

Quando a transparência reduz a precisão: O desafio territorial das pesquisas eleitorais

Natallia Lima Souza

Decisão do TSE sobre bairros e setores censitários expõe um risco regulatório: em nome da transparência, a regra pode reduzir precisão, comparabilidade e segurança jurídica.

Em agosto de 2026, por quatro votos a três, o Tribunal Superior Eleitoral manteve multa de R\$ 53.205 aplicada à Quaest por pesquisa realizada em Teresina nas eleições municipais de 2024. Segundo a síntese oficial do julgamento, a empresa havia informado regiões da cidade e os códigos dos setores censitários do IBGE em que as entrevistas foram realizadas, mas não relacionou os bairros abrangidos. Para a maioria, os geocódigos não substituíam a informação exigida pela regulamentação eleitoral. Os três ministros vencidos entenderam que a identificação dos setores censitários era suficiente para cumprir a exigência relativa à área física da pesquisa.

O caso interessa muito além da multa aplicada a um instituto. Ele expõe um problema regulatório que afeta empresas de pesquisa que atuam nacionalmente, veículos de comunicação que contratam e divulgam levantamentos, profissionais de estatística e a própria Justiça Eleitoral. A discussão central não é se deve haver transparência sobre onde uma pesquisa foi realizada. Deve. A questão é saber se uma regra criada para ampliar essa transparência pode acabar privilegiando uma divisão territorial menos padronizada e menos precisa do que a unidade utilizada tecnicamente para coleta e amostragem.

A resposta exige separar duas funções que a regulamentação eleitoral passou a tratar de forma quase indistinta: a possibilidade de auditar territorialmente uma pesquisa e a possibilidade de explicar ao público, de maneira simples, onde ela foi realizada. As duas são necessárias, mas não dependem necessariamente da mesma informação geográfica.

Da área física ao bairro: como a exigência se tornou mais rígida

A Lei 9.504/1997 determina, em seu art. 33, IV, que o registro da pesquisa contenha o plano amostral, as ponderações e a “área física de realização do trabalho”. A lei não elege o bairro como unidade territorial obrigatória. Essa especificação foi construída posteriormente pela regulamentação do TSE.

Essa distinção importa porque revela a finalidade da obrigação. O que a lei pretende conhecer é a área física em que o levantamento foi executado, de forma que sua distribuição territorial possa ser fiscalizada. O bairro surgiu como instrumento para identificar essa área. Não é, em si, a finalidade estabelecida pelo legislador.

A controvérsia acompanha a exigência praticamente desde sua origem. Em 2002, a ANEP, Associação Nacional de Empresas de Pesquisa, cuja denominação atual é ABEP, formulou pedido de esclarecimentos ao TSE sobre a nova disciplina. Na Resolução 21.158, o Tribunal manteve a obrigação de identificação dos municípios e bairros. O próprio setor de pesquisas, portanto, já discutia os efeitos operacionais da regra no mesmo ciclo eleitoral em que ela começava a ser aplicada. A continuidade institucional entre ANEP e ABEP é registrada pela própria associação.

Pouco depois, o próprio TSE ajustou a forma de cumprimento da exigência. Na Resolução 21.200/2002, admitiu que a informação sobre municípios e bairros fosse apresentada no momento da divulgação dos resultados. O Tribunal também reconheceu que, quando não existissem bairros devidamente identificados, deveria ser indicada a área em que o levantamento havia sido realizado, “de modo a possibilitar a apuração de sua representatividade e credibilidade”, conforme registrado no voto do relator. A solução não ficou restrita ao julgamento de 2002. Foi incorporada às instruções gerais das eleições de 2004 (Resolução 21.576/2003) e reiterada em 2006 (Resolução 22.143/2006), ambas com remissão expressa à Resolução 21.200/2002.

A flexibilização tinha uma razão metodológica concreta. Ao interpretar posteriormente essa disciplina, o próprio TSE registrou que a postergação da informação territorial buscava evitar o eventual deslocamento de simpatizantes de determinados grupos políticos para os locais de aplicação da pesquisa, circunstância capaz de interferir no levantamento. A preocupação revela que, desde cedo, a regulamentação reconhecia um limite importante: a transparência sobre a execução da pesquisa não poderia comprometer sua própria integridade metodológica.

