



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**ESTEVÃO MOTA SOUSA**

**A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INTERVENTORA NO DOMÍNIO ECONÔMICO:  
CRÍTICAS E POSSIBILIDADES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO  
DE PESQUISA ELEITORAIS VIA RESOLUÇÕES DO TSE**

**FORTALEZA**  
**2025**

ESTEVÃO MOTA SOUSA

A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INTERVENTORA NO DOMÍNIO ECONÔMICO:  
CRÍTICAS E POSSIBILIDADES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO  
DE PESQUISA ELEITORAIS VIA RESOLUÇÕES DO TSE

Dissertação apresentada ao Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico. Linha de Pesquisa 03: Relações Sociais e Pensamento Jurídico

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S696j Sousa, Estevão Mota.

A justiça eleitoral como interventora no domínio econômico : críticas e possibilidades sobre a regulamentação do mercado de pesquisa eleitorais via resoluções do TSE / Estevão Mota Sousa. – 2025.

113 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro..

1. Pesquisas eleitorais. 2. Intervenção do Estado na economia. 3. Justiça Eleitoral. 4. Regulação. I. Título.

CDD 340

---

ESTEVÃO MOTA SOUSA

A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INTERVENTORA NO DOMÍNIO ECONÔMICO:  
CRÍTICAS E POSSIBILIDADES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE  
PESQUISA ELEITORAIS VIA RESOLUÇÕES DO TSE

Dissertação apresentada ao Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico. Linha de Pesquisa 03: Relações Sociais e Pensamento Jurídico

Aprovada em 26/02/2025

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Marcos Youji Minami  
Universidade Regional do Cariri (URCA)

À Izaura,

Minha mãe, por confiar na dúvida, ralhar no erro, consolar na dor e estimular na inércia. Obrigado por sempre lembrar que, nos Apólogos da vida, repletos de campeões em tudo, o dever é o recurso dos dignos, que não se curvam à dor, nem se expõem à comiseração...

Orgulho e honra de ser seu filho.

*“Se nisso enfastiante fui, à guisa de  
desculpa, faltou-me tempo para abreviá-lo”  
(William Cowper, 1704)*

## RESUMO

A Justiça Eleitoral exerce função normativa por meio de suas Resoluções, as quais, dentre diversos temas, também são expedidas regras para o registro e divulgação de pesquisas eleitorais. Investiga-se se a atuação da Justiça Eleitoral em tal tema por suas Resoluções acaba regulamentando o mercado privado envolvido e se, por esta atividade, efetua intervenção do domínio econômico. Escolheu-se o mercado de pesquisas de opinião eleitorais como objeto de estudo sobretudo pela divulgação de tais estudos estatísticos uma realidade inafastável do sistema político brasileiro, fato expressamente mencionado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3741. Neste julgado estabeleceu-se que o acesso aos estudos estatísticos é desdobramento do direito à informação livre e plural e, conseqüentemente, não pode ter sua divulgação restringida ou proibida por lei. Nesse contexto, buscou-se inicialmente resgatar conceitos essenciais sobre Direitos Fundamentais e sua esfera de proteção, bem como a caracterização do voto livre e legítimo em tal categoria e os impactos que as pesquisas eleitorais possuem no seu exercício, demandando a atuação estatal em sua regulamentação. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre os conceitos essenciais acima destacados, seguida por metodologia qualitativa e quantitativa sobre os impactos das regulamentações da Justiça Eleitoral sobre o mercado de pesquisa eleitorais. Após, serão tratados com maior especificidade os impactos econômicos das regulamentações feitas pela Justiça Eleitoral nos mercados privados, inicialmente tratando das noções tradicionais sobre a intervenção estatal no domínio econômico para em seguida traçar comparativo com a atividade regulatória da Justiça Eleitoral em suas Resoluções. No mesmo capítulo, antes de abordar o contexto do mercado de pesquisas eleitorais, tratou-se, exemplificativamente, da Resolução nº 23.732/2024 e sua possível contribuição para a formação de concorrência monopolista no fornecimento do serviço de impulsionamento pago de conteúdo político-eleitoral na internet. Em seguida, avaliou-se o impacto e eficiência da Regulação do Mercado de Pesquisas Eleitorais pela Resolução nº 23.600/2019 e suas atualizações na formação dos agentes do mercado por meio de metodologia quantitativa com a coleta de dados, por amostragem, dos institutos de pesquisa cadastrados no Sistema PesqEle e seu cruzamento com dados do sistema Redesin do governo Federal, bem como investigadas se e por quais motivos, existem dificuldades em fiscalizar o fiel cumprimento das normas impostas e se tais regras se mostram suficientes para os fins pretendidos. Por fim, investigou-se possibilidades de aprimoramento da atuação da Justiça Eleitoral como interventora no domínio econômico neste mercado em específico.

**Palavras-chave:** Pesquisas Eleitorais; Intervenção do Estado na economia; Justiça Eleitoral; Regulação;

## ABSTRACT

The Electoral Court exercises a normative function through its Resolutions, which, among various topics, also issue rules for the registration and dissemination of electoral research. It is investigated whether the actions of the Electoral Court on this topic through its Resolutions end up regulating the private market involved and whether, through this activity, it intervenes in the economic domain. The electoral opinion poll market was chosen as the object of study, mainly due to the dissemination of such statistical studies, an inescapable reality of the Brazilian political system, a fact expressly mentioned by the Federal Supreme Court in the judgment of Direct Unconstitutionality Action n. 3741. This ruling established that access to statistical studies is an extension of the right to free and plural information and, consequently, its dissemination cannot be restricted or prohibited by law. In this context, it was initially sought to rescue essential concepts about Fundamental Rights and their sphere of protection, as well as the characterization of free and legitimate voting in this category and the impacts that electoral polls have on their exercise, demanding state action in their regulation. To this end, bibliographic research was carried out on the essential concepts highlighted above, followed by qualitative and quantitative methodology on the impacts of Electoral Justice regulations on the electoral research market. Afterwards, the economic impacts of the regulations made by the Electoral Court on private markets will be dealt with greater specificity, initially dealing with traditional notions about state intervention in the economic domain and then drawing a comparison with the regulatory activity of the Electoral Court in its Resolutions. In the same chapter, before addressing the context of the electoral research market, it was dealt, as an example, with Resolution No. 23,732/2024 and its possible contribution to the formation of monopolistic competition in the provision of paid promotion services for political-electoral content on the internet. Next, the impact and efficiency of the Regulation of the Electoral Research Market by Resolution 23,600/2019 and its update on the training of market agents were evaluated using a quantitative methodology with the collection of data, by sampling, from research institutes registered in the PesqEle System and its cross-referencing with data from the Federal government's Redesin system, as well as investigating whether and for what reasons there are difficulties in monitoring faithful compliance with the imposed rules and whether such rules prove to be sufficient for the intended purposes. Lastly, possibilities for improving the performance of the Electoral Court as an intervener in the economic domain in this specific market were investigated.

**Keywords:** State intervention in the economy; Electoral Justice; Regulation; Electoral Polls; Content boost.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – *Theoretical framework for how political institutions are shaped and changed*

Figura 2 – Print da página de suporte *Google Ads Transparency*.

Figura 3 – Ranking de fornecedores para Campanha Eleitorais em 2024.

Figura 4– Ferramentas de Pesquisa do portal PesqEle.

Gráfico 1 - Situação dos CNPJs dos 100 primeiros institutos de pesquisa

Gráfico 2 - Formatos empresariais dos 100 primeiros institutos de pesquisa

Gráfico 3- Datas de criação do CNPJ dos 100 primeiros institutos de pesquisa

Gráfico 4 - CNAE no grupo 73.2 dos 100 primeiros institutos de pesquisa

Gráfico 5 - Pesquisas registrada de 2012 a 2024 dos 100 primeiros institutos de pesquisa

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>09</b>
<b>2</b>	<b>CONCEITOS ESSENCIAIS</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Direito Fundamentais: Conceito, Alcance e Esfera de Proteção</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2</b>	<b>O Voto como Direito Fundamental</b> .....	<b>26</b>
<b>2.2.1</b>	<b><i>A proteção do livre exercício do voto</i></b> .....	<b>31</b>
<b>2.3</b>	<b>Atual regulação e sistema de fiscalização de Pesquisas Eleitorais ...</b>	<b>35</b>
<b>3</b>	<b>O EFEITO REGULATÓRIO DAS RESOLUÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL NAS ATIVIDADES ECONÔMICAS POR ELAS AFETADAS</b>	<b>41</b>
	.....	
<b>3.1</b>	<b>Noções tradicionais da intervenção do Estado no domínio econômico</b> .....	<b>43</b>
<b>3.2</b>	<b>A interferência no domínio econômico nas Resoluções do TSE</b> .....	<b>51</b>
<b>3.3</b>	<b>Exemplo de efeitos concorrenciais: A Resolução nº 23.732/2024 e o monopólio da META sobre os impulsionamentos de conteúdo político eleitoral</b> .....	<b>64</b>
<b>3.4</b>	<b>Dificuldades na regulamentação do mercado de pesquisas eleitorais</b> .....	<b>71</b>
<b>3.5</b>	<b>Perfil dos institutos credenciados no sistema PesquEle</b> .....	<b>77</b>
<b>4</b>	<b>PROPOSTAS E POSSIBILIDADE DA AÇÃO REGULATÓRIA ECONÔMICA DA JUSTIÇA ELEITORAL NO MERCADO DE PESQUISAS ELEITORAIS</b> .....	<b>83</b>
<b>4.1</b>	<b>Possibilidades Normativas</b> .....	<b>84</b>
<b>4.2</b>	<b>Possibilidades Administrativas</b> .....	<b>88</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>93</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>98</b>
	<b>ANEXO I - CRUZAMENTO DE DADOS DOS SISTEMAS PESQUELE E REDESIN – INSTITUTOS DE PESQUISA CADASTRADOS EM 04/11/2024</b> .....	<b>104</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Justiça Eleitoral brasileira é uma instituição singular no cenário global, destacando-se por uma série de características que a tornam única. Sua composição é heterogênea, formada por juízes provenientes de diferentes instâncias judiciais, juntamente com juristas escolhidos dentre os de notável conhecimento, todos exercendo mandatos de dois anos, renováveis por igual período. Essa temporalidade e diversidade na composição confere a ela uma rotatividade peculiar, reforçando a pluralidade de visões e experiências no exercício de suas funções.

A singularidade da citada instituição transcende sua estrutura institucional e se estende à abrangência de suas atribuições. Diferentemente de outros ramos do Poder Judiciário, exerce atividades que vão além da jurisdição típica, incluindo funções administrativas bastante amplas, além de atuações normativas, jurisdicionais e consultivas, todas cruciais para o funcionamento do sistema democrático brasileiro.

Essa multiplicidade de papéis reflete a complexidade das demandas envolvendo o processo eleitoral, compreendido em seu sentido amplo, as quais extrapolam em muito o contencioso judicial, o que consolida a Justiça Eleitoral Brasileira como pilar essencial para a organização e supervisão das eleições no país e do bom funcionamento do sistema democrático nacional.

Entre suas funções, destaca-se a elaboração e atualização de suas Resoluções, que atuam como instrumentos normativos destinados a assegurar a fiel execução das leis eleitorais. Contudo, essa atividade normativa transcende a simples aplicação literal das normas legais.

As Resoluções, com frequência, enfrentam temas complexos e dinâmicos, que vão desde regulamentações operacionais mais cartesianas, como os limites das dimensões de material gráfico contendo propaganda eleitoral, até questões de alta complexidade, como os requisitos para o uso de tecnologias de impulsionamento de conteúdo em redes sociais, a responsabilização de plataformas pela retirada de conteúdo ilegal nelas veiculadas e o registro e divulgação de estudos estatísticos envolvendo a competitividade de candidatos durante o ano eleitoral.

Logo, não apenas refletem a necessidade de organização do pleito no âmbito administrativo, mas também a capacidade de responder a desafios que acompanham

a constante evolução social e tecnológica em meio a necessidade de que os pleitos eleitorais ocorram com elevado nível de organização e tecnicidade.

Eleições são fenômenos sociais multidimensionais, marcados por interações culturais, econômicas, tecnológicas e psicológicas. Esse contexto torna evidente que o papel normativo desempenhado pela Justiça Eleitoral não se restringe a meros aspectos formais e, inclusive, está diretamente ligado a eficiência das demais funções por ela exercidas.

As mencionadas resoluções formuladas, por exemplo, enfrentam questões que vão desde a proteção da liberdade de expressão e da igualdade de condições no processo eleitoral até a incorporação de novos meios de comunicação e estratégias de campanha digital. Assim, a Justiça Eleitoral atua em um campo de constante transformação, adaptando suas normas para preservar a legitimidade do processo democrático em meio a mudanças contínuas.

Além disso, desempenha uma importante função consultiva, orientando partidos políticos, candidatos e cidadãos sobre a interpretação e a aplicação das normas eleitorais. Essa função, muitas vezes subestimada, desempenha um papel essencial na prevenção de litígios e na promoção da clareza e transparência no processo eleitoral perante o eleitor, principal interessado em toda a operação.

Fortalecer a confiança nas instituições democráticas envolve assegurar que todos os envolvidos compreendam os limites e as possibilidades de sua atuação dentro das regras impostas pelo Estado Democrático de Direito. A Justiça Eleitoral, nesse contexto, age na origem da formação das instituições cujos membros serão escolhidos pelo voto popular, evitando a sua ascensão de forma anormal ou ilegítima.

Outro aspecto relevante é o caráter preventivo e educativo das normativas eleitorais, que não apenas regulam, mas também educam a sociedade sobre os princípios que devem nortear o exercício da cidadania no contexto eleitoral. Ao regular temas como financiamento de campanhas, uso de dados pessoais em estratégias eleitorais e divulgação de pesquisas de intenção de voto, a Justiça Eleitoral protege não apenas a isonomia entre candidatos, mas também a formação de uma opinião pública livre de manipulações indevidas.

Por fim, a integração dessas múltiplas funções – administrativa, normativa, jurisdicional e consultiva – confere à Justiça Eleitoral brasileira uma posição de

destaque na salvaguarda dos princípios democráticos, destacando que sua atuação perpassa a preservação da tecnicidade das eleições, buscando garantir que sejam justas, transparentes e inclusivas.

Em um cenário global onde a desinformação e as tentativas de manipulação eleitoral são constantes ameaças, tanto por agentes internos quanto externos, a Justiça Eleitoral se apresenta como instituição robusta, cuja atuação se revela indispensável para a manutenção da democracia e para a proteção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Adentrando especificamente nas Resoluções promovidas pela Justiça Eleitoral, aspecto central deste trabalho, cabe destacar a adaptabilidade destas, a partir do vislumbre na incorporação de temas variados e tecnologias e técnicas que evoluem constantemente, sempre oferecendo novos desafios para a atividade judicante e administrativa desta instituição democrática.

Impulsionamentos pagos de conteúdo na internet, utilização de inteligência artificial para fins de propaganda e a regulamentação de conteúdos divulgados por meios digitais são exemplos de tópicos que refletem a constante evolução normativa necessária para acompanhar as transformações tecnológicas e sociais. Esse cenário evidencia a relevância do papel normativo desempenhado, mas também levanta questões sobre os limites e a eficácia dessa atuação da Justiça Eleitoral.

Nesse ambiente de complexidade e constante evolução que este pesquisador, atuando na assessoria jurídica de campanhas eleitorais de diferentes portes e circunscrições – de pequenos municípios até capitais estaduais e campanhas majoritárias – identificou a necessidade de aprofundar a análise sobre as Resoluções que atribuem regras específicas para atividades econômicas privadas, em especial: a regulamentação das pesquisas de opinião pública divulgadas em anos eleitorais.

Nesta dissertação, a regulação e os impactos econômicos promovidos pelas Resoluções da Justiça Eleitoral sobre este tema serão analisados, visando averiguar se a instituição atua, por meio delas, como agente interventor no domínio econômico, quais as consequências de suas regulações sobre os mercados, tecendo críticas sobre a postura atual da JE e oferecendo outras possibilidades de ação.

As pesquisas eleitorais desempenham um papel central na formação da opinião pública e, conseqüentemente, no exercício do direito ao voto, sendo essenciais para

o funcionamento de uma democracia robusta. Esses levantamentos, além de fornecerem um retrato momentâneo das intenções do eleitorado, possuem a capacidade de moldar comportamentos e influenciar decisões individuais e coletivas.

A ciência política e a psicologia social, áreas com estudos dedicados ao comportamento do eleitor quanto exposto às pesquisas de opinião, tanto sendo entrevistado na coleta de informações quanto tendo acesso aos resultados, têm demonstrado de forma consistente que as pesquisas não apenas refletem a realidade, mas também interagem com ela, produzindo efeitos diretos e indiretos no processo democrático.

Entre os impactos identificados, destacam-se os fenômenos psicológicos inconscientes, como o efeito manada (*bandwagon*) e suas variações, nos quais eleitores tendem a aderir a candidatos percebidos como favoritos, guiados por uma lógica de conformidade social.

Em contrapartida, estratégias racionais, como o voto útil, permitem que eleitores utilizem as informações contidas nas pesquisas para fazer escolhas pragmáticas, considerando, por exemplo, a viabilidade de determinados candidatos de alcançarem o segundo turno em eleições majoritárias. Ambos os casos ilustram como as pesquisas eleitorais vão além de uma função meramente informativa, desempenhando um papel ativo na definição dos rumos eleitorais.

Apesar da relevância e dos impactos das pesquisas eleitorais, o mercado brasileiro que as conduz opera sob uma regulação que pode ser considerada insuficiente frente à importância desse instrumento e o seu potencial de interferência no exercício do direito fundamental ao voto livre e autêntico.

As normas aplicáveis, como a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e a Resolução TSE nº 23.600/2019, concentram-se em disciplinar o registro de pesquisas que pretendam ser divulgadas ao público em anos eleitorais. No entanto, essa regulamentação possui caráter pouco interventivo, impondo apenas obrigações acessórias, como o registro de informações no sistema PesqEle e a transparência sobre a metodologia empregada e dados coletados.

Observa-se, contudo, lacunas importantes na fiscalização da qualidade, da veracidade e da imparcialidade das informações divulgadas ao eleitorado, além da

previsão de instrumentos sancionatórios eficientes para evitar reiteração de condutas temerárias por institutos que porventura sejam considerados inidôneos.

Nesse contexto, tem-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3741-2/DF, consolidou o entendimento de que as pesquisas eleitorais integram o direito fundamental à informação livre e plural. Dessa forma, reforça-se o caráter democrático das pesquisas, protegendo sua ampla divulgação. Assim, há impeditivo evidente que as normas ou legislações imponham barreiras à circulação desses estudos verticalizados.

Tal liberdade, embora fundamental, também expõe o sistema a riscos, especialmente em contextos de menor competitividade no mercado de pesquisas ou em cenários onde há baixa fiscalização sobre a qualidade técnica e metodológica dos levantamentos.

A ausência de um marco regulatório mais robusto para o mercado de pesquisas eleitorais no Brasil pode deixar espaço para práticas que podem comprometer a confiabilidade das informações apresentadas ao público.

Em pequenos municípios, por exemplo, onde o eleitorado tem menor acesso a institutos de pesquisa com credibilidade consolidada, devido à natural ausência de interesse financeiro de estas atuarem em mercados de tão pouca relevância econômica, não é raro que estudos realizados em um mesmo período apresentem resultados bastante divergentes entre si e(ou) com metodologias questionáveis. Essa realidade gera não apenas confusão no eleitorado, mas também pode comprometer a confiança na legitimidade do processo eleitoral.

Dessa forma, é evidente que, embora as pesquisas eleitorais sejam protegidas como expressão do direito à informação, há uma necessidade premente de aperfeiçoamento regulatório para equilibrar a liberdade de divulgação com a garantia de qualidade e confiabilidade dos dados apresentados.

Uma regulamentação mais abrangente e criteriosa permitiria que as pesquisas eleitorais continuassem a desempenhar seu papel central no processo democrático, ao mesmo tempo em que assegurariam ao eleitorado acesso a informações precisas e imparciais, fortalecendo o direito fundamental ao voto.

A pesquisa aqui proposta busca investigar se a atuação normativa da Justiça Eleitoral pode ser classificada como uma forma de intervenção estatal no domínio

econômico e se é possível aprimorá-la para garantir maior qualidade e confiabilidade às pesquisas eleitorais e um tratamento mais concorrencialmente adequado para o mercado de impulsionamento de conteúdo eleitoral na internet.

No primeiro capítulo, será realizada uma revisão bibliográfica sobre os conceitos fundamentais de intervenção estatal no Brasil, com ênfase em sua aplicação nos contextos jurídico, econômico e social. Serão discutidos os princípios que fundamentam a atuação do Estado, as diretrizes constitucionais que legitimam a regulação de atividades privadas e as formas pelas quais essa intervenção ocorre no domínio econômico e em áreas correlatas.

Dentro desse panorama, será analisado como as Resoluções da Justiça Eleitoral se enquadrariam nesse contexto, investigando se possuem características que as aproximem de instrumentos de regulação econômica e, em caso afirmativo, se há legitimidade e possibilidade jurídica de serem aprimoradas para cumprir seus objetivos de maneira mais estruturada e eficiente.

Além disso, serão abordados os conceitos fundamentais relacionados ao voto como direito essencial e sua relação com a soberania popular e a cidadania. Serão explorados os desafios associados à garantia do livre e legítimo exercício do voto, incluindo abusos de poder e nulidades eleitorais, com análise de sua natureza jurídica e impactos no processo democrático.

Também será investigado o papel das pesquisas eleitorais e seu potencial de interferência na formação da opinião pública, considerando os efeitos psicológicos e estratégicos que podem moldar as escolhas dos eleitores, justificando o interesse e a atuação das instituições democráticas estatais em garantir um mínimo de confiabilidade nesta atividade econômica.

No segundo capítulo, serão tratados com maior especificidade os impactos econômicos das regulamentações feitas pela Justiça Eleitoral nos mercados privados, inicialmente tratando das noções tradicionais sobre a intervenção estatal no domínio econômico para em seguida traçar comparativo com a atividade regulatória da Justiça Eleitoral em suas Resoluções.

No mesmo capítulo, antes de abordar o contexto do mercado de pesquisas eleitorais, tratou-se, exemplificativamente, da Resolução nº 23.732/2024 e sua possível contribuição para a formação de concorrência monopolista no fornecimento

do serviço de impulsionamento pago de conteúdo político-eleitoral na internet durante as Eleições Municipais de 2024.

No terceiro capítulo, serão abordados os impactos econômicos a pesquisa explorará as problemáticas do atual modelo de fiscalização de pesquisas eleitorais. Será analisado o processo judicial de impugnação de pesquisas, destacando suas limitações estruturais e operacionais, bem como as dificuldades práticas enfrentadas pelos legitimados para atuar nesse procedimento.

Além disso, será realizada uma investigação utilizando amostragem de dados extraídos do Sistema de Registro de Pesquisas Eleitorais (PesqEle), mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral, em que consta o cadastro dos institutos e dos estudos estatísticos realizados em anos eleitorais.

As informações lá coletadas serão comparadas, quanto aos institutos de pesquisa lá registrados com os dados constantes no portal Redesim do Governo Federal, estabelecendo qual o perfil dos institutos de pesquisa aptos a efetuarem registros no sistema da Justiça Eleitoral.

Para isso, será averiguada a situação do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), qual o formato empresarial, a quanto tempo o CNPJ foi aberto, qual a atividade econômica declarada no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e se foram registradas pesquisa por aquela empresa de 2012 à 2024.

Dessa forma, buscou-se verificar os impactos regulação, ou sua ausência da formação dos agentes de mercado atuantes neste nicho, bem como investigar se e por quais motivos, existem dificuldades em fiscalizar o fiel cumprimento das normas impostas e se tais regras se mostram suficientes para os fins pretendidos.

No quarto capítulo, a pesquisa apresentará propostas para mitigar as fragilidades identificadas. Entre elas, destaca-se a desjudicialização do processo de impugnação de pesquisas eleitorais, com a transferência de parte da fiscalização para instâncias administrativas e em momento prévio ao pleito, tornando-a mais eficiente e menos onerosa aos agentes políticos e instituições legitimadas para impugná-las.

Também se analisa a possibilidade de implementação de sanções administrativas para empresas e institutos de pesquisa que descumpram as normas vigentes, inspirando-se no regime sancionatório previsto na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

Tais sanções poderiam incluir a suspensão temporária do exercício da atividade, multas proporcionais à gravidade da infração e, em casos extremos, a declaração de inidoneidade para atuar no mercado de pesquisas eleitorais. Logo, as medidas teriam como objetivo não apenas punir, mas também prevenir condutas que comprometam a credibilidade das pesquisas e a integridade do processo eleitoral, fortalecendo a confiança do eleitorado e dos candidatos nas informações divulgadas.

Adicionalmente, será proposta uma reforma estrutural no sistema PesqEle, utilizado pela Justiça Eleitoral para o registro e acompanhamento de pesquisas eleitorais. A proposta sugere a adoção de um modelo de autorização ou licenciamento, semelhante aos utilizados por agências reguladoras, como a ANVISA ou a ANEEL.

Nesse modelo, institutos de pesquisa seriam submetidos a critérios mínimos de qualidade técnica e regularidade jurídica antes de obterem autorização para atuar no mercado. O controle prévio, aliado a auditorias periódicas e maior transparência nos dados registrados, contribuiria para aumentar a confiabilidade das pesquisas registradas e garantir a observância de boas práticas metodológicas.

Ao propor essas medidas, a pesquisa busca um equilíbrio entre a necessidade de aprimorar o controle e a qualidade das pesquisas eleitorais e a realidade das limitações estruturais e de pessoal da Justiça Eleitoral.

Objetiva-se implementar mudanças que não resultem em uma sobrecarga significativa para a instituição, mas que otimizem procedimentos já existentes, a exemplo do cadastro de pesquisas e a fiscalização de irregularidades.

A utilização de métodos testados em outros contextos do direito administrativo brasileiro reforça a viabilidade das propostas, mostrando que é possível aumentar a eficiência e a confiabilidade do processo eleitoral sem desviar a Justiça Eleitoral de suas funções essenciais.

É possível visualizar que as propostas aqui citadas visam não corrigir, de forma simplificada, as falhas do sistema atual, mas, também, alinhar a atuação da Justiça Eleitoral às melhores práticas de governança regulatória, garantindo maior previsibilidade, segurança jurídica e transparência no mercado de pesquisas.

Ao fortalecer o controle e a fiscalização, as medidas propostas também têm o potencial de aprimorar a qualidade das informações oferecidas ao eleitorado,

contribuindo para a formação de um ambiente democrático mais sólido e equilibrado. Assim, não se busca criar novos encargos para a Justiça Eleitoral, mas sim aproveitar sua expertise e infraestrutura existente para aprimorar a confiança e a legitimidade do processo eleitoral como um todo.

Reitera-se, esta pesquisa não pretende propor a transformação da Justiça Eleitoral em uma agência reguladora por meio de suas Resoluções, mas sugere que, em áreas de sua competência normativa e administrativa ampla, sejam adotadas práticas mais robustas e eficazes.

O propósito é garantir que as pesquisas eleitorais, enquanto instrumentos essenciais para a democracia, sejam realizadas e divulgadas de forma confiável, contribuindo para um processo eleitoral mais transparente, justo e alinhado aos princípios constitucionais que norteiam o Estado Democrático de Direito.

## 2 CONCEITOS ESSENCIAIS.

Antes de iniciarmos a análise mais específica sobre o objeto de pesquisa escolhido, é imprescindível resgatar conceitos essenciais envolvendo a teoria dos Direitos Fundamentais, sua proteção, a classificação do voto como direito político-fundamental, o impacto das pesquisas eleitorais no seu exercício livre e legítimo e o poder-dever estatal em buscar intervir em atividade econômica privada que interfere diretamente em Direitos Fundamentais.

Mas antes mesmo disso, é importante buscar subsídios teórico da importância da atuação e interferência da Justiça Eleitoral em determinados contextos econômicos, até mesmo como parte de seu dever institucional como aquela que é, possivelmente, a instituição política inclusiva de maior importância para a formação das demais instituições inclusivas brasileiras, sejam políticas ou econômicas.

Aqui se adota o conceito de política e instituições inclusivas adotados por Acemoglu, Robinson e Johnson, como a seguir pormenorizado.

Além disso, entende-se necessário fornecer panorama geral sobre como tais Resoluções afetam questões econômicas e mercadológicas, de modo a justificar a realização desta pesquisa e fornecer ao leitor noção inicial sobre os fatores envolvendo as hipóteses aqui levantadas.

A terminologia acima utilizada está em conformidade com os estudos econômicos contemporâneos, sobretudo quanto a legitimidade e importância pragmática desta forma de intervenção das instituições políticas nos mecanismos econômicos, posto que é essencial para a formação e manutenção de instituições inclusivas ou a destruição de instituições extrativistas, nos termos definidos por Acemoglu, Robinson e Johnson, autores vencedores do Nobel de Economia no ano de 2024.<sup>1</sup>

Em suas obras, lançadas no Brasil com o título “Por que as Nações Fracassam: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza” e “Poder e Progresso: uma luta de mil anos entre a tecnologia e a prosperidade”, é desenvolvida a tese de que as instituições sociais são o fator definidor para a prosperidade econômica das nações.

