Voto impresso: segurança ou retrocesso

PRYSCILA NUNES RIBEIRO MARINS

Sobre a autora:

Pryscila Nunes Ribeiro Marins. *Advogada, graduada pela faculdade de Direito de Campos dos Goytacazes/RJ; pós-graduada em direito público pela Universidade Anhanguera – Uniderp; presidente da Comissão de Direito Eleitoral da 12ª Subseção da OAB/RJ; Professora da pós- graduação do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC.*

RESUMO

O Brasil possui um sistema de votação eletrônico que confere acessibilidade, segurança e rapidez ao processo eleitoral, reconhecido mundialmente. Não obstante a sua inconteste eficácia, inclusive contra fraudes, é contumaz a vontade legislativa em instituir o registro impresso do voto, popularmente conhecido como "voto impresso". O Supremo Tribunal Federal já se manifestou por duas ocasiões acerca da inconstitucionalidade de dispositivos que visavam a instauração desse modelo híbrido de votação, em virtude da violação ao sigilo do voto e o comprometimento da livre escolha do eleitor. Contudo a tensão para tornar híbrido o processo de votação não parece estar perto de acabar, uma vez que há novas propostas legislativas que visam estabelecer o voto impresso para as próximas eleições. Resta analisar se essas propostas conseguem vencer a pecha da inconstitucionalidade já debatida pelo STF.

Palavras-chave: Registro impresso do voto, inconstitucionalidade voto impresso, urna eletrônica, ofensa ao sigilo do voto, voto de cabresto, ofensa livre escolha do eleitor.

ABSTRACT

Brazil has an electronic voting system that provides accessibility, security and speed to the electoral process, recognized worldwide. Despite its undisputed effectiveness, including against fraud, the legislative will to institute the printed record of the vote, popularly known as the "printed vote", is persistent. The Federal Supreme Court has already ruled on two occasions about the unconstitutionality of provisions aimed at the establishment of this hybrid voting model, due to the violation of the secrecy of the vote and the compromise of the free choice of the voter. However, the tension to hybridize the voting process does not seem to be close to ending, as there are new legislative proposals that aim to establish the printed vote for the next elections. It remains to be seen whether these proposals succeed in overcoming the unconstitutionality issue already debated by the STF

Keywords: Printed record of the vote; unconstitutionality printed vote; electronic ballot box; offense to the secrecy of the vote; halter vote; offense free voter choicelism.

1- INTRODUÇÃO

A questão que permeia a obrigatoriedade do voto impresso no Brasil tem se mostrado foco de tensão entre os três poderes da república, isso porque, defende-se a instituição de um sistema híbrido de votação sob a alegação de garantia à transparência do processo eleitoral, com possibilidade de auditoria apta a identificar possíveis fraudes durante o escrutínio.

Não obstante, durante mais de vinte anos de votação por meio eletrônico não há comprovação de fraude que comprometa o sistema que hoje é utilizado pela Justiça Eleitoral para votação.

A tão debatida segurança que o registro impresso de voto traria para o processo eleitoral, mostrou-se frágil, aja vista os mecanismos de segurança que hoje já são utilizados de forma eficaz.

Ao contrário, após análise detida da implementação do voto impresso, o STF identificou que além de não trazer a segurança almejada, o sistema coloca em risco a liberdade de escolha do eleitor e o sigilo do voto, motivo que levou a inconstitucionalidade de duas normas legais com este fim.

Muito embora, manifestação de inconstitucionalidade recente proferida pelo STF (14/09/2020), a discussão volta a tona com novas propostas legislativas para o pleito de 2022, pautada em novas acusações de fraude do sistema em vigor, sem provas que corroborem a tese aventada.

Resta identificar se essas novas propostas encontrarão resistência constitucional para implementação do registro impresso de votos.

2- BREVE HISTÓRICO DO VOTO NO BRASIL

Antes da criação da Justiça Eleitoral, o que só ocorreu em 1932, não havia cédula oficial de votação e, assim, qualquer papel poderia ser utilizado para escrever o nome de quem se candidatou, depositando esse voto numa urna de madeira para posterior apuração e proclamação do resultado. Segundo a legislação da época, o eleitorado poderia ainda, declarar o voto em voz alta, a vista daqueles que ali estivessem presentes.

O próprio voto poderia ser dado por terceiros em nome daquele que iria votar, uma vez que muitos sequer sabiam ler e escrever e o papel utilizado como cédula de votação muitas das vezes eram preenchidos pelas elites agrárias para fins de seus interesses escusos.

