas instituir o voto auditável, bem como balizar a implementação do instituto.

Como já mencionado, a criação do voto auditável pela PEC 135/2019 atende dois importantes pontos: a) a conferência do registro do voto pelo eleitor; e b) a utilização das cédulas impressas para fins de auditoria.

A proposta, entretanto, impõe regras procedimentais que não devem estar no texto constitucional, como a forma automática de depósito em urnas indevassáveis e sem manipulação, são detalhes que devem ficar a cargo dos órgãos de tecnologia e controle, observados outros valores já previstos na Constituição, como a sigilosidade do voto.

O passo mais importante neste momento é garantirmos que os votos conferíveis pelo eleitor e auditáveis sejam direitos incluídos na Constituição juntos com a universalidade, o voto direto, o sigilo e de igual valor entre todos os cidadãos.

Assim, a inclusão dos direitos ao voto auditável e conferível deve se dar no caput do art. 14 da Constituição, dispositivo constitucional que prevê os demais direitos relacionados ao voto.

É uma proposta mais objetiva considerado o nível de detalhamento da proposta original na PEC 135/2019 e da redação substitutiva apresentada pelo relator, pois entendemos que tais regras não devem integrar a Constituição.

Suponhamos que em alguns anos encontremos uma forma mais adequada de gerir as cédulas impressas, voltaremos à mesma discussão pois resolvemos incluir no texto constitucional um procedimento que não deveria estar. Advogarão pelo não retrocesso, acusarão de tentativa de manipulação, revisitaremos os mesmos argumentos.

Quanto à implementação, enquanto não houver lei especial que regule a matéria, é indispensável garantir prazo suficiente para os ajustes técnicos e legais. O art. 2º do substitutivo em seu §1º prevê a adoção do voto auditável a partir de 2024.

Em reunião da Comissão Geral realizada nesta Casa em 9 de junho de 2021, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o Ministro Luís Roberto Barroso, estimou os gastos para implementação da proposta em torno de 2 bilhões de reais.

Não consideramos que o custo da implementação deva ser encarado como um impeditivo, pelo contrário, os direitos que se pretende proteger aqui são inestimáveis. Questiona-se apenas a urgência da implementação e o impacto sobre a economia que já se encontra comprometida em razão da pandemia do Covid-19.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por estes motivos sugerimos a adoção do novo formato do voto auditável apenas a partir de 2024.

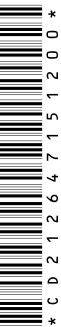
Por fim, o voto auditável nada mais é do que mais um mecanismo de controle pelo próprio cidadão, dessa forma, permanece a apuração dos votos eletrônicos e o voto impresso só será apurado em caso de necessidade de verificação. Neste caso, o resultado do voto impresso prevalecerá sobre o voto apurado eletronicamente.

III – CONCLUSÃO

Assim, diante do exposto, nosso voto é pela **APROVAÇÃO** da Proposta de Emenda à Constituição n.º 135, de 2019, **na forma do Substitutivo em anexo**.

Sala das Comissões, 16 de julho de 2021.

Deputado PAULO GANIME - NOVO/RJ





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 Até que entre em vigor lei superveniente que discipline a matéria tratada na presente Emenda à Constituição, observar-se-ão as seguintes disposições constantes neste artigo.

§1º O disposto nesta Emenda à Constituição deverá ser adotado a partir das eleições de 2024.

§2º A apuração dos votos será realizada eletronicamente e, em caso de necessidade de verificação, serão apurados os votos impressos, que prevalecerão.

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

