

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 23.600

INSTRUÇÃO Nº 0600742-06.2019.6.00.0000 – CLASSE 11544 – BRASÍLIA –  
DISTRITO FEDERAL

**Relator:** Ministro Luís Roberto Barroso

**Interessado:** Tribunal Superior Eleitoral

Dispõe sobre pesquisas eleitorais.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral e o art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, RESOLVE:

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução disciplina os procedimentos relativos ao registro e à divulgação de pesquisas de opinião pública, realizadas para conhecimento público, relativas às eleições ou aos candidatos.

Art. 2º A partir de 1º de janeiro do ano da eleição, as entidades e as empresas que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos, para conhecimento público, são obrigadas, para cada pesquisa, a registrar, no Sistema de Registro de Pesquisas Eleitorais (PesqEle), até 5 (cinco) dias antes da divulgação, as seguintes informações (Lei nº 9.504/1997, art. 33, *caput*, I a VII e § 1º):

I – contratante da pesquisa e seu número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);

II – valor e origem dos recursos despendidos na pesquisa, ainda que realizada com recursos próprios;

III – metodologia e período de realização da pesquisa;

IV – plano amostral e ponderação quanto a gênero, idade, grau de instrução, nível econômico do entrevistado e área física de realização do trabalho a ser executado, bem como nível de confiança e margem de erro, com a indicação da fonte pública dos dados utilizados;

V – sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo;

VI – questionário completo aplicado ou a ser aplicado;

VII – quem pagou pela realização do trabalho com o respectivo número de inscrição no CPF ou no CNPJ;

VIII – cópia da respectiva nota fiscal;

IX – nome do estatístico responsável pela pesquisa, acompanhado de sua assinatura com certificação digital e o número de seu registro no Conselho Regional de Estatística competente;

X – indicação do estado ou Unidade da Federação, bem como dos cargos aos quais se refere a pesquisa.

§ 1º Na hipótese de a pesquisa se referir aos cargos de prefeito, vice-prefeito ou vereador e envolver mais de um município, a entidade ou a empresa deverá realizar um registro para cada município abrangido.

§ 2º Na contagem do prazo de que cuida o *caput*, não devem ser consideradas as datas do registro e a da divulgação, de modo que entre estas transcorram integralmente 5 (cinco) dias.

§ 3º O PesqEle deve informar ao usuário o dia a partir do qual a pesquisa registrada poderá ser divulgada.

§ 4º O acesso ao PesqEle, para o registro das informações de que trata este artigo, é realizado exclusivamente via internet, devendo os arquivos estar no formato PDF (*Portable Document Format*).

§ 5º A integridade e o conteúdo dos arquivos e das informações inseridos no PesqEle são de inteira responsabilidade da entidade ou empresa realizadora do registro da pesquisa eleitoral.

§ 6º O registro de pesquisa poderá ser realizado a qualquer tempo, independentemente do horário de funcionamento da Justiça Eleitoral.

§ 7º A partir do dia em que a pesquisa puder ser divulgada e até o dia seguinte, o registro deverá ser complementado, sob pena de ser a pesquisa considerada não registrada, com os dados relativos:

I – nas eleições municipais, aos bairros abrangidos ou, na ausência de delimitação do bairro, à área em que foi realizada;

II – no Distrito Federal, às regiões administrativas abrangidas ou, na ausência de delimitação da região, à área em que foi realizada;

III – nas demais, aos municípios e bairros abrangidos, observando-se que, na ausência de delimitação do bairro, será identificada a área em que foi realizada;

IV – em quaisquer das hipóteses dos incisos I, II e III deste parágrafo, ao número de eleitores pesquisados em cada setor censitário e a composição quanto a gênero, idade, grau de instrução e nível econômico dos entrevistados na amostra final da área de abrangência da pesquisa eleitoral.

§ 8º As empresas ou entidades poderão utilizar dispositivos eletrônicos portáteis, tais como *tablets* e similares, para a realização da pesquisa, os quais poderão ser auditados, a qualquer tempo, pela Justiça Eleitoral.

§ 9º Na hipótese de a nota fiscal de que trata o inciso VIII do *caput* contemplar o pagamento de mais de uma pesquisa eleitoral, o valor individual de cada pesquisa deverá ser devidamente discriminado no corpo do documento fiscal.

§ 10. Para efeito do disposto no inciso VIII do *caput*, na hipótese de o pagamento ser faturado ou parcelado, as entidades e as empresas deverão informar a condição de pagamento no momento do registro da pesquisa e apresentar a(s) respectiva(s) nota(s) fiscal(is), tão logo ocorra a

quitação integral do pagamento faturado ou da parcela vencida, observando-se, quando aplicável, o disposto no § 9º deste artigo.

Art. 3º A partir das publicações dos editais de registro de candidatos, os nomes de todos os candidatos cujo registro tenha sido requerido deverão constar da lista apresentada aos entrevistados durante a realização das pesquisas.

§ 1º O candidato cujo registro foi indeferido, cancelado ou não conhecido somente poderá ser excluído da lista a que se refere o *caput* deste artigo quando cessada a condição *sub judice*, na forma estipulada pela resolução deste tribunal que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos.

§ 2º Cessada a condição *sub judice* durante a coleta de dados, seu prosseguimento não será impedido, porém deverão ser feitas eventuais ressalvas no momento da divulgação dos resultados.

## **CAPÍTULO II**

### **DO REGISTRO DAS PESQUISAS ELEITORAIS**

#### **Seção I**

##### **Do Sistema de Registro de Pesquisas Eleitorais**

Art. 4º O registro de pesquisa será obrigatoriamente realizado via internet, por meio do PesqEle, disponível nos sítios eletrônicos dos tribunais eleitorais.

