

Aspectos comparados entre os órgãos de gestão eleitoral do Brasil e da Espanha

Francisco Gonçalves Simões ¹

RESUMO

Este artigo realiza uma análise comparativa entre os modelos institucionais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Brasil, e da Junta Electoral Central (JEC), na Espanha, a fim de identificar eventuais fragilidades na composição desses órgãos de gestão eleitoral (OGEs) que possam comprometer a sua imparcialidade e credibilidade. A investigação centra-se nos critérios de nomeação de seus membros, na possibilidade de recondução e nos vínculos institucionais que podem, mesmo sendo formalmente legítimos, propiciar espaços para a influência político-partidária. Com base em fontes normativas, dados públicos e episódios concretos, argumenta-se que determinados mecanismos estruturais podem afetar a percepção pública sobre a neutralidade dos OGEs, mesmo que a sua atuação esteja protegida por uma presunção de legitimidade. O texto preserva uma abordagem crítica, porém tecnicamente fundamentada e desprovida de imputações subjetivas. Busca-se, assim, contribuir para o debate sobre o aprimoramento institucional dos OGEs em democracias constitucionais, reconhecendo que a estabilidade das instituições eleitorais está diretamente ligada à confiança que despertam no eleitorado.

Palavras-chave: órgãos de gestão eleitoral; classificação; composição; nomeações políticas; imparcialidade.

ABSTRACT

This article conducts a comparative analysis between the institutional models of the Superior Electoral Court (TSE - *Tribunal Superior Eleitoral*) in Brazil and the Central Electoral Board (JEC - *Junta Electoral Central*) in Spain, aiming to identify potential weaknesses in the composition of these electoral management bodies (OGEs) that could compromise their impartiality and credibility. The investigation focuses on the criteria for appointing their members, the possibility of reappointment, and the institutional ties that, despite being formally legitimate, can provide opportunities for partisan political influence. Based on normative sources, public data, and specific anecdotes, it argues that certain structural mechanisms can affect public perception of the neutrality of

¹ Doutorando em Direito pela Universidade Complutense de Madrid (UCM). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar e em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) e pela Universidade Positivo (UniPositivo). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Servidor da Justiça Eleitoral.

OGEs, even if their actions are protected by a presumption of legitimacy. The text maintains a critical yet technically grounded approach, free from subjective accusations. Thus, it seeks to contribute to the debate on the institutional improvement of OGEs in constitutional democracies, recognizing that the stability of electoral institutions is directly linked to the trust they inspire in the electorate.

Keywords: electoral management bodies; classification; composition; political appointments; impartiality

Introdução

O presente artigo¹ tem em seu ânimo a dissecação de aspectos institucionais comparados entre os Órgãos de Gestão Eleitoral – OGE² existentes na República Federativa do Brasil e no Reino de Espanha.

O recorte proposto encerra apenas o órgão eleitoral de mais alta hierarquia em cada sistema jurídico – O Tribunal Superior Eleitoral e a *Junta Electoral Central* – e limita as comparações à posição institucional na estrutura do Estado, às funções que lhe são atribuídas e à formação de suas composições.

Não se inclui no objetivo do estudo a indicação de uma estrutura que seja mais vantajosa, de forma absoluta, pois os recortes propostos são insuficientes para retratar toda uma realidade histórica, social e jurídica.

Contudo, as comparações ora expostas poderão servir, a seu tempo e modo, como ponto de partida para futuras investigações mais amplas que arrostem a alongada questão sobre qual seria o sistema mais vantajoso para os Estados de Direito Democráticos.

A metodologia adotada baseia-se na comparação entre as estruturas jurídicas criadas normativamente por cada Estado para a conformação de seu OGE, cotejando suas semelhanças e distinções, observando os reflexos jurídicos, sem realizar julgamentos de mérito.

Inicia-se pelo OGE brasileiro, cuja realidade é mais próxima daquela experimentada pelo Grupo de Pesquisa, para, em seguida, proceder-se ao estudo comparativo com o OGE espanhol.

¹ Apresentado ao Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral, Ciência Política e Geografia Política da EJE-PR/UFPR.

² A sigla mais conhecida é em língua inglesa: EMB – *Electoral Management Body*. Adota-se a sigla OGE porque retrata melhor a expressão tanto na língua portuguesa quanto na língua espanhola – *Órgano de Gestión Electoral*.

O Tribunal Superior Eleitoral

Identifica-se, na história da administração eleitoral brasileira, um momento de grande relevância – embora efêmero – logo após as eleições presidenciais de 1930. As urnas consagraram eleito Júlio Prestes; porém, sua posse foi obstada pela Revolução Tenentista, que culminou com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República.

Azevedo (2013, p. 10) ilustra a questão sob o ponto de vista político pois a “política do café-com-leite ruiu quando o presidente Washington Luís declara apoio a Júlio Prestes, levando Minas Gerais a apoiar Vargas que, perdendo a eleição, toma o Poder pela via revolucionária”.

Acrescente-se, também, a observação de Difini (2012, p. 24) no sentido de que a “Revolução de 1930, que se legitimou pelas bandeiras do Movimento Tenentista, sendo a principal delas a da verdade eleitoral. E como se garantir a verdade eleitoral? A solução foi atribuir a organização, a apuração e a administração das eleições aos juízes.”

Ainda no ponto da verdade eleitoral como mote do movimento revolucionário, colhe-se de Gomes (2024, p. 72) a seguinte descrição: “ante as vicissitudes históricas (mormente a farsa eleitoral e a inautenticidade da representação política no Império e na República Velha), esse modelo foi substituído pelo de jurisdição especializada, fato ocorrido nos albores da Era Vargas”.

Nesse contexto houve a promulgação do Código Eleitoral de 1932³ (Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932), também conhecido como Código Assis Brasil, que em seu art. 5º, determinava-se a instituição da Justiça Eleitoral que teria, entre seus órgãos, “um Tribunal Superior, na Capital da República” (parágrafo único, 1º).

Conquanto a Constituição de 1934 tenha alçado à Justiça Eleitoral ao status constitucional, a natureza fugaz do momento resulta da extinção da Justiça Especializada com a ordem

³ Sobre as características estruturais e institucionais do Código Eleitoral de 1932, veja-se: ALENCASTRO, Fernando Maciel de. Aspectos históricos e administrativos da Justiça Eleitoral. In: Revista da Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas, Manaus, n. 1, p. 235-261, 2009; e SILVA, Henrique Neves da. A justiça eleitoral: breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência. Revista Brasileira de Direito Eleitoral RBDE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=66965>>.

constitucional inaugurada em 1937, iniciando o período conhecido como Estado Novo.

A Justiça Eleitoral ressurgiu em 28 de maio de 1945, com a publicação do Decreto-Lei nº 7.658, cujo objetivo era permitir o cumprimento do art. 4º da Lei Constitucional nº 9/1945. O diploma alterou substancialmente o modelo de gestão eleitoral ao instituir os órgãos do Serviço Eleitoral, incluindo “um Tribunal Superior, na capital da República”.

Cabe destacar o alerta de Pereira e Madeira (2023, p. 16) de que “o TSE e os tribunais regionais nascidos em 45 ainda não eram Justiça Eleitoral propriamente dita”, condição essa que se finda com a criação — que perdura até os nossos dias — da Justiça Eleitoral pelo art. 109, da Constituição Federal de 1946, e, mais detidamente, em seu inciso I, a criação do Tribunal Superior Eleitoral.

Essa estrutura se manteve durante a breve vigência do Código Eleitoral de 1950 e do vigente Código Eleitoral de 1965. No plano constitucional, a Constituição de 1967 também a respeitou, devendo-se anotar, por zelo, que, durante o período de vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, foi modificada a

Composição do Tribunal, que passou a não mais contar com o membro oriundo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, sendo elevado o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal para três. Além disso, os cidadãos de notório saber jurídico e reputação ilibada foram substituídos pelos advogados de iguais condições⁴ (Silva, 2010, p. 7).

Na Constituição Federal de 1988 a Justiça Eleitoral mantém seu assento constitucional como encarregada da Administração Eleitoral brasileira (art. 118) e tem, como órgão de cúpula, o Tribunal Superior Eleitoral.

