

# PARÂMETROS DE ANÁLISE DE MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL: O CASO BRASILEIRO E DE OUTROS PAÍSES

**Roberto Carlos Martins Pontes<sup>2</sup>**

- 2 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados da área I - direito constitucional, eleitoral, administrativo, processo legislativo e Poder Judiciário. Bacharel em direito (UnB), especialista em direito eleitoral (ESA/OAB/Uniceub), mestre em direito constitucional (IDP).

## 1. Introdução

A análise comparativa de modelos de governança eleitoral passa, necessariamente, pelo estabelecimento de parâmetros, critérios e conceitos que servirão de fundamento para essa análise. Esses parâmetros são, portanto, cruciais para uma avaliação técnica dos perfis dos órgãos eleitorais (OE) – ou *electoral management bodies* (EMB) – considerados no presente estudo.

Dessa forma, não se trata apenas de discorrer sobre qual instituição deve recair a competência de administrar o processo eleitoral e de decidir as controvérsias jurídicas resultantes das disputas (contencioso eleitoral). Pretende-se avaliar particularmente o caso brasileiro e as razões históricas que resultaram em um modelo peculiar de governança, que tem contribuído para um ambiente favorável à judicialização das questões político-eleitorais.

Apesar de relativamente recentes, os estudos sobre governança eleitoral têm recebido destaque em face da preocupação com a credibilidade e aceitação dos resultados eleitorais, sobretudo nas democracias mais jovens (MARCHETTI, 2008, p. 865).

Até mesmo em democracias consolidadas, como é o caso dos Estados Unidos da América, houve episódios que puseram em dúvida a credibilidade das eleições como reflexo da vontade popular. São exemplos desses episódios a eleição Bush vs. Gore, em 2000, e Biden vs. Trump, em 2020. Muitos desses questionamentos estão relacionados ao modelo de governança eleitoral.

Por sua importância central na credibilidade dos pleitos e na aceitação dos resultados, os estudos sobre os modelos de governança eleitoral não devem ser negligenciados. Ao contrário, devem ser posicionados em pé de igualdade com outros temas que, usualmente, atraem maior atenção de cientistas políticos, de juristas e da classe política.

Ante esse contexto, sobre modelos de governança eleitoral, consideramos três importantes estudos: um de autoria de Rafael López-Pintor (LÓPEZ-PINTOR, 2000); outro desenvolvido pelo IDEA Internacional (Institute for Democracy and Electoral Assistance)<sup>3</sup> – que mantém um banco de dados sobre esse tema com referências de diversos países e se dedica a desenvolver critérios para uma adequada avaliação de modelos de governança – e outro de Shaeen Mozzafar e Andreas Schedler

3 IDEA Internacional – Institute for Democracy and Electoral Assistance. Electoral Management Design. Revised Edition. Handbook Series. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

(MOZZAFFAR, SHEDLER, 2002), com ênfase no estudo comparado de modelos. O trabalho de Victor Marchetti (MARCHETTI, 2008) é de grande importância para o contexto brasileiro.

Em relação à conceituação de **governança eleitoral**, tida genericamente como um conjunto de regras e instituições que regem a competição político-eleitoral, seguimos a proposta de Mozaaffar e Schedler (MOZZAFFAR, SCHEDLER, 2002, *apud* MARCHETTI, 2008, p. 867):

Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: 1) formulação das regras [*rule making*], aplicação das regras [*rule application*] e adjudicação das regras [*rule adjudication*];

Em geral, as atribuições relacionadas a esses três diferentes níveis do modelo de governança eleitoral não costumam (em perspectiva comparada) recair sobre um único órgão. O *rule making*, que trata da elaboração de regras que regem o jogo político, deve caber ao Parlamento, sejam regras de estatuta constitucional ou infraconstitucional (regras eleitorais, partidárias, inelegibilidade, financiamento, etc). A porção relativa ao *rule adjudication*, que trata do contencioso eleitoral, deve ficar sob a responsabilidade do Judiciário. Já a parte referente ao *rule application*, que diz respeito à administração das eleições e ao gerenciamento das atividades essenciais para a ocorrência do pleito (registro de partidos, cadastro de eleitores, ações logísticas de distribuição de urnas, procedimentos próprios do dia das eleições, contagem dos votos, divulgação dos resultados, etc.), não segue um padrão único. Não é usual, contudo, que essa parte da governança recaia, conforme o padrão internacional, sobre o Judiciário (como ocorre no caso brasileiro). Em todo caso, tal como no *rule adjudication*, a parte relativa ao *rule application* também exige imparcialidade e neutralidade política do órgão competente.

Em que pese uma boa governança eleitoral não assegurar boas eleições, em face de inúmeras e complexas variáveis sociais, econômicas, culturais e políticas que afetam o processo eleitoral, a realização de boas eleições é impossível sem uma boa governança eleitoral (MARCHETTI, 2008, p. 868).

Nas seções que se seguem aprofundaremos os parâmetros e conceitos que permitirão produzir uma avaliação técnica dos modelos de governança eleitoral de diversos países, além de examinarmos, com mais propriedade, as peculiaridades do caso brasileiro.

2. Os diferentes níveis e a estrutura da governança eleitoral

A elaboração das regras do jogo eleitoral (*rule making*), que envolve a definição do sistema eleitoral, modelos de financiamento, circunscrições (distritos) eleitorais, regras do sistema partidário, datas dos pleitos, turnos, inelegibilidades, etc., são tarefas eminentemente legislativas. A depender do desenho constitucional, em especial da forma de governo, de cada país, seria papel das Casas legislativas, nacionais ou estaduais.

O *rule application* diz respeito à administração eleitoral propriamente dita (tomada de decisões administrativas e logísticas). Nesse nível de governança são tomadas uma série de providências que viabilizam a execução do pleito, por exemplo, a manutenção do cadastro de eleitores, tarefas logísticas de distribuição de urnas, contratação e treinamento de colaboradores que atuam nas seções eleitorais, apuração e contagem de votos, etc.

O *rule adjudication*, por sua vez, concerne ao contencioso eleitoral. Nesse nível são solucionados os conflitos eleitorais entre partidos, candidatos, etc. Essa é uma tarefa típica do Poder Judiciário.

