

PEC nº 135/19 - CÉDULAS FÍSICAS PARA PLEBISCITOS
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

PARECER DO VENCEDOR

Relator do parecer Vencedor: Deputado **RAUL HENRY**

I - RELATÓRIO

Cuida-se aqui de Proposta de Emenda à Constituição nº 135, de 2019, de autoria da Deputada Federal Bia Kicis, que tramita atualmente nesta Comissão Especial destinada a proferir parecer acerca da matéria.

Em resumo, a proposição objetiva estabelecer a obrigatoriedade de expedições de cédulas físicas no processo de votação brasileiro, o que, segundo a Deputada autora, serviria a fins de auditoria.

Durante o curso dos debates, chegamos à conclusão de que a proposta deve ser rejeitada, pelos motivos que serão expostos a seguir.

O conteúdo da PEC, em síntese, prevê que “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.”

Apesar de a democracia brasileira ter avançado a duras penas nas últimas décadas, não se pode desconsiderar os desafios que ainda enfrentamos por conta das condições históricas, econômicas e culturais brasileiras, bem como as razões de termos adotado o modelo das urnas eletrônicas, em primeiro lugar. Todos os que tenham vivido ou estudado o período anterior à introdução do modelo de votação atual já ouviram falar de fenômenos como o “engravamento de urnas” ou a supressão ou redirecionamento de votos nos processos de apuração.

De um modo geral, ainda que não se esteja propondo, necessariamente, um retorno ao modelo anterior, a introdução de um comprovante impresso traz sérios riscos ao processo democrático, associados ao contato humano com toneladas de papel:

- Haveria, em primeiro lugar, **mais riscos no transporte e na custódia de urnas**, que envolveriam, mais uma vez, toneladas de papel, gerando novas oportunidades para eventuais fraudes.
- Haveria, também, a potencialização de fraudes no processo de apuração, uma vez que se traria de volta **o contato de um grande número de pessoas com pequenos pedaços de papel, favorecendo a adição ou supressão de votos**, ainda que fosse apurada apenas uma amostra dos comprovantes impressos. E isso **estendendo no tempo a apuração, por dias ou mesmo semanas, e, com isso, mais uma vez, favorecendo a ação humana maliciosa.**
- O problema da adição ou supressão de votos impressos também não é resolvido com assinaturas digitais ou QR codes. Se a premissa é que o sistema atual é vulnerável sobretudo a um ataque interno, de funcionários da Justiça Eleitoral, por exemplo, poderia haver a replicação de assinaturas digitais. Da mesma maneira, se softwares são fraudáveis, o voto em



determinado candidato poderia ser associado à adulteração das assinaturas ou falhas de impressão do QR code, anulando posteriormente aquela cédula.

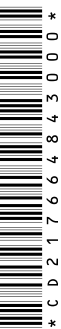
- Ao criar o elemento do “comprovante” como prova última, ainda que o eleitor pudesse cancelar posteriormente seu voto, como no sistema atual, **haveria também a potencialização da compra de votos, pela exigência de foto do comprovante**, inclusive pela exploração do desconhecimento do novo sistema.

- Haveria ainda a **potencialização de tumultos, daqueles que, para prejudicar seções nas quais seus adversários sejam mais fortes, indiquem maliciosamente discrepância entre o voto eletrônico e o comprovante, para atrasar ou impedir o voto das demais pessoas.**

Do ponto de vista da inclusão, como oportunamente salientado no voto em separado dos ilustres Deputados Arlindo Chinaglia, Odair Cunha e Carlos Veras, o sistema também traria novos problemas, como, por exemplo:

- **A adição da impressora, como componente eletromecânico, adiciona mais chances de falhas e travamentos no curso da eleição**, o que pode retardar ou mesmo inviabilizar o direito de voto em determinadas seções eleitorais, especialmente as mais pobres e distantes dos grandes centros.

- A existência de um comprovante impresso, com layout distinto da urna eletrônica e composto por letras e números bem menores e sem possibilidade de contato manual, **prejudicará a acessibilidade do sistema, um dos maiores ganhos trazidos pelas urnas eletrônicas, vulnerando o direito ao voto de cidadãos brasileiros analfabetos e deficientes visuais.**



- **Por fim, partidos pequenos ou em ascensão terão dificuldades de acompanhar a apuração dos votos impressos** ou sua recontagem em caso de auditoria, estabelecendo desigualdades que hoje simplesmente não são preocupações para nossas agremiações.

