

Mensagem nº 64

Supremo Tribunal Federal

04/03/2011 15:26 0012301



Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal:

Para instruir o julgamento do Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4543, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 04 de março de 2011.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cezar Peluso'.

**A Sua Excelência o Senhor  
Ministro CEZAR PELUSO  
Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PROCESSOS Nºs 00400.000825/2010-82 (antecipada) e 00400.002511/2011-14**  
**ORIGEM : STF – Ofício nº 1199/R de 28 de fevereiro de 2011**  
**ASSUNTO : Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543.**

**Despacho do Advogado-Geral da União**

**Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas INFORMAÇÕES Nº 46 /2011/GM/AGU, elaboradas pela Consultora da União Dra. GRASIELA MERICE CASTELO CARACAS DE MOURA.**

Brasília, 04 de março de 2011.

**LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS**  
**Advogado-Geral da União**



**Despacho do Consultor-Geral da União nº 0173/2011**

**PROCESSO Nº 00400.002511/2011-14**

**ORIGEM** : STF – Ofício nº 1199/R, de 28 de fevereiro de 2011.

**ASSUNTO** : ADIN nº 4543.

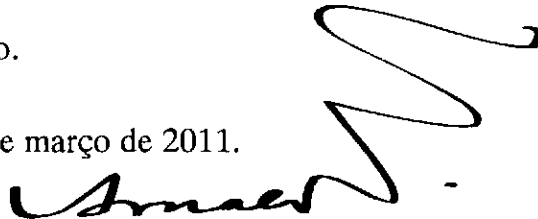
**RELATORA**: Ministra Cármen Lúcia.

Senhor Advogado-Geral da União,

Estou de acordo com as INFORMAÇÕES Nº 46/2011/GM/CGU/AGU elaboradas pela Consultora da União Dr<sup>a</sup>. GRASIELA MERICE CASTELO CARACAS DE MOURA.

À consideração.

Brasília, 04 de março de 2011.



**ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY**  
Consultor-Geral da União

INFORMAÇÕES Nº 46/2011/GM/CGU/AGU  
PROCESSO Nº 00400.002511/2011-14  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.543  
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQUERIDO: PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Senhor Consultor-Geral da União,

Cuida-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543, ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA (PGR), em exercício, em que se argui a inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, o qual prevê, a partir das eleições de 2014, o "voto impresso conferido pelo eleitor, garantido o total sigilo do voto", mediante regras estabelecidas.

2. O texto impugnado apresenta a redação seguinte:

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".



3. A Ministra do Supremo Tribunal Federal Cármen Lúcia solicitou à Presidenta da República informações sobre o alegado na inicial, conforme Ofício nº 1199/R, de 28 de fevereiro de 2011.

## II- O PEDIDO

4. Alega o Requerente que o artigo 5º da Lei nº 12.034, de 2009, ao instituir o voto impresso no processo de votação, fere o direito ao voto secreto e ofende o princípio da soberania popular expresso no artigo 14 *caput* da Constituição.

5. Aduz que “a garantia da inviolabilidade do eleitor pressupõe a impossibilidade de existir, no exercício do voto, qualquer forma de identificação pessoal, a fim de que seja assegurada a liberdade de manifestação”. Dessa forma, o artigo 5º da mencionada Lei, ao prever a possibilidade de identificação do eleitor e o conteúdo do seu voto com a assinatura digital da urna, ainda que para prevenir fraude nas eleições, atenta contra a garantia da inviolabilidade do sigilo do voto e, por conseguinte, contra a liberdade de manifestação popular.

6. Alega ainda que “o sigilo da votação também estará comprometido caso ocorra falha na impressão ou travamento do papel da urna eletrônica”, dada a necessidade de intervenção humana para solucionar o problema. Entende que “os votos registrados até então ficarão expostos ao servidor responsável pela manutenção do equipamento e que num eventual pedido de recontagem de votos será novamente possível a identificação dos eleitores votantes”. Cogita também de contrariedade ao princípio da igualdade do voto, porquanto o sistema possibilitaria que uma pessoa votasse repetidas vezes.

7. Ante as alegações, requereu cautelar para suspender o dispositivo impugnado. No mérito, propugna pela procedência da ação, com a finalidade de obter a declaração de inconstitucionalidade do artigo impugnado.

## III - DA NÃO EXISTÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

8. Não se acha presente o *periculum in mora*, indispensável para a concessão da liminar pleiteada. A norma impugnada, ela própria, dispõe que somente regulará as eleições



que ocorrerão daqui a mais de 3 anos, em 2014. Não há, pois, urgência que justifique conjecturar do perigo na demora do julgamento deste feito.

9. Na inicial, tampouco apresenta situação de fato que justifique a antecipação de juízo de mérito, por meio de concessão da providência cautelar requerida. A inicial se alonga em especulações, sem vínculo com demonstrações técnicas que as amparem, de riscos que seriam originados do sistema do voto impresso. A imaginação desses supostos riscos porém está desacompanhada de qualquer estudo fático, técnico, que convença da sua realidade, ao menos no plano das probabilidades.

10. Não é possível suspender a vigência de um diploma normativo, aprovado com toda a legitimidade democrática representativa do Poder Legislativo à só consideração de receios não justificados do autor da ação direta.