Há um aspecto relevante nessa construção. A Justiça Eleitoral já reconhecia que uma obrigação concebida para ampliar a transparência poderia produzir efeitos sobre o próprio objeto fiscalizado. A lógica, naquele momento, era funcional: o controle precisava existir sem interferir na execução ou na qualidade da pesquisa.

A mudança normativa mais relevante veio em 2019. Até então, a Resolução 23.549/2017 exigia que o registro fosse complementado com os municípios e bairros abrangidos ou, na ausência de delimitação do bairro, com a área pesquisada. Não havia naquele dispositivo exigência autônoma de discriminação da amostra por setor censitário.

A Resolução 23.600/2019 alterou significativamente essa arquitetura. Nas eleições municipais, o § 7º passou a exigir dados relativos “aos bairros abrangidos ou, na ausência de delimitação do bairro, à área em que foi realizada” e, de forma cumulativa, o número de pessoas pesquisadas em cada setor censitário, além da composição da amostra final. O caput do dispositivo estabeleceu ainda, de forma expressa, que essa complementação deveria ocorrer “sob pena de ser a pesquisa considerada não registrada”.

É nesse momento que a transparência territorial deixa de funcionar apenas como obrigação de identificação e passa a compor uma estrutura mais rígida de validade do próprio registro.

Em 2021, no REspEI 0600059-75, o TSE deu conteúdo jurisprudencial a essa escolha normativa. A Corte afirmou que a apresentação dos bairros era necessária para verificar o espalhamento geográfico da amostra, evitar a concentração da pesquisa em determinadas áreas e reduzir riscos de manipulação da opinião pública. Também assentou que o registro somente se perfectibilizaria com o cumprimento de todos os requisitos, aplicando a consequência de considerar não registrada a pesquisa que não apresentasse a complementação exigida.

O contexto daquele julgamento, contudo, é relevante. Tratava-se de situação em que a complementação territorial exigida não havia sido apresentada no prazo regulamentar. O caso discutia, portanto, a ausência tempestiva da informação exigida. Não se examinava se uma unidade territorial oficial, mais

granular e tecnicamente rastreável poderia cumprir materialmente a mesma finalidade.

O caso Quaest leva essa discussão a outro patamar. Já não se trata simplesmente de uma pesquisa sem informação territorial. Trata-se de saber se a informação apresentada, embora diferente da nomenclatura prevista na resolução, pode cumprir de forma tecnicamente adequada a finalidade de identificar e permitir a fiscalização da área física pesquisada.

Bairro e setor censitário cumprem funções diferentes

O setor censitário não é uma categoria criada pelos institutos de pesquisa para substituir endereços ou reduzir a transparência. Segundo o IBGE, ele é a principal unidade territorial de coleta e divulgação de dados censitários e é utilizado como unidade básica de amostragem em um conjunto expressivo de pesquisas domiciliares. Cada setor possui um geocódigo único em nível nacional.

O bairro possui características distintas. O próprio IBGE registra que nem todos os municípios possuem bairros legalmente definidos, que podem coexistir denominações oficiais e populares e que não existe uma definição nacional de bairro. Cada município utiliza critérios próprios para estabelecer esses recortes. O Instituto reconhece que essa heterogeneidade limita análises em escala nacional e pode afetar a comparabilidade estatística.

Isso não diminui a utilidade do bairro. Para o cidadão que consulta uma pesquisa, o nome de um bairro é normalmente muito mais intuitivo do que uma sequência numérica que identifica um setor censitário.

Mas inteligibilidade e precisão são qualidades distintas.

O bairro tende a ser melhor para comunicar. O setor censitário possui características especialmente adequadas para localizar, comparar, amostrar e auditar.

O problema regulatório aparece quando a primeira qualidade se transforma em condição jurídica de validade da segunda. Se uma informação permite reconstruir objetivamente a área pesquisada, verificar a distribuição territorial da amostra e identificar com maior granularidade os locais de coleta, sua falta de tradução imediata para a nomenclatura de bairro não deveria ser automaticamente equiparada à ausência de identificação territorial.

Essa é a diferença central entre uma pesquisa cuja localização não pode ser reconstruída e uma pesquisa cuja localização é tecnicamente identificável, mas precisa ser traduzida para uma linguagem mais acessível.

O contexto de 2024 importa

A situação dos dados oficiais disponíveis no momento da pesquisa da Quaest torna essa distinção particularmente relevante.