O quadro abaixo dispõe de forma sintética sobre a divisão de competências:

Quadro 1 – Diferentes níveis da governança eleitoral

<i>Rule making</i> (legiferação)	<i>Rule application</i> (administração e execução)	<i>Rule adjudication</i> (contencioso)
Fórmula eleitoral, circunscrição, magnitude, etc.	Execução do registro de partidos, coligações, candidatos e eleitores.	Solução para controvérsias e litígios.
Elegibilidade, inelegibilidade.	Garantia das condições materiais para o exercício do voto.	Garantia da correta aplicação das regras do jogo.
Modelo de financiamento partidário e eleitoral (campanhas).	Distribuição das urnas.	Garantia da transparência e credibilidade dos resultados eleitorais.
Definição do processo de registro de partidos, candidatos e eleitores.	Promover campanhas educativas.	
Definição da data das eleições.		

Fonte: MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, adaptado por Marchetti (2008, p. 868).

Como já dito, em tese, as atribuições de *rule making* e *rule adjudication* devem ficar a cargo do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, respectivamente. Não deveria haver maiores controvérsias a respeito.

O modelo brasileiro, no entanto, tem particularidades, haja vista que a Justiça Eleitoral dispõe de poder regulamentar (concedido pelo próprio Parlamento) e frequentemente intervém nas regras do jogo.

O nosso modelo também concentra na Justiça Eleitoral funções relativas ao *rule application*, haja vista que a Justiça Eleitoral é quem tem a competência de administrar o cadastro eleitoral, registrar partidos e candidatos, distribuir urnas eletrônicas, selecionar pessoal para trabalhar nas seções eleitorais, especificar urnas eletrônicas, construir *softwares* de contagem e apuração de votos, etc. A princípio, pode soar estranho que tais atribuições fiquem a cargo de um órgão do Poder Judiciário. Veremos que há razões históricas que explicam essa escolha política.<sup>4</sup>

Em teoria, a administração das eleições (*rule application*) envolve um conjunto de tarefas das mais complexas, que exigem planejamento, coordenação e organização de equipes para atuar nas diversas fases das eleições e em diferentes regiões do país. Além disso, há uma questão capital: **a neutralidade política**. Ainda que não haja razões objetivas para se suspeitar da atuação de autoridades no que se refere ao requisito da imparcialidade, o certo é que **algumas decisões de natureza administrativa podem desequilibrar o resultado eleitoral**.

Ainda que se venha a discordar de certas decisões de cunho administrativo, o fundamental é que não haja contaminação política do processo eleitoral a ponto de comprometer a credibilidade dos pleitos e, conseqüentemente, a aceitação dos resultados.

4 Ilustra a importância que reside nessa questão o debate público travado entre o Poder Executivo (administração Bolsonaro) e o Órgão Eleitoral Brasileiro (TSE) (gestão Roberto Barroso) acerca da tecnologia que deveria ser empregada na captação e apuração dos votos. A controvérsia sobre a possibilidade de fraude nos resultados da urna eletrônica e o uso do chamado “voto impresso” ocupou boa parte do debate eleitoral sobre a condução dos pleitos, inclusive com uma intensa atuação do TSE junto a lideranças partidárias e no Congresso Nacional no sentido de convencer os parlamentares a arquivar medidas legislativas que obrigassem o uso da tecnologia VVPAT (*voter-verified paper audit trail*), que tem por objetivo permitir que os eleitores verifiquem se seu voto foi computado corretamente, com o fim de evitar possíveis fraudes, além de viabilizar uma auditoria física dos votos.

## 2.1 A indispensável incerteza eleitoral

A democracia representativa tem sua essência na soberania popular e, nesse contexto, os resultados devem, necessariamente, ser incertos (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 11). Tal incerteza diz respeito ao fato de que qualquer candidato pode, em tese, vencer o certame. Nesse sentido, esse tipo de incerteza é também uma medida da imparcialidade institucional.

Por outro lado, **a incerteza eleitoral exige uma certeza procedimental**. O procedimento deve ser neutro e seguro o suficiente para garantir a possibilidade de qualquer ator vir a ser o vitorioso.

A tarefa central da governança eleitoral, portanto, reside em oferecer uma incerteza eleitoral institucionalizada a partir de uma certeza procedimental, politicamente neutra, de modo que os atores políticos não encontrem razões plausíveis para desconfiar dos resultados.

## 2.2 A estrutura da governança eleitoral

O modelo de governança eleitoral de um país sofre a influência de inúmeros fatores. Com o objetivo de melhor avaliar a estrutura da governança, sugere-se o uso de seis dimensões no desenho institucional, centralização, corpo burocrático, independência, especialização, delegação e regulação (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 14):

a) Centralização. Uma estrutura de governança descentralizada, como é o caso dos Estados Unidos, é considerada inviável em jovens democracias, em especial pelo risco de captura pelos poderes subnacionais. Uma solução adotada em estados federais tem sido a replicação do sistema de governança nacional nos entes subnacionais. Esse modelo pode garantir uma homogeneidade de procedimentos adotados em todo o país. O modelo brasileiro segue essa lógica.

b) Corpo burocrático. Esse critério diz respeito à existência de um órgão permanente ou temporário de governança. São raros os exemplos de comissões *ad hoc*. O caso brasileiro está em consonância com a melhor construção, haja vista que a Justiça Eleitoral é órgão permanente, tem previsão constitucional e suas atribuições (organização e competência) são fixadas em legislação complementar. Em que pese a Justiça Eleitoral não ter um quadro próprio de juízes (esse desenho é uma escolha

política e traz consigo vantagens e desvantagens), o corpo técnico de servidores é permanente e admitido por concurso público.

c) Independência. Na maioria das democracias da Europa ocidental a tarefa de organização das eleições recai sobre o Ministério do Interior, atuando sob a supervisão de órgãos judiciais ou de representações multipartidárias. São situações particulares que seguem sólidas tradições de neutralidade burocrática. Em jovens democracias, pelo menos em tese, um modelo de agências independentes (como um banco central independente) poderia ser cogitado, mas há o risco de se ter uma independência formal (no papel) e, na prática, ocorrer pressões políticas, intimidações, assédios, etc.