Finalmente, é preciso considerar que a proposta apresentada não entrega o que promete aos eleitores brasileiros, não agregando nenhum avanço consistente no sistema de votação brasileiro que não seja, ao mesmo tempo, acompanhada de uma desvantagem ainda maior:

- O comprovante impresso é apresentado como uma forma de eleitor “auditar” seu voto, como se o processo eleitoral terminasse quando o comprovante cai na urna. **O exercício da lógica e a própria análise da história brasileira apontam, no entanto, as potenciais chances de erro, fraude e fenômenos análogos encontram-se na apuração (ou mesmo auditoria manual desses votos)**, com todas as desvantagens associadas ao papel.

- **Assim, partindo da premissa da possibilidade de fraude, o voto impresso, nesse aspecto, pode consistir em um instrumento para iludir o eleitor. Vota-se João, lê-se João no comprovante e acredita-se na integridade do sistema, mas, na apuração, João pode desaparecer ou se tornar José pela própria ação humana.**

- Se usado apenas para fins de auditoria, o voto impresso cria outro problema. **Quem seria o responsável por essa auditoria? Se for o TSE, as desconfianças dos defensores do voto impresso permaneceriam. Se ela ficar a cargo do partido que a deseja, por que confiar mais em um partido adversário político que na autoridade eleitoral?**

- Ademais, ao agregar a todos os processos envolvidos na eleição atual um código de gerenciamento de impressão,



impressoras e cédulas de papel, sob a justificativa de proteger o sistema, sua **“superfície de ataque” é aumentada. Em outras palavras, as chances para possíveis fraudes se multiplicam.**

- Além das já citadas adições ou supressões de comprovantes impressos, é possível, em tese, se a premissa é que softwares são fraudáveis, **gerenciar a impressora para produzir mais votos impressos que aqueles indicados pelos eleitores, o que seria suficiente para anular os votos de uma seção.** Seria possível também, em tese, como já sinalizado, associar o voto em determinado candidato a falhas na impressão para dificultar posteriormente a apuração.

- Esses problemas, nos levam inclusive a um dos principais dilemas da introdução de um comprovante impresso: **a desconfiança na utilização de softwares, se levada a sério, precisa conduzir ao seu abandono por completo no processo eleitoral.**

- Outro dilema central reside no seguinte questionamento: **qual seria a consequência jurídica da discrepância entre os votos eletrônicos e os votos em papel? Se vale o eletrônico, não haveria porque adotar o papel. Se vale o papel, o eletrônico também de pouco vale. E se a solução for anular os votos dessa urna, trata-se, mais uma vez, de um incentivo a quem queira fraudar ou tumultuar seções nas quais possui desvantagem.** Nesse sentido, bastaria a adição ou supressão de uma cédula para causar um problema de difícil solução.

No curso dos trabalhos da Comissão, o eminente relator, Deputado Filipe Barros, tentou oferecer, no âmbito de seu parecer, soluções para alguns dos problemas acima aventados. As propostas consolidadas em seu substitutivo, pela própria natureza da matéria e a despeito das intenções



do ilustre Deputado, trouxeram alguns problemas ainda maiores, reforçados na complementação de voto apresentada no dia 04/08/2021. Abaixo, relacionamos alguns exemplos.

- Ao prever no último documento apresentado que “a apuração consiste na contagem dos votos colhidos na seção eleitoral, pela mesa receptora de votos”, **o relator faz com que o comprovante impresso não seja um instrumento de eventual auditoria, mas o elemento central do processo, abolindo, na prática, o voto eletrônico. No modelo do relator, a urna eletrônica converte-se apenas em uma “caneta”, bastante cara ao contribuinte inclusive, para o preenchimento da cédula impressa.**

- Ademais, a proposta de que a apuração seja realizada na própria seção eleitoral aumentará exponencialmente as chances de fraude e tumulto nas eleições. **Temos, hoje, no Brasil, quase meio milhão de seções eleitorais**, muitas delas em áreas remotas, de difícil acesso, algumas sem acesso à energia elétrica e outras sob o controle ou forte influência de oligarquias e do crime organizado. **Além disso, nem os partidos e nem os órgãos de controle terão estrutura para acompanhar tantas seções e o número de pessoas em contato com as cédulas impressas será multiplicado exponencialmente.**

- Esse problema é agravado pela própria extensão da apuração no tempo. Poderão ser horas e mesmo dias apurando votos em cada seção (lembre-se, quase meio milhão), sem clareza de como se dará a totalização dos votos a partir do resultado. Se feita de maneira manual, haverá mais retrocesso e chances de fraude. Se feita de maneira eletrônica, a totalização ficaria sujeita às mesmas críticas que hoje lhe fazem parte dos defensores do voto impresso e passará a se lutar por “totalização manual” ou “totalização auditável”.