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2024/press-release/>. Acesso em 15/01/2025

Tais instituições são divididas em inclusivas ou extrativistas. As instituições políticas inclusivas podem ser entendidas como fundamentais para o desenvolvimento e prosperidade de uma nação. Elas garantem a centralização do poder político de maneira equilibrada, permitindo que diversas vozes e interesses sejam ouvidos e representados no processo de tomada de decisões.

Essa pluralidade é essencial para o funcionamento de uma sociedade democrática, onde todos os cidadãos, independentemente de sua classe social, etnia ou religião, possam exercer seus direitos, incluindo o direito de propriedade. Além disso, as instituições políticas inclusivas promovem a liberdade de expressão e a participação ativa de diferentes grupos e atores políticos, assegurando que as decisões tomadas atendam a um espectro amplo de necessidades e não a uma pequena elite.

Quando essas instituições estão presentes, elas criam as condições necessárias para que as instituições econômicas inclusivas também se desenvolvam, pois um ambiente político estável e democrático favorece a criação de políticas econômicas que beneficiem toda a população. Essas condições, por sua vez, são cruciais para o crescimento sustentável de uma nação, pois incentivam a inovação, a competição justa entre agentes econômicos e a distribuição mais equitativa dos resultados do desenvolvimento econômico entre os setores sociais e populacionais.

Por outro lado, as instituições extrativistas, como o nome sugere, têm um caráter diametralmente oposto, sendo marcadas pela exclusão e pelo favorecimento de uma minoria. Essas instituições são essencialmente elitistas, restringindo o poder político e econômico a um pequeno grupo da sociedade, que utiliza essas estruturas para garantir seus próprios interesses e benefícios.

Nesse tipo de sistema, o acesso aos recursos e à riqueza gerada pela economia é concentrado nas mãos dessa elite, enquanto a maioria da população é marginalizada e não tem acesso a oportunidades de prosperar. A liberdade econômica e a inovação são suprimidas, uma vez que as barreiras estruturais limitam a participação e a mobilidade social, impedindo que novos empreendedores e ideias emergentes contribuam para o crescimento econômico.

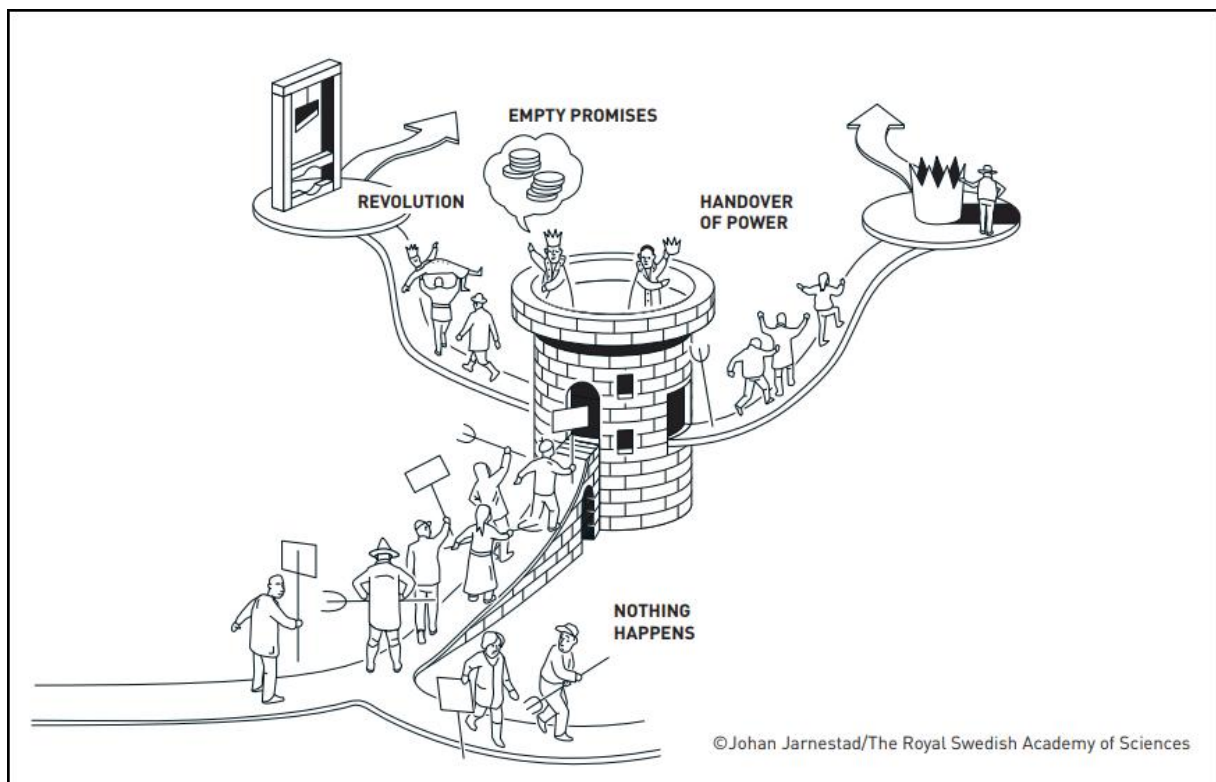
Em contextos dominados por instituições extrativistas, é possível que haja algum tipo de crescimento econômico, mas esse crescimento é, alegadamente,

insustentável e limitado. Os ganhos tendem a ser concentrados naqueles grupos sociais que monopolizam a representação política, sem gerar benefícios duradouros para a sociedade como um todo.

De acordo com os estudiosos Daron Acemoglu e James A. Robinson, embora as instituições extrativistas possam gerar alguma forma de progresso no curto prazo, elas não são capazes de sustentar um desenvolvimento a longo prazo. Somente em contextos de instituições políticas e econômicas inclusivas é que é possível alcançar um crescimento econômico sustentável e disseminado entre toda a população.<sup>2</sup>

Como decorrência da entrega de prêmio Nobel de Economia em 2024 aos citados pesquisadores foi elaborada charge, que resume a ideia por eles formulada na obra que resultou na concessão da citada láurea, a qual se colaciona abaixo:

**Figura 1 – Theoretical framework for how political institutions are shaped and changed**



Fonte: The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2024. Página Oficial do Prêmio Nobel <sup>3</sup>

<sup>2</sup> ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. Por que as nações fracassam: as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013. p.84-87

<sup>3</sup> Disponível em [https://www.nobelprize.org/uploads/2024/10/fig4\\_ek\\_pop\\_en\\_24.pdf](https://www.nobelprize.org/uploads/2024/10/fig4_ek_pop_en_24.pdf) . Acesso em 17/01/2025

Logo, a Justiça Eleitoral brasileira, no contexto teórico apresentado pelos pesquisadores citados é instituição “*sui generis*”, pois se trataria de uma instituição política responsável pela administração e fiscalização do processo de escolha e legitimação democrática dos integrantes de outras instituições políticas: em especial dos membros do Poder Executivo e Poder Legislativo.

O critério da diversidade na composição de tais instituições como requisito para sua classificação como inclusivas é objeto de preocupação pela Justiça Eleitoral. Garantir que a escolha dos representantes democráticas não se dê como resultado de abusos de poder econômico ou político, evitar e punir fraudes nos cadastros eleitorais e na composição de chapas proporcionais pelo critério de gênero, dentre outros, são exemplos da atuação da Justiça Eleitoral brasileira como garantidora de que, ao menos em sua origem/processo de eleição, os membros do Legislativo e Executivo representem mais adequadamente os integrantes do eleitorado.

Além disso, no contexto das eleições, essa intervenção estatal, por meio da Justiça Eleitoral, ganha maior relevância devido ao impacto significativo que certos instrumentos, como as pesquisas eleitorais, exercem sobre o ambiente democrático e a formação da opinião pública.

As pesquisas não são meros levantamentos técnicos; elas desempenham um papel simbólico e estratégico, influenciando o comportamento do eleitorado e moldando percepções sobre a viabilidade de candidatos ou coalizões. Fenômenos como o efeito manada ou o voto útil evidenciam o poder das pesquisas na condução do debate eleitoral, tornando evidente a necessidade de o Estado atuar como garantidor da transparência e confiabilidade desse processo.

A Justiça Eleitoral, nesse cenário, emerge como uma instituição central, que já exerce funções regulatórias significativas. Por meio de suas Resoluções, a Justiça Eleitoral impõe exigências e obrigações acessórias aos institutos, como o registro prévio de pesquisas no sistema PesqEle, a divulgação das metodologias empregadas, a complementação de dados após a sua divulgação e a implementação de sanções em caso de desrespeito a estas normas.

Embora seu objetivo principal não seja regular a concorrência entre os institutos de pesquisa, essa atuação normativa estabelece parâmetros que impactam diretamente o mercado, influenciando a qualidade e a credibilidade das informações

apresentadas ao público. Contudo, a atuação atual apresenta limitações que desafiam sua eficácia na garantia de informações claras e confiáveis.

Logo, ao estabelecer obrigações a agente econômicos privados e não integrantes da estrutura administrativa estatal, as Resoluções da Justiça Eleitoral possuem impacto econômico relevante nos mercados atingidos por tais regras, incluindo, mas não limitado, ao de pesquisas de opinião pública com contexto eleitoral.

Note-se, desde exigir assinatura com certificação digital e inscrição ativa do estatístico do Conselho Regional de Estatísticas competente para efetuar o registro da pesquisa no sistema PesqEle (art. 2º, inciso IX, da Resolução nº 23.600/2019), ambas obrigações acessórias questões operacionais de baixa complexidade, afetam de alguma forma o mercado posto que incluem gastos operacionais na concretização da atividade econômica.

Caso a norma fosse alterada para que o(a) profissional estatística tenha capacidade técnica comprovada e integrasse o quadro permanente de funcionários da empresa, os custos seriam substancialmente majorados, pois os institutos não poderiam mais contratar profissionais dessa natureza de forma esparsa e ocasional, mas sim manter vínculo empregatício de prazo indeterminado.

Sendo aumentado o custo operacional e a barreira de entrada para novos agentes do mercado, os quais teriam que arcar com os citados custos para realizarem a atividade econômica pretendida, a tendência seria a de diminuição no número de capacidade e até de interessados em exercê-la.

Nas palavras de Cabral e Vieira<sup>4</sup> “os comportamentos dos agentes estão sujeitos aos constrangimentos estabelecidos pelas instituições.”, o Estado regulador, tradicionalmente, busca atender o interesse público afetado direta ou indiretamente pelo mercado no qual interfere.

Mas antes de adentrar em tal análise, devemos resgatar brevemente alguns conceitos para entender o papel regulatório do Estado no mercado de pesquisas eleitorais, devendo também necessário explorar o direito ao voto como direito

---

<sup>4</sup> CABRAL, D. de P.; VIEIRA, D. M. Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. **Revista Ciências Administrativas**, [S. l.], v. 26, n. 1, 2020. p. 03. DOI: 10.5020/2318-0722.2020.26.1.8931. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rca/article/view/e8931>. Acesso em: 3 jan. 2025.

fundamental, cuja proteção vai além do mero ato de votar.

O direito aqui abordado abrange o livre exercício do voto em condições de legitimidade, o que exige a mitigação de abusos de poder, a análise do impacto de nulidades eleitorais — sempre com seu caráter não sancionatório em foco — e a garantia de que os eleitores sejam informados de maneira precisa e transparente. As pesquisas eleitorais, portanto, não podem ser vistas isoladamente, mas como um componente integrado ao processo de formação da opinião pública, que é intrinsecamente ligado ao exercício pleno e consciente do direito de escolha.

Dessa forma, a discussão sobre uma regulação eficaz desse mercado deve partir de uma visão abrangente, que reconheça o papel que a Justiça Eleitoral já desempenha e as ferramentas de que dispõe. A análise também deve considerar como aprimorar essa atuação por meio de uma abordagem mais estruturada, capaz de harmonizar interesses econômicos legítimos e os direitos fundamentais dos cidadãos, assegurando que o processo eleitoral brasileiro continue a se fortalecer como um exemplo de transparência e integridade democrática.

## **2.1 Direitos Fundamentais: Conceito, Alcance e Esfera de Proteção**

O Título II da Constituição Federal de 1988 enuncia “Dos direitos e garantias fundamentais”. Cabe, nesse sentido, trazer delineamento prévio acerca destes, uma vez que intrinsecamente relacionados ao objeto desse trabalho.

A distinção entre direitos e garantias é discussão já internalizada no cotidiano jurídica brasileiro, sempre com destaque para sua não equivalência. Os direitos representam enunciados essencialmente declaratórios, ou seja, normas que reconhecem e estabelecem a existência desses direitos. Por outro lado, as garantias possuem caráter protetivo, sendo instrumentos destinados a assegurar os direitos contra interferências indevidas do Poder Público ou de terceiros.

Conforme leciona Gomes Canotilho<sup>5</sup>, embora as garantias geralmente sejam associadas a um caráter instrumental, atuando como ferramentas de proteção aos

---

<sup>5</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

direitos fundamentais, em sentido estrito, elas também se qualificam como direitos. Isso ocorre porque asseguram aos indivíduos a possibilidade de exigir do Poder Público a defesa de seus direitos, além de preverem os mecanismos processuais necessários para esse objetivo.

José Afonso da Silva<sup>6</sup>, ao tratar acerca da Constituição Federal de 1988, aponta que o constituinte não estabeleceu uma regra clara para diferenciar esses conceitos, resultando em uma mistura dos termos no texto constitucional, especialmente no art. 5º. Em alguns casos, os direitos e garantias aparecem juntos em um mesmo enunciado normativo. Destaca que, em determinadas circunstâncias, as garantias se manifestam no texto constitucional sob a forma de inviolabilidade.

O entendimento sobre a relação entre direitos e deveres fundamentais é, entretanto, questionável, pois, embora possa haver uma correlação entre direitos e deveres fundamentais, essa relação nem sempre é necessária, uma vez que os deveres configuram uma categoria jurídico-constitucional autônoma.

Em relação ao direito ao voto e à Justiça Eleitoral, essa autonomia é evidente, pois o exercício do sufrágio universal está diretamente vinculado ao cumprimento de deveres cívicos, como o alistamento eleitoral e a participação obrigatória nas eleições, positivados constitucionalmente no Brasil. Argumenta-se, ainda, que tais deveres exigem uma autorização ou previsão constitucional específica, conceito que denomina de "reserva constitucional quanto a deveres fundamentais"<sup>7</sup>.

Exemplificativamente, no caso da Justiça Eleitoral, o dever de colaborar com o processo eleitoral, seja por meio do exercício do voto ou da atuação como mesário, ilustra a relação entre os direitos e os deveres cívicos. Apesar disso, tais deveres não correspondem necessariamente a direitos fundamentais, mas cumprem uma função essencial para garantir a integridade e a legitimidade do sistema democrático.

Assim, a vinculação entre o direito ao voto e a participação no processo eleitoral demonstra como os deveres podem coexistir com direitos fundamentais, sem que necessariamente compartilhem a mesma natureza jurídica.

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 190.

<sup>7</sup> Ibid. p. 380.

Para fins de determinação da qualidade de direito fundamental, cumpre destacar o critério da equivalência, apresentado por Sarlet<sup>8</sup>. Este sugere que um direito pode ser considerado fundamental quando, por seu conteúdo e relevância para a sociedade, pode ser equiparado aos direitos explicitamente previstos no catálogo do Título II da Constituição Federal.

Esse entendimento está ancorado na ideia de que o legislador constituinte, ao atribuir status de direito fundamental a uma determinada matéria, o faz com base na importância efetiva que essa matéria possui para a comunidade em um momento histórico específico.

Esta avaliação reflete não apenas o valor jurídico do direito, mas também sua função social e política, garantindo que direitos fundamentais sejam aqueles indispensáveis à proteção da dignidade humana, da democracia e do Estado de Direito.

Esse critério torna-se especialmente relevante em contextos de transformação social, nos quais novos direitos podem surgir e alcançar status de fundamentalidade devido à sua relevância contemporânea. Assim, a interpretação constitucional se adapta às necessidades sociais, permitindo que direitos inicialmente não catalogados, como questões relacionadas ao meio ambiente ou à privacidade digital, sejam reconhecidos como fundamentais devido à sua importância crescente para a coletividade.

Sarlet<sup>9</sup> defende que é legítimo considerar que o legislador constituinte já definiu, de forma antecipada, o regime e os princípios fundamentais que estruturam a Constituição e dão substância aos direitos fundamentais. Os princípios, nesse caso, incluem o regime democrático, representado pela democracia social, e os fundamentos estabelecidos nos artigos 1º a 4º da Constituição Federal.

Afirma, ainda, que a Constituição contempla diversas normas de natureza principiológica, possibilitando a derivação de novos direitos fundamentais com base em outras disposições constitucionais, desde que sejam interpretadas de maneira adequada. Tal afirmação nos mostra o impacto do pós-positivismo jurídico como

---

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. Espaço Jurídico Journal of Law, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul./dez. 2015.

<sup>9</sup> Ibid. p. 195.

baliza de interpretação normativa, com o fortalecimento do papel dos princípios e da interlocução entre o direito posto e a moral social.

Sobre isso, assim nos dita Marques Júnior<sup>10</sup>

O pós-positivismo reverbera como parâmetro do repensamento do Direito Constitucional (em especial na Teoria dos Direitos Fundamentais e na democracia participativa), ultrapassando as correntes que menoscabam a sua força normativa. A Constituição, no processo de incorporação dos direitos fundamentais e de consagração da fórmula democrática, decorre de uma nova avaliação do diálogo travado entre a Moral e o Direito no fortalecimento dos princípios jurídico-constitucionais.

Contudo, Sarlet<sup>11</sup> destaca que, embora essa abordagem aumente a flexibilidade do sistema jurídico, é necessário adotar uma perspectiva mais restritiva, vinculando a criação de novos direitos fundamentais à articulação entre o art. 5º, §2º, e os artigos 1º a 4º da Constituição Federal.

Desse modo, ao incorporar normas principiológicas, a Constituição permite interpretar o sistema eleitoral e o direito ao voto como direitos fundamentais deriváveis, especialmente diante de sua centralidade na democracia.

Sob essa ótica, é possível argumentar que o direito ao voto não se restringe apenas à escolha formal de representantes, mas também abrange garantias que assegurem a lisura do processo eleitoral, como transparência, igualdade de condições entre candidatos e proteção contra práticas fraudulentas.

## 2.2 O voto enquanto Direito Fundamental

A democracia, enquanto regime de governo, fundamenta-se na soberania popular e na participação ativa dos cidadãos, elementos indissociáveis da garantia e efetividade dos direitos fundamentais.

O sufrágio pode ser compreendido como a atribuição conferida a determinados indivíduos, considerados politicamente aptos pela Constituição, para participar, direta

---

<sup>10</sup> MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A função instrumental da democracia participativa como garantia de efetividade do Constitucionalismo Social. NOMOS (FORTALEZA), v. 43, p. 250, 2023.

<sup>11</sup> Ibid. p. 195.

ou indiretamente, da soberania popular, ou seja, da administração dos assuntos públicos<sup>12</sup>.

José Afonso da Silva<sup>13</sup> destaca que o sufrágio é um direito diretamente relacionado ao princípio fundamental de que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". Esta concepção evidencia a importância central do sufrágio no sistema democrático, pois é por meio dele que o consentimento popular legitima o exercício do poder político e reforça a legitimidade das instituições governamentais.

Dessa forma, o voto emerge como um dos mais importantes direitos fundamentais, configurando-se como o principal instrumento pelo qual os cidadãos exercem sua cidadania e influenciam a condução do processo político. Não se trata apenas de mero ato formal, mas de uma manifestação essencial do vínculo entre o indivíduo e o Estado, sendo um meio pelo qual a vontade popular se concretiza na formação do poder político.

No contexto brasileiro, o exercício do sufrágio está condicionado ao cumprimento de determinados requisitos, como a nacionalidade, a idade mínima e a capacidade eleitoral, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Essas exigências excluem, por exemplo, estrangeiros, brasileiros menores de 16 anos, conscritos durante o serviço militar obrigatório e aqueles que estejam com seus direitos políticos suspensos nos termos da carta magna.

No que diz respeito à natureza jurídica do sufrágio, embora existam amplas discussões doutrinárias sobre o tema, a posição majoritária aponta para sua dupla dimensão: é simultaneamente um direito e uma função.

A interpretação deriva do pressuposto fundamental de que, em um Estado Democrático de Direito, o povo deve ter garantida a possibilidade de autogoverno, ainda que de forma indireta, dada a inviabilidade prática de um governo direto em sociedades contemporâneas. Para conciliar a soberania popular com a realidade institucional, atribui-se aos cidadãos o direito de eleger seus representantes, um

---

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 228.

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.214.

mecanismo que viabiliza a participação no processo político e assegura a legitimidade das decisões estatais<sup>14</sup>.

Desse modo, insere-se no âmbito do direito público subjetivo, uma vez que sua titularidade pertence ao cidadão, mas seu exercício ocorre na esfera pública com vistas à realização de objetivos coletivos. Por outro lado, o sufrágio é também uma função social, dado que seu exercício é indispensável para a constituição e funcionamento do poder estatal.

A formação da vontade do Estado, bem como a escolha de seus governantes, depende diretamente da participação dos cidadãos no processo eleitoral. Essa dimensão funcional justifica a imposição do sufrágio como um dever, especialmente em contextos como o brasileiro, onde o voto é obrigatório. Nesse sentido, transcende sua natureza individual para se constituir como um compromisso cívico, essencial à manutenção e ao fortalecimento das instituições democráticas.

Assim, a dualidade do sufrágio reflete a própria complexidade do Estado Democrático: ao mesmo tempo em que se afirma como um direito do cidadão, indispensável para a realização da soberania popular, assume o caráter de uma obrigação social, necessária para a efetivação da vontade geral e para o funcionamento pleno das instituições políticas, consoante ao anteriormente exposto por Dallari<sup>15</sup>

De acordo com Paulo Bonavides<sup>16</sup>, toda forma de sufrágio apresenta restrições, ainda que em graus distintos. Enquanto o sufrágio restrito impõe limitações mais severas, o sufrágio universal, embora mais abrangente, também não é isento de restrições, que são relativas e condicionadas por critérios técnicos ou jurídicos.

No entanto, é importante destacar que, embora o sufrágio universal não seja absoluto, sua função essencial permanece intacta: garantir a participação ampla e igualitária da população no processo político. Mesmo com as limitações impostas, se apresenta como uma ferramenta de inclusão e fortalecimento democrático, buscando

---

<sup>14</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>15</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Ibid.

<sup>16</sup> BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 233.

assegurar que a maior parte da população tenha voz ativa na escolha de seus representantes<sup>17</sup>.

O voto, em sua essência, não é apenas uma prerrogativa individual, mas um direito-dever de todos os cidadãos em uma democracia, possuindo um duplo caráter: por um lado, é a expressão direta da autonomia individual, permitindo ao eleitor participar das decisões políticas que moldam a sociedade; por outro, é um instrumento que assegura a legitimidade do poder político, conferindo representatividade e respaldo às decisões governamentais.

Portanto, o exercício pleno e efetivo desse direito é indispensável para a realização do processo democrático, consolidando a igualdade política e a participação coletiva na construção das políticas públicas. O caráter fundamental do voto reflete-se na necessidade de sua proteção em todas as etapas do processo eleitoral, desde a liberdade de escolha até a transparência na apuração dos resultados<sup>18</sup>.

Logo, para que o direito seja exercido de forma plena, é imprescindível que o processo democrático esteja alicerçado em princípios que assegurem igualdade, liberdade, universalidade e periodicidade<sup>19</sup>. Ainda, enquanto pilar do processo democrático, entende-se que o voto assume dimensão coletiva, vez que garante não apenas a manifestação individual, mas também a materialização da vontade geral, ainda que dissonante de entendimento único.

Nesse sentido, a Justiça Eleitoral, especificamente o Tribunal Superior Eleitoral, desempenha um papel crucial ao regulamentar e fiscalizar as eleições, assegurando que o processo democrático se desenvolva em conformidade com os valores constitucionais<sup>20</sup>. Por meio de Resoluções e normas infraconstitucionais, busca-se

---

<sup>17</sup> SOUZA, Leland Barroso de. Democracia e voto: instrumentos de efetivação do direito fundamental da soberania popular. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.3, 2011. p. 1627.

<sup>18</sup> BARBOSA FILHO, Roberto Inácio. A crise de legitimidade do sistema democrático representativo e os reflexos nas políticas públicas: reconstrução da cidadania através da democracia participativa. 2015. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania) – Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP, Ribeirão Preto, 2015. p. 41.

<sup>19</sup> PERLINGEIRO, Ricardo; PAVI, Camila. Bases para uma justiça eleitoral. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 11, n. 1, jan./abr. 2024. p. 06.

<sup>20</sup> ROSSINI, Adriana; DE LUCCA, Newton; QUEIRÓZ, Renata Caprioli Zocatelli. O uso da inteligência artificial nas eleições do Brasil: a perspectiva otimista, pessimista e realista. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Ribeirão Preto-SP, v. 1, n. 1, II série, p. 549-568, set./dez. 2024. ISSN 2237-1168. p. 552.

garantir que as condições de igualdade entre candidatos e eleitores sejam respeitadas, preservando a integridade e a confiança no sistema eleitoral.

Conforme destaca Salvador Gomar<sup>21</sup>, ao analisar em paralelo à Justiça Eleitoral Mexicana, a atuação deste segmento transcende a simples contenção de litígios. Percebe-se uma dimensão mais ampla, englobando todas as formas técnico-jurídicas necessárias à garantia da lisura e regularidade dos procedimentos e atos eleitorais. É possível, portanto, estabelecer parametrização relacionada ao caso aqui abordado, especificamente relacionada ao TSE brasileiro e as instâncias inferiores.

A abrangência abordada inclui a atuação em esferas administrativas, jurisdicionais e políticas, todas voltadas para assegurar que o processo eleitoral esteja em plena conformidade com os princípios do Estado de Direito.

Esse papel multifacetado da Justiça Eleitoral é essencial para a manutenção da legitimidade democrática, pois não se limita a resolver conflitos pontuais, mas também atua preventivamente e normativamente para estruturar um ambiente de igualdade, transparência e legalidade no âmbito das eleições. Dessa forma, cumpre um papel central na harmonização entre o exercício da soberania popular e os valores constitucionais que sustentam o regime democrático, possibilitando a execução do direito fundamental ao sufrágio, consoante ao aqui apresentado.

Percebe-se, portanto, que a proteção do direito ao voto é, portanto, intrinsecamente vinculada à defesa da democracia. Qualquer inovação ou reforma que impacte o processo eleitoral, como a adoção de tecnologias digitais, deve ser orientada pelo respeito aos princípios democráticos e pelos valores axiológicos presentes na Constituição<sup>22</sup>.

Depreende-se que esses princípios atuam como garantias estruturais para que o direito ao voto permaneça como um instrumento efetivo de expressão da soberania popular e como um mecanismo de fortalecimento das instituições democráticas.

---

<sup>21</sup> GOMAR, Salvador Olimpo. Liberdade de imprensa em matéria eleitoral: artigo 7º. In: *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*. 9ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa, 2016. Vol. V. p. 637-648. ISBN 978-607-524-078-7. p. 638.

<sup>22</sup> MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; BACHUR, João Paulo. Manipulação da informação, fake news e os novos desafios para a democracia. In: *Fake News e as Eleições 2018*. Cadernos Adenauer, São Paulo, ano XIX, v. 4, 2018, p. 149.

### **2.2.1 A proteção do livre exercício do voto**

O direito ao voto, de acordo com o apresentado em tópico anterior, é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, sendo considerado tanto uma expressão direta da soberania popular quanto um mecanismo indispensável para a realização da igualdade política<sup>23</sup>.

Protegê-lo, portanto, implica assegurar que todos os cidadãos aptos possam exercê-lo de maneira livre, igualitária e em condições de segurança e transparência. Esta abrange uma dimensão jurídica, normativa e operacional, garantindo que o processo eleitoral seja conduzido de forma a refletir legitimamente a vontade do eleitorado.

No plano jurídico, a Constituição Federal de 1988 consagra o direito ao voto como cláusula pétreia no artigo 60, §4º, e como direito fundamental no artigo 14, reafirmando a soberania popular como um princípio estruturante.

A proteção constitucional estabelece que o voto deve ser universal, direto, secreto e periódico, assegurando a igualdade entre os cidadãos. Além disso, o ordenamento jurídico prevê mecanismos para proteger o direito ao voto contra interferências indevidas, como a tipificação de crimes eleitorais e o estabelecimento de sanções para abusos de poder econômico e político.

A proteção do direito ao voto, além de garantir sua universalidade formal, requer a implementação de medidas que assegurem o exercício efetivo desse direito por todos os cidadãos, especialmente aqueles pertencentes a grupos historicamente marginalizados e excluídos do processo decisório institucional.

No contexto brasileiro, a legislação eleitoral incorpora diversas disposições voltadas à inclusão de pessoas com deficiência, idosos, comunidades indígenas e outros grupos que enfrentam barreiras socioeconômicas, culturais ou estruturais para participar do processo eleitoral de maneira plena e igualitária.

