



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 14/2018 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 11.597/2018

Excelentíssima Senhora Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 59-A da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.165/2015, que determina impressão do registro de cada voto no processo de votação eletrônica. Direito ao voto secreto. Risco à confiabilidade do processo eleitoral.]

A **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102-I-*a-p*, 103-VI, e 129-IV da Constituição da República de 1988, no art. 46-parágrafo único-I da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

com pedido de medida cautelar, contra o art. 59-A da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), incluído pelo art. 2º da Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, que determina a impressão de cada voto no processo de votação eletrônica.

Esta petição está acompanhada de cópia do ato impugnado (consoante o art. 3º-parágrafo único da Lei 9.868/1999).

A norma impugnada

É o seguinte o teor do preceito que motiva esta ação:

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.

De acordo com a nova sistemática, cada voto realizado pelo eleitor na urna eletrônica deverá ser impresso automaticamente. Para a finalização do processo de votação, o eleitor deverá conferir a versão impressa automaticamente com o voto eletrônico que emitiu, o que deve ser feito sem contato manual do eleitor. O voto impresso será depositado automaticamente em local previamente lacrado.

Ao determinar a impressão do voto no processo de votação eletrônica, a norma legal enfrenta o direito fundamental do cidadão ao sigilo do voto, inscrito no art. 14 da Constituição. Além disso, conforme será demonstrado, a adoção do modelo impresso provoca risco à confiabilidade do sistema eleitoral, fragilizando o nível de segurança e eficácia da expressão da soberania nacional por meio do sufrágio universal. O dispositivo, assim, se põe em linha de colisão com os arts. 1º-II; 14-*caput*, e 37-*caput* (princípio da eficiência) da CR.

Fundamentação

Afronta à garantia do voto secreto e à confiabilidade do sistema eleitoral

O sigilo do voto constitui direito fundamental do cidadão e cláusula pétrea da ordem constitucional (CR, arts. 14 e 60-§ 4º-II). Objetiva, em primeiro plano, garantir que o eleitor possa exercer o sufrágio livre de pressões e constrangimentos externos, manifestando sua vontade protegido de interesses alheios. Nesse contexto, a ideia de voto secreto está diretamente relacionada ao voto livre, que apesar de não estar previsto expressamente no texto constitucional, é corolário do princípio democrático. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, “o voto secreto é inseparável do voto livre” (ADI 3.592, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJ* 2/2/2007).

Conforme explica Néviton Guedes, a proteção do voto livre e, por conseguinte, do voto secreto abrange não somente o momento da manifestação do voto mas também os momentos anteriores e posteriores ao exercício desse direito:

“[...] A proibição de que alguém possa, desbordando dos limites constitucionais e legais, interferir indevidamente na manifestação de vontade dos eleitores ou dos candidatos, constringendo ou impedindo-os ilicitamente no momento em que devem formar autônoma e conscientemente a sua vontade política, é princípio que logicamente deflui do conjunto de normas que conformam tanto a estrutura geral do tipo de Estado e de Democracia que o texto constitucional estabeleceu, como também está expressamente indicado em dispositivos que visam salvaguardar, em nossa realidade constitucional, um processo de formação de vontade livre de constringimentos e pressões incompatíveis com uma sociedade livre, democrática e republicana. De outro lado, facilmente se compreende que uma completa proteção do voto livre não se pode limitar ao momento de manifestação do voto, devendo-se, diversamente, estender-se tanto aos momentos que antecedem a manifestação do voto pelo eleitor, como também protegê-lo até mesmo depois de o seu voto já haver sido depositado”.¹

O art. 59-A da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.165/2015, desrespeita frontalmente o sigilo de voto, ao determinar a sua impressão, concomitante com o registro eletrônico. A norma não explicita quais dados estarão contidos na versão impressa do voto, o que abre demasiadas perspectivas de risco quanto à identificação pessoal do eleitor, com prejuízo à inviolabilidade do voto secreto.

O problema torna-se mais grave caso ocorra algum tipo de falha na impressão ou travamento do papel na urna eletrônica. Tais situações demandarão intervenção humana para a sua solução, com a iniludível exposição dos votos já registrados e daquele emanado pelo cidadão que se encontra na cabine de votação. Há ainda que se considerar a situação das pessoas com deficiência visual e as analfabetas, que não terão condições de conferir o voto impresso sem o auxílio de terceiros, o que, mais uma vez, importará quebra do sigilo de voto.

Nesse contexto, a reintrodução do voto impresso como forma de controle da processo eletrônico de votação caminha na contramão da proteção da garantia do anonimato do voto e significa verdadeiro retrocesso. A adoção do processo eletrônico de votação e o seu paulatino aperfeiçoamento constituem conquista do sistema eleitoral brasileiro, orientado pelo fortalecimento da democracia representativa e pela proteção dos direitos políticos, entre os quais se evidencia o direito ao voto secreto.

