

URNAS ELETRÔNICAS: UM POUCO DE SUA HISTÓRIA

Carlos Mário da Silva Velloso*

Sumário: I. Palavras iniciais. II. As eleições na 1ª República, a criação e a extinção da Justiça Eleitoral. III. A restauração da Justiça Eleitoral. IV. A contribuição da Justiça Eleitoral para o aperfeiçoamento do processo eleitoral. V. A urna eletrônica. VI. A comissão dos notáveis e as subcomissões temáticas. VII. O grupo de trabalho para implementação do voto eletrônico. VIII. O voto eletrônico: a extinção do “*mapismo*.” IX. O voto eletrônico torna-se realidade. X. O apoio do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. XI. A Comissão de Notáveis de 2005. XII. A urna eletrônica: segurança e rapidez. XIII. A urna eletrônica no exterior. XIV. A urna eletrônica, hoje. XV. Conclusão.

I. Palavras iniciais.

No *I Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral*, realizado em Curitiba, Paraná, sob a coordenação do professor Luís Gustavo Severo, em junho de 2008, aprovou-se moção proposta pelo professor Renê Ariel Dotti, a mim dirigida, no sentido de que não se deixasse perder a história das comissões de juristas, cientistas políticos e técnicos em informática, que convocamos, quando presidimos o TSE, em 1994/1996, que a mídia denominou de “Comissão de Notáveis”, e bem assim de idêntica comissão convocada em 2005, quando voltei a presidir o TSE.

* Ministro aposentado, ex-presidente do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal. Professor emérito da Universidade de Brasília (UnB) e da PUC/Minas, em cujas Faculdades de Direito foi professor titular de Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito Público. Advogado.

A primeira comissão foi dividida em cinco subcomissões temáticas, (1) Código Eleitoral e Organização da Justiça Eleitoral, (2) Sistema Eleitoral ou de Voto, (3) Partidos Políticos, (4) Campanhas Eleitorais: Financiamento e (5) Informática: Informatização do Voto. Desta última, resultou a urna eletrônica e a sua implantação no processo eleitoral brasileiro, o que ocorreu em 1995/1996, utilizadas, pela primeira vez, nas eleições municipais de 1996. A segunda, também chamada pela mídia de *Comissão de Notáveis*, convocada em 2005, prestou, igualmente, relevante serviço, o que será visto ao longo deste trabalho.

Muito me honrou a proposição. Fui adiando a incumbência, mas sempre pensando na sua realização. Convidado a escrever para a edição comemorativa dos 70 anos do restabelecimento da Justiça Eleitoral, promovida pela Escola Judiciária Eleitoral do TSE – “Balanço das Eleições de 2014” - achei que chegara a hora de começar a atender à proposição do *I Congresso Brasileiro Eleitoral de Curitiba*, trazendo a lume um pouco da história das urnas eletrônicas brasileiras, contribuição da Justiça Eleitoral para maior legitimidade das eleições e, em consequência, da democracia representativa que praticamos. O tema foi considerado pertinente pela Revista, dado que a urna eletrônica foi “*responsável pelo grande avanço na apuração das eleições no Brasil e consequente rapidez no resultado das eleições de 2014.*”

II. As eleições na 1ª República, a criação e a extinção da Justiça Eleitoral

As eleições na 1ª República – 1889/1891 a 1930/1934 – não expressavam a vontade dos eleitores. Elas se faziam a bico de pena, apelidadas de *eleições do bicório*. Interessante anotar, entretanto -- o que é ressaltado pelos estudiosos do tema -- que, se eram ilegítimas as escolhas por parte dos eleitores, legítimas eram as representações. Os escolhidos eram, de regra, homens preparados, cidadãos respeitados nas suas comunidades.

No bojo do movimento revolucionário de 1930, vinha o anseio de mudança daquele estado de coisas, é dizer, a necessidade de os pleitos eleitorais expressarem a vontade do eleitor. A solução seria, segundo os pais da 2ª República, a *judicialização* do processo eleitoral, com a criação de uma Justiça especializada capaz de afastar a fraude dos pleitos eleitorais.

Esclareça-se que a *judicialização* do processo eleitoral vinha sendo ensaiada, há muito. No Império, a Lei Saraiva, Carta de Lei 3.029, de 1881, estabeleceu que o alistamento fosse preparado pela Justiça. E em 1916, a Lei 3.139, sancionada pelo presidente Wenceslau Braz, entregou ao Poder Judiciário o preparo do alistamento eleitoral.

A Justiça Eleitoral foi criada pelo Código Eleitoral de 1932, Decreto nº 21.076, de 24.02.1932, com a missão básica de preparar, realizar e apurar as eleições, tornando realidade a vontade popular. Cumpria à Justiça Eleitoral, dentre outras, as tarefas de realizar o alistamento, organizar as mesas de votação, apurar os votos e proclamar os eleitos. O Código Eleitoral regulou as eleições federais, estaduais e municipais, introduzindo o voto secreto, o voto das mulheres e o sistema de representação proporcional, em dois turnos simultâneos. Referiu-se aos partidos políticos, mas admitiu a candidatura avulsa. Previu o uso de uma *máquina de votar*.

Registra Walter Costa Porto que as primeiras eleições realizadas no país, após a criação da Justiça Eleitoral, *“as de maio de 1933, para a eleição da Constituinte que elaboraria a Carta de 1934, foram saudadas como “eleições verdadeiras”, em que os candidatos se tranquilizaram com os reconhecimentos, entregues, exclusivamente, à Magistratura.”*¹

Extinta pela Carta de 1937, que simplesmente dava feição formal à ditadura do Estado Novo de Vargas, convém anotar que nem seria necessária a

¹ Porto, Walter Costa, “Reforma da Legislação Eleitoral – Proposta do TSE,” TSE, Secretaria de Documentação e Informação, Brasília, 1996, p. 9.