Art. 5º Para a utilização do PesqEle, as entidades e as empresas deverão, obrigatoriamente, cadastrar-se pelo próprio sistema, mediante o fornecimento das seguintes informações e documento eletrônico:

I – nome de pelo menos um (e no máximo três) dos responsáveis legais;

II – razão social ou denominação;

III – número de inscrição no CNPJ;

IV – número do registro da empresa responsável pela pesquisa no Conselho Regional de Estatística, caso o tenha;

V – telefone móvel que disponha de aplicativo de mensagens instantâneas para recebimento de notificações ou quaisquer outras comunicações da Justiça Eleitoral, na forma do art. 13, § 4º e seguintes, desta Resolução, bem como da resolução que disciplina o processamento das representações, reclamações e dos pedidos de direito de resposta;

VI – endereço eletrônico para recebimento de notificações ou quaisquer outras comunicações da Justiça Eleitoral, na forma do art. 13, § 4º e seguintes, desta Resolução, bem como da resolução que disciplina o processamento das representações, reclamações e pedidos de direito de resposta;

VII – endereço completo para recebimento de notificações ou quaisquer outras comunicações da Justiça Eleitoral, na forma do art. 13, § 4º e seguintes, desta Resolução, bem como da resolução que disciplina o processamento das representações, reclamações e dos pedidos de direito de resposta;

VIII – telefone fixo;

IX – arquivo, no formato PDF, com a íntegra do contrato social, estatuto social ou inscrição como empresário, que comprove o regular registro.

§ 1º Não será permitido mais de um cadastro por número de inscrição no CNPJ.

§ 2º É de inteira responsabilidade da empresa ou da entidade o cadastro para a utilização do sistema e a manutenção de dados atualizados na Justiça Eleitoral, inclusive quanto à legibilidade e à integridade do arquivo a que se refere o inciso IX do *caput* deste artigo.

§ 3º As informações previstas nos incisos V e VI do *caput* deste artigo serão acessíveis apenas à Justiça Eleitoral, não ficando disponíveis para consulta pública.

Art. 6º Previamente à efetivação do registro da pesquisa, o sistema permitirá que os dados sejam modificados.

Art. 7º Efetivado o registro, será emitido recibo eletrônico, que conterà:

I – resumo das informações;

II – número de identificação da pesquisa.

§ 1º O número de identificação de que trata o inciso II deverá constar da divulgação e da publicação dos resultados da pesquisa.

§ 2º O PesqEle veiculará aviso eletrônico com as informações constantes do registro nos sítios eletrônicos dos tribunais eleitorais pelo período de 30 (trinta) dias (Lei nº 9.504/1997, art. 33, § 2º).

Art. 8º O registro da pesquisa poderá ser alterado desde que não expirado o prazo de 5 (cinco) dias para a divulgação do seu resultado.

§ 1º A alteração de que trata o *caput* implica a atribuição de novo número de identificação à pesquisa e o reinício da contagem do prazo previsto no *caput* do art. 2º desta Resolução, a partir do recebimento das alterações com a indicação, pelo sistema, da nova data a partir da qual será permitida a divulgação da pesquisa.

§ 2º Serão mantidos no sistema a data do registro e o histórico das alterações realizadas e do cancelamento, se for o caso.

§ 3º Não será permitida a alteração do campo correspondente à Unidade da Federação (UF), disponível nas eleições gerais, ou aos municípios, disponível nas eleições municipais, devendo, em caso de erro em relação a esse campo, a pesquisa ser cancelada pelo próprio usuário, sem prejuízo da apresentação de um novo registro.

Art. 9º Será livre o acesso, para consulta, aos dados do registro da pesquisa nos sítios eletrônicos dos tribunais eleitorais.

## Seção II

### Da Divulgação dos Resultados

Art. 10. Na divulgação dos resultados de pesquisas, atuais ou não, serão obrigatoriamente informados:

I – o período de realização da coleta de dados;

II – a margem de erro;

III – o nível de confiança;

IV – o número de entrevistas;

V – o nome da entidade ou da empresa que a realizou e, se for o caso, de quem a contratou;

VI – o número de registro da pesquisa.

Art. 11. As pesquisas realizadas em data anterior ao dia das eleições poderão ser divulgadas a qualquer momento, inclusive no dia das eleições, desde que respeitado o prazo de 5 (cinco) dias previsto no art. 2º e a menção às informações previstas no art. 10 desta Resolução.

Art. 12. A divulgação de levantamento de intenção de voto efetivado no dia das eleições somente poderá ocorrer:

I – na eleição para a Presidência da República, após o horário previsto para encerramento da votação em todo o território nacional;

II – nos demais casos, a partir das 17 (dezessete) horas do horário local.

Art. 13. Mediante requerimento à Justiça Eleitoral, o Ministério Público, os candidatos, os partidos políticos e as coligações poderão ter acesso ao sistema interno de controle, verificação e fiscalização da coleta de dados das entidades e das empresas que divulgarem pesquisas de opinião relativas aos candidatos e às eleições, incluídos os referentes à identificação dos entrevistadores e, por meio de escolha livre e aleatória de planilhas individuais, mapas ou equivalentes, confrontar e conferir os dados publicados, preservada a identidade dos entrevistados (Lei nº 9.504/1997, art. 34, § 1º).