Esse sistema eleitoral de votação era extremamente frágil e sujeito a inúmeros tipos de fraude, violando a vontade do eleitorado e permitindo o voto de cabresto, tão comum na República Velha.

As fraudes a esse sistema de votação eram diversas, desde o emprego de violência para coagir o voto do eleitorado à utilização de máquina pública e compra de votos. Verificava-se, ainda a interferência política dos coronéis por meio da criação de "votos fantasmas" e fraudes para que menores e analfabetos pudessem votar.

Fraude comum à época, também ocorria na contagem de votos, quando os coronéis desapareciam com urnas para alterar o resultado das eleições, em benefício dos seus "currais eleitorais".

Esse sistema foi alterado quando entrou em vigor o primeiro Código Eleitoral Brasileiro em 1932, que garantiu o voto secreto, recolhidos em cabines indevassáveis passando a garantir o sigilo do voto, muito embora ainda não se utilizasse uma cédula oficial, o que só ocorreu a partir de 1955.

Ainda que mais seguro que o modelo anterior, em especial por garantir o sigilo do voto e a liberdade de escolha do eleitorado, ao menos no momento da votação, as fraudes e a fragilidade do sistema continuavam a permear o processo eleitoral, principalmente no tocante a apuração dos resultados, facilmente adulterados pelas trocas, inserções e desvios de votos depositados nas urnas.

Curioso é que já em 1932 havia previsão expressa no Código Eleitoral da utilização no processo de votação de uma "máquina de votar", o que foi alvo de grandes estudos a fim de desenvolver tal equipamento, o que só se concretizou em 1995.

Logo, pode-se afirmar que ao criar a Justiça Eleitoral preocupou-se o Poder legislativo em buscar mecanismos que oferecessem segurança não só ao sigilo do voto, mas ao próprio processo eleitoral, a fim de garantir apurações confiáveis.

Assim é que, nas eleições municipais ocorridas em 1996, foi utilizada pela primeira vez a urna eletrônica em todo Estado do Rio de Janeiro, nas capitais dos demais Estados e

em municípios com mais de duzentos mil habitantes, totalizando um terço dos eleitores do país.

O modelo de urna utilizado nas eleições de 1996 possuía "uma impressora destinada ao registro do voto, que era depositado diretamente a uma urna de plástico acoplada à máquina"[1] .

A utilização do registro impresso do voto depositado na urna eletrônica em 1996, é justificável pela pioneiridade de sua utilização aliado ao fato de apenas um terço do eleitorado cadastrado na Justiça Eleitoral ter tido a oportunidade de utilizar o sistema, naquela época, o voto era impresso e a mudança no sistema de votação começava a migrar para o sistema eletrônico de forma experimental.

Já nas eleições gerais de 1998, a utilização da urna eletrônica alcançou mais de dois terços do eleitorado e não mais foi utilizado o registro impresso do voto, uma vez que este foi extinto pela Lei n° 9.504/97 e o novo modelo de urna eleitoral contemplava a foto e número da totalidade de quem se candidatou na disputa.

A votação por meio da urna eletrônica se consolidou nas eleições municipais ocorridas no ano 2000, quando 100% do eleitorado brasileiro passou a utilizar esse sistema eletrônico de votação.

Desde a sua implementação, já foram realizadas 13 eleições ordinárias, várias suplementares, além de plebiscito com as urnas eletrônicas, sem que tenha sido observado qualquer vestígio de fraude.

Não é por menos que o sistema eletrônico de votação brasileiro é referência mundial, não apenas pela agilidade na apuração e divulgação dos resultados, mas sobretudo na garantia da normalidade das eleições e segurança do voto.

3- VOTO IMPRESSO E SUA CONSTITUCIONALIDADE

Muito embora a urna eletrônica já tenha demonstrado a sua eficácia, muitos ainda se mostram céticos em relação a sua segurança, em especial no tocante a contabilização dos votos de cada eleitor, e a interferência de ataques de hackers, o que retoma a

[1]Disponível em https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-urna-eletronica-20-anos-a-favor-da democracia/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-urna-eletronica-20-anos-a-favor-da-democracia/at_download/file acesso em 22/01/2021.

discussão pela implementação do registro impresso do voto, popularmente conhecido como "voto impresso".

Atualmente, as vésperas das eleições gerais, as discussões se mostram cada vez mais acaloradas a respeito da necessidade de implementar o voto impresso, sobretudo com discursos que buscam deslegitimar o processo eletrônico de votação, ainda que por mais de vinte anos, nenhuma fraude a este sistema tenha sido comprovada.