⁴ Silva explica, ainda, como os efeitos da modificação da composição do Tribunal Superior Eleitoral pela Emenda Constitucional nº 1/69 repercutiram na futura composição do TSE: “No âmbito do Código Eleitoral, sem alterar o número de membros do Tribunal, os critérios de escolha dos membros do Tribunal Superior Eleitoral foram alterados pela Lei nº 4.961, de 1966 (a nomeação dos juristas deveria ser realizada pelo Presidente da República em 30 dias contados do recebimento da lista encaminhada pelo Supremo Tribunal, da qual não poderiam constar nomes de magistrados aposentados ou membro do Ministério Público); pelo Decreto-Lei nº 441, de 1969 (que manteve a restrição aos juízes aposentados e membros do Ministério Público); e, finalmente, pela Lei nº 7.191/84, que, simplificando o texto, não restringiu a escolha dos advogados senão aos critérios de parentesco e exercício de cargo ou função, como anteriormente já existia” (2010, p. 7-8). A Lei nº 7.191/84 também alterou o art. 16, inciso I, letras ‘a’ e ‘b’ do Código Eleitoral de 1965 quanto aos Ministros do STF e do, então existente, Tribunal Federal de Recursos que integrariam o TSE. Após a Constituição Federal de 1988 o Tribunal Federal de Recursos foi substituído pelo Superior Tribunal de Justiça.

Firmado o status constitucional do Tribunal Superior Eleitoral e reconhecidas suas atribuições como órgão de cúpula da administração eleitoral brasileira, passa-se à análise das três características institucionais delimitadas no recorte metodológico deste estudo.

Posição institucional na estrutura de Estado e sua classificação

Já se afirmou que a Constituição Federal de 1988 consagra, em seu texto, a previsão de uma Justiça Eleitoral que tem, em seu órgão de cúpula, o Tribunal Superior Eleitoral.

Cumpra, portanto, verticalizar as características que circundam a sua posição institucional na estrutura de Estado.

O primeiro aspecto é que, topograficamente, está prevista a existência de tribunais e juízes eleitorais no elenco de órgãos do Poder Judiciário (art. 92, inciso V) e, com mais precisão, é elencado no Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo III (Do Poder Judiciário), Seção VI (Dos Tribunais e Juízes Eleitorais), arts. 118, inciso I da Constituição Federal.

É lícito afirmar, portanto, que integra um dos ramos do Poder Estatal — o Poder Judiciário — e, mais detidamente, que se trata de uma Justiça Especializada dentro do Poder Judiciário da União.

Essa afirmação decorre da interpretação conjunta do art. 92 e do art. 126, *caput*, ambos da Constituição Federal, pois, se apenas os Tribunais e Juízes dos Estados devem ser organizados pelos próprios Estados, os demais ramos previstos na Constituição Federal pertencem à União, cujo texto determina a forma da Organização dos Poderes da União (art. 44 a 135).

Fixada essa premissa, o próximo passo é sua classificação.

Para tanto, adotam-se os três critérios de classificação de OGE propostos pelo Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral – IDEA International⁵ – na publicação *Electoral Management Design*⁶, em razão da amplitude do estudo que o

⁵ O site oficial da instituição é <https://www.idea.int>.

⁶ Os autores são Catt, Ellis e Maley, et al, colhendo-se no livro que: “*The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) is an intergovernmental organization with a mission to support sustainable democracy worldwide. The objectives of the Institute are to support stronger democratic institutions and processes, and more sustainable, effective and legitimate democracy*” (2014, p. 435 – Anexo G). As publicações originais citadas em língua espanhola ou inglês receberam traduções feitas livremente pelo autor do estudo, salvo anotação em contrário.

lastreia, como menciona Marchetti (2008, p. 869) que atualmente inclui 217 países.

O primeiro critério refere-se à independência⁷ que informa a constituição do OGE, dividindo-os em: a) independente; b) governamental; e c) misto.

O Tribunal Superior Eleitoral é classificado como um OGE do modelo independente.

O elemento que distingue esse modelo de governança eleitoral é, segundo Catt, Ellis, Maley *et al.* (2014, p. 6), que “as eleições são organizadas e gerenciadas por um OGE que é institucionalmente independente e autônomo do ramo executivo do governo; seus membros estão fora do executivo”.

Ainda sob o enfoque da autonomia financeira, afirmam os ditos autores (2014, p. 6) que “sob um modelo independente, o OGE tem e gerencia seu próprio orçamento, e não é responsável perante a um ministro de Governo ou departamento. Pode ser responsável perante o legislativo, o Judiciário ou o Chefe de Estado”.

Ressalte-se, no ponto, que a Constituição Federal, em seu art. 99, *caput*, assenta a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e, em seu inciso I, fixa que sua proposta orçamentária será firmada “no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais”.

A autonomia e independência asseguradas institucionalmente ao TSE pela Constituição Federal não o eximem do questionamento

⁷ A dominância desse modelo de classificação é auferida, também, pelo fato de ser adotada pela Red de Conocimientos Electorales – ACE (<http://www.aceproject.org>), além de estar no núcleo da categorização feita pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (<https://www.undp.org>). O modelo completo de categorização proposto pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas está em López-Pintor (2000, p. 21-25): “*Em ordem de frequência, o primeiro modelo é o de uma comissão ou tribunal eleitoral independente do Poder Executivo e com responsabilidade plena pela direção e gestão das eleições. Esse tipo de estrutura é, de longe, o mais comum em novas democracias e tem uma forte tradição na América Latina. Em um segundo modelo, o governo organiza as eleições sob supervisão de um órgão colegiado composto por juízes e membros da profissão jurídica, representantes de partidos políticos ou uma combinação de ambos. Esse tipo de autoridade eleitoral — geralmente denominado “modelo francês” — costuma ter funções regulatórias, de supervisão e judiciais. Aplica-se a cerca da metade da Europa Ocidental continental e parte da Europa Oriental, a um grande número de países africanos — principalmente ex-colônias francesas — e a diversos países de outras regiões do mundo, incluindo Argentina, Israel, Japão, Nova Zelândia e Turquia. Em um terceiro tipo, as eleições são inteiramente geridas pelo governo. Esse é o caso de cerca da metade da Europa Ocidental, bem como de diversos países do Sul da Ásia e do Pacífico, do Caribe, do Oriente Médio e da África. Um quarto modelo representa uma variação do primeiro modelo de autoridade independente: diferentes órgãos, todos independentes do Executivo, são responsáveis pelas funções de direção e gestão. Geralmente, isso envolve duas organizações, uma responsável pela administração eleitoral e outra atuando como autoridade regulatória e de supervisão. Esse é o caso de Botsuana, Chile, Colômbia, Moçambique e Peru, entre outros. Por fim, um quinto grupo de países possui uma administração eleitoral altamente descentralizada, com coordenação e supervisão limitadas por uma autoridade nacional, que pode ser independente, governamental ou ligada a uma associação profissional.*”

quanto ao grau de efetividade dessas características. O questionamento é válido, porém, entende-se que está lastreado na forma de atuação de seus membros e, por isso, é endereçado quando analisada sua composição e das formas de acesso a esses cargos, conforme se verá no item 1.3. a seguir.

O segundo critério de classificação dos OGEs é centrado em sua permanência, distinguindo-os em órgãos temporários e permanentes.

O critério assume como premissa que o processo eleitoral é mais amplo do que o período compreendido entre o registro de candidaturas e a realização das eleições e de que esse ciclo de atividades pode se repetir com frequência. Daí surge a necessidade de aferir, em cada país, a adoção de um OGE permanente ou temporário.

A distinção consiste em que os OGEs temporários se dissolvem assim que encerrado o período eleitoral, em sentido estrito, o qual exclui atividades como o contínuo processo de registro de eleitores (Al Musbeh, 2011) ou mesmo programas permanentes de educação eleitoral e a promoção de reformas legislativas.

Acrescenta-se, ainda, a questão do corpo de servidores desses órgãos temporários, apontando que costumam ser “servidores públicos que fazem as eleições têm outros deveres de tempo integral e são designados para o OGE apenas em períodos eleitorais” (Catt; Ellis; Maley et al. (2014, p. 12), ou ainda “por curtos períodos de tempo entre eleições para cuidarem de algum assunto eleitoral como atualização da lista de eleitores e atividades de educação eleitoral” (Al Musbeh, 2011, p. 9), com o revés de que esses servidores “são inexperientes em processos eleitorais” (López-Pintor, 2000, p. 67).

Em contraposição, os OGEs permanentes importam em custo mais alto de manutenção, tanto de estrutura quanto de pessoal, sendo válido o alerta de López-Pintor (2000, p. 67) de que não é necessária a contratação permanente de uma equipe de servidores; porém, essa tem sido uma tendência em muitos países.

