

## **Caso de Inconstitucionalidade do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições**

**País:** Peru

**Região:** América Latina e Caribe

**Número do processo:** Exp. 02-2001-AI/TC

**Data do provimento:** 4 de abril de 2001

**Resultado:** Lei ou ação indeferida ou considerada inconstitucional

**Órgão judicial:** Tribunal Constitucional

**Tipo de Direito:** Direito eleitoral

**Temas:** Eleições, Expressão política, Liberdade de imprensa

**Identificadores:** Discurso político, Eleições

---

### **ANÁLISE DO PROCESSO**

#### **Resumo e resultado do processo**

O Tribunal Constitucional do Peru determinou que o segundo parágrafo do Artigo 191



da Lei Orgânica das Eleições era inconstitucional porque violava a liberdade de expressão ao proibir a divulgação de pesquisas de boca de urna no dia das eleições nacionais. O Provedor de Justiça de Lima solicitou que a disposição fosse declarada inconstitucional porque violava o direito à liberdade de expressão consagrado na Constituição peruana. Por sua vez, o Congresso peruano solicitou que o caso fosse rejeitado, argumentando que a lei era válida porque foi criada para evitar perturbações da ordem pública, garantir a credibilidade do processo eleitoral e assegurar que as pesquisas de boca de urna não diferissem dos resultados oficiais. O Tribunal Constitucional do Peru considerou que o segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições apresentava uma redação confusa e suscetível a diferentes interpretações e, portanto, considerou-o incompatível com o princípio da legalidade necessário para restringir direitos fundamentais. O Tribunal também constatou que a lei violou o direito à liberdade de expressão nos termos do Artigo 2(4) da Constituição peruana ao proibir "projeções" de resultados eleitorais, negando assim o direito de "pensar" e "interpretar" informações de interesse público no dia da eleição. O Tribunal também constatou que os motivos do Congresso peruano eram insuficientes para restringir o direito à liberdade de expressão. Nesse sentido, o Tribunal concluiu que a divulgação de pesquisas de boca de urna no dia da eleição não criou um risco de desordem pública grave e iminente, nem prejudicou a credibilidade do processo eleitoral. Pelo contrário, o Tribunal decidiu que as pesquisas de boca de urna contribuem para a democracia ao permitir que a sociedade analise os resultados oficiais.

---

## Fatos

O Provedor de Justiça de Lima interpôs uma petição inicial perante o Tribunal Constitucional do Peru que pedia uma declaração de inconstitucionalidade do segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições, que restringe a divulgação de pesquisas de boca de urna no dia das eleições nacionais, argumentando que viola os direitos de informação e expressão protegidos pelo Artigo 2(4) da Constituição peruana. O Requerente argumentou que, embora a liberdade de expressão e informação não seja ilimitada, a proibição da divulgação de pesquisas de boca de urna no dia das eleições nacionais não é razoável e é desproporcional. Da mesma forma, o Requerente afirmou que o suposto objetivo da regra de garantir a confiabilidade do processo eleitoral não justificava a subordinação e a restrição dos direitos constitucionalmente protegidos à informação e à expressão. O Requerente argumentou que a proibição não era razoável porque a legitimidade do processo eleitoral não deveria depender da proibição da divulgação de pesquisas de boca de urna, mas da existência de instituições justas e transparentes.

Por sua vez, o Congresso peruano solicitou que o processo fosse rejeitado, argumentando que o segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições não violava o direito constitucional à liberdade de expressão. Primeiro, argumentou que a Lei Orgânica das Eleições foi promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e teve suas origens na *Mesa de Diálogo y Concertación para el Fortalecimiento de*



*la Democracia* (Mesa redonda de diálogo e acordo para o fortalecimento da Democracia), no Peru. Da mesma forma, o Réu explicou que o objetivo da lei era evitar a desordem pública no Peru, como ocorreu durante as eleições gerais de abril de 2000, em que as projeções da imprensa nas pesquisas de boca de urna não coincidiram com os números oficiais. Da mesma forma, o Congresso declarou que a lei tinha o objetivo de fortalecer a confiança nas instituições do sistema eleitoral peruano, especialmente no Escritório Nacional de Processos Eleitorais, e nos resultados eleitorais. O Congresso destacou que a disposição contestada estabeleceu uma restrição à liberdade de expressão e informação que não impede seu exercício, já que é uma restrição temporária que ocorre apenas no dia das eleições nacionais e, portanto, é razoável e proporcional.