§ 1º O partido político não possui legitimidade para realizar, isoladamente, o requerimento de que trata o *caput* quando a pesquisa eleitoral se refira a cargo majoritário para o qual esteja concorrendo de modo coligado, observando-se o disposto no art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.504/1997.

§ 2º Além dos dados de que trata o *caput*, poderá o interessado ter acesso ao relatório entregue ao solicitante da pesquisa e ao modelo do questionário aplicado, para facilitar a conferência das informações divulgadas.

§ 3º O requerimento de que trata o *caput* tramitará obrigatoriamente no Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), devendo ser autuado na classe Petição (Pet), com indicação do número de identificação da pesquisa e direcionado:

I – nas eleições gerais, ao tribunal eleitoral ao qual compete o registro de candidatura do cargo objeto da pesquisa, distribuindo-se o pedido a um dos juízes auxiliares;

II – nas eleições municipais, ao Juízo Eleitoral definido como competente pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral.

§ 4º Deferido o pedido, a empresa responsável pela realização da pesquisa será notificada por meio de mensagem instantânea para disponibilizar o acesso aos documentos solicitados, ressalvada a hipótese de impossibilidade técnica, oportunamente certificada, caso em que se tentará a notificação, sucessivamente, por *e-mail* e por correspondência.

§ 5º Reputam-se válidas as notificações realizadas nas formas referidas no § 4º, respectivamente:

I – pela confirmação de entrega ao destinatário da mensagem ou *e-mail* no endereço informado pela entidade ou empresa, dispensada a confirmação de leitura;

II – pela assinatura do aviso de recebimento de pessoa que se apresente como apta ao recebimento de correspondência no endereço informado pela entidade ou empresa.

§ 6º Não será prevista ou adotada notificação simultânea ou de reforço por mais de um meio, somente se passando ao subsequente em caso de frustrada a realizada sob a forma anterior.

§ 7º Considera-se frustrada a notificação apenas quando desatendidos os critérios referidos no § 5º deste artigo.

§ 8º Sendo de interesse do requerente, a empresa responsável pela pesquisa encaminhará os dados solicitados para o endereço eletrônico informado, ou por meio da mídia digital fornecida por ele, no prazo de 2 (dois) dias, e, em igual prazo, permitirá seu acesso, ou de representante

por ele nomeado, à sede ou à filial da empresa para o exame aleatório das planilhas, dos mapas ou equivalentes, em horário comercial, na forma deferida pela Justiça Eleitoral.

§ 9º O requerente ficará responsável pelo fornecimento de mídia para acesso digital ou pelo custo de reprografia de eventuais cópias físicas das planilhas, dos mapas ou equivalentes que solicitar.

§ 10. As informações das pesquisas realizadas por meio de dispositivos eletrônicos portáteis, de que trata o § 8º do art. 2º desta Resolução, ressalvada a identificação dos entrevistados, deverão ser auditáveis e acessíveis no formato eletrônico.

Art. 14. Na divulgação de pesquisas no horário eleitoral gratuito, não será obrigatória a menção aos nomes dos concorrentes, desde que o modo de apresentação dos resultados não induza o eleitor a erro quanto ao desempenho do candidato em relação aos demais, devendo ser informados com clareza os dados especificados no art. 10 desta Resolução.

### **Seção III** **Das Impugnações**

Art. 15. O Ministério Público, os candidatos, os partidos políticos e as coligações são partes legítimas para impugnar o registro ou a divulgação de pesquisas eleitorais perante o juízo ou tribunal competente indicado no art. 13, § 3º, I e II, desta Resolução, quando não atendidas as exigências contidas nesta Resolução e no art. 33 da Lei nº 9.504/1997.

Parágrafo único. O partido político não possui legitimidade para impugnar, isoladamente, o registro de pesquisa eleitoral que se refira a cargo majoritário para o qual esteja concorrendo de modo coligado, observando-se o disposto no art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.504/97.

Art. 16. O pedido de impugnação do registro de pesquisa deve ser protocolizado por advogado e autuado no Processo Judicial Eletrônico (PJe), na classe Representação (Rp), a qual será processada na forma da resolução do Tribunal Superior Eleitoral que dispõe sobre as representações, as reclamações e os pedidos de direito de resposta.

§ 1º Considerando a relevância do direito invocado e a possibilidade de prejuízo de difícil reparação, poderá ser determinada a suspensão da divulgação dos resultados da pesquisa impugnada ou a inclusão de esclarecimento na divulgação de seus resultados.

§ 2º A suspensão da divulgação da pesquisa será comunicada ao responsável por seu registro e ao respectivo contratante.

§ 3º A não complementação dos dados prevista no § 7º do art. 2º desta Resolução deverá ser arguida por meio de impugnação, na forma deste artigo.

### **CAPÍTULO III DA SANÇÃO PECUNIÁRIA**

Art. 17. A divulgação de pesquisa sem o prévio registro das informações constantes do art. 2º desta Resolução sujeita os responsáveis à multa no valor de R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais) (Lei nº 9.504/1997, arts. 33, § 3º, e 105, § 2º).

### **CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES PENAIAS**

Art. 18. A divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais) (Lei nº 9.504/1997, arts. 33, § 4º, e 105, § 2º).

Art. 19. O não cumprimento do disposto no art. 34 da Lei nº 9.504/1997 ou a prática de qualquer ato que vise retardar, impedir ou dificultar a ação fiscalizadora dos partidos políticos constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo prazo, e multa no valor de R\$ 10.641,00 (dez mil, seiscentos e quarenta e um reais) a R\$ 21.282,00 (vinte e um mil, duzentos e oitenta e dois reais) (Lei nº 9.504/1997, arts. 34, § 2º, e 105, § 2º).