O Tribunal Superior Eleitoral é classificado como um órgão de gestão eleitoral permanente, pois não se dissolve entre os períodos eleitorais, mantendo um quadro fixo de servidores e atuando continuamente no aprimoramento da legislação eleitoral, por meio de seu poder regulamentar (art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral), além de campanhas de educação eleitoral voltadas ao eleitorado e

de campanhas de aprimoramento eleitoral voltadas ao eleitorado e de capacitação de seus servidores⁸.

O terceiro critério utilizado para categorizar os OGEs refere-se à concentração de poderes ou funções, identificando-os como centralizados ou descentralizados.

A doutrina costuma indicar que essa centralização está associada à forma de governo e ao modelo de sistema político do Estado (Al Musbeh, 2011,), apontando a existência de órgãos de gestão eleitoral em estrutura hierarquizada e distribuição de funções como elemento de classificação.

Vale dizer, em Estados nos quais exista apenas um OGE nacional que concentra todas as funções eleitorais e os poderes necessários para sua consecução, identifica-se um OGE centralizado, mesmo com a delegação de algumas funções para outros órgãos estatais.

A caracterização de um OGE descentralizado abarca a existência de uma estrutura hierarquizada de órgãos voltados à execução de atividades eleitorais, com divisão de poderes e funções, não se descartando que “haja frequentemente rivalidades entre os OGEs nacionais e os provinciais ou estatais” (Catt; Ellis; Maley *et al.*, 2014, p. 18).

As leituras da Constituição Federal (art. 118) e do Código Eleitoral (arts. 22, 23, 29, 30 e 35) evidenciam que a República Federativa do Brasil adotou um modelo de gestão eleitoral descentralizado, por meio da instituição de um conjunto de tribunais e juízes eleitorais dispostos em hierarquia, com poderes e funções eleitorais distintos e escalonados.⁹

Em conclusão deste tópico, no âmbito brasileiro, o Tribunal Superior Eleitoral é o órgão de cúpula da administração eleitoral, com assento constitucional (art. 118, inciso I, da Constituição Federal), integrando o Poder Judiciário da União, com independência e autonomia financeira (art. 99, da Constituição Federal). Assim, é corretamente classificado, segundo critérios comparativos internacionais consolidados, como um OGE independente, permanente e descentralizado.

⁸ Na Justiça Eleitoral brasileira as atribuições referentes ao cadastro eleitoral – manutenção, atualização e conferência – são dos Juízes Eleitorais, conforme previsão do art. 35, inciso IX, do Código Eleitoral - *expedir títulos eleitorais e conceder transferência de eleitor*;

⁹ Cite-se, como exemplo, a função do Tribunal Superior Eleitoral de “aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas” (art. 23, inciso VIII, do Código Eleitoral), dos Tribunais Regionais Eleitorais de “dividir a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do Tribunal Superior;” (art. 30, inciso IX, do Código Eleitoral) e, por fim, dos Juízes Eleitorais de “dividir a zona em seções eleitorais” (art. 35, inciso X, do Código Eleitoral).

As funções do Tribunal Superior Eleitoral

As funções atribuídas aos órgãos de gestão eleitoral são exercidas para buscar uma resposta, segundo Mozaffar e Schedler (2002, p. 11)¹⁰ definem como o “paradoxo que define a tarefa central da governança eleitoral: organizar a incerteza eleitoral provendo certeza institucional”¹¹.

A incerteza, aqui, não é atributo do resultado das eleições — por natureza incerto até a contagem dos votos —, mas, sim, dos elementos que informam o processo eleitoral.

A chave do raciocínio consiste em oferecer a todos os atores eleitorais um conjunto conhecido e estabilizado de atuações da Justiça Eleitoral que forneçam um mapa nítido do jogo eleitoral naquele ciclo.

Na doutrina internacional, Mozaffar e Schedler (2002, p. 7) classificaram em três categorias as funções do OGE¹²: i) criar normas; ii) aplicar normas; e iii) julgar a partir das normas¹³.

¹⁰ A adoção deste parâmetro para o estudo das funções eleitorais decorre do fato de que é feito de forma abstrata para permitir um estudo comparado dos Organismos de Gestão Eleitoral, alinhando-se ao objeto do estudo. Além disso, é referenciado como fonte de estudo tanto por Marchetti (2008), Costa (2016) e Barreto (2015), revelando-se seminal quanto ao seu tema.

¹¹ Em nota de rodapé os autores apresentam a seguinte explicação do paradoxo: “O paradoxo pode ser explicado pela racionalidade limitada de atores movidos por interesses próprios e pelo véu da ignorância (Rawls, 1971: 136–142), que obscurece os resultados futuros das escolhas presentes. Ambos reduzem a capacidade de calcular com precisão os custos e benefícios de estratégias alternativas sob novos arranjos institucionais. Por isso, atores estrategicamente racionais preferem limitar a discricionariedade de outros atores em relação a possibilidades alternativas. No entanto, sem recorrer aos instrumentos coercitivos da governança autoritária, eles não podem fazer isso sem também limitar a própria discricionariedade. Submeter os próprios interesses — bem como os dos adversários — à incerteza das eleições competitivas, baseadas em normas eleitorais acordadas ex ante, restringe assim a oportunidade de todos de alterar arbitrariamente os resultados desfavoráveis ex post (Przeworski, 1991: 12–13, 40–45).”

¹² As nomenclaturas originais empregadas são: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*; Embora a tradução mais conhecida de *rule* seja regra, adota-se o termo norma no sentido proposto por Hans Kelsen, como unidade fundamental do sistema jurídico, em oposição a juízos descritivos. A opção busca preservar uniformidade terminológica e evitar ambiguidades associadas ao uso indistinto de “regra” e “norma”. Cf. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 11-17.

¹³ As definições de cada função descritas pelos autores é: Primeiro, no nível da elaboração das normas, a governança eleitoral envolve o desenho de instituições que definem a estrutura básica das eleições democráticas. Essa estrutura é configurada pelas normas da competição eleitoral e pelas normas da organização eleitoral. [...] Já o estudo da governança eleitoral examina suas origens políticas e abrange um conjunto mais amplo de normas eleitorais. As normas tradicionais que tratam dos direitos de sufrágio, normas de representação, tamanho das assembleias, magnitude dos distritos, delimitação dos distritos e calendários eleitorais fazem parte da agenda. No entanto, a estrutura básica das eleições democráticas também inclui conjuntos adicionais de normas que têm sido amplamente negligenciadas na literatura existente: as normas formais que regulam a elegibilidade e o registro de eleitores, partidos e candidatos; normas que regulam a observação eleitoral; leis e regulamentos que afetam os recursos disponíveis para partidos e candidatos (seu acesso a dinheiro e à mídia); normas que prescrevem os métodos de contagem, apuração e divulgação dos votos; e leis que estabelecem a estrutura, jurisdição e funcionamento dos órgãos de gestão eleitoral e das autoridades responsáveis pela resolução de disputas. (2002, p. 7). Segundo, no nível da implementação das normas, a governança eleitoral coordena as tarefas de diferentes agentes e organiza a execução de um conjunto complexo de atividades interdependentes para estabelecer a base institucional estável do voto e da competição eleitoral. A governança eleitoral [...] envolve a busca e a conciliação de três “imperativos conflitantes” (Gould, 1999): eficiência

A doutrina nacional¹⁴, na medida em que estuda exclusivamente o Tribunal Superior Eleitoral sem o comparar com outros OGEs, denomina essas funções como normativa, administrativa ou executiva e, por fim, judicial, acrescentando, ainda, uma quarta função consultiva.

A função de criar normas / função normativa

Em sua essência, a função de criar normas consiste na “escolha e a definição das normas básicas do jogo eleitoral” (Marchetti, 2008, p. 867) e aborda a criação de normas quanto ao processo eleitoral (registro de candidaturas, elegibilidade e inelegibilidade, prestações de contas eleitorais) e das necessárias à administração eleitoral, como as normas que regem o alistamento eleitoral.

Essa função normativa não reside exclusivamente no OGE, sendo possível que essas normas estejam contidas tanto na Constituição Federal quanto em legislação emanada do Parlamento, como é, inclusive, o caso brasileiro.

A Constituição Federal aborda direitos políticos (arts. 14 a 16), partidos políticos (art. 17), e a legislação infraconstitucional estampa normas eleitorais no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), na Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/90), Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e na Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504/97).

