



Projeto de Lei prevê voto em trânsito e foto no título

22/11/2007

Adoção do voto impresso para conferência do voto eletrônico, título de eleitor com fotografia e possibilidade de voto em trânsito: estas são as principais propostas do relatório da Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico, da Câmara dos Deputados, que analisou o uso da urna eletrônica de votação no país.

O relatório do deputado Vital do Rego Filho (PMDB-PB) encaminha ao Congresso três projetos de lei com as propostas de modificação da legislação vigente. Ao contrário do que foi noticiado anteriormente, não se cogitou de tirar da Justiça Eleitoral o controle sobre as urnas eleitorais e sobre as eleições.

A possibilidade de o eleitor imprimir o voto em papel (materializar o voto, como diz o relatório) para eventual conferência com o voto digital é uma das principais reivindicações dos grupos que reclamam maior segurança e transparência no processo de votação eletrônica. É também um dos pontos mais expostos a falhas, já que depende de impressores mecânicos e vulneráveis. Demanda também uma grande estrutura física de equipamentos e de papel que dificultam a infra-estrutura de distribuição e manutenção.

Uma experiência piloto com o voto impresso, nas eleições de 2002, foi um fracasso. Além de um grande número de impressoras com defeito e de aumento no tempo de votação, muitos eleitores se recusaram a imprimir seus votos. Hoje o sistema de conferência de votos é feito digitalmente pelo Registro Digital de Votos, mas o sistema foi considerado insuficiente por representantes dos partidos políticos que se manifestaram nas audiências públicas promovidas pela Subcomissão da Câmara.

A implantação do título de eleitor com fotografia vai exigir o cadastramento de mais de 100 milhões de eleitores que compõem o colégio eleitoral brasileiro. Por isso mesmo, o relatório fala em necessidade de conceder prazo e recursos para sua implementação. Além da foto, o título terá dados biométricos do eleitor, como impressão digital, o que tornará ainda mais difícil a fraude de um eleitor votar com título de outro.

O voto em trânsito, que permitirá que o eleitor vote mesmo não estando na zona eleitoral em que está registrado, transfere para o eleitor as vantagens da tecnologia digital. Com a informatização do sistema, é possível identificar o eleitor em qualquer ponto de votação. “No tocante ao voto em trânsito, entendemos que o direito constitucional do eleitor manifestar, de modo secreto, sua vontade não pode sofrer restrições graves em decorrência da tecnologia empregada. Atualmente, milhões de eleitores, a cada certame, apenas justificam o descumprimento do direito-dever de votar. No segundo turno das últimas eleições presidenciais, cerca de vinte e quatro milhões de eleitores se abstiveram, e cerca de nove milhões justificaram a ausência ao pleito, junto à Justiça Eleitoral”, anota o relatório.



Ainda haverá restrições territoriais para o voto em trânsito: “caso o eleitor se encontre, no dia da eleição, em outro estado da Federação, deverá ser possível votar apenas para Presidente da República. Se o eleitor estiver fora de seu município, mas dentro dos limites de seu Estado, votará para Governador, Senador, e Deputados Federais e Estaduais”.

Se ganha, por um lado, perde por outro. Em cada eleição serão sorteadas 2% das urnas para passarem por uma auditoria de apuração. E o resultado da eleição somente poderá ser divulgado depois da conclusão destes testes.

Leia o relatório:

COMISSÃO de constituição e justiça e de cidadania

SUBCOMISSÃO ESPECIAL DE SEGURANÇA DO VOTO ELETRÔNICO

Relatório da Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico.

Presidente: Deputado MAGELA

Relator: Deputado VITAL DO RÊGO FILHO

I - RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

A Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico foi instituída em 10 de abril de 2007, com o objetivo de debater a segurança do processo eletrônico de votação no Brasil, e aperfeiçoar a legislação no que for identificado como vulnerabilidade.

É importante ressaltar que não constitui objetivo desta Subcomissão lançar suspeições superficiais sobre a legitimidade do processo eleitoral, o que gera desconfiança na sociedade brasileira.

Trata-se, na verdade, de buscar o aperfeiçoamento do sistema eleitoral como um todo, por meio do aprofundamento das discussões, desde a fase de cadastramento até a totalização dos votos, passando pelas etapas de votação e apuração.

São inegáveis os avanços conquistados por meio da votação eletrônica, que aboliu inúmeras modalidades de fraudes, e conta com o reconhecimento da sociedade brasileira, mas cumpre-nos a missão de permanecer vigilantes da evolução do processo eleitoral, propondo modificações legislativas naquilo que entendermos necessário. Trata-se do cumprimento da competência constitucional do Poder Legislativo.

Nesse contexto, é importante ressaltar que este Relatório não busca a análise de casos concretos ocorridos em eleições passadas, a exemplo do caso do Estado de Alagoas.

2. REUNIÕES ORDINÁRIAS

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania realizou, em 29 de março de 2007, audiência pública que ensejou a criação desta Subcomissão. Esta audiência pública contou com a participação do senhor Clóvis Torres Fernandes – Professor da Divisão de Ciência da Computação do Instituto tecnológico da Aeronáutica (ITA), e do engenheiro Amílcar Brunazo Filho, representante do Fórum Voto Eletrônico.

Nesta audiência pública, se desenvolveram acalorados debates sobre o tema, mormente quando se discutiam as últimas eleições no Estado de Alagoas.

Em sua exposição, o Senhor Amílcar Brunazo se manifestou favorável ao voto eletrônico, reconhecendo suas vantagens, defendendo, todavia, a possibilidade da conferência da votações por meio de votos impressos. Segundo o engenheiro, seria a forma de auditoria mais simples e rápida.

Os procedimentos implementados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para garantir que os programas executados nas urnas eletrônicas sejam exatamente os mesmos auditados previamente, são, na opinião de Brunazo, insuficientes para este objetivo. Ainda segundo o engenheiro, o TSE teria utilizado, nas eleições de 2000, programas distintos daqueles apresentados aos partidos.