Parágrafo único. A comprovação de irregularidade nos dados publicados sujeita os responsáveis às penas mencionadas no *caput*, sem prejuízo da obrigatoriedade de veiculação dos dados corretos no mesmo espaço, local, horário, página e com caracteres e outros elementos de destaque, de acordo com o veículo usado (Lei nº 9.504/1997, art. 34, § 3º).

Art. 20. Pelos crimes definidos nos arts. 33, § 4º, e 34, §§ 2º e 3º, da Lei nº 9.504/1997, podem ser responsabilizados penalmente os representantes legais da empresa ou da entidade de pesquisa e do órgão veiculador (Lei nº 9.504/1997, art. 35).

## **CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 21. Os responsáveis pela publicação da pesquisa não registrada ou em desacordo com as determinações legais, inclusive o veículo de comunicação social, poderão arcar com as consequências da publicação, mesmo que estejam reproduzindo matéria veiculada em outro órgão de imprensa.

Art. 22. As penalidades previstas nesta Resolução não obstam eventual propositura de ações eleitorais ou de outras ações cabíveis nos foros competentes.

Art. 23. É vedada, a partir da data prevista no *caput* do art. 36 da Lei nº 9.504/1997, a realização de enquetes relacionadas ao processo eleitoral.

§ 1º Entende-se por enquete ou sondagem o levantamento de opiniões sem plano amostral, que dependa da participação espontânea do interessado, e que não utilize método científico para sua realização, quando apresentados resultados que possibilitem ao eleitor inferir a ordem dos candidatos na disputa.

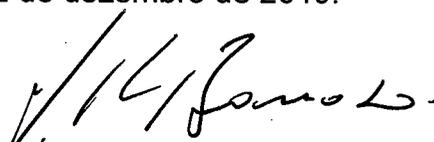
§ 2º A partir da data prevista no *caput* deste artigo, cabe o exercício do poder de polícia contra a divulgação de enquetes, com a expedição de ordem para que seja removida, sob pena de crime de desobediência.

§ 3º O poder de polícia não autoriza a aplicação de ofício, pelo juiz eleitoral, de multa processual ou daquela prevista como sanção a ser aplicada em representação própria (Súmula-TSE nº 18).

Art. 24. Fica revogada a Res.-TSE nº 23.549, de 18 de dezembro de 2017.

Art. 25. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de dezembro de 2019.



MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Senhora Presidente, trata-se de instrução que dispõe sobre pesquisas eleitorais.

2. Por meio da Portaria nº 238, de 26 de março de 2019, fui designado pela Ministra Rosa Weber, Presidente deste Tribunal, para iniciar os estudos visando à elaboração das instruções que regulamentarão as eleições.

3. A minuta, ora submetida à apreciação do Plenário desta Corte, foi elaborada a partir de texto-base produzido por grupo de trabalho, formado por representantes designados pela Portaria-TSE nº 638, de 22 de agosto de 2019, assinada pelo Diretor-Geral da Secretaria deste Tribunal, nos termos do disposto na Res.-TSE nº 23.472/2016, que regulamenta o processo de elaboração de instrução para a realização de eleições ordinárias.

4. A equipe de trabalho responsável pela elaboração do texto-base da presente minuta foi composta por representantes de unidades do TSE (Assessoria de Apoio aos Ministros Substitutos, Assessoria de Gestão Eleitoral, Assessoria de Gestão Estratégica e Socioambiental, Assessoria do Processo Judicial Eletrônico, Coordenadoria de Processamento, Seção de Gerenciamento de Dados Partidários e Secretaria de Tecnologia da Informação), bem como por integrantes dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE/MG, TRE/MT, TRE/PB e TRE/SC). A supervisão jurídica do trabalho foi realizada pela Assessoria Consultiva – ASSEC, e a coordenação técnica, pela Assessoria de Gestão Eleitoral – AGEL (art. 3º da Portaria-TSE nº 638/2019).

5. A presente minuta foi submetida à apreciação em audiência pública realizada no dia 28.11.2019, na qual foram colhidas sugestões para seu aperfeiçoamento. As contribuições recebidas foram examinadas com auxílio das unidades técnicas e das equipes de trabalho responsáveis.

6. É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (relator):  
Senhora Presidente, trata-se de instrução para regulamentação, em caráter permanente, dos procedimentos de registro e divulgação de pesquisas de opinião pública, realizadas para conhecimento público, relativas às eleições ou aos candidatos.

2. A presente minuta, como relatado, é o resultado de estudos e debates realizados pela equipe de trabalho responsável, que analisou: (i) as alterações legislativas ocorridas desde as últimas eleições; (ii) os julgados do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal aplicáveis à matéria ora tratada; (iii) o resultado dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Projeto de Sistematização das Normas Eleitorais, coordenado pelo Min. Edson Fachin; (iv) as propostas encaminhadas pelos tribunais regionais eleitorais; e, por fim, (v) as sugestões apresentadas em audiência pública ou no sítio eletrônico deste Tribunal.

3. Devido ao caráter permanente das resoluções, estabelecido no art. 2º da Res.-TSE nº 23.472/2016<sup>1</sup>, o grupo se ocupou também em adequar a minuta tanto às eleições gerais quanto às eleições municipais.

4. Feitas tais considerações, passo a destacar os principais julgados que subsidiaram a minuta. Em seguida, analisarei as sugestões apresentadas no contexto da audiência pública realizada neste Tribunal Superior, com fundamentação sucinta do motivo da rejeição, quando for o caso.