Em acréscimo, a legislação incumbe ao TSE (art. 28, inciso IX, do Código Eleitoral e art. 105, da Lei nº 9.504/97) exercer “a tarefa de, em anos eleitorais, expedir, até o dia 5 de março, instruções necessárias para o cumprimento do disposto na Lei das Eleições, as quais vêm a lume por meio das chamadas Resoluções do TSE” (Alvim, 2016, p. 70), não se limitando à simples reprodução de artigos normativos já existentes, ao conceder ao TSE amplitude hermenêutica “para que detalhe dispositivos elaborados de forma demasiado genérica, e para que ajuste os diplomas legislativos

administrativa, neutralidade política e responsabilidade pública. Esses três objetivos são “interdependentes, mas contraditórios” (ibid.: 439). Os agentes eleitorais não podem negligenciar nenhum deles, mas tampouco podem minimizá-los simultaneamente (2002, p. 7-8). Terceiro, no nível da adjudicação das normas, a governança eleitoral envolve a mediação e a resolução de disputas decorrentes do processo e dos resultados da votação e da competição eleitoral. Resolver disputas sobre os resultados eleitorais é uma função vital da governança eleitoral [...]. A adjudicação de normas envolve, de forma destacada, a resolução autoritativa de disputas que surgem de ambiguidades nas complexas normas eleitorais e de problemas operacionais em sua implementação (2002, p. 10).

¹⁴ Cite-se, por todos: Gomes (2024), Alvim (2016) e Zilio (2024).

produzidos com todo o sistema jurídico eleitoral, incluindo aí os princípios e normas informadores do Direito Eleitoral” (Alvim, 2016, p. 72).

As Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral¹⁵ são espécies de ato-regra e ostentam força de lei (Gomes, 2024, p. 76) e devem observar os limites¹⁶ previstos no art. 105, da Lei nº 9.504/97¹⁷.

Não se desconhece que, em muitos casos, como a prestação de contas eleitorais ou o procedimento de registro de candidatura, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral servem para preencher lacunas procedimentais e conceituais encontradas na legislação eleitoral.

Ressalte-se que as normas regulamentares editadas com antecedência (antes de 5 de março do ano das eleições), sendo de conhecimento público, favorecem a redução da incerteza procedimental das eleições. O mesmo raciocínio pode ser aplicado às normas regulamentares que informam o procedimento de efetivação de direitos previstos em lei, de modo que essas duas espécies de regulamentos revelam a função normativa do OGE brasileiro.

Contudo, não se pode deixar de pontuar a crítica de que, por vezes, há um transbordo no exercício dessa função, levando à percepção de inovação legislativa¹⁸, como no caso da Res. nº 22.610/2007, que trata da perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, “fato que não deveria acontecer, mas que por

¹⁵ O tema da função normativa do TSE é verticalizado em: AYRES, Rodrigo Martiniano. *Controle de Constitucionalidade das Resoluções da Justiça Eleitoral*. Curitiba: Íthaca, 2019. ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso do poder regulamentar do TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral – as eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina. *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. GONÇALVES JUNIOR, Carlos. *Atividade Normativa da Justiça Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016. OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *A governança eleitoral brasileira e o combate à corrupção*. In: *Suffragium: revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*. Fortaleza: TRE-CE, v. 7, n. 12, jul./dez., 2015, p. 63–92. SALGADO, Eneida Desiree; *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹⁶ A doutrina aponta ainda outras ordens de limitação à função normativa do TSE: “(a) limitação de caráter material: como possuem status de lei ordinária, não podem tratar de matérias que a Constituição reserve à lei complementar, como as referentes a ineligibilidades e organização da Justiça Eleitoral; [...] (c) limitação de caráter político: traduzido na proibição de que a Corte Superior, substitua a função acometida pela Constituição ao Poder Legislativo, sob pena de violação ao princípio republicano” (Alvim, 2016, p. 70).

¹⁷ 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.

¹⁸ A questão do ativismo judicial do Tribunal Superior Eleitoral é abordado pela doutrina, ressaltando como causas tanto a morosidade do Poder Legislativo ante a celeridade do processo eleitoral quanto a crise político-institucional que impede o Poder Legislativo e o Poder Executivo de exercerem suas funções adequadamente (Souza, Romero e Dias, 2021, p. 69 e 73). Há também os posicionamentos críticos de Goltzman e Ramos Neto (2023).

omissão intencional do Congresso Nacional¹⁹ acaba acontecendo” (Jorge, Liberato e Rodrigues, 2020, p. 301).

Menciona-se, ainda, as hipóteses de inserção em Resoluções de decisões tomadas no exercício da função jurisdicional (julgar a partir de normas) que importam em inovações legislativas, também decorrentes do silêncio do Congresso Nacional, como é o caso da Consulta nº 060030647/DF, que fixou critérios de distribuição de recursos financeiros e tempo de antena em favor de candidaturas negras²⁰.

Exaurir o tema da função normativa pelo Tribunal Superior Eleitoral extrapolaria os limites do recorte metodológico exposto, sendo suficiente, para fins de comparação, a afirmação da sua existência, de seu exercício e a indicação de seu eventual excesso.

A função de aplicar normas / função administrativa

Uma primeira abordagem do tema indica que o exercício atípico da função administrativa por um órgão do Poder Judiciário não é estranho à Constituição Federal de 1988, uma vez que seu texto garante aos Tribunais a competência privativa de organizarem seus funcionamentos internos e composições (art. 96, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’).

Porém, especificamente em relação ao exercício da função administrativa pelo órgão de governança eleitoral, ela ocorre de forma típica, pois o OGE atua como “responsável por uma série de atividades administrativas relacionadas à implementação, execução e gerenciamento das eleições” (Costa, 2016, p. 139).

É uma função que revela o caráter burocrático da governança eleitoral, pois os exemplos dessas atividades englobam desde a manutenção do cadastro eleitoral, organização de juntas eleitorais, chamamento e treinamento de mesários, organização dos locais de votação, até o procedimento de apuração de votos e “outras normas que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na

¹⁸ Posteriormente, o Congresso Nacional enfrentou o tema por meio da Emenda Constitucional nº 111/2021, que alterou o § 6º, do art. 17, da Constituição Federal.

²⁰ Não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal referendou o teor da decisão do Tribunal Superior Eleitoral por meio do julgamento da ADPF 738, promovida pelo PSOL, com o objetivo de determinar, ante o silêncio legislativo, o imediato cumprimento da resposta da Consulta já nas eleições de 2020, superando-se a restrição do princípio da anualidade eleitoral contido no art. 16 da Constituição Federal. O ponto central é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a aptidão da decisão do Tribunal Superior Eleitoral para suprir a lacuna legislativa.

administração do jogo”, de forma que “[p]odemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral” (Marchetti, 2008, p. 867).

No âmbito da governança eleitoral brasileira há, ainda, uma faceta da função administrativa de cariz fiscalizatório, como explica Alvim (2016, p. 68) “a Justiça Eleitoral exerce o chamado poder de polícia das eleições, espécie de poder-dever que, simultaneamente, faculta e impele o seu atuar em socorro da regularidade do processo eleitoral (arts. 41, LE, e 249, CE).”

Observe-se que a categorização do Tribunal Superior Eleitoral como um OGE descentralizado acarreta a distribuição de funções administrativas entre todos os níveis da Justiça Eleitoral brasileira. Contudo, o TSE retém algumas funções administrativas afetadas à governança eleitoral, como por exemplo, aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas (art. 23, inciso VIII, do CE) e requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, bem como para garantir a votação e a apuração (art. 23, inciso XIV, do CE).

No modelo brasileiro, as atividades da governança eleitoral referentes ao cadastro eleitoral, convocação e treinamento de mesários, bem como a organização dos locais de votação, atividades tipicamente reconhecidas pela doutrina como fruto da função administrativa, incumbem aos Juízes Eleitorais (art. 35, incisos VIII, a XVI, do Código Eleitoral).

Assim, embora em menor escala no plano dos atos de governança eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral também exerce atos de aplicação das normas, ou seja, exerce a função administrativa.

Julgar a partir das normas / função jurisdicional

O próprio nome do OGE brasileiro – Tribunal Superior Eleitoral – permite afirmar que exerce o “*rule adjudication*”, ou seja, que julga litígios a partir das normas eleitorais, em exercício da função jurisdicional.

Barreto (2015, p. 193) busca delimitar o conceito, aportando que se trata da “solução dos litígios entre os competidores e ocorre antes, durante e depois da votação, visto que eles podem surgir em qualquer dessas etapas”. A matéria não se restringe aos litígios

eleitorais cíveis, abarcando igualmente as condutas penais-eleitorais²¹ (Zilio, 2024).

