

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.574, DE 2012 (Apensos: PL nº 4.738, de 2012; PL nº 5.135, de 2013)

Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, a fim de permitir a veiculação de pesquisas eleitorais somente até quinze dias antes das eleições.

Autora: Deputada CIDA BORGHETTI

Relator: Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria da Deputada Cida Borghetti, altera a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), para permitir a divulgação de pesquisas eleitorais somente até quinze dias antes das eleições.

A autora sustenta que o resultado do primeiro turno das eleições de 2012 revelou graves divergências em relação às pesquisas eleitorais realizadas por institutos renomados. Ainda segundo a autora, o poder de influência das pesquisas eleitorais está a exigir a fixação de critérios rigorosos para sua divulgação, considerado o prejuízo causado aos candidatos.

A divulgação de uma pesquisa às vésperas do pleito não permitiria aos partidos políticos a verificação da metodologia empregada na pesquisa, restando inviabilizada qualquer contestação sobre a matéria.

Citando casos de erros de pesquisas eleitorais em Maringá, Foz do Iguaçu e Ponta Grossa, no Estado do Paraná, e em Manaus,

no Estado do Amazonas, assevera a autora que a divulgação de dados equivocados pode impactar a normalidade das eleições, pondo em risco a própria democracia.

A proposta não veda a realização de pesquisas, mas apenas sua divulgação, quando não há tempo hábil para a verificação da metodologia utilizada.

Apensos à proposição principal, encontram-se o projeto de lei nº 4.738, de 2012, de autoria do Deputado Penna, que permite a divulgação de pesquisas eleitorais, no máximo, até dez dias das eleições, e o projeto de lei nº 5.135, de 2013, de autoria da Deputada Flávia Moraes, que proíbe a divulgação de pesquisas em todo o período eleitoral.

Os projetos foram encaminhados 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 4.574, de 2012 e das proposições apensas.

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.

Passemos à análise da constitucionalidade material e mérito do projeto de lei principal e dos apensos.

De início, vale lembrar o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre matéria idêntica, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.741/DF¹, que questionava principalmente a aplicabilidade da Lei nº 11.300/2006 às eleições daquele ano, em face do postulado da anualidade eleitoral (CF/88; art. 16).

Nesta mesma ação, o STF também declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade do art. 35-A da Lei das Eleições, introduzido pela Lei nº 11.300/2006. Dizia o dispositivo impugnado:

Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.

Observa-se que o teor do dispositivo inconstitucional é praticamente idêntico ao proposto nos projetos de lei em exame.

Para o STF, a limitação da divulgação de pesquisas eleitorais viola o princípio constitucional da liberdade de informação ao cidadão.

Vale registrar que, nesse julgamento, o STF ateu-se apenas à ideia geral de que o direito à informação livre e plural é um valor indissociável à ideia de democracia, e por isso, não passível de limitações. Não foram analisados pelo Supremo, naquela ocasião, os perigosos efeitos sobre a legitimidade das eleições que as pesquisas irregulares podem produzir.

Nesse contexto, em vez de aprovar lei idêntica àquela já declarada inconstitucional, deve o Congresso Nacional aperfeiçoar a regulação da matéria que, a nosso ver, ainda não está esgotada.

¹ STF –ADI nº 3.741/DF – Julgamento em 6/8/2006 – Rel. Ministro Ricardo Lewandowski. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408096>

De fato, é inegável a influência direta das pesquisas de opinião sobre o eleitorado, mas também há reflexos sobre a estratégia de alianças e apoios políticos. É o que observa o ilustre doutrinador 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 candidaturas².

José Jairo Gomes também chama a atenção para o necessário controle estatal sobre as pesquisas, e faz o alerta:

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, que deve ser submetido a controle estatal, sob pena de promoverem grave desvirtuamento na vontade popular, e pois, na legitimidade das eleições³.

É preciso reconhecer, no entanto, que, de modo geral, as pesquisas de “boca-de-urna” realizadas por instituições sérias têm mostrado resultados bem próximos da realidade, quando confrontadas com o resultado da eleição. O maior problema ocorre, contudo, no decorrer do processo eleitoral, quando não existem parâmetros de aferição.

Assim, o único caminho possível é exigir das instituições de pesquisa de opinião o maior rigor técnico possível em suas metodologias e amostras, sem inviabilizar, pelo exercício do controle estatal, o direito à informação do eleitor.

Um primeiro passo nesse sentido já foi dado pela minirreforma eleitoral aprovada em 2013 (Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013), que vedou a realização de enquetes – que são meros levantamentos de

² COSTA, Adriano Soares da. Instituições de Direito Eleitoral. 3ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2000.p. 453.

³ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 9ª Ed. São Paulo: Atlas. 2013. p.352.

opiniões ou sondagens, sem controle de amostra e sem qualquer rigor técnico ou científico próprios de pesquisas – durante o período eleitoral⁴.

