



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL  
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

PGE nº 129.951

4.192/19/MPE/PGE/HJ

CONSULTA Nº 0601966-13.2018.6.00.0000

BRASÍLIA/DF

CONSULENTE Jerônimo Pizzolotto Goergen  
RELATOR Ministro Og Fernandes

Egrégio Tribunal Superior Eleitoral,

## PARECER

**Consulta. Partido político em formação. Apoiamento. Assinatura eletrônica. Incompatibilidade. Sistema de identificação de eleitores no Brasil. Evolução. Identificação biométrica.**

1. Equivalem-se uma folha de papel subscrita por quem nela declara apoiar a criação de um partido e um arquivo de computador em que conste a mensagem de apoio e tenha a assinatura digital do apoiador. Entretanto, o processamento de documentos físicos e eletrônicos pela Justiça Eleitoral decorre de procedimentos muito distintos.
2. Enquanto a Justiça Eleitoral progride a passos largos na direção da identificação biométrica, a adoção de esforços para adaptação de sistemas para conferência de assinaturas eletrônicas – que não estão acessíveis financeiramente ao universo do eleitorado e são oferecidas por empresas – é um passo atrás no caminho vanguardista da Justiça Eleitoral brasileira.
3. A Justiça Eleitoral investe em identificação biométrica e, portanto, deve nessa senda prosseguir para o avanço da democracia de massas no século XXI.
4. Se a identificação do eleitor para o voto progrediu pela biometria, não deve ser outro o caminho para sua identificação na propositura de leis por iniciativa popular ou no apoio da criação de partidos políticos. A preparação para recebimento de apoios por petição eletrônica é somente benefício para alguns, a um custo para todos, sem nenhum ganho para o sistema eleitoral.

Parecer pelo conhecimento da consulta e resposta **desfavorável** à indagação, nos termos propostos.



- I -

1. Trata-se de consulta formulada por Jerônimo Pizzolotto Goergen, Deputado Federal (PP-RS), indagando ao Tribunal Superior Eleitoral nos seguintes termos (ID 2867788):

Seria aceita a assinatura eletrônica legalmente válida dos eleitores que apoiem dessa forma a criação de partidos políticos nas listas e/ou fichas expedidas pela Justiça Eleitoral?

2. A Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral (ASSEC) sugeriu inicialmente o sobrestamento da consulta, apresentada em 6 de dezembro de 2018, objetivando *“a uniformização de procedimento relativo às consultas apresentadas às vésperas ou durante o período eleitoral”* (ID 2997838).

3. Em virtude do término do período eleitoral, o feito foi novamente remetido à ASSEC, para manifestação quanto ao mérito da consulta (ID 4939288).

4. A Associação Nacional de Certificação Digital (ANCD) requereu seu ingresso no feito na qualidade de assistente simples, *“dado seu manifesto interesse jurídico de que a resposta a presente consulta seja positiva no sentido de permitir a coleta de assinaturas digitais para apoio na criação de partidos, sobretudo, no que tange aos direitos e interesses do setor”* (ID 5215288).

5. A ASSEC, em novo parecer, manifestou-se da seguinte forma (ID 7663438):

3. Ante o exposto, esta Assessoria sugere:

a) seja colhida manifestação da Secretaria de Tecnologia da Informação e da Seção de Gerenciamento de Dados Partidários desta Casa acerca da viabilidade técnica e temporal da implementação da medida no sistema eletrônico para gerenciamento do apoio mínimo de eleitores; e

b) seja respondido positivamente o questionamento, no sentido de ser possível o uso facultativo da assinatura eletrônica certificada digitalmente para comprovar o apoio à criação de nova legenda partidária.