Justiça Eleitoral no tal Estado Novo, dado que nenhuma eleição se realizou enquanto durou a ditadura de Vargas.

III. A restauração da Justiça Eleitoral.

Restaurada a Justiça Eleitoral pelo Decreto nº 7.586, de 28.05.1945, e reinstalado o Tribunal Superior Eleitoral, uma de suas primeiras decisões, da maior relevância, foi a que investiu a Assembleia, eleita em 02.12.1945, de poderes constituintes originários. A Lei Constitucional nº 9, de 18.02.45, editada por Vargas, convocara a Assembleia simplesmente para rever e reformar a Carta de 1937.

Em resposta a consultas “*formuladas pela Ordem dos Advogados do Brasil e pelo Partido Social Democrático, o Tribunal Superior Eleitoral, pela Resolução nº 215, declarou que o Parlamento Nacional, que será eleito a 2 de dezembro de 1945, terá poderes constituintes, isto é, apenas sujeito aos limites que ele mesmo prescrever.*”² Assim investido de poderes constituintes originários, o Congresso votou e promulgou a Constituição de 1946, de boa lembrança.

IV. A contribuição da Justiça Eleitoral para o aperfeiçoamento do processo eleitoral.

O ativismo da Justiça Eleitoral em busca de legitimidade para as eleições, de fazê-las cada vez mais legítimas, assim mais legítima a democracia representativa brasileira, tem sido exemplar em ambas as suas atribuições – administrativa e jurisdicional.

Exemplificando: a) a cédula única. A instituição da cédula única foi de grande significação. Ela acabou com a *marmita eleitoral*. Os *caciques* da

² Porto, Walter Costa, ob. cit. p. 10.

política, os *coronéis*,³ metiam num envelope, em seguida lacrados, as cédulas dos seus candidatos e esses envelopes eram distribuídos aos eleitores nos *currais eleitorais*. Conta-se que um eleitor teria interpelado o *coronel*, pedindo-lhe autorização para abrir o envelope, porque desejava saber em quem estaria votando. Ao que o *coronel* teria redarguido que isso não seria possível, porque o voto era secreto. *Se non è vero, è bene trovato*. A cédula única pôs fim à “*marmita eleitoral*.” Ela foi instituída por proposta do Tribunal Superior Eleitoral, em 1955, pela Lei 2.582, de 20.08.1955, e utilizada nas eleições de 03.10.1955;

b) a folha individual de votação também foi proposta pelo TSE. Instituída pela Lei 2.550, de 1955, visava a abolir, “*entre outras fraudes, a do uso do título falso ou de 2ª via obtida de modo doloso, que possibilitava a duplicidade de voto*;”⁴

(c) O anteprojeto de que resultou o Código Eleitoral vigente, Lei 4.737, de 1965, foi elaborado pelo TSE. É um bom código, precisa simplesmente ser atualizado, aqui e ali, mediante reformas pontuais. Interessante anotar que o anteprojeto elaborado pelo TSE propunha a instituição do voto distrital, o que não foi acolhido pelo Congresso e bem que poderia ter sido para o aperfeiçoamento da democracia brasileira;

(d) o cadastro eletrônico. Da maior significação o cadastro eletrônico implantado em 1985/1986, na presidência do ministro Néri da Silveira. Foi uma tarefa hercúlea, na qual o ministro Néri foi o grande comandante. Na época, integrava o TSE, na representação do antigo Tribunal Federal de Recursos,

³ O termo *coronel* vem da antiga Guarda Nacional do Império, abolida com a República. A tradição, entretanto, restou mantida. O *coronel*, existente nos municípios, era o chefe político local, dono de grande propriedade rural e que dispunha de dinheiro para comprar a patente. Vale ler “*Coronelismo, Enxada e Voto*”, de Victor Nunes Leal, obra prima de sociologia eleitoral. Lembro-me, no interior de Minas, eu deveria ter meus 9 anos de idade, encabulado com o título ostentado por um vizinho, indaguei do meu pai se o coronel fulano combatera na guerra – estávamos em guerra. O meu pai, conhecido por sua irreverência, não deixou por menos: *não, esse é um coronel de mentira, um capitão feijão*. *Capitão feijão* era um personagem de um conto infantil.

⁴ Porto, Walter Costa, ob. cit. p. 11.

como Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, e pude testemunhar o notável trabalho do ministro José Néri da Silveira, que percorreu praticamente todo o Brasil, tornando realidade o recadastramento dos eleitores em meio eletrônico. Hoje, o maior cadastro do continente, com mais de 140 milhões de eleitores, é de grande importância para a realização da verdade eleitoral. Por exemplo: se um cidadão se alista no Amazonas e repete esse alistamento no Rio Grande do Sul, o duplo pedido vai *bater* no computador do TSE e o eleitor será chamado a explicar-se;

(e) o processamento eletrônico do resultado das eleições de 1994. Em 1994, o TSE, na presidência do ministro Sepúlveda Pertence, realizou, pela primeira vez, em âmbito nacional, o processamento eletrônico do resultado das eleições gerais daquele ano. Montou-se, então, a rede nacional da Justiça Eleitoral, que permitia transmitir a alguns centros regionais as apurações de cada município. Esse importante avanço, em prol da legitimidade das eleições e assim da democracia brasileira, realizado pelo TSE, ocorreu, conforme foi dito, na presidência do ministro Sepúlveda Pertence. Allison Mitraud, falecido precocemente, técnico em administração do melhor nível, era o Diretor-Geral da Secretaria.