O fato de o sistema eletrônico atual não prever uma “conferência visual” por parte do eleitor, no momento do registro de seu voto, gera a suspeita de que um voto registrado eletronicamente ao candidato “A” possa ser contabilizado ao candidato “B”. Tal dúvida poderia ser dirimida mediante a utilização do voto impresso.

Citando a experiência de voto impresso realizada em Brasília, em 2002, Brunazo atribuiu os problemas ocorridos naquela eleição à falta de treinamento tanto do eleitor quanto dos mesários, e afirmou que o teste do voto impresso sofreu “*sabotagem*”.

A pedido de Deputados participantes desta audiência pública, o engenheiro Amílcar Brunazo Filho e a advogada Maria Aparecida S. R. Cortiz, representantes do PDT junto ao TSE, elaboraram Nota Técnica[1] endereçada à esta Subcomissão, sugerindo mudanças legislativas relativas às eleições eletrônicas.

Em 23 de maio de 2007, o Diretor Geral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Sr. Athayde Fontoura Filho, acompanhado do Secretário de Tecnologia da Informação – Sr. Giuseppe Dutra Janino -, compareceram, como convidados, à reunião ordinária da Subcomissão.

Afirmaram os técnicos do TSE que os Partidos Políticos e as demais instituições de fiscalização eleitoral dispõem de todas as condições de verificação dos programas instalados nas urnas eletrônicas. Afirmaram, ainda, que muitos partidos não se dedicam à atividade de fiscalização, demonstrando possível desinteresse ou despreparo.

Nesta mesma reunião ordinária, os técnicos do TSE reafirmaram a segurança do procedimento de lacração das urnas, o qual impediria a alteração dos programas das urnas eletrônicas em momento posterior. No tocante à conferência da apuração, a solução adequada seria a utilização do Registro Digital de Votos (RDV). Para o TSE, não é necessária a impressão de votos para que se tenha a possibilidade de auditoria dos votos, a qual pode ser realizada digitalmente.



Em 30 de maio de 2007, no Plenário 1 da CCJC, realizou-se reunião ordinária na qual compareceram os professores da Universidade de Brasília – UnB – Ricardo Puttini, Mamede Lima-Marques e André Tofanello. Os professores afirmaram não existir sistemas totalmente seguros e recomendaram transparência e integração tecnológica de todos os procedimentos, desde o cadastramento do eleitor até a totalização dos votos. Os professores apontaram possíveis vulnerabilidades na totalização dos votos e na identificação dos eleitores na momento da votação.

A reunião ordinária seguinte ocorreu em 04 de julho de 2007, novamente com a participação do engenheiro Amílcar Brunazo Filho. Naquela ocasião, afirmou o engenheiro que o TSE não disponibiliza todos os programas que compõem o sistema de votação eletrônica para verificação prévia pelos partidos.

Brunazo recomendou, ainda, modificações na legislação e sugeriu a apreciação dos Projetos de Lei n.º 5.057, de 2005, de autoria do Deputado Severiano Alves; do Projeto de Lei 970, de 2007, da Deputada Janete Capiberibe e do Projeto de Lei n.º 5.022, de 2005, da Deputada Mariângela Duarte. Chegou a sugerir, outrossim, a aprovação de norma que exija a fotografia nos títulos de eleitor.

Em 29 de agosto de 2007 realizou-se outra reunião ordinária na Subcomissão, com a presença do tenente-brigadeiro Reginaldo dos Santos, reitor do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), que afirmou ser o estudo sobre falhas em urnas eletrônicas de Alagoas apresentado pelo Prof. Clóvis Torres Fernandes[2], um trabalho de autoria pessoal, não configurando um estudo oficial do ITA, apesar de autorizado pela reitoria.

2. HISTÓRICO DO VOTO ELETRÔNICO NO BRASIL

A votação por meio de urnas eletrônicas no Brasil teve seu início em 1996, motivada especialmente pela necessidade de combate a fraudes. Nesta ocasião, votaram nesses equipamentos cerca de um terço do eleitorado. Os demais eleitores votaram pelo sistema tradicional de cédulas em papel.

Nas eleições de 1998 foram utilizadas novamente as urnas eletrônicas, desta vez por um contingente ainda maior de eleitores. Em 2000, ocorreram as primeiras eleições totalmente informatizadas no Brasil.

Em 2002, por meio da Lei 10.480, foi experimentado o sistema de impressão do voto em papel, simultaneamente à escolha dos candidatos pelo eleitor na urna eletrônica. Este procedimento foi utilizado no Distrito Federal, no Estado de Sergipe e em algumas zonas eleitorais de Minas Gerais.

Em razão da avaliação negativa do TSE sobre a sistemática de impressão do voto pela urna eletrônica, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 10.740, de 2003, que revogava os dispositivos de implantação dessa sistemática.

As principais normas que dispõem sobre a automação das etapas do processo eleitoral brasileiro são:

- Lei 4.737, de 1965 – Código Eleitoral.
- Lei 9.504, de 1997 – Lei das Eleições, que dispõe sobre temas diversos, inclusive voto eletrônico.
- Lei 10.408, de 2002, que implantou a impressão do voto eletrônico nas eleições de 2002, de modo experimental. O eleitor fazia uma conferência somente visual, sem contato manual com o voto impresso, e após confirmação, o voto impresso era depositado em urna lacrada.
- Lei 10.740, de 2003, que instituiu o Registro Digital de Voto (RDV), e revogou os dispositivos da Lei 10.408, de 2002, que determinavam a impressão do voto.
- Resoluções do TSE – Estas normas infralegais decorrem do Poder Regulamentar que dispõe o TSE para detalhar o procedimento eleitoral.

3. POSICIONAMENTO DO RELATOR

À Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico cabe avaliar, de modo global, a sistemática de votação eletrônica, abrangendo todas as fases: cadastramento, votação, apuração e totalização.