Especificamente quanto às comunidades indígenas, destaca-se o desafio da inclusão eleitoral em elevado grau de complexidade, uma vez presente complexidade

---

<sup>23</sup> PERLINGEIRO, Ricardo; PAVI, Camila. Bases para uma justiça eleitoral. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 11, n. 1, jan./abr. 2024. p. 34.

própria, dado o isolamento geográfico e as barreiras linguísticas e culturais. A Justiça Eleitoral desenvolve ações específicas para alcançar essas populações, como a instalação de seções eleitorais em regiões remotas e a realização de campanhas de esclarecimento e educação eleitoral em línguas indígenas.

Além dos grupos anteriormente citados, a proteção do direito ao voto inclui esforços para combater desigualdades estruturais que afetam a participação eleitoral de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social.

Nesse sentido, medidas como a gratuidade do transporte público no dia da eleição, prevista em algumas localidades, regulamentada pela Resolução nº 23.738/2024 do Tribunal Superior Eleitoral, e o acesso simplificado ao título de eleitor, disposto pela Resolução nº 23.659/21, são exemplos de iniciativas voltadas para eliminar barreiras econômicas que possam restringir o sufrágio universal. Portanto, a inclusão eleitoral não é apenas uma questão técnica ou normativa, mas um compromisso ético e constitucional com a efetivação da democracia. Ao garantir que todos os cidadãos, independentemente de suas condições físicas, sociais ou culturais, tenham as mesmas oportunidades de participar do processo eleitoral, o Estado reafirma os valores da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da soberania popular. Logo, são essenciais para consolidar a democracia e para assegurar que o sufrágio universal não seja apenas uma prerrogativa formal, mas uma realidade acessível e efetiva para todos os brasileiros.

Neste aspecto, ainda, cumpre observar e relacionar o livre exercício ao sufrágio em seu aspecto intelectual, uma vez que a distorção proposital ou enviesada aos eleitores, por intermédio da propagação de informações falsas, fraudulentas ou enviesadas ocasiona impacto, de forma direta, às percepções e ao pleito.

Sob a perspectiva normativa, a proteção ao livre exercício do voto está intrinsecamente vinculada à circulação de informações verídicas e imparciais durante o processo eleitoral. Assim, práticas que buscam enviesar deliberadamente a percepção do eleitorado não apenas violam esse preceito, mas também configuram um atentado à transparência, à justiça e à imparcialidade que devem caracterizar o ambiente democrático.

Mesmo em um contexto de polarização, em que o impacto de notícias enviesadas ou fraudulentas pode ser minimizado pelos vieses cognitivos de

confirmação ou ancoragem<sup>24</sup>, estas ainda são deveras relevantes para o convencimento do eleitor.

Diogo Rais e Stela Rocha Sales, ao tratarem sobre este assunto sob o prisma das notícias fraudulentas (*fake news*) e o rápido desenvolvimento e mudanças nas tecnologias da informação, tecem considerações deveras interessantes:<sup>25</sup>

A comunicação e a tecnologia evoluem, mas parece que o eixo de preocupação continua sendo o mesmo: comunicação e manipulação do voto. Uma das impressões sobre o tema, em que pese a inexistência de dados empíricos específicos, é que as fake News eleitorais são constantemente criadas e compartilhadas por (ou para) extremo políticos.

E como a polarização tende a distanciar os adeptos ideológicos de cada polo, as fake News criadas e compartilhadas por um polo (ou extremo) dificilmente poderiam penetrar no polo oposto e, por isso, não seriam capazes de alterar o posicionamento das pessoas que já são fiéis ao outro extremo. Esse raciocínio, se comprovado, pode evidenciar um enfraquecimento do poder que as fake News teriam para modificar a convicção de um eleitor que ocupe um desses polos.

Porém, os eleitores que não estejam em nenhum desses polos e, ainda, indeciso ou sem convicção absoluta de seu candidato, talvez possam, mais facilmente, acreditar naquela fake News, podendo gerar o infeliz e prejudicial resultado para a democracia, de uma influência desmedida na tomada de decisão do seu voto.

É nesse contexto que as informações sobre a competitividade eleitoral dos candidatos, rejeição, evolução ou involução das intenções de votos e demais dados constantes nas pesquisas de opinião pública em contexto eleitoral podem se firmar, caso não produzidas de forma íntegra e fiscalizadas de forma adequada.

Para Gomes<sup>26</sup>, as pesquisas desempenham um papel crucial no ajuste do perfil ideal do político às expectativas da população. Esse procedimento é essencial para que os atores políticos exerçam a "função de controle da imagem política", alinhando a percepção pública às intenções estratégicas de sua candidatura.

Desse modo, a divulgação de pesquisas eleitorais fraudulentas, propositalmente enviesadas ou que, por metodologia inadequada, alta de capacidade

---

<sup>24</sup> Mendes, J. A., Brandão, F. D., & Modesto, J. G. (2023). Identidade política e fake news: percepção de indivíduos sobre credibilidade e compartilhamento de notícias. *Revista Sociais E Humanas*, 36(1), e74577. p.03. <https://doi.org/10.5902/2317175874577>

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro, Editora Rocco, 2012. p.130

<sup>25</sup> RAIS, Diogo; SALES, S. C. R. Fake News, Deep Fake e Eleições. *Fake News - a conexão entre a desinformação e o direito - 2a Edição*. 2aed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, v. 01, p. 38-39.

<sup>26</sup> GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus Editora, 2004. p. 289.

técnica ou quaisquer outras hipóteses sem a presença de dolo ou culpa, induza o eleitor a crer em situação de competitividade eleitoral diversa constitui uma grave ameaça ao princípio da igualdade e ao direito ao voto livre e consciente, pilares essenciais do Estado Democrático de Direito.

Ao apresentarem resultados manipulados ou distorcidos (com ou sem dolo para tanto), desvirtuam a percepção da realidade política e induzem o eleitorado a tomar decisões baseadas em informações não correspondentes à realidade. Tais situações podem por exemplo, inviabilizar a tomada de decisão pragmática do eleitor baseada no sopesamento entre a competitividade dos candidatos e o alinhamento dos mesmos com a sua ideologia política, método denominado “voto estratégico” na linguagem popular.

No caso, o 'voto estratégico' baseado em premissas fáticas inverídicas acaba por afetar irreversivelmente o exercício da liberdade de escolha do eleitor. O voto pragmático tem como base o provável e factível exposto pela realidade competitiva do pleito, se esta realidade é apresentada ao eleitor de forma errônea, a integridade do sufrágio efetuado nessas condições perde sua integridade e legitimidade.

Do ponto de vista jurídico e ético, esse tipo de manipulação compromete não apenas a liberdade de escolha individual, mas também a legitimidade do pleito, já que desiguala as condições de disputa entre os candidatos e prejudica a equidade do processo eleitoral.

A garantia do livre exercício do voto, portanto, não se limita somente ao acesso físico do eleitor às urnas, mas também à defesa da liberdade de seus detentores em escolher seus candidatos por seus próprios critérios sem que tais critérios sejam manipulados ou afetados por situações fora do natural debate democrático.

Apenas para fins completivos, urge destacar as disposições relativas, também, ao plano operacional, no qual medidas como a utilização de urnas eletrônicas, a biometria e o monitoramento por meio de auditorias independentes têm sido adotadas para assegurar a transparência do processo eleitoral. Objetiva-se, portanto, através de diversos espectros, assegurar a lisura do processo eleitoral, demandando que a Justiça Eleitoral atue em diversos segmentos.

Assim, além de ser garantido em sua forma, o direito ao voto deve ser protegido em sua essência, assegurando que todos os cidadãos tenham as condições de

exercer sua escolha de forma livre, consciente e segura, reafirmando os valores do Estado Democrático de Direito.

### **2.3 Atual regulação e sistema de fiscalização de Pesquisas Eleitorais**

A regulamentação dos procedimentos atualmente vigentes, marcados pela transparência e ampla acessibilidade aos dados referentes às pesquisas eleitorais, teve início em 2011, com a publicação da Resolução TSE nº 23.364/2011. Esse normativo, por sua vez, estabeleceu o sistema PesqEle como uma plataforma digital unificada para a realização dos registros exigidos por lei.

Por meio do PesqEle, tornou-se possível a publicidade dos documentos apresentados pelos institutos de pesquisa no momento do registro. Dessa forma, qualquer cidadão pode consultar informações como o nome do instituto responsável, o contratante, os valores pagos e gastos no serviço, a forma de pagamento, os questionários utilizados, as amostras dos dados coletados e outros requisitos legais necessários para a divulgação dos resultados.

Desde as Eleições Municipais Suplementares de 2012, o sistema PesqEle tem sido amplamente utilizado na maioria das disputas eleitorais. Contudo, é importante observar que houve exceções, como nas Eleições Gerais de 2014 e nas Eleições Municipais de 2012, quando os registros foram realizados fisicamente nos Tribunais Regionais Eleitorais e no Tribunal Superior Eleitoral.

No que se refere à obrigatoriedade de registro, esta está prevista no art. 33 da Lei nº 9.504/97<sup>27</sup> e foi reiterada no art. 1º da Resolução TSE nº 23.600/19, a mais recente sobre o tema. Entretanto, apesar dessa obrigatoriedade, a legislação brasileira não impõe limitações ou diretrizes obrigatórias para a metodologia empregada pelos institutos de pesquisa, o que lhes garante ampla liberdade na condução de suas atividades.

Ademais, a elaboração de pesquisas eleitorais requer esforço técnico e logístico significativo, além de expertise estatística. Por isso, esses estudos são

---

<sup>27</sup> BRASIL. Lei nº 9504 de 30 e setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2024.

realizados por institutos privados especializados, que podem desenvolvê-los de forma independente ou mediante contratação por veículos de comunicação, associações de classe, partidos políticos ou qualquer outra pessoa interessada, independentemente de relação direta com o pleito em questão<sup>28</sup>.

No entanto, cabe destacar que a Justiça Eleitoral (JE) não possui como atividade principal ou secundária a elaboração de pesquisas eleitorais, visto que essas são iniciativas do setor privado. Aos institutos cabe realizar os estudos e disponibilizar ao público informações sobre a competitividade dos candidatos em disputa.

Ao Estado compete, exclusivamente, assegurar a transparência na realização e divulgação desses estudos, bem como oferecer aos legitimados os instrumentos necessários para eventual impugnação das pesquisas.

Além disso, considerando que se trata de serviços prestados por particulares, a atuação da Justiça Eleitoral justifica-se apenas quando os resultados das pesquisas são tornados públicos. Isso se dá porque a divulgação ao público é a circunstância que pode gerar lesão à autenticidade das escolhas do eleitorado motivadas por esses dados, comprometendo, em última análise, a legitimidade do voto.

Ao eleitor também é garantido o acesso a alguns dos principais dados relacionados ao estudo eleitoral, independentemente do sistema PesqEle. Esses dados devem ser obrigatoriamente divulgados em todas as veiculações de resultados, conforme determinado pelo art. 10 da Resolução TSE nº 23.600/2019<sup>29</sup>, e são reiterados, sem alterações significativas, em todas as resoluções emitidas sobre o tema desde as Eleições Municipais de 2012.

Entre as informações obrigatórias estão: o período de realização da coleta de dados; a margem de erro; o nível de confiança; o número de entrevistas realizadas; o nome da entidade ou empresa responsável pela pesquisa; o nome do contratante; e o número de registro da pesquisa. A divulgação desses dados é fundamental para garantir a transparência e permitir que o eleitor avalie a confiabilidade e a metodologia empregada, fortalecendo a legitimidade do processo eleitoral.

---

<sup>28</sup> SOUSA, Estevão Mota. Análise da gestão de transparência e fiscalização das pesquisas eleitorais no Brasil. 2021. 45 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. p. 23.

<sup>29</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.600, de 18 de dezembro de 2019. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-600-de-12-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 10/03/2024

Quando a pesquisa eleitoral é destinada exclusivamente a fins internos, como orientação de campanha, análise partidária ou uso científico, sem intenção de divulgação pública, não há necessidade de submetê-la ao controle e fiscalização previstos na legislação eleitoral. Nesses casos, a Justiça Eleitoral não interfere, pois não há risco de impacto na escolha dos eleitores.

Por outro lado, quando a pesquisa é voltada ao conhecimento público, a Lei nº 9.504/97, também conhecida como Lei das Eleições, estabelece diversas exigências que visam garantir a transparência e a autenticidade das informações divulgadas.

Dentre essas exigências, destacam-se a obrigatoriedade de registro prévio no sistema da Justiça Eleitoral, que deve ser realizado pelo menos cinco dias antes da divulgação da pesquisa, com a inclusão de informações detalhadas, como metodologia, contratante e outros dados técnicos.

Além disso, a lei proíbe a divulgação de pesquisas não registradas, prevendo sanções, exemplificada por multa, para os responsáveis pela prática, além de disposições no âmbito do direito penais. Confira-se:

Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições)

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 cinco dias antes da divulgação, as seguintes informações:

I - quem contratou a pesquisa;

II - valor e origem dos recursos despendidos no trabalho;

III - metodologia e período de realização da pesquisa;

IV - plano amostral e ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho a ser executado, intervalo de confiança e margem de erro;

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 - nome de quem pagou pela realização do trabalho e cópia da respectiva nota fiscal.

§ 1º As informações relativas às pesquisas serão registradas nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.

§ 2º A Justiça Eleitoral afixará no prazo de vinte e quatro horas, no local de costume, bem como divulgará em seu sítio na internet, aviso comunicando o registro das informações a que se refere este artigo, colocando-as à disposição dos partidos ou coligações com candidatos ao pleito, os quais a elas terão livre acesso pelo prazo de 30 (trinta) dias.

**§ 3º A divulgação de pesquisa sem o prévio registro das informações de que trata este artigo sujeita os responsáveis a multa no valor de cinquenta mil a cem mil UFIR.**

**§ 4º A divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de cinquenta mil a cem mil UFIR. (grifo nosso)**

Como se verificou acima, a legislação ainda tipifica como crime a divulgação de pesquisas fraudulentas ou a adoção de condutas que atrasem, impeçam ou dificultem a fiscalização. Nesse sentido, as normas têm como objetivo proteger a legitimidade do processo eleitoral, assegurando que as informações veiculadas ao público sejam éticas, transparentes e estejam de acordo com os parâmetros legais.

Entretanto, é relevante frisar que a Justiça Eleitoral não realiza conferência ou impõe filtros sobre os documentos e informações apresentados no registro de pesquisas eleitorais. Sua atuação restringe-se à disponibilização pública do portal e à logística necessária para seu funcionamento adequado.

Nesse contexto, a responsabilidade de verificar o cumprimento dos requisitos legais recai sobre os partidos, candidatos, coligações e o Ministério Público Eleitoral, que o farão conforme sua conveniência e oportunidade.

Por se tratar de um mercado privado, pautado por objetivos lucrativos e pela intensa concorrência entre os prestadores de serviço, o setor de pesquisas eleitorais é composto por grande número de empresas habilitadas a realizar esses estudos.

Parte delas são contratadas em intervalos curtos para desenvolver análises semelhantes, o que gera a necessidade de construir e manter uma reputação sólida baseada na seriedade e eficiência de seus trabalhos, bem como na precisão de suas previsões. Desse modo, assim como em outros mercados competitivos, a credibilidade é um ativo essencial para a sobrevivência e o sucesso dessas empresas.

Nesse contexto, os eleitores frequentemente têm acesso a uma variedade de pesquisas conduzidas por diferentes institutos, cada um utilizando metodologias próprias que, em alguns casos, podem apresentar variações significativas.

Apesar dessas diferenças, a dinâmica concorrencial característica de mercados pouco regulados, como é o caso das pesquisas eleitorais, incentiva as empresas a aprimorar continuamente a qualidade de seus serviços. A conjectura de um ambiente competitivo pressiona os institutos a oferecer resultados precisos, tendo em vista que a confiabilidade das análises é determinante para assegurar futuras contratações e consolidar sua posição no mercado.

Ademais, o incentivo à precisão nos resultados não é apenas uma exigência técnica, mas também uma questão estratégica para os institutos. A concorrência os força a se destacarem, tanto pelo rigor metodológico quanto pela transparência na

condução de suas pesquisas, elementos que são fundamentais para preservar a confiança do público e dos contratantes.

Em mercados como o de pesquisas eleitorais, em que a reputação desempenha um papel crucial, a capacidade de produzir análises confiáveis e bem fundamentadas é indispensável para sustentar a legitimidade do setor.

Caso sejam detectadas irregularidades, os legitimados podem ajuizar uma Impugnação de Pesquisa Eleitoral, conforme previsto nos arts. 15 e 16 da Resolução TSE nº 23.600/19. Confira-se:

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 .

(...)

**Art. 16. O pedido de impugnação do registro de pesquisa deve ser protocolizado por advogada ou 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 Demonstrados a plausibilidade do direito e o perigo de dano, pode ser deferida liminar para suspender a divulgação dos resultados da pesquisa impugnada ou para determinar que sejam incluídos esclarecimentos na divulgação de seus resultados, cominando-se multa em caso de descumprimento da tutela.

§ 1º-A. É ônus da(do) impugnante indicar, com objetividade e precisão, o requisito faltante, a deficiência técnica ou o indício de manipulação que fundamente pedido de não divulgação da pesquisa, sob pena de não conhecimento.

§ 1º-B. Se for alegada deficiência técnica ou indício de manipulação da pesquisa, a petição inicial deverá ser instruída com elementos que demonstrem o fato ou conter requerimento de prazo para produção de prova técnica, às custas da parte autora, sob pena de não conhecimento, observado o disposto no art. 91 do Código de Processo Civil , no caso do Ministério Público Eleitoral.

§ 1º-C. O não conhecimento da impugnação, fundamentado nos §§ 1º-A e 1º-B deste artigo ou em outras hipóteses de conduta temerária ou de má-fé, acarretará a remessa de informações ao Ministério Público Eleitoral, para apuração de eventual prática de crimes ou ilícitos eleitorais.

§ 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.

§ 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. (grifo nosso)

Note-se que se trata de processo judicial, devendo ser iniciado por advogado ou promotor eleitoral com competência para tanto e utilizando um “rito emprestado”

das Representações por Propaganda e Pedidos de Direitos de Resposta disposto na Resolução nº 23.610/2019. Por meio desse procedimento é possível questionar a conformidade legal das pesquisas registradas, será abordado mais detalhadamente em momento oportuno.

Por fim, embora sejam ferramentas importantes para a democracia, as pesquisas eleitorais, quando fraudulentas ou metodologicamente falhas, representam um risco significativo ao livre exercício do voto. Isso ocorre porque podem levar o eleitor a formar opiniões baseadas em cenários fictícios, comprometendo a autenticidade de sua escolha. Tal risco é agravado pelo ambiente de desinformação atual, intensificado pela disseminação rápida de dados imprecisos ou manipulados por meio de redes sociais e outros meios digitais.

Portanto, para preservar a integridade do processo eleitoral, é essencial combinar regulamentação, fiscalização e conscientização social. Isso garantirá que as pesquisas eleitorais, em vez de interferirem na liberdade de escolha do eleitor, fortaleçam a democracia e promovam um debate público qualificado.

### **3 O EFEITO REGULATÓRIO DAS RESOLUÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL NAS ATIVIDADES ECONÔMICAS POR ELAS AFETADAS.**

A atuação da Justiça Eleitoral em relação às pesquisas eleitorais desempenha um papel estratégico na manutenção da integridade democrática e na proteção do direito ao voto. Além de sua dimensão reguladora, que estabelece normas detalhadas sobre a elaboração e divulgação de pesquisas, o impacto dessa atuação vai além da simples aplicação de regras, reverberando no meio político e também na esfera econômica.

Ao normatizar aspectos como metodologia, registro e transparência, busca-se não apenas garantir o cumprimento técnico das obrigações legais, mas também criar um ambiente de confiança que promova a lisura do processo eleitoral.

Na esfera fiscalizatória, o acompanhamento contínuo dos registros no sistema PesqEle e a análise de impugnações apresentadas por atores políticos e institucionais evidenciam o esforço para coibir práticas que possam distorcer a percepção do eleitorado. Este contribui para evitar que informações manipuladas ou metodologicamente frágeis influenciem indevidamente o resultado das eleições, protegendo o equilíbrio entre os candidatos e a liberdade de escolha do eleitor.

A aplicação de sanções também merece destaque, pois demonstra a capacidade de reação da Justiça Eleitoral diante de irregularidades. As penalidades, que incluem multas e a proibição de divulgação de pesquisas em desconformidade com as normas, têm caráter pedagógico e preventivo, inibindo comportamentos inadequados e reforçando a credibilidade do sistema eleitoral.

No entanto, a efetividade dessas sanções depende de um contínuo aprimoramento dos mecanismos de detecção e resposta rápida, especialmente no ambiente digital, onde a velocidade e o alcance das informações representam desafios adicionais quanto a celeridade do procedimento.

Além das dimensões reguladora, fiscalizatória e sancionatória, a atuação da Justiça Eleitoral assume um caráter protetivo essencial. A influência que as pesquisas exercem sobre a formação da opinião pública exige que sua condução seja pautada por critérios rigorosos de qualidade e transparência.

Salienta-se, primeiramente, que a regulamentação e o controle da divulgação

das pesquisas eleitorais não têm o objetivo de restringir a liberdade de informação. Pelo contrário, buscam assegurar que o eleitor tenha acesso a dados confiáveis, permitindo, assim, decisões conscientes e informadas. Essa proteção do eleitor reflete, por conseguinte, a relevância do equilíbrio entre os interesses dos atores políticos, as liberdades de expressão e informação, e os direitos fundamentais relacionados ao sufrágio, que são pilares essenciais de qualquer democracia.

Contudo, persistem, ainda, desafios significativos que limitam o alcance dessa atuação. Entre eles, destaca-se a necessidade de fortalecer o controle sobre a qualidade metodológica das pesquisas, bem como ampliar os instrumentos de fiscalização em plataformas digitais.

Por outro lado, é igualmente importante assegurar que a regulação não se torne excessivamente restritiva, de modo a preservar o fluxo de informações legítimas e pluralistas, que são indispensáveis para a vitalidade da democracia e para a formação de uma opinião pública sólida e independente.

Dessa forma, a atuação da Justiça Eleitoral em relação às pesquisas eleitorais pode, com efeito, ser entendida como uma intersecção de diferentes funções — normativas, fiscalizatórias, sancionatórias e protetivas. Essa abordagem multidimensional reforça, portanto, seu papel como mediadora entre a liberdade de informação e a necessidade de proteger o processo democrático de interferências indevidas.

Ao consolidar essas práticas e, ao mesmo tempo, enfrentar os desafios impostos por um cenário em constante transformação — como a crescente digitalização das campanhas eleitorais e a disseminação de desinformação —, o Brasil dá um passo significativo na direção de um sistema eleitoral mais transparente, justo e plenamente alinhado aos valores do Estado Democrático de Direito.

É perceptível que a atuação da Justiça Eleitoral em relação às pesquisas eleitorais não apenas reflete a proteção do processo democrático, mas também pode ser analisada à luz dos aspectos econômicos relacionados ao mercado que opera no setor. A regulamentação e fiscalização das pesquisas eleitorais, embora voltadas diretamente à preservação da igualdade política e da soberania popular, também apresentam características próprias que devem ser analisadas particularizadamente.

Portanto, ao se categorizar a atuação da instituição em relação às pesquisas

eleitorais, é possível identificar elementos que aproximam sua atuação de uma intervenção estatal no domínio econômico, mesmo que secundária ao objetivo primário de proteção do processo eleitoral.

O paralelo traçado reforça a relevância de analisar a atuação normativa e fiscalizatória da Justiça Eleitoral à luz dos princípios e diretrizes da regulação econômica, considerando que os impactos de sua atuação transcendem o âmbito jurídico-político, afetando também o comportamento econômico e a organização do mercado envolvido.

A intersecção apresentada evidencia a complexidade de sua atuação e a necessidade de um aprimoramento contínuo das práticas regulatórias para que possam atender plenamente às exigências democráticas e econômicas da sociedade contemporânea, como se verificará à seguir.

### **3.1 Noções tradicionais sobre a intervenção do Estado no domínio econômico**

O ordenamento jurídico brasileiro, ao consagrar os princípios previstos na Constituição Federal de 1988, particularmente no artigo 170<sup>30</sup>, estabelece a ordem econômica como um instrumento essencial para promover justiça social, a livre concorrência e a função social da propriedade.

A intervenção estatal, nesse sentido, é não apenas uma prerrogativa, mas também um mecanismo necessário para corrigir falhas de mercado, proteger direitos fundamentais e assegurar a igualdade de condições entre agentes econômicos.

As relações entre o Estado e a iniciativa privada constituem um tema central de debate que transcende a esfera jurídica, envolvendo também abordagens significativas no campo da economia, da ciência política e de diversas outras disciplinas.

Essa interlocução reflete a complexidade e a interdependência entre os setores público e privado, evidenciando como suas dinâmicas impactam não apenas o

---

<sup>30</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

ordenamento jurídico, mas também o desenvolvimento econômico, a governança pública e as estruturas sociais.

A interação humana com o sistema econômico reflete a organização desse domínio, caracterizado por diversos eventos que, quando analisados de maneira metódica pelos economistas, permitem identificar os modelos econômicos predominantes. Essa análise recebe o nome de ordem econômica, com destaque para a perspectiva conhecida como “ordem liberal e social”<sup>31</sup>.

Conforme Mankiw<sup>32</sup>, a partir do caos aparente de inúmeras transações privadas, realizadas sem qualquer tipo de coordenação, surge a ordem espontânea do mercado. A interação livre entre os indivíduos gera uma sucessão de bens e serviços tão extensa que ultrapassa a capacidade de compreensão da mente humana.

O modelo econômico liberal surgiu no final do século XVIII, sendo Adam Smith um de seus principais pioneiros. Sua proposta baseava-se em uma estrutura descentralizada, na qual a separação entre as esferas política e econômica era uma característica central<sup>33</sup>.

Na visão liberal, a intervenção do Estado é justificada apenas para assegurar a propriedade e a liberdade individual, garantindo mecanismos que permitam a cada pessoa alcançar seus objetivos por meio de sua própria competência e mérito.

Com o advento das democracias liberais a atividade econômica desenvolvida dentro do território das nações passou a ter como protagonista a iniciativa privada, com a atividade estatal, mesmo aquela voltada para o estabelecimento de um estado de bem-estar social, sendo financiada quase que inteiramente pela arrecadação de tributos sobre a atividade privada e nela agindo diretamente somente em casos específicos e de forma suplementar e excepcional.<sup>34</sup>

Mário Engler Pinto Junior<sup>35</sup> esclarece que a atuação empresarial do Estado se justifica, especialmente em países em desenvolvimento ou economias em transição,

---

<sup>31</sup> ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à Economia. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 65/66

<sup>32</sup> MANKIW, Gregory. Introdução à economia, 5. ed. Tradução de: Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learnings, 2010. p. 149.

<sup>33</sup> NUSDEO, Fábio. Fundamentos para uma codificação do direito econômico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 8.

<sup>34</sup> FRIEDE, Reis. Curso de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado, 2ª ed., 2000, p. 321.

<sup>35</sup> PINTO JUNIOR, Mario Engler. Empresa estatal: função econômica e dilemas societários. São Paulo: Atlas, 2010. p. 10.

como uma forma de suprir lacunas deixadas pela iniciativa privada. Isso ocorre devido a déficits de capacidade financeira para sustentar investimentos em setores como a indústria de base ou na construção de infraestruturas.

Não é diferente com o Estado Brasileiro, que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a estabelecer a ordem econômica com base nos princípios da propriedade privada dos meios de produção e da livre iniciativa. Esse marco constitucional trouxe uma nova perspectiva sobre a interferência estatal no domínio econômico, buscando equilibrar os interesses do setor privado com os objetivos de justiça social e desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o Estado, enquanto ente, assumiu uma postura que combina a valorização da autonomia do mercado com a intervenção regulatória necessária para corrigir falhas e garantir o bem-estar coletivo.

A adoção de princípios liberais na organização econômica do Brasil gerou, em seus primeiros momentos, avanços importantes, como o estímulo ao crescimento econômico, a promoção do desenvolvimento industrial e a valorização da iniciativa individual.

Os elementos apontados consolidaram a liberdade econômica como um pilar fundamental para o progresso, proporcionando maiores oportunidades para o empreendedorismo e a inovação. Além disso, o modelo liberal reforçou a ideia de que a proteção da propriedade privada e a livre concorrência seriam instrumentos eficazes para alavancar o desenvolvimento econômico.

No entanto, apesar das contribuições iniciais, a visão liberal do Estado também revelou limitações, especialmente no que diz respeito à promoção de igualdade e inclusão social. Embora tenha valorizado a liberdade individual e a capacidade dos indivíduos de prosperar por seus próprios méritos, essa abordagem frequentemente negligenciou os desafios estruturais e as desigualdades que restringem o acesso equitativo às oportunidades.

Desse modo, o modelo liberal precisou ser complementado por uma atuação mais ativa do Estado em áreas estratégicas, incluindo políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades e a garantia de condições mínimas de vida para a população como um todo.

Cabe destacar a posição de Dallari<sup>36</sup>, cujo teor dispõe, inicialmente, acerca da existência de um poder legal substituindo o poder arbitrário. Acrescenta, ainda, que "essa concepção se revelou limitada, especialmente no que concerne à garantia de igualdade de direitos a todos, evidenciando a necessidade de superação desse modelo".

