



**TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

**INSTRUÇÃO Nº 0600742-06.2019.6.00.0000 (PJE) – BRASÍLIA –  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN**

ELEIÇÕES 2022. PROPOSTA DE MINUTA  
ALTERADORA DA RESOLUÇÃO. PESQUISAS  
ELEITORAIS. MINUTA APROVADA.

1. Trata-se de proposta de resolução que objetiva alterar a Res.-TSE nº 23.600/2019, que disciplina as pesquisas eleitorais.
2. Ressaltam-se, na espécie, as seguintes inovações:

i) integração do instituto da federação partidária (Lei nº 14.208/2021);

ii) inclusão de dispositivos no sentido de que a Justiça Eleitoral não realiza controle prévio sobre resultado de pesquisa, nem gerencia ou cuida de divulgação, e de que o registro da pesquisa não implica obrigatoriedade de divulgação de resultados;

iii) esclarecimento acerca da forma de comunicação de decisão de suspensão de divulgação de pesquisa;

iv) inclusão de dispositivo que reconhece como pesquisa de opinião pública sem registro a enquete que seja apresentada ao público como se pesquisa fosse; e

v) fixação da competência para o exercício do poder de polícia contra a divulgação de enquetes no juízo da fiscalização eleitoral.

3. Minuta alteradora aprovada.

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, trata-se de proposta de minuta alteradora da resolução de pesquisas eleitorais, objeto da Resolução-TSE nº 23.600, de 12 de dezembro de 2019.

Mediante a Portaria TSE nº 538, de 23.8.2021, fui designado pelo Presidente deste Tribunal, Ministro Luís Roberto Barroso, para iniciar os estudos visando à elaboração das instruções do pleito de 2022.

A minuta ora submetida à apreciação do Plenário foi elaborada a partir de texto-base produzido por grupo de trabalho formado por representantes designados pela Portaria TSE nº 615, de 24.9.2021.

A equipe de trabalho responsável pela elaboração do texto-base da minuta foi composta por representantes de unidades do TSE, sob a coordenação de representante da Secretaria Judiciária. A supervisão jurídica do trabalho foi realizada pela Assessoria Consultiva (Assec) e por representante do meu gabinete, e a coordenação técnica, pela Assessoria de Gestão Eleitoral (Agel).

A presente minuta foi submetida à apreciação em audiência pública realizada no dia 22.11.2021, na qual foram colhidas sugestões para seu aperfeiçoamento. As contribuições recebidas foram examinadas com auxílio das unidades técnicas e das equipes de trabalho responsáveis.

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Senhor Presidente, eminentes pares, trata-se de revisão da instrução permanente relativa às pesquisas eleitorais (Res.-TSE nº 23.600/2019).

A minuta em tela surge como resultado de estudos do grupo de trabalho responsável, que, em linhas gerais, examinou novos marcos disciplinares vigentes desde a última eleição, precedentes consolidados na jurisprudência desta Corte Superior e do Supremo Tribunal Federal, melhorias de técnicas e aperfeiçoamento de algumas práticas e rotinas.

Analisaram-se, em adição, propostas encaminhadas pelos tribunais regionais eleitorais e sugestões apresentadas em audiência pública ou por intermédio do sítio eletrônico deste Tribunal.

No presente voto expõem-se, sequencialmente, as principais mudanças em relação à instrução anterior, assim como se perscrutam sugestões apresentadas por ocasião de audiência pública promovida por esta Corte Superior no dia 22.11.2021.

As temáticas que notadamente impulsionaram modificações na redação da instrução estão relacionadas com: i) a integração do instituto da federação partidária (Lei nº 14.208/2021); ii) a inclusão de dispositivos no sentido de que a Justiça Eleitoral não realiza controle prévio sobre resultado de pesquisa, nem gerencia ou cuida de divulgação, e de que o registro da pesquisa não implica obrigatoriedade de divulgação de resultados; iii) esclarecimento acerca da forma de comunicação de decisão de suspensão de divulgação de pesquisa; iv) inclusão de dispositivo que reconhece como pesquisa de opinião pública sem registro a enquete que seja apresentada ao público como se pesquisa fosse; e v) a fixação da competência para o exercício do poder de polícia contra a divulgação de enquetes no juízo da fiscalização eleitoral.