6. Foram instados a se manifestar a Seção de Gerenciamento de Dados Partidários (SEDAP), da Secretaria Judiciária, e a Secretaria da Tecnologia da Informação do TSE, que apresentaram as seguintes ponderações (ID 18611188):



Seção de Gerenciamento de Dados Partidários

(...) a SEDAP se manifesta favoravelmente à implementação de mecanismo para utilização de assinatura eletrônica para coleta do apoio mínimo, na medida em que a utilização de novas ferramentas tecnológicas podem representar um salto em relação ao modelo atual de coleta e conferência de assinaturas de eleitores que manifestam apoio à criação de novos partidos.

Secretaria de Tecnologia da Informação

Há viabilidade técnica. Esta SECINP conhece as tecnologias necessárias para desenvolver aplicativos para dispositivos móveis. Entretanto, no que diz respeito ao uso de assinatura eletrônica, que no sentido amplo é feita para atestar a autenticidade de algo, há soluções bastante distintas. As assinaturas podem ser realizadas em aplicativo eletrônico - o que demandará a implementação de mecanismo de assinatura; ou por sistema externo - o que demandará validação de assinatura realizada em um documento.

Dadas as possibilidades técnicas, é necessário conhecer os requisitos negociais para o recolhimento destas assinaturas e, conseqüentemente, da sua validação. Após esse trabalho, é necessário realizar um planejamento detalhado que deverá contemplar escopo, custo, prazo, equipe técnica, contratos e infraestrutura para suportar a solução em operação. Por este motivo, não é possível que esta SECINP se manifeste quanto à viabilidade temporal.

7. Após, vieram os autos à Procuradoria-Geral Eleitoral, para parecer.

- II -

8. Inicialmente, registre-se que a presente Consulta é passível de conhecimento, pois formulada por autoridade com jurisdição federal, versando sobre situação hipotética acerca de matéria eleitoral (art. 23, XII, do Código Eleitoral) e voltada a produzir segurança jurídica e não-surpresa a atores e atos sob jurisdição da Justiça Eleitoral.

- III -

9. Os brasileiros, para a prática de certos atos jurídicos relativos ao exercício da cidadania, precisam, ao expressar sua vontade, demonstrar a sua condição de eleitores. Por exemplo, para o ajuizamento de ação popular, para a subscrição de projeto de lei de iniciativa popular ou para apoiar a criação de um partido político.



10. Há necessidade, nesses casos, de certeza quanto à identidade do cidadão subscritor e quanto à expressão de sua vontade. Na praxis cidadã, as pessoas subscrevem petições apondo suas assinaturas de próprio punho – e impressões digitais para os não alfabetizados – acompanhadas da informação de seus documentos pessoais, sobretudo do número de seu título eleitoral, zona e seção eleitorais.

11. Subscrições em massa, como nos projetos de lei de iniciativa popular, desafiam a capacidade dos agentes do Estado para sua conferência e consequente validade jurídica.

12. A tradição cartorial lusitana e brasileira indica para a certeza das assinaturas o reconhecimento dessas por oficiais que as conferem por semelhança a suas coleções armazenadas em seus registros cartorários: o reconhecimento de firma por tabelião, nos termos da Lei de Registros Públicos.

13. A Constituição brasileira assegura a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania (art. 5º, LXXVII<sup>1</sup>). É exercício da cidadania apoiar a criação de um partido político. A Justiça Eleitoral, ao seu turno, chamou a si a verificação da autenticidade das assinaturas dos eleitores nas fichas e petições de apoio aos partidos no seu percurso para obtenção de registro no Tribunal Superior Eleitoral, tornando, assim, gratuito nos termos da Constituição esse ato jurídico.

14. É a disciplina legislativa na Lei dos Partidos Políticos:

Lei nº 9.096/95

Art. 9º Feita a constituição e designação, referidas no § 3º do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de:

(...)