### I) DISPOSITIVOS DECORRENTES DE JULGADOS DO TSE E DO STF

5. Os seguintes dispositivos são decorrentes de julgados do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal em matérias que afetam a regulamentação das questões objetos da presente minuta:

---

<sup>1</sup> Art. 2º As instruções para regulamentação das eleições ordinárias serão editadas em caráter permanente e somente poderão ser alteradas nas seguintes hipóteses: [...]

Dispositivo da minuta da proposta	Precedente
<p>Art. 2º. [...]</p> <p>§ 2º Na contagem do prazo de que cuida o <i>caput</i>, não devem ser consideradas as datas do registro e da divulgação, de modo que entre estas transcorram integralmente 5 (cinco) dias.</p>	<p>“Como se verifica das premissas fáticas postas no acórdão regional, a pesquisa foi registrada no dia 7.9.2016, a sua divulgação ocorreu em 12.9.2016 e constou do sistema de registro de pesquisa eleitoral o dia 13.9.2016 como data inicial para a divulgação.</p> <p>Assim, diante do previsto nas normas acima transcritas, a contagem do quinquídio, <i>in casu</i>, começou no dia 8.9.2016, pois se exclui o dia do início (7.9.2016), e encerrou-se no dia 12.9.2016, porquanto se inclui o dia do vencimento. Desse modo, a divulgação seria possível somente a partir do dia 13.9.2016, conforme devidamente informado no sistema de registro de pesquisa do TSE”.</p> <p>(TSE, REspe nº 144-88/MG, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, j. em 19.06.2018).</p>
<p>Art. 22. [...]</p> <p>§ 2º A partir da data prevista no <i>caput</i> deste artigo, cabe o exercício do poder de polícia contra a divulgação, de enquetes, com a expedição de ordem para que seja removida, sob pena de crime de desobediência.</p>	<p>“3. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que é imprópria a aplicação analógica da multa prevista no art. 33, § 3º, da Lei das Eleições quando há o desrespeito à regra prevista no § 5º do mesmo artigo (AgR-REspe nº 754-92/MG, rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 20.4.2018).</p> <p>4. ‘O entendimento de que não há previsão legal de multa para a infração ao disposto no § 5º do art. 33 da Lei das Eleições não decorre de interpretação meramente gramatical nem de aplicação isolada de dispositivos legais, mas, sim, da obediência à preceito de direito fundamental, consistente no princípio da reserva legal’ (AgR-REspe nº 235-26/GO, rel. Min. Admar Gonzaga, DJe 9.4.2018)”.</p> <p>(TSE, RP nº 0601020-41, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, j. em 05.12.2018).</p>
<p>Art. 22. [...]</p> <p>§ 3º O poder de polícia não autoriza a aplicação de ofício, pelo juiz eleitoral, de multa processual ou daquela prevista como sanção a ser aplicada em representação própria (Súmula-TSE nº 18).</p>	<p>“Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/1997” (TSE, Súmula-TSE nº 18).</p>

6. O primeiro dispositivo destacado, art. 2º, § 2º, desta minuta, esclarece a contagem do prazo para registro da pesquisa eleitoral, que está previsto no *caput* do art. 33 da Lei nº 9.504/97, qual seja: “até cinco dias antes

da divulgação”. A norma não inova em relação à Res.-TSE nº 23.549/2017, com base na qual foi proferido o acórdão de relatoria do Min. Tarcísio Viera de Carvalho Neto. Seu objetivo é tornar mais clara a contagem, realizada inclusive pelo próprio sistema da justiça eleitoral e informada na forma do § 3º do art. 2º da minuta, segundo o qual: “O PesqEle deve informar ao usuário o dia a partir do qual a pesquisa registrada poderá ser divulgada”.

7. Já o art. 22, §§ 2º e 3º, desta minuta, consolida a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que: (i) a divulgação de enquete no período vedado não enseja a aplicação de multa, por ausência de previsão legal; e (ii) não pode o juiz aplicar multa de ofício no exercício do poder de polícia. Destaco que o § 2º trata de modificação em relação à resolução anterior, que havia consignado a possibilidade de aplicação de multa, a qual foi, no entanto, afastada nos julgados da Corte.

## II) ANÁLISE DAS SUGESTÕES APRESENTADAS EM AUDIÊNCIA PÚBLICA

8. Informo que foram apresentadas sugestões pelo Ministério Público Eleitoral, pelo Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE), pelos Conselhos Regionais de Estatística das 3ª e 4ª Regiões, pela Associação Brasileira de Empresas de Pesquisas (ABEP), pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), e por Cerrado Pesquisas.

9. Todas as sugestões foram examinadas pela equipe técnica designada pela Portaria-TSE nº 638/2019, sob a supervisão jurídica da Assessoria Consultiva – ASSEC e coordenação técnica da Assessoria de Gestão Eleitoral – AGEL, e devidamente consignadas nestes autos (ID 20244988). Após minucioso estudo, o grupo de trabalho encaminhou o relatório dos seus trabalhos, bem como nova versão da minuta de resolução.

10. Além de ajustes de natureza material e gramatical, foram promovidas modificações no texto da minuta publicada antes da audiência pública que examinarei em dois blocos: a) principais sugestões acolhidas; e b) sugestões não acolhidas.