E chegamos à urna eletrônica, à qual vamos dedicar capítulo especial, não sem antes repetir, enfatizando, que a Justiça Eleitoral, nesses 70 anos de sua restauração, tem sabido cumprir com galhardia a sua missão, com ênfase no tornar verdade a vontade popular, o que resulta, evidentemente, maior legitimidade à democracia representativa brasileira.

V. A urna eletrônica.

No prefácio que escrevi para o livro *O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática*, de Paulo César Bhering Camarão,⁵ dei os primeiros passos na revelação da história das urnas eletrônicas.

Registrei que um pugilo de homens e mulheres idealistas – o trabalho desses homens e mulheres não custou um níquel aos cofres públicos -- tornou realidade um sonho, a informatização do voto, visando à concretização da verdade eleitoral e, em consequência, fazer mais legítima a democracia representativa que praticamos.

Em 1994, antes de ser eleito e empossar-me na presidência do TSE, comecei a conversar com Paulo Camarão a respeito do voto informatizado. Numa manhã de domingo, no Clube Naval de Brasília, num intervalo de partidas de tênis, indaguei de Paulo Camarão, que integrava o quadro de técnicos do Serviço de Processamento de Dados, o SERPRO, se seria possível informatizar o voto. Camarão respondeu-me que tudo se pode fazer com os computadores, desde que sejam trabalhados com cientificidade.

Ainda não se falava em Steve Jobs, o gênio que criou a *Apple* e revolucionou as indústrias de computadores pessoais, filmes de animação, telefones, *tablets* e publicações digitais. Mal conhecíamos os *note books* e os celulares pareciam com um tijolo.

Dei, então, ciência ao Camarão que, se chegasse à presidência do TSE, e tudo indicava que isso iria ocorrer, pretendia propor a informatização do voto e se ele, Camarão, aceitaria fazer uma experiência na Justiça Eleitoral. Camarão, homem da informática, aceitou a proposta e entusiasmou-se. A partir daí, o tema tornou-se recorrente nas nossas conversas. Falávamos sobre *software* e *hardware*, sobre programas de computador e sobre o computador em termos de máquina, porque de imediato compreendemos que deveríamos pensar numa

⁵ Camarão, Paulo César Bhering, “O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática,” Editora Empresa das Artes, São Paulo, 1997.

máquina de votar de fácil manejo e preço acessível. É que, todas as vezes que falava a respeito da informatização do voto com os meus colegas, da maioria deles ouvia, invariavelmente, que os eleitores analfabetos e semialfabetizados não entenderiam a complexidade das teclas dos computadores, e que o elevado preço destes inviabilizaria o projeto. Tínhamos que pensar, portanto, numa máquina simples, de fácil manejo e barata.

No dia 6 de dezembro de 1994, eleito pelos meus pares, investi-me no cargo de presidente do TSE. Propus, então, no meu discurso de posse, a realização de algumas metas, todas orientadas no sentido de tornar mais respeitadas as instituições políticas brasileiras. É que sempre estive convencido de que nada é mais importante para um povo do que as suas instituições políticas. As reformas políticas devem anteceder às reformas econômicas. Nenhum país se tornou economicamente forte sem instituições políticas sérias e respeitadas. Estamos falando, claro, de Estados democráticos. Quando os franceses, em 1957, convocaram De Gaulle para a tarefa de salvar a França, sabiam que ele começaria por salvar as instituições políticas. E foi isso o que ocorreu, a começar com a promulgação da moderna Constituição de 1958. O sucesso econômico veio em seguida.

Também compreendia que o TSE tem altíssima missão no campo do direito político. Por isso, no discurso de posse na presidência do Tribunal, conclamei a sociedade brasileira a refletir conosco sobre cinco temas:

(a) a elaboração de uma lei eleitoral que disciplinasse todas as eleições e não apenas, casuisticamente, a eleição a ser realizada – era o que ocorria – é dizer, a reforma, no ponto, do Código Eleitoral e em pontos outros que careciam de atualização, numa palavra, o aperfeiçoamento do Código,

(b) a reforma partidária, a fim de tornar fortes e respeitadas os partidos políticos, com a eliminação das legendas de aluguel,

(c) a reforma do sistema de voto, com a adoção do voto distrital ou do distrital misto,

(d) o financiamento das campanhas eleitorais e, finalmente,

(e) a informatização do voto.

VI. A Comissão dos Notáveis e as subcomissões temáticas.

Juristas, cientistas políticos e técnicos em informática foram convidados a trabalhar conosco. Constituímos, então, o que a mídia denominou de *Comissão de Notáveis*, que foi dividida em cinco subcomissões temáticas: (a) a subcomissão do Código Eleitoral e organização da Justiça Eleitoral, presidida pelo ministro Marco Aurélio, vice-presidente do Tribunal, (b) a subcomissão de reforma partidária, presidida pelo saudoso ministro Diniz de Andrada, (c) a subcomissão de reforma do sistema eleitoral ou de voto (voto proporcional, distrital, distrital misto), presidida pelo ministro Torquato Jardim, (d) a subcomissão de financiamento de campanhas eleitorais, presidida pelo ministro Pádua Ribeiro, e (e) a subcomissão de informática, ou de informatização do voto, presidida pelo ministro Ilmar Galvão.

O então ministro da Justiça, deputado Nelson Jobim, associou-se a nós, tornou-se nosso parceiro de ideias.