Embora a primeira acepção da função possa induzir à restrição de sua aplicação a litígios decorrentes do descumprimento de normas do processo eleitoral em sentido estrito – compreendido entre o registro de candidaturas e o dia das eleições – ressalta-se que é possível a sua atuação também em outras etapas do processo eleitoral, como, por exemplo, na regularização de filiações partidárias (art. 19, § 2º, da Lei nº 9.096/95) ou eventuais litígios referentes aos mesários faltosos (art. 124, do Código Eleitoral) ou ao alistamento eleitoral (art. 45, § 2º, do Código Eleitoral).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal Superior Eleitoral apenas competência jurisdicional recursal (art. 121, § 4º, incisos I a V), estando a previsão de sua competência originária contida no Código Eleitoral (art. 22, inciso I, letras ‘a’, ‘b’ e ‘j’, por exemplo), e também na legislação eleitoral, citando-se, por todas, a ação de perda de mandato por infidelidade partidária contra deputados federais (art. 2º, da Res. nº 22.610/2007) e as ações de investigação judicial eleitoral e de impugnação ao mandato eletivo contra candidatos ou ocupantes do cargo de Presidente da República (art. 22, *caput*, da LC 64/90 c/c art. 3º, inciso I, da Res. nº 23.608/2019-TSE).

O Código Eleitoral também tratou da competência recursal do Tribunal Superior Eleitoral, inclusive com a distinção entre o cabimento do recurso especial eleitoral e do recurso ordinário²².

Delimitado o plexo de competências do Tribunal Superior Eleitoral, e considerada toda a estrutura hierárquica da Justiça Eleitoral brasileira, anota-se o alerta de Alvim (2016, p. 68) de que “[s]em a atuação do Judiciário, as leis eleitorais, por melhores que fossem, perderiam eficácia prática, por não verem exigidos e

²¹ No julgamento do 4º Agravo Regimental no Inquérito nº 4.435, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que “Compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos – inteligência dos artigos 109, inciso IV, e 121 da Constituição Federal, 35, inciso II, do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal”, importando no aumento significativo da jurisdição penal no âmbito da Justiça Eleitoral e, inclusive, à especialização de Zonas Eleitorais em matéria penal, como se observa na Resolução nº 834/2019 (<https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/resolucao-no-834-2019>, acesso em 17/07/2025) e na regulamentação do Juiz de Garantias pela Resolução nº 937/2024 (<https://www.tre-pr.jus.br/legislacao/compilada/resolucoes-tre-pr/2024/resolucao-no-937-de-25-de-julho-de-2024-1>, acesso em 17/07/2025).

²² O Tribunal Superior Eleitoral procedeu à harmonização entre os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam de sua competência recursal, com o objetivo de reduzir a área cinzenta na qual sobejava a aplicação do princípio da fungibilidade. Veja-se: Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060031587, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 15/06/2021.

aplicados seus efeitos àqueles que a descumprissem no mundo da convivência político-social”.

Conclui-se, assim, que o Tribunal Superior Eleitoral, enquanto instância máxima da governança eleitoral brasileira exerce, em diferentes medidas, as funções atribuídas a um OGE pela doutrina, a saber, criar normas, aplicá-las na consecução de suas atividades eleitorais e resolver litígios por meio de sua aplicação.

A função consultiva do Tribunal Superior Eleitoral

Embora a classificação ora adotada não trate de uma função consultiva, trata-se de uma função que distingue o Tribunal Superior Eleitoral dos demais tribunais do Poder Judiciário Brasileiro e, também, em relação aos demais OGEs.

Prevista a função no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, Zilio expõe que se trata de atuação em “procedimento de caráter administrativo por meio do qual o Tribunal Eleitoral apresenta uma orientação, em abstrato, sobre determinada matéria eleitoral; tem por finalidade esclarecer dúvidas, tornando público o entendimento da Corte sobre a matéria eleitoral” (2024, p. 63).

As respostas proferidas nas Consultas não têm natureza normativa e não vinculam o Tribunal que as emite ou mesmo o consultente, tendo o Tribunal Superior Eleitoral rejeitado a força vinculante dessas respostas derivada do art. 30, da LINDB.

Porém, como visto no item 1.2.1, não há óbices para que as respostas para Consultas encontrem assento nas Resoluções fruto da função normativa do TSE, passando a constituírem-se em normas regulamentares com aptidão de vincular a todos os participantes do processo eleitoral.²³

Em razão de ser uma função atípica exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral, é desnecessário o seu aprofundamento²⁴.

A composição do Tribunal Superior Eleitoral

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 119, que o TSE seja composto por 7 (sete) membros, escolhidos mediante

²³ As críticas postas por Zilio (2024, p. 65) à aptidão de as respostas às Consultas produzirem efeitos vinculantes a partir da aplicação do art. 30, da LINDB, também servem para a hipótese de cristalização dessas respostas nas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

²⁴ A matéria é debatida em Alvim (2016, p. 72-74), Barreto (2015, p. 209-211) e Zilio (2024, p. 63-66).

eleição da seguinte forma: a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, além de serem nomeados pelo “Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal”.²⁵

Um primeiro detalhe que se observa é que não há previsão de Ministros do Tribunal Superior Eleitoral advindos dos Tribunais Regionais Eleitorais. Isso ocorre porque “Apesar de formalmente fazer parte do poder judiciário, ele não possui magistratura própria, exclusiva, de carreira, constituída por juízes especializados e concursados para tal” (Barreto, 2015, p. 202).

Acrescente-se o apontamento de Jorge, Liberato e Rodrigues (2020, p. 248) de que se trata de um “sistema no qual a Justiça Eleitoral não dispõe de um quadro permanente de juízes que a integram, diferenciando-se, assim, de todos os demais ramos do Poder Judiciário”.

Essa “opção do legislador” tem por objetivo, segundo Zilio (2020, p. 125) “conferir à Justiça Eleitoral maior imparcialidade”, sendo lastreada “na forte densidade política das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral e no impacto que essas deliberações refletem no corpo de determinada comunidade”.

Em acréscimo, destaca-se o aceno de Silva (2011, p. 10) que “essa regra, evita-se a concentração contínua da atividade jurisdicional nas mesmas pessoas. Não há estagnação das ideias e a interpretação do direito eleitoral é costumeiramente oxigenada.”

Em outra ocasião, já se defendeu, em juízo hipotético (Simões, 2023, p. 150), que:

Uma composição vitalícia viesse a agasalhar, em tese, uma espécie de meta colégio eleitoral, por meio do qual se decidiria qual o candidato que deveria ser eleito e se empreenderiam todos os esforços possíveis para, por meio de decisões judiciais, garantir esse resultado”, com a “substituição das antigas oligarquias estaduais por uma nova oligarquia, agora com origem no Poder Judiciário, que deteria os meios oficiais de controle sobre candidatos e atos de campanha, retornando ao status quo anterior a 1932.

²⁵ Gomes (2024, p. 78) versa crítica à essa composição por deixar de garantir ao Ministério Público um assento na Corte, em contraposição à previsão do quinto constitucional do art. 94, da Constituição Federal de 1988.

Culminando na deturpação de um dos pilares centrais da criação da Justiça Eleitoral.

Assim, a cada juiz eleitoral é conferido mandato de um biênio, que pode ser renovado por período igual, desde que seja renovado o procedimento de escolha para a vaga. É pertinente a observação de Jorge, Liberato e Rodrigues (2020, p. 249) de que a vedação é quanto a um terceiro biênio consecutivo, porém, “é plenamente possível situação na qual, exercida a função por dois biênios seguidos, volte o juiz novamente a integrar a Justiça Eleitoral, desde que haja interrupção entre a antiga judicatura e a nova”²⁶.

Essa constatação é mais palpável quando observamos que “cada Ministro do STF exerce a jurisdição eleitoral por 4 anos, na condição de titular, ausenta-se por 4 anos e, então, retorna por mais um período igual como substituto, vindo então a reiniciar o ciclo como Ministro titular” (Simões, 2023, p. 151), bem como que não há norma no RISTF que obrigue os Ministros a integrarem o Tribunal Superior Eleitoral²⁷.

À parte da própria peculiaridade encerrada nos mandatos, a sua temporariedade exprime duas questões interessantes, inclusive quanto à efetiva independência do OGE, como abordado inicialmente no item 1.2.1.