---

## Visão geral do provimento

O Tribunal Constitucional do Peru ficou responsável por decidir se o segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições violou o direito à liberdade de expressão, conforme consagrado na Constituição peruana, ao proibir a divulgação de pesquisas de boca de urna no dia da eleição nacional.

O Provedor de Justiça de Lima argumentou que a disposição contestada violava a liberdade de expressão de forma injustificada e desproporcional ao proibir a imprensa e os pesquisadores de divulgar pesquisas de boca de urna sobre os prováveis resultados das eleições nacionais. Sobre esse ponto, o Requerente afirmou que os propósitos alegados da regra, *ou seja*, proteger a ordem pública e a confiabilidade das instituições eleitorais peruanas, não foram suficientes para restringir o direito fundamental à liberdade de expressão em uma questão de interesse público.

Por sua vez, o Congresso peruano argumentou que a disposição acima mencionada visa manter a ordem pública e fortalecer a confiança no Escritório Nacional de Processos Eleitorais. O Congresso também explicou que, no passado, os resultados das pesquisas de boca de urna causaram sérios distúrbios à ordem pública, o que a lei visava evitar.

Primeiro, o Tribunal Constitucional peruano explicou que o Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições permite a divulgação de pesquisas e projeções eleitorais "até o domingo anterior ao dia da eleição" [parág. 9]. Em seguida, o Tribunal lembrou que a segunda parte do Artigo 191 afirmava: "No dia da eleição, as projeções baseadas na amostragem dos registros eleitorais não poderão ser divulgadas após a divulgação da primeira contagem rápida realizada pelo Escritório Nacional de Processos Eleitorais ou após as 22h, o que ocorrer primeiro. Em caso de não cumprimento, o infrator estará sujeito a uma multa de 10 a 100 unidades fiscais" [parág. 3].

O Tribunal também disse que a reclamação legal do Provedor de Justiça foi dirigida apenas contra a segunda parte do Artigo 191, que proíbe a divulgação de pesquisas de boca de urna. Por sua vez, o Tribunal definiu as pesquisas de boca de urna como aquelas "baseadas em respostas obtidas por empresas de pesquisa de eleitores



imediatamente após terem votado" [parág. 4].

Em seguida, o Tribunal reconheceu que o segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições estava aberto a diferentes interpretações. Sobre esse ponto, o Tribunal considerou que uma interpretação possível é que ela proíbe apenas "a divulgação de projeções de pesquisas, mas não a realização e divulgação de pesquisas de boca de urna" [parág. 5]. Posteriormente, o Tribunal considerou outra interpretação possível: nem todas as projeções eram proibidas, "mas apenas aquelas baseadas na amostragem do registro eleitoral" [parág. 5]. O Tribunal decidiu que, segundo essa última interpretação, todas as outras projeções não baseadas na amostragem do registro eleitoral e baseadas em outras fontes de informação, como pesquisas de boca de urna, seriam permitidas.

Entretanto, o Tribunal decidiu também que uma interpretação da disposição baseada na "intenção do Congresso" levou à conclusão de que a regra proibia "a divulgação dos resultados numéricos das pesquisas de boca de urna e respectivas projeções durante o período de restrição" [parág. 5]. Sob esta última perspectiva, o Tribunal constatou que o Congresso peruano "desejava proibir todos os resultados e todas as projeções de qualquer tipo de pesquisa até a primeira contagem rápida realizada pelo Escritório Nacional de Processos Eleitorais ou até as 22h" [parág. 5].

O Tribunal argumentou que, devido às diferentes interpretações possíveis do segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições, era necessário analisar essa norma considerando o "princípio da legalidade". Sobre esse ponto, o Tribunal explicou que o princípio da legalidade exige que todos os regulamentos sejam claros e ofereçam segurança aos cidadãos, pois eles não podem ser forçados a cumprir leis indecifráveis. Da mesma forma, o Tribunal decidiu que, ao restringir o direito à liberdade de expressão e informação, a disposição restritiva deve ser expressa com clareza e exatidão específicas.