### III. A) SUGESTÕES ACOLHIDAS

11. A Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP) propôs o acréscimo do trecho “ainda que realizada com recursos próprios” ao inciso II do art. 2º desta minuta, segundo o qual devem as entidades e empresas registrar no Sistema de Registro de Pesquisas Eleitorais (PesqEle) “valor e origem dos recursos despendidos no trabalho”. Considerando a manifestação da equipe de trabalho no sentido de que o acréscimo se trata de mero esclarecimento do que prevê o art. 33, II, da Lei nº 9.504/97, a sugestão foi acatada com adequação da redação, nos seguintes termos: “valor e origem dos recursos despendidos na pesquisa, ainda que realizada com recursos próprios”. Foi acatada ainda sugestão de correção de erro material na remissão ao § 8º, constante do art. 13, §10 da minuta.

12. Ademais, a partir de sugestão da ABEP no sentido de se estipular um marco a partir do qual é admitida a retirada de determinado candidato da pesquisa, e considerando o apontamento da equipe de trabalho no sentido de que referido marco deve respeitar o disposto no art. 16-A, foram acrescidos ao art. 3º da minuta os seguintes parágrafos:

“Art. 3º A partir das publicações dos editais de registro de candidatos, os nomes de todos os candidatos cujo registro tenha sido requerido deverão constar da lista apresentada aos entrevistados durante a realização das pesquisas.

§ 1º O candidato cujo registro foi indeferido, cancelado ou não conhecido somente poderá ser excluído da lista a que se refere o *caput* deste artigo quando cessada a condição *sub judice*, na forma estipulada pela resolução deste tribunal que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos.

§ 2º Cessada a condição *sub judice* durante a coleta de dados, seu prosseguimento não será impedido, porém deverão ser feitas eventuais ressalvas no momento da divulgação dos resultados”.

13. Também se acolheu a proposta de inserção de dispositivo que explicita que “as informações previstas nos incisos V e VI”, isto é, o número de telefone móvel e o endereço eletrônico, “serão acessíveis apenas à Justiça Eleitoral, não ficando disponíveis para consulta pública”. Isso porque, de fato, referidas informações se prestam somente a viabilizar a comunicação

da Justiça Eleitoral com as entidades, não representando qualquer ganho de transparência que justifique sua ampla publicidade.

14. O Ministério Público Eleitoral, por sua vez, propôs que, dentre as informações a serem complementadas no registro da pesquisa, constasse “o número de eleitores pesquisados em cada setor censitário e a composição quanto a sexo, idade, grau de instrução e nível econômico dos entrevistados na amostra final da área de abrangência da pesquisa eleitoral”. A equipe de trabalho entendeu que referidos dados podem auxiliar a fiscalização da pesquisa, tratando-se, ademais, de desdobramento e complementação das exigências previstas no art. 2º, IV, da minuta. Assim, a proposta foi acolhida no § 7º, IV, com modificação de redação no trecho “composição quanto a gênero, idade, grau de instrução”.

15. Por fim, foram acolhidas duas sugestões do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE). A primeira se refere ao acréscimo do trecho “ser protocolado por advogado” ao art. 16 da minuta e foi formulada ao fundamento de que seria importante evidenciar “a necessidade da parte ser representada por advogado, considerada a natureza jurisdicional da impugnação”. A segunda trata de alteração na redação do § 1º do art. 23 “para especificar que na definição de enquete considera-se a (1) realizada sem critérios técnicos e (2) que dependa exclusivamente da participação espontânea do interessado”. Nesse ponto, a equipe de trabalho entendeu que, “aparentemente, os objetivos da proposta [...] já estavam contemplados no texto constante da minuta publicada”. No entanto, para maior clareza da norma, foi proposta a seguinte redação:

“§ 1º Entende-se por enquete ou sondagem o levantamento de opiniões sem plano amostral, que dependa da participação espontânea do interessado, e que não utilize método científico para sua realização, quando apresentados resultados que possibilitem ao eleitor inferir a ordem dos candidatos na disputa”.

### III. B) SUGESTÕES NÃO ACOLHIDAS

16. Não foram acolhidas, por outro lado, as sugestões do Ministério Público Eleitoral de acréscimo das informações a serem inseridas no sistema, conforme incisos III, IV e VI do art. 2º da minuta. Em relação ao

inciso III, pretendia o órgão inserir as seguintes exigências: “indicação do Estado/Município ou Unidade da Federação” e “cargos eletivos aos quais se refere a pesquisa bem como a área geográfica definida pelos municípios e bairros abarcados pela pesquisa”. No entanto, conforme bem destacou a equipe de trabalho “os dados que são acrescidos na proposta já são fornecidos pelas empresas”, conforme inciso X e § 7º do mesmo artigo. Ressaltou-se, ainda, que “a área geográfica de abrangência é complementada posteriormente de modo a se evitar o deslocamento intencional de eleitores para a área, antes da realização da pesquisa”.

17. Já no que tange o inciso IV, o MPE propôs a adoção de maior detalhamento dos critérios da pesquisa, ao prever que o plano amostral deveria ser “desenhado para seleção probabilística de amostragem aleatória simples”, bem como que deveriam ser registrados os “setores censitários da área geográfica da pesquisa eleitoral, com base nas informações estatísticas contidas nos arquivos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); cálculo do tamanho da amostra; método da alocação do número de entrevistados nos setores censitários selecionados; assim como o detalhamento do procedimento da seleção dos eleitores”. O não acolhimento deste ponto se deve ao fato de que referidos critérios não são exigidos na Lei nº 9.504/1997 nem decorrem necessariamente desta, de modo que a restrição pretendida extrapola o poder normativo desta Corte.