Diante disso, surgiu a concepção social do Estado, que prevê a sua atuação para assegurar direitos fundamentais como a liberdade e a igualdade. É possível, portanto, traçar paralelo com o Estado Brasileiro, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Em verdade, o referido regime constitucional delimita claramente as esferas e limites de atuação dos particulares e do Estado, este exercendo atividades consideradas "não econômicas" denominadas serviços públicos e aqueles encarregados das atividades consideradas econômicas. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"(...)sem prejuízo de repetir que a Constituição estabeleceu uma grande divisão: de um lado, atividades que são da alçada dos particulares - as econômicas; e, de outro, atividades que são da alçada do Estado, logo, implicitamente qualificadas como juridicamente não econômicas - os serviços públicos. **De par com elas, contemplou, ainda, atividades que podem ser da alçada de uns ou de outro.**

O primeiro discrimen tem supina importância, pois é por via dele que, em termos práticos, se assegura a existência de um regime capitalista no país. Com efeito, ressalvados os monopólios estatais já constitucionalmente designados (petróleo, gás, minérios e minerais nucleares, nos termos configurados no art. 177, 1-V), as atividades da alçada dos particulares - vale dizer, atividades econômicas - só podem ser desempenhadas pelo Estado em caráter absolutamente excepcional, isto é, em dois casos: quando isto for necessário por um imperativo da segurança nacional ou quando demandado por relevante interesse público, conforme definidos em lei (art. 173)- a qual, por razões adiante apontadas, entendemos ser lei complementar.

Inversamente, as atividades previstas como da alçada do Estado - ou seja, os serviços públicos - só podem ser desempenhadas por particulares se o Estado os credenciar a prestá-las (art. 175 e art. 21, XI e XII), por ato explícito, sem prejuízo de lhes conservar a titularidade. Ressalvam-se aquelas outras, também já dantes mencionadas no capítulo precedente, em que a atividade não é exclusiva do Estado (educação, saúde, assistência social e previdência social), e por isto os particulares são livres para exercê-las.

À vista destas disposições constitucionais, bem se vê o quanto é absurdo - disparatado, mesmo - falar em "serviço público econômico", pois se estaria a associar duas expressões que, em nosso Direito Constitucional, designam

---

<sup>36</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 100.

antinomias jurídicas, necessariamente submetidas, então, a regimes normativos antagônicos.”<sup>37</sup> (grifo nosso)

Para Bandeira de Mello, nos termos apresentados, serviços públicos são regidos por normas de direito público e voltados ao interesse coletivo, enquanto as atividades econômicas obedecem à lógica de mercado e ao regime jurídico de direito privado. Essa distinção normativa é essencial para evitar antinomias jurídicas e assegurar que cada regime seja aplicado conforme os princípios e objetivos estabelecidos pela Constituição.

Reforça-se, dessa forma, a importância de observar a separação constitucional entre os regimes jurídicos aplicáveis às atividades econômicas e aos serviços públicos. Essa delimitação não apenas preserva a clareza normativa, mas também assegura que a atuação do Estado e da iniciativa privada se dê de maneira eficiente e conforme as finalidades constitucionais.

Logo, cabível tecer destaque ao papel do Estado como regulador e fiscalizador, ao mesmo tempo em que promove a liberdade econômica e a justiça social, pilares fundamentais do modelo jurídico e econômico brasileiro.

Forçoso concluir, portanto, que a intervenção direta do Estado no regime de mercado adotado pela Constituição de 1988 é admitida em casos específicos, com ênfase às hipóteses em que sua atuação coíbe abusos e preserva a existência deste mesmo regime de mercado.<sup>38</sup>

Contudo, a forma de intervenção indireta foi bastante maximizada. Nesse sentido, o artigo 174 da Constituição Federal estabelece ampla competência reguladora e normatizadora ao Estado brasileiro, como forma de inaugurar um novo padrão de intervenção estatal na propriedade privada e atividade econômica, deixando o papel de executor e participante desta para ocupar o lugar de espectador com poderes para impor regulamentação.

Como exemplo da mudança política citada, diversos setores econômicos passaram por reformas após a promulgação da constituição ora vigente, de modo a

---

<sup>37</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 817.

<sup>38</sup> SADDY, André. Limites e técnicas de contenção à intervenção direta do Estado brasileiro na economia. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 183, mar. 2017. p. 21. Disponível em: [www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=247060]. Acesso em: 21.02.2024.

não mais preservar o monopólio estatal sobre a exploração, com destaque para setores estratégicos, à exemplo de petróleo e gás natural. Nas palavras de Luís Roberto Barroso:

A segunda Linha de reformas que modificaram a feição da ordem econômica brasileira foi a chamada *flexibilização dos monopólios estatais*. A Emenda Constitucional n° 5, de 15/08/1995, alterou a redação do §2° do art. 25, abrindo aos Estados-membros concederem às empresas privadas a exploração dos serviços públicos locais de distribuição de gás canalizado, que anteriormente, só podiam ser delegados a empresas sob controle acionário estatal. O mesmo se passou com relação aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.<sup>39</sup>

Cumprir explicitar, para fins conceituais, a existência de monopólios, consoante ao citado no trecho acima. Em decorrência, da imposição de determinadas restrições oriundas da própria lógica mercadológica ou de condições externas, há criação de viesamentos, impedindo, em certa medida, o ingresso de novos concorrentes à prestação de serviços ou fornecimento de bens em meio social.

De acordo com a teoria econômica, o monopólio representa uma configuração de mercado onde há apenas um fornecedor atendendo a vários consumidores. Nessa situação, o mercado não é visto como um instrumento eficaz para alocar recursos nem para promovê-los de maneira equitativa. Assim, a atuação do Estado pode ser necessária para aprimorar os resultados provenientes de uma estrutura monopolista<sup>40</sup>.

Tal modalidade de intervenção tem como fins últimos: a) evitar o surgimento de vícios mercadológicos prejudiciais ao consumidor e cidadão, como é o caso de concentração econômica, trustes, cartéis, oligopólios, entre outros; e b) garantir que aquela atividade econômica, considerada relevante e estratégica o suficiente para sofrer regulação específica, tenha seus meios, objetivos e resultados compatíveis com o escopo da ordem econômica nacional: justiça social e vida digna a todos.<sup>41</sup>

Além disso, a depender da forma como é predominantemente exercida pela administração pública, esse tipo de intervenção pode ser classificada como de caráter i) regulatório: editando normas cogentes e específica para o setor econômico que está

<sup>39</sup> BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, Transformação do Estado e Legitimidade Democrática. Revista de Direito Administrativo. n° 229, Jul/Set, 2002. p. 289.

<sup>40</sup> MANKIW, Gregory. Introdução à economia, 5. ed. Tradução de: Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learnings, 2010. p. 149.

<sup>41</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed, São Paulo : Saraiva, 2005. p. 459.

sendo regulado, sempre tendo atenção para os impactos e a efetividade de tal regulação; ii) concorrencial: garantindo a adequada concorrência entre os entes privados atuantes naquele mercado visando melhora na qualidade do serviço prestado; e(ou) iii) sancionatório: aplicando penalidades a agentes do setor regulado quando estes descumprem as regras a eles aplicáveis, visando sempre exercer fator corretivo e preventivo, impedindo novas ocorrências.<sup>42</sup>

No Brasil, como resultado do conhecido movimento de transição entre o estado patrimonial para um estado gerencial com competência regulatória, advindo principalmente da experiência estadunidense, as agências reguladoras foram criadas como protagonista dessa ação estatal.<sup>43</sup>

Sendo pessoas jurídicas de direito público e classificadas como autarquias em regime especial, o que as garantiu prerrogativas legais específicas para que pudessem desempenhar adequadamente as atividades fiscalizatórias, sancionatórias e coercitivas<sup>44</sup>, além de autonomia administrativa e financeira estabilidade de seus dirigentes, os quais possuem mandatos de duração pré-determinada, como forma de evitar ou minimizar a interferência política nas determinações técnicas por elas fornecidas.<sup>45</sup>

Apesar disso, como herança do sistema legal romano-germânico no qual o atual ordenamento jurídico brasileiro se baseou, não foi possível a internalização por completo do sistema estadunidense, no qual as agências possuem completa independência da administração pública. Nas palavras de Miranda, Gonçalves e Siqueira:

(...)Dessa forma, embora as agências tenham *autonomia*, não podem ser consideradas como *independentes*, como ocorre nos Estados Unidos. Com relação ao Executivo, **observa-se que seus dirigentes são nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado, sendo a agência vinculada ao Ministério encarregado pelas políticas públicas para a matéria, sem que haja, todavia, relação de subordinação, assim como ocorre com as demais entidades da Administração Pública indireta, se**

<sup>42</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 365

<sup>43</sup> MIRANDA, H., GONÇALVES, J., y SIQUEIRA, M. V. (2021). El modelo reglamentario brasileño: comentarios sobre la ley general de las agencias reglamentarias. *Misión Jurídica*, 14(20), 28-42. <https://doi.org/10.25058/1794600X.1748>. p.35.

<sup>44</sup> CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017. 512 e 513

<sup>45</sup> BARROSO, Luís Roberto. Op cit. p. 296.

**diferenciando dos demais entes autárquicos de natureza não-especial, em grande parte, por seu atributo *sancionador*.<sup>46</sup> (grifo nosso)**

Ainda assim, todo o esforço legislativo aplicado na criação e implementação deste modelo, objetivando garantir o caráter técnico e a credibilidade das regulações aprovadas, conseguiu alcançar seus fins com inegável sucesso, mesmo com as limitações acima expostas.

Tem-se como exemplo recente, o qual fortaleceu tanto a credibilidade quanto o caráter estritamente técnico das agências reguladoras estruturadas nesse modelo, o que ocorreu especialmente durante a crise sanitária causada pela pandemia do vírus SARS-CoV-2 durante os anos de 2020 e 2021.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) tornou-se a principal referência técnica que direcionava a elaboração de normas de uma enorme quantidade de órgãos públicos, sendo a agência reguladora mais mencionada em atos normativos emitidos pelo poder público àquela época, superando inclusive entidades internacionais.<sup>47</sup>

Logo, tratam-se de entidades que tanto cumprem suas funções típicas de regulação e interferência indireta no domínio econômico, quanto também servem, por meio do arcabouço técnico nelas produzido e constantemente atualizado, para direcionar as ações da própria administração pública quando confrontada com os temas por elas tratados.

Com o modelo jurídico-econômico inaugurado pela Constituição Federal de 1988, o padrão de interferência estatal no domínio econômico deixou de ser concretizado pela atuação direta do Estado como agente econômico. A tendência inaugurada pelo estado gerencial tornou esse tipo de operação limitada a situações específicas e pré-determinadas.

Porém, expandiu em muito a interferência indireta por meio da atividade reguladora para garantir que a exploração privada do meio econômico não desviasse dos objetivos do estado social brasileiro. Esta modalidade é exercida de forma não só regulatória, mas também concorrencial e sancionatória, sendo realizada

---

<sup>46</sup> MIRANDA, H., GONÇALVES, J., y SIQUEIRA, M. V. (2021). Op cit. p.36.

<sup>47</sup> THEVENARD, L.. A produção normativa da Anvisa como referência para o Governo Federal em tempos de pandemia. In: VI Sociology of Law, 2022, Canoas, RS. Anais Sociology of Law 2021: crise sanitária e regulações democráticas. Canoas, RS: Unilasalle, 2021. v. I. p. 1083.

predominantemente por entidades autônomas em regime jurídico oficial e com grande credibilidade e arcabouço técnico para tanto, denominadas agências reguladoras.

Esse é o formato tradicional de interferência indireta do Estado brasileiro no domínio econômico, no tópico que se segue, argumenta-se que a atuação da Justiça Eleitoral sobre o mercado de pesquisas eleitorais por meio de suas resoluções também configura uma esfera desta qualidade de interferência.

### **3.2 Atual sistema de registro e fiscalização e a interferência indireta no domínio econômico nas Resoluções do TSE**

Para entender os impactos econômicos das Resoluções, sobretudo no âmbito das pesquisas eleitorais, é preciso entender seu contexto de funcionamento e o estado da legislação pertinente no momento da elaboração desta dissertação.

A Justiça Eleitoral brasileira possui estrutura, competências e atividades bastante diferenciadas em relação ao demais ramos do Poder Judiciário nacional. Explica-se.

Além da função jurisdicional típica ao julgar conflitos relativos ao processo eleitoral, também exerce função consultiva, fornecendo repostas a questionamentos jurídicos formulados, em abstrato por autoridade pública legitimada para tanto.

Não suficiente, possui função administrativa bastante destacada ao organizar e fiscalizar todo o processo eleitoral pátrio, podendo exercer, inclusive, poder de polícia administrativo, com todos os seus atributos, quando trata de determinados temas, como por exemplo, em casos de propaganda eleitoral irregular.<sup>48</sup>

Por fim, no exercício de seu poder normativo conferido pelo art. 105 da Lei n° 9.504/97 e art. 1°, parágrafo único, do Código Eleitoral<sup>49</sup>, a Justiça Eleitoral elabora Resoluções, a quais são definidas pelo Tribunal Superior eleitoral como o “*Título sob*

---

<sup>48</sup> GOMES, José Jairo. Direito eleitoral – 16. Ed. – São Paulo: Atlas, 2020. p. 121.

<sup>49</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Código Eleitoral. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>Acesso em 08/03/2024.

*o qual são lavradas as decisões do Tribunal de caráter administrativo, contencioso-administrativo ou normativo.*"<sup>50</sup>

Por meio delas, as disposições legais presentes em legislações diversas são organizadas por temas e regulamentadas para melhor refletirem a realidade do pleito em disputa, seja no quesito tecnológico, social ou interpretativo das normas utilizadas como base com o objetivo de efetivar a fiel execução das previsões legais aplicáveis a cada ciclo eleitoral.

Apesar de não serem documentos legais em sentido estrito, as resoluções constituem uma das principais fontes de fundamentação da atuação da Justiça Eleitoral em grande parte de suas atividades, regulamentando desde propaganda eleitoral<sup>51</sup> e registros de candidatura<sup>52</sup>, até estabelecendo regras processuais próprias para as representações e pedidos de direito de resposta<sup>53</sup> e regras sobre a realização, elaboração, registro e fiscalização de pesquisas eleitorais<sup>54</sup>.

Para os fins deste tópico, serão abordadas especificamente as disposições constantes da Resolução TSE nº 23.600/2019 e suas atualizações bem como, no subtópico abaixo, a Resolução TSE nº 23.732/2024 e seus impactos nas atividades econômicas privadas afetadas por suas determinações.

Inicialmente, a Resolução nº 23.600/2019 trata de pesquisas eleitorais e determina como se dá seu registro, quais os documentos obrigatórios elas devem conter, qual o procedimento para sua impugnação e quais as sanções aplicáveis aos institutos de pesquisa e indivíduos que desobedecerem às disposições lá contidas.

---

<sup>50</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Glossário Eleitoral. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-r>. Acesso em 08/03/2024.

<sup>51</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 10/03/2024

<sup>52</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 10/03/2024

<sup>53</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.608, de 18 de dezembro de 2019. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-608-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 10/03/2024

<sup>54</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.600, de 18 de dezembro de 2019. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-600-de-12-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 10/03/2024

Apesar da prática, ou método, de obter informações por meio da pesquisa de opinião pública existir a mais de 100 anos<sup>55</sup>, remontando à ao final da era vitoriana na Inglaterra, com a obra *Life and Labour of the People in London* de Charles Booth (1840-1916)<sup>56</sup>, o mercado brasileiro atual, sobretudo quanto às pesquisas com conteúdo político-eleitoral tem características bem próprias.

A implementação do atual procedimento de registro e fiscalização das pesquisas de intenção de voto surgiu de uma necessidade de transparência e de fácil acesso às informações relativas à elaboração de pesquisas eleitorais. Iniciando em 2011 com a Resolução TSE nº 23.364/2011, instituiu-se o Sistema de Registro de Pesquisas Eleitorais - PesqEle<sup>57</sup> como um ambiente digital unificado no qual deveriam constar, obrigatoriamente, o registro das pesquisas eleitorais que visem a divulgação de seus resultados ao público votante durante o ano do pleito.

Com o PesqEle, conseguiu-se pleno acesso e publicidade a diversos documentos importantes para analisar a confiabilidade das pesquisas nele registradas e verificar o seu atendimento aos requisitos legais, o que possibilita o exercício da atividade fiscalizadora para os entes e indivíduos legitimados para impugnam tais estudos antes deles serem apresentados ao eleitorado.

Além disso, tal sistema permite que qualquer cidadão verifique detalhes acerca da pesquisa, como o nome do instituto, contratante, valor pago pelo serviço, despesas associadas, forma de pagamento, questionário utilizado, amostragem dos dados coletados e outros requisitos legais essenciais para a divulgação da pesquisa.

A implementação do PesqEle foi iniciada já nas Eleições Municipais Suplementares de 2012 e segue até a data da escrita desta dissertação, com o sistema sendo utilizado de forma extensiva na maioria das disputas eleitorais, excetuando-se as Eleições Gerais de 2014 e as Eleições Municipais de 2012, nas quais os registros foram realizados fisicamente nos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais e no Tribunal Superior Eleitoral.

---

<sup>55</sup> MUNDIM. Pedro Pesquisa Eleitoral: história e origem. Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados, 2022. Disponível em: <https://ibpad.com.br/politica/pesquisa-eleitoral-historia-e-origem/>. Acesso em 12/12/2024.

<sup>56</sup> CONVERSE, Jean M. Survey research in the United States: Roots and emergence 1890-1960. Routledge, 2017. p. 11.

<sup>57</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. PesqEle Público, 2021. Página Inicial. Disponível em <https://pesquele-divulgacao.tse.jus.br/index.xhtml>. Acesso em: 10 mar. 2024.

Porém, o foco de tal medida era a tornar público e acessível o atendimento ou não dos requisitos exigidos nas Resoluções do TSE sobre o tema, hoje regulamentado pela Resolução nº 23.600/2019, não tratando sobre formas de aferição de irregularidades ou verificação de parâmetros técnicos mínimos para a realização dos estudos estatísticos, o que se deu como forma de privilegiar a liberdade de atuação das empresas atuantes neste mercado.

Note-se que há apenas a exigência legal de realização do registro, constante no art. 33, *caput*, da Lei nº 9.504/97, e repetida no art. 1º da Resolução TSE nº 23.600/19, a mais recente tratando sobre o tema, não existindo, de forma explícita, na legislação nacional, limitações ou orientações obrigatórias a serem seguidas pelas empresas produtoras de pesquisas na sua elaboração, sendo a elas assegurada grande liberdade em suas atividades.<sup>58</sup>

Sobre isso, é evidente que a elaboração de tais estudos demanda um considerável esforço técnico e logístico, aliado a um conhecimento técnico matemático especializado e com alto valor agregado de mão de obra para contratação e operacionalização das etapas necessárias garantir um resultado confiável, sobretudo em sua fase de planejamento.

Nesse contexto, as pesquisas eleitorais são conduzidas por institutos privados especializados, podendo ser realizadas de maneira espontânea pelos mesmos institutos, mediante autocontratação, ou mediante encomenda feita por veículos de imprensa, associações representativas de classe, partidos políticos ou qualquer indivíduo, independentemente de sua relação com o pleito em questão.

Na dinâmica brasileira, essas pesquisas são realizadas predominantemente nas eleições majoritárias, abrangendo os cargos de Prefeito(a), Governador(a), Presidente e seus(uas) respectivos(as) vices, assim como o cargo de Senador(a) da República e seus(uas) suplentes.

Essencial enfatizar que a Justiça Eleitoral (JE) não tem, dentre suas amplas atribuições administrativas, a competência ou interesse institucional em realizar tais estudos. Estes são advindos unicamente do setor privado, que coleta e disponibiliza ao público dados sobre a competitividade dos candidatos ao cargo em disputa,

---

<sup>58</sup> SOUSA, Estevão Mota. Análise da Gestão de Transparência e Fiscalização das Pesquisas Eleitorais no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2021.

restando ao Estado, representado pela Justiça Eleitoral, assegurar somente a transparência na elaboração e divulgação das pesquisas, bem como proporcionar os meios processuais adequados para sua impugnação.

Ressalta-se que, de forma ainda mais restrita, dado se tratar de serviços prestados por entidades privadas, a intervenção da Justiça Eleitoral somente ocorre no caso de pesquisas elaboradas com o objetivo de divulgação ao público.

A razão para tanto é simples, somente em tais cenários existe o potencial de prejudicar a autenticidade dos votos, e, por conseguinte, algum dano no comprometimento à integridade dos resultados obtidos. Uma pesquisa falha encomendada por particular e que não seja divulgada ao pública é de ser tratada pelo Direito Civil quanto às obrigações assumidas pelo instituto contratado, não sendo matéria de interesse de instituições que possuem a garantia da integridade do pleito em seus deveres institucionais.

Constitucionalmente, a defesa da legitimidade das eleições é incumbência da Justiça Eleitoral, a qual deve garantir que o cidadão possa expressar sua vontade sem influências indevidas que possam coagi-lo, manipulá-lo ou macular, de alguma forma, sua tomada de decisão<sup>59</sup>. Daí a preocupação institucional, reverberada nos instrumentos legais aprovados, em direcionar esforços para que as pesquisas expostas ao eleitorado tenham seus métodos de elaboração acessíveis ao público e passíveis de contestação.

Desse modo, caso a pesquisa tenha propósitos internos, como avaliação partidária, análise competitiva de nomes para comporem nominata, ou orientação estratégica de campanha, ou se for utilizada apenas para fins científicos/acadêmicos, sem pretensão de divulgação ao eleitorado, não se observa a necessidade ou legitimidade do controle constante pela lei.

Contudo, quando a pesquisa é destinada ao conhecimento público, a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), regulamentada pela Resolução nº 23.600/2019, impõe várias exigências nos artigos 33 a 35. Destacando-se: a) o registro prévio do estudo no site da Justiça Eleitoral, até cinco dias antes da divulgação, fornecendo diversas informações a serem analisadas oportunamente; b) a proibição de divulgar pesquisa sem o devido registro, sujeita a penalidades pecuniárias, c) a previsão de crime para

---

<sup>59</sup> MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito eleitoral. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 22.

condutas como divulgar pesquisa fraudulenta ou dificultar a ação fiscalizadora sobre elas.

Tais imposições buscam assegurar a integridade e transparência no processo eleitoral, protegendo a genuinidade da vontade do eleitor. Ao estabelecer essas diretrizes, a legislação visa manter a confiança pública no sistema democrático, garantindo que a divulgação de pesquisas eleitorais seja um processo justo e informativo, livre de manipulações prejudiciais à autenticidade do voto proferido.

É nesse contexto que se encontra a Resolução nº 23.600/2019. Essa norma detalha os requisitos estabelecidos em legislação e determina que o registro dos estudos ocorra no Sistema de Registro de Pesquisas Eleitorais (PesqEle), no qual deve ser comprovado o cumprimento das exigências contidas na referida Resolução para que se possa divulgar a pesquisa ao público.

Seguem algumas das exigências nela expostas: a) deve haver o registro no PesqEle em até cinco dias antes da data prevista para divulgação, podendo ser feito em qualquer horário, sem depender do funcionamento do cartório eleitoral e sem o encaminhamento em via física; b) o instituto que realiza a pesquisa deve constar no cadastro dos institutos contidos no sistema e deve ser identificado em cada registro individual; c) deve ser identificado o contratante com seu nome e CPF ou CNPJ; d) deve ser indicado o valor e a origem dos gastos para a realização da pesquisa, acompanhados de nota fiscal; e) deve ser exposta a metodologia que será aplicada e o período em que será realizado o estudo; f) deve ser juntado plano amostral, nível de confiança, margem de erro e fonte dos dados utilizados; g) indicação do sistema interno da fiscalização e conferência da elaboradora; h) questionário completo aplicado; i) nome do estatístico responsável pelo trabalho; j) indicação da Unidade da Federação e cargos a que se refere a pesquisa.

Com o advento da Resolução nº 23.727 de 27 de fevereiro de 2024 (atualizadora da 23.600/2019), passou-se a exigir que a empresa ou instituto envie relatório completo com os resultados obtidos na pesquisa para a Justiça Eleitoral, devem constar nos relatórios: I - o período de realização da pesquisa; II - o tamanho da amostra; III - a margem de erro; IV - o nível de confiança; V - o público-alvo; VI - a fonte pública dos dados utilizados para elaboração da amostra; VII - a metodologia; e VIII - o contratante da pesquisa e a origem dos recursos.

Na data da coleta de dados deste trabalho, em 04 de novembro de 2024, existiam 2.158 (duas mil, cento e cinquenta e oito) empresas cadastradas e habilitadas para a elaboração de pesquisas, não sendo de conhecimento deste autor, nem conferível no portal PesqEle quando ocorreu a última atualização de seus dados ou triagem para excluir empresas que tenham deixado de existir ou sofrido transformações empresariais que mudassem seus dados cadastrais.

Qualquer uma dessas mais de 2.000 (duas mil) empresas cadastradas pode realizar o registro de suas pesquisas, não sendo feita qualquer checagem diretamente pela Justiça Eleitoral, que não verifica ou filtra os documentos e informações apresentados. Sua responsabilidade se limita à disponibilização pública do portal e à logística essencial para seu adequado funcionamento.

A fiscalização, em sentido estrito, é realizada somente pelos legitimados legais para ajuizamento das Impugnações, sendo esses: partidos políticos, candidatos, coligações e o Ministério Público Eleitoral. Podem eles, com base no art. 15 da Resolução nº 23.600/19, ajuizarem Ação de Impugnação de Pesquisa Eleitoral, a qual tem as seguintes características: a) segue o rito processual das Representações por Propaganda, previsto na Resolução nº 23.608/2019; b) como todo processo judicial, só é iniciado com provocação dos legitimados ativos; c) tem como objeto tanto a imposição de sanção pecuniária, em caso de divulgação de pesquisa sem registro ou a suspensão da divulgação dos resultados, bem como a inclusão de esclarecimento em sua divulgação; e d) prazos contínuos e peremptórios (LC nº 64/90) desde último dia para o registro de candidatura até a diplomação dos eleitos e segue-se a regra do art. 224 do CPC após a diplomação dos eleitos, o qual afirma que os dias do começo e do vencimento do prazo serão protraídos para o primeiro dia útil seguinte, se coincidirem com dia em que o expediente forense for encerrado antes ou iniciado depois da hora normal ou houver indisponibilidade da comunicação eletrônica.

Por fim, a natureza das sanções impostas pela divulgação de pesquisa sem registro é unicamente pecuniária, sendo prevista pena de multa no valor de R\$ 53.205,00 a R\$ 106.410,00 conforme o art. 17 da já Resolução. Só há tipificação penal da conduta da divulgação de pesquisa fraudulenta (art. 33, §4º, da Lei das Eleições) mas sem orientações constantes na Resolução nº 23.600/2019 sobre qualquer procedimento técnico para se averiguar tal fraude.

Finalmente, encerrando a explanação sobre o funcionamento do sistema atual de registro e fiscalização de pesquisas eleitorais segundo as normas regulamentadas pela Justiça Eleitoral, retorna-se ao objetivo central do presente tópico, qual seja: analisar como a atuação acima explanada resulta na Justiça Eleitoral agindo como agente de intervenção indireta do Estado no domínio econômico.

Sobre isso, os requisitos anteriormente enumerados e exigidos para que se efetue o registro de pesquisas eleitorais são formulados e reforçados unicamente via Resolução nº 23.600/2019, a qual é de elaboração e atualização exclusiva da Justiça Eleitoral no caso de não inovação legislativa na Lei das Eleições.

Assim, as condições a serem cumpridas pelas empresas e(ou) institutos de pesquisa para que possam comercializar seus produtos que visem divulgação ao público em anos eleitorais são determinadas por regulamentação meramente administrativa.

É inegável que ao eleger alguns requisitos e formatos para que possa se efetuar o registro de um estudo estatístico há direcionamento da atividade econômica, a qual pode, inclusive, ficar impossibilitada de utilizar métodos de pesquisa mais condizentes com a realidade do comportamento político nacional.

Tome-se como exemplo o que consta no art. 2º, inciso VI da Res. 23.600/19:

#### **Resolução nº 23.600/2019**

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 às candidatas e 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):

(...)

**VI - questionário completo aplicado ou a ser aplicado;** (grifo nosso)

Ao se exigir que a inclusão do questionário aplicado, automaticamente se exclui a possibilidade do registro de pesquisas realizadas sem a utilização de questionários, tais como as realizadas por mapeamento de comportamento em redes sociais,

mineração de dados em *Big Data*<sup>60</sup> ou qualquer outro meio de aferição de opinião ou preferência política que dispense a clássica entrevista individualizada.

O uso das metodologias citadas já uma realidade no mercado brasileiro, tendo sido utilizado notadamente em pesquisa organizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública denominada “A POLÍTICA ENTRE OS POLICIAIS MILITARES, CIVIS E FEDERAIS NO BRASIL”, na qual uma amostra estatisticamente representativa de usuários policiais nas redes sociais Facebook e Instagram teve sua atividade analisada quanto ao apoio ou inclinação com conteúdo político relacionado ao ex-presidente Jair Bolsonaro.<sup>61</sup>

Com nível de confiança (95%) e margem de erro (3%) semelhantes aos estudos “tradicionais”, que utilizam questionários e entrevistas pessoais, trabalhos dessa natureza não podem, graças à regra acima destacada, ser divulgados em ano eleitoral.