No tocante às sugestões disponibilizadas no contexto da audiência pública, esclarece-se que todas as proposições foram examinadas pelo grupo de trabalho específico, que encaminhou relatório crítico, em conjunto com minuta atualizada da resolução.

A seguir, passa-se a elencar aquelas que não foram acatadas, acompanhadas da justificativa pertinente.

Resultou rechaçada a proposta apresentada pelo Conselho Regional de Estatística da 4ª Região (CONRE-4) quanto ao art. 2º, *caput*, requerendo a exclusão da expressão “a partir de 1º de janeiro do ano da eleição”, para que todas as pesquisas eleitorais sejam obrigatoriamente registradas.

De saída, registra-se que o dispositivo não constou da minuta posta à discussão em audiência pública.

Ainda assim, rememora-se que, embora a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) não contemple data expressa para o registro de pesquisas eleitorais, desde a edição da Res.-TSE nº 20.950, de 13 de dezembro de 2001, remanesce previsão de que a data de 1º de janeiro do ano da eleição representa o marco para o registro das pesquisas eleitorais, a qual constou de todas as resoluções subsequentes, inclusive na ora vigente.

A avaliação dos governantes pela população é fenômeno que refoge à seara propriamente eleitoral, estando mais imbricado com a própria dinâmica política. Ademais, não se confundem as esferas eleitoral e administrativa, no que diz respeito às pesquisas, podendo os conselhos de estatística, a qualquer tempo, exercer o poder de polícia previsto na legislação de regência.

A sugestão levantada também pelo CONRE-4 em referência ao art. 2º, II, para que reste vedada a realização de pesquisas eleitorais com recursos próprios dos institutos de pesquisa, também não foi acatada.

De saída, registra-se que o dispositivo não constou da minuta posta à discussão em audiência pública.

Para além disso, assinala-se que inexistente, na legislação, vedação à realização, pelos institutos, de pesquisas com recursos próprios, bem como não há previsão de sanção na Lei nº 9.504/1997 aplicável à hipótese específica. Portanto, em caso de detecção de fraude, tocará aos órgãos apropriados a sua apuração.

Rechaçou-se a proposta trazida pelo CONRE-4 em referência ao art. 2º, IV, para pleitear que se promova alteração do inciso, sem modificação de conteúdo, a fim de esclarecer que deve constar nas pesquisas eleitorais a ponderação quanto à área física de realização do trabalho.

De saída, registra-se que o dispositivo não constou da minuta posta à discussão em audiência pública.

Ainda assim, pontua-se que a preocupação do proponente diz respeito à *ponderação*, termo técnico afeto à ênfase da contribuição de determinados aspectos particulares de um fenômeno (ou de um conjunto de dados) sobre outros, na análise dos resultados.

No ponto, deve ser assinalado que o inciso IV do § 7º do art. 2º determina que a complementação de dados geográficos deve compreender, “[...] *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.*”.

Não foram trazidas, materialmente, decisões conflitantes, embora mencionadas na proposição. Essa imaterialidade, conjugada com a inexistência de maior detalhamento técnico sobre o fenômeno e ou de precedentes neste Tribunal Superior quanto ao tema específico, denotam inviabilidade, ao menos de momento, em acatar a alteração.

Restou afastada a proposta do CONRE-4 quanto ao art. 2º, IX, pela implementação de acesso e assinatura de pesquisas eleitorais para os estatísticos nos mesmos moldes do que existe hoje no Processo Judicial Eletrônico e pela inclusão da expressão *“competente na região abrangida pela pesquisa”*.

De saída, registra-se que o dispositivo não constou da minuta posta à discussão em audiência pública.

Ademais, esclarece-se que o Sistema de Pesquisas Eleitorais (PesqEle) estará apto ao recebimento de documentos validados com assinatura digital para as Eleições 2022 e que a regularidade ou não do estatístico com relação à sua área de atuação diz respeito à seara do Direito Administrativo, não se comunicando, à primeira vista, com as questões de Direito Eleitoral.

A sugestão ofertada pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), para inclusão do § 11 ao art. 2º, não foi acolhida.

De saída, registra-se que o dispositivo não constou da minuta posta à discussão em audiência pública.