As subcomissões temáticas foram assim constituídas:

1) Código Eleitoral e Organização da Justiça Eleitoral. Presidente: ministro Marco Aurélio; Relator: professor, ex-ministro do TSE, Roberto Rosas; membros: (a) professor Almiro do Couto e Silva, (b) professor Anis José Leão (TRE/MG), (c) professor Edson O'dwyer, (d) advogado Eduardo Antônio Lucho Ferrão, (e) advogado José de Castro Bigi, (f) advogado, ex-ministro do TSE,

José Guilherme Villela, (g) ministro Rafael Mayer, (h) professor Renê Ariel Dotti.

2) Campanhas Eleitorais: Financiamento. Presidente: ministro Pádua Ribeiro. Relator: professor Egídio Ferreira Lima; membros: (a) professor Aloísio Gonzaga de Andrade Araújo, (b) professor e advogado Antônio Carlos Mendes, (c) advogado, ex-deputado federal, Antônio Vital do Rego, (d) professor Celso Antônio Bandeira de Melo, (e) professor e advogado Ives Gandra da Silva Martins, (f) professor João Gilberto Lucas Coelho, (g) professor e advogado Joaquim de Arruda Falcão Neto, (h) professor José Rubens Costa, (i) advogado, ex-ministro do TSE, Pedro de Freitas Gordilho.

3) Reforma Partidária. Presidente: ministro Diniz de Andrada; Relator: professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho; membros: (a) professor Celso Ribeiro Bastos, (b) professor Luiz Pedone, (c) professor Miguel Reale, (d) advogado e ex-senador Murilo Paulino Badaró, (e) advogado Orlando Vaz Filho, (f) professor Raul Machado Horta.

4) Sistema Eleitoral – Sistema de Voto. Presidente e Relator: ministro (TSE) Torquato Jardim; membros: (a) professor Antônio Carlos Palhares Moreira Reis, (b) advogada e professora Carmen Lúcia Antunes Rocha, (c) professor David Verge Fleischer, (d) advogado e professor Fábio Konder Comparato, (e) advogado e professor Geraldo Ataliba, (f) professor José Alfredo de Oliveira Baracho, (g) ministro Oscar Dias Corrêa, (h) professor, ex-ministro do TSE, Walter Costa Porto.

5) Comissão de Informática – Informatização do voto. Presidente: ministro Ilmar Galvão; Relator: técnico em informática Paulo César Bhering Camarão; membros: (a) advogado, ex-ministro do TSE, Antônio Villas Boas, (b) técnico em informática Célio Assunção (TRE/SC), (c) juiz Fernando Marques de Campos Cabral, (d) técnico em informática Gilberto Circunde (TRE/MG), (e)

desembargador Gilberto Niederauer Corrêa, (d) técnico em informática Jorge Lheureux de Freitas (TRE/RS), (e) técnico em informática Luiz Roberto da Fonseca (TRE/MT), (f) juiz Luiz Sérgio de Neiva de Lima Vieira, (g) professor Márcio Luiz Guimarães Collaço, (h) juiz Milton Loff, (i) técnico em informática Roberto Siqueira (TRE/MG), (j) juiz Wander Paulo Marotta Moreira.

A Comissão de Informática tinha por atribuição estabelecer as premissas e diretrizes necessárias à concretização do projeto de informatização do voto sob os aspectos técnicos e legais. A Comissão desincumbiu-se de sua missão, elaborando, inclusive, a minuta de anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional, visando à implantação do voto eletrônico.

Alguns dos eminentes integrantes das subcomissões temáticas são falecidos. A maioria, felizmente, está em atividade, honrando os seus ofícios. Alguns galgaram outros postos, como a professora Carmen Lúcia Antunes Rocha, hoje ministra do Supremo Tribunal Federal, que, inclusive, coordenou, comigo, livro que, escrito por diversos autores, cuidou de temas de Direito Eleitoral, sobretudo de temas que foram tratados nas subcomissões temáticas.⁶ Prestaram todos relevantes serviços à Justiça Eleitoral, assim ao Brasil. Gostaria de homenagear a todos. Faço-o no nome do saudoso e notável Miguel Reale, jus-filósofo de projeção mundial, que foi dos mais atuantes membros da comissão de reforma partidária.

As subcomissões temáticas produziram magníficos trabalhos, que foram encaminhados, em junho de 1955, ao presidente do Senado Federal, senador José Sarney, ao presidente da Câmara dos Deputados, deputado Luiz Eduardo Magalhães, ao presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e ao presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Sepúlveda Pertence. O senador Renan Calheiros, com o apoio do presidente do Senado, senador José

⁶ “Direito Eleitoral,” Rocha, Carmen Lúcia Antunes, e Velloso, Carlos Mário da Silva, coordenadores, Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1996.

Sarney, transformou os relatórios das subcomissões temáticas em anteprojetos de lei.⁷

VII. O Grupo de trabalho para implementação do voto eletrônico.

Em seguida à conclusão dos trabalhos das subcomissões temáticas, foi criado, em 22.09.1995, para o fim de implementar o voto eletrônico, a partir do relatório expedido pela subcomissão de informática, grupo de trabalho com atribuições de fixar as especificações, criar o protótipo da urna, proceder a testes e fiscalizar o procedimento licitatório para a aquisição das urnas eletrônicas a serem utilizadas a partir das eleições de 1996.

Esse Grupo de Trabalho ficou assim constituído: (a) Paulo César Camarão, Secretário de Informática do TSE, presidente, (b) Antônio Ezio Marcondes Salgado, do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE, (c) Mauro Hissao Hashioka, do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE, (d) Paulo Seiji Nakaya, do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE, (e) Oswaldo Catsumi Imamura, do Instituto de Tecnologia da Aeronáutica – ITA, (f) Major Elifas Chaves Gurgel do Amaral, do Departamento de Informática do Ministério do Exército, (g) Capitão de Corveta Luiz Otávio Botelho Lento, do Departamento de Informática do Ministério da Marinha, (h) José Antônio Ribeiro Milani, do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Telebrás – CPqD, (i) juiz Jessé Torres Pereira Júnior, administrativista, especialista no direito das licitações.