O modelo brasileiro concentra as ações de *rule application* no Poder Judiciário. Em relação às alternativas cumpre reconhecer que não temos tradição de agências independentes (livres de ingerência política). No caso do Banco Central do Brasil, por exemplo, a legislação que instituiu a atuação independente foi aprovada apenas em 2021. As agências reguladoras, também relativamente recentes em nossa história administrativa, são órgãos integrantes do Poder Executivo e não podem ser consideradas exemplos sólidos de plena autonomia funcional, ainda que seus dirigentes cumpram mandatos temporários. Já o modelo do Tribunal de Contas da União (TCU) – que é, na essência, uma agência – poderia ser um caso a ser estudado, pois, ainda que seja um órgão auxiliar do Poder Legislativo, não está a este subordinado.

d) Especialização. Esse pilar diz respeito à separação de funções de governança administrativas e judiciais. Na Costa Rica, por exemplo, assim como no Brasil, tais competências se concentram em um único órgão, no caso um tribunal especializado em questões eleitorais. O fundamental nessa questão é que não haja viés eleitoral a ponto de comprometer a imparcialidade, qualquer que seja o modelo.

No caso brasileiro, o fato de contarmos com uma justiça especializada na matéria eleitoral não é, em si, algo problemático. Ao contrário, aparentemente é positivo. A controvérsia, no entanto, reside na concentração das funções de *adjudication* e *application* (às vezes, de *rule making*) em um único órgão.

e) Delegação. Uma das alternativas a ser considerada na busca de eleições mais confiáveis é o estabelecimento de estruturas de compartilhamento de poder, em um corpo multipartidário, com representação de partidos de apoio ao governo

e de oposição, com possibilidades de veto. O órgão de governança, portanto, poderia ser constituído por representantes dos próprios partidos ou por especialistas, com notório saber, com reputação de independência e imparcialidade, que teriam delegação para atuar de forma neutra. O Canadá e a Austrália seguem essa linha em seus modelos de governança.

O contexto brasileiro de múltiplos partidos não favorece essa alternativa.

f) Regulação. Para evitar possíveis danos causados por membros do órgão de governança eleitoral, os legisladores tendem a submetê-los a controle detalhado da legislação, buscando restringir a margem de liberdade na tomada de decisões. Nesses casos, em geral, há uma estreita margem de liberdade, acompanhada de uma super-regulação de procedimentos.

Nessa área, o contexto brasileiro é pródigo em exemplos de construções pretorianas em matéria político-eleitoral. É o caso da verticalização das coligações (decido pelo TSE em 2002), a imposição da perda de mandato por infidelidade partidária (decido pelo TSE e STF, em 2007), reserva de recursos de fundos públicos para candidaturas femininas (decidido pelo STF e TSE, em 2018), etc. Sem levar em conta o mérito das decisões, trata-se de intervenções incompatíveis com meras regulações infralegais.

### 3. Critérios para uma análise comparada

No intuito de produzir critérios para uma análise comparada, convém se lançar mão de preceitos para levar adiante essa tarefa.

Segundo Marchetti (MARCHETTI, 2008, p. 870), há dois principais critérios para a classificação dos órgãos eleitorais (OE). O primeiro deles é a **posição institucional**: governamental, independente, duplamente independente ou mista; o segundo é o **vínculo institucional**: carreira, partidário, especializado ou combinado.

A **posição institucional** diz respeito ao estatuto jurídico do órgão eleitoral (OE) e seu posicionamento **em relação às outras instituições do Estado**. Para Marchetti:

Um OE será governamental quando estiver vinculado ao Poder Executivo, geralmente ao Ministério do Interior ou da Justiça, como é, por exemplo, na Alemanha, na Áustria, nos Estados Unidos, na Itália, no Reino Unido, na Suécia e na Suíça.



Será independente quando não vinculado ao Executivo; por exemplo, Austrália, Canadá, Israel e quase todos os países latino-americanos.

Há também os duplamente independentes, ou seja, há dois organismos eleitorais com prerrogativas próprias e específicas, mas ambos são independentes. A regra comum é que um OE seja responsável por administrar e executar o processo eleitoral (*rule application*) e outro tenha a prerrogativa de decidir sobre o contencioso eleitoral (*rule adjudication*). Dessa forma, os diferentes níveis da governança eleitoral seriam realizados por diferentes organismos independentes. Esse é o caso dos OEs de Peru, Jamaica, Romênia e Moçambique.

Por fim, será misto quando o modelo de governança eleitoral incluir dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar, supervisionar, e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e o outro independente (basicamente, atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística. Adotam esse modelo Espanha, França, Holanda, Japão, Portugal e Argentina. (MARCHETTI, 2008, p. 870)

Em resumo:

Quadro 2 – Características dos OEs segundo sua “posição institucional”

Governamental	Vinculado ao Poder Executivo, geralmente ao Ministério do Interior ou da Justiça.
Duplamente independente	Dois organismos eleitorais com prerrogativas próprias e específicas, mas ambos são independentes. A regra comum é que um OE seja o responsável por administrar e executar o processo eleitoral ( <i>rule application</i> ), e outro tenha a prerrogativa de decidir sobre o contencioso eleitoral ( <i>rule adjudication</i> ).
Mista	Dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar, supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e o outro independente (basicamente atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística).

Fonte: MARCHETTI, 2008. Elaboração do autor.

O parâmetro relativo ao **vínculo institucional** diz respeito à **composição do órgão eleitoral** (OE) e especialmente aos requisitos para indicação de seus membros. Membros serão considerados “de carreira” quando forem recrutados entre os servidores vinculados ao Executivo.

Quando os membros do OE tiverem vínculos com partidos políticos e forem indicados em face dessa condição, o OE será partidário. A *ratio* desse modelo atende à lógica de que a competição político-partidária pode ser mais bem gerida pelo consenso produzido pelos próprios atores políticos envolvidos no jogo político. Esse é o modelo adotado em Israel, por exemplo.