Para além disso, rememora-se que inexistente, na legislação, vedação à realização, pelos institutos, de pesquisas com recursos próprios, bem como não há previsão de sanção na Lei nº 9.504/1997 aplicável à hipótese específica. Portanto, em caso de detecção de fraude, tocará aos órgãos apropriados a sua apuração.

A proposição ofertada pelo CONRE-4 acerca do art. 5º, IV, buscando que seja revista a inclusão no dispositivo da expressão “*caso o tenha*” não foi acolhida.

Trata-se de pedido recorrente dos Conselhos de Estatística, cuja impossibilidade de atendimento já se encontra consolidada na compreensão da Corte. Essa impossibilidade diz respeito à inexistência, na própria legislação de regência da profissão, da obrigatoriedade de registro das pessoas jurídicas.

A sugestão trazida por Leandro Roberto de Paula Reis para inclusão do inciso X ao artigo 5º – atinente à exigência de declaração, quando do cadastro de entidades e empresas, de que estão plenamente adequadas “[...] à Lei nº 13.709/2018 (*Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*)” – não foi acolhida.

A despeito da atualidade e relevância da questão, o artigo 5º da Resolução-TSE nº 23.600/2019 não se encontra no rol de dispositivos constante de minuta alteradora, merecendo encaminhamento para o ciclo de avaliação das normatizações com vistas às Eleições de 2024.

A proposta da ABRADEP de acréscimo ao art. 5º do § 4º, no sentido de que apenas entidades/empresas que tenham registrada na Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) a realização de pesquisa de opinião pública, dentre as suas atividades principais, poderão se cadastrar no PesqEle, não foi acolhida.

De saída, registra-se que o art. 5º não constou da minuta alteradora, portanto não foi objeto de audiência pública.

De qualquer forma, assinala-se que há posicionamento sedimentado neste Tribunal acerca da não obrigatoriedade de registro das empresas e entidades nos conselhos de estatísticas. De outro lado, a existência da declaração no CNAE pode representar forma legítima a garantir que as empresas que realizem pesquisas sejam aquelas que, ao menos em alguma medida, se dediquem ao fenômeno. Reconhece-se, sem embargo, a necessidade de que debate verticalizado se instale acerca da temática antes da decisão por alteração.

A sugestão da ABRADEP para que se adote na redação do art. 23, *caput*, parte do texto do PLC 112/2021, que pretende instituir o novo código eleitoral, para fazê-la vigorar já para as próximas eleições, diante do vácuo legislativo quanto ao prazo da proibição de realização de enquetes, não foi acatada, uma vez que o *caput* do artigo 23 não foi objeto de submissão à audiência pública.

As sugestões da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), da ABRADEP e da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP) acerca do art. 23, § 1º-A, não foram acatadas.

O contexto do dispositivo – incluído para abarcar as questões versadas nos processos REspEl 0600007-06.2020.6.15.0069 e REspEl 0600010-58.2020.6.15.0069 – não permite a dissociação do *caput*,

que é a proibição da realização de enquetes. O objetivo do novo parágrafo é exatamente não permitir que como enquete seja compreendido aquilo que, verdadeiramente, se apresenta ao eleitor, materialmente, como pesquisa.

De qualquer forma, registra-se que a redação do dispositivo foi aprimorada para assegurar compreensão quanto ao seu teor.

A sugestão trazida por Sandro Roberto de Oliveira Bezerra (TRE/AC) a respeito do art. 23, §§ 4º e 5º, não foi acolhida.

A proposta constante da minuta alteradora, originária do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ), tem por escopo justamente esclarecer as competências, isolando fenômenos distintos: o poder de polícia, cuja competência passa a estar expressa na Resolução-TSE nº 23.600/2019, com as alterações propostas, e o julgamento originário das representações, estipulado no art. 2º da Resolução-TSE nº 23.600/2019.

A proposição oriunda do CONRE-4, pela inclusão de § 6º ao art. 23, para que se preveja que o juiz eleitoral poderá ser assistido pelo Conselho Regional de Estatística quando o pedido de impugnação envolver fato que dependa de conhecimento técnico ou científico, não foi acolhida.

Eventual possibilidade de o juízo consultar determinada entidade técnica ou científica não elide a opção de consultar outras, desde que comprovadamente detentoras do conhecimento necessário à realização da perícia. Ademais, não se exclui a circunstância de a perícia ser realizada da forma mais usual: mediante a nomeação de pessoa física, perito com a formação adequada.