Importante mencionar que a adoção de pesquisas sem questionários teria potencial, inclusive, de minimizar vieses e desafios constantes em estudos que utilizam esse método como o de cobertura, não resposta, auto seleção, entre outros.<sup>62</sup>

Logo, empresas e institutos de pesquisa que realizam pesquisas de cunho eleitoral, portanto, não seriam estimulados a adotarem novas tecnologias em seus métodos de trabalho, posto que não conseguiriam divulga-los em período crucial para a comercialização de seus produtos, gerando impacto econômico e na evolução tecnológica do mercado nacional.

Assim, norma infralegal de caráter administrativo-regulatório, interfere no exercício de atividade econômica pelo setor privado proibindo a realização de determinadas práticas comerciais com base em motivo técnico. Estão presentes características suficientes para classificar essa forma de regulamentação realizada

---

<sup>60</sup> MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Obstáculos impostos à efetividade do direito personalíssimo à privacidade na Era do Big Data: uma problemática da sociedade contemporânea. In: Larissa Maria de Moraes Leal; Roberto Senise Lisboa. (Org.). Direito Civil Contemporâneo II. 01ed. Florianópolis: CONPEDI, 2018, v. 01, p. 23-43.

<sup>61</sup>BRASIL. Estudo Especial. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/3070deb2-6982-48bb-8e39-ff749e80e919>. Acesso em 11/03/2024

<sup>62</sup> CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Conduzindo pesquisas com questionários online: Uma Introdução as Questões Metodológicas. In: Tarcízio Silva, Jaqueline Buckstegge, Pedro Rogedo (org). **Estudando cultura e comunicação com mídias sociais**, p. 42-46, 2018.

pela Justiça Eleitoral quanto às pesquisas eleitorais como interferência estatal indireta no domínio econômico.

Também a qualificação dos agentes econômicos que exercem aquela atividade pode ser afetada pelas regras constantes na Resolução nº 23.600/2019, como o disposto em seu art. 2º, §11º, alínea c, c/c art. 2º, incisos VI e VII. Confira-se:

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 às candidatas e 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:  
(...)

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

VIII - cópia da respectiva nota fiscal;

(...)

**§ 11. Em caso de pesquisa realizada com recursos próprios:**

(...)

**c) para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, deverá ser apresentado o Demonstrativo do Resultado do Exercício do ano anterior ao da realização das eleições. (grifo nosso)**

Em resumo, determina-se que, nas pesquisas realizadas com recursos próprios pelos institutos de pesquisa, ao invés de juntada Nota Fiscal, a qual não é possível de ser gerada pela própria natureza da transação comercial (a qual é inexistente nestes casos) deve-se apresentar Demonstrativo do Resultado do Exercício (DRE).

Tal documento é de natureza contábil e tem a sua estrutura e requisitos formais mínimos estabelecidos no art. 187 da Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/76)<sup>63</sup>, bem como pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), em seu Pronunciamento Técnico nº 26, item 82<sup>64</sup> da seguinte forma:

#### **Lei das Sociedades Anônimas**

Art. 187. A demonstração do resultado do exercício discriminará:

I - a receita bruta das vendas e serviços, as deduções das vendas, os abatimentos e os impostos;

II - a receita líquida das vendas e serviços, o custo das mercadorias e serviços vendidos e o lucro bruto;

III - as despesas com as vendas, as despesas financeiras, deduzidas das receitas, as despesas gerais e administrativas, e outras despesas operacionais;

IV – o lucro ou prejuízo operacional, as outras receitas e as outras despesas;

<sup>63</sup> BRASIL. Lei nº 6404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6404compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404compilada.htm) >. Acesso em: 30 nov. 2024.

<sup>64</sup> BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Comitê de Pronunciamentos Contábeis. Pronunciamento Técnico 26. Apresentação das Demonstrações Contábeis. Disponível em: [https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/cpc/CPC\\_26\\_R1\\_r ev\\_12.pdf](https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/cpc/CPC_26_R1_r ev_12.pdf). Acesso em 30 nov. 2024

V - o resultado do exercício antes do Imposto sobre a Renda e a provisão para o imposto;

VI – as participações de debêntures, empregados, administradores e partes beneficiárias, mesmo na forma de instrumentos financeiros, e de instituições ou fundos de assistência ou previdência de empregados, que não se caracterizem como despesa;

VII - o lucro ou prejuízo líquido do exercício e o seu montante por ação do capital social.

§ 1º Na determinação do resultado do exercício serão computados:

a) as receitas e os rendimentos ganhos no período, independentemente da sua realização em moeda; e

b) os custos, despesas, encargos e perdas, pagos ou incorridos, correspondentes a essas receitas e rendimentos.

### **Pronunciamento Técnico CPC nº 26 – item 82**

Além dos itens requeridos em outros pronunciamentos, a demonstração do resultado do período deve, no mínimo, incluir as seguintes rubricas, obedecidas também às determinações legais:

(a) receitas, apresentando separadamente receita de juros calculada utilizando o método de juros efetivos;

(aa) ganhos e perdas decorrentes do desreconhecimento (sic) de ativos financeiros mensurados pelo custo amortizado;

(b) custos de financiamento;

(ba) perda por redução ao valor recuperável (incluindo reversões de perdas por redução ao valor recuperável ou ganhos na redução ao valor recuperável), determinado de acordo com a Seção 5.5 do CPC 48;

(c) parcela dos resultados de empresas investidas, reconhecida por meio do método da equivalência patrimonial;

(ca) se o ativo financeiro for reclassificado da categoria de mensuração ao custo amortizado de modo que seja mensurado ao valor justo por meio do resultado, qualquer ganho ou perda decorrente da diferença entre o custo amortizado anterior do ativo financeiro e seu valor justo na data da reclassificação (conforme definido no CPC 48);

(cb) se o ativo financeiro for reclassificado da categoria de mensuração ao valor justo por meio de outros resultados abrangentes de modo que seja mensurado ao valor justo por meio do resultado, qualquer ganho ou perda acumulado reconhecido anteriormente em outros resultados abrangentes que sejam reclassificados para o resultado;

(d) tributos sobre o lucro;

(e) (eliminada);

(ea) um único valor para o total de operações descontinuadas;

(f) em atendimento à legislação societária brasileira vigente na data da emissão deste Pronunciamento, a demonstração do resultado deve incluir ainda as seguintes rubricas:

(i) custo dos produtos, das mercadorias e dos serviços vendidos; (ii) lucro bruto;

(iii) despesas com vendas, gerais, administrativas e outras despesas e receitas operacionais;

(iv) resultado antes das receitas e despesas financeiras;

(v) resultado antes dos tributos sobre o lucro;

(vi) resultado líquido do período.

Logo, se trata de documento contábil complexo, a ser elaborado por profissional qualificado para tanto, normalmente registrado no Conselho Regional de Contabilidade (CRC) e produzido anualmente para fins de regularidade contábil e de gestão da empresa.

Logo, há um custo operacional significativo em sua produção, a ser cada vez mais elevado à medida que também se eleva o grau de complexidade das operações financeiras e movimentações de valores e recurso realizadas durante o ano fiscal do ambiente empresarial a ser analisado.

Justamente por conta de tais custos, micro e pequenos empresários estão dispensados dessa obrigação acessória contábil, nos termos do Código Civil<sup>65</sup> e da Lei Complementar nº 123/06<sup>66</sup>, como um dos vários aspectos da política de favorecimento ao pequeno empresário constante no ordenamento jurídico nacional. Veja-se:

#### **Código Civil**

Art. 970. A lei assegurará tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao empresário rural e ao pequeno empresário, quanto à inscrição e aos efeitos daí decorrentes.

Art. 1.179. O empresário e a sociedade empresária são obrigados a seguir um sistema de contabilidade, mecanizado ou não, com base na escrituração uniforme de seus livros, em correspondência com a documentação respectiva, e a levantar anualmente o balanço patrimonial e o de resultado econômico.

§ 1º-Salvo o disposto no art. 1.180, o número e a espécie de livros ficam a critério dos interessados.

**§ 2º-É dispensado das exigências deste artigo o pequeno empresário a que se refere o art. 970.**

#### **Lei Complementar nº 123/06**

Art. 68. Considera-se pequeno empresário, para efeito de aplicação do disposto nos arts. 970 e 1.179 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o empresário individual caracterizado como microempresa na forma desta Lei Complementar que aufera receita bruta anual até o limite previsto no § 1º do art. 18-A.

Importante estabelecer que a exigência de DRE só foi acrescentada com o advento da Resolução TSE nº 23.727/2024, dessa forma, dificulta-se ou até mesmo se impede por completo o registro de pesquisas autocontratadas de institutos criados em anos eleitorais, pois estes não teriam como produzir tal documento contábil fazendo referência ao ano anterior, no qual ainda não existiam.

As normas analisadas criam o seguinte contexto: Micro e Pequenas Empresas, as quais não teriam obrigação de produzir documentação contábil complexa como a DRE, caso desejem adentrar no mercado de pesquisa eleitorais, devem arcar com

<sup>65</sup> BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2025.

<sup>66</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2025.

custos de entrada superiores aos exigidos em outras atividades econômicas ordinárias.

Explica-se, o mercado de pesquisas eleitorais é regido principalmente pela noção de credibilidade e pela reputação dos agentes envolvidos na produção dos estudos estatísticos, os quais, inclusive, definem o preço de seus serviços com base nisso. Empresas tradicionais como Datafolha, Ipec (nascido do antigo IBOPE) ou Paraná pesquisas são frequentemente contratadas para realização de pesquisas de opinião pública envolvendo eleições presidenciais e majoritárias estaduais com base, em grande parte, na sua antiguidade e reputação.

Ao adentrar no mercado, uma das movimentações possíveis para institutos criados recentemente e ainda sem muito reconhecimento do grande público seria a realização de pesquisas autocontratadas visando a divulgação de seus resultados como forma de propaganda, estabelecendo que, por sua metodologia e preços, consegue resultados precisos e condizentes com a realidade eleitoral.

A exigência de apresentação de declarações contábeis não exigidas pela legislação ordinária, com todos os custos envolvidos em sua produção, a Resolução nº 23.600/2019, alterada pela Resolução nº 23.727/2024 torna o mercado mais restritivo à entrada de novos agentes, sobretudo aqueles que se encaixam nas categorias de micro e pequeno empresários.

Além disso, esta restrição só abarcaria empresas com esse perfil que fossem estabelecidas posteriormente à Resolução nº 23.727/2024, posto que micro e pequenas empresas mais antigas e já estabelecidas no mercado não teriam demandas de pesquisas por autocontratação tão elevadas que justificassem o aumento em seus custos operacionais.

A conclusão acima exposta e aqui defendida expõe que a Justiça Eleitoral, mesmo que não deliberadamente, já possui atuação semelhante, ao menos quanto aos efeitos, àquela protagonizada pelas agências reguladoras no formato tradicional de interferência estatal regulatória.

Com isso, municia-se a hipótese e as proposições presentes neste trabalho: a da possibilidade de, utilizando do mesmo instrumento normativa já analisado (Resoluções do TSE) possa ser implementado, pela Justiça Eleitoral, sistema

regulatório e fiscalizatório com ferramentas sancionatórias e preventivas análogas às utilizados pelas agências reguladoras nacionais.

Essencial esclarecer que não se defende a criação de uma estrutura administrativa nos moldes das agências reguladoras clássicas, o que só poderia se dar por lei específica visando tal proposta, mas somente a incorporação, pela estrutura da Justiça Eleitoral, de ferramentas administrativas tipicamente utilizadas pelas agências, as quais serão melhor abordadas no capítulo final desta dissertação.

Porém, para justificar tal proposição para além da mera possibilidade jurídica, é preciso demonstrar a necessidade de sua implementação e a insuficiência do sistema atual de registro e fiscalização de pesquisas eleitorais para lidar com as problemáticas relacionadas ao setor, o que também será feito em capítulo posterior.

Mas antes disso, importante tratar talvez do exemplo mais claro e recente seja o narrado no tópico a seguir, envolvendo o mercado de impulsionamentos eletrônicos com conteúdo político eleitoral nas Eleições Municipais de 2024.

### **3.3 Exemplo de efeitos concorrenciais: A Resolução nº 23.732/2024 e o monopólio da META sobre os impulsionamentos de conteúdo político eleitoral**

A definição normativa de impulsionamento de conteúdo nos é dada pelo art. 37, inciso XIV, da Resolução nº 23.610/2019, a qual trata da propaganda eleitoral. Veja-se:

Resolução nº 23.610/2019

Art. 37. Para o fim desta Resolução, considera-se:

(...)XIV - **impulsionamento de conteúdo: o mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de internet, potencializem o alcance e a divulgação da informação para atingir usuárias e usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo**, incluída entre as formas de impulsionamento a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, nos termos do art. 26, § 2º, da Lei nº 9.504/1997 ;

Logo, trata-se de forma de propaganda paga realizada no meio virtual, especialmente em redes sociais e aplicações de busca, na qual conteúdo é apresentado ao usuário de forma estimulada, sem necessariamente estar englobado pelos seus hábitos de consumo de conteúdo definidos pelo algoritmo de distribuição de conteúdo ou pelos resultados pretendidos nas buscas realizadas.

Tais impulsionamentos, quando seu conteúdo possui natureza político-eleitoral e realizados em contexto de campanha ou pré-campanha, são regulados pela Resolução nº 23.610/2019, já mencionada. Nela, são estabelecidas obrigações acessórias às empresas que fornecem tais serviços de modo a garantir a transparência das movimentações financeiras aplicadas neste meio de propaganda e a viabilidade da sua fiscalização pela Justiça Eleitoral, partidos políticos, candidatos, Ministério Público e eleitores.

O mercado de impulsionamentos pagos de conteúdo, este tem ganhado relevância nas eleições nacionais a partir das eleições de 2018, atraindo atenção para o seu alcance e aos valores despendidos na ferramenta, bem como a necessidade de impor obrigações de transparência para os provedores de aplicação possibilitem a fiscalização da atividade pelos agentes políticos interessados.

Porém, as obrigações acessórias colocadas, sobretudo as constantes na Resolução TSE nº 23.732/2024 e as circunstâncias de sua aprovação podem ter resultado na formação de um monopólio no fornecimento do serviço, pois somente a empresa META/Facebook prestou serviços dessa natureza no pleito municipal de 2024.

De forma mais detalhada, a citada Resolução atualizadora incluiu o artigo 27-A na Resolução nº 23.610/2019, determinando, em resumo, que os provedores de aplicação que prestam serviço de impulsionamento eletrônico devem manter repositório com todos os anúncios de conteúdo político eleitoral nele realizados, contendo as informações essenciais sobre a contratação, sobretudo os seus valores, contratantes e especificidade do anúncio oferecido.

Além disso, tal repositório deve poder ser consultado por ferramenta de navegação que permita busca avançada manual e automatizada pelo uso de API (*application programming interface*) com coletas sistemáticas de dados.

Segue a íntegra do dispositivo mencionado, contendo todas as obrigações acessórias impostas.

“Art. 27-A. O provedor de aplicação que preste serviço de impulsionamento de conteúdos político-eleitorais, inclusive sob a forma de priorização de resultado de busca, deverá:

I - manter repositório desses anúncios para acompanhamento, em tempo real, do conteúdo, dos valores, dos responsáveis pelo pagamento e das características dos grupos populacionais que compõem a audiência (perfilamento) da publicidade contratada;

II – disponibilizar ferramenta de consulta, acessível e de fácil manejo, que permita realizar busca avançada nos dados do repositório que contenha, no mínimo:

- a) buscas de anúncios a partir de palavras-chave, termos de interesse e nomes de anunciantes;
- b) acesso a informações precisas sobre os valores despendidos, o período do impulsionamento, a quantidade de pessoas atingidas e os critérios de segmentação definidos pela(o) anunciante no momento da veiculação do anúncio;
- c) coletas sistemáticas, por meio de interface dedicada (application programming interface – API), de dados de anúncios, incluindo seu conteúdo, gasto, alcance, público atingido e responsáveis pelo pagamento.

§ 1º Para os fins desse artigo, caracteriza conteúdo político-eleitoral, independente da classificação feita pela plataforma, aquele que versar sobre eleições, partidos políticos, federações e coligações, cargos eletivos, pessoas detentoras de cargos eletivos, pessoas candidatas, propostas de governo, projetos de lei, exercício do direito ao voto e de outros direitos políticos ou matérias relacionadas ao processo eleitoral.

§ 2º As medidas previstas nos incisos do caput deste artigo deverão ser implementadas:

I - em até 60 (sessenta) dias, a contar da entrada em vigor desta norma, no caso de provedor de aplicação que já ofereça serviço de impulsionamento no Brasil;

II – a partir do início da prestação do serviço de impulsionamento no Brasil, no caso de provedor de aplicação que passe a oferecê-lo após a entrada em vigor desta norma.

§ 3º As medidas previstas no caput deste artigo são de cumprimento permanente, inclusive em anos não eleitorais e períodos pré e pós-eleições.

§ 4º O cumprimento do disposto neste artigo é requisito para o credenciamento, na Justiça Eleitoral, do provedor de aplicação que pretenda, nos termos dos §§ 3º e 9º do art. 29 desta Resolução, prestar serviço de impulsionamento de propaganda eleitoral.” (NR)

Para fins de conceituação, as APIs, em português, interfaces de programação de aplicação, são espécies de software, aqui entendido como programa capaz de dar comandos, de forma previamente roteirizada, a um sistema com base em um computador para executar certas tarefas<sup>67</sup>.

Especificamente, as APIs podem ser definidas como um conjunto de softwares que tem a função de intermediar a forma como outras aplicações se comuniquem, permitindo que várias aplicações se mostrem ao usuário como uma só.<sup>68</sup>

Superada a conceituação interdisciplinar, tem-se que, antes do advento do citado dispositivo o serviço de impulsionamento eletrônico de conteúdo de propaganda eleitoral era fornecido pelas empresas META (detentora das redes sociais

<sup>67</sup> AMORIM, D. F. B. Softwares de sistemas e aplicações livres: benefícios e limitações no uso dessas tecnologias nos negócios. Revista Científica Semana Acadêmica.1:69. 2015. p.2

<sup>68</sup> JACOBSON, Daniel; BRAIL, Greg; WOODS, Dan. APIs: A strategy guide. " O'Reilly Media, Inc.", 2012. p. 4.

Facebook e Instagram) e Google (detentora da ferramenta de busca GOOGLE e da plataforma online Youtube).

Nas Eleições Gerais de 2022, tais empresas ocuparam o pódio dos maiores fornecedores de serviços para campanhas eleitorais, com valores somados que ultrapassam os R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais), conforme dados oficiais da Justiça Eleitoral.<sup>69</sup>

Ambas já possuíam repositórios com ferramentas de buscas dos anúncios com conteúdo político eleitoral contratados e veiculados, sendo a Biblioteca de Anúncios<sup>70</sup> (META) e o portal Google Ads Transparency<sup>71</sup> (Google), as quais já existiam para a contratação de anúncios em geral e sofreram adaptações quanto aos anúncios categorizados como “político-eleitorais”, tendo seguido as exigências da Justiça Eleitoral estabelecidas à época, tanto que tinham seu funcionamento autorizado pela instituição.

Porém, as novas obrigações acessórias estabelecidas pela Resolução nº 23.732/2024 o art. 27-A estabeleceu como modelo obrigatório de repositório de anúncios o adotado pela META, sobretudo quanto à existência da API integrada à ferramenta de busca, novidade normativa mas que já estava integrada no funcionamento da biblioteca de anúncios da META.

Além disso, a referida Resolução estabeleceu esse modelo de forma permanente, não somente para propaganda eleitoral em sentido estrito, realizada do dia 16 de agosto até o dia do pleito, mas para todo conteúdo político-eleitoral anunciado, inclusive em anos não eleitorais e períodos de pré e pós-eleições.

Ressaltando que a citada norma teve vigência imediata e foi aprovada em 27 de fevereiro de 2024, já em ano eleitoral e com pouco tempo para implementação de API complexa em portal que administra não somente os anúncios eleitorais brasileiros, mas todos os anúncios feitos no Google e no Youtube em todos os países em que a empresa presta este serviço.

---

<sup>69</sup> Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#!/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2040602022/2022>

<sup>70</sup> Disponível em:

[https://www.facebook.com/ads/library/?active\\_status=active&ad\\_type=political\\_and\\_issue\\_ads&country=BR&is\\_targeted\\_country=false&media\\_type=all](https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=active&ad_type=political_and_issue_ads&country=BR&is_targeted_country=false&media_type=all)

<sup>71</sup> Disponível em: <https://adstransparency.google.com/?region=BR>

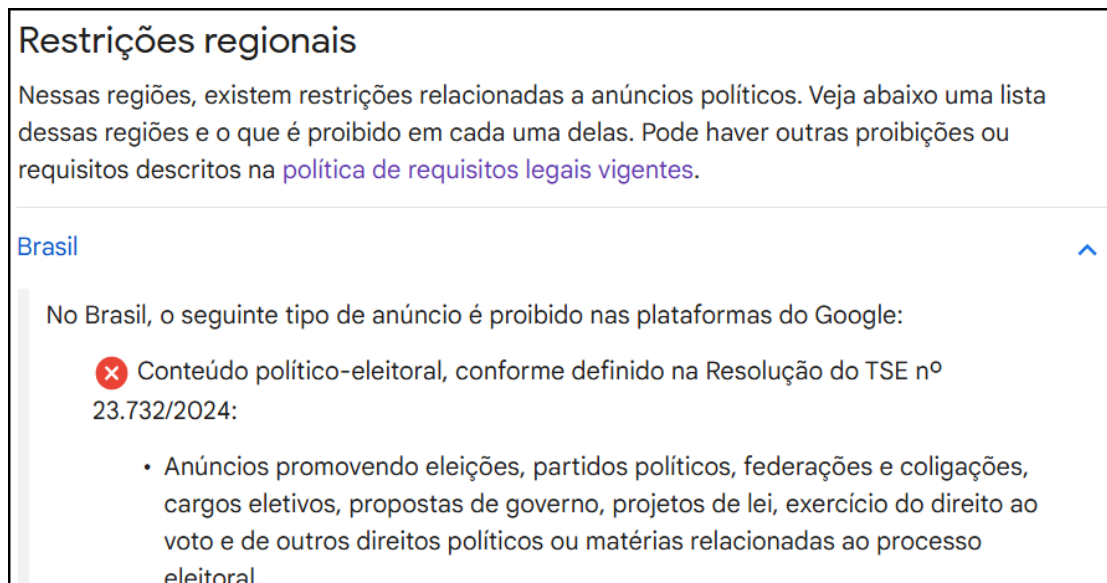
Como consequência da Resolução e da adoção do formato de repositório de anúncios já adotado por uma das principais empresas prestadoras do serviço, houve o deliberado afastamento da empresa GOOGLE quanto ao fornecimento do serviço citado, sendo tal fato noticiado em diversos meios de informação<sup>72</sup> e objeto de nota oficial <sup>73</sup> da empresa, na qual é explicitamente mencionada a vigência da nova Resolução do TSE. Veja-se a íntegra:

NOTA OFICIAL DO GOOGLE

*“As eleições são importantes para o Google e, ao longo dos últimos anos, temos trabalhado incansavelmente para lançar novos produtos e serviços para apoiar candidatos e eleitores. Para as eleições brasileiras deste ano, vamos atualizar nossa política de conteúdo político do Google Ads para não mais permitir a veiculação de anúncios políticos no país. Essa atualização acontecerá em maio tendo em vista a entrada em vigor das resoluções eleitorais para 2024. Temos o compromisso global de apoiar a integridade das eleições e continuaremos a dialogar com autoridades em relação a este assunto.”*

Além disso, a página de suporte oficial da plataforma Google Ads Transparency faz referência expressa à citada Resolução, justificando a interrupção do serviço e proibição da veiculação de anúncios político-eleitorais. Confira-se:

**Figura 2 - Print da página de suporte Google Ads Transparency.**



Fonte: Página de suporte oficial da ferramenta Google Ads Transparency<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-04/google-nao-permitira-anuncios-de-politicos-nas-eleicoes-de-outubro>  
<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/24/google-proibe-impulsioneamento-de-conteudo-politico-para-as-eleicoes-de-2024-no-brasil.ghtml>  
<https://www.estadao.com.br/politica/proibicao-anuncios-politicos-google-pode-criar-monopolio-meta-eleicoes-2024-nprp/>

<sup>73</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2024/04/24/google-proibe-publicidade-politica-para-as-eleicoes-municipais-deste-ano.ghtml>

<sup>74</sup> Disponível em: <https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595?hl=pt-BR#zippy=%2Cbrasil>

Como resultado, o mercado de anúncios políticos eleitorais pagos na internet foi monopolizado pela empresa META nas Eleições Municipais de 2024, com faturamento que ultrapassa a casa dos R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), sem considerar o faturamento informado pelas empresas processadoras de pagamento que intermediam parte das transferências financeiras nessa espécie de contratação, em especial as companhias DLOCAL<sup>75</sup> e AYDEN<sup>76</sup>, as quais, caso consideradas, fariam o montante ultrapassar a casa dos 300 (trezentos) milhões de reais. Confira-se dados do portal oficial do TSE (Divulgacand e Contas):

Figura 3 – Ranking de fornecedores para Campanha Eleitorais em 2024.



Fonte: Divulgacand e contas<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Disponível em: <https://startups.com.br/negocios/uruguaia-dlocal-vale-mais-de-us-11-bilhoes-apos-ipo-na-nasdaq-sua-jogada-ebanx/#:~:text=Segundo%20o%20presidente%20da%20fintech,plataforma%2C%20incluindo%20Amazon%20e%20Microsoft.>

<sup>76</sup> Disponível em: <https://www.prnewswire.com/br/comunicados-para-a-imprensa/fintech-global-adyen-recebe-a-pontuacao-mais-alta-possivel-em-seis-criterios-no-novo-relatorio-de-fornecedores-de-pagamento-comercial-feito-por-uma-empresa-de-pesquisa-independente-302090583.html#:~:text=Ao%20fornecer%20recursos%20de%20pagamentos%20de%20ponta,empresas%20como%20Meta%2C%20Uber%2C%20H&M%20e%20eBay.>

<sup>77</sup> Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta-individual/rank-doadores-fornecedores/2045202024/2024>

A grande concentração de gastos direcionados à META nas Eleições de 2024 e a sua exclusividade no fornecimento do serviço de impulsionamento pago na internet também foi alvo de notícias e críticas pela imprensa nacional.<sup>78</sup>

O uso da palavra “monopólio” pela grande mídia não é desassociado dos fatos. Uma Resolução do TSE gerou exclusividade no fornecimento de um serviço com faturamento de centenas de milhões de reais, apenas no período eleitorais, sem considerar os gastos não passíveis de registro na pré e pós-campanha,

Este exemplo é o mais recente e o mais claro do impacto que as Resoluções do TSE podem ter nos mercados privados e comprova a atuação da Justiça Eleitoral como interventora no domínio econômico na modalidade indireta, regulando atividades privadas relacionadas ao pleito e, como efeito colateral da regulação visando proteger os princípios democráticos, afetando a dinâmica econômica dos mercados.

### **3.4 Dificuldades na Regulamentação do Mercado de Pesquisas Eleitorais**

Até o momento, foram expostos conceitos essenciais envolvendo a teoria dos Direitos Fundamentais, o dever institucional de proteção do voto livre e legítimo pelas instituições democráticas e a exposição do sistema atual de regulação e fiscalização das pesquisas eleitorais no Brasil.

Após, tratou-se especificamente do papel da Justiça Eleitoral como instituição democrática de importância ímpar e funções atípicas e características, analisando a atuação da Justiça Eleitoral com base em noções doutrinárias tradicionais sobre a

---

<sup>78</sup> Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/como-o-facebook-se-tornou-a-empresa-que-mais-recebe-recursos-nas-eleicoes-brasileiras,f222070e5eb1eed00dc59c7baf69a9f10z3ivyg2.html>

<https://noticias.uol.com.br/colunas/raquel-landim/2024/08/20/meta-do-instagram-tem-monopolio-de-anuncios-da-campanha-eleitoral-de-2024.htm>

<https://www.infomoney.com.br/politica/facebook-foi-a-empresa-que-mais-recebeu-verbos-eleitorais-em-2024/>

interferência do Estado no domínio econômico e nas disposições das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Especificamente, foram tratadas disposições constantes em Resoluções que tratam das pesquisas eleitorais e propaganda eleitoral, nesta última, especificamente quanto ao impulsionamento pago de conteúdo na internet, como hipóteses em que a regulamentação indireta de atividade econômica pela Justiça Eleitoral gera impactos mercadológicos consideráveis nos agentes econômicos envolvidos.

Neste capítulo, após estabelecida a premissa de que as regras sobre registro e fiscalização de pesquisas eleitorais podem ter seus efeitos secundários e colaterais classificados como intervenção indireta no domínio econômico, serão identificadas problemáticas no atual sistema de regulamentação, sobretudo quanto à fiscalização das atividades.

A pertinência de tal análise para o presente trabalho se dá pela sua proposta inicial de, após identificar a atividade regulatória da Justiça Eleitoral, por suas Resoluções, como intervenção no domínio econômico, tecer críticas e oferecer possibilidades para o seu aprimoramento.