Em cada etapa do sistema eleitoral é possível efetuar aprimoramentos, e é este o propósito deste relatório: contribuir com a confiabilidade e transparência do processo eleitoral como um todo. É importante reconhecer os avanços da votação eletrônica no Brasil, que eliminaram diversas modalidades de fraudes, mas é necessário também reconhecer a necessidade de aperfeiçoamento tanto dos sistemas quanto da legislação.

Não é objetivo deste relatório a análise de possibilidades apenas teóricas de rompimento da segurança do sistema, realizáveis a custos proibitivos, e que na prática, são inviáveis. Não se busca, tampouco, examinar “teorias conspiratórias” que pressupõem o envolvimento de inúmeros agentes públicos em ilicitudes. Busca-se, ao contrário, promover uma visão holística do sistema de automação eleitoral, aperfeiçoando a legislação e avançando no sentido de assegurar seu resultado como verdadeira expressão da vontade popular.

Em uma eleição, sobretudo em uma jovem democracia como a nossa, a transparência e a credibilidade do processo eleitoral configuram requisitos indispensáveis. Nesse contexto, alguns procedimentos, ainda que possam parecer desnecessários ou dispendiosos à primeira vista, justificam-se por conta desses dois elementos imprescindíveis.

Não se mostram perfeitamente adequadas, portanto, algumas comparações dos sistemas eleitorais com sistemas eletrônicos de outra natureza, nos quais se busca a eficiência como fim. Em se tratando de eleições, é possível que se imponha algum sacrifício à eficiência em nome da transparência. É do mais relevante Interesse Público que se tenha transparência e credibilidade no processo eleitoral, mesmo com parcelas de sacrifício da eficiência.

4. ANÁLISE DOS PROJETOS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Foram objetos de análise preliminar desta Subcomissão, as seguintes proposições que tramitam na Câmara dos Deputados sobre esta matéria:

PL n.º 970, de 2007 – Altera a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para ampliar a fiscalização e viabilizar a auditoria contábil da apuração eletrônica mediante adoção de programas abertos de computador, da materialização do voto para uso em auditoria automática da apuração e outras providências.



PL n.º 311, de 2007 – Modifica os arts. 59 e 61 da Lei 9504, de 1997 ao prever o voto via rede mundial de computadores para o eleitorado entre 16 e 18 anos nas votações a cargos eletivos. Em parecer preliminar, o Deputado Regis de Oliveira considerou a matéria bastante oportuna, entendendo que a possibilidade de se votar por meio de computadores pessoais traria uma considerável desobstrução das urnas eletrônicas. Consideramos, ao contrário, que a referida proposta é inconstitucional por violar, a princípio, o sigilo do voto.

PL n.º 3.780/1997, PL n.º 1.205/1999, PL n.º 2.485/2000, PL n.º 3.138/2000, PL n.º 3.836/2000, PL n.º 4.405/2001, PL n.º 2.278/1999, PL n.º 169/2003, PL n.º 977/2003, PL n.º 1.160/2003, PL n.º 1.670/2003, PL n.º 739/2007, PL n.º 984/2007, PL n.º 1.004/2007 – Dispõem, todos, sobre a obrigatoriedade de fotografia no título eleitoral.

PL n.º 6.349/2005, PL n.º 391/2003, PL n.º 6.232/2005, PL n.º 4.957/2001, PL n.º 45/2003 e PL n.º 321/2007 – Disciplinam voto do eleitor que se encontrar fora de seu domicílio eleitoral. Estas proposições foram consideradas injurídicas pela CCJC, principalmente em decorrência da alegada inviabilidade tecnológica de se implantar o voto em trânsito, mantendo-se as premissas de segurança e confiabilidade do sistema. Entendemos que a douta Comissão de Justiça poderá rever seu posicionamento em razão da evolução da tecnologia, que já oferece soluções para viabilizar, ainda que paulatinamente, a possibilidade de o eleitor votar fora do seu domicílio eleitoral.

PL n.º 958, de 2003 – Dispõe sobre o Título Eleitoral Eletrônico. O Projeto recebeu parecer favorável com emenda determinando que constará do Título Eleitoral Eletrônico a impressão do indicador direito do eleitor. Estabeleceu também que constará da urna eletrônica de cada Seção Eleitoral em que for autorizada a adoção do Título Eleitoral Eletrônico a impressão dos indicadores direitos dos eleitores nesta inscritos, somente podendo ser liberada a urna para a recepção dos votos de cada eleitor, se a impressão do indicador dela constante coincidir com a do votante, aferida mediante pressão em dispositivo pré-determinado.

PL n.º 6.590, de 2002 – Permitido o uso de simuladores de voto eletrônico, com a finalidade de ensinar os eleitores a votar até a véspera da eleição. A CCJC aprovou parecer pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito desta proposição.

PL n.º 7.493, de 2006 – Determina que, nas seções destinadas a eleitores cegos, a urna eletrônica disporá de recurso que permita ao eleitor a conferência auditiva de seu voto em fone de ouvido, com possibilidade de cancelamento e repetição do ato de votar quando verificada a ocorrência de erro pelo eleitor.

PL n.º 2771/1997, PL n.º 335/1999, PL n.º 5.030/2001 e PL n.º 2015/2003 – Dispõem sobre cadastramento e acesso facilitado para deficientes, mulheres grávidas e idosos nos locais de votação. As proposição tratam, em síntese, sobre o relevante tema da acessibilidade dos eleitores.

Após a análise preliminar das proposições acima, e por recomendação de especialistas ouvidos na Subcomissão, realizou-se detida análise do Projeto de Lei nº 5.057, de 2005, de autoria do Deputado Severiano Alves; do Projeto de Lei n.º 970, de 2007, da Deputada Janete Capiberibe e do Projeto de Lei n.º 5.022, de 2005, da Deputada Mariângela Duarte.

Projeto de Lei n.º 5.057, de 2005.

O PL n.º 5.057, de 2005, objetiva alterar o Código Eleitoral, definindo competências para a regulamentação do voto e de sua fiscalização.

Conforme o art. 121 da Constituição Federal, a competência e a organização da Justiça Eleitoral devem ser estabelecidas por meio de Lei Complementar.