§ 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

15. Assim, todos os correntemente 76 (setenta e seis)<sup>2</sup> partidos em formação devem levar, no intervalo de dois anos, conjunto mínimo de 491.967 (quatrocentas e noventa e um mil, novecentas e sessenta e sete)<sup>3</sup> assinaturas cada um para

<sup>1</sup> CF/88. Art. 5º (...) LXXVII - são gratuitas as ações de habeas corpus e habeas data, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania

<sup>2</sup> O Tribunal Superior Eleitoral disponibiliza, em seu site, a relação de todos os partidos em formação que estão em fase de coleta de assinaturas no país. O acesso se dá por meio do link <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>.



conferência pelos servidores da Justiça Eleitoral<sup>4</sup>, que verificam os dados eleitorais dos signatários, a plenitude de seus direitos políticos e comparam as assinaturas apostas com aquelas de que dispõem em lista de votação e registros de títulos eleitorais.

16. Essa sobrecarga de trabalho da Justiça Eleitoral – 37 milhões de assinaturas por conferir em um biênio, ou um milhão e meio por mês – foi partilhada com os partidos a partir da criação de um sistema<sup>5</sup> alimentado pelos partidos nos quais os dados dos apoiadores são prestados por prepostos seus, não mais pelos servidores da Justiça Eleitoral. A estes incumbe a zelosa tarefa de confrontação e comparação das assinaturas, certificando-lhes a identidade e, pois, a legitimidade dos apoios.

17. É mister destacar, porém, que os dados dos subscritores são alimentados eletronicamente, mas as assinaturas são entregues à conferência em papel, em sua via original. Todo o esforço na Justiça Eleitoral é devotado, pois, ao tratamento dos documentos em papel.

18. A evolução tecnológica trouxe a possibilidade de produção de documentos eletrônicos com a adesão de assinatura eletrônica a seu teor, segura e verificável.

19. Diga-se, a propósito, que este pronunciamento do Ministério Público nestes autos é “assinado eletronicamente” desse modo. É dizer, o arquivo eletrônico que contém a presente peça processual se encontra no Processo Judicial Eletrônico (PJe) e pode ser examinada para se verificar se quem efetivamente a chancela é o Promotor Natural do caso. Não bastasse, qualquer mínima alteração que se faça no arquivo quebra a chancela e o invalida.

<sup>3</sup> Dados do Tribunal Superior Eleitoral, relativos à votação para a Câmara dos Deputados nas Eleições de 2018 – Informação nº 3 AGES/GAB-DG (SEI 2018.00.000015998-4).

<sup>4</sup> Quando o partido em formação insere no Sistema de Apoio a Partido em Formação (SAPF) os dados coletados por meio das fichas de apoio, o próprio sistema faz um batimento inicial automático de alguns dos dados do eleitor (filiação, plenitude de direitos políticos, etc) e assim são gerados os lotes de apoios que serão remetidos aos cartórios eleitorais para validação. No momento da validação dos apoios pela Justiça Eleitoral, além da conferência das assinaturas a partir das fichas físicas originais, os servidores podem fazer a retificação dos dados que foram pré-validados pelo SAPF.

<sup>5</sup> De acordo com dados constantes no site do Tribunal Superior Eleitoral, “o Sistema de Apoio a Partido em Formação (SAPF) – instituído para os fins previstos no art. 13 da Resolução-TSE nº 23.465/2015 – foi desenvolvido e é mantido pela Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Esse sistema entrou em funcionamento em 4 de abril de 2016”.



20. Em apertada síntese, pois, *“documentos eletrônicos assinados digitalmente com uso de certificados digitais emitidos no âmbito do ICP-Brasil têm a mesma validade jurídica que os documentos em papel com assinaturas manuscritas”*<sup>6</sup>.

21. Em outras palavras, equivalem-se uma folha de papel subscrita por quem nela declara apoiar a criação de um partido e um arquivo de computador em que conste a mensagem de apoioamento e tenha a assinatura digital do apoiador.

22. Malgrado equivalentes, porém, documentos em papel e documentos eletrônicos não são a mesma coisa. Ambos são assinados conforme a lei, mas não podem ser tratados da mesma forma.