Em 21 de março de 2024, o IBGE divulgou a Malha de Setores Censitários preliminares do Censo 2022. Naquele produto, os setores estavam disponíveis em arquivos digitais e vinculados, entre outros recortes, a municípios, distritos e subdistritos. O próprio Instituto esclarecia que a base ainda passaria por processos de crítica, adequação e aperfeiçoamento antes da versão definitiva. A documentação técnica também recomendava que os usuários não cruzassem a malha preliminar com malhas anteriores para extrair atributos que estavam sendo revistos.

A pesquisa discutida no processo da Quaest foi realizada em agosto de 2024. Somente em 14 de novembro daquele ano o IBGE divulgou a Malha de Setores Censitários definitiva do Censo 2022, passando a disponibilizar os resultados também segundo o recorte de bairros. Na versão definitiva, os arquivos dos setores passaram a conter, quando aplicável, atributos específicos de código e nome do bairro ao qual estavam vinculados.

A evolução da base oficial continuou no ano seguinte. Em abril de 2025, o IBGE disponibilizou os Mapas dos Setores Urbanos e Rurais acompanhados dos respectivos descritivos, que detalham os limites territoriais por meio de vias, referências geográficas e outros elementos capazes de tornar a localização do setor mais facilmente compreensível.

Isso não significa que um setor censitário fosse tecnicamente ilocalizável em agosto de 2024. A malha preliminar já estava disponível em formatos geoespaciais, o que permitia a identificação de seus polígonos por quem dispusesse de ferramentas e conhecimento adequados. O problema era outro: o código, isoladamente, tinha baixa inteligibilidade para o público não especializado, e a infraestrutura pública que hoje facilita sua associação a outras referências territoriais ainda estava em processo de consolidação.

Esse contexto não elimina a obrigação regulamentar então existente. Ele, porém, muda a natureza da falha que está sendo analisada. Não é a mesma coisa deixar de informar onde uma pesquisa ocorreu e apresentar uma referência territorial oficial cuja leitura exige conhecimento técnico ou uma etapa adicional de tradução.

Quando a consequência é considerar o levantamento não registrado e aplicar uma multa superior a R\$ 53 mil, essa diferença deveria importar.

Em 2026, o problema ganhou uma nova dimensão

A Resolução 23.747/2026 tornou a disciplina ainda mais prescritiva. O novo § 7º-E do art. 2º da Resolução 23.600/2019 determina que a delimitação de bairros, regiões administrativas e áreas observe a “divisão político-administrativa estabelecida em ato normativo oficial do respectivo ente federativo”. Somente quando não existir divisão territorial formalmente fixada será admitida outra fonte pública idônea.

O voto que fundamentou as alterações informa que a revisão normativa considerou a evolução da jurisprudência do TSE e foi orientada pelos princípios da transparência, da segurança jurídica e do fortalecimento do processo eleitoral.

É justamente sob a perspectiva da segurança jurídica que a solução merece maior reflexão.

Uma empresa que realiza levantamentos em diversos municípios passa a depender da identificação da legislação territorial vigente em cada localidade. É necessário localizar o ato normativo correto, verificar eventuais alterações, compreender a delimitação adotada e compatibilizá-la com a geografia efetivamente utilizada na seleção e execução da amostra. A dificuldade dessa tarefa varia conforme a qualidade das bases legislativas, cartográficas e administrativas disponíveis em cada ente.

A regulamentação não institui uma base nacional única para essa consulta. Em nome da uniformidade do controle, desloca-se para as empresas o ônus de reconstruir geografias normativas locais produzidas segundo critérios diferentes e sujeitas a processos distintos de atualização e publicidade.

Há também uma questão institucional. Bairros e regiões administrativas são divisões político-administrativas locais. Podem ser criados, alterados, subdivididos ou renomeados por decisões dos entes competentes. Não é necessário presumir qualquer intenção eleitoral nessas alterações para reconhecer o risco regulatório: a referência utilizada para cumprimento de uma obrigação nacional passa a depender de decisões territoriais descentralizadas, mutáveis e não padronizadas.

O contraste com o setor censitário é evidente. A Base Territorial do IBGE oferece uma referência nacional, georreferenciada e estruturada especificamente para produção de estatísticas.

A própria Resolução 23.747/2026 evidencia essa tensão. O novo § 7º-F determina que, quando a metodologia “não permitir a identificação por setor censitário”, a empresa deverá justificar tecnicamente a impossibilidade, informar a unidade territorial efetivamente utilizada e explicar os procedimentos de controle e ponderação adotados.