O Código Eleitoral, que trata, entre outros temas, de competência e organização da Justiça Eleitoral, foi recepcionado pelo novo regime constitucional (CF/88) como Lei Complementar, tão-somente no que se refere a estas matérias,. Quanto às demais matérias constantes do Código Eleitoral, a recepção se deu como Lei Ordinária.

Assim, é possível a alteração do Código Eleitoral tanto por via de lei ordinária quanto por lei complementar, a depender do objeto da alteração. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é necessário que se faça a alteração mediante a espécie legislativa adequada, *in casu*, Lei Complementar.

A proposição analisada é Projeto de Lei Ordinária. Ocorre, desse modo, vício de inconstitucionalidade formal, decorrente da inadequada espécie legislativa.

Vislumbramos, outrossim, na mesma proposição, eiva de inconstitucionalidade material. Referimo-nos ao poder regulamentar que se quer atribuir à Comissão do Congresso Nacional. As Comissões do Congresso Nacional não gozam de poder normativo próprio, e devem se

sujeitar às normas do processo legislativo definido na Carta da República. Não identificamos, sequer, a espécie de proposição que seria deliberada por tal Comissão.

No que se refere à competência regulamentar do TSE, não vislumbramos como algo negativo a competência regulamentar atribuída ao Tribunal, mormente quando a competência legislativa plena continua na esfera do Poder Legislativo. Se este Poder estabelece as diretrizes por meio de leis formais, caberá ao órgão executor das eleições cumpri-las, regulamentando-as sem extrapolá-las.

Por fim, temos que o PL n.º 5.057 é inconstitucional, formal e materialmente.

Projeto de Lei n.º 5.022, de 2005.

Este Projeto objetiva alterar a Lei n.º 9.504, de 1997, para disciplinar a disponibilização dos boletins de urna na Internet.

Não vislumbramos quaisquer vícios de inconstitucionalidade ou injuridicidade à proposição.

Quanto ao mérito, não há óbices à sua aprovação, visto que seu objetivo é aumentar a transparência do processo eleitoral, disciplinando a divulgação dos boletins de urnas na Internet (ou Rede Pública de Dados).

Projeto de Lei n.º 970, de 2007.

Este Projeto pretende, igualmente, alterar a lei nº 9.504, de 1997, para, dentre outros objetivos, ampliar a fiscalização e auditoria da apuração eletrônica por meio da adoção de programas abertos de computador, e da materialização do voto para uso em auditoria automática da apuração.

Embora este Projeto se encontre na Comissão de Ciência e Tecnologia aguardando parecer do relator, faremos breve análise de seu conteúdo.

A nosso ver, o Projeto n.º 970, de 2007, apresenta graves problemas de técnica legislativa, tanto na redação dos dispositivos, quanto no emprego de linguagem excessivamente técnica e detalhada.

Entendemos que deve a lei estabelecer diretrizes que representem a vontade do legislador, deixando o detalhamento a cargo das normas infralegais. Não constitui adequada técnica legislativa a especificação minudente da tecnologia que deve ser empregada para o alcance de certa diretriz, tendo em vista que o surgimento de novas tecnologias, mais eficazes e de melhor relação custo benefício, demandaria constantes modificações da lei.

Como exemplo, citamos a materialização dos votos, um dos principais objetivos do Projeto da Deputada Janete Capiberibe. Entendemos que deve uma lei consignar que a sistemática empregada na votação admita recontagem física dos votos eletronicamente registrados. Não deve ser a lei das eleições a estabelecer se a tecnologia empregada para a consecução deste fim será por meio de impressão dos votos, ou mediante o uso de *scanners*. Ao contrário, cabe ao órgão executor testar as alternativas mais viáveis técnica e financeiramente, mantidas as premissas de segurança, sigilo do voto, transparência, preservação do investimento e a facilidade de uso pelo eleitor. Assim, o detalhamento da tecnologia a ser empregada, deve ficar a cargo do regulamento infralegal a ser editado pelo órgão executor das eleições.

Cumpramos ressaltar, no que se refere à materialização do voto, a enfática posição contrária do Tribunal Superior Eleitoral que testou a alternativa em três estados da Federação nas eleições de 2002[3]. Conforme relata o TSE, foram identificados vários problemas naquela oportunidade, os quais resultaram em desaprovação da experiência. Foram eles:

- Significativa demora na votação, em relação às seções onde não havia voto impresso;
- Número expressivo de defeitos nas impressoras por atolamento de papel (a impressora é um componente mecânico mais suscetível a falhas);
- Exigência de envio de material de votação manual para as seções;
- Treinamento de maior complexidade para os mesários, o que contraria a orientação geral de simplificação do processo eleitoral;

- O eleitor ignorou, em grande medida, a conferência do voto impresso. Muitos abandonaram a cabine sem confirmar o voto impresso;

- Em razão do limite de correção do voto – estabelecido em duas vezes –, muitos eleitores se negaram a votar por cédula, não retornando à seção eleitoral.

Com o fim da experiência de impressão dos votos, foi implementado Registro Digital de Voto (RDV), considerado por técnicos representantes de partidos políticos que compareceram às audiências públicas da Subcomissão, como insuficiente para aferir a confiabilidade do processo, visto que o eleitor continua não podendo visualizar seu voto.

Argumenta, ainda, o TSE que a segurança e a confiabilidade do sistema podem ser aferidas de modo global, por meio da *votação paralela*. Neste procedimento, os vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais realizam audiência pública na véspera da eleição para o sorteio de urnas que farão parte da *votação paralela*. Após a audiência pública, as urnas sorteadas são retiradas dos seus locais de origem e levadas para as sedes dos TREs, onde ficarão sob vigilância[4].