Para isso, inicialmente serão constatadas problemáticas no rito processual da Impugnação à Pesquisas prevista no art. 15 da Resolução nº 23.600/2019, visando seu aprimoramento pela via normativa e, posteriormente, também serão citadas funcionalidades do Portal PesqEle e as dificuldades constatadas neste trabalho com a sua utilização no estudo quantitativo realizado, propondo melhorias de teor administrativo em sua gestão e atualização.

As características do rito processual descrito em tópico anterior possibilitam identificar certas imperfeições quanto ao atendimento dos objetivos pretendidos na Impugnação de pesquisas eleitorais, sobretudo nos seguintes pontos: a) o limitado escopo de atuação da Justiça Eleitoral nestes casos; b) a inadequação do rito “emprestado” das Representações por Propaganda irregular; c) o curto prazo de publicização dos dados básicos da pesquisa no sistema PesqEle; d) a natureza das sanções aplicáveis; e) os legitimados ativos para ingresso com as impugnações.

Inicialmente, a atuação da Justiça Eleitoral nestes casos não é por meio de seu poder de polícia, com a tradicional autoexecutoriedade e rapidez típicas das medidas tomadas por elas nos casos de propaganda irregular, por exemplo. Nas impugnações

a pesquisas, a Justiça Eleitoral exerce somente sua função jurisdicional e permanece inerte até que seja provocada pelos legitimados ativos legalmente autorizados.

Logo, apesar de manter portal com gigantesco banco de dados (PesqEle) contendo diversas informações sobre os institutos que realizam os estudos estatísticos, a metodologia das pesquisas que serão divulgadas, a identificação dos contratantes, os gastos realizados, entre outros, não pode adotar qualquer medida administrativa ou judicial com fito fiscalizador.

Além disso, mesmo quando provocada, sua atuação é limitada à verificação do cumprimento, pelo instituto de pesquisa, dos requisitos exigidos pela Resolução nº 23.600/2019. Ou seja, não há possibilidade de investigação sobre uma possível fraude ou manipulação no estudo, ou a utilização de metodologia inadequada ou distorções estatísticas outras.

Tal fato ocorre porque o rito adotado no trâmite desta espécie processual é o mesmo utilizado para as Representações por Propaganda Irregular e Pedidos de Direito de Resposta, previsto na Resolução nº 23.608/2019, e que se mostra inadequado para tratar do objeto em discussão nas impugnações de pesquisas eleitorais.

As Representações e Pedidos de Direito de Resposta são formulados para tramitarem em grande velocidade, visto a natureza majoritariamente simples de seus objetos, os quais tratam, em grande parte, de contradições expressas às normas de propaganda como, por exemplo, bandeiras alocadas em local não permitido, utilização de outdoors ou assemelhados, impulsionamento nas redes sociais com dados de rotulagem incompletos, divulgação de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados, entre outros.

O rito criado pela Resolução nº do TSE é feito sob medida para lidar com o gigantesco volume de representações por propaganda irregular que são ajuizadas tanto no microperíodo eleitoral, que inicia na data final para apresentação dos registros de candidatura pelos partidos e se encerra com a diplomação dos eleitos,

quanto nos períodos em que sua veiculação é vedada - propaganda eleitoral antecipada<sup>79</sup> (ROLLO, 2019, p. 73).

O referido procedimento não foi elaborado, portanto, para lidar com questões de maior complexidade em cuja fase instrutória possa ser necessária a realização de perícia técnica ou a oitiva dos envolvidos. Logo, nos casos em que este trâmite é utilizado para tratar da impugnação de pesquisas eleitorais, a única esfera de avaliação compatível com o rito é a mera conferência se o instituto cumpriu com os requisitos da Resolução nº 23.600/2019.

Em outras palavras, ao invés de ser utilizado para averiguar possíveis irregularidades nas divulgações de pesquisas eleitorais, não há espaço para investigações com maior complexidade, mas somente a verificação, por exemplo, se todos os documentos obrigatórios foram anexados, se o contratante foi identificado ou se o estudo foi registrado com a correta indicação da abrangência de seus objeto, entre outros.

Acrescenta-se a isso o fato de que a própria existência da pesquisa de intenção de votos, ou a intenção de realizá-la e divulgá-la, só precisa ser tornada pública 5 (cinco)<sup>80</sup> dias antes de sua divulgação, o que, por si só, também é fato impeditivo para que maiores esforços sejam empreendidos para verificar a integridade da metodologia utilizada ou possíveis direcionamentos psicológicos nas perguntas formuladas, pois tais constatações só seriam comprováveis mediante a elaboração de laudo estatístico específico para tanto.

Torna-se impraticável que, no prazo de 5 dias, os legitimados ativos: a) realizem ou contratem a realização de aprofundado estudo estatístico atestando as irregularidades na pesquisa que será divulgada; e b) requererem judicialmente a suspensão da divulgação dos resultados da pesquisa impugnada, a qual seria analisada por magistrado não necessariamente acompanhado de equipe técnica capaz de confirmar ou contestar as conclusões do laudo estatístico que subsidiaria o pedido de impugnação, por se tratar de matéria técnica e bastante específica.

---

<sup>79</sup> ROLLO, Arthur. A propaganda eleitoral antecipada. Revista Democrática, Cuiabá, v. 5, p. 73, 2019. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/10/revista-democratica-v5.pdf#page=68>. Acesso em 29/09/2023.

<sup>80</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.600, de 12 de dezembro de 2019. Op cit

Porém, grande parte do motivo pelo qual tais medidas se tornam impraticáveis advém, talvez, de como a norma operacionaliza a atividade de fiscalização, pois atribui a responsabilidade pela fiscalização desta atividade a legitimados externos à Justiça Eleitoral, e que, em sua maioria, com a exceção do Ministério Público Eleitoral, são partes diretamente interessadas no resultado do processo eleitoral e que podem escolher exercer ou não esta atividade fiscalizatória a depender do cenário político que lhes é apresentado.

O quadro acima descrito se agrava quando se considera a realidade da dinâmica de poder nos partidos políticos nacionais, os quais possuem um histórico de reduzida democracia intrapartidária e uma substituição da defesa dos interesses públicos pelos interesses privados de seus dirigentes<sup>81</sup>.

Mesmo quando há atuação do Ministério Público Eleitoral, o qual, frise-se, não possui corpo de membros próprio e é composto por membros advindo de outros ramos do Ministério Público nacional, utilizando Promotores de Justiça no primeiro grau, Procuradores da República e Procuradores Regionais da República em 2ª instância e o Procurador Geral da República perante o TSE, o que acaba por provocar instabilidade e certas dificuldades nas atividades internas envolvendo suas funções<sup>82</sup>.

Porém, ainda que a atuação do Ministério Público Eleitoral se dê de forma diligente e acertada, buscando evitar a ocorrência de, por exemplo, possível abuso de poder econômico<sup>83</sup> pelos contratantes dos estudos, localizando pesquisas divulgadas sem registro prévio no sistema PesquEle ou impedindo a divulgação de pesquisa fraudulenta, as sanções passíveis de aplicação também se mostram ineficiente tanto para punir os responsáveis como para prevenir futuras ocorrências.

Isso porque, se forem identificadas pesquisas em desacordo com as normativas legais, essas são consideradas não registradas. A divulgação, nesse estado, sem a correção de suas irregularidades, resulta na imposição de sanção pecuniária, conforme estabelecido no art. 17 da Resolução TSE nº 23.600/2019, com

---

<sup>81</sup> GUIMARÃES, Andre Rehbein Sathler; RODRIGUES, Malena Rehbein; BRAGA, Ricardo de João. A Oligarquia Desvendada: Organização e Estrutura dos Partidos Políticos Brasileiros. Dados, Rio de Janeiro, vol.62(2):e20160046, 2019. p.41. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/SWbrK5J4JgRb39GqKsXhZ6d/?lang=pt>. Acesso em 29/06/2023

<sup>82</sup> PELLELA, Eduardo. A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil. Temas do direito eleitoral no século XXI – Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, p. 179-180. 2012.

<sup>83</sup> ALVIM, Frederico Franco. Abuso de poder nas competições eleitorais. Curitiba: Juruá, 2019. p. 211

valores variando entre o mínimo de R\$ 53.205,00 e o máximo de R\$ 106.410,00. Embora esses valores sejam substanciais, estão dentro dos limites definidos pelo art. 33, § 2º da Lei das Eleições.

Empós, também há a possibilidade do ajuizamento de ação penal pelo crime eleitoral de divulgação de pesquisa fraudulenta. Além disso, em casos nos quais seja identificada a prática de atos destinados a prejudicar a fiscalização dos partidos políticos, conforme previsto nos arts. 33, § 4º e 34, § 2º da Lei das Eleições, e nos arts. 18 e 19 da Resolução do TSE já frequentemente mencionada.

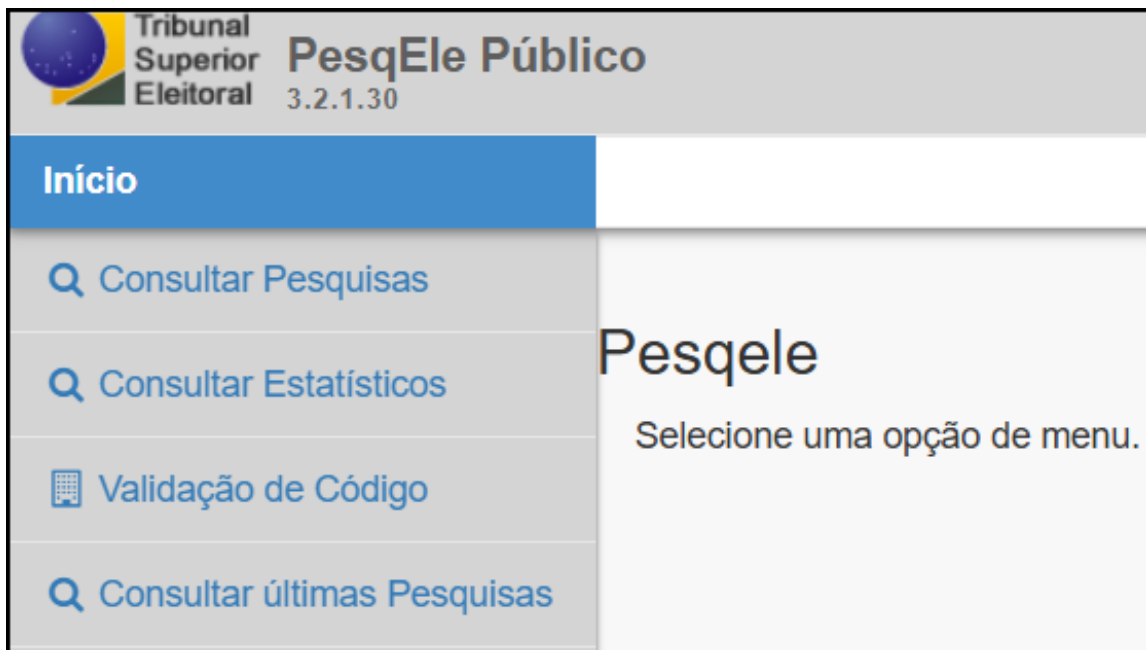
No entanto, apesar de sanção pecuniária envolver valores significativos e haver a possibilidade de responsabilização penal dos envolvidos, há pouquíssimos registros de sua efetiva aplicação, talvez, justamente, pelos problemas procedimentais apontados ao longo deste tópico.

Com isso em mente, no capítulo seguinte serão delineadas alternativas ao atual procedimento de impugnação de pesquisas de intenção de voto, usando como paradigma os processos administrativos sancionadores nas questões envolvendo contratos administrativos e também a atuação de Agências Reguladoras.

Superada análise sobre o procedimento judicial de impugnação, algumas considerações também merecem ser feitas sobre o próprio sistema PesqEle e como a ausência de algumas funcionalidades e(ou) ferramentas na plataforma dificultam tanto o controle e transparência efetivos pretendidos pela norma, quanto também foram grande obstáculo na concretização do estudo quantitativo feito nesta dissertação.

Inicialmente, não há no portal, ao menos na pesquisa pública, acesso direto a lista de institutos e empresas cadastrados, somente dos estatísticos e das pesquisas em si, além de ferramenta de validação de código de registro e função de consulta às pesquisas registradas nos últimos 30 dias. Confira-se:

Figura 4– Ferramentas de Pesquisa do portal PesqEle.



Fonte: Portal PesqEle consulta pública<sup>84</sup>

Em verdade, a única forma encontrada, na consulta pública de obter lista dos institutos cadastrados é por meio indireto, na ferramenta “Consultar Pesquisas”, aba “Empresa Contratada” e, ainda assim, se trata de simples lista contendo mais de 2 mil nomes de empresas sem quaisquer dados adicionais, não é informado seu CNPJ, qual o formato empresarial, principal estatístico vinculado ou se a referida empresa realmente possui, nas suas atividades econômicas, a realização de pesquisas de opinião pública.

Caso o público ou as instituições fiscalizadoras pretendam verificar dados de algum instituto, são necessários diversos passos, inicialmente pesquisa se há alguma pesquisa registrada em nome da empresa, situação na qual se tem acesso ao seu CNPJ declarado na nota fiscal, DRE ou identificação no cabeçalho.

Não havendo pesquisa registrada, e caso se deseje mais informações sobre determinada empresa indicada na lista, é necessário pesquisa na ferramenta de consulta de CNPJ da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesin)<sup>85</sup>, acessível com o login integrado ao portal Gov.br por meio do CPF do usuário.

<sup>84</sup> Disponível em: <https://pesqele-divulgacao.tse.jus.br/index.xhtml>

<sup>85</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/redesim>

Ainda assim, em casos de razões sociais já alteradas ou com erros de digitação no cadastro do PesqEle, a tentativa de utilização conjunta dos dois sistemas, para os fins de pesquisa científica, por exemplo, se mostra bastante dificultosa e burocrática.

Não somente isso, não foi percebido qualquer cadastro, tarja ou anotações de institutos que porventura já foram sofreram as sanções da Resolução nº 23.600/2019, seja na esfera cível ou criminal, não tendo o cidadão, ou os agentes políticos fiscalizadores, acesso rápido a informação importantíssima na análise de confiabilidade e credibilidade dos autores dos estudos estatísticos lá registrados.

A ausência de uma lista de acesso público contendo dados mínimos dos institutos de pesquisa registrados dificultou inclusive, o levantamento de dados exposto no tópico a seguir, no qual colheu-se amostragem de 100 institutos registrados na plataforma com o objetivo de traçar breve perfil das empresas lá dispostas

### **3. 5 Perfil dos institutos credenciados no sistema PesquEle**

Devido à já citada ausência de ferramenta de busca funcional e de fácil uso listando as empresas cadastradas no PesqEle, a metodologia de levantamento de dados utilizada neste trabalho foi a seguinte: a) Na ferramenta “Consultar Pesquisas”, aba “Empresa Contratada” são apresentados mais de 2000 (dois mil) nomes fantasia/razão social (e somente isso) de empresas com cadastro no sistema PesqEle, em ordem alfabética; b) Os 100 (cem) primeiros nomes foram extraídos da aba por meio da função “inspecionar elemento” do navegador Google Chrome; c) Seus nomes foram pesquisados na aba “Consulta Pesquisas” do portal PesqEle e também no cadastro de CNPJ do portal Redesin do Governo Federal, sendo obtido os dados da pessoa jurídica neste último; d) os dados levantando foram cruzados e planilhados na tabela constante no Anexo 1 desta dissertação.

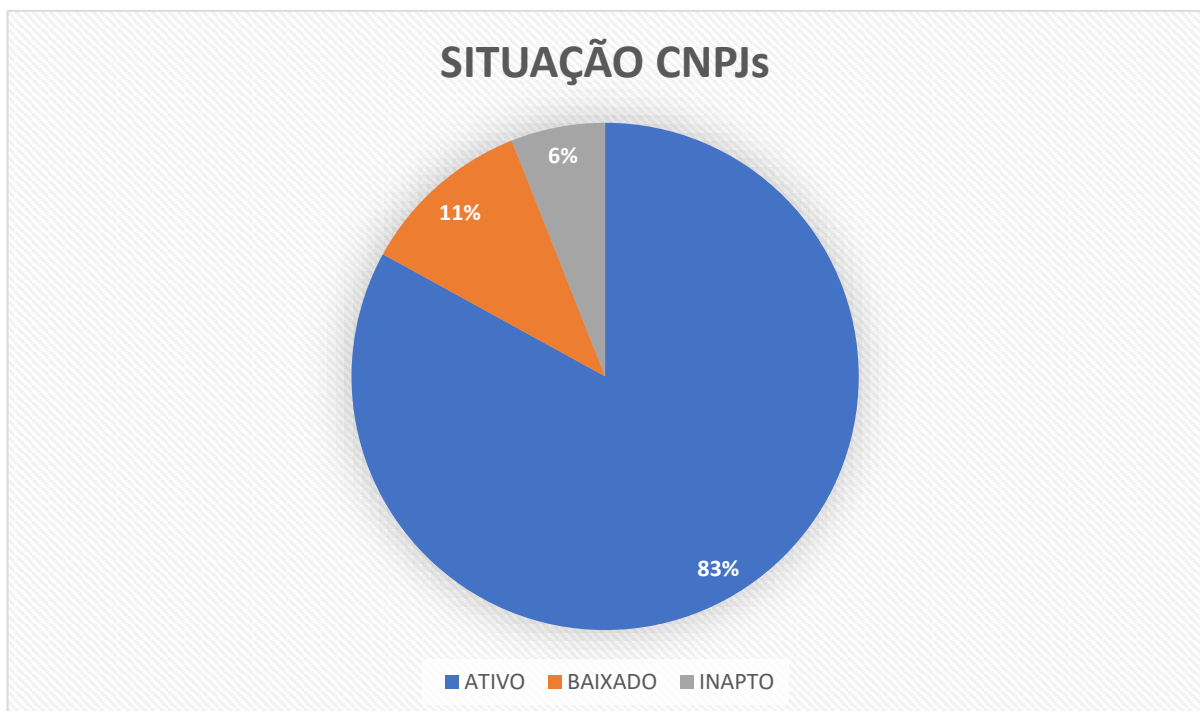
O cruzamento de dados buscou traçar perfil dos 100 primeiros institutos informados, sendo respondidas as seguintes questões:

- 1) Qual o CNPJ e formato empresarial adotado pelo instituto? O CNPJ se encontra em qual situação no Redesin?
- 2) Qual a data de abertura do CNPJ?
- 3) O instituto informa nos seus dados o Código Nacional de Atividade Econômica (CNAE) referente à “Pesquisas de mercado e opinião pública” (Grupo 73.2)<sup>86</sup>?
- 4) A empresa registrou pesquisas entre 2012 (início do funcionamento do portal PesqEle) até 2024?

Os 100 (cem) primeiros institutos em ordem alfabética foram levantados em 04/11/2024, evitando que a inclusão ou exclusão de cadastros prejudicasse o andamento do estudo.

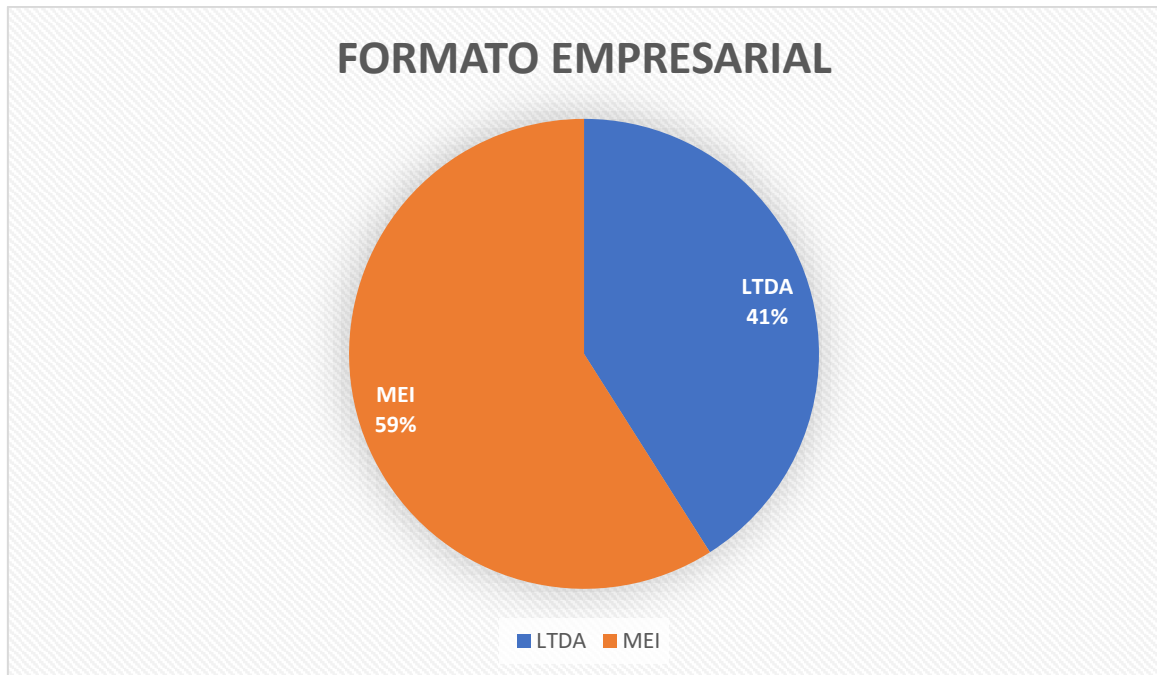
Após o cruzamento de dados, cujos resultados brutos se encontram no Anexo I desta dissertação, conseguiu se obter perfil interessante sobre os institutos de pesquisa cadastrados. Confira-se:

**Gráfico1 - Situação dos CNPJs dos 100 primeiros institutos de pesquisa**

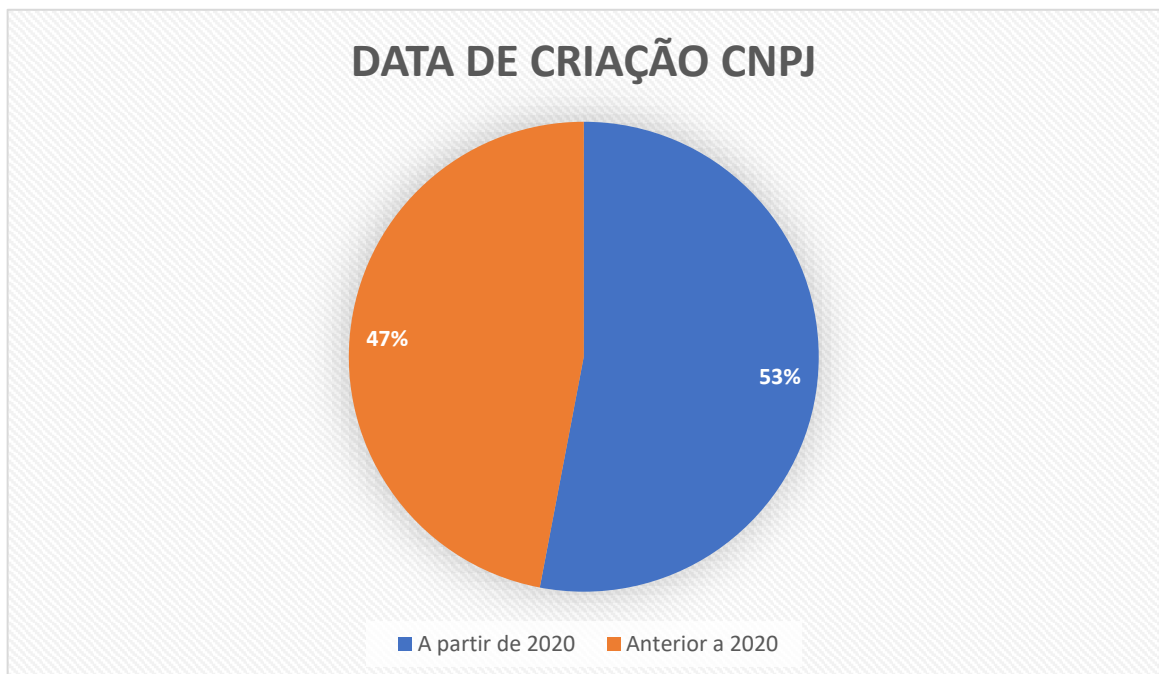


Fonte: elaborado pelo autor

<sup>86</sup>Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?divisao=73&view=divisao>

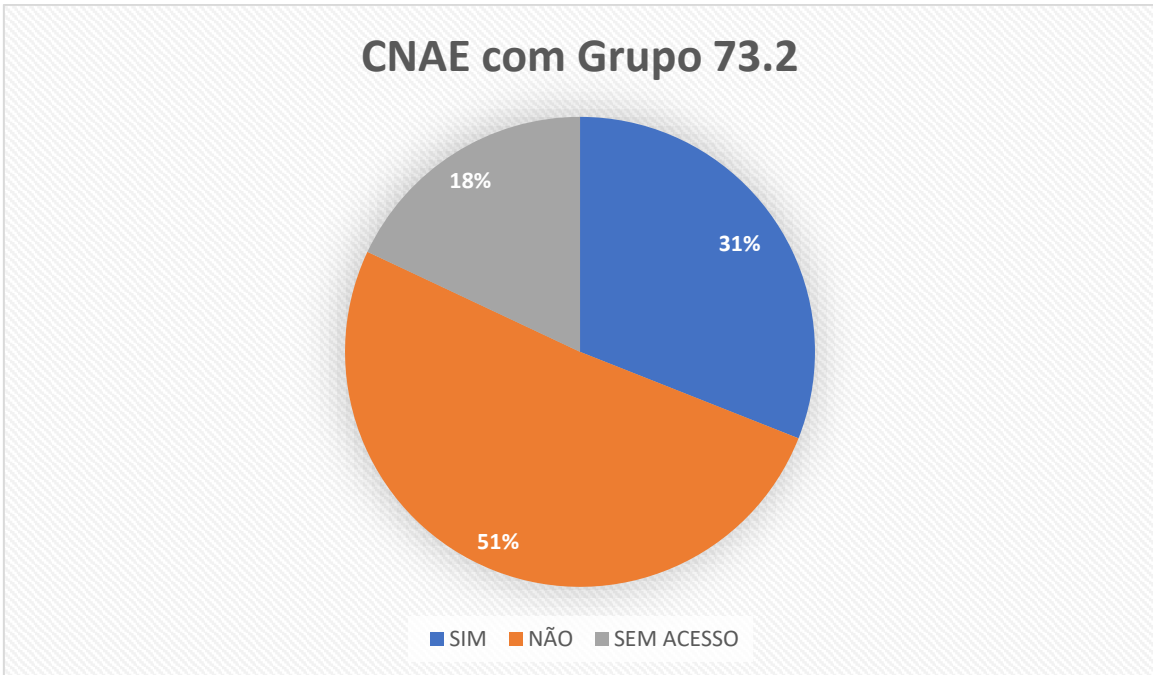
**Gráfico 2- Formatos empresariais dos 100 primeiros institutos de pesquisa**

Fonte: elaborado pelo autor

**Gráfico 3- Datas de criação do CNPJ dos 100 primeiros institutos de pesquisa**

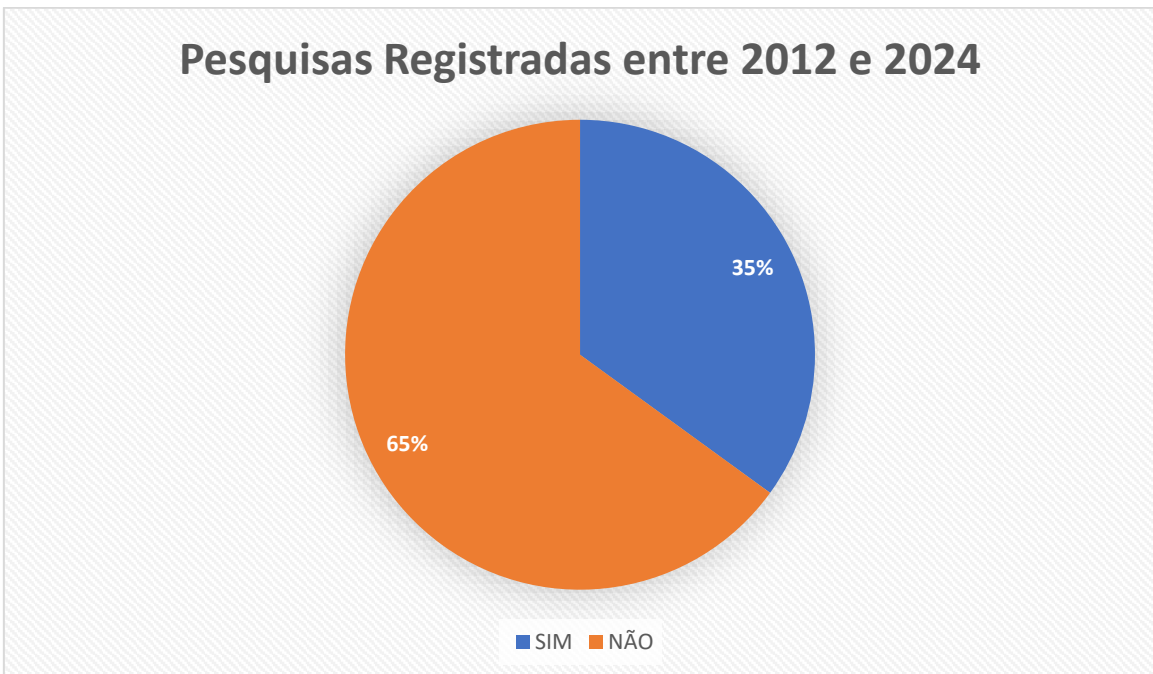
Fonte: elaborado pelo autor

**Gráfico 4 - CNAE no grupo 73.2 dos 100 primeiros institutos de pesquisa**



Fonte: elaborado pelo autor

**Gráfico 5 - Pesquisas registrada de 2012 a 2024 dos 100 primeiros institutos de pesquisa**



Fonte: elaborado pelo autor

O levantamento de dados, portanto, nos mostrou situação interessante na amostragem analisada. 65% (sessenta e cinco por cento) das empresas da amostra

não realizaram qualquer registro de pesquisa desde e a implementação do sistema PesqEle, com 17% (dezessete por cento) deles tendo seus CNPJs inativos ou inaptos.