#### IV – PRELIMINAR. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DA LEI.

11. As alegações são genéricas. O autor parte do pressuposto de que o voto impresso será implantado sem as garantias de segurança devidas. A inicial, em rigor, não traz fato concreto algum que possa ensejar o cabimento da presente ação. Traz apenas a preocupação de que o segredo e a igualdade do sufrágio podem ser quebrados, sob a suposição de que as regras de segurança do sistema de votação doravante serão desprezadas. Na realidade, o Autor da ação direta não está atacando a lei, mas, sim, antes, o modo como ele teme que ela possa vir a ser executada – o que não se compadece, está claro, com os propósitos e pressupostos do instrumento de controle abstrato.

12. Registre-se que é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o entendimento de que não deve ser conhecida a ação direta de inconstitucionalidade, cujo pedido ampara-se em afirmações genéricas. A propósito, é de se conferir:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO. 1. Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade. 2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Conseqüência: inépcia da inicial. Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ADI 1775 / RJ - RIO DE JANEIRO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 06/05/1998 Órgão Julgador: Tribunal Pleno



## V- MÉRITO

13. A Lei nº 12.034, de 2009, ao instituir, em seu artigo 5º, o voto impresso, a partir das eleições de 2014, alterou a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (que estabelece normas para as eleições) e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, (Código Eleitoral).

14. O Requerente alega que a existência de um número de identificação associado à assinatura digital do eleitor, a existência de um número único de identificação associado ao conteúdo do voto e a eventual falha na impressão ou travamento do papel da urna eletrônica darão margem à quebra do sigilo do voto, em prejuízo do disposto no artigo 14 da Constituição.

15. As alegações não procedem.

16. A arguição de inconstitucionalidade de texto de lei não pode fundar-se em suposições motivadas por temor, tecnicamente sem fundamento, de problemas antevistos no modo de execução da lei. Parte o Requerente do pressuposto de que, na implantação da nova sistemática do voto impresso complementar ao voto eletrônico, não serão observadas as formalidades essenciais ao sigilo do sufrágio; ou seja, acredita que a observação criteriosa de regras internacionais de segurança será necessariamente desconsiderada. Nada na lei, em si, porém, legitima esse pessimismo com relação à Justiça Eleitoral e ao processo de concretização do direito político do voto livre e secreto.

17. A nova regulamentação, ao adotar o voto impresso complementar ao voto eletrônico, dá curso razoável ao poder de conformação de que dispõe o legislador ordinário para regular, da forma que lhe parece mais segura, o exercício do voto.

18. O voto, segundo Fávila Ribeiro, há de ser secreto, pois “a lei assim o impõe, em sintonia, aliás, com o preceito constitucional. O sigilo de sufrágio é condição indispensável à proteção do eleitor. Em não se cumprindo as formalidades estabelecidas para o sigilo do voto fica eliminada a liberdade de escolha do eleitor. Na realidade o votante fica exposto a um cerceamento irremovível, ao verificar que, por algum meio, por qualquer artifício, a sua manifestação nas urnas será reconhecida de imediato ou posteriormente por pessoas a que esteja submetido por diferentes razões. A quebra do sigilo torna o voto vulnerável à dominação abusiva de autoridades públicas e à manipulação de régulos paroquiais. Sem o sigilo desaparece a confiança em que o voto tenha sido livre. Cercado de



todas as cautelas, ainda fica o eleitor exposto a uma serie inesgotável de pressões, quanto mais se o voto fosse dado a descoberto”.<sup>2</sup>

19. A lei impugnada não fere a intenção acauteladora da liberdade do eleitor, valorizado pelo legislador constituinte. Segundo essa premissa, o voto em papel serve para ser confrontado com o resultado apurado eletronicamente na forma estabelecida no § 4º do artigo 5º da Lei nº 12.034, de 2009. Por isso, não acarreta violação ao princípio constitucional. No caso, se houver quebra do sigilo este pode se dar unicamente por iniciativa do detentor do voto, e não em decorrência da impressão instituída em lei porquanto o recibo do voto “deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado” (§ 3º do artigo 5º).


20. Não se pode considerar, vista a lei em abstrato, que o sistema de impressão do “número único de identificação do voto associado à assinatura digital do eleitor”, traduza providência necessariamente incompatível, por si, com a segurança do eleitor. Na implementação da sistemática, certamente, o Estado permanecerá advertido do dever de se empenhar em que o processo de votação transcorra com medidas acauteladoras, na prática, do voto livre e secreto<sup>3</sup>. A lei, porém, tal como concebida, não pode ser tida como, por si só, conducente à preterição do direito de sigilo do voto.

21. O artigo 5º impugnado, vale repetir, não atenta contra o voto secreto e, por conseguinte, contra a garantia essencial da independência do eleitor. Ao contrário, permite “a auditoria do resultado eleitoral de forma independente do software” e visa a resguardar de fraudes o sistema eleitoral. A lei, portanto, ao invés de ameaçar o direito político do eleitor, se presta a assegurar a exatidão do cômputo da sua vontade.

22. Estas as razões que convencem da falta de mérito da ação proposta, levando, consequentemente, a que se aguarde um juízo de improcedência do pedido.

23. Estes, Senhor Consultor-Geral da União, os elementos e considerações que, a título de informações, sugiro que sejam apresentados ao colendo Supremo Tribunal Federal.

Brasília, 3 de março de 2011.

  
Grasiela Merice Castelo Caracás de Moura  
Consultora da União

<sup>2</sup> Ribeiro, Fávila. Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Forense. 1976. PÁG. 396.

<sup>3</sup> Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 5ª edição: revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2010. Pág. 860.