¹ GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 666.

Apesar de haver críticas ao sistema eletrônico, as alegações e conjecturas sobre a possibilidade de fraude jamais tiveram a sua consistência comprovada. Nessa linha, a obrigatoriedade de adoção do voto impresso encontra impedimento no princípio da proibição do retrocesso político-constitucional, porque vulnera direitos elementares da cidadania.

A matéria já foi submetida ao Supremo Tribunal Federal, que suspendeu cautelarmente a eficácia e, posteriormente, declarou inconstitucional, por unanimidade, o art. 5º da Lei 12.034/2009², conforme a ementa abaixo:

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. ART. 5º DA LEI N. 12.034/2009: IMPRESSÃO DE VOTO. SIGILO DO VOTO: DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO. VULNERAÇÃO POSSÍVEL DA URNA COM O SISTEMA DE IMPRESSÃO DO VOTO: INCONSISTÊNCIAS PROVOCADAS NO SISTEMA E NAS GARANTIAS DOS CIDADÃOS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n. 12.034/2009. (STF, ADI 4.543/DF, Rel.: Min. Cármen Lúcia, *Dje* 199, 10/10/2014).

É certo que o art. 5º da Lei 12.034/2009 continha incompatibilidades mais explícitas, porquanto previa expressamente a identificação pessoal do eleitor no voto impresso e a manutenção da urna em aberto, permitindo que o mesmo cidadão proferisse mais de um voto. Em-

² “Art. 5º Fica criado, a partir das eleições de 2014, inclusive, o voto impresso conferido pelo eleitor, garantido o total sigilo do voto e observadas as seguintes regras:

§ 1º A máquina de votar exibirá para o eleitor, primeiramente, as telas referentes às eleições proporcionais; em seguida, as referentes às eleições majoritárias; finalmente, o voto completo para conferência visual do eleitor e confirmação final do voto.

§ 2º Após a confirmação final do voto pelo eleitor, a urna eletrônica imprimirá um número único de identificação do voto associado à sua própria assinatura digital.

§ 3º O voto deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

§ 4º 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, respeitado o limite mínimo de 3 (três) máquinas por município, que deverão ter seus votos em papel contados e comparados com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna.

§ 5º É permitido o uso de identificação do eleitor por sua biometria ou pela digitação do seu nome ou número de eleitor, desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica”.

bora o art. 59-A da Lei 9.504/1997 não possui normas com conteúdo exatamente igual, a obrigatoriedade do voto impresso nele contida traz implicações semelhantes às analisadas pelo STF naquele julgamento, tanto porque o anonimato do voto será mitigado, como porque coloca em risco efetivo a confiabilidade do sistema eleitoral.

Evidentemente, não se é contrário à criação de mecanismos de controle da segurança e higidez do processo de votação eletrônica, tal como os que são adotados atualmente (o registro digital de voto, a assinatura digital, o resumo digital, a auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas, a votação paralela, a fiscalização da apuração eletrônica, a realização de perícias e auditorias, teste público de segurança etc). No entanto, a reintrodução do voto impresso apresenta-se inadequada para atender com ganhos eficazes essa finalidade.

Nas eleições de 2002, foi adotado o sistema de voto impresso nos termos da Lei 10.408/2002 em 150 Municípios. Segundo o Relatório das Eleições de 2002 do Tribunal Superior Eleitoral, foram identificados os seguintes problemas: “(a) maior tamanho das filas; (b) maior número de votos nulos e brancos; (c) maior percentual de urnas com votação por cédula – com todo o risco decorrente desse procedimento; (d) maior percentual de urnas que apresentaram defeito, além das falhas verificadas apenas no módulo impressor”. Além disso, evidenciaram-se as seguintes ocorrências:

“[...] 43. Houve incidência de casos de enredamento de papel, possivelmente devido a umidade e dificuldades de manutenção do módulo impressor, seu armazenamento em espaços que já eram poucos para acomodar as urnas, quantidade adicional de lacres, que é grande, além de outros pertinentes ao custo do transporte.

44. No Rio de Janeiro, por exemplo, observou-se que cerca de 60% dos eleitores não examinaram o espelho do voto na impressora, o que sugere sua desnecessidade.

45. Na Bahia, por problemas de imperícia, o eleitor não conseguia finalizar sua votação, sendo-lhe então facultado votar em cédula de papel, na urna de lona. [...]”³

As inúmeras intercorrências possíveis com a reintrodução do voto impresso e a consequente quebra do sigilo constitucional do voto colocam em risco a confiabilidade do sistema eleitoral e a segurança jurídica. A implementação da mudança potencializará falhas, causará transtornos ao eleitorado, aumentará a possibilidade de fraudes, prejudicará a celeridade do processo eleitoral. Elevará, ainda, as urnas em que a votação terá que ser exclusivamente ma-

³ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio.pdf>. Acesso em: 2/2/2018.

nual.⁴ Conclui-se que a obrigatoriedade do voto impresso não servirá ao propósito de conferir a higidez do processo de votação eletrônica e, ainda, causará entraves e embaraços ao sistema de apuração.