Além disso, 59% (cinquenta e nove por cento) das empresas da amostra serem Empresários Individuais de micro ou pequeno porte revela que a impressão comum de que institutos de pesquisa são grande empresas dotados de grande equipe técnica e recursos humanos pode não corresponder ao perfil do mercado.

Verifica-se esta ausência de especialização sobretudo na falta de declaração de atividades econômicas minimamente vinculadas ao serviço de pesquisa de mercado e de opinião (CNAE grupo 73.2), tendo as empresas os mais diversos perfis, variando de comércios varejistas, lanchonetes, lojas de autopeças, restaurantes, serviços de entrega rápida, cursos preparatórios para concursos, entre outros, conforme conferível nos dados de pessoas jurídicas individuais de cada empresa, todos juntados no Anexo II desta dissertação.

Não suficiente, 53% (cinquenta e três por cento) das empresas da amostra foram criadas nos últimos 4( quatro) anos, revelando tendência de inclusão constante de novos nomes no cadastro PesqEle e reforçando a necessidade de, ao menos, recadastramentos periódicos e atualizações cadastrais por parte dos institutos, evitando o acúmulo de grande volume de empresas que nunca sequer registraram pesquisas e não exercem atividades relacionadas.

Logo, o perfil traçado de institutos de pesquisa com cadastro no sistema PesqEle com a pesquisa quantitativa aqui executada é o seguinte: Micro ou Pequena Empresas, com CNPJ ativo e regular, criadas nos últimos 4(quatro) anos, sem CNAE relacionado à área de pesquisas de mercado e opinião pública e sem pesquisas eleitorais registradas nos últimos 12 (doze) anos.

Muito distante da realidade dos grandes institutos com pesquisas publicadas em Eleições Presidenciais, o agente de mercado que presta o serviço de realização de pesquisas de cunho político-eleitoral com intenção de divulgação em anos eleitorais é de pequenos empresários que, em tempos recentes, cadastrou-se visando, talvez, englobar esta atividade dentre as já executadas por suas empresas.

O perfil mostra certo amadorismo e indica falta de capacitação técnica necessária o exercício desta espécie de serviço, sendo esse talvez o motivo de 65% (sessenta e cinco por cento) deles não terem registrado pesquisas desde a criação do

PesqELE. Não é adequado que o exercício de atividade econômica que afeta diretamente o exercício de um Direito Fundamental seja exercido por empresas com o perfil mencionado, sob pena de possibilitar a produção de estudos imprecisos, manipulados ou metodologicamente falhos que, devido aos problemas já apresentados quanto ao processo judicial de impugnação, provavelmente não serão adequadamente fiscalizados.

Um filtro inicial já no momento do cadastro, visando a comprovação de capacidade técnica e operacional mínima para o serviço informado talvez seja adequado para minimizar a quantidade de dados e cadastros constante no PesqEle e, com uma melhor organização possibilitando melhor análise e visualização do mercado, seus agentes e dos impactos da regulamentação atual, possam ser melhor planejadas tanto a gestão administrativa do portal e dos dados que lá se encontram quanto as mudanças normativas nas Resoluções futuras do TSE.

#### **4. POSSIBILIDADES DE APRIMORAMENTO REGULATÓRIO NO MERCADO DE PESQUISAS ELEITORAIS POR MEIO DA JUSTIÇA ELEITORAL**

As seguintes premissas foram estabelecidas ao longo desta dissertação: O voto é um Direito Fundamental e seu exercício livre e legítimo deve ser defendido pelas instituições democráticas, em especial a Justiça Eleitoral. As pesquisas eleitorais tem potencial de afetar, caso maculadas, o referido direito fundamental, sendo objeto de regulação por lei, a qual tem sua fiel execução operacionalizada pelas Resolução da Justiça Eleitoral, da forma descrita.

As Resoluções do TSE possuem efeito regulatório nos mercados privados afetados por elas, sendo possível classificar tal atuação como intervenção indireta do Estado no domínio econômico, segundo os conceitos tradicionais da matéria. O mercado de pesquisas eleitorais é economicamente afetado pelas Resoluções do TSE, ao por exemplo, vincular metodologias e exigir declarações contábeis de elaboração complexa e que aumentam o custo operacional da atividade.

Exemplo claro e recente dos efeitos econômicos das Resoluções pode ser verificado na criação de monopólio sobre a prestação do serviço de impulsionamento eletrônico de conteúdo na internet pela empresa META nas Eleições Municipais de 2024 devido a exigência, pela norma, de modelo de repositório de anúncios substancialmente diferente dos seus concorrentes em período pouco anterior à campanha.

A regulamentação do mercado de pesquisas eleitorais tem dificuldade advindas tanto do formato de impugnação adotado pelo Resolução nº 23.600/2019 (processo judicial com “rito emprestado”) quanto por problemas na gestão dos dados contidos na plataforma PesqEle (esfera administrativa operacional). Tais problemas acabam gerando um perfil amador nos institutos de pesquisa cadastrados, segundo estudo quantitativo exposto no capítulo anterior, podendo comprometer a qualidade das pesquisas eleitorais produzidas e, por conseguinte, interferir ilegitimamente na tomada da decisão do eleitor.

Consideradas tais premissas, confirmadas ao longo dos capítulos anteriores, busca-se, neste tópico, apresentar possibilidades, tanto no âmbito normativo quanto no âmbito administrativo operacional, para o aprimoramento das deficiências notadas,

sempre visando que a interferência no domínio econômico efetuada pela Justiça Eleitoral se dê de maneira clara e eficiente e gerando impactos mercadológicos que propiciem um mercado de pesquisas eleitorais que preze pela qualidade do serviço e estimule a criação de um perfil de agentes econômicos privados que tenha a capacidade técnica de executá-lo.

#### **4.1 Possibilidades Normativas**

A primeira proposição apresentada se relaciona com possibilidades extrajudiciais para o processo de impugnação de pesquisa, com ênfase para o processo administrativo sancionador, sem se afastar do âmbito do processo e das garantias individuais por ele asseguradas.

A realização de pesquisas eleitorais é atividade exercida quase que unicamente pelo setor privado no Brasil, com os interessados, agentes políticos ou não, contratando a realização de tais estudos estatísticos diretamente com os institutos de pesquisa e somente tendo a obrigatoriedade de seu registro em sistema público (PesquEle) caso a pesquisa pretenda ser divulgada para o eleitorado.

Logo, a Justiça Eleitoral não realiza a fiscalização direta das pesquisas, apenas exige que seus questionários e escopos sejam previamente dispostos em sistema público e que os agentes legitimados para as impugnar tenham os meios disponíveis para tanto <sup>87</sup>.

Assim, atualmente o filtro é majoritariamente repressivo, não havendo indicações específicas para uma padronização das pesquisas realizadas nem aparente preocupação com os interesses de seus contratantes, sendo o filtro de qualidade unicamente mercadológico concorrencial, esperando que os institutos com maior precisão e menor preço sejam contratados com maior frequência.

O mecanismo da livre concorrência objetiva que sejam ofertados serviços pela lógica de oferta-demanda, os quais serão contratados com base no custo-benefício<sup>88</sup>,

---

<sup>87</sup> PEREIRA, Wilson de Souza. Pesquisas Eleitorais: controle e o direito à informação. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

<sup>88</sup> PINDYCK, Robert S; Rubinfeld, Daniel L. Microeconomia, 8 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2013.

tendo em mente que, quando o contratante paga por bens ou serviços que ele próprio irá usufruir, este desejaria o produto com maior qualidade possível e menor preço possível<sup>89</sup>.

Nota-se, portanto, que a abordagem escolhida pelo Estado brasileiro quanto a tal dinâmica econômica foi a de agir de forma menos invasiva no exercício da atividade econômica pelos particulares, somente traçando regras gerais para o registro e impugnação de pesquisas que serão divulgadas ao público. Porém, como já abordado no tópico acima, a via processual judicial escolhida para tanto se mostra inadequada para atingir os fins pretendidos.

Com isso, necessário analisar possibilidades de inovação normativa para a resolução das problemáticas identificadas, sem se afastar do âmbito do processo e das garantias individuais por ele asseguradas.

Nesse contexto, mostra-se interessante traçar paralelo com o modelo de processo administrativo sancionador aplicado em duas situações específicas no Brasil: a) na aplicação de sanções decorrentes de contratos administrativos firmados entre particulares e a administração pública, sobretudo quanto às sanções previstas; e b) o procedimento de registro e fiscalização das agências reguladoras com as empresas concessionárias de serviços públicos submetidas a sua regulamentação.

Inicialmente, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, define sanções gradativas para casos em que o licitante ou contratado dá causa à inexecução total ou parcial do contrato, não celebra o contrato, enseja o retardamento na execução da obra ou entrega do objeto, fraudar a licitação, comporta-se de forma inidônea, pratica atos ilícitos ou lesivos no curso do certame ou do contrato. Confira-se:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

I - dar causa à inexecução parcial do contrato;

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

III - dar causa à inexecução total do contrato;

IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

---

<sup>89</sup> FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. Livre para escolher. Rio de Janeiro: Record, 2015.

VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;  
VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;  
IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;  
X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;  
XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;  
XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

As condutas passíveis de sanção, previstas no artigo citado, variam desde simples descumprimentos parciais de contrato e condutas genéricas como “comportar-se de modo inidôneo” até atitude ilícita e fraudulentas. Por isso, o artigo 156 estabelece uma gradação de sanções a serem aplicadas, variando desde a mera advertência, passando por multa, impedimento de licitar e contratar e chegando até a declaração de inidoneidade para contratar e licitar.

Apesar de haver respeitável crítica sobre uma suposta discricionariedade e subjetividade na escolha e na intensidade das sanções aplicadas em tais procedimentos<sup>90</sup>, a adoção de tal procedimento com sanções gradativas visam impedir novas contratações de empresas inidôneas pela Administração Pública, no caso das duas últimas sanções, o que é inexistente no atual regime de fiscalização e impugnação de pesquisas eleitorais.

Importante mencionar que, de forma alguma, exclui-se o controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário, tanto sobre o respeito ao contraditório e ampla defesa que devem preceder a aplicação de sanções, quanto na razoabilidade e proporcionalidade das penas aplicadas em relação às supostas infrações cometidas.

Ressalte-se que o Judiciário aqui também não interfere no mérito administrativo ou nos juízos de conveniência e oportunidade, mas somente na legalidade do processo que impõe a sanção, conforme entendimento já sedimentando no âmbito do Supremo Tribunal Federal.<sup>91</sup>

Logo, acrescentar sanções de suspensão de realização de pesquisas públicas, ou a declaração de inidoneidade para a realização de pesquisas públicas ou de qualquer natureza, dentro das sanções passíveis de aplicação ao institutos de

---

<sup>90</sup> RAMALA RAMALHO, Ana Livia Carneiro. Aplicação de Sanções nos Processos de Licitação e Execução Contratual: análise crítica da discricionariedade administrativa na dosimetria punitiva- Santa Rita, 2018. p. 70-71. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/11474>. Acesso em 30/10/2023.

<sup>91</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS n. 22.289/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 26/9/2018, DJe de 25/10/2018

pesquisas em casos de divulgação de pesquisas sem registro ou fraudulentas, pode ser medida viável para aumentar a efetividade da fiscalização do poder público.

Aqui não se ignora que a relação entre os agentes em um contrato administrativo é substancialmente diferente daquela existente na atual regulação da Justiça Eleitoral. Porém, já há previsão de implementação de multa em casos de divulgação de pesquisa não registrada ou não complementação de dados após a divulgação (considerada não divulgada por equiparação), sendo pertinente acrescentar este tipo de sanção como uma das possibilidades de aplicação após o processo de impugnação.

Não somente isso, a aplicação de tais medidas pode inclusive ser implementada em processo administrativo sancionatório posterior às eleições, garantindo a ampla defesa e contraditório das partes e garantindo que empresas, ou até mesmo os profissionais estatísticos, já sancionadas, seja por descumprimento de regra objetiva ou com presença de dolo ou culpa, no processo judicial de impugnação tenham sua atuação restringida em pesquisas com fito de divulgação ao público em anos eleitorais.

Por fim, tem-se o caso da atuação das agências reguladoras perante o setor econômico por elas regulado, especificamente sobre as licenças de funcionamento, registro e autorização do comercialização de medicamentos e outras medidas que exigem capacidade técnica e segurança mínimas para a atuação dos entes privados em áreas econômicas que lidam diretamente com o exercício de direitos fundamentais

A criação das Agências Reguladoras possui íntima relação com o processo de afastamento do Estado das atividades de exploração econômica e da escolha política, operacionalizada em diversas fases e modelos ao longo do século XX, de sua atuação como ente regulador da atividade econômica, e não como agente econômico empresarial<sup>92</sup>.

Porém, mesmo afastado, o Estado possui dever de assegurar o exercício de direitos fundamentais afetado pelo exercício de atividade econômica privada, visando a sua não violação por entes privados. Dessa forma, são exigidos credenciais técnicos mínimos que assegurem a capacidade de executar serviços dessa natureza, seja no

---

<sup>92</sup> MISSE, Daniel. A consolidação das agências reguladoras no Brasil: breve histórico. Em Debate: Rev. Dig., ISSN 1980-3532, Florianópolis, n 4, 2010, p. 121-122.

ramo de vigilância sanitária, aviação civil, energia, telecomunicações ou saúde suplementar.

No caso das pesquisas eleitorais, a adoção de um procedimento administrativo prévio e vinculado ao cadastro de institutos de pesquisa no sistema PesqEle, no qual seria verificada a capacidade operacional e técnica das empresas, a ser comprovado pela via documental por requisitos objetivos, é medida bem vinda.

Principalmente tendo em vista que as mais de 2000 (duas mil) empresas cadastradas no sistema PesqEle, com o perfil já delimitado neste trabalho, se encontram todas habilitadas para atuarem em área econômica com grande potencial de influenciar na tomada de decisão do eleitor e, conseqüentemente, no livre exercício do voto.

Assim, é razoável e minimamente invasivo para o direito e livre exercício de atividade econômica das empresas envolvidas, uma análise documental prévia antes do deferimento do cadastro dos institutos de pesquisa de modo a manter um filtro mínimo, baseado em experiência prévia e habilitação econômica e técnico-operacional suficientes para o exercício desta atividade.

#### **4.2 Possibilidades Administrativas**

As propostas do subtópico anterior dependem de inovação normativa, seja na esfera legal ou infralegal, mas medidas também relevantes podem ser tomadas mesmo com atual regramento. Novamente, visando novas possibilidades de aprimoramento desta intervenção econômico indireta no mercado de pesquisa eleitorais realizado pelas normas infralegais elaboradas pela Justiça Eleitoral.

A atuação da Justiça Eleitoral na regulação das pesquisas eleitorais já dispõe de um arcabouço normativo que, embora apresente fragilidades, permite intervenções administrativas relevantes para mitigar práticas inadequadas no mercado sem a necessidade de novas inovações normativas.

Entre as possibilidades administrativas que podem ser adotadas, destaca-se a implementação de revisões periódicas dos cadastros de institutos de pesquisa no sistema PesqEle, assim como a criação de uma plataforma pública de busca de institutos, dentro do próprio PesqEle, centralizando informações essenciais.

Essas medidas visam ampliar a transparência e a fiscalização, fortalecendo a confiança do eleitorado nos dados divulgados durante o processo eleitoral e possibilitando maior e mais acessível gama de atuação aos agentes fiscalizadores, sejam políticos ou instituições com dever funcional para tanto.

A revisão periódica dos registros no PesqEle seria uma ferramenta importante para garantir que apenas institutos com situação regular em seus CNPJs e que tenham o mínimo de pertinência temática com a elaboração e divulgação de estudos estatísticos permaneçam habilitados a registrar e divulgar pesquisas eleitorais.

Além disso, em uma esfera mais prática, permitem que os nomes fantasias, razões sociais, sócios e representantes declarados, emails e telefones para contatos e outros dados essenciais sejam atualizados e permitam, inclusive, maior celeridade na comunicação oficial da Justiça Eleitoral com tais empresas, seja para solicitar informações, cientificar de decisões e processos que as envolvem, entre outros,

Atualmente, o cadastro inicial de institutos no sistema é realizado uma única vez, sem exigência de atualização ou verificação contínua da regularidade jurídica, técnica e fiscal das entidades. Isso pode gerar riscos, como a permanência de institutos com irregularidades cadastrais, CNPJs inativos ou, até mesmo, empresas que não atendem mais aos requisitos básicos para operar no mercado.

Uma revisão a cada dois anos, em anos não eleitorais por exemplo, dos cadastros permitiria à Justiça Eleitoral identificar e corrigir essas falhas de forma preventiva. O procedimento poderia incluir a verificação automática da situação do CNPJ por meio de integração com o sistema Redesim, bem como a exigência de atualização das informações sobre o responsável técnico pela pesquisa, especialmente o(a) estatístico(a) credenciado(a). Essa medida reforçaria a confiabilidade do sistema, eliminando registros desatualizados e reduzindo o risco de manipulação de dados ou uso indevido do sistema por empresas que não operam regularmente.

Ademais, a disposição de tais dados de forma única e acessível serve também para a formulação de mudanças normativas futuras pois, ao contrário do ocorrido nesta dissertação, não será necessário penoso e repetitivo trabalho de levantamento e cruzamento de dados entre duas plataformas diferentes e com graus diferentes de atualização. O acesso simples e organizado a tais dados torna mais fácil a

visualização de possíveis problemas e a mais célere a adoção de medidas para a sua correção, além de, inclusive, possibilitar o seu escrutínio por organismos fiscalizadores terceiros interessados e facilitar a produção acadêmica e de conhecimento sobre a situação lá retratada.

Outro ponto crucial seria a inclusão, no portal PesqEle, de ferramenta de consulta específica para institutos, de forma pública e contendo dados atualizados, proporcionando maior transparência sobre os agentes que atuam no mercado de pesquisas eleitorais. Por meio dessa plataforma, qualquer cidadão poderia consultar informações detalhadas sobre os institutos cadastrados, tais como razão social, número do CNPJ, histórico de pesquisas registradas, nome do(a) estatístico(a) responsável por cada levantamento e o número de pesquisas assinadas por ele(a).

Ademais, a plataforma poderia incluir uma seção específica dedicada ao histórico de sanções aplicadas aos institutos de pesquisa, tanto na esfera administrativa quanto judicial. Essas informações permitiriam que partidos políticos, candidatos e o próprio eleitorado verificassem eventuais ocorrências de irregularidades cometidas por determinado instituto, conferindo maiores possibilidades de análise sobre a credibilidade dos institutos e também das possibilidades de novas irregularidades em suas atividades futuras.

A inclusão dessas funcionalidades no PesqEle não implicaria, necessariamente, em alteração normativa, podendo ser implementada por meio de ajustes operacionais internos da Justiça Eleitoral. A própria Resolução TSE nº 23.600/2019 já prevê a transparência dos registros como um de seus pilares, e o desenvolvimento de uma plataforma mais acessível ao público apenas ampliaria esse objetivo, sem alterar o escopo normativo vigente.

Além de fortalecer a transparência, esta ferramenta de busca desempenharia um papel educativo relevante, facilitando o acesso a informações confiáveis sobre a metodologia das pesquisas, os critérios de amostragem e o perfil dos institutos responsáveis. Ao proporcionar maior clareza ao eleitorado, essas medidas poderiam contribuir para reduzir o impacto de pesquisas metodologicamente inadequadas ou enviesadas.

Ambas a medidas propostas: revisão periódica e a criação da ferramenta de busca própria para institutos também teriam reflexos positivos na fiscalização das

pesquisas eleitorais. Atualmente, a fiscalização depende, em grande parte, da iniciativa dos legitimados para impugnar pesquisas — candidatos, partidos políticos e o Ministério Público Eleitoral. No entanto, muitos desses atores enfrentam dificuldades para identificar, com rapidez e precisão, possíveis irregularidades nos registros. A disponibilização de informações centralizadas e acessíveis poderia facilitar a atuação preventiva desses legitimados, permitindo a detecção precoce de inconsistências.

A possibilidade de consulta pública ao histórico de pesquisas registradas por cada instituto ajudaria a identificar padrões de atuação suspeita, como discrepâncias frequentes entre resultados de diferentes levantamentos realizados no mesmo período. Esse tipo de informação seria uma base importante para investigações mais detalhadas por parte dos órgãos fiscalizadores e para a proposição de medidas corretivas.

Outra funcionalidade relevante seria a inclusão de filtros de busca avançados na plataforma, permitindo consultas por período, tipo de pesquisa, região de realização da coleta de dados e contratante. Isso possibilitaria uma visão panorâmica do mercado, identificando quais institutos têm maior volume de atuação em determinadas áreas ou períodos, o que poderia revelar concentrações de mercado ou práticas repetitivas questionáveis.

A adoção dessas medidas administrativas também traria benefícios ao próprio mercado de pesquisas eleitorais, contribuindo para um ambiente mais competitivo e transparente. Institutos que adotam boas práticas metodológicas e mantêm sua regularidade cadastral e fiscal seriam reconhecidos como agentes confiáveis, enquanto aqueles com histórico de sanções ou irregularidades poderiam ser monitorados mais de perto.

Além disso, a divulgação pública do histórico de pesquisas e das informações cadastrais dos institutos poderia estimular a autorregulação do setor. A perspectiva de maior visibilidade pública das suas atividades incentivaria os institutos a aprimorar continuamente seus procedimentos, reduzindo a necessidade de intervenção direta da Justiça Eleitoral.

Por fim, a implementação dessas propostas administrativas não representaria um ônus significativo para a Justiça Eleitoral. Grande parte dos dados já está disponível no sistema PesqEle e poderia ser integrada à nova plataforma ou

simplesmente atualizar o portal, com o desenvolvimento de soluções tecnológicas relativamente simples. A revisão periódica dos cadastros também poderia ser realizada de forma automatizada, notificando as empresas cadastradas da necessidade de atualização dos dados cadastrais até determinada data limite sob pena de não poder atuar na eleição vindoura.

Em síntese, a revisão periódica dos cadastros e a criação de uma plataforma pública de busca são medidas viáveis, com potencial para aprimorar significativamente a regulação do mercado de pesquisas eleitorais. Sem a necessidade de inovações normativas, essas soluções reforçam a transparência, aumentam a confiança no processo eleitoral e contribuem para a formação de um eleitorado mais bem informado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar a atuação da Justiça Eleitoral como agente interventor no domínio econômico, a partir da regulação do mercado de pesquisas eleitorais por meio de suas resoluções, com foco na compatibilização entre a liberdade de informação, os direitos fundamentais e a necessidade de proteção do processo democrático.

O desenvolvimento da pesquisa permitiu verificar as implicações dessa atuação no mercado privado, bem como discutir possibilidades de aprimoramento regulatório para garantir maior transparência e confiabilidade nas pesquisas eleitorais, fortalecendo a democracia brasileira.

A justificativa para a realização deste estudo se baseou na relevância das pesquisas eleitorais como instrumentos fundamentais para a formação da opinião pública. Esses levantamentos não apenas refletem a vontade do eleitorado em um determinado momento, mas também exercem influência direta sobre o comportamento dos eleitores, especialmente em contextos onde a competitividade eleitoral é acirrada.

Fenômenos como o efeito manada e o voto útil demonstram a capacidade das pesquisas de moldar decisões eleitorais individuais e coletivas, tornando necessária a intervenção estatal para assegurar sua transparência e integridade.

Além disso, a experiência profissional deste pesquisador, atuando como advogado em diversas campanhas majoritárias do estado do Ceará em Município de proporções bem diversas e contextos políticos também ímpares fez surgir o interesse em pesquisas o tema, sobretudo pelas deficiências apontadas no atual sistema terem sido percebidas na prática forense.

Partindo desse contexto, a pesquisa se estruturou em torno de algumas hipóteses centrais. A primeira delas é que a atuação normativa da Justiça Eleitoral configura uma forma de intervenção estatal no domínio econômico, uma vez que impõe obrigações e critérios específicos para os institutos de pesquisa que desejam operar no mercado.

A hipótese abarcava também outros mercados, tomando o de pesquisa eleitorais como prioritário devido ao escopo da presente pesquisa, mas também sendo citados os impactos econômicos em outras atividades econômicas. A intervenção indireta no domínio econômico pela Justiça Eleitoral pôde ser percebida de forma bem mais clara em outros mercados, como no recente caso da criação de monopólio de impulsionamentos eletrônicos de conteúdo na internet nas Eleições Municipais de 2024, realizado pela META graças a uma inovação normativa advinda da Resolução nº 23.732/2024.

A segunda hipótese levantada foi a de que o modelo regulatório vigente apresenta lacunas importantes, especialmente no que diz respeito à fiscalização via processo judicial de impugnação de pesquisa e à ausência de instrumentos administrativos mais eficientes para prevenir a realização e a continuidade de condutas temerárias neste mercado

Por fim, a pesquisa considerou que há espaço para aprimoramento regulatório, tanto no aspecto normativo quanto no administrativo, sem que isso implique necessariamente em uma ampliação do arcabouço legislativo existente.

No decorrer da análise, verificou-se que a atuação da Justiça Eleitoral está ancorada em princípios constitucionais que legitimam a intervenção estatal em situações onde há potencial interferência em direitos fundamentais, como o direito ao voto livre e autêntico.

A regulamentação das pesquisas eleitorais, estabelecida pela Lei nº 9.504/97 e detalhada em Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sobretudo a de nº 23.600/2019 e suas atualizadoras, busca assegurar a transparência e a publicidade das informações, protegendo o eleitor contra manipulações indevidas. No entanto, observou-se que a aplicação prática dessas normas enfrenta desafios significativos, principalmente no que diz respeito à fiscalização e disposição dos dados ao público.

Para chegar a tal conclusão, a metodologia adotada no presente trabalho combinou uma abordagem teórica e empírica, destacando-se a aplicação de métodos quantitativos para a análise do mercado de pesquisas eleitorais. A pesquisa empírica foi desenvolvida a partir da coleta e cruzamento de dados extraídos do sistema PesqEle, mantido pela Justiça Eleitoral, e do portal Redesim, administrado pelo Governo Federal, a fim de traçar o perfil dos institutos de pesquisa cadastrados.

Foram utilizados 100 (cem) institutos escolhidos os primeiros a aparecerem em ordem alfabética, posto a dificuldade de aplicação de filtros e outros critérios objetivos aos nomes obtidos pela ausência de informações complementares no portal PesqEle.

O levantamento incluiu informações sobre o tempo de constituição dos CNPJs,, o formato empresarial adotado, a atividade econômica declarada no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), além do número de pesquisas registradas entre 2012 e 2024. Esses dados permitiram mapear a dinâmica do mercado e identificar padrões relevantes, sobretudo para traçar um perfil dos institutos cadastrados, ao menos dos contidos nas amostras.

A pesquisa quantitativa realizada com base nos dados do sistema PesqEle e do portal Redesim evidenciou a existência de um mercado composto por institutos de diferentes perfis e graus de experiência, porém com domínio de micro e pequenos empresários individuais com empresas de criação recente. sem pesquisas registradas nos últimos 12 (doze) anos e sem atividade econômica compatível indicada em seus CNAE, não tendo perfil técnico e operacional entendido como adequado para a prestação de serviço tão especializado.

Com base nessas conclusões, o estudo apresentou propostas concretas para aprimorar a atuação regulatória da Justiça Eleitoral no mercado de pesquisas eleitorais. No âmbito normativo, devido as problemáticas apontada no processo judicial de impugnação de pesquisas eleitorais, sugeriu-se a adoção de sanções semelhantes às previstas para o descumprimento de contratos administrativos, sobretudo as de suspensão e declaração de inidoneidade, a serem aplicadas por meio de processo administrativo sancionador em complemento, em paralelo ou de forma independente do procedimento de impugnação pode favorecer a eficiência da fiscalização e, sobretudo, viabilizar medidas também de cunho preventivo e não exclusivamente repressivo nesta questão.

Além disso, foi proposta, tomando como paralelo as licenças ou autorizações para o funcionamento de empresas de determinados setores, emitidas pelas agências reguladoras nacional, a possibilidade da previsão de um procedimento administrativo prévio ao deferimento do cadastro no PesqEle, com análise de capacidade técnica, operacional para o exercício da atividade antes de seu deferimento.