23. Processar documentos de papel e processar documentos eletrônicos são coisas distintíssimas. Disso decorre, por exemplo, a gradual, e nem por isso mesmo ousada, adoção do PJe na Justiça Eleitoral.

24. A troca de documentos em papel por documentos eletrônicos não suprime nem simplifica etapas, como pode empolgar à primeira vista. Isso significa dizer que em um caso os servidores da Justiça confrontarão papéis para ver as semelhanças entre as assinaturas manuscritas e, então, “atestar” a veracidade das assinaturas. No outro caso, os servidores da Justiça precisarão verificar se a assinatura eletrônica associada ao documento eletrônico é da mesma pessoa cujos dados constam no corpo do documento eletrônico, que, portanto, precisa ser aberto e lido e confrontado com os dados da assinatura eletrônica.

25. Ou seja, a adoção de assinatura eletrônica em documentos eletrônicos não suprime a necessidade de conferência, apenas determina a existência de um novo tipo de conferência, e um novo canal de remessa de apoimentos.

26. Por conseguinte, a problemática posta nos autos não é da validade de um documento eletrônico para apoioamento de partido político, mas a sua processabilidade.

---

<sup>6</sup> Informação constante na manifestação da Associação Nacional de Certificação Digital (ANCD), no documento de ID 5221588, e também no site do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – Casa Civil da Presidência da República, como resposta à pergunta “13 - O documento assinado eletronicamente é reconhecido da mesma forma que um documento assinado de forma manuscrita?”, no espaço destinado a perguntas e respostas sobre a certificação digital.

Disponível em: <https://www.iti.gov.br/acesso-a-informacao/41-lei-de-acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/112-sobre-certificacao-digital>.



27. Daí a habilidade do consulente:

*“Seria aceita a assinatura eletrônica legalmente válida dos eleitores que apoiem dessa forma a criação de partidos políticos nas listas e/ou fichas expedidas pela Justiça Eleitoral?”*

28. O constitucional direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”<sup>7</sup>) pode ser exercido por petição eletrônica assinada digitalmente?

29. Sim, pelo emissor. Talvez, pelo receptor. Quem pede pode pedir em um documento eletrônico. Mas o Poder Público a quem se pede não necessariamente está preparado para receber petições eletrônicas!

30. É por isso que, nestes autos, a área técnica do TSE – Secretaria de Tecnologia da Informação – diz que (ID 10774538):

*“Há viabilidade técnica.”*

*“É necessário realizar um planejamento detalhado do que deverá contemplar escopo, custo, prazo, equipe técnica, contratos e infraestrutura para suportar a solução em operação.”*

*“Por este motivo, não é possível que esta SECINP se manifeste quanto à viabilidade temporal.”*

31. Por outro lado, também afirma a área técnica do TSE – Seção de Gerenciamento de Dados Partidários da Secretaria Judiciária (ID 10774538):

*“a SEDAP se manifesta favoravelmente à implementação de mecanismo para utilização de assinatura eletrônica para coleta do apoio mínimo, na medida em que a utilização de novas ferramentas tecnológicas podem representar um salto em relação ao modelo atual de coleta e conferência de assinaturas de eleitores que manifestam apoio à criação de novos partidos”.*

32. É necessária a superação do modelo cartorial que hoje sinaliza a tarefa de servidores da Justiça Eleitoral aferiram 37 milhões de assinaturas em um biênio, quer manuscritas, quer eletrônicas.

<sup>7</sup> CF/88, Art. 5º (...) XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;



33. O exercício da cidadania em massa nas eleições levou a Justiça Eleitoral a avançar tecnologicamente, sim, para certeza e segurança no exercício do voto. Primeiro, veio a urna eletrônica – a máquina de votar sonhada por Assis Brasil – que tornou exata a expressão da vontade do eleitor e absolutamente auditável o percurso de contagem e totalização dos votos até o anúncio do resultado. Depois – agora em curso – a Justiça Eleitoral partiu para a otimização da identificação do eleitor com a adoção de processos biométricos de aferição. Para o momento da votação, é a identidade biométrica que preside o acesso à cabine de votação. Assinaturas ou documentos com fotografia são meios úteis, mas subsidiários.