Ou seja, a norma reconhece o setor censitário como parâmetro metodológico relevante para a fiscalização da pesquisa, ao mesmo tempo em que o § 7º-E atribui primazia à divisão político-administrativa local para a identificação territorial.

Para verificar tecnicamente a amostra, o setor censitário é central. Para demonstrar onde ela ocorreu, o mesmo setor pode ser insuficiente se não vier acompanhado da informação local exigida. Essa tensão precisa ser resolvida.

Transparência técnica e transparência comunicacional

Uma forma de enfrentar o problema é compreender a transparência territorial em duas camadas.

A primeira é a **transparência técnica**. Sua função é permitir que a Justiça Eleitoral, partidos, especialistas, profissionais de estatística e demais interessados reconstruam a distribuição espacial do levantamento, examinem seu espalhamento e fiscalizem sua execução. Para essa finalidade, importam características como granularidade, identificação unívoca, georreferenciamento, padronização e possibilidade de cruzamento com bases oficiais.

A segunda é a **transparência comunicacional**. Sua função é permitir que o público não especializado, inclusive jornalistas e eleitores, compreenda de maneira simples em que partes da cidade as entrevistas ocorreram. Para essa finalidade, bairros, regiões administrativas, mapas e descrições de vias podem ser mais eficientes.

Não há razão para transformar essas duas transparências em alternativas excludentes.

O setor censitário pode funcionar como chave técnica da informação. O bairro, quando formalmente existente e associado ao setor, pode funcionar como camada de tradução. Na ausência dessa correspondência, a informação pode ser convertida em mapa, descrição territorial ou outra referência pública acessível.

Essa distinção também oferece uma possível interpretação para os novos §§ 7º-E e 7º-F. O § 7º-E deveria ser compreendido como regra para a correta representação das divisões político-administrativas utilizadas na comunicação da área pesquisada. Não deveria ser lido como comando para que o desenho

amostral ou a unidade estatística utilizada pelo instituto se subordinem à geografia administrativa local. O § 7º-F, por sua vez, preserva a dimensão metodológica e reconhece expressamente a relevância do setor censitário.

Um critério de suficiência territorial

A distinção entre as duas funções permite propor um critério para futuros casos.

A suficiência da informação territorial poderia ser examinada a partir de três questões: é possível reconstruir objetivamente a área física da pesquisa com base nas informações apresentadas e em fonte pública oficial? Essas informações permitem verificar o espalhamento geográfico da amostra e fiscalizar sua execução? A informação é compreensível pelo público não especializado ou pode ser tornada compreensível mediante complementação?

Se as duas primeiras respostas forem positivas e apenas a terceira exigir ajuste, o problema é de comunicação da informação, e não de ausência de identificação territorial.

Nessas situações, a resposta regulatória mais proporcional seria exigir a complementação ou a tradução da informação. A equiparação do levantamento a uma pesquisa não registrada deveria ficar reservada às hipóteses em que a falha impeça efetivamente a reconstrução da área pesquisada ou o controle territorial da amostra.

A redação atual do § 7º é severa e sustenta a jurisprudência que aplica a sanção diante da ausência da complementação regulamentar. Por isso, essa proposta exige tanto uma evolução interpretativa quanto uma reflexão normativa. A distinção central está entre a efetiva ausência de informação territorial e a hipótese em que a área pesquisada é tecnicamente identificável, mas a informação apresentada demanda apenas uma camada adicional de tradução para o público.

Essa distinção preservaria o propósito da Lei das Eleições, manteria a capacidade de fiscalização e reduziria o risco de que uma obrigação de transparência passe a influenciar escolhas metodológicas legítimas.

A referência operacional deveria ser nacional

Há também uma solução de desenho regulatório.

O TSE não precisa escolher entre bairro e setor censitário. Poderia adotar a Base Territorial do IBGE como referência técnica nacional e utilizar o PesqEle para converter essa informação em uma camada pública compreensível. A partir do geocódigo, o sistema poderia associar o setor ao bairro oficial quando essa informação estiver disponível, apresentar mapa ou disponibilizar seu descritivo territorial.

A própria malha definitiva do Censo 2022 já incorpora, quando aplicáveis, campos de código e nome de bairro vinculados aos setores. A infraestrutura necessária para aproximar precisão técnica e compreensão pública, portanto, já existe em boa medida.