O que se observa é a total falta de conhecimento a respeito do funcionamento da urna eletrônica e de todo o sistema de proteção de dados e segurança tecnológica envolvidos, que se desdobram desde a fiscalização e auditoria dos sistemas de informática utilizados até testes de segurança, mediante fiscalização da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Ministério Público – MP e Partidos Políticos, a fim de garantir que o voto depositado seja computado, para apuração e divulgação dos resultados.

Quem defende o voto impresso, o faz sob o argumento de que é necessário um mecanismo de apuração mais transparente nas eleições, propondo-se que este registro impresso do voto possa ser conferido pelo eleitor antes de finalizado seu voto. Esse voto, após conferência é armazenado em uma urna para uma possível auditoria caso haja impugnação, possibilitando a conferência entre os votos impressos e os boletins de urna emitidos ao final da votação pelas urnas eletrônicas.

Antes de adentrar na constitucionalidade ou não da proposta é imperioso afirmar que em mais de 20 (vinte) anos de utilização da urna eletrônica no processo de votação, nunca houve qualquer indício quiçá comprovação de fraude no tocante a contabilização e/ou apuração dos votos nela depositados, o que demonstra que a desinformação tem sido o verdadeiro indicador da exigência pela implementação do chamado "voto impresso".

Tanto é assim que em pesquisa realizada pelo Instituto Sensus, encomendada pelo Tribunal Superior Eleitoral, no ano de 2010, demonstrou que 94,4% dos brasileiros aprovam o sistema eletrônico de votação adotado no Brasil.[2]

No entanto, a desinformação aliada às constantes acusações de possíveis fraudes ao processo eleitoral que se avizinha trouxe à tona, mesmo após recente análise sobre o

[2]Disponível em https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pesquisa-instituto-sensus-sobre-a-justica-eleitoral/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pesquisa-instituto-sensus-sobre-a-justica-eleitoral/at_download/file acesso em 22/01/2021.

tema pelo Supremo Tribunal Federal, novo debate sobre a implementação do registro impresso de voto.

Esse tipo de modelo de registro impresso de voto que vem sendo defendido, não é o retorno do voto impresso em cédulas, mas um processo em que o voto na urna é impresso em uma impressora a ela acoplada para que o eleitor possa conferir sua votação e esse registro fica armazenado em uma urna física para que posteriormente possa sofrer auditoria caso seja necessário.

Tal modelo já foi utilizado em algumas cidades no Brasil nas eleições de 2002, por força da Lei n° 10.408/2002, mostrando-se ineficaz no tocante a possibilidade de trazer mais segurança ao processo eleitoral, além de ser considerado confuso pela maioria dos eleitores.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral

> O sistema, utilizado nas eleições gerais de 2002, conforme o disposto na Lei nº 10.408/2002, entre outras desvantagens, apresentou um grande número de falhas, impedindo o transcurso fluente dos trabalhos nas seções eleitorais. Além disso, os custos de implantação foram muito altos, a demora na votação foi maior que nas seções onde não havia voto impresso, o número de panes foi expressivo nas impressoras e o procedimento na carga dos programas foi mais demorado.[3]

A possibilidade de auditoria por conferência dos votos físicos com os boletins de urna como forma de dar transparência ao processo eleitoral não se mostra razoável num sistema que não possui histórico de fraudes, até porque já possui mecanismos de auditoria com total segurança e eficácia sem que haja comprometimento da identidade de quem votou.

A título de exemplo, cite-se a afirmação de suposta fraude ocorrida nas eleições em 2018, no Rio Grande do Sul, quando eleitores alegaram que quando votavam em Bolsonaro (17) aparecia a mensagem "voto nulo". Alguns eleitores chegaram, inclusive, a veicular vídeos na internet em que a mensagem ocorria após digitarem o número 17 (dezessete).

[3] Disponível em https://www.tse.jus.br/eleicoes/urna-eletronica acesso em 22/01/20121.

Após auditoria feita pela Justiça Eleitoral, por meio do Registro Digital de Votos (RDV) verificou-se que 115 mil gaúchos tiveram votos considerados nulos para governador, isso porque, no momento que aparecia a opção para votar nos candidatos ao governo do Estado esses eleitores digitavam o número 17 (dezessete), entretanto não existia candidato do PSL ao governo do Estado do Rio Grande do Sul, por isso a mensagem exibida na tela da urna "voto nulo".[4]

O que ocorreu no Rio Grande do Sul foram erros cometidos pelos próprios eleitores que na hora da votação não observaram para qual cargo estavam votando e por isso recebiam a mensagem que consideraram fraude à candidatura do atual Presidente da República.