A proposta da ABRADep de inclusão do art. 23-A, a fim de tornar expressa, na legislação, também para as eleições suplementares, a data a partir da qual as enquetes devem ser proibidas, não foi acatada.

De saída, registra-se que, por se tratar de inclusão de novo artigo, não é dispositivo que poderia ter constado na minuta oferecida à audiência pública.

De qualquer sorte, assinala-se que a proposta vincula a proibição da realização de enquetes ao dia em que o tribunal eleitoral determinar a data do pleito, o que eventualmente poderá constituir antinomia com a previsão do art. 23.

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

É como voto.

### **RESOLUÇÃO Nº XX.XXX**

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

**Relator:** Ministro Luiz Edson Fachin

**Interessado:** Tribunal Superior Eleitoral

Altera a Resolução-TSE nº 23.600, de 12 de dezembro de 2019, que dispõe sobre as pesquisas eleitorais.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das suas atribuições legais e regimentais, RESOLVE:

Art. 1º A Res.-TSE nº 23.600, de 12 de dezembro de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10.

.....  
.....  
.....

§ 1º A Justiça Eleitoral não realiza qualquer controle prévio sobre o resultado das pesquisas, tampouco gerencia ou cuida de sua divulgação.

§ 2º O registro de pesquisas eleitorais não implica obrigatoriedade de divulgação de seus resultados.” (NR)

“Art. 13. Mediante requerimento à Justiça Eleitoral, o Ministério Público, as candidatas e os candidatos, os partidos políticos, as coligações e as federações de partidos 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 às candidatas, aos candidatos e às eleições, incluídos os referentes à identificação de entrevistadoras e entrevistadores e, por meio de escolha livre e aleatória de planilhas individuais, mapas ou equivalentes, confrontar e conferir os dados publicados, preservada a identidade das pessoas entrevistadas (Lei nº 9.504/1997, art. 34, § 1º).

§ 1º Não possuem legitimidade para realizar, isoladamente, o requerimento de que trata o *caput* deste artigo:

I - o partido político, quando integrante de federação de partidos participantes das eleições ou quando a pesquisa 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; e

II - a federação de partidos, quando a pesquisa se refira a cargo majoritário para o qual esteja concorrendo de modo coligado (art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997).

.....  
..” (NR)

“Art. 15. O Ministério Público, as candidatas e os candidatos, os partidos políticos, as coligações e as federações de partidos 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. Não possuem legitimidade para impugnar, isoladamente, o registro ou a divulgação de pesquisas eleitorais:

I - o partido político, quando integrante de federação de partidos participante das eleições ou quando a impugnação 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; e

II - a federação de partidos, quando a impugnação se refira a cargo majoritário para o qual esteja concorrendo de modo coligado (art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997).” (NR)

“Art. 16.

.....  
.....  
.....

§ 2º A suspensão da divulgação da pesquisa será comunicada à responsável ou ao responsável por seu registro e à respectiva ou ao respectivo contratante, na forma dos §§ 4º e 5º do art. 13 desta Resolução.

.....  
..” (NR)

“Art. 23.

.....  
.....  
.....

§ 1º-A A enquete que seja apresentada ao público como pesquisa eleitoral será reconhecida como pesquisa de opinião

pública sem registro na Justiça Eleitoral, sem prejuízo do que dispõe o *caput* do art. 23.

§ 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, sem prejuízo de eventual representação cabível.

.....  
.....

§ 4º Será competente para o exercício do poder de polícia contra a divulgação de enquetes o juízo da fiscalização eleitoral.

§ 5º O expediente possui natureza administrativa e tramitará no Sistema de Processo Judicial Eletrônico de 1º Grau (PJe-ZE), por meio da Classe Processual Notícia de Irregularidade da Propaganda Eleitoral (NIP).” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Art. 3º Após a entrada em vigor desta Resolução, o texto da Res.-TSE nº 23.600, de 12 de dezembro de 2019, será inteiramente republicado, exclusivamente para fins de:

I – consolidação das alterações promovidas pela presente Resolução; e

II – observância do preconizado na Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 376, de 2 de março de 2021, quanto à obrigatoriedade da flexão de gênero.

Brasília, de dezembro de 2021.

MINISTRO LUIZ EDSON FACHIN – RELATOR