18. Em relação ao inciso VI, propôs o órgão, primeiramente, o acréscimo da exigência de que o questionário contivesse o nome de todos os candidatos “homologados pelo TSE aos cargos eletivos da pesquisa”. Nesse ponto, destacou a equipe de trabalho que referida informação “se torna obrigatória apenas a partir do registro de candidatos, daí advindo a previsão do art. 3º”. Já em relação à exigência de que os nomes fossem apresentados ao entrevistado na forma gráfica circular, considerou-se que esta não está prevista em lei, bem como que “eventual induzimento pela forma de apresentação” poderá ser impugnado em ação própria.

19. Não se acolheu, ainda, a sugestão da ABEP de modificação do art. 2º, VI, § 2º, e do art. 11, de modo a “não permitir que o registro da pesquisa eleitoral seja feito após o término da coleta dos dados em

campo". O intuito da proposta é impedir que o contratante da pesquisa decida pela divulgação ou pela retenção desta somente após conhecer o resultado. No entanto, ao interpretar as normas que regem a pesquisa eleitoral, esta Corte já entendeu que "não cogita a lei da obrigatoriedade da divulgação de tais pesquisas" (Pet nº 455/DF, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, j. em 30.06.1998). Com efeito, o art. 2º, V, da minuta apenas reproduz o mesmo inciso do art. 33 da Lei das Eleições, o qual garante, portanto, a possibilidade de registro de pesquisa cujo questionário já tenha sido aplicado.

20. A Cerrado Pesquisas, por sua vez, impugnou a exigência de que o responsável pela pesquisa deva ser um estatístico registrado no Conselho Regional de Estatística (CRE) competente (art. 2º, IX, da minuta). Nesse ponto, conforme apontado pela equipe de trabalho, a profissão de estatístico é regulada pelo Decreto nº 62.497/58, cujo art. 3º prevê que o exercício da profissão compreende, dentre outras funções, "planejar e dirigir a execução de pesquisas ou levantamento estatísticos". Ainda, verificou-se a existência de decisão desta Corte que, apreciando alegação semelhante, manteve a exigência do profissional de estatística, nos seguintes termos:

"1. Este Tribunal decidiu que é necessário haver um estatístico responsável e, como este não pode exercer a profissão sem estar registrado no Conselho Regional, deverão ser indicados seu nome e o número de seu registro.

2. Tal fato não implica discriminação aos sociólogos nem impede sua atuação profissional, que é mais relacionada à análise a ser feita dos resultados da pesquisa, levando-se em conta todos os aspectos da sociedade objeto da pesquisa.

3. Se a empresa ou entidade responsável achar relevante, poderá contar com sociólogos, cujos serviços, entretanto, não são imprescindíveis à elaboração de pesquisas eleitorais. Pedido indeferido".

(INST nº 72, Res.-TSE nº 21.712/2004, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 11.05.2004).

21. Em sentido oposto, a ABEP sugeriu que fosse exigida, no inciso IX do art. 2º e no inciso IV do art. 5º, a comprovação da regularidade do profissional ou empresa perante o CRE. Também aqui a equipe de trabalho apresentou pertinente consideração no sentido de que "não se insere nas competências jurisdicional e administrativa da Justiça Eleitoral a fiscalização da

regularidade do profissional perante o respectivo Conselho”. Ademais, observou essa equipe que, “ainda que se criasse um campo para que tal documento fosse juntado ao sistema no momento do registro, nenhum crivo poderia ser feito *a priori* pela Justiça Eleitoral, tampouco proibida a efetivação do registro se tal exigência não encontra amparo no art. 33 da Lei nº 9.504/97”.

22. Na mesma linha foi refutada a sugestão da ABEP, do MPE e do Conselho Regional de Estatística da 3ª Região, no sentido de que a exigência de registro no Conselho Regional seja estendida às entidades e empresas, em todas as hipóteses (ABEP e MPE) ou apenas nas hipóteses em que exigida pela “legislação do Estatístico” (CRC3). Importante destacar, nesse ponto, que esta Corte já decidiu que “a obrigatoriedade de registro nos Conselhos Regionais de Estatística limita-se ao profissional estatístico responsável pela condução da pesquisa eleitoral (art. 45 do Decreto nº 62.497/1968)” (Instrução nº 539-35, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 25.02.2016). No mesmo sentido: Instrução nº 952-19, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 22.04.2014.

23. Em decorrência, foram rejeitadas as propostas da ABEP de alteração do termo “documento eletrônico” para “documentos eletrônicos” no *caput* do art. 5º, como também de substituição da expressão “arquivo a que se refere o inciso IX” por “arquivos anexados”. O IBRADE apresentou consideração no sentido de que deve ser alterada a redação do § 2º do art. 2º, referente à contagem do prazo de cinco dias para registro da pesquisa. Nesse ponto, conforme já exposto, trata-se de consolidação de julgado da Corte, qual seja, AgR-REspe nº 144-88/MG, sob a relatoria do Min. Tarcisio Vieira de Carvalho, que fixou a forma de contagem do prazo.

24. Ainda no art. 2º, foi proposta pela ABEP a criação do § 11, com a seguinte redação: “Se informado que os recursos usados para a realização da pesquisa foram próprios da entidade ou empresa, deverá ser agregada ao pedido de registro uma declaração sobre sua capacidade financeira para arcar com os custos, sob as penas da lei”. No entanto, entendo que não há fundamento legal para exigir referido documento, o qual, ademais, nada acrescenta à exigência, já existente, de que seja declarada a origem dos recursos empregados na pesquisa, ainda que sejam recursos próprios. As

propostas da Associação de suprimir trecho referente às notificações da Justiça Eleitoral nos incisos V e VI do art. 5º foram igualmente rejeitadas, tendo em vista que: (i) não foi apresentada justificativa para a alteração e (ii) a redação proposta cumpre o objetivo de padronizar as comunicações da Justiça Eleitoral.