A primeira delas é que a praxe revela que os Ministros do Supremo Tribunal Federal costumam servir dois biênios seguidos, enquanto os Ministros do Superior Tribunal de Justiça geralmente servem apenas um biênio²⁸, e os Ministros da classe de juristas podem servir no TSE por dois biênios²⁹.

Com maior detalhe, não existe no âmbito do Supremo Tribunal Federal, um procedimento formalizado e publicizado para que os advogados interessados se inscrevam para concorrerem à lista

²⁶ Neste sentido é o art. 2º, da Res. nº 20.958/2001-TSE: “Nenhum juiz efetivo poderá voltar a integrar o mesmo Tribunal, na mesma classe ou em diversa, após servir por dois biênios consecutivos, salvo se transcorridos dois anos do término do segundo biênio.”

²⁷ O caso mais recente é do Exmo. Sr. Ministro Celso de Mello, que integrou o STF entre 17/08/1989 e 13/10/2020, sem nunca ter composto o quórum do Tribunal Superior Eleitoral.

²⁸ O art. 289 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça não encerra a vedação de reeleição, porém, há uma regra informal no sentido de permitir a participação do maior número de ministros possível no Tribunal Superior Eleitoral. Neste sentido: Marchetti (2013, p. 45-46), Bispo (2023, p. 57) e Simões (2022, p. 151).

²⁹ A linha sucessória de Ministros publicada pelo TSE (<https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/linha-sucessoria-ministros-efetivos-do-tse-1>, acesso em 18/07/2025) indica que no caso dos Ministros do STF, a abreviação dos biênios decorre de suas aposentadorias. Ainda, embora se verifique que houve Ministros juristas que serviram por dois biênios, em anos mais recentes houve uma tendência de alguns Ministros servirem por apenas um biênio.

tríplice a ser enviada ao Presidente da República para nomeação³⁰ (art. 119, inciso II, da Constituição Federal de 1988). Há, apenas, a previsão de que compete ao Plenário do STF organizar “listas de advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral a serem submetidas ao Presidente da República” (art. 7º, inciso II, do RISTF).

De igual sorte não há notícias de que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil organize formalmente a inscrição para tais listas.

Neste cenário, Marchetti (2008, p. 865) chega ao ponto de afirmar que “[o]s procedimentos de escolha são bastante informais e dependem fundamentalmente da disposição manifesta do ministro para exercer essas funções”.

Assim, a questão que se apresenta é: como são escolhidos os advogados que integrarão a lista tríplice? Não há informação publicizada sobre esse tema. Apenas se sabe que os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por algum procedimento que lhes é costumeiro, escolhem três advogados para integrarem a lista tríplice³¹, vindo a votarem seus nomes em sessão.

A problematização se agrava quando se aporta serem os únicos Ministros de Cortes Superiores no Brasil que não são sabatinados, em algum momento, pelo Poder Legislativo da República são os Ministros juristas do TSE (Crespo, Peixoto e Leal, 2019, p. 55), que ocuparão cargos que podem atuar de forma contramajoritária no cenário eleitoral.

A preocupação central é afirmada por Paes (2011, p. 38) para quem a existência de mandatos fixos, com possibilidade de recondução, autoriza a suposição de redução da independência do ocupante do cargo, cujo interesse na recondução pode ser informado por uma “espécie de controle ex post da possibilidade de ativismo: aqueles que ultrapassarem suas funções podem ser recusados futuramente”³².

³⁰ Em pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não foram encontradas quaisquer menções ao tema.

³¹ A crítica de Marchetti (2008, p. 884) é no sentido de que “No mínimo, podemos dizer que esses advogados serão indicados de acordo com um perfil projetado e esperado pelos ministros da Corte Constitucional.”

³² Tanto Bispo (2023, p. 70) quanto Crespo, Peixoto e Leal (2019, p. 59) arguem, sob o pálio dessa possível redução de independência, a atuação dos Ministros juristas no julgamento da Chapa Dilma/Temer, em 2017 (AIJE nº 0001943-58.2014.6.00.0000).

Toda essa argumentação culmina na possibilidade teórica, resalte-se, de que eventual redução da independência da atuação dos Ministros juristas poderia, oportunamente, comprometer a função judicial (isto é, julgar a partir das normas) exercida pelo OGE brasileiro.

A segunda questão que se coloca é quanto aos efeitos da chamada “regra da interseção”, uma vez que sua composição é cedida de outras duas cortes superiores, o STF e o STJ. Inclusive, Marchetti (2008, p. 884) argumenta 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)” ao ponto de afirmar que o “TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato”.

O raciocínio por trás desse questionamento é o seguinte: O Supremo Tribunal Federal indica três Ministros do TSE (que inclusive exercerão a Presidência e a Vice-Presidência da Corte), e ainda exercem influência prévia e um controle posterior dos juristas nomeados para o TSE, o que poderia lhes garantir a vantagem de controlar o resultado das votações em plenário, tendo em vista que o total de votos é sete³³.

Em segundo plano, é possível imaginar efeitos também quanto às funções normativa e jurisdicional do Tribunal Superior Eleitoral.

No exercício de qualquer uma das duas, poderia o Tribunal Superior Eleitoral optar por interpretar o texto constitucional, ou ordenamento jurídico infraconstitucional, de modo inovador ou, ainda, em contraste com a atuação do Poder Legislativo na elaboração das normas eleitorais.

Porém, eventual impugnação judicial para o controle de constitucionalidade ou de legalidade, desses atos do TSE seria dirigido ao Supremo Tribunal Federal e, então, distribuída a uma das Turmas do STF (art. 9º, inciso I, letra ‘c’ e inciso III, do RISTF c/c art. 121, § 3º, da CF/88, que substitui o texto do art. 139, da EC 1/69, originariamente referida no texto do RISTF).

Ainda que se observe o art. 77, parágrafo único, do RISTF, que exclui da distribuição de Recurso Extraordinário os Ministros do STF que servem no TSE e que “ali tenham funcionado no mesmo

³³ Um estudo empírico que analisasse as votações em todos os processos referentes às eleições presidenciais de 2022 poderia produzir resultado útil para eventual confirmação dessa hipótese. Trata-se de sugestão de estudo futuro, não havendo neste artigo elementos que permitam afirmar essa conclusão.

processo ou no processo originário”, existe a possibilidade teórica de que os três Ministros do TSE integrem a mesma Turma³⁴ do Supremo Tribunal Federal³⁵.

Acrescente-se a essa hipótese que o Recurso Extraordinário é distribuído a um dos outros dois Ministros da Turma.

Não há impedimento de que os Ministros do STF/TSE mudem de opinião e votem contra as decisões que proferiram no Tribunal Superior Eleitoral, contudo, se isso não acontecer, o relator do Recurso Extraordinário conhecerá, de antemão, o resultado do julgamento.

Uma forma de contornar essa situação, caso concretizada, seria o envio do julgamento para o Plenário, na forma do art. 11, do RISTF. Porém, ainda que se adote essa providência, caso o Relator deseje modificar a decisão proferida no âmbito do TSE, precisará angariar 5 votos entre os 7 votos restantes (retira-se da conta o próprio relator e os três Ministros que estão no TSE), o que aumenta consideravelmente a dificuldade da empreitada³⁶.

Daí se extrai a importância dos votos dos Ministros juristas do TSE, pois a maioria que eles ajudam a compor com os Ministros oriundos do STF, tem o condão de impactar a dinâmica de votação de eventual impugnação judicial da decisão do TSE.

Não fosse isso suficiente, esse delicado equilíbrio pode, também sob este segundo prisma, corromper a percepção de que o exercício da função jurisdicional pelo Tribunal Superior Eleitoral resta enfraquecida enquanto fruto da função normativa ou jurisdicional.

As questões ora levantadas não parecem engajar a doutrina a ponto de produzir uma resposta, até porque eventual solução importaria em modificações legislativas cuja costura não seria corriqueira. Contudo, a falta de perspectiva de uma resposta não impede que as questões sejam renovadas.

³⁴ Não se descartam as probabilidades de que o recurso seja distribuído a uma Turma sem Ministros que integram o TSE, ou, ainda, que são integradas por 1 ou 2 Ministros com assento no TSE. Porém, nesses casos, é possível a formação de maioria de votos (3 votos) sem ser necessária a modificação no STF do voto emitido pelo Ministro no TSE. Analisa-se, apenas, a probabilidade mais problemática.