Diz-se de um OE especializado quando seus membros não tiverem qualquer vínculo partidário. A escolha deve levar em conta apenas critérios de qualificação profissional e de conhecimentos técnicos sobre a matéria eleitoral. Esse modelo, pelo menos em tese, afastaria os atores diretamente interessados nos resultados eleitorais e, também em tese, poderia reforçar o princípio da imparcialidade. Atendendo-se o critério básico da não vinculação partidária, seria razoável considerar outros vínculos, por exemplo, nas universidades. A maioria dos países que têm OEs independentes adota esse modelo. É o caso do Canadá e da Austrália.

O vínculo institucional “combinado” admite parte dos membros com vínculo partidário e parte sem esse vínculo. Esse é o modelo do Equador e Uruguai.

### Quadro 3 – Características dos OEs segundo o “vínculo institucional”

Carreira	Todos os seus membros mantêm vínculos com o Poder Executivo.
Partidário	Todos os seus membros mantêm vínculos com partidos políticos.
Especializado	Nenhum de seus membros mantêm vínculos com partidos políticos.
Combinado	Parcela dos membros mantêm vínculos com partidos políticos, outra parcela não mantém.

Fonte: MARCHETTI, 2008, p. 872.

**A maioria dos países adota o modelo independente-especializado.** Em seguida, aparecem os modelos independente-combinado e governamental-carreira. Poucos países adotam a vinculação partidária na composição de seus órgãos de governança.

**Na América Latina, nenhum país adota o modelo governamental,** prevalecendo na região o modelo **independente-especializado**.

Para Maria Tereza Sadek (SADEK, 1995 *apud* MARCHETTI, 2008, p. 874) “a experiência latino-americana tem demonstrado que esses organismos só conseguem

garantir um mínimo de confiabilidade aos resultados eleitorais quando possuem autonomia frente aos conflitos partidários”.

Globalmente, a partir do banco de dados do IDEA Internacional é possível identificar o perfil majoritário dos OEs como sendo o independente-especializado, que, em outras palavras, indica que seus membros não possuem vínculo nem com o Executivo, nem com partidos políticos.

Em relação ao modelo brasileiro faremos uma análise mais detalhada nos capítulos seguintes.

## 4. Breve contexto histórico que ensejou a criação da Justiça Eleitoral brasileira

Julgamos essencial, para a melhor compreensão do modelo de governança eleitoral brasileiro, o conhecimento de nosso contexto histórico que ensejou a criação da Justiça Eleitoral. Para Barbosa (BARBOSA, 2016, p. 155, grifo nosso):

Uma das principais dificuldades da ciência do direito no país parece ser a ignorância sobre a origem de nossas instituições. Nossos estudiosos relegam a segundo plano o contexto histórico no qual surgiram institutos jurídicos e estruturas que alicerçam o estado brasileiro, como se as coisas sempre tivessem sido do jeito que são atualmente, perdendo a oportunidade de refletir sobre a dimensão política de nossas instituições.

**A Justiça Eleitoral, por exemplo, representa um caso típico de esquecimento. Passa despercebido que em matéria de jurisdição eleitoral segue-se aqui um modelo bem peculiar, distinto da maioria das nações europeias, também diferente do modelo estadunidense.** Não se ocupa em pensar porque ela possui basicamente o mesmo local na arquitetura constitucional brasileira há cinco Cartas Políticas (se considerarmos a Emenda nº 1/1969 como uma delas).

A Justiça Eleitoral brasileira é produto da Revolução de 1930, cujo contexto era de forte descrédito do processo eleitoral, marcado por eleições fraudulentas, ditas resolvidas “a bico de pena”.

Em contraposição ao patrimonialismo, ao coronelismo, ao abuso de poder político, ao uso privado do poder de polícia e à manipulação de resultados eleitorais, surgiu um movimento de jovens oficiais do Exército Brasileiro da época que ficou

conhecido como Tenentismo. Esse movimento cobrava uma estrutura de poder dotada de imparcialidade a fim de conduzir eleições livres de fraudes e do uso da máquina pública.

Por meio do Decreto nº 21.076/1932, foi instituído o Código Eleitoral e criada a Justiça Eleitoral. A Constituição de 1934 constitucionalizou a Justiça Eleitoral, outorgando-lhe a competência para administrar as eleições, desde o alistamento dos eleitores até a proclamação dos resultados, além de julgar as lides eleitorais.

Desde então, com exceção da Carta de 1937, todas as Constituições<sup>5</sup> trazem disposições sobre esse ramo especializado do Poder Judiciário.

## 5. O modelo brasileiro de governança eleitoral

O órgão de governança eleitoral brasileiro é o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cuja composição é estabelecida pelo art. 119 da Constituição Federal de 1988 (grifo nosso).

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I – mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II – por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

**Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.**

O TSE tem em sua composição três ministros oriundos do Supremo Tribunal Federal. A presidência da Corte caberá a um desses três. O processo de escolha dos

5 A Constituição de 1988 não confere à Justiça Eleitoral poder normativo/regulamentar. Este decorre da legislação infraconstitucional. As críticas concernentes a tal poder normativo ou regulamentar não procedem, por si só. Tal competência decorre de outra – a de administrar as eleições. Quem administra deve ter o poder de emitir regulamentos. Trata-se de competência ínsita à função administrativa.

outros dois juízes oriundos da classe dos advogados também é dirigido pelo STF. É, pois, mais do que nítida a influência do STF na composição do TSE.

Além disso, no que se refere aos recursos judiciais de decisões sobre matéria eleitoral que violem a Constituição, caberá ao Supremo a palavra final. Em razão desse modelo, afirma Edmilson Barbosa (BARBOSA, 2016, p. 173, grifo nosso):

É, portanto, seguro sustentar que **o grau de “reformabilidade” das decisões do TSE configura-se realmente pequeno.**

É dizer, mesmo quando o STF funciona como instância recursal às decisões do TSE, por meio da análise de recurso extraordinário, ou quando aprecia a constitucionalidade dos atos normativos do TSE, pela ação direta de inconstitucionalidade ou outra ação típica do controle concentrado, os ministros do STF, que compuseram o TSE por ocasião da aprovação da Resolução ou do julgamento originário da demanda, participam do julgamento.

Essa regra de interseção relacionada à composição de ministros acaba por tornar o TSE **quase** um órgão fracionário do STF.

Ademais, como é cediço, a Justiça Eleitoral, além das naturais funções jurisdicionais, acumula funções **administrativas, consultivas e normativas**.