Esse grupo de trabalho criou o protótipo da urna eletrônica e elaborou o edital para a licitação, ocasião em que convocamos a participação do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. O Tribunal de Contas da União escusou-se de participar, porque, ao cabo, deveria decidir sobre a legalidade e legitimidade da licitação. O Ministério Público e a OAB atenderam à convocação, fiscalizando

⁷ O advogado e ex-ministro do TSE, Walter Costa Porto, com mão de mestre, dá circunstanciada notícia dos trabalhos das comissões temáticas: Porto, Walter Costa, ob. cit.

e apresentando sugestões para a boa conclusão dos trabalhos, tendo sido indicado, como representante do Conselho Federal da OAB, o advogado Fernando Neves da Silva, que veio depois a integrar o Tribunal na representação dos advogados. Deve ser destacado o trabalho, na fase de licitação, do juiz Jessé Torres Pereira Júnior, administrativista, especialista em licitações, hoje desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. O então juiz Jessé Torres foi colocado à disposição do TSE pelo eminente desembargador Antônio Carlos Amorim, então presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

VIII. O voto eletrônico: a extinção do *mapismo*.

Na linha de Winston Churchill, pugnávamos pelo impossível – cinco reformas político-eleitorais – para conseguirmos o possível: queríamos o voto informatizado ainda nas eleições de 1996. Isso foi percebido pelo saudoso e eminente ministro Diniz de Andrada, o que deixou expresso no discurso proferido, em nome do Tribunal, na sessão de 16 de maio de 1996, em que me despedi daquela Corte, em razão do término do meu mandato no TSE.⁸

E porque o voto informatizado tornara-se o meu ideal maior? É que, nas apurações manuais com as cédulas de papel, campeava o *mapismo*, fraude abominável que elegia e *deselegia* candidatos. Acabávamos de tomar conhecimento de extensa fraude eleitoral nas eleições de 1994, no Rio de Janeiro. Parte delas chegou a ser anulada. Se isso ocorria no Rio de Janeiro, tambor do Brasil -- o que lá ocorre repercute no Brasil inteiro -- o que não estaria ocorrendo nos Estados mais distantes? Era preciso, portanto, afastar a mão humana das apurações, tema de conversas intermináveis entre o ministro Pertence, então presidente do TSE, alguns juízes e eu. E ele dizia: - caberá a

⁸ TSE, ATA, DJ de 18.02.1997.

você, que me sucederá na presidência, informatizar o voto, única forma de acabar com a praga do *mapismo*.

No prefácio escrito para o livro de Paulo Camarão, já citado, anotei que, se é certo que a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, representou notável avanço, em termos de aperfeiçoamento do processo eleitoral, forçoso seria reconhecer, entretanto, que a fraude, especialmente na apuração das eleições com cédulas de papel, fraudando a vontade popular, campeava Brasil afora.

IX. O voto eletrônico torna-se realidade.

Com o apoio do Tribunal, composto pelos eminentes ministros Marco Aurélio, vice-presidente do TSE, Ilmar Galvão, Costa Leite, Antônio de Pádua Ribeiro, Torquato Jardim e Diniz de Andrada, comandeí o trabalho para tornar realidade o voto eletrônico, trabalho desenvolvido em diversas frentes.

Conforme foi dito, a subcomissão de informática, presidida pelo ministro Ilmar Galvão e que teve Paulo Camarão como relator, complementada pelo grupo de trabalho presidido por este, criou o protótipo da urna eletrônica e elaborou o anteprojeto de lei que, aprovado pelo Tribunal, foi submetido ao Congresso Nacional, que, aprovando-o, autorizou a informatização do voto. O apoio dos presidentes do Senado, senador José Sarney, e da Câmara dos Deputados, o saudoso deputado Luiz Eduardo Magalhães, foi muito importante.

Junto ao presidente Fernando Henrique Cardoso, ao ministro José Serra, do Planejamento, e ao Congresso Nacional, conseguimos os recursos financeiros, cerca de 75 milhões de reais. O protótipo criado pelo grupo de trabalho, a partir do relatório da subcomissão de informática, que eu chamava de *modelo tupiniquim*, foi tecnicamente descrito nos seus mínimos detalhes.

A licitação seria conduzida, internacionalmente, por órgão integrante das Nações Unidas. Todavia, acabou ela, por sugestão – lúcida sugestão - do presidente Fernando Henrique, sendo realizada, com o maior sucesso, pelo

Tribunal Superior Eleitoral, conforme foi dito, com a colaboração de representantes do Ministério Público Federal e da Ordem dos Advogados do Brasil, presidida a licitação pelo juiz Jessé Torres, hoje eminente desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. As urnas foram então adquiridas.

Convém ressaltar que, terminada a licitação, nenhuma impugnação, nenhum recurso foi apresentado. E tratava-se da maior licitação feita no ano de 1995. A lisura e a transparência do ato foram evidentes.

O projeto do TSE, no tocante à concretização do voto eletrônico, foi assim estabelecido: (i) nas eleições de 1996, seria informatizado um terço dos votos, num eleitorado de cerca de 101 milhões de eleitores; (ii) nas eleições de 1998, dois terços, e (iii) nas eleições de 2000, seriam informatizados todos os votos. Em 1998, tínhamos 106 milhões de eleitores e, no ano 2000, 109 milhões.