Conforme observou o Ministro Roberto Barroso no julgamento da ADI 4.543/DF, a previsão do voto impresso associado ao processo de votação eletrônica cria um novo foco de vulnerabilidades, “reabrindo-se a possibilidade de manipulação indevida de cédulas escritas”. De acordo com o Ministro, “a reintrodução subsidiária de um sistema desacreditado não parece uma forma racional de agregar consistência ao mecanismo eletrônico”. Concluiu que “a liberdade de conformação do legislador encontra limite nas exigências mínimas de racionalidade e na necessidade de se preservar a confiabilidade do sistema”.

Nessa linha, considerando que o sistema eletrônico instituído tem se mostrado consistente e eficaz e que a reintrodução do modelo impresso potencializa falhas e fraudes no processo eleitoral, o art. 59-A da Lei 9.504/1997 consubstancia verdadeiro retrocesso para o processo eleitoral brasileiro e não contribui para o seu aperfeiçoamento. Nessa perspectiva, não vence o princípio da proporcionalidade. Cria um ônus material, técnico e, sobretudo, financeiro para a realização do direito do voto, que não se mostra apto para o objetivo a que visa – a maior idoneidade do pleito. Reitere-se que não há demonstração em contrário ao ganho de segurança e de rapidez que a adoção do método eletrônico puro tem propiciado até aqui. A soma ao voto eletrônico do voto impresso, antes, soma, na realidade, os conhecidos problemas desse último sistema ao existente até aqui.

A lei, portanto, torna mais complexo, custoso, demorado, problemático e suscetível de desconfianças e questionamentos o sistema que ela alterou. A consequência é a da incompatibilidade da norma impugnada, com o princípio constitucional da eficiência do aparelho estatal. Opera-se, da mesma forma, uma redução da segurança quanto ao sigilo do voto e quanto às garantias de mais plena conformidade dos votos efetivamente manifestados com os resultados da apuração do pleito.

⁴ Segundo o relatório do TSE, no Distrito Federal e Sergipe, que tiveram voto impresso em 100% das seções nas Eleições de 2002, 1% das seções demandou votação manual em decorrência da quebra da urna eletrônica, ao passo que a média nacional foi de 0,20%.

Conclusão

Todas essas considerações confluem para caracterizar a inconstitucionalidade da reintrodução do voto impresso nos moldes em que proposto pelo art. 59-A da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.165/2015.

Pedido Cautelar

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar, sem intimação da parte contrária.

O sinal do bom direito (*fumus boni iuris*) caracteriza-se por todos os argumentos expostos nesta petição e pelo precedente do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Já o perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre da aproximação do pleito eleitoral, que obriga ao Tribunal Superior Eleitoral a adoção das medidas necessárias para a implementação do modelo impresso associado ao modelo eletrônico, entre as quais se evidenciam a necessidade de estudos para a adequação da mudança, a realização de licitação para compra das impressoras e dotação de recursos para essa finalidade. Segundo estudo divulgado pelo TSE, a adoção do novo modelo em todo o território nacional representa impacto financeiro de R\$ 1,8 bilhão.⁵ Por essa razão, o TSE decidiu, após realização de estudos, pela implantação do modelo impresso nas eleições de 2018 apenas em 5% das urnas, o que significa a compra de 30 mil equipamentos.⁶ De acordo com informações do sítio eletrônico do TSE, o processo licitatório encontra-se em andamento, na fase de recebimento do Modelo de Engenharia e realização de testes.⁷ Por conseguinte, é imperiosa a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma legal, inclusive para que sejam suspensos os procedimentos administrativos em curso para a sua implementação.

Pede-se, portanto, a concessão de medida cautelar, até por decisão monocrática do emittente relator, *ad referendum* do plenário, a fim de se suspender a eficácia do art. 59-A da Lei 9.504/1997, incluído pelo art. 2º da Lei 13.165/2015, com efeitos *ex tunc*.

⁵ Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Fevereiro/serie-voto-impresso-tse-e-instituto-de-pequisas-tecnologicas-estudam-modelo-de-urna-com-a-impressao-de-voto> >. Acesso em: 2/2/2018.

⁶ Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/compras/termos-de-referencia> >. Acesso em: 2/2/2018.

⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Janeiro/tse-realiza-licitacao-para-compra-de-modulos-de-impressao-do-voto>>. Acesso em: 2/2/2018.

Pedido Final

Requer, ao final, que se julgue procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 59-A da Lei 9.504/1997, incluído pelo art. 2º da Lei 13.165/2015.

Brasília, 2 de fevereiro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

CCC