Como se percebe, as supostas fraudes arguidas não conseguem sustentar a necessidade de aprimorar um sistema de apuração de votos, que já se mostra seguro há mais de vinte anos.

Em declaração recente, o Ministro Roberto Barroso, presidente do Tribunal Superior Eleitoral manifestou preocupação com a retomada da discussão a respeito do registro impresso do voto, por temer a judicialização dos resultados, "Tudo o que não precisamos, no Brasil, é a judicialização também dos resultados eleitorais", afirmou. "[5]

Atualmente não existe exigência de registro impresso de voto no Brasil, uma vez que o dispositivo legal que determinava esse procedimento, oriundo da reforma eleitoral implementada pela lei n° 13.165 de 2015, que já estava suspenso por meio de liminar, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 14 de setembro de 2020 na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5889 por entender que o modelo híbrido previsto no art. 59-A da Lei das Eleições ofende o princípio do sigilo do voto e ameaça a liberdade de escolha, dada a possibilidade de identificação do eleitor.[6]

---

[4] Disponível em https://www.conjur.com.br/2018-out-24/fraude-urnas-115-mil-erraram-voto-governo-rs acesso em 22/01/2021.

[5] Disponível em https://www.conjur.com.br/2021-fev-01/voto-impresso-judicializar-eleicoes-avisa-barroso acesso em 22/01/2021.

[6] CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. LEGITIMIDADE DO CONGRESSO NACIONAL PARA ADOÇÃO DE SISTEMAS E PROCEDIMENTOS DE ESCRUTÍNIO ELEITORAL COM OBSERVÂNCIA DAS GARANTIAS DE SIGILOSIDADE E LIBERDADE DO VOTO (CF, ARTS. 14 E 60, § 4º, II). MODELO HÍBRIDO DE VOTAÇÃO PREVISTO PELO ART. 59-A DA LEI 9.504/1997. POTENCIALIDADE DE RISCO NA IDENTIFICAÇÃO DO ELEITOR CONFIGURADORA DE AMEAÇA À SUA LIVRE ESCOLHA. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (STF - ADI: 5889 DF 0106785-67.2018.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 16/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/10/2020)

Entendeu o Supremo Tribunal Federal que é possível ao Congresso Nacional Legislar sobre a adoção de sistemas e procedimentos de escrutínios eleitoral, contudo condicionou a atividade legislativa a preservação, de maneira absoluta, o sigilo do voto insculpido no art. 14, caput e art. 60§4°, II da CF.

Para o Ministro Gilmar Mendes, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5889, a impressão do registro do voto prestigia a segurança das apurações, porém, caso exista qualquer falha na impressora, a intervenção humana quebra o sigilo do voto, uma vez que, o mesário, por exemplo, terá acesso ao voto daquele eleitor.

Para o Ministro, a impressão do registro do voto não é um retrocesso, pois não modifica substancialmente o processo de votação, ao contrário acrescenta cautela adicional de segurança, não sendo assim, fonte de desconfiança no processo eleitoral brasileiro, mas escolha reiterada de representantes eleitos, no entanto, essa escolha não pode ofender a liberdade e o sigilo do voto, devendo ser feita com cautela.

Por vezes a impressão do registro de voto já foi objeto de atividade legislativa, primeiro por meio da Lei n°. 10.408/02, revogada pela Lei n° 10.740/03; segundo pela Lei n°. 12.034/2009 declarada inconstitucional pelo STF e terceira a Lei n° 13.165/15 que também declarou a inconstitucionalidade do procedimento.

Para o relator, os pontos sensíveis que apontam a inconstitucionalidade da norma que determina a impressão do registro de voto são os mesmos apontados quando da declaração de inconstitucionalidade da Lei n° 12.034/2009, ou seja, a violação aos princípios da economicidade dos gastos públicos (art. 70 da CF/88) e da eficiência (art. 37 da CF/88).

Viola o princípio da economicidade dos gastos públicos, uma vez que se trata de um investimento de aproximadamente 2,5 bilhões de reais, uma vez que seria necessário a troca de todas as urnas e aquisição de equipamentos de impressão compatíveis com as mesmas, bem como o desenvolvimento seguro de software para comunicação entre a urna e o dispositivo de impressão sem que isso permitisse ataques de hackers.