O projeto iniciou-se, sem atropelos, nas eleições de 1996, presididas pelo meu sucessor, ministro Marco Aurélio. Teve continuidade nas eleições de 1998, -- dois terços de 106 milhões de eleitores -- presididas pelo ministro Ilmar Galvão, e completou-se, finalmente, nas eleições de 2000 -- 109 milhões de eleitores -- presididas pelo ministro Néri da Silveira.

O voto eletrônico concretizou-se, conforme foi visto, nas eleições de 1996. A informatização ocorreu nas capitais e nos municípios com mais de 200 mil eleitores. A máquina de votar, a urna eletrônica tupiniquim fez sucesso.

Nas eleições de 1996, não estava mais no TSE, em razão do término de meu mandato, em 16 de maio daquele ano.

Permito-me reproduzir o que escrevi, no calor dos acontecimentos, quando do uso, pela primeira vez, nas eleições de 1996, da urna eletrônica, no prefácio do livro “*O voto informatizado: legitimidade democrática.*”⁹

⁹ Camarão, Paulo César Bhering, “O voto informatizado: legitimidade democrática,” citado.

Eleitor na capital do meu Estado-natal, Belo Horizonte, a tudo acompanhei, falando ao telefone aos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, todos meus amigos, que se empenhavam para o sucesso da urna.

Quando votava, um jornalista viu lágrimas nos meus olhos. É que presenciava a festa das eleições, a festa da cidadania: as pessoas mais simples, analfabetas ou semialfabetizadas, votavam com facilidade, assim desmentindo os que, por pessimismo, diziam que o povo não saberia votar pelo computador. E mais: muitos eleitores levavam os seus filhos menores, crianças, que acionavam, com desenvoltura, o pequeno computador, votando pelos seus pais, a tudo presentes. A alguém que me perguntou se aquilo não representava quebra do sigilo do voto, respondi que o fato simplesmente representava a preparação do cidadão de amanhã. Quantas daquelas crianças, hoje, são eleitores, são cidadãos e devem se lembrar daquela festa da cidadania.

Uma eleitora analfabeta se acercou de mim para dizer-me que, pela primeira vez, tinha votado. A senhora nunca votou, indaguei. Sim, já havia votado, respondeu-me. -- Mas somente hoje tive certeza que votei, porque, digitando o número do meu candidato, vi na tela o seu retrato. Então, apertando a tecla verde, tive certeza que votei. E votei, portanto, pela primeira vez na vida. A pequena máquina de votar, o pequeno computador, fê-la cidadã. O jornalista que noticiou que viu lágrimas nos meus olhos, publicou notícia verdadeira.

X. O apoio do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Ao término dos trabalhos técnicos implementadores da urna eletrônica, foi-nos sugerido procurar financiamento, para a conclusão da totalidade do projeto, ao Banco Mundial, o BIRD, ou ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, ambos com sede em Washington, DC.

Elaboramos trabalho técnico a respeito, instruído com ampla documentação, e o levamos ao presidente Fernando Henrique Cardoso, que quis

ler o trabalho por nós elaborado. Em menos de uma semana, participou-nos a sua anuência e o seu apoio, dizendo-nos: -- vá, ministro, busque lá fora o endosso de organismos internacionais ao projeto de informatização do voto. E encaminhou o trabalho ao ministro José Serra, do Planejamento, que, concordando conosco, determinou a elaboração dos projetos que seriam encaminhados, por nosso intermédio, ao BIRD e ao BID. Vale esclarecer que o ministro José Serra, numa etapa seguinte, muito ajudou na liberação de verbas para aquisição das urnas eletrônicas.

Em Washington, DC, aonde fomos, em seguida, o ministro Torquato Jardim, Paulo Camarão e eu -- o apoio do embaixador do Brasil nos Estados Unidos, diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima, meu conterrâneo e amigo, foi da maior importância. O embaixador nos acompanhou quando da primeira visita ao presidente do BID, como ajudou nas negociações, pondo à nossa disposição o diplomata José Ricardo Alves, hoje embaixador, que passou a nos assistir nos encontros de trabalho que tivemos com a diretoria e técnicos do BID, tornando-se um entusiasta da urna eletrônica.

O BID examinou os projetos, discutiu-os e caminhava para sua aprovação, quando deixamos a presidência do TSE. Na última reunião que tivemos com a diretoria do BID, em Washington, o ministro Torquato Jardim, Paulo Camarão, o diplomata José Ricardo Alves e eu, no dia 16 de abril de 1996, o presidente Enrique Iglesias, manifestando apoio à urna eletrônica, que, afirmava ele, traria legitimidade às eleições, declarou que uma delegação de representantes de países latino-americanos, financiada pelo BID, estaria presente, no Brasil, no dia 3 de outubro de 1996, como observadores, o que veio a ocorrer. Da senhora Nancy Birdsall, economista, vice-presidente executiva do BID, com quem me reunira várias vezes, tornando-se nossa amiga, afirmou-me, na reunião do dia 15 de abril de 1996, que eu deixaria um *regalo* para o meu sucessor. A nossa ação foi pioneira: um presidente de tribunal brasileiro, agindo como representante do

país, por delegação do presidente da República, negociou, com organismo internacional, financiamento para projeto do Judiciário.

XI. A Comissão de Notáveis de 2005.

Em 2005, voltei a presidir o TSE. Tendo em vista o sucesso da *Comissão de Notáveis* de 1995, e tendo presente que a construção do Estado Democrático de Direito é tarefa permanente, que requer zelo e participação dos cidadãos, especialmente daqueles que assumem responsabilidades de homem público, e que a legislação eleitoral é um dos pilares dessa construção, propus ao Tribunal a instituição de nova comissão de juristas e técnicos, para exame de novos temas.