Na semana que antecede o dia da votação, representantes de Partidos Políticos são convocados pelos TREs para preencherem certa quantidade de cédulas de votação, o que é repetido por alunos de escolas públicas. Estes votos em cédulas são depositados em urnas de lona lacradas. Na *votação paralela* o conteúdo das cédulas é digitado nas urnas eletrônicas sorteadas, confrontando-se os resultados produzidos pelo boletim das urnas eletrônicas com aquele obtido pela apuração manual. Todo o processo é acompanhado pela imprensa, pelo Ministério Público, e por fiscais dos Partidos.

Entende o TSE que uma melhor divulgação da auditoria em *votação paralela* contribuirá para o reconhecimento da segurança e credibilidade do sistema.

Ressaltamos nosso entendimento no sentido de que deve a materialização do voto ser desmistificada. Não se deve visualizar essa questão pela ótica meramente técnica, mas como uma garantia conferida ao cidadão eleitor quanto à credibilidade do sistema eleitoral. Os problemas enfrentados na experiência de 2002 não servem, por si só, como impedimento ao reexame da questão.

O melhor caminho, portanto, é a união das vantagens da votação eletrônica com a possibilidade de o eleitor conferir visualmente o voto consignado ao seu candidato. Ademais, esse procedimento de materialização do voto torna possíveis auditorias simplificadas das votações. Com a materialização do voto serão dirimidas eventuais dúvidas que ainda pairam sobre as possibilidades de fraudes nas votações eletrônicas. Somos, dessa forma, favoráveis à materialização do voto.

Ainda sobre o Projeto n.º 970, de 2007, consta na proposição a obrigatoriedade de utilização de softwares abertos, cujos códigos-fontes são públicos. Neste ponto, posicionamo-nos favoravelmente à utilização desses tipos de programas, visto que o elemento *transparência* é prestigiado. A utilização de softwares proprietários, dos quais não se conhece o código-fonte, deprecia a transparência do sistema.

Vale destacar, no entanto, que tais modificações não podem por em risco o trabalho já realizado e o que está em andamento. Deve-se, todavia, exigir do órgão executor das eleições uma justificativa aceitável para a utilização de *softwares* proprietários, a qual deve estar acompanhada das medidas tomadas para a descontinuação futura de tais programas.

Outros aspectos relevantes do PL n.º 970, de 2007, estão relacionados à necessidade de realização de testes de vulnerabilidade dos sistemas de automação do voto e à disponibilização dos dados (“logs”) gerados pelos programas utilizados na votação e totalização, para verificação pelos partidos.

Os testes de vulnerabilidade, realizados durante as etapas de desenvolvimento dos sistemas, devem ser vistos como uma contribuição à segurança e robustez dos programas, e não como um desafio ou prêmio a quem lograr romper as medidas de segurança. A proposta deve contribuir, portanto, para o aprimoramento dos programas desenvolvidos pelo TSE. A disponibilização dos dados (“logs”) significa, por óbvio, premissa de transparência dos procedimentos.

Afora o atendimento aos requisitos de transparência, a disponibilização de informações geradas pelos sistemas de votação e totalização podem ser de grande utilidade nas instruções de recursos eleitorais, cujos prazos são, por princípio, breves, contínuos e peremptórios, gerando, por vezes, a preclusão[5] dos atos processuais.

5. PROPOSTAS DO RELATOR

O processo eleitoral que compreende desde a fase de cadastramento dos eleitores até a divulgação dos resultados da eleição não deve ser visto como uma corrida para estabelecimento de recordes.

São inegáveis os avanços obtidos pelo uso das urnas eletrônicas, principalmente quando se considera a eliminação de diversas modalidades de fraudes empregadas nas eleições tradicionais com voto em papel. Contudo, não se pode perder a vigilância quanto ao aspecto da confiabilidade do processo – no sentido de que a real vontade do eleitor seja refletida nos resultados.

Nesses termos, citamos duas inovações que contribuirão tanto para a confiabilidade e segurança das eleições quanto para sua universalização. Referimo-nos à utilização de fotografias nos títulos de eleitor e de dados biométricos dos eleitores (por exemplo, impressões digitais) e ao emprego do voto em trânsito para os eleitores que não se encontrem nas localidades previstas para sua votação.

Quanto à utilização de fotos nos títulos de eleitor, é evidente que este procedimento trará mais segurança ao processo. É necessário, no entanto, conceder prazo razoável e recursos orçamentários para que o órgão executor das eleições possa cumprir as determinações legais.

Quanto à utilização de dados biométricos dos eleitores, entendemos como benéfica sua utilização tendo em vista a garantia de que o eleitor que se apresentar para votar seja realmente quem diz ser. Não têm sido raras as notícias de pessoas que votam em lugar de outras ausentes, enfermas e até mortas.

Novamente, não cabe à lei determinar a tecnologia a ser empregada para que se cumpra sua vontade. Ao órgão executor das eleições cabe, igualmente, por meio de espécies normativas infralegais, disciplinar as situações excepcionais nas quais o eleitor esteja impedido de se submeter à conferência de dados biométricos.

No tocante ao voto em trânsito, entendemos que o direito constitucional do eleitor manifestar, de modo secreto, sua vontade não pode sofrer restrições graves em decorrência da tecnologia empregada. Atualmente, milhões de eleitores, a cada certame, apenas justificam o descumprimento do direito-dever de votar. No segundo turno das últimas eleições presidenciais, cerca de vinte e quatro milhões de eleitores se abstiveram, e cerca de nove milhões justificaram a ausência ao pleito, junto à Justiça Eleitoral[6]. Trata-se de significativo colégio eleitoral.



Neste tópico, é compreensível que as limitações tecnológicas tenham obrigado a este caminho, mas já há alternativas que permitem ao eleitor escolher seus candidatos, observada a circunscrição eleitoral. Por exemplo, caso o eleitor se encontre, no dia da eleição, em outro estado da Federação, deverá ser possível votar apenas para Presidente da República. Se o eleitor estiver fora de seu município, mas dentro dos limites de seu Estado, votará para Governador, Senador, e Deputados Federais e Estaduais.