Também houve proposições de medidas administrativas que podem ser implementadas sem a necessidade de inovações normativas. Entre essas medidas, destacam-se a realização de revisões periódicas dos cadastros de institutos no PesqEle, com verificação automática da regularidade cadastral e jurídica dos institutos, e a criação de uma ferramenta de busca, que centralizaria informações essenciais sobre os institutos, incluindo o histórico de pesquisas registradas, o nome do(a) estatístico(a) responsável, e eventuais sanções aplicadas em decorrência de irregularidades anteriores advinda da empresa.

A proposta de criação da ferramenta de busca e banco de dados público dos institutos no PesqEle, em especial, tem o potencial de transformar a dinâmica de fiscalização e acesso à informação no mercado de pesquisas eleitorais. Ao permitir consultas detalhadas sobre cada instituto, a plataforma ampliaria o controle social sobre essas atividades, facilitando a detecção de padrões suspeitos e incentivando a autorregulação do setor. Esse tipo de transparência poderia, inclusive, estimular uma concorrência mais saudável entre os institutos, uma vez que a reputação pública se tornaria um fator determinante para a sobrevivência no mercado.

Ao longo do estudo, ficou claro que a Justiça Eleitoral já desempenha um papel fundamental na proteção da integridade do processo eleitoral, agindo, inclusive, como interventora indireta no domínio econômico em diversas atividades privadas, mas que há espaço para aprimoramentos significativos em suas práticas regulatórias. As propostas apresentadas visam justamente alinhar a atuação da instituição ao que se considera como melhores práticas regulatórias, garantindo maior transparência e controle sem sobrecarregar sua estrutura operacional.

A pesquisa não propõe a transformação da Justiça Eleitoral em uma agência reguladora típica, mas defende a adoção de práticas mais eficazes em áreas estratégicas, especialmente aquelas relacionadas à transparência e à fiscalização preventiva. O objetivo final é assegurar que as pesquisas eleitorais continuem a desempenhar seu papel informativo e democrático, mas dentro de um ambiente regulatório que privilegie a qualidade técnica, a imparcialidade e a confiança pública.

Por fim, espera-se que as reflexões e propostas apresentadas neste trabalho possam contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre a atuação da Justiça Eleitoral no domínio econômico, especialmente no que se refere à regulação do mercado de pesquisas eleitorais. Em um momento histórico marcado pela crescente

digitalização das campanhas e pela disseminação de desinformação, reforçar a confiança nas instituições e garantir a transparência e confiabilidade das informações fornecidas ao eleitor é mais do que uma necessidade técnica: é uma exigência democrática.

A adoção de medidas administrativas simples, mas eficientes, como as aqui sugeridas, pode representar um avanço significativo no fortalecimento da democracia brasileira, assegurando ao eleitorado o direito a informações confiáveis e garantindo que o processo eleitoral continue a se desenvolver com lisura, transparência e plena legitimidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. Por que as nações fracassam: as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013. ISBN 9786555605402.

ALVIM, Frederico Franco. Abuso de poder nas competições eleitorais. Curitiba: Juruá, 2019.

AMORIM, DFB de. Softwares de sistemas e de aplicações livres: benefícios e limitações no uso dessas tecnologias nos negócios. Revista Científica Semana Acadêmica, Fortaleza, v. 1, n. 69, p. 1-19, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARBOSA FILHO, Roberto Inácio. A crise de legitimidade do sistema democrático representativo e os reflexos nas políticas públicas: reconstrução da cidadania através da democracia participativa. 2015. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania) – Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP, Ribeirão Preto, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Agências Reguladoras. Constituição, Transformação do Estado e Legitimidade Democrática. Revista de Direito Administrativo. n° 229, Jul/Set, 2002.

BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Comitê de Pronunciamentos Contábeis. Pronunciamento Técnico 26. Apresentação das Demonstrações Contábeis. Disponível em: [https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/pc/CPC\\_26\\_R1\\_rev\\_12.pdf](https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/regulados/normascontabeis/pc/CPC_26_R1_rev_12.pdf). Acesso em 30 nov. 2024

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

BRASIL. Estudo Especial. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/search?query=POL%C3%8DTICA%20ENTRE%20OS%20POLICIAIS%20MILITARES,%20CIVIS%20E%20FEDERAIS%20DO%20BRASIL&view=list>. Acesso em 11/03/2024

BRASIL. Lei Complementar n° 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Lei n° 6404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6404compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404compilada.htm) >. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 9504 de 30 e setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3741-2/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408096>>. Acesso em 10 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). 19 de abril: ações do TSE garantem a participação dos povos indígenas nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/19-de-abril-acoes-do-tse-garantem-a-participacao-dos-povos-indigenas-nas-eleicoes>. Acesso em: 14 de jan. 2025.

CABRAL, D. de P.; VIEIRA, D. M. Stakeholders como Agentes de Mudança Institucional em Ambientes de Regulação Estatal. Revista Ciências Administrativas, [S. l.], v. 26, n. 1, 2020. p. 03. DOI: 10.5020/2318-0722.2020.26.1.8931. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rca/article/view/e8931>. Acesso em: 3 jan. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CASTRO, Edson de Resende. Curso de direito eleitoral. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Conduzindo pesquisas com questionários online: Uma Introdução as Questões Metodológicas. In: Tarcízio Silva, Jaqueline Buckstegge, Pedro Rogedo (org). Estudando cultura e comunicação com mídias sociais, p. 31-56, 2018.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CONVERSE, Jean M. Survey research in the United States: Roots and emergence 1890-1960. Routledge, 2017.

DAHL. Robert A. Sobre a Democracia. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DUARTE, Cíntia Baborsa. GOMES, Marcella Furtado de Magalhães. As mudanças jurídicas das pesquisas eleitorais no Brasil. In. Caderno da Escola Legislativa, v. 12, n.18, p. 99-126, jan/jun. 2010.

FREITAS, A. L. A QUALIDADE EM SERVIÇOS NO CONTEXTO DA COMPETITIVIDADE. Revista Produção Online, [S. l.], v. 5, n. 1, 2005. DOI: 10.14488/1676-1901.v5i1.321. Disponível em: <https://www.producaoonline.org.br/rpo/article/view/321>. Acesso em: 05 mar. 2024.

FRIEDE, Reis. Curso de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado, 2ª ed., 2000.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. Livre para escolher: Uma Reflexão sobre a relação entre liberdade e economia Rio de Janeiro: Record, 2015.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral – 16. Ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

GOMAR, Salvador Olimpo. Liberdade de imprensa em matéria eleitoral: artigo 7º. In: Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones. 9ª ed. México: Miguel Ángel Porrúa, 2016. Vol. V. p. 637-648. ISBN 978-607-524-078-7.

GOMES, Wilson. Transformações da política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus Editora, 2004.

GUIMARÃES, Andre Rehbein Sathler; RODRIGUES, Malena Rehbein; BRAGA, Ricardo de João. A Oligarquia Desvendada: Organização e Estrutura dos Partidos Políticos Brasileiros. Dados, Rio de Janeiro, vol.62(2):e20160046, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SWbrK5J4JgRb39GqKsXhZ6d/?lang=pt>. Acesso em 29/12/2023.

JACOBSON, Daniel; BRAIL, Greg; WOODS, Dan. APIs: A strategy guide. " O'Reilly Media, Inc.", 2012.

KAHNEMAN, Daniel. Rápido e Devagar: duas formas de pensar. Rio de Janeiro, Editora Rocco, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito eleitoral. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MAGRANI, Eduardo. Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014.

MANKIW, Gregory. Introdução à economia, 5. ed. Tradução de: Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learnings, 2010.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A função instrumental da democracia participativa como garantia de efetividade do Constitucionalismo Social. NOMOS (FORTALEZA),

v. 43, p. 235-260, 2023.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Obstáculos impostos à efetividade do direito personalíssimo à privacidade na Era do Big Data: uma problemática da sociedade contemporânea. In: Larissa Maria de Moraes Leal; Roberto Senise Lisboa. (Org.). Direito Civil Contemporâneo II. 01ed. Florianópolis: CONPEDI, 2018, v. 01, p. 23-43.

Mendes, J. A., Brandão, F. D., & Modesto, J. G. (2023). Identidade política e fake news: percepção de indivíduos sobre credibilidade e compartilhamento de notícias. *Revista Sociais E Humanas*, 36(1), e74577. <https://doi.org/10.5902/2317175874577>

MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; BACHUR, João Paulo. Manipulação da informação, fake news e os novos desafios para a democracia. In: Fake News e as Eleições 2018. Cadernos Adenauer, São Paulo, ano XIX, v. 4, 2018, p.

MIRANDA, H., GONÇALVES, J., y SIQUEIRA, M. V. (2021). El modelo reglamentario brasileño: comentarios sobre la ley general de las agencias reglamentarias. *Misión Jurídica*, 14(20), 28-42. <https://doi.org/10.25058/1794600X.1748>. Acesso em 01/03/2024.

MISSE, Daniel. A consolidação das agências reguladoras no Brasil: breve histórico. *Em Debate: Rev. Dig.*, ISSN 1980-3532, Florianópolis, n 4, p. 106-126, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MUNDIM. Pedro Pesquisa Eleitoral: história e origem Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados, 2022. Disponível em: <https://ibpad.com.br/politica/pesquisa-eleitoral-historia-e-origem/> . Acesso em 12/12/2024.

NUSDEO, Fábio. Fundamentos para uma codificação do direito econômico. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

PELLELA, Eduardo. A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil. Temas do direito eleitoral no século XXI – Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, p. 179-180. 2012.

PEREIRA, Wilson de Souza. Pesquisas Eleitorais: controle e o direito à informação. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

PERLINGEIRO, Ricardo; PAVI, Camila. Bases para uma justiça eleitoral. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 11, n. 1, jan./abr. 2024.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Empresa estatal: função econômica e dilemas societários. São Paulo: Atlas, 2010.

PINDYCK, Robert S; RUBINFELD, Daniel L. Microeconomia, 8 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2013.

RAIS, Diogo; SALES, S. C. R. Fake News, Deep Fake e Eleições. In: Fake News - a conexão entre a desinformação e o direito - 2a Edição. 2aed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, v. 01.

RAMALA RAMALHO, Ana Livia Carneiro. Aplicação de Sanções nos Processos de Licitação e Execução Contratual: análise crítica da discricionariedade administrativa na dosimetria punitiva- Santa Rita, 2018. p. 70-71. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/11474>. Acesso em 30/10/2023

REBÊLO, F. C. J. M.. Crise Financeira de 2008: a intervenção do Estado no domínio econômico. REVISTA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO, v. 28, p. 69-79, 2010.

ROLLO, Arthur. A propaganda eleitoral antecipada. Revista Democrática, Cuiabá, v. 5, p. 67-85, 2019. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/10/revista-democratica-v5.pdf#page=68>. Acesso em 29/09/2023.

ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à Economia. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ROSSINI, Adriana; DE LUCCA, Newton; QUEIRÓZ, Renata Capriolli Zocatelli. O uso da inteligência artificial nas eleições do Brasil: a perspectiva otimista, pessimista e realista. Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, Ribeirão Preto-SP, v. 1, n. 1, II série, p. 549-568, set./dez. 2024. ISSN 2237-1168.

SADDY, André. Limites e técnicas de contenção à intervenção direta do Estado brasileiro na economia. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 183, mar. 2017. p. 21. Disponível em: [\[www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247060\]](http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=247060). Acesso em: 21.02.2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. Espaço Jurídico Journal of Law, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul./dez. 2015.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUSA, Estevão Mota. Análise da gestão de transparência e fiscalização das pesquisas eleitorais no Brasil. 2021. 45 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

SOUZA, Leland Barroso de. Democracia e voto: instrumentos de efetivação do direito fundamental da soberania popular. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.6, n.3, 2011.

THEVENARD, L. A produção normativa da Anvisa como referência para o Governo Federal em tempos de pandemia. In: VI Sociology of Law, 2022, Canoas, RS. Anais Sociology of Law 2021: crise sanitária e regulações democráticas. Canoas, RS: Unilasalle, 2021. v. I. p. 1069-1094.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.600, de 12 de dezembro de 2019. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-600-de-12-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 20 outubro de 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.608, de 18 de dezembro de 2019. Página Inicial. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-608-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 29 ago. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. PesqEle Público, 2021. Página Inicial. Disponível em <https://pesqele-divulgacao.tse.jus.br/index.xhtml>. Acesso em: 10 mar. 2024.

## ANEXO I

CRUZAMENTO DE DADOS DOS SISTEMAS PESQUELE E REDESIN – INSTITUTOS DE PESQUISA  
CADASTRADOS EM 04/11/2024

IDENTIFICAÇÃO NA PLATAFORMA PESQUELE	CNPJ – Situação – Formato Empresarial	CNPJ Aberto a partir de 2020	CNA NO GRUPO 73.2 (REDESIM)	REGISTRO DE PESQUISAS ENTRE 2012 E 2024
100% CIDADES PARTICIPACOES LTDA	52.908.063/0001-44 Ativo Limitada - LTDA	SIM Aberto em 16/11/2023	SIM	SIM
121 LABS TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA / 121 LABS	27.363.077/0001-82 Ativo LTDA	NÃO Aberto em 22/03/2017	SIM	SIM
18.925.937 EDUARDO DAVID SOUZA E SILVA SCHEBUK	18.925.937/0001-33 Ativo MEI	NÃO Aberto em 22/09/2013	NÃO	NÃO
21.141.074 HENRIQUE ARAUJO DE ALCANTARA	21.141.074/0001-18 Ativo MEI	NÃO Aberto em 30/09/2014	NÃO	NÃO
21.283.103 JOSE CARLOS PEREIRA	21.283.103/0001-86 Ativo MEI	NÃO Aberto em 23/10/2014	NÃO	NÃO
22.324.598 WELLINGTON RODRIGO KOUTI MOREIRA	22.324.598/0001-07 Ativo MEI	NÃO Aberto em 26/04/2015	NÃO	NÃO
22.835.962 ROBSON ALEXANDRE DA SILVA	22.835.962/0001-01 Ativo MEI	NÃO Aberto em 13/07/2015	NÃO	NÃO
23.352.835 JAIR FERNANDES DOS SANTOS	23.352.835/0001-06 Ativo MEI	NÃO Aberto em 25/09/2015	NÃO	NÃO
24.443.421 MARCO AURELIO REIS MARTINS	24.443.421/0001-55 Ativo MEI	NÃO Aberto em 23/03/2016	NÃO	NÃO

28.145.553 VALDINEI GARCIA DE CARVALHO	28.145.553/0001-51 Ativo MEI	NÃO Aberto em 23/03/2017	NÃO	NÃO
29.687.190 ANNA MARIA GAMA REIS	29.687.190/0001-49 Ativo MEI	NÃO Aberto em 23/03/2018	NÃO	SIM
35.320.124 LEANDRO FELICIDADE COLMAN	35.320.124/0001-39 Ativo MEI	NÃO Aberto em 26/10/2019	NÃO	NÃO
35.936.864 ANTHONY JOHANN SOARES	35.936.864/0001-02 Inapto MEI	SIM Aberto em 08/01/2020	N/A	NÃO
36.433.011 JOSE IGOR DE OLIVEIRA BARROS	36.433.011/0001-02 Ativo MEI	SIM Aberto em 19/02/2020	NÃO	NÃO
38.592.413 LEANDRO RICARDO SOUZA DE LIMA	38.592.413/0001-85 Ativo MEI	SIM Aberto em 20/09/2020	NÃO	NÃO
38.710.318 JOSEMEIRY DIAS CORDEIRO	38.710.318/0001-39 Ativo MEI	SIM Aberto em 20/09/2020	NÃO	SIM
3RP PROJETOS, PESQUISA E COMUNICACAO ESTRATEGICA LTDA	19.758.935/0001-60 Ativo LTDA	NÃO Aberto em 19/02/2014	SIM	NÃO
3S CONSULTORIA E PESQUISA LTDA	47.122.111/0001-34 Ativo LTDA	SIM Aberto em 20/09/2020	SIM	SIM
40.641.741 MARCUS VINICIUS DE ALBUQUERQUE	40.641.741/0001-76 Ativo MEI	SIM Aberto em 31/01/2021	NÃO	NÃO
41.512.611 NATHALIA SGARAVATO FARIA	41.512.611/0001-04 Ativo MEI	SIM Aberto em 09/04/2021	NÃO	NÃO

42.836.829 BRUNO HENRIQUE GARCIA PAES	42.836.829/0001-79 Ativo MEI	SIM Aberto em 23/07/2021	NÃO	NÃO
44MK SOLUCOES DIGITAIS LTDA	53.363.288/0001-25 Ativo LTDA	SIM Aberto em 23/07/2024	NÃO	NÃO
45.547.947 JOAO CARLOS BERTOLUCCI	45.547.947/0001-55 Ativo MEI	SIM Aberto em 23/07/2022	NÃO	NÃO
45.981.837 ARMANDO EZEQUIEL ANDRADE GRAFF	45.981.837/0001-05 Ativo MEI	SIM Aberto em 11/04/2022	NÃO	NÃO
46.012.633 ANA CAROLINA DOS PRAZERES PINTO	46.012.633/0001-10 Inapto MEI	SIM Aberto em 12/04/2022	N/A	NÃO
46.409.064 MARCELO MOREIRA PIMENTA	46.409.064/0001-41 Ativo MEI	SIM Aberto em 16/05/2022	NÃO	NÃO
46.702.766 ARLYSON GOMES SANTOS	46.702.766/0001-19 Ativo MEI	SIM Aberto em 07/06/2022	NÃO	NÃO
47.782.804 NICOLAS NATHAN ARAUJO ROCHA	47.782.804/0001-53 Ativo MEI	SIM Aberto em 31/08/2022	NÃO	NÃO
48.857.665 FELIPE LEANDRO DO PRADO	48.857.665/0001-42 Ativo MEI	SIM Aberto em 11/12/2022	NÃO	NÃO
48.996.333 ANDERSON JOSE DA SILVA	48.996.333/0001-49 Ativo MEI	SIM Aberto em 28/12/2022	NÃO	NÃO
49.172.743 ANDRESSA GEANY DE SOUSA FONSECA	49.172.743/0001-38 Ativo MEI	SIM Aberto em 13/01/2023	NÃO	NÃO

49.300.383 SINESIO APARECIDO DE PAIVA	49.300.383/0001-02 Ativo MEI	SIM Aberto em 23/01/2023	NÃO	NÃO
49.646.027 JOAO HELDER DE ARAUJO ALBUQUERQUE	49.646.027/0001-45 Ativo MEI	SIM Aberto em 17/02/2023	NÃO	NÃO
4DEMANDA LTDA	47.387.541/0001-88 Ativo LTDA	SIM Aberto em 02/08/2022	NÃO	NÃO
50.331.251 CAMILA KAROLINE DE PAULO RODRIGUES / HORUS SERVIÇOS E NEGÓCIOS	50.331.251/0001-27 Ativo LTDA	SIM Aberto em 15/04/2023	SIM	NÃO
50.449.847 MARCELO DE SOUSA NASCIMENTO	50.449.847/0001-26 Ativo MEI	SIM Aberto em 26/04/2023	NÃO	NÃO
50.647.698 ADRIANO FERNANDO DA SILVA PITTARELO	50.647.698/0001-00 Baixada MEI	SIM Aberto em 12/05/2023	N/A	SIM
50.684.019 ENEAS SEVERINO LIMA DA PAIXAO	50.684.019/0001-72 Ativo MEI	SIM Aberto em 16/05/2023	NÃO	NÃO
50.686.045 ALBERTO DE OLIVEIRA CHAGAS NETO	50.686.045/0001-30 Baixada MEI	SIM Aberto em 16/05/2023	N/A	NÃO
50.736.659 JANILDO DA COSTA SILVA	50.736.659/0001-89 Ativo MEI	SIM Aberto em 18/05/2023	NÃO	SIM
50.993.812 ELIZZIE DAIANE PORFIRIO BEZERRA	50.993.812/0001-53 Ativo MEI	SIM Aberto em 09/06/2023	NÃO	NÃO
51.142.580 DANYLO SANTOS SILVA	51.142.580/0001-92 Baixada MEI	SIM Aberto em 22/06/2023	N/A	NÃO

51.263.239 GUSTAVO ANTONIO FIGUEIREDO TEIXEIRA	51.263.239/0001-95 Ativo MEI	SIM Aberto em 02/07/2023	NÃO	NÃO
51.343.969 ANDRE CESAR COLDIBELLI	51.343.969/0001-04 Ativo MEI	SIM Aberto em 07/07/2023	NÃO	NÃO
51.667.256 RENAN BRITES MARQUES	51.667.256/0001-98 Ativo MEI	SIM Aberto em 03/08/2023	NÃO	NÃO
51.864.922 NAELSON ALVES DE LIMA	51.864.922/0001-88 Ativo MEI	SIM Aberto em 18/08/2023	NÃO	NÃO
52.173.779 EDERSON FERREIRA DE ALMEIDA	52.173.779/0001-40 Ativo MEI	SIM Aberto em 13/09/2023	NÃO	NÃO
52.246.572 DANILO FREITAS SILVA	52.246.572/0001-59 Ativo MEI	SIM Aberto em 20/09/2023	NÃO	NÃO
52.487.347 JOAO PEDRO SOARES DE SOUZA NETO	52.487.347/0001-04 Baixada MEI	SIM Aberto em 10/10/2023	N/A	NÃO
52.844.431 LTDA – Instituto Ágora de Pesquisas e Assessoria Política	52.844.431/0001-38 Ativo LTDA	SIM Aberto em 09/11/2023	SIM	NÃO
53.398.782 RAFAEL DOS SANTOS BATISTA	53.398.782/0001-25 Ativo MEI	SIM Aberto em 07/01/2024	NÃO	NÃO
53.578.683 LILIAN CAMPOS GOMES CASSIANO	53.578.683/0001-25 Ativo MEI	SIM Aberto em 19/01/2024	NÃO	NÃO
53.872.120 JOSENILDO LEITE MENEZES	53.872.120/0001-45 Ativo MEI	SIM Aberto em 09/02/2024	NÃO	NÃO

54.670.549 EMANUEL HENRIQUE DE MOURA REIS QUEIROZ	54.670.549/0001-12 Ativo MEI	SIM Aberto em 10/02/2024	NÃO	NÃO
54.729.317 RENAN MARZOLA ROCHA	54.729.317/0001-92 Ativo MEI	SIM Aberto em 15/04/2024	NÃO	NÃO
55.182.938 DANIEL ROCHA OLIVEIRA	55.182.938/0001-61 Ativo MEI	SIM Aberto em 19/05/2024	NÃO	NÃO
55.529.751 FRANCISCO VITOR HONORATO BARROS	55.529.751/0001-91 Ativo MEI	SIM Aberto em 14/06/2024	N/A	NÃO
57.002.703 CARLOS EDUARDO CAMPOS DA SILVA	57.002.703/0001-76 BAIXADA MEI	SIM Aberto em 25/08/2024	N/A	NÃO
57.210.562 GABRIEL LUCAS GONCALVES ROCHA	57.210.562/0001-87 BAIXADA MEI	SIM Aberto em 09/09/2024	NÃO	SIM
6 SIGMA PESQUISA E CONSULTORIA ESTATISTICA LTDA - ME	13.358.105/0001-69 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 04/03/2011	SIM	SIM
9DADE COMUNICACAO LTDA - ME	17.324.126/0001-14 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 09/12/2012	NÃO	NÃO
A . C. PESQUISA E REPRESENTACAO COMERCIAL LTDA.	74.331.356/0001-44 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 15/03/1995	NÃO	SIM
A B SANTOS - ME	16.502.103/0001-90 INAPTA MEI	NÃO Aberto em 17/07/2012	N/A	SIM
A E S DA SILVA PUBLICIDADE LTDA	26.049.818/0001-92 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 29/08/2016	SIM	SIM

A F SOARES MARKETING E PESQUISAS DE MERCADO LTDA - EPP	06.023.655/0001-61 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 19/11/2003	SIM	SIM
A K R MARQUES LTDA	08.900.970/0001-55 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 22/06/2007	SIM	NÃO
A R JACOB PROPAGANDA LTDA	47.823.320/0001-05 ATIVA LTDA	SIM Aberto em 02/09/2022	NÃO	NÃO
A REALIDADE - CONSULTORIA E ESTATISTICA LTDA – ME / FREI BRUNO CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA	19.836.424/0001-19 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 07/03/2014	SIM	SIM
A SCHELES GONCALVES AUTO PECAS	20.427.185/0001-22 ATIVA MEI	NÃO Aberto em 10/06/2014	NÃO	NÃO
A Y TANAKA PESQUISA E CONSULTORIA ESTATISTICA - ME	20.813.593/0001-12 BAIXADA MEI	NÃO Aberto em 11/08/2014	N/A	SIM
A Z WORK CENTER ESCRITORIO VIRTUAL LTDA	36.987.516/0001-19 ATIVA LTDA	SIM Aberto em 23/04/2020	SIM	NÃO
A. B. DA SILVA VALE ASSESSORIA - EIRELI - ME	10.687.835/0001-15 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 10/03/2009	NÃO	NÃO
A. B. FIGUEIREDO PROCESSAMENTO DE DADOS	14.569.635/0001-19 ATIVA MEI	NÃO Aberto em 04/11/2011	SIM	SIM
A. C. FILHO MARKETING DE PROPAGANDA POLITICA EIRELI - ME	24.778.776/0001-03 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 11/05/2016	SIM	SIM
A. F. BARBOSA & CIA. LTDA – ME	06.270.812/0001-33 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 24/05/2004	SIM	SIM

A. J. UENO - PESQUISA, CONSULTORIA E MIDIA	40.312.946/0001-08 BAIXADA MEI	SIM Aberto em 08/01/2021	N/A	SIM
A. L. D. TOMAZETTI CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA	35.605.579/0001-09 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 25/11/2019	SIM	NÃO
A. R. DA SILVA JUNIOR	28.053.429/0001-66 ATIVA MEI	NÃO Aberto em 30/08/1966	N/A	NÃO
A. R. DE MOURA & CIA LTDA – EPP / INSTITUTO KONSULTA	04.982.801/0001-50 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 19/03/2002	SIM	SIM
A.B EDITORA JORNALISTICA EIRELI	26.726.991/0001-88 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 16/12/2016	SIM	SIM
A.J.UENO INSTITUTO DE PESQUISAS - ME	24.314.181/0001-99 BAIXADA MEI	NÃO Aberto em 04/03/2016	N/A	SIM
A.L.A EMPREENDIMENTOS LTDA	43.011.961/0001-04 ATIVA LTDA	SIM Aberto em 05/08/2021	NÃO	NÃO
A.R. VERAS-EDITORIA	03.522.359/0001-17 INAPTA LTDA	NÃO Aberto em 19/11/1999	N/A	SIM
A.S. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO & SERVICOS LTDA	17.266.035/0001-70 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 06/12/2012	SIM	SIM
AAJ SERVICOS DE PUBLICIDADE LTDA	17.045.348/0001-06 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 22/10/2012	SIM	SIM
ABA - CONSULTORIA, EDUCACAO E PESQUISA EM SOCIO-ECONOMIA E POLITICA LTDA	14.304.001/0001-34 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 16/09/2011	SIM	SIM

ABC DADOS PESQUISAS E PLANEJAMENTO LTDA	33.303.114/0001-60 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 09/04/2019	SIM	SIM
ABILITY & TALENT - CONSULTORIA E TREINAMENTO EIRELI	23.210.405/0001-50 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 03/09/2015	SIM	SIM
ABIMAEI BORGES DOS SANTOS	28.327.804/0001-19 INAPTA MEI	NÃO Aberto em 02/08/2017	N/A	NÃO
ABN AGENCIA DE NOTICIAS E EVENTOS LTDA	15.514.430/0001-07 BAIXADA LTDA	NÃO Aberto em 10/05/2012	N/A	SIM
ABSOLUTA PESQUISAS LTDA	38.302.245/0001-46 ATIVA LTDA	SIM Aberto em 01/09/2020	SIM	SIM
ABSOLUTA PESQUISAS, LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA	54.497.088/0001-28 ATIVA LTDA	SIM Aberto em 27/03/2024	SIM	SIM
ACAO EFETIVA CONSULTORIA E COMUNICACAO EIRELI	33.503.946/0001-20 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 02/05/2019	SIM	SIM
ACCESS - PROJETOS, DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS, CONSULTORIA E PESQUISAS LTDA	06.271.706/0001-74 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 20/05/2004	SIM	SIM
ACCESS CONTACT CENTER SERVICOS DE COBRANCAS LTDA - ME	02.502.520/0008-02 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 11/06/2004	SIM	NÃO
ACCONTECE PUBLICIDADES E EVENTOS LTDA	07.631.467/0001-89 INAPTA LTDA	NÃO Aberto em 25/08/2005	N/A	SIM
ACCORD CONSULTORIA LTDA	05.590.702/0001-96 BAIXADA LTDA	NÃO Aberto em 28/02/2003	N/A	SIM

ACERTA PESQUISAS LTDA	25.140.483/0001-50 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 06/07/2016	SIM	NÃO
ACERTE PESQUISA E COMUNICACAO EIRELI - ME	04.230.119/0001-01 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 27/11/2000	SIM	NÃO
ACERTE PESQUISA E INFORMACOES LTDA	04.230.119/0001-01 ATIVA LTDA	NÃO Aberto em 27/11/2000	SIM	NÃO