O Tribunal Superior Eleitoral, por meio das Portarias 391, de 10.08.2005, nº 407, de 16.8.2005 e nº 454, de 14.09.2005, instituiu Comissão para apresentar propostas visando rever a legislação relativa a delitos eleitorais, alteração da Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades) alteração da Lei 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), e aperfeiçoamento do sistema de doações e do sistema de prestação de contas pelos candidatos a mandatos eletivos.

Integraram a Comissão: o ministro José Gerardo Grossi, do TSE, que a presidiu, os professores Renê Ariel Dotti e Everardo Maciel, que responderam pelas relatorias das matérias debatidas nas subcomissões que trataram, respectivamente, dos delitos eleitorais e do sistema de prestação de contas; os professores e ex-ministros do TSE, Torquato Jardim e Walter Costa Porto; os advogados e ex-ministros do TSE, José Guilherme Vilela e Fernando Neves; o professor e ex-governador Nilo Batista; o ministro Benjamim Zymler, do TCU, o professor Lucas Furtado, Procurador-Geral do TCU; a contadora Leonice Severo Fernandes, do quadro de servidores do TSE; o jornalista Cláudio Weber Abramo, diretor-executivo da Transparência Brasil; e o professor e ex-ministro da Justiça Miguel Reale Júnior.

Em um primeiro momento, a Comissão produziu um conjunto de sugestões relativas a projetos de lei complementar e ordinária, restando para outra etapa contribuições concernentes a instruções normativas, da competência exclusiva do TSE.

A Comissão, sob a relatoria do professor Renê Ariel Dotti, elaborou anteprojeto de revisão dos delitos eleitorais e respectivo processo, reescrevendo todo o capítulo dos delitos eleitorais, inclusive com tipificações novas no campo da informática. Com ampla exposição de motivos, da lavra do professor Renê Ariel Dotti, foi o anteprojeto remetido ao presidente da República e aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Foram encaminhados, também, os seguintes anteprojetos: (i) de lei complementar, alterando a Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei das Inelegibilidades), (ii) de lei alterando a Lei 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), e (iii) de lei sobre o aperfeiçoamento do sistema de doações aos partidos políticos.

XII. A urna eletrônica: segurança e rapidez.

A urna eletrônica brasileira já foi utilizada em cerca de vinte eleições, considerados os segundos turnos e o referendun de 2005. Segurança e rapidez na captação do voto e na apuração destes constituem característica da nossa urna eletrônica.

A UNICAMP realizou, a pedido do TSE, presidido pelo ministro Nelson Jobim, auditoria técnico-científica na urna eletrônica. A segurança da urna resultou confirmada, com a recomendação para adoção de um ou outro dispositivo aperfeiçoador. E o ministro Carlos Ayres Brito, quando presidiu o TSE, colocou a urna à disposição dos *hackers*, a fim de testá-la. Tentaram e não conseguiram romper os seus mecanismos de segurança. Vale anotar que o fato que a faz mais segura é não estar *on line*.

A Revista Veja¹⁰ publicou, na seção *Números*, trabalho jornalístico investigativo, informando que das “94 denúncias de fraude em urnas eletrônicas, nenhuma delas comprovada, foram contabilizadas nas últimas eleições no Brasil por grupos que contestam a sua confiabilidade.” Mais: “25 barreiras de segurança digital têm as urnas eletrônicas brasileiras. Os votos passam por dez etapas de conferência apenas na fase de transmissão para o sistema central da Justiça Eleitoral”, que “12.000.000 de linhas de código de programação têm essas urnas, o que indica a complexidade do sistema e a dificuldade de penetrá-lo – é quatro vezes o que há no software de um drone militar, por exemplo”, e que “27 ataques foram realizados por hackers voluntários no último teste das urnas, antes das eleições de 2012. Nenhum deles conseguiu fraudar os resultados.”

XIII. A urna eletrônica no exterior.

Membros da *IFES – International Foundation for Election Systems*, instituição que realiza trabalhos que possam tornar seguras e legítimas as eleições, nos Estados Unidos e em diversos países, sediada em Washington, DC, aqui estiveram em mais de uma eleição.

Em 2005, a convite da *IFES*, estive em Washington, participando de seminário internacional sobre eleições por ela patrocinado. Levamos a nossa urna e sobre ela fizemos detalhada exposição. O mesmo ocorreu no *Carter Center*, em Atlanta, Georgia, num seminário em que a nossa urna foi exaustivamente examinada por técnicos de renomadas universidades americanas. A nossa urna saiu-se extraordinariamente bem, a ponto de a Secretária-Geral do *Carter Center* ter declarado, no encerramento do seminário, publicamente, que a nossa urna faria sucesso nos Estados Unidos.

¹⁰ VEJA, 10.09.2014, “Números,” p. 48.

Do diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima, embaixador do Brasil nos Estados Unidos, recebemos correspondência, em 04.12.97, relatando depoimento do Diretor de Programas da *IFES – International Foundation for Election Systems*, “encarregada de organizar aqui em Washington os sistemas eleitorais do país,” que vale transcrever: “Tenho a satisfação de informa-lo que, ontem, em evento” da *IFES*, “o Senhor Patricio Gajardo, Diretor de Programas daquela Fundação, referiu-se de forma extremamente elogiosa ao sistema eletrônico de votação adotado pelo Brasil, que, acrescentou, serve de modelo para os demais países latino-americanos e também para os Estados Unidos da América. Disse o Senhor Gajardo que equipe de sua Fundação teria estado no Brasil, recentemente, para conhecer de perto o nosso sistema eletrônico.”