Deverão ser consignados prazo razoável e recursos necessários à implementação do voto em trânsito pelo Tribunal Superior Eleitoral. A disciplina da matéria e a escolha da tecnologia a ser empregada também deverão ficar a cargo do TSE.

Outra importante questão relacionada à credibilidade das eleições é a fiscalização realizada pelos Partidos Políticos. É intrínseco à natureza dos Partidos Políticos a participação em contendas eleitorais, e por consequência, presume-se o interesse dessas agremiações pela fiscalização. Pode-se inferir, outrossim, que a falta de interesse na fiscalização, ainda que decorrente da falta de capacitação de seus agentes, signifique a aceitação tácita dos procedimentos executados nas eleições. Não há explicações razoáveis para que um partido político não invista em capacitação técnica em uma área intimamente ligada às disputas eleitorais. Não configura, portanto, escusa aceitável a alta complexidade técnica dos procedimentos envolvidos na votação eletrônica. Cabe aos partidos investir na capacitação de fiscais, ou contratação de técnicos capazes de aferir a confiabilidade do processo eleitoral. Não se pode atribuir falta de transparência ao processo eleitoral quando não se é capaz de promover as devidas fiscalizações.

Em relação à atuação fiscalizatória dos Partidos Políticos – entes autônomos e de natureza privada -, propomos a inserção de dispositivo normativo programático na Lei 9.096, de 1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), com fim de exortar essas agremiações a investirem em capacitação técnica objetivando exercer uma fiscalização rigorosa das técnicas empregadas pelos órgãos executores das eleições.

Em relação ao sigilo do voto, é despiciendo que a lei determine sua observação. Trata-se, na verdade, de norma de *status* constitucional, tida como cláusula pétrea. Se os procedimentos da eleição eletrônica violam ou permitem que se viole o sigilo dos votos[7], resta configurado grave descumprimento de cláusula inserta no núcleo imutável da Carta da República, cabendo a quem alega, o ônus da prova.

Feitas estas considerações, certos de termos contribuído para o aperfeiçoamento do processo eleitoral como um todo, submetemos o presente relatório aos ilustre pares desta Subcomissão, apresentando as proposições legislativas anexas a fim que sejam discutidas e emendadas. Estaremos, assim, cumprindo nossa função primordial de legislar.

É o relatório.

Sala da Comissão, em de novembro de 2007.

Deputado VITAL DO RÊGO FILHO

Relator

PROJETO DE LEI N^o , DE 2007

(Do Sr. Vital do Rêgo Filho)

Altera o artigo 44 da Lei n.º 9.096, de 1995, (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), para incluir, como aplicação de recursos do Fundo partidário, a capacitação ou contratação de técnicos dedicados à fiscalização e auditoria de procedimentos de eleição eletrônica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 44 da Lei 9.096, de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 44.

V – na capacitação ou contratação de técnicos dedicados à fiscalização e auditoria dos procedimentos relativos às eleições eletrônicas”. (NR).

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei pretende inserir a capacitação ou contratação de técnicos dedicados à fiscalização e auditoria de procedimentos de eleição eletrônica, como uma das aplicações de recursos oriundos do Fundo Partidário dos partidos políticos.

Os trabalhos da Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico revelaram que poucos partidos políticos exercem o direito de fiscalizar o desenvolvimento e a utilização dos programas de automação eleitoral desenvolvidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O inciso que se pretende inserir ao art. 44 da Lei 9.086, de 1995, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, tenciona conferir *status* de norma programática ao dispositivo. A norma deverá soar como uma diretriz, um caminho que deve trilhar o partido político, qual seja, a permanente e competente vigilância dos procedimentos de automação de votações eletrônicas.

Inferre-se que em razão da alta complexidade das atividades de auditoria nos sistemas desenvolvidos pelo TSE e utilizados nas votações, apurações e totalizações, os partidos acabam por não exercer, plenamente, seu direito de fiscalização. Trata-se de um grave equívoco, pois, a fiscalização permanente e habilitada pode contribuir, substancialmente, para o aperfeiçoamento do sistema de automação das eleições no Brasil.

É certo que não contribui para a credibilidade do sistema eleitoral a ausência dos partidos políticos na fiscalização. Alguns não fiscalizam e, ainda assim, questionam a credibilidade do sistema. Também não contribui a alocação de fiscais sem a devida habilitação para realizar as auditorias nos sistemas. Essa atividade demanda alta capacitação técnica dos profissionais envolvidos.



Cumpre ressaltar que os partidos políticos constituem pessoas jurídicas de direito privado, dotadas de autonomia, sendo indevida qualquer iniciativa no sentido de compeli-los a exercer tal fiscalização. Resta-nos apontar-lhes o caminho, alertá-los e exortá-los a exercer a fiscalização plena do processo eleitoral.

Certos de que estamos contribuindo com o aperfeiçoamento e a consolidação da automação do processo eleitoral brasileiro, contamos com o apoio dos nobres pares para o aprimoramento e aprovação da presente proposição.

Sala da Comissão, em de novembro de 2007.

Deputado VITAL DO RÊGO FILHO

Relator

PROJETO DE LEI Nº , DE 2007

(Do Sr. Vital do Rêgo Filho)

Altera dispositivos da Lei n.º 9.504, de 1997, para modificar a sistemática de votação eletrônica, implantando a materialização do voto eletrônico, a utilização preferencial de programas de código-fonte aberto, e a votação de eleitores em trânsito.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei n.º 9.504, de 1997, passa a vigorar acrescida do art. 59-A, com a seguinte redação:

“Art.59-A O sistema de votação eletrônica deverá permitir a materialização dos votos registrados eletronicamente pelo eleitor.

§ 1º Para efeitos desta lei, considera-se materialização dos votos o procedimento que permita ao eleitor a conferência visual do voto, vedado o contato manual, sendo possível a recontagem física dos votos registrados eletronicamente.

§ 2º A implantação dos procedimentos de materialização dos votos poderá ser gradativa, a critério da Justiça Eleitoral, respeitado o prazo de quatro anos para a implantação em todas as seções eleitorais do país.