A fonte jurídica de criação e delimitação do bairro continuaria sendo o ente competente. A fonte operacional de referência para o registro das pesquisas eleitorais, porém, poderia ser nacional, versionada, georreferenciada e auditável.

Isso reduziria custos de conformidade, aumentaria a qualidade da informação disponível para a Justiça Eleitoral e facilitaria o trabalho de jornalistas, partidos e cidadãos que consultam o PesqEle.

Também reduziria um risco menos evidente, mas importante para o mercado. Se os institutos perceberem que a forma mais segura de evitar questionamentos é aproximar seus procedimentos das divisões de bairros exigidas para o registro, uma obrigação criada originalmente para comunicar a área de realização da pesquisa pode começar a influenciar o próprio desenho territorial da amostra.

É nesse ponto que a regulação deixa de apenas exigir transparência e começa a interferir nas escolhas metodológicas da própria pesquisa.

A fiscalização das pesquisas eleitorais é indispensável. O debate, portanto, não é entre fiscalizar mais ou fiscalizar menos. É sobre qual informação permite fiscalizar melhor sem criar incentivos capazes de reduzir a qualidade daquilo que está sendo fiscalizado.

Quando o país dispõe de uma unidade territorial oficial, granular, nacionalmente identificável e criada justamente para coleta e produção estatística, essa unidade não deveria ser juridicamente inferior a uma divisão local heterogênea apenas porque esta é mais fácil de compreender.

Se o geocódigo é preciso, mas pouco inteligível, a solução não é abandonar a precisão. É traduzi-la. Transparência deve ser acrescentada à precisão, e não obtida à custa dela.

Nota de atualização: o julgamento do REspE 0600626-20.2024.6.18.0001 foi concluído em 13/8/2026. Até 15/9/2026, o inteiro teor do acórdão ainda não havia sido publicado. As referências aos fundamentos do julgamento consideram, por isso, a síntese oficial divulgada pelo TSE e deverão ser confrontadas com os votos integrais após a publicação do acórdão.

Notas e referências

1. **TSE.** *Tribunal mantém multa a instituto por irregularidade em pesquisa eleitoral de 2024.* Julgamento do REspE 0600626-20.2024.6.18.0001, concluído em 13/8/2026. Notícia oficial do TSE
2. **BRASIL.** Lei 9.504/1997, art. 33; **TSE**, Resoluções 21.158/2002, 21.200/2002, 21.576/2003 e 22.143/2006. Para o histórico da disciplina territorial, ver também *Pesquisa eleitoral – Temas Selecionados*, TSE. Lei 9.504/97 | Resolução 21.158/02 – Pesquisa de Jurisprudência | Resolução 21.200/02 e histórico – Temas Selecionados | Resolução 21.576/03 | Resolução 22.143/06
3. **TSE.** Resolução 23.549/2017 e Resolução 23.600/2019, especialmente art. 2º, § 7º. Resolução 23.549/17 | Resolução 23.600/19

4. **TSE.** REspEI 0600059-75/MS, rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 2/9/2021, DJe de 29/9/2021. Referência e tese reproduzidas em *Pesquisa eleitoral – Temas Selecionados*, inclusive quanto ao espalhamento geográfico, à concentração territorial e à consequência da ausência de complementação no prazo regulamentar. TSE – Temas Selecionados, Registro
5. **TSE.** Resolução 23.747/2026, especialmente art. 2º, §§ 7º-E e 7º-F, e voto que fundamentou a alteração normativa. Resolução 23.747/26 | Resolução e voto sobre pesquisas eleitorais para 2026
6. **IBGE.** *Malha de Setores Censitários – Censo Demográfico 2022; e Quadro Geográfico de Referência*, quanto às características dos setores censitários e dos bairros. Malha de Setores Censitários | Quadro Geográfico de Referência
7. **IBGE.** Divulgações da Malha de Setores Censitários preliminar, de 21/3/2024, e definitiva, de 14/11/2024; *Mapas dos Setores Urbanos e Rurais com os respectivos descritivos dos setores*, disponibilizados em 7/4/2025. Malha preliminar – 21/3/2024 | Malha definitiva – 14/11/2024 | Mapas e descritivos – 7/4/2025
8. **ABEP.** Documento institucional que registra a ABEP como atual denominação da ANEP – Associação Nacional de Empresas de Pesquisa. Documento institucional da ABEP