Do diplomata Marcos Castrioto de Azambuja, embaixador do Brasil na França, recebi correspondência, datada de 11.02.98, em que nos deu conhecimento da repercussão positiva, ali, da urna eletrônica brasileira e que da Consultoria Jurídica do Itamaraty recebera um exemplar do livro *Electronic Ballot: Democratic Legitimacy – The Brazilian Experience*.¹¹ Pediu-me, então, que lhe enviasse “cinco exemplares para que eu possa fazer chegar aqui na França a personalidades do alto mundo jurídico a quem nos interessa fazer ver aquela imagem...de um Brasil democrático e moderno, situado no mesmo patamar que as mais requintadas e tradicionais sociedades do ocidente.”

É a nossa urna eletrônica fazendo orgulhosos os brasileiros, aqui e no exterior.¹²

Convidado pelo prefeito de Issy-les-Moulineaux, participamos, os ministros Torquato Jardim e Carlos Madeira, Paulo Camarão e eu, de seminário sobre a informatização do voto. Situado a sudoeste de Paris, ao lado do

¹¹ Edição em inglês do livro “O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática,” de Paulo César Bhering Camarão, citado.

¹² A Revista *Época*, nº 7, de 06.07.1998, p. 120, dá notícia do sucesso da nossa urna eletrônica nos Estados Unidos, na Universidade de Maryland, Baltimore, em seminário para juízes e professores de direito.

quinzième arrondissement, Issy-les-Moulineaux mais parece um bairro da capital francesa. O município, que integra o Departamento dos Altos do Sena, é considerado a cidade dos computadores, e foi dos primeiros municípios franceses a informatizar o voto. Levamos a nossa urna – remetida por intermédio do Itamaraty -- tendo ela ficado, para exame, no *stand* do Brasil, junto aos *stands* de outros países, mandados fazer pela municipalidade de Issy. Na exposição que fiz, informei que, naquele ano, tínhamos informatizado, no referendo do desarmamento, cerca de 122 milhões de votos, e que, pouco mais de uma hora após o encerramento do pleito, os resultados foram divulgados. A cidade dos computadores franceses quedou-se admirada.

Estivemos, também, na Ucrânia, Torquato Jardim, Paulo Camarão e eu, em missão oficial. A nossa urna foi apresentada a políticos, técnicos em informática e juristas, que a aplaudiram.

XIV. A urna eletrônica, hoje.

A urna eletrônica tem sido, de 1995/1996 até os nossos dias, aperfeiçoada, aperfeiçoamentos que tiveram início no ano de 1998, continuaram nos anos 2002, 2006, 2008, 2009, 2004, 2011 e 2013. A Secretaria de Informática pode oferecer aos interessados as informações necessárias ao completo conhecimento dos aperfeiçoamentos havidos nas urnas eletrônicas, de 1995/1996 aos dias de hoje.

O TSE, incansável no aperfeiçoar o processo eleitoral brasileiro, está realizando, sob a presidência do ministro Dias Toffoli, o recadastramento biométrico do eleitorado, num universo de quase 143 milhões de eleitores, a fim de implantar a identificação do eleitor através da impressão digital. A identificação biométrica garante ainda mais segurança ao processo eleitoral. A implantação no país vem sendo feita de forma gradual. Espera-se que, já nas eleições de 2016, tudo esteja concluído.

XV. Conclusão.

A *judicialização* do processo eleitoral brasileiro fez deste um dos melhores do mundo. O idealismo e a criatividade dos brasileiros, sob o comando da Justiça Eleitoral, criaram e aperfeiçoaram o voto eletrônico, conferindo legitimidade ao voto popular. O *mapismo*, fraude que elegia e *deselegia* candidatos, foi eliminado.

O processo eleitoral, entretanto, demanda reforma política estrutural. Essa reforma tem prioridades. Por exemplo: (i) as câmaras legislativas precisam ter a cara do Brasil, o que seria conseguido com o voto distrital misto. Ademais, o sistema proporcional de voto que praticamos está irremediavelmente comprometido com o abuso de poder político e econômico; (ii) o financiamento das campanhas precisa ser reexaminado. Não para a instituição, por inteiro, do financiamento público – ganância de dinheiro público – mesmo porque esse financiamento já existe com o horário eleitoral gratuito, que é gratuito para os candidatos e não para os contribuintes, e a distribuição de enormes verbas públicas para o fundo partidário; (iii) O estabelecimento de limites para os gastos de campanha e para as doações e o aperfeiçoamento da fiscalização daqueles e destas; (iv) a reforma partidária, com o estabelecimento da fidelidade partidária, a exigência no sentido de que os partidos tenham programas sérios e densos, e a instituição de cláusulas de barreira, a fim de serem eliminadas as legendas de aluguel que são nocivas à democracia, porque dificultam a governabilidade e (v) as alterações, posto que pontuais, do Código Eleitoral.

Os trabalhos elaborados pela Justiça Eleitoral, pelas Comissões, que a mídia denominou de notáveis, convocadas pelo TSE, em 1995 e 2005, cuidam desses temas. Eles deveriam ser tomados em linha de conta pelo Congresso Nacional.

A Justiça Eleitoral, vimos ao longo deste trabalho, tem feito a sua parte. Bom seria que outros órgãos públicos se conscientizassem da necessidade de fazerem o mesmo, na linha do exemplo da Justiça Eleitoral.

Se todos quisessem -- invoco a sentença do Tiradentes, o protomártir da independência e patrono cívico dos brasileiros -- poderíamos fazer deste país uma grande nação.

(Publicado no livro “Balanço das Eleições/2014”, TSE, Brasília, DF, 2015).