25. Já a sugestão para que fosse exigido o contrato social da empresa, com o intuito de comprovar que 'Pesquisas de mercado e de opinião pública' (CNAE 2.0 código 7320-3/00) e/ou 'Outras atividades profissionais, científicas e técnicas não especificadas anteriormente' (CNAE 2.0 código 7490-1/99) "compõe(m) seu objeto principal há pelo menos 2 (dois) anos", resta obstada diante: (i) da impossibilidade de se criar, via Resolução, requisito não exigido pela lei, nem dela decorrente; e (ii) do entendimento já expresso por esta Corte ao admitir o registro de pesquisas por empresas não inscritas no CRE (Instrução nº 539-35, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 25.02.2016 e Instrução nº 952-19, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 22.04.2014).

26. Também em razão dos limites ao poder normativo desta Corte foi afastada a proposta para que fosse exigida comprovação do vínculo do estatístico responsável pela pesquisa com a empresa que a registrou (art. 5º, VIII, da minuta). Nesse ponto, destacou a Associação que, por vezes, um mesmo estatístico se responsabiliza por inúmeras pesquisas de empresas diversas. No entanto, conforme destacado pela equipe de trabalho, "não há, na legislação, limite ao número de planos amostrais que um profissional pode ser responsável". Ademais, necessário considerar que o acesso ao nome do estatístico responsável pelas pesquisas é de caráter público, de modo que eventual irregularidade poderá ser devidamente apurada.

27. Não foi acatada, ainda, a sugestão do Conselho Regional de Estatística da 3ª Região, de que se passe a exigir, no cadastro da empresa, o envio de termo de responsabilidade técnica firmado pelo estatístico. Segundo informa o conselho, "algumas empresas tem agido ilegalmente registrando nome(s) de estatístico(s) sem o conhecimento do profissional". No entanto, observo que já é exigido, no cadastro da pesquisa, que se registre o "nome do estatístico responsável pela pesquisa, acompanhado de sua assinatura com certificação digital". Ademais, conforme destacou a equipe de trabalho, "os

próprios estatísticos podem consultar a existência de registros em seu nome por meio da plataforma de acesso livre, pública, do PesqEle.”

28. A sugestão do IBRADE de modificação na redação do artigo 6º foi rejeitada, uma vez que, ao contrário do que entendeu o instituto, referido dispositivo não se confunde com a previsão do art. 8º. Segundo esclareceu a equipe de trabalho, “o dispositivo indica a possibilidade de alterações no rascunho do registro de pesquisa, daí não se confundindo com a previsão do art. 8º, no qual já é tratada a pesquisa efetivamente registrada”. Detalhou-se ainda que “a empresa pode ir alimentando as informações do registro e salvá-las, antes de [...] efetivar o registro”.

29. Ademais, não foi acatada a proposta do Ministério Público Eleitoral de reduzir o prazo previsto no art. 11, de cinco dias, na hipótese de pesquisa a ser divulgada no dia das eleições. Isso porque “a Lei nº 9.504/97 não traz regra distinta que autorize desconsiderar, para as pesquisas realizadas em data anterior ao dia das eleições, a determinação legal”.

30. A proposta da ABERT de que fosse alterado o art. 12 para se admitir a divulgação da intenção de voto antes do término da votação foi rejeitada com base na necessidade de se evitar o direcionamento do eleitorado quanto ao resultado do pleito. Desse modo, prevaleceu a norma das resoluções anteriores, no sentido de que esta pesquisa somente poderá ser divulgada após o término da votação. Ainda, considerando o caráter administrativo do requerimento de acesso ao sistema interno de controle, entendeu-se, de modo diverso da hipótese do art. 16, que não caberia aqui acatar a proposta do IBRADE de se “especificar que o protocolo deve ser feito por advogado no PJE”.

31. O Conselho Regional de Estatística da 4ª Região pugnou pela extensão da legitimidade para impugnação do registro ou divulgação da pesquisa aos próprios conselhos. Contudo, como bem destacou a equipe de trabalho, a legitimidade para o ajuizamento de ações eleitorais está estabelecida em lei, especificamente no art. 96 da Lei nº 9.504/1997 e art. 72 da Lei Complementar, no caso da pesquisa eleitoral. Referida legitimidade não se confunde com a competência dos Conselhos na fiscalização da atuação

profissional dos estatísticos nem impede que, verificada alguma irregularidade, seja esta noticiada ao Ministério Público Eleitoral.

32. Por fim, não foi acatada a sugestão do Ministério Público Eleitoral de que pesquisas eleitorais realizadas por telefone sejam equiparadas às enquetes. Nesse ponto, embora se reconheça a preocupação do órgão com a qualidade metodológica das pesquisas, não se vislumbra a possibilidade de estabelecer restrição à pesquisa por telefone, sem extrapolar o poder normativo da Corte. Com efeito, não estabelece a lei eleitoral qualquer impedimento a essa forma de pesquisa. Ademais, eventual descumprimento da lei ou fraude na realização destas pesquisas poderá ser objeto de ação própria.

33. Diante do exposto, proponho a aprovação da presente minuta pelo Plenário desta Corte.

34. É como voto.

**EXTRATO DA ATA**

Inst nº 0600742-06.2019.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Interessado: Tribunal Superior Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, aprovou minuta de resolução que dispõe sobre pesquisas eleitorais, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministra Rosa Weber (presidente), Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício: José Bonifácio Borges de Andrada.

SESSÃO DE 12.12.2019.