34. É dizer, enquanto a Justiça Eleitoral progride a passos largos na direção da identificação biométrica, a adoção de esforços para adaptação de sistemas para conferência de assinaturas eletrônicas – que não estão acessíveis financeiramente ao universo do eleitorado e são oferecidas por empresas – é um passo atrás no caminho vanguardeiro da Justiça Eleitoral brasileira. A Justiça Eleitoral investe em identificação biométrica e, portanto, deve nessa senda prosseguir para o avanço da democracia de massas no século XXI.

35. Se a identificação do eleitor para o voto progrediu pela biometria, não deve ser outro o caminho para sua identificação na propositura de leis por iniciativa popular ou no apoioamento da criação de partidos políticos. A preparação para recebimento de apoios por petição eletrônica é somente benefício para alguns, a um custo para todos, sem nenhum ganho para o sistema eleitoral.

36. Ao ver do Ministério Público Eleitoral, portanto, o uso de assinaturas eletrônicas para peticionamento eletrônico de apoioamento a criação de partidos políticos é lícito, mas não é possível. Torná-lo uma possibilidade, porém, no ambiente de prioridades e escassez é um equívoco, pois não é nem uma via universal nem igualitária, nem uma via que simplifica e encurta os fluxos de trabalho como a biometria.

37. Enfim, o clássico reconhecimento de firma de apoiador por um tabelionato de notas é ainda melhor que a proposta tecnológica da assinatura eletrônica. A uma, porque seu custo de obtenção é muito menor para o cidadão. A duas, porque os tabeliães possuem fé pública no reconhecimento das firmas. A três porque tal ato cartorário prévio desonera os servidores da Justiça Eleitoral de uma segunda operação de conferência ante a já procedida pelo tabelionato.





- IV -

38. Neste termos, reafirmando as negativas já ofertadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em procedimentos antecedentes (Petição nº 2669<sup>8</sup>, Petição nº 363<sup>9</sup> e Consulta 172-45.2014.6.00.0000<sup>10</sup>), o Ministério Público Eleitoral posiciona-se pela **resposta desfavorável** à consulta eis que o peticionamento eletrônico – com assinatura eletrônica – presentemente não é possível; e que a evolução do sistema de identificação de eleitores no Brasil está racional, estrategicamente e irreversivelmente trilhado pela via universal da biometria.

Brasília, 18 de novembro de 2019.

HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS  
Vice-Procurador-Geral Eleitoral



Documento assinado digitalmente com sua versão eletrônica arquivada no Ministério Público Federal e protegida por algoritmo de Hash.

<sup>8</sup> Na PET nº 2669, decidiu-se que “*não há como se acolher pedido de encaminhamento de fichas de apoio de eleitores por meio da Internet, haja vista a exigência contida no art. 9º, § 1º, da Lei dos Partidos Políticos*” (Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 29/6/2007, pág. 339).

<sup>9</sup> Conforme destacou a ASSEC, a PET nº 363 foi indeferida sob o entendimento de que “*a veracidade das assinaturas dos apoiadores da nova legenda e do número do título eleitoral constantes das fichas de apoio de eleitores deveria ser atestada pelo escrivão eleitoral*” (Rel. Min. Nilson Naves, DJ de 18/9/1997).

<sup>10</sup> A Cta 172-45.2014.6.00.0000, que versava sobre a possibilidade de entrega de fichas de apoio digitalizadas, não foi enfrentada em razão da existência, à época, de grupo de trabalho instituído no âmbito do TSE para a alteração da Resolução que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 11/6/2015).