§ 3º O administrador do processo eleitoral deverá tomar as medidas necessárias para familiarizar o eleitor com os procedimentos de votação que contemple a materialização do voto eletrônico.

§ 4º Caso o eleitor aponte divergência entre o voto registrado eletronicamente e o que será utilizado para recontagem física, deverá ser seguido o procedimento de substituição de urna defeituosa, sem prejuízo de perícia no equipamento defeituoso, assegurada a participação dos partidos políticos, coligações e entidades interessadas no processo eleitoral.

§ 5º Em caso de discrepância entre os dados do boletim de urna e os da contagem de votos materializados, a questão será resolvida pelo Juiz Eleitoral.

§ 6º Deverá ser realizada auditoria da apuração, assegurada a participação do Ministério Público, Partidos Políticos e Coligações, em dois por cento das seções de cada Zona Eleitoral, com vistas ao confronto dos dados dos respectivos boletins de urna com a recontagem dos votos materializados.

§ 7º As seções objetos de auditoria de apuração deverão ser escolhidas por sorteio, em audiência pública.

§ 8º O resultado das eleições somente poderá ser proclamado após concluída a auditoria a que se refere o § 6º, assim como solucionadas eventuais divergências”.

Art. 2º O § 1º do art. 66 da Lei n.º 9.504, de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 66.....

§ 1º Todos os programas de computador utilizados nas urnas eletrônicas para os processos de votação, apuração e totalização deverão ter o código-fonte aberto, podendo ter suas fases de especificação e de desenvolvimento acompanhadas por técnicos indicados pelos partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Universidades e demais entidades que demonstrem interesse direto na fiscalização do processo eleitoral, até sete meses antes das eleições.”(NR)

Art. 3º O art. 66 da Lei n.º 9.504, de 1997, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º:

“Art. 66

§ 3º Caso algum dos programas a que se refere o § 1º não se enquadre na preferência legal de ter código-fonte aberto, deverá o Tribunal Superior Eleitoral apresentar justificativa para sua utilização excepcional, explicitando as medidas tomadas para a descontinuação futura do programa”.

§ 4º Poderão ser realizados testes de vulnerabilidade dos sistemas utilizados, mediante solicitação de partidos políticos, com o propósito de aperfeiçoamento do processo eletrônico de votação, durante a fase de desenvolvimento dos programas”. (NR)

Art. 4º O art. 62 da Lei n.º 9.504, de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 62. A Justiça Eleitoral adotará as medidas necessárias visando assegurar ao eleitor que se encontrar fora de seu domicílio eleitoral o direito de voto em trânsito, desde que se encontre em região pertencente à circunscrição da respectiva eleição”... (NR)

Art. 5º O art.67 da Lei n.º 9.504, de 1997, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 67

§ 1º Até a véspera da votação, deverão ser publicadas, em Rede Pública de Dados, as tabelas de correspondência entre seções eleitorais e as urnas eletrônicas, bem como as suas atualizações.

§ 2º Após a conclusão dos trabalhos de totalização dos votos, os partidos políticos ou coligações poderão obter, em até quarenta e oito horas, mediante solicitação e fornecimento de mídias, cópias dos arquivos que contenham:

I – os registros de eventos – “logs”, gerados pelas urnas eletrônicas e pelos programas utilizados na totalização dos votos.

II – os Registros Digitais de Votos referentes às urnas eletrônicas”.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei pretende modificar a sistemática de votação eletrônica, implantando a materialização do voto eletrônico, a utilização de programas de código-fonte abertos e votação de eleitores ausentes de seu domicílio eleitoral (voto em trânsito).

Os trabalhos da Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico revelaram a necessidade de aperfeiçoamento da sistemática de automação do voto eletrônico, visando ao aumento de sua segurança, transparência e credibilidade.

A materialização do voto eletrônico constitui um dos principais elementos desse aperfeiçoamento. A materialização deve ser entendida como a possibilidade de recontagem física dos votos registrados eletronicamente, garantindo ao eleitor a conferência visual de seu voto, sem qualquer manipulação.

Embora essa alternativa já tenha sido implementada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nas eleições de 2002, em algumas unidades da Federação, e dessa experiência tenha resultado uma avaliação negativa pelo Tribunal, há que se examinar as razões que levaram a essa avaliação negativa.

Em nossa avaliação, os principais problemas enfrentados à época estavam relacionados à falta de familiarização dos eleitores com o novo procedimento de votação. Nesse aspecto, a utilização de treinamento e ampla divulgação dos novos procedimentos de votação farão os eleitores superarem eventuais dificuldades.

Afora isso, a possibilidade de uma auditoria simplificada das votações – por meio da contagem física dos votos de uma amostragem estatística das urnas – emprestará extraordinária credibilidade ao sistema. Na verdade, as eventuais dúvidas sobre possibilidades de fraudes nas urnas eletrônicas ou nos sistemas de totalização serão eliminadas com a materialização do voto.

Trata-se, enfim, de uma sistemática de fácil entendimento, mesmo para os cidadãos eleitores mais humildes, e que combina as vantagens da agilidade da informática, com a possibilidade de eventual verificação dos votos consignados eletronicamente.

Em processos eleitorais, nem sempre é a eficiência quem melhor homenageia o Interesse Público. Há que se prestar observância às premissas da transparência e da credibilidade dos procedimentos, ainda que sob certo sacrifício da eficiência.

Outro aspecto ligado à transparência do processo de automação do voto eletrônico está relacionado aos tipos de programas utilizados tanto na urna eletrônica quanto nas etapas de apuração e totalização dos votos. É da maior importância a utilização de *softwares* de código-fonte abertos, pois, desse modo, as auditorias podem ser realizadas com maior segurança. Se, de outra forma, forem utilizados *softwares* proprietários, podem ser comprometidas as auditorias, tendo em vista que não se tem acesso aos código-fonte de tais programas.