Antes dessa modificação, as enquetes ou sondagens eram permitidas, desde que os leitores fossem informados de que o trabalho não tinha base científica. Ora, não deveriam ter o mesmo tratamento as pesquisas de opinião que, embora formalmente registradas, não dispõem do indispensável rigor técnico-científico?

Entendemos, pois, que para estarem aptas à divulgação, as pesquisas devem passar, previamente, por uma avaliação rigorosa de sua metodologia e demais aspectos técnicos.

Atualmente exige-se o registro das pesquisas, justamente para que seja possível aferir a idoneidade do trabalho. São requeridas, até cinco dias antes da divulgação, informações sobre a metodologia e o período de realização da pesquisa, o plano amostral e a ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho, além do intervalo de confiança e margem de erro.

Diante de tantas exigências de natureza técnica, exsurtem algumas indagações:

- a) De que servem tantas informações de cunho técnico-científico senão para que o Estado e os atores políticos promovam uma análise da proposta de pesquisa eleitoral para fins de informação ao eleitorado?
- b) Seria suficiente o prazo legal atual de cinco dias para que se promova tal análise técnica e se vede a divulgação de pesquisas inconsistentes?
- c) Seria razoável a autorização “automática” da divulgação de pesquisas tendo como parâmetro apenas o depósito das informações exigidas para fins de registro, sem o deferimento formal pelo Poder Judiciário?

O certo é que pesquisas com fragilidades técnicas não devem ser divulgadas, ainda que cumpram, sob o aspecto formal, o depósito das informações requeridas pela Lei das Eleições.

Assim, entendemos que além do registro das informações, é indispensável que os atores políticos (candidatos, partidos e coligações), o Ministério Público e o próprio Estado-Juiz possam avaliar e decidir, previamente, pelo deferimento ou indeferimento da divulgação da pesquisa. Para tanto, é necessário ampliar o prazo entre o registro e a divulgação, dos atuais cinco dias, para dez dias. Do contrário, o processo de registro de pesquisas eleitorais será apenas uma ficção jurídica, sem utilidade prática.

Por certo, o provimento judicial prévio, no tocante à consistência técnica das informações registradas, não configura censura e tampouco limita o direito constitucional do eleitor à informação. Em vez de simplesmente vedar a divulgação, propõe-se que esta seja feita após a verificação dos dados técnicos e científicos registrados.

Em relação a possíveis argumentos em sentido contrário ao ora proposto, especialmente no que diz respeito à possibilidade da generalização de tentativas de impugnação judicial de pesquisas desfavoráveis, configurando, assim uma quase censura prévia, é necessário repeli-los todos.

Para tanto, valemo-nos da ponderação dos postulados constitucionais do amplo direito à informação e da normalidade e legitimidade das eleições.

É justamente isso que faz o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quando baseado no poder geral de cautela, ínsito à atividade jurisdicional, e mesmo sem previsão legal expressa, suspende temporariamente a divulgação dos resultados de pesquisa impugnada, sem que tal ato implique ofensa ao direito de informação, como 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).

.....

§ 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 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.⁵

É, afinal, 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 atécnicas, em face da irreversibilidade dos efeitos de tal publicação.

Devemos, portanto, incorporar esse elogiável entendimento jurisprudencial à lei eleitoral, com os devidos ajustes, de modo a consolidá-lo no processo eleitoral brasileiro.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, e no mérito, pela aprovação, do projeto de lei nº 4.574, de 2012; do projeto de lei nº 4.738, de 2012 e do projeto de lei nº 5.135, de 2013, nos termos do Substitutivo ora ofertado.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2014.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR
Relator

⁵ TSE – AgR na Ação Cautelar nº 2700/PR, Rel. Ministro Félix Fischer. 1/10/2008.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.574, DE 2012

Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para dispor sobre o processo de registro de pesquisas eleitorais, impugnação e suspensão cautelar da divulgação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 33 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 33. As entidades e empresas que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos, para conhecimento público, são obrigadas, para cada pesquisa, a registrar, junto à Justiça Eleitoral, até dez dias antes da divulgação, as seguintes informações:

.....(NR)”

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 2012, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

Art. 34-A. O Ministério Público Eleitoral, os candidatos, os partidos políticos e as coligações são partes legítimas para impugnar o registro e a divulgação de pesquisas eleitorais perante o Tribunal competente, quando não atendidas as exigências contidas no art. 33, ou quando forem tecnicamente inconsistentes as informações fornecidas.

§ 1º O juiz poderá, considerada a relevância do objeto da impugnação e a possibilidade de prejuízo de difícil reparação,

determinar, cautelarmente, a não divulgação dos resultados da pesquisa impugnada ou a inclusão de esclarecimentos na divulgação de seus resultados.

§ 2º O descumprimento da ordem judicial de suspensão da divulgação de pesquisa eleitoral acarreta, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, a multa prevista no § 3º do art. 33.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2014.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR
Relator