Quanto ao princípio da eficiência, verificou-se que a impressão do voto não acresceria em termos de segurança como é defendido, isso porque os mecanismos de segurança já utilizados pelo TSE no sistema de votação eletrônico se mostram satisfatórios e não viola o sigilo do voto e, uma simples falha na impressão de um voto, ou uma inserção

de votos impressos podem causar inconsistências e levar a anulação de urnas, o que pode provocar vulnerabilidade no sistema eleitoral.

O objetivo que norteia a legislação declarada inconstitucional e as atuais demandas por sua renovação se mostram pouco sustentáveis, eis que após as análises de relatórios dos técnicos da Justiça Eleitoral restou evidente que a impressão do registro do voto não se revela instrumento hábil a incrementar a integridade das apurações eleitorais, não se prestando a auditoria do pleito, mas ao contrário, se mostra instrumento apto a dar credibilidade a fraude, que pode ocorrer quando da impressão de votos inexistentes ou cancelamento de impressão de votos válidos.

Por tais razões é que o Supremo Tribunal Federal entendeu pela inconstitucionalidade da legislação, por violar o sigilo do voto, em especial porque o parágrafo único do art. 59-A da Lei das Eleições traz a possibilidade de identificação de quem votou, ou seja, há quebra do sigilo, e assim também há ofensa a liberdade do voto, uma vez que o eleitor pode se sentir ameaçado a votar em determinado candidato, trazendo para o sistema eleitoral atual, uma forma ainda mais sofisticada de voto de cabresto.

Contudo a decisão do Supremo Tribunal Federal não pôs fim a discussão a cerca da possibilidade de nova legislação permitir o registro impresso do voto, ou até mesmo o retorno do voto escrito, mas deixou claro que ao fazê-lo, deve o Poder Legislativo comprometer-se ao não retrocesso às medidas de segurança já alcançadas pela Justiça Eleitoral, em especial para garantir o sigilo do voto e a liberdade de escolha do eleitor.

4 – CONCLUSÃO

As razões atualmente apontadas para se perquirir a implementação de um registro impresso de votos não se mostram imbuídas de espírito democrático para o fortalecimento do processo eleitoral, mas calçadas em desinformações constantemente propagadas para deslegitimar a segurança do sistema eletrônico de votação.

A opção por um processo de votação híbrido, por si só, não desmoraliza o processo eleitoral vigente, sendo capaz, inclusive de lhe imprimir mais credibilidade perante o eleitorado, cuja compressão de um sistema complexo se mostra distante.

No entanto, a criação de um sistema híbrido de votação apenas para deslegitimar os resultados do pleito é inaceitável à Democracia.

Para se implementar um sistema hibrído é necessário que haja esforços conjuntos para a proteção da legitimidade e normalidade da eleição, de modo a garantir maior credibilidade ao sistema hoje em vigor sem ofender as conquistas já alcançadas e, sobretudo respeitando o sigilo do voto e a liberdade do eleitorado na escolha de seus representantes.

A implementação do registro de voto impresso para o pleito de 2022 se mostra distante de alcançar a constitucionalidade necessária ao seu implemento, sobretudo por se tratar de medida que requer estudo científico, aquisição de equipamentos de alto custo e mudança radical no exercício do sufrágio, o que também precisa ser levado em conta.

Qualquer mudança no sistema de votação e apuração dos resultadas podem e devem ser feitas para o aprimoramento do processo eleitoral, contudo de forma gradual e sem que a pseudo segurança dê lugar ao retrocesso, possibilitando a volta de fraudes já combatidas com a implementação do processo eletrônico de votação.

REFERÊNCIAS

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

OLIVEIRA, Mariana. Erro do Eleitor: 115 mil anularam voto no RS ao votar para presidente no campo de governador. Disponível em **https://www.conjur.com.br/2018-out-24/fraude-urnas-115-mil-erraram-voto-governo-rs** acesso em 22/01/2021.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. Resenha Eleitoral [do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina], Florianópolis, v. 5, n.1, p. 65-83, 1998.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 6, n. 3, p. 103-128, set./dez. 2011. Disponível em https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1584,. Acesso 22/01/2021.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

VITAL, Davi. Não compensa: Voto impresso vai judicializar as eleições, avisa Barroso ao abrir 2021 no TSE. Disponível em https://www.conjur.com.br/2021-fev-01/voto-impresso-judicializar-eleicoes-avisa-barroso acesso em 22/01/2021.

TSE. Urna Eletrônica: 20 anos a favor da democracia. Brasília, DF, 2016. Disponível em https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-urna-eletronica-20-anos-a-favor-da democracia/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-urna-eletronica-20-anos-a-favor-da-democracia/at_download/file. Acesso em 22/01/2021.