³⁵ O RISTF não trata especificamente da hipótese na qual a Reclamação seria distribuída contra decisão judicial da qual participaram Ministros do Supremo Tribunal Federal. Contudo, não parece ser possível que o Relator da Reclamação examine se o seu ato em outra Corte Superior fere, ou não, decisão anterior do relator, negando-lhe vigência.

³⁶ Em um cenário normal, o Relator precisa angariar 5 dos 10 votos do Plenário para que seu voto seja vencedor, ou seja, 50% dos votos. No cenário proposto, o Relator precisa da aderência de 5 de 7 votos, ou seja, de 71% dos votos.

Com o estudo da composição do Tribunal Superior Eleitoral, encerra-se a análise do OGE brasileiro e permite, mesmo que sem o cotejo direto, o uso de suas bases teóricas para a análise da *Junta Electoral Central*, que exerce o papel de OGE da Administração Eleitoral espanhola.

A Junta Electoral Central

Um breve apanhado histórico da *Junta Electoral Central* – JEC permite buscar suas raízes em 1890³⁷, com a Lei Eleitoral para Deputados no Congresso, porém, sua fonte mais imediata seja o Decreto-Lei de Normas Eleitorais de 1977 (Mayordomo, 2014,).

Assim como no Brasil, o Decreto-Lei de 1977 foi tecido por atores políticos e sociais para trazer legitimidade e confiança aos resultados eleitorais, especialmente “para as primeiras eleições que se realizariam depois do parêntesis autoritário”³⁸, que durou cerca de 40 anos. Em razão da desconfiança com o sistema anterior, datado de 1907, buscou-se “desenhar um modelo institucional eficaz e eficiente, que garantisse a objetividade, a igualdade e o respeito às normas do jogo eleitoral” (Pastor Albaladejo, 2011, p. 275-276).

Esse remédio se fez necessário porque, conforme indica Mayordomo (2014, p. 26) as anteriores administrações eleitorais padeciam, em seu funcionamento, de um alto grau de politização.

O resultado colhido no Decreto-Lei “contém elementos do sistema eleitoral que em boa medida terminam sendo constitucionalizados e incidindo de forma definitiva e quiçá excessivamente continuísta na Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral” (Ortega Alvarez; Santolaya Machetti, 1996, p. 97-98).

A constitucionalização referida trata das previsões em matéria de direito eleitoral contidas na Constituição Espanhola de 1978 (arts. 68, 69, 70, 140 e 152³⁹), ainda vigente, no entanto, nela não

³⁷ Pastor Albaladejo (2011, p. 228) pontua que há vozes em contrário a esse entendimento na doutrina espanhola, citando Luis María Cazorla Prieto, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Civitas: Madrid, 1986.

³⁸ A morte de Francisco Franco Bahamonde em 20/11/1975 põe fim ao regime autoritário espanhol (1936-1975), iniciando-se um período de transição pactada com a reinstituição de eleições. A primeira eleição democrática após a II República ocorreu em 15 junho de 1977, já sob a égide do Decreto-Lei de 18 de março de 1977, publicado no BOE – Boletín Oficial de Estado – em 23/03/1977.

³⁹ Tratam dos seguintes temas: Eleições para o Congresso de Deputados, Senado, eleições municipais e eleições para Assembléias de Comunidades Autônomas. A previsão de Comunidades Autônomas na organização política da Espanha equivale, no Brasil, aos Estados.

há previsão da *Junta Electoral Central* (Santolaya Machetti⁴⁰, 2013, p. 20-21), apenas, da criação de uma Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral (art. 81.1).

Outro ponto de relevo da Constituição de 1978 é que, pela primeira vez na história espanhola, a atribuição de verificar a transparência e a objetividade do processo eleitoral – no sentido de não ser personalizado, isto é, desenhado em favor de uma pessoa – foi retirada do Poder Legislativo e atribuída ao Poder Judiciário (art. 70.2).

Em 1985 foi estabelecida a atual forma da Administração Eleitoral espanhola com a edição da Lei Orgânica do Regime Eleitoral Espanhol, referida como LOREG, que trata da Administração Eleitoral em seu Título I, Capítulo III (arts. 8 a 30), centrando a previsão da *Junta Electoral Central* em seu art. 9º, além de dispor suas competências conforme as necessidades previstas no texto legal.

A LOREG estabelece, também, a estrutura hierarquizada da Administração Eleitoral espanhola⁴¹, estando em seu vértice a *Junta Electoral Central*, em segundo nível hierárquico as *Juntas Electorales de Provincia* e de *Zonas* e, em terceiro estrato, as *Seções Eleitorais* e *Mesas Eleitorais*. Há, ainda, a previsão de *Juntas Electorales de Comunidad Autónoma*⁴².

Assentado o status infraconstitucional da *Junta Electoral Central* e reconhecida sua atribuição como órgão de cúpula da Administração Eleitoral espanhola⁴³, passa-se à análise das três características institucionais delimitadas no recorte metodológico deste estudo.

Posição institucional na estrutura de Estado e sua classificação

Em relação à posição da JEC na estrutura do Estado, Mayordomo (2014) afirma que não pode ser considerada um órgão

⁴⁰ O autor explora ainda as incongruências que entende presentes nessa omissão.

⁴¹ Não se analisa neste estudo os demais órgãos da Administração Eleitoral espanhola, contudo, se os menciona para pontuar, onde oportuno, as suas diferenças em relação à *Junta Electoral Central*.

⁴² González Hernández (1996, p. 79) sentencia que “A existência desses órgãos, devida mais à bondade do legislador que a sua eficácia técnico administrativa, está consignada na Norma Eleitoral com caráter puramente eventual e complementar da Administração Eleitoral, e ao único efeito das eleições autonômicas”.

⁴³ <https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral>. Acesso em 20/07/2025.

constitucional, tampouco de relevância constitucional⁴⁴. Anote-se, ainda, que Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey (2019, p. 99) afirmam que a *Junta Electoral Central* não se insere em nenhum dos Poderes clássicos do Estado.

Há, com efeito, uma dificuldade em encontrar uma definição pacificada para a natureza jurídica da Administração Eleitoral (Soriano, 2010, p. 81) sendo que essa celeuma doutrinária se origina nos órgãos que a compõe.

Nesse sentido, Trayter Jimenez (2016, p. 278-279), rejeita que a JEC seja um órgão do Poder Legislativo e que seja um órgão do Poder Judiciário, assinalando que integra o Poder Executivo, porém, é excetuada da hierarquia da Administração Pública.

Ao final, o autor faz referência a uma conceituação mais ampla, sem ares de definitividade, extraída das decisões do Tribunal Constitucional Espanhol⁴⁵ que: “Se trata de uma Administração com uma natureza especial (STC 83/2003, de 5 de mayo), que é uma Administração «ad hoc» com funções de garantia (STC 80/2002, de 8 de abril) e cuja determinação corresponde à Lei Orgânica (art. 81 CE)”.

Em relação à sua classificação, segundo os critérios do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA*, há diferenças em relação ao modelo brasileiro.

Quanto ao primeiro critério, que trata da independência da JEC, verifica-se o seu encaixe no modelo misto de administração eleitoral.

No ponto, Catt, Ellis, Malley *et al* (2014) explicam que o modelo misto é identificado onde a Administração Eleitoral é composta por dois órgãos, um deles que independente do Poder Executivo, que exerce funções políticas, de monitoramento e supervisão, e o outro é responsável pela implementação das atividades necessárias ao processo eleitoral, geralmente atrelado ao Poder Executivo, ressaltando, ainda, que não há uma definição estanque de poderes e funções entre os dois órgãos da Administração Eleitoral⁴⁶.

⁴⁴ Há na doutrina espanhola estudos verticalizados sobre a natureza jurídica da Junta Electoral Central em razão de seus contornos normativos, tendo sido consultados: Trayter Jiménez (2016) e Mayordomo (2014).

⁴⁵ De igual forma, Garrote de Marcos (2019) e Soriano (2010) também se escoram nas decisões do Tribunal Constitucional Espanhol para aquilatar a natureza jurídica da Junta Electoral Central.

⁴⁶ Os autores mencionam ainda que nas situações em que há incerteza na distinção entre poderes e funções de cada um dos órgãos da Administração Eleitoral é possível que surjam atritos, como ocorreu nas eleições da Guiné em 1999 (2014, p. 8).

No modelo espanhol, a *Junta Electoral Central* ocupa a posição de órgão independente e superior da Administração Eleitoral e a posição de órgão superior da Administração Eleitoral. As demais espécies de *Juntas Electorales*, as *Mesas Electorales* e a *Oficina de Censo Electoral* integram, em diferentes medidas, o conceito de órgãos responsáveis pela concretização do processo eleitoral.