O Tribunal, citando o processo do Tribunal Superior dos EUA de *Connally vs. General Construction Co.*, 269 U.S. 385 (1926), lembrou que "uma regra que proíbe algo em termos tão confusos que pessoas de inteligência comum devem determinar o significado e divergir quanto ao conteúdo, viola a própria essência do princípio da legalidade" [parág. 6]. Com base nesses fundamentos, o Tribunal concluiu que não deveria interpretar o segundo parágrafo da Seção 191 da Lei de acordo com a intenção legislativa, pois tal interpretação violaria o princípio da legalidade.

Além disso, o Tribunal concluiu que a interpretação correta da segunda parte do Artigo 191 é que essa disposição "proíbe, sob certas circunstâncias e condições, a divulgação de projeções baseadas na amostragem dos registros eleitorais" [parág. 7]. O Tribunal afirmou que a mídia geralmente publica o número de votos recebidos por cada candidato em cada seção eleitoral e faz projeções sobre a probabilidade de cada candidato vencer a eleição. Sobre esse ponto, o Tribunal afirmou que "a norma contestada não proíbe a 'amostragem' do registro eleitoral pelas empresas de votação, nem a divulgação do número de votos obtidos pelos candidatos, mas apenas a divulgação de 'projeções', durante o período de restrição" [parág. 7]. Com base nessa interpretação do escopo da disposição contestada, o Tribunal precisou analisar se a



norma violava o direito à liberdade de expressão.

O Tribunal explicou que o Artigo 2(4) da Constituição Peruana protege o direito à liberdade de expressão, informação e pensamento. Além disso, o Tribunal disse que "a liberdade de expressão e informação é um valor político fundamental, pois é um meio de controlar aqueles que estão no poder e de prevenir e impedir o uso arbitrário do poder" [parág. 7]. Argumentou que a liberdade de expressão tem um lugar privilegiado entre os direitos fundamentais e que "qualquer limitação imposta pelo governo ao seu exercício deve ser interpretada de maneira restritiva" [parág. 7]. Além disso, o Tribunal considerou que a liberdade de expressão inclui "o direito de preparar, elaborar, selecionar e divulgar notícias" [parág. 7].

Considerando essas normas legais, o Tribunal decidiu que a segunda parte do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições "proíbe o direito de pensar, já que o que a regra proíbe é a 'projeção' dos resultados, negando o direito de interpretá-los, ou seja, de traduzir os resultados numéricos em projeções empregando uma simples operação mental matemática, o que viola o Artigo 2(4) da Constituição, que protege o direito à liberdade de pensamento e à liberdade de informação sem interferência de qualquer tipo" [parág. 7].

O Tribunal lembrou que o Congresso peruano havia tentado justificar a disposição sob o pretexto de manter a ordem pública e proteger a credibilidade do Escritório Nacional de Processos Eleitorais e dos resultados eleitorais em geral. A esse respeito, o Tribunal declarou que, embora a proteção da ordem pública interna seja um propósito legítimo, uma ameaça a ela, para constituir um motivo válido para restringir a liberdade de expressão, deve representar um "risco comprovado de desordem pública grave e iminente" [parág. 8]. Nesse sentido, o Tribunal considerou que, para que o Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições seja constitucional, "a divulgação das projeções das pesquisas deve ter uma influência negativa, iminente e perigosa sobre a ordem interna, bem como sobre a credibilidade do Escritório Nacional de Processos Eleitorais e a confiança dos cidadãos na legitimidade do processo eleitoral" [parág. 8]. Em resumo, o Tribunal Superior considerou que o impacto da divulgação das pesquisas de boca de urna deve ser tão perigoso que se torne necessário proibir a respectiva divulgação por 6 a 8 horas, como fez a norma contestada.

O Tribunal decidiu que a divulgação das pesquisas de boca de urna "não constitui um perigo grave, claro e iminente" [parág. 9]. Explicou que, embora tenha havido desordem pública durante as eleições nacionais de 2000, isso se deveu a suspeitas de fraude eleitoral, apoiadas por organizações internacionais que monitoram o processo eleitoral, e não a erros dos pesquisadores eleitorais na divulgação de suas pesquisas de boca de urna sobre quem seria o candidato vencedor. Além disso, o Tribunal observou que a população geralmente está ciente de que as projeções dos pesquisadores eleitorais não são exatas e que deve esperar pacificamente pelos resultados oficiais, como tem sido o caso na maioria dos processos eleitorais na história do Peru.

Além disso, o Tribunal constatou que a restrição estabelecida no Artigo 19 da Lei Orgânica das Eleições não era proporcional, "considerando o nível de perigo e a restrição do direito dos cidadãos de acessar informações" [parág. 9]. O Tribunal



argumentou que a gravidade e a iminência do risco de desordem pública eram muito remotas e relativas em comparação com "o valor da oportunidade de pensar, de se expressar e de ser informado, direitos que os cidadãos devem ter especialmente durante processos eleitorais" [parág. 9].

Além disso, o Tribunal considerou que era possível evitar a desordem pública causada pela confusão decorrente de pesquisas de boca de urna feitas por pesquisadores eleitorais. Sobre esse ponto, o Tribunal considerou que "seria suficiente exigir que os pesquisadores eleitorais informassem o público com antecedência de que as informações fornecidas não são exatas e que podem diferir dos resultados oficiais" [parág. 9]. Portanto, o Tribunal concluiu que "o nível de perigo à ordem pública representado pela divulgação das projeções não justifica a restrição de direitos tão importantes como a liberdade de expressão e informação" [parág. 9].

Em seguida, o Tribunal reconheceu que a Constituição peruana não garante o direito à liberdade de expressão de forma absoluta e que isso deve ser conciliado com outros direitos e bens fundamentais, incluindo a ordem pública interna. Entretanto, o Tribunal esclareceu que "os direitos à liberdade de expressão e informação desempenham um papel central no funcionamento da democracia, pois ela não pode existir sem uma comunicação pública livre e autêntica" [parág. 9]. Dessa forma, o Tribunal Superior decidiu que o governo deve demonstrar uma necessidade imperiosa e urgente de restringir a liberdade de expressão. A esse respeito, o Tribunal concluiu que "a 'necessidade' de atrasar a publicação das projeções baseadas na amostragem dos registros eleitorais não é uma necessidade social capaz de justificar a restrição do exercício dos direitos privilegiados de liberdade de expressão e informação" [parág. 9].

Por todos os motivos expostos acima, o Tribunal concluiu que as restrições impostas pelo Artigo 191 "não respeitam o princípio constitucional da razoabilidade e proporcionalidade" [parág. 9].

O Tribunal também analisou o argumento do Congresso peruano nos termos do qual o segundo parágrafo do Artigo 191 poderia reduzir a confiança no Escritório Nacional de Processos Eleitorais e a credibilidade do processo eleitoral. Sobre esse ponto, o Tribunal constatou que o argumento do Congresso era contraditório, pois não era possível compreender por que a norma permitia que a imprensa publicasse "a amostragem dos registros eleitorais e sua divulgação numérica sem projeções", nem por que a norma contestada "permite a divulgação dos resultados dos registros eleitorais e suas projeções às 22h, mesmo que o Escritório Nacional de Processos Eleitorais não tenha realizado a primeira contagem rápida" [parág. 10]. Além disso, o Tribunal constatou que o objetivo real da regra era evitar o impacto das pesquisas de boca de urna. Sobre esse ponto, o Tribunal concluiu que "isso não constitui um objetivo legítimo ou suficiente para proibir a divulgação" [parág. 10].

Além disso, o Tribunal acrescentou que, embora o objetivo da norma, ou seja, proteger a credibilidade das instituições do sistema eleitoral peruano, fosse relevante, era ainda mais importante que os cidadãos peruanos fossem informados dos resultados das eleições por meio de canais alternativos, além das instituições oficiais do Estado, para que pudessem monitorá-los caso os resultados das pesquisas diferissem dos números



oficiais. Por esse motivo, o Tribunal concluiu que a restrição era "excessiva e inaceitável em um regime democrático, no qual a liberdade de informar pode ser limitada apenas ao que é estritamente necessário" [parág. 11].

Por fim, o Tribunal afirmou que o segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições também violou o direito à igualdade, conforme consagrado no artigo 2(2) da Constituição e no artigo 26 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. A esse respeito, o Tribunal afirmou que a proibição da divulgação de pesquisas de boca de urna entre 16h e 22h estava limitada ao território do Estado peruano e não poderia ser aplicada a projeções divulgadas na mídia estrangeira. Portanto, o Tribunal declarou que alguns setores da população poderiam ter acesso às pesquisas de boca de urna feitas pela mídia estrangeira e divulgadas na Internet.

O Tribunal observou que a proibição estabelecida na lei faria com que alguns setores privilegiados com acesso à Internet pudessem acessar essas pesquisas de boca de urna. Em consequência, concluiu que a norma violava o direito à igualdade porque "o acesso à informação [estava] condicionado ao acesso (ou não) a determinados meios de comunicação (Internet e televisão a cabo), o que, por sua vez, depende das condições econômicas e culturais de cada pessoa" [parág. 12].

Considerando os motivos acima mencionados, o Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido do Provedor de Justiça e declarou inconstitucional o segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições. O Tribunal também ordenou a publicação do provimento no jornal oficial "El Peruano".

### **Votos concordantes e discordantes**

Em um voto concordante, o juiz Manuel Aguirre Roca reconheceu que a restrição da divulgação de pesquisas de boca de urna teve forte apoio de todos os partidos e origem na "*Mesa de Diálogo y Concertación para el Fortalecimiento de la Democracia*" no Peru, patrocinada pela OEA. Entretanto, o juiz constatou que "os motivos invocados para promulgar a disposição contestada deixaram de existir, pois não há mais motivo para duvidar da correção dos órgãos encarregados de dirigir e controlar o processo eleitoral" [parág. 14]. Da mesma forma, o juiz considerou que, qualquer que seja a interpretação possível do segundo parágrafo do Artigo 191 da Lei Orgânica das Eleições, essa disposição viola o direito à liberdade de expressão disposto na Constituição peruana.

---

## **DIREÇÃO DO PROVIMENTO**

### **Ampliação da expressão**

O provimento do Tribunal Constitucional do Peru amplia a liberdade de expressão ao declarar a inconstitucionalidade de uma regra não razoável, desnecessária e



desproporcional que proibia a divulgação de pesquisas de boca de urna no dia das eleições nacionais. O Tribunal desenvolveu uma fundamentação inovadora que refutou em detalhes os argumentos invocados pelo Congresso peruano para justificar essa disposição. O Tribunal analisou a restrição com base em uma justificativa apropriada em termos de proteção da liberdade de expressão e constatou que o governo não havia conseguido demonstrar uma ameaça séria, grave e iminente à ordem pública. Por sua vez, o Tribunal observou que, ao divulgar pesquisas de boca de urna, a mídia contribuiu para o sistema democrático, permitindo que a análise dos resultados oficiais por parte da sociedade. O Tribunal também constatou que a restrição estabelecida pela disposição violava o princípio de igualdade de acesso aos resultados das pesquisas de boca de urna, observando que os cidadãos com acesso à Internet poderiam acessar tais resultados divulgados por meios de comunicação fora do país, enquanto o restante da população, que não tem os meios econômicos para acessar a Internet, não poderia acessar tais informações nas mesmas condições.

---

## PERSPECTIVA GLOBAL

### **Leis internacionais e/ou regionais relacionadas**

- **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), artigo 26**

### **Jurisprudência, normas ou leis nacionais**

- **Peru, Constituição do Peru, artigo 2(2)**
- **Peru, Constituição do Peru, artigo 2(4)**
- **Peru, Lei Orgânica das Eleições, artigo 191, parág. 2**

### **Outras normas, leis ou jurisprudência nacionais**

- **U.S., Connally vs. Gen. Constr. Co., 269 U.S. 385 (1926)**

---

## IMPORTÂNCIA DO PROCESSO

O provimento estabelece um precedente vinculante ou persuasivo na respectiva jurisdição.

---

## DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROCESSO

### **Documentos oficiais do processo:**

- **Sentenças do Tribunal Constitucional**  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2001/00002-2001-AI.html>