Em face de suas competências inerentes à administração das eleições, o OE brasileiro (um órgão do Poder Judiciário) tem como atribuição, entre outras, a especificação de urnas eletrônicas, a produção de programas de votação, a execução da apuração dos votos e o gerenciamento do cadastro de eleitores.

Tais competências implicam tomadas de decisões por parte do TSE, por exemplo, quanto à tecnologia de votação empregada no Brasil. Assim, é o TSE que decide se utilizaremos apenas o registro digital de voto ou se adotaremos alternativas com trilhas de auditoria de voto em papel. Na prática, a escolha do modelo do sistema de votação não cabe ao Congresso Nacional, sendo a última palavra do corpo técnico do TSE, corroborada pelos ministros.

Nesse contexto, ainda que o Congresso Nacional possa legislar sobre matéria eleitoral, em decorrência de expressa disposição constitucional, quem julga a constitucionalidade de alternativas escolhidas pelo legislador é o STF, com três de seus membros compondo o TSE em forma de rodízio. Parece improvável que os ministros que tomaram decisões enquanto ocupavam o TSE possam considerar inconstitucionais suas próprias decisões.

Poder-se-ia argumentar que o STF é composto por onze ministros, e apenas três integram o TSE, fato que mitigaria o determinismo das decisões. Contudo, em função do rodízio na composição do TSE, é forçoso reconhecer que há, no Supremo, dois conjuntos de ministros: **os que já integraram** a Corte Eleitoral e **os que ainda irão integrá-la**. Além disso, alguns dos ministros chegam a ocupar a cadeira de juiz da Corte Superior Eleitoral em mais de uma oportunidade durante seu exercício como juiz da Suprema Corte.

Também vale ressaltar que esses três ministros do TSE, na qualidade de ministros do STF, **não** são impedidos de apreciar as matérias que forem submetidas ao exame do Supremo. É o que diz o parágrafo único do art. 277 do Regimento Interno do STF (grifo nosso):

Art. 277. Os Ministros declarar-se-ão impedidos ou suspeitos nos casos previstos em lei.

*Parágrafo único. Não estão impedidos os Ministros que, no Tribunal Superior Eleitoral, tenham funcionado no mesmo processo ou no processo originário, os quais devem ser excluídos, se possível, da distribuição.*

A nosso ver, essa interseção na composição compromete o saudável distanciamento das decisões tomadas no TSE. Tal como exemplificado acima, não se trata apenas de decisões administrativas, mas também daquelas decorrentes do poder regulamentar, haja vista que o TSE edita resoluções (que, supostamente, não inovam a ordem jurídica) que podem ter sua constitucionalidade desafiada. Até mesmo questões tipicamente jurisdicionais, como as inelegibilidades, também chegam à análise da Suprema Corte.

Uma coisa é certa: se não existisse tal interseção na composição, haveria mais independência e distanciamento das decisões tomadas pelo TSE.

Sobre a regra de interseção na composição do OE brasileiro, afirma Marchetti (2008, p. 884, grifo nosso):

(...) **todas as instâncias da governança eleitoral brasileira contam com a “regra da interseção” para a composição de seus membros, acompanhando a estrutura do Judiciário.** A instância eleitoral máxima possui interseção com as últimas instâncias judiciais; as instâncias eleitorais inferiores possuem interseção com as instâncias judiciais inferiores. Aliás, podemos dizer que a instância eleitoral máxima possui mais do que uma interseção com

as últimas instâncias judiciais, pois tem uma forte interseção com a Corte Constitucional (STF), e essa característica será fundamental para a sustentação de nossos argumentos. (...)

**É possível afirmar que o TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato.**

Nesse contexto, somos de opinião contrária à sua aplicação, afinal, quem fala por último não deveria falar antes.

Ainda em relação à composição, em especial a forma de indicação de membros do OE, há que ressaltar que o Poder Legislativo não desempenha nenhum papel nessa fase. Quando muito, poder-se-ia afirmar que o Senado aprova as indicações feitas pelo presidente da República em relação aos ministros do STF, que irão desempenhar (no futuro) funções no TSE.

Outro aspecto a analisar quanto à composição, diz respeito ao grau de influência dos ministros do Supremo sobre os demais membros da Corte. Esse poder de influência é facilmente perceptível, como afirma Victor Marchetti (MARCHETTI, 2008, p. 886):

Essa característica adiciona mais um fator à já atípica combinação de elementos da governança eleitoral no Brasil. Além das mencionadas combinações – concentração das atividades da governança em um único OE (*rule application* e *rule adjudication*), exclusão do Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE e “regra da interseção” –, elevamos a governança eleitoral ao nível constitucional. Comprovação disso é que, por vezes, o TSE, na publicação das regras do jogo eleitoral, as altera interpretando o texto constitucional. Por outras vezes, o STF, na interpretação do texto constitucional, decide alterando as regras do jogo eleitoral; e não há qualquer sinal de conflito interpretativo entre essas instituições.

## 5.1 Competências do TSE

O TSE dispõe de competência para expedir instruções que julgar necessárias à execução das eleições. Tal competência decorre da lei (não da Constituição).<sup>6</sup>

Formalmente, tal competência não deveria se confundir com a competência para legislar sobre matéria eleitoral, embora não sejam raros os casos em que essa competência é exercida para inovar a ordem jurídica. Tais atos normativos emanados do TSE poderiam ser considerados análogos aos decretos editados pelo Poder Executivo, pois têm natureza infralegal e servem para disciplinar em detalhes o disposto na lei, que naturalmente traz disposições dotadas de maior generalidade.

Trata-se de uma competência importante, afinal, quem administra precisa editar instruções detalhadas, se as circunstâncias concretas assim o exigirem. Ocorre que, em várias oportunidades, alguns atos normativos chegaram a exorbitar da lei, a ponto de o Congresso Nacional, na reforma eleitoral de 2009 (Lei nº 12.034/2009), dispor que as instruções expedidas pelo TSE deveriam possuir caráter estritamente regulamentar, “sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta lei”.

Ora, não parece razoável se supor que os ministros do STF concluirão por eventual extrapolção de um ato normativo infralegal expedido pelo TSE, quando eles próprios participam da sua elaboração.