A independência da JEC também pode ser aferida quanto à fonte de seus recursos humanos e materiais, os quais estão a cargo do Poder Legislativo, conforme disposição do art. 13, da LOREG. Tal previsão foi regulamentada por Resolução conjunta das Mesas do Congresso de Deputados e do Senado, no sentido de que o orçamento da JEC será por ela organizado e submetido às referidas Mesas diretoras, a seu turno, o inserirão no orçamento do Poder Legislativo⁴⁷.

A previsão normativa de autonomia e independência institucionais, contudo, não imuniza a JEC às críticas quanto à concretização dessas características, em paralelismo ao caso brasileiro — tema que será retomado.

Quanto ao segundo critério de classificação proposto pelo IDEA, que trata da permanência dos Órgãos de Gestão Eleitoral (OGE), a JEC é considerada um órgão permanente⁴⁸, em harmonia com o art. 9º, *caput*, da LOREG. Nesse sentido, Pastor Albaladejo (2011, p. 438) observa que “o efetivo administrativo da JEC, que ao mesmo tempo é efetivo do Poder Legislativo, é o corpo de funcionários que presta serviços na Instituição Parlamentária”⁴⁹, ecoando o art. 13.1, da LOREG.

Há duas situações peculiares à JEC que se merecem destaque.

A primeira delas é que o Secretário da JEC é o Secretário-geral do Congresso dos Deputados, integrando sua composição (art. 9.6, e 17, letra ‘b’, ambos da LOREG), além de “encabeçar a hierarquia

⁴⁷ Conforme disposições Oitava e Nona das Res. nº 391/000001 do Congresso dos Deputados e 629/000001 do Senado, texto no *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, série B, nº. 12, de 29/07/1991, disponível em https://www.congreso.es/public_oficiales/LA/CORT/BOCG/B/CG_B012.PDF. Acesso em 25/07/2025.

⁴⁸ Quanto aos demais órgãos da Administração Eleitoral espanhola regulados pela LOREG, apenas a *Oficina de Censo Electoral* (art. 34.1, da LOREG) recebe o caráter permanente, enquanto as *Juntas Electorales de Provincia, de Zona* (art. 14.1, da LOREG), e as *Mesas Electorales* são temporárias (art. 25.4, da LOREG). As *Secciones Electorales* são divisões administrativas do território e as *Juntas Electorales de Comunidad Autónoma* são reguladas por lei criada por cada Comunidade Autónoma, não havendo uniformidade (Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey, 2019, p. 104). No mesmo sentido é a anotação de Arnaldo Alcubilla (1994, p. 86).

⁴⁹ Cf. Acuerdo nº 42/2000, Sessão de 20/01/2000, da Junta Electoral Central. Disponível em https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2000&idacuerdoinstruccion=21797&idsesion=518&template=Doctrina/JEC_Detalle. Acesso em 25/07/2025.

dos servidores administrativos, pois é o máximo responsável pela direção, coordenação e supervisão do aparato administrativo à serviço da instituição eleitoral”⁵⁰ (Pastor Albaladejo, 2011, p. 445).

Anote-se, ainda, que o Secretário-Geral do Congresso dos Deputados é nomeado pela Mesa daquela Casa parlamentar, mediante indicação de seu Presidente.

O que se extrai dessa dupla função do Secretário-Geral é o reforço da conexão administrativa entre a JEC e o Congresso dos Deputados (art. 13.1, da LOREG), sem que tal vínculo afete a tomada de decisões da JEC. Isso porque embora ao Secretário-Geral é concedido o direito de palavra durante as discussões, não lhe é concedido o direito de voto na formação das decisões do órgão, conforme dispõe o art. 12.2., da LOREG (Mayordomo, 2014).

A segunda é que o Diretor da Oficina do Censo Eleitoral participa das sessões da JEC (art. 12.1, da LOREG), porém, assim como o Secretário-Geral, sem direito de voto.

O relevo dessa participação consiste no fato de que a Oficina do Censo Eleitoral integra a Administração Eleitoral espanhola, exercendo suas funções sob a supervisão da JEC (art. 29.1, da LOREG), mesmo estando contida no âmbito do Instituto Nacional de Estatística, um órgão governamental ligado ao Ministério da Economia e Fazenda.

Ademais, o presidente do Instituto Nacional de Estatística é nomeado pelo Governo e exerce, concomitantemente, o cargo de presidente da Oficina do Censo Eleitoral.

Assim, essas duas peculiaridades permitem afirmar que, mesmo em menor medida, é possível que o Poder Legislativo e o Poder Executivo exerçam o uso da palavra – e, por consequência, o poder de convencimento – na tomada de decisões da *Junta Electoral Central*.

O terceiro critério de classificação dos OGEs, que analisa a concentração de poderes ou funções, aponta que a *Junta Electoral Central* é um órgão descentralizado, porque existe um sistema

⁵⁰ A doutrina aponta ainda que “A prática habitual é que o Secretário apresente e exponha os diferentes documentos técnicos elaborados pelo aparato administrativo, em concreto, as notas, os informes e os ditames que confeccionam os letrados associados à Secretária da JEC” – Letrados são servidores públicos de nível superior na Administração Pública espanhola que podem desempenhar várias funções, dentre as quais, assessoramento de Magistrados ou Tribunais – além de elencar entre suas principais atribuições “a assistência às sessões da Junta; a preparação prévia dos assuntos a serem tratados nas reuniões do órgão colegiado; assinar atas e os arquivos e custodiar a documentação eleitoral; convocar a sessão constitutiva; a substituição do Presidente em alguns assuntos específicos” (Pastor Albaladejo, p. 446-447).

hierarquizado de órgãos da Administração Eleitoral centrado na JEC (Catt; Ellis; Maley *et al.*, 2014).

A LOREG atribui à JEC um rol específico de competências (art. 19.1) que não exclui outras competências previstas esparsamente no texto normativo, assim como o faz em favor *das Juntas Electorales de Provincia e de Zona* (art. 19.2), indicando que exercem as mesmas competências da JEC, porém, em seus âmbitos territoriais, salvo as previstas nas letras ‘h’, ‘j’ e ‘k’ do art. 19.1⁵¹.

Essa forma de distribuição de competências favorece a centralidade da JEC e o seu papel de uniformizar a atuação dos demais órgãos da Administração Eleitoral espanhola, como se infere da possibilidade de: i) expedir instruções de cumprimento obrigatório às Juntas Eleitorais Provinciais e, em seu caso, de Comunidade Autônoma, em qualquer matéria eleitoral⁵² (art. 19.1, letra c); e ii) unificar os critérios interpretativos das Juntas Eleitorais Provinciais e, em seu caso, de Comunidade Autônoma na aplicação da lei eleitoral⁵³ (art. 19.1, letra f).

Para arrematar o tópico, a *Junta Electoral Central* é o órgão de cúpula da Administração Eleitoral espanhola que, no desenho institucional do Estado espanhol ocupa posição no Poder Executivo, com dotação de autonomia e independência (art. 13.1, da LOREG), porém, excetuada da hierarquia da Administração Pública. É classificada, segundo critérios comparativos internacionais consolidados, como órgão independente em um OGE misto, permanente e descentralizado.

As funções da *Junta Electoral Central* — A função de criar normas / função normativa

⁵¹ Eis a redação dos itens: *h) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia. [...] j) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales. k) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley.*

⁵² Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey acrescentam que “[e]sta facultade é de caráter regulamentar, tendo-se em conta que as disposições normativas que sejam ditadas com amparo neste artigo apenas estão subordinadas à Lei Eleitoral, e não à normativa que em desenvolvimento desta dite o Governo. Neste sentido, a aprovação dos modelos de atas de constituição de Mesas Eleitorais, de escrutínio, de sessão, de escrutínio geral e de proclamação dos eleitos, previsto na letra ‘g’ – refere-se ao art. 19.1, LOREG – também responde a essa facultade regulamentar” (2019, p. 102).

⁵³ Cite-se o comentário de Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey, no sentido de que a “resolução da JEC esgota a via administrativa e abra a via jurisdicional ordinária ou a especial para as matérias que assim se preveja” (2019, p. 103).

Em paralelismo ao modelo brasileiro de Administração Eleitoral, a função de criar normas é exercida primariamente no âmbito parlamentar⁵⁴ espanhol – tendo como expoