

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 4.527, DE 2012

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

**Autor:** Deputado ELISEU PADILHA

**Relator:** Deputado CÂNDIDO  
VACCAREZZA

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Eliseu Padilha, altera o capítulo da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) concernente à disciplina das pesquisas eleitorais.

O autor sustenta que o descompasso entre os resultados das pesquisas eleitorais e o desempenho dos candidatos nas urnas tem sido objeto de questionamentos, tanto pelos candidatos, quanto pelos eleitores. Tais distorções, que superam as margens de erro, deveriam, segundo o autor, ser submetidas a um maior controle estatal, com o fim de proteger a legitimidade das eleições.

Tendo em vista esse objetivo, o projeto acresce a lista de requisitos para o registro da pesquisa na Justiça Eleitoral, passando a exigir o contrato social da instituição responsável pela pesquisa e a identificação do estatístico responsável no competente conselho profissional.

Além disso, o projeto passa a exigir a identificação dos entrevistados e, mediante requerimento à Justiça Eleitoral, concede acesso a eles aos partidos políticos, para fins de verificação e fiscalização dos dados coletados.

A proposição foi encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

A matéria tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de acordo com as disposições regimentais e o despacho da Presidência da Câmara dos Deputados, manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do projeto de lei nº 4.527, de 2012.

A análise da constitucionalidade formal de qualquer proposição envolve a verificação da competência legislativa da União em razão da matéria, da legitimidade da iniciativa parlamentar e da adequação da espécie normativa utilizada.

A matéria se insere no rol de competências legislativas privativas da União (CF/88; art. 22, I); a iniciativa parlamentar é legítima, em face da inexistência de reserva atribuída a outro Poder (CF/88; art. 48, *caput* e 61, *caput*); e a espécie normativa se mostra idônea, pois se trata de projeto de lei que altera a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) – que é lei ordinária.

Assim, os requisitos formais se mostram atendidos pelo projeto de lei em exame.

Antes de iniciarmos a análise dos aspectos de constitucionalidade material, de juridicidade e de mérito da proposição, entendemos conveniente tecermos considerações sobre algumas das controvérsias que envolvem as pesquisas de opinião com fins eleitorais.

As pesquisas eleitorais são instrumentos de aferição da intenção de voto do eleitor, em um momento específico. Se por um lado há que se reconhecer a base científica das pesquisas, por outro é inegável que suas

eventuais distorções têm potencial para comprometer a legitimidade e a lisura do processo eleitoral.

Certo é que as pesquisas são hoje consideradas essenciais para as estratégias das campanhas, influenciando, inclusive, a negociação de alianças e de apoios políticos, e até mesmo o financiamento das campanhas eleitorais.

As pesquisas produzem também outros importantes efeitos no comportamento do eleitor, por exemplo, o “*bandwagon effect*” (ou “voto ganhador”, que ocorre quando os eleitores temem “perder o voto”), ou ainda o chamado “voto útil” (quando os eleitores deixam de votar em um candidato de sua preferência, em razão das poucas chances de sucesso, para votar em outro com maiores possibilidades de derrotar quem não desejam ver eleito).

Enfim, a influência das pesquisas sobre o processo eleitoral é irrefutável, e suas distorções implicam riscos. Nesse sentido, como ressaltou bem ressaltou o autor da proposição, é importante que o Estado regule adequadamente o seu funcionamento.

É justamente esse o entendimento majoritário da doutrina eleitoralista brasileira. Vejamos, pois, o que observa Adriano Soares da Costa:

*Se de um lado se propõem a apresentar a preferência amostral dos eleitores, em um dado período, por um certo candidato, como se fossem a fotografia de uma situação atual e concreta, de outra banda têm as pesquisas uma importante força persuasiva sobre os eleitores, influenciando sua preferência. Funcionam, desse modo, como um fato político inquestionável, **servindo de combustível para determinadas campanhas, bem como destruindo ou arrefecendo os ânimos de outras candidaturas**<sup>1</sup>.*

José Jairo Gomes, por sua vez, alerta para o necessário controle estatal sobre as pesquisas:

*É certo que os resultados, divulgados com alarde pelos interessados e ecoados pela mídia, **podem influir de modo relevante e perigoso na vontade dos eleitores.** [...] Por isso, transformaram-se as pesquisas eleitorais em relevante instrumento de marketing político,*

---

<sup>1</sup> COSTA, Adriano Soares da. Instituições de Direito Eleitoral. 3ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2000.p. 453.

*que deve ser submetido a controle estatal, **sob pena de promoverem grave desvirtuamento na vontade popular, e pois, na legitimidade das eleições***<sup>2</sup>.

Nesse contexto, somos, em princípio, favoráveis à adoção de medidas que aperfeiçoam o controle sobre esse sensível instrumento.

Voltando ao projeto de lei em exame, acolhemos o acréscimo de requisitos para o registro prévio da pesquisa (art. 1º do projeto). Também não temos qualquer objeção em relação à constitucionalidade ou juridicidade.

Registre-se, por oportuno, que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em suas resoluções para as eleições de 2014, já exige o registro dessas informações. Entendemos salutar, de qualquer modo, a incorporação de tais exigências na lei formal.

Convém, nesse momento, registrar a importância do registro prévio de tais informações. É com base nelas que os partidos políticos e o Ministério Público Eleitoral podem aferir a idoneidade das pesquisas, e se constatadas irregularidades, requererem à Justiça Eleitoral a suspensão cautelar da pesquisa de índole duvidosa. Afinal, de que serviriam tantas informações de cunho técnico-científico senão para que o Estado e os atores políticos pudessem promover uma rigorosa análise da proposta de pesquisa eleitoral?

É justamente isso que faz a Justiça Eleitoral quando, baseada no poder geral de cautela, ínsito à atividade jurisdicional, suspende temporariamente a divulgação dos resultados de pesquisa impugnada, sem que tal ato implique ofensa ao direito de informação. É o que se pode concluir a partir da leitura do art. 17, § 2º, da Resolução TSE nº 23.400/2013, relativa às eleições de 2014:

Art. 17. Havendo impugnação, o pedido de registro será autuado como Representação (Rp) e distribuído a um Relator, que determinará a notificação imediata do representado, por fac-símile ou no endereço informado pela empresa ou entidade no seu cadastro, para, querendo, apresentar defesa em 48 (quarenta e oito) horas (Lei nº 9.504/97, art. 96, caput e § 5º).

.....

---

<sup>2</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 9ª Ed. São Paulo: Atlas. 2013. p.352.

**§ 2º Considerando a relevância do direito invocado e a possibilidade de prejuízo de difícil reparação, o Relator poderá determinar a suspensão da divulgação dos resultados da pesquisa impugnada ou a inclusão de esclarecimento na divulgação de seus resultados.**

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é também clara nesse sentido:

***(...) A decisão que suspende temporariamente a divulgação de pesquisas não constitui ofensa ao direito de informação, nem pode ser considerada teratológica, sem que se analise o caso concreto, mormente quando há recurso pendente no qual a questão está em discussão.***<sup>3</sup>

Em síntese, é dever de todos os atores políticos – partidos e coligações –, e do Ministério Público Eleitoral zelar pela normalidade e legitimidade do processo eleitoral, cabendo ao Estado-Juiz vedar, previamente, a divulgação de pesquisas inidôneas, em face da irreversibilidade de seus efeitos.

No tocante à proposta que passa a exigir a identificação dos entrevistados – nome completo e endereço de sua residência – faz-se necessária minudente análise da constitucionalidade, da juridicidade e do mérito dessa medida.

Em primeiro lugar, cabe registrar que a legislação em vigor protege a identidade dos entrevistados.

Em razão dessa proteção, há quem veja irremediavelmente prejudicada a fiscalização das pesquisas, em face da impossibilidade de se saber se a entrevista foi efetivamente realizada ou mesmo se a pessoa entrevistada foi realmente a autora das respostas.

De outro lado, defende-se a preservação dos dados dos entrevistados com base no risco de que o conhecimento de tais informações, em meio ao calor da disputa eleitoral, especialmente nos rincões do país, venha a causar pressões e constrangimentos ilegais aos eleitores pesquisados. Chega-se a cogitar da inviabilização das pesquisas na hipótese de ser franqueado aos partidos políticos e contratantes o acesso aos dados dos entrevistados.

---

<sup>3</sup> TSE – AgR na Ação Cautelar nº 2700/PR, Rel. Ministro Félix Fischer. 1/10/2008.

Do ponto de vista estritamente constitucional, afastamos, de plano, qualquer alusão de violação à cláusula de sigilo do voto. A pesquisa, além de voluntária, refere-se tão somente à mera intenção de voto do eleitor, no momento específico em que se apresenta o questionário.

Resta, contudo, a avaliação da proposta quanto aos aspectos de razoabilidade e de adequação dos meios aos fins pretendidos. A nosso ver, a proposta, apesar de louvável em vários aspectos, parece-nos excessiva no tocante à conferência da veracidade das respostas dos entrevistados, especialmente se considerados os riscos dessa fiscalização. Entendemos, nesse ponto, irrazoável e desproporcional a medida.

Entendemos viável, no entanto, a possibilidade de os partidos políticos e o Ministério Público Eleitoral verificarem a efetiva realização da entrevista, sem, contudo, associar determinada resposta a um eleitor específico.

Nesse sentido, apresentaremos Substitutivo para acrescentar o Ministério Público Eleitoral como legitimado para requerer à Justiça Eleitoral o acesso à identificação dos entrevistados, ressalvadas as informações que vinculam o entrevistado e sua resposta.

O Substitutivo também promove ajustes na tipificação dos crimes de divulgação de pesquisas fraudulentas. Também são feitos outros reparos de técnica legislativa, no sentido de atender os requisitos da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, e no mérito, pela aprovação, do projeto de lei nº 4.574, de 2012, nos termos do Substitutivo ora ofertado.

Sala da Comissão, em            de            de 2014.

Deputado CÂNDIDO VACCAREZZA  
Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.527, DE 2012

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 33 da Lei nº 9.504, de 1997, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 33. ....

.....

*VIII - contrato social, estatuto social ou inscrição como empresário, que comprove o regular registro da empresa, com a qualificação completa dos responsáveis legais, razão social ou denominação, número de inscrição no CNPJ, endereço e número de fac-símile em que receberão notificações e comunicados da Justiça Eleitoral;*

*IX - nome do estatístico responsável pela pesquisa e o número de seu registro no competente Conselho Regional de Estatística;*

*X - número do registro da empresa responsável pela pesquisa no Conselho Regional de Estatística, caso o tenha;*

.....(NR)”.

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 1997, passa a vigorar acrescido do art. 33-A, com a seguinte redação:

*“Art. 33-A. O documento comprobatório da coleta de dados que embasará o resultado da pesquisa deverá conter o nome completo do entrevistado e o endereço de sua residência, de forma a garantir sua identificação e localização para fins de verificação e fiscalização.*

*§ 1º Só poderá ser publicado o resultado da pesquisa que atender por inteiro os requisitos estabelecidos no caput, mediante a inclusão do formulário próprio no processo de registro perante a Justiça Eleitoral.*

*§ 2º Incorrem no crime previsto no § 4º do art. 33 os responsáveis pela divulgação de pesquisa que não atenda as exigências previstas neste artigo.*

Art. 3º Os §§ 1º e 2º da Lei nº 9.504, de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 34 (VETADO).*

*§ 1º Mediante requerimento à Justiça Eleitoral, os partidos, as coligações e o Ministério Público Eleitoral poderão ter acesso ao sistema interno de controle, verificação e fiscalização da coleta de dados das entidades que divulgaram pesquisas de opinião relativas às eleições, incluídos os referentes à identificação dos entrevistados e entrevistadores, por meio de escolha livre e aleatória de planilhas individuais, mapas ou equivalentes, confrontar e conferir os dados publicados, ressalvada, em qualquer hipótese, a informação que associe os entrevistados às suas respostas.*

*§ 2º O não cumprimento do disposto neste artigo ou qualquer ato que vise a retardar, impedir ou dificultar a ação fiscalizadora dos partidos constitui crime, punível com detenção, de um ano até dois anos, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo prazo, e multa no valor de dez mil a cinquenta mil UFIR.*

.....(NR)”.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2014.

Deputado CÂNDIDO VACCAREZZA  
Relator