Nesse ponto, é possível apontar uma certa lacuna no modelo, no que diz respeito à aplicação dos mecanismos de equilíbrio entre os Poderes (freios e contrapesos). Referimo-nos ao art. 49 da Constituição Federal, que dispõe sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional.

Pois bem, no inciso V desse artigo há uma previsão expressa de que o Congresso Nacional poderá sustar ato normativo que exorbite do poder regulamentar, mas somente poderá fazê-lo em relação a atos emanados do Poder Executivo.

6 Lei nº 9.504/1997 – “Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos”.  
Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral) – “Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.  
Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução”.



Se se tratar de atos normativos infralegais emanados do Poder Judiciário, tal controle somente poderá ser exercido pelo próprio Supremo.

Outra competência da Justiça Eleitoral que tem gerado certa controvérsia é a que diz respeito à possibilidade de o TSE responder a consultas formuladas por certas autoridades federais. A justificativa para tal competência está relacionada à imprescindível clareza das regras eleitorais.

Registre-se que as consultas não possuem natureza jurisdicional (e sim administrativa), não podem se referir a casos concretos e não vinculam o próprio Tribunal. Ocorre que as respostas às consultas têm servido de veículo para decisões que, de fato, inovam a ordem jurídica, embora não sejam vistas dessa forma pelos ministros.

Alguns dos casos mais evidentes de exorbitância de resoluções emanadas do TSE decorrem de respostas a consultas. É o caso, por exemplo, do episódio conhecido como “verticalização das coligações”, de 2002, ou da “fidelidade partidária”, de 2007.

Vejamos o que afirma Marchetti (2008, p. 889, grifo nosso) sobre as consultas formuladas ao TSE:

Este instrumento, tão precário do ponto de vista jurídico, acabou ocupando uma posição central no cenário político-partidário brasileiro. Através dele o TSE promoveu (re)interpretações até mesmo do texto constitucional. **Sublinhe-se que, por meio de um instrumento que possui funções administrativas e que juridicamente carece de força, o TSE alterou as regras do jogo político avançando até mesmo sobre o texto constitucional.**

Outro traço característico do modelo de governança eleitoral brasileiro diz respeito ao quadro de juízes e de servidores. Embora haja um quadro funcional permanente, isso não se estende aos magistrados, que são temporários e “emprestados” de outros ramos do Poder Judiciário.

Se por um lado parece ser vantajoso ter um quadro de juízes temporário, o que favoreceria certa “oxigenação” da jurisprudência; por outro, essa escolha pode resultar em uma jurisprudência menos estável.

## 6. O modelo de governança eleitoral de outros países

Como já afirmado no presente estudo, a definição de um modelo de governança eleitoral obedece a uma série de critérios não apenas técnico-jurídicos, mas também políticos, histórico-culturais e socioeconômicos. Influenciam o sistema jurídico adotado por cada país (*common-law* ou *civil-law*); a forma de Estado (federado ou unitário); o nível de solidez do regime democrático e confiabilidade das instituições; o histórico de fraudes eleitorais; a estabilidade política, etc.

Uma vez apresentados alguns dos parâmetros que possibilitam uma melhor compreensão dos modelos de governança, trazemos, a seguir, características básicas dos modelos de alguns países de reconhecida tradição democrática:

### 6.1 Alemanha

O nome do OE é Federal Electoral Committe (Bundeswahlausschuss) – **órgão governamental** – e são onze os membros (especializados, não partidários). O diretor é nomeado pelo ministro do Interior. O diretor escolhe oito membros (especialistas) e dois juízes da Corte Administrativa Federal (GERMANY, 1993). O tempo de mandato é indefinido e o contencioso eleitoral é decidido pela Corte Constitucional Federal.

### 6.2 Itália

O nome do OE é Direção Central de Serviços Eleitorais do Ministério do Interior (Ministero dell'Interno – Direzione centrale dei servizi elettorali) e é **órgão governamental**.

A direção central dos serviços eleitorais, com o auxílio das prefeituras, cuida das formalidades preparatórias e organizacionais para a realização de todas as eleições, inclusive regionais, provinciais e municipais. A administração eleitoral é feita a partir dos governos locais. O contencioso é decidido pelas Cortes de Apelação, em primeira instância, e pelo Tribunal de Cassação, não havendo Justiça especializada em matéria eleitoral. Nas eleições para o Parlamento, esse órgão é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos.

### 6.3 Estados Unidos

O nome do OE é Autoridades Locais. Embora os EUA ostentem uma sólida democracia, realizando eleições há mais de 150 anos, nunca houve maiores preocupações com a criação de organismos nacionais com vista à formulação de procedimentos eleitorais uniformes. Os estados são, teoricamente, responsáveis pela supervisão das eleições. Esse modelo é socialmente aceito e o povo considera ter eleições livres e justas.

Não obstante, o fato histórico ocorrido nas eleições presidenciais de 2000, no estado da Flórida, abalou a credibilidade do sistema de eleições e motivou o Congresso a aprovar a primeira lei federal voltada a disciplinar a administração eleitoral. A Lei Hava (*Help America Vote Act*), de 2002, foi, portanto, uma reação à citada controvérsia relacionada a problemas com os equipamentos de contagem de votos. Além dos investimentos para modernização de equipamentos de votação e apuração, a lei criou o Election Assistance Commission (EAC),<sup>7</sup> com atribuições voltadas ao estabelecimento de padrões mínimos de administração eleitoral.

Alguns órgãos legislativos estaduais também aprovaram novas legislações eleitorais, objetivando, em sua maioria, maior rigor na identificação dos eleitores (documentação com fotos, por exemplo).

Apesar da aprovação da Hava – a única lei federal que trata da questão da administração eleitoral – no modelo norte-americano, cada um dos estados estabelece as regras eleitorais básicas aplicadas em seus respectivos territórios.

Quanto ao EAC, este é composto por quatro membros, sendo dois nomeados por republicanos e dois por democratas. O EAC não é um órgão de governança eleitoral (EMB), sendo sua principal função viabilizar investimentos de recursos federais destinados à modernização de equipamentos de votação e ao gerenciamento de seus cadastros eleitorais. Suas decisões requerem a aprovação de pelo menos três membros.