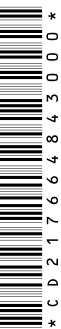


- Na mesma esteira, a última versão do substitutivo do relator versa que os registros impressos serão “preservados pelo prazo de 5 (cinco) anos contado a partir do dia seguinte da proclamação do resultado”. **Mais uma vez, toneladas de papel terão que ser custodiadas, dessa vez por anos,** gerando novas preocupações e vulnerabilidades para o processo eleitoral e, portanto, para a democracia brasileira.

- As vulnerabilidades geradas pela contagem manual de votos em quase meio milhão de seções eleitorais são coroadas, em seguida, pela disposição de que os partidos poderão requerer, em 15 dias, a partir da proclamação do resultado, “a recontagem de votos de determinada seção eleitoral, perante o juízo eleitoral a que a respectiva seção eleitoral faz parte”. **Estabelece-se aí uma faculdade subjetiva, destituída de qualquer condição para o seu exercício, como indícios ou suspeitas de fraude. Trata-se de um convite para a insubordinação do derrotado e para o tumulto do processo democrático. Bastará, como já assinalado, a supressão ou acréscimo de uma única cédula para a potencial anulação do processo eleitoral.**

- **Outro ponto grave da última versão do substitutivo é a vulneração e, para a maior parte de suas implicações, a abolição do princípio da anualidade (ou anterioridade) da lei eleitoral previsto no artigo 16 da Constituição Federal.** O relator passa a resumir o referido princípio à vedação de legislações que interfiram na “paridade entre candidatos”. Do ponto de vista formal, qualquer falta de paridade levaria à inconstitucionalidade de uma norma, uma vez que se estaria desrespeitando o direito constitucional à igualdade. Assim, para efeitos práticos, o princípio da anualidade é esvaziado.

- **É abolida, por exemplo, toda a ideia, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, desse princípio também como uma “garantia individual do cidadão-eleitor”, “a quem**



assiste o direito de receber do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral” (ADI 3.345, rel. min Celso de Mello). Assim, visando eliminar a anterioridade para a implementação imediata do voto impresso, o relator deixa, ainda que inadvertidamente, os eleitores brasileiros vulneráveis ao casuísmo das maiorias políticas eventuais.

- Ainda que medidas iníquas possam ser questionadas por outros meios, na versão do relator, o princípio da anterioridade não protege mais o eleitor contra mudanças abruptas nas regras de alistamento eleitoral, mudança de domicílio ou exigência de documentos adicionais para a votação, por exemplo, que poderiam ser aprovadas às vésperas da eleição.

- Mas os “candidatos”, únicos titulares do direito à anterioridade na proposta apresentada, também podem ser prejudicados. Muitas regras formalmente “paritárias” podem vir a ter impacto desigual sobre candidatos e partidos políticos. **Aumentos no tempo de filiação partidária ou domicílio eleitoral, por exemplo, são regras que valem para todos, mas que, uma vez aprovadas às vésperas do período eleitoral, poderiam ter um impacto desigual sobre candidatos, impedindo que muitos pudessem se candidatar.**

- **Da mesma maneira, as estratégias dos partidos políticos para o processo eleitoral, pensadas com um mínimo de antecedência, poderiam ser simplesmente arruinadas com mudanças realizadas de véspera,** em princípio isonômicas, como mudanças no sistema eleitoral, restrição ou ampliação da campanha na internet ou no regime de coligações majoritárias, por exemplo. Nesse sentido, quem é o algoz em um dia, pode facilmente converter-se em vítima do casuísmo em um outro dia. **A Constituição, enfraquecida no substitutivo do relator,**



nesse sentido, nos protege e, portanto, é importante defendê-la a despeito de qualquer divergência partidária.

- Assim, diante das possibilidades assinaladas, é possível perceber que a última versão do substitutivo do relator, eminente Deputado Filipe Barros, **no afã de implementar o voto impresso, acaba por sugerir uma mudança constitucional que, se aprovada, representaria o maior golpe na segurança jurídica das eleições que já se viu desde a promulgação da Constituição de 88.**

A população brasileira depois de vinte e cinco anos da utilização da urna eletrônica, reconhece e testemunha a conquista que ela representa. Diferentemente do período em que o voto era em papel, não há nenhuma confirmação de uma única fraude nesse período, e mais, não houve sequer uma única suspeita fundamentada nesse longo ¼ de século. Nosso objetivo, enquanto sociedade é continuarmos defendendo a democracia, a segurança nos processos eleitorais, sem negar ou combater os avanços já conseguidos.

II – VOTO

Pelo exposto, manifestamo-nos pela rejeição da PEC nº 135 de 2019 e por consequência o seu arquivamento.

Sala das Reuniões, em 06 de agosto de 2021.

Deputado **RAUL HENRY - MDB/PE**