Ainda no campo da transparência, outra medida proposta por este Projeto visa a tornar obrigatória a disponibilização, aos partidos políticos, dos dados gerados pelos programas de votação e totalização, conhecidos na terminologia técnica como “logs”. Trata-se de requisito indispensável ao processo de auditoria dos eventos ocorridos durante as etapas de votação e totalização. Essa matéria, até então regulamentada por meio de resoluções do TSE, passa ser objeto de disciplina legal.

Por último, o presente Projeto propõe a implementação da votação em trânsito, visando atender a milhões de brasileiros que, ausentes de seu domicílio eleitoral, são impedidos de exercer o direito constitucional de votar.

Desde a utilização das votações das urnas eletrônicas, somente é possível votar aqueles eleitores constantes da lista de votação da respectiva seção eleitoral. Fora dessa hipótese, resta apenas a justificação do voto.

As limitações tecnológicas constituem a principal razão dessa restrição impostas aos eleitores. A nosso ver, estão hoje superadas tais limitações, podendo ser implementados os mecanismos que viabilizam a votação de eleitores fora de seu domicílio eleitoral, desde que atendidas as exigências relacionadas à região onde se encontra o eleitor e a respectiva circunscrição na qual se realizam as eleições.

Assim, os eleitores que estiverem fora de seu Estado, no dia da eleição, poderão votar somente para Presidente da República. Os eleitores que estiverem fora de seu Município, mas dentro de seu Estado, poderão votar, além do Presidente da República, para Governador, Deputados Federais e Estaduais.

Certos de que a presente Proposta fortalece a transparência, a segurança e a credibilidade do sistema eletrônico de votação brasileiro, contamos com o apoio dos nobres Parlamentares para o seu aperfeiçoamento e aprovação.

Sala da Comissão, em de novembro de 2007.

Deputado VITAL DO RÊGO FILHO

Relator

PROJETO DE LEI Nº , DE 2007

(Do Sr. Vital do Rêgo Filho)

Autoriza a Justiça Eleitoral a promover novo cadastramento de eleitores, com vistas a implantar nova sistemática de identificação de eleitores, bem como a emissão de novos títulos de eleitor com fotografia.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica a Justiça Eleitoral autorizada a promover o recadastramento dos eleitores, com vistas a implantação de nova sistemática de identificação do eleitor, mediante a utilização de dados biométricos e fotografia.

§ 1º É obrigatório o comparecimento de todos os eleitores ao procedimento de recadastramento eleitoral, sob pena de cancelamento das inscrições dos ausentes, findo o prazo estabelecido para comparecimento.

§ 2º A Justiça Eleitoral, no momento da atualização dos dados cadastrais do eleitor colherá, por meio dos equipamentos adequados, a fotografia e dos dados biométricos.

Art. 2º A Justiça Eleitoral disciplinará o recadastramento dos eleitores, de modo a conciliar a utilização dos dados biométricos e a emissão dos novos títulos de eleitor com o calendário eleitoral.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei pretende autorizar a Justiça Eleitoral a promover novo cadastramento de eleitores, com vistas a implantar nova sistemática de identificação de eleitores, bem como a emissão de novos títulos de eleitor com fotografia. Além disso, o Projeto autoriza a coleta de dados biométricos dos eleitores, tais como as impressões digitais.

Os trabalhos da Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico revelaram a necessidade de aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro, especialmente no tocante ao cadastro de eleitores. São patentes as vulnerabilidades referentes à identificação dos eleitores, e não raro são veiculadas notícias de utilização de títulos eleitorais por pessoas distintas da registrada no documento.

O recadastramento eleitoral mais recente no Brasil foi realizado em 1986, por determinação da Lei n.º 7.444, de 1985. Esta lei determinou o uso do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral, e dispensou a exigência de fotografia dos alistandos.

Atualmente, as votações podem ocorrer sem que o eleitor apresente documentos com fotos. Essa situação decorre do fato de que muitos brasileiros não possuem carteira de identidade, e tal exigência poderia restringir o exercício do direito constitucional de votar.

O fato é que a identificação do eleitor constitui um ponto vulnerável do sistema eleitoral e deve ser enfrentado por meio do uso da tecnologia, incorporando-se a fotografia ao documento, e utilizando-se de dados biométricos – por exemplo, impressão digital –, para a identificação segura dos eleitores.

Uma vez implementadas as medidas propostas, haverá certeza de que o eleitor que se apresentará na seção eleitoral é realmente quem diz ser. Restará fechada mais uma porta contra as fraudes eleitorais.

Certos de que a presente Proposta fortalece a segurança e a credibilidade do processo eleitoral brasileiro, contamos com o apoio dos nobres Parlamentares para o seu aperfeiçoamento e aprovação.

Sala da Comissão, em de novembro de 2007.

**Deputado VITAL DO RÊGO FILHO**

Relator

[1] <http://www.votoseguro.org/textos/sve2007-notatecnica.pdf>

[2] O professor do ITA Clóvis T. Fernandes apresentou em março de 2007, na Subcomissão, uma análise técnica das urnas utilizadas nas últimas eleições em Alagoas, apontando “perda de integridade” nos dados em cerca de metade das urnas.

[3] A Lei 10.408, de 2002, instituiu a impressão do voto registrado eletronicamente. Foi revogada pela Lei 10.740, de 2003, que instituiu o RDV – Registro Digital do Voto.

[4] A Justiça Eleitoral conta com uma estrutura logística para o transporte seguro das urnas, seja por avião, helicóptero ou carros de segurança.

[5] Preclusão é a perda de um direito subjetivo processual pelo seu não-uso no tempo e no prazo devidos.

[6] Segundo o TSE, no segundo turno das eleições de 2006, dos 23.914.714 eleitores que deixaram de comparecer às urnas, 9.318.093 justificaram a ausência à Justiça Eleitoral. Fonte: site do TSE.

[7] Código Eleitoral. Capítulo II. Dos Crimes Eleitorais. Art. 312. Violar ou tentar violar o sigilo do Voto. Pena – Detenção até dois anos.

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2007-nov-22/projeto_lei_preve_voto_transito_foto_titulo/