O FEC (Federal Election Commission),<sup>8</sup> outro órgão importante no modelo norte-americano, mas que também não é um órgão de governança, tem competência voltada apenas à supervisão de leis relacionadas ao financiamento de campanhas.

7 Disponível em: <[https://www.eac.gov/about\\_the\\_eac/help\\_america\\_vote\\_act.aspx](https://www.eac.gov/about_the_eac/help_america_vote_act.aspx)>. Acesso em: 24 mar. 2022.

8 Disponível em: <<https://www.fec.gov/>>. Acesso em: 24 mar. 2022>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Em síntese, é possível afirmar que tanto os pontos fortes quanto os fracos do sistema de administração eleitoral dos EUA derivam de sua natureza **descentralizada**. Por um lado, permite grande autonomia e diversidade, por outro, não há uniformidade. A maioria do povo americano parece satisfeita com seu sistema. Aparentemente, são remotas as possibilidades de alterações legislativas visando à criação de estruturas nacionais, apartidárias e independentes.

Em relação ao papel do Judiciário no contencioso eleitoral, a atuação é clássica no campo do *rule adjudication*, com o envolvimento das Cortes locais e da Suprema Corte. A título de exemplo, pode-se citar o controverso episódio da eleição presidencial de 2000, no estado da Flórida, que foi decidido pela Suprema Corte. Ainda em relação à atuação no campo jurídico, vale mencionar o questionamento na Suprema Corte sobre possíveis inconstitucionalidades de legislações estaduais que, sob o pretexto de estarem disciplinando o cadastro eleitoral, acabam limitando o direito de voto de minorias.

## 6.4 Reino Unido

O nome do OE é Autoridades Locais e é **órgão governamental**. Até a virada do século XXI, houve poucas mudanças na forma de administração das eleições no Reino Unido. Os fundamentos das práticas eleitorais permaneceram os mesmos previstos na legislação do final do século XIX e do início do século XX. A partir do final do século XX, com os governos trabalhistas (novo trabalhismo), foram introduzidas algumas mudanças na organização e governança das eleições.

Criada em 2000, a Comissão Eleitoral (Electoral Commission)<sup>9</sup> tem se firmado como uma fonte especializada em direito eleitoral, com independência governamental. No entanto, a administração das eleições continua sob a responsabilidade de agentes oficiais nomeados por autoridades locais. Portanto, do ponto de vista formal, o modelo de governança eleitoral do Reino Unido é governamental.

A Escócia já dispõe de seu próprio OE. No País de Gales e na Irlanda do Norte debate-se a descentralização do processo eleitoral e adoção de arranjos próprios.

Embora a Comissão Eleitoral seja uma organização nova, tem crescido em relevância, de modo que o modelo de governança poderá, possivelmente, aproximar-se do misto.

9 Disponível em: <<https://www.electoralcommission.org.uk/>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Registre-se que a Comissão Eleitoral não é um órgão de governança (EMB ou OE), sob o ponto de vista teórico, embora desempenhe um papel importante na governança das eleições.

As funções de *rule adjudication* (contencioso eleitoral) são desempenhadas pelo sistema judicial tradicional. Os tribunais eleitorais podem ser acionados quando da apresentação de petições contestando o resultado de uma eleição.

A competência legislativa (*rule making*) é do Parlamento, sendo o *rule application* exercido por funcionários de autoridades locais.

Quanto ao marco legislativo, pode-se verificar que não existe uma legislação única que consolide a lei eleitoral, o que contribui para o aumento da complexidade da governança.

A Comissão Eleitoral atua em várias áreas. Uma das mais relevantes diz respeito à regulamentação do financiamento eleitoral e partidário. Existem limites de gastos de campanha a serem observados pelos partidos políticos, além de regras específicas sobre quem pode fazer doações a estes. A comissão mantém registros de receitas (doações recebidas pelos partidos, empréstimos) e de despesas de campanha. Tais informações são compiladas e apresentadas, de forma inteligível, à sociedade. A Comissão Eleitoral também auxilia na gestão do cadastro eleitoral, fazendo uso, inclusive, de recursos tecnológicos para manter sua integridade.

De qualquer modo, deve ficar claro que a Comissão Eleitoral atua, preponderantemente, como um órgão consultivo. Embora disponha de razoável influência e desfrute de prestígio em razão de seu nível de especialização, não lhe compete promover alterações de procedimentos.

A comissão reporta-se (mediante a apresentação de relatório anual de atividades) ao Parlamento britânico (Câmara dos Comuns). Apesar de ser considerada uma organização que atua de forma técnica e destemida, está sempre sujeita à extinção pelo Parlamento.

## 6.5 Canadá

O nome do OE é Eleições do Canadá (Elections Canada),<sup>10</sup> sob a direção do diretor eleitoral (*chief electoral officer*). É **órgão independente**.

10 Disponível em: <<https://www.elections.ca/home.aspx>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

A Elections Canada é uma agência parlamentar independente e apartidária. A principal missão da Elections Canada é administrar as eleições federais e referendos (*rule application*), sem viés partidário. O diretor da Elections Canada é nomeado pela Câmara dos Comuns, a quem se reporta, mantendo-se independente do governo e dos partidos políticos. A partir de 2014, o diretor eleitoral passou a ser nomeado para um mandato não renovável de dez anos, somente podendo ser exonerado por justa causa, após comunicação formal à Câmara dos Comuns e ao Senado.

Compete à Elections Canada registrar partidos políticos e candidatos, administrar o cadastro de eleitores, nomear oficiais em cada distrito eleitoral, divulgar doações feitas a partidos e candidatos e examinar receitas e despesas dos candidatos de acordo com as regras legais. Também compete ao OE (especificamente ao árbitro de transmissão – *broadcasting arbitrator*) a alocação do tempo de transmissão (pago e gratuito) de conteúdos políticos durante o período de campanha.

O gabinete através do qual o diretor eleitoral exerce o seu mandato é normalmente constituído por um grupo de cerca de quinhentos funcionários que trabalham na região da capital nacional. Durante uma eleição geral, cerca de 235.000 cargos são preenchidos por funcionários eleitorais em todo o país. Um oficial em cada distrito eleitoral administra a eleição destinada à escolha de um membro do Parlamento. A legislação é o *Canada Elections Act*.<sup>11</sup>

## 6.6 Austrália

O nome do OE é Comissão Eleitoral Australiana (Australian Electoral Commission).<sup>12</sup> Modelo independente, especializado, sem vínculo partidário. São três o número de membros, com mandato máximo de sete anos, nomeados pelo governador-geral.

São funções da comissão, entre outras: a) promover a sensibilização do público para as questões eleitorais e parlamentares, por meio da realização de programas de educação e informação e por outros meios; b) fornecer informações e aconselhamento sobre questões eleitorais ao Parlamento, ao governo, aos departamentos e às autoridades da comunidade; c) conduzir e promover pesquisas sobre

11 Disponível em: <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/index.html>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

12 Disponível em: <<https://www.aec.gov.au/>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

assuntos eleitorais e outros temas relacionados às suas funções. A legislação é o *Commonwealth Electoral Act*.<sup>13</sup>

## 7. Conclusão

Para uma adequada análise comparada de modelos de governança eleitoral é necessário ter em mãos um conjunto de elementos que permitam dissecá-los e, se possível, compará-los.

Além disso, é indispensável efetuar a análise de cada modelo levando em conta diversos aspectos, entre eles, a história político-eleitoral do país e os principais eventos a ela relacionados, o tipo de sistema jurídico, os aspectos socioeconômicos e culturais, histórico de fraudes em eleições, os níveis de corrupção, a tradição democrática, a organização do Estado, o tipo de Constituição, etc.

Em todos os países, a escolha do modelo de governança eleitoral é fortemente influenciada por todos esses aspectos. Portanto, em princípio, não há modelos considerados “corretos” ou “errados”, mas modelos que se adaptam ao contexto de cada país. Há, no entanto, consequências das escolhas. Uma dessas consequências pode ser a criação de um ambiente de forte intervenção do sistema judiciário nas esferas de formulação de regras (*rule making*) ou da própria administração eleitoral (*rule application*).

Em relação aos tipos de modelos de governança, o presente estudo constatou a prevalência do modelo **independente-especializado**, seguido do modelo **independente-combinado**. Poucos países adotam a vinculação partidária na composição de seus órgãos de governança.

Especificamente na **América Latina, seguindo a maioria dos países de outras regiões, tem prevalecido o modelo independente-especializado**.

Analisando em detalhes a governança eleitoral brasileira, percebe-se que se trata de um modelo que foge consideravelmente dos padrões internacionais. Não obstante, nosso modelo também é fruto de nossa evolução histórica (de pouca tradição democrática) e que encontrou no Poder Judiciário um terreno supostamente imparcial para administrar eleições, sem a ocorrência de fraudes (frequentes especialmente durante a República Velha).

13 Disponível em: <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00103>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

O fato é que nosso modelo concentra o *rule application* e o *rule adjudication* em um único órgão. Trata-se, com efeito, de uma concentração atípica de poderes.

Nosso órgão de governança eleitoral dispõe de múltiplas competências (regulamentar, consultiva e administrativa) e seu desenho institucional também contempla uma **regra de interseção** que o faz (o TSE) funcionar como um órgão fracionário do STF.

Nesse contexto, muitas das questões eleitorais são decididas pelo TSE, mas com extraordinária influência do Supremo. O grau de reformabilidade de decisões pela Suprema Corte mostra-se irrisório, justamente pela ausência do distanciamento dos tomadores de decisão e dos julgadores de última instância.

Tal modelo parece ter atendido satisfatoriamente uma demanda inicial da sociedade no sentido de pôr termo às mazelas que contaminavam o processo eleitoral brasileiro, a exemplo da manipulação de resultados eleitorais, “mapismo” e de outras modalidades de fraudes, abusos de poder político e econômico, etc.

Como dito, nosso (nonagenário) modelo de governança respondeu satisfatoriamente a tais demandas. Contudo, cabe indagar se estaríamos “condenados” à permanência do atual modelo por nosso histórico de fraudes ou se teríamos condições políticas para avançar rumo a modelos mais alinhados ao padrão internacional, em especial em relação à segregação de funções de *rule application* e *rule adjudication*.

Todavia, ainda que permaneçamos com as linhas gerais do atual modelo, seria possível aperfeiçoá-lo mediante ajustes mais pontuais, entre eles, a supressão da regra de interseção nas composições do STF e do TSE e a restrição das competências consultivas do TSE e de seu poder normativo.

A nosso ver, parece salutar promover um debate amplo com a sociedade para discutir as questões acima postas e as alternativas de governança eleitoral, no sentido de uma maior segregação das principais funções de governança.

## Referências

ACE PROJECT – The Electoral Knowledge Newtwork. **Electoral Management**. Disponível em: <<https://aceproject.org/ace-en/topics/em/default>>. Acesso em: 17 mar. 2022.



BARBOSA, Edmilson. Apontamentos sobre a Justiça Eleitoral no Brasil: origem e papel político. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia Siciliano (Orgs.). **Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular**. Curitiba: Ìthala: 2016.

IDEA Internacional – Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management during Transition**: challenges and opportunities. Sweden: IDEA, 2012. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-during-transition.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

IDEA Internacional – Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design**. Revised Edition. Sweden: IDEA, 2014. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

IDEA Internacional – Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design Database**. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-management-design>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

GERMANY. Federal Elections Act. Section 9, Appointment of Electoral Bodies. **Federal Law Gazette I**, 1993. Disponível em: <[https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2022.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista DEBATES**, Porto Alegre, v. II, n. 1, p. 99-118, jan-abr, 2017.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance**. New York: UNDP – United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, 2000. Disponível em: <<https://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

MARCHETTI, Victor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. **International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique**, v. 23, n. 1, 2002, p. 5-27. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1601408>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

SILVA, Henrique Neves da. A Justiça Eleitoral: breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral** [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v. 2, n. 2, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/2586>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

SOARES, Paulo Henrique; GUERZONI FILHO, Gilberto. Funcionamento dos órgãos eleitorais em alguns países. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1646, 3 jan. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/pareceres/16832>>. Acesso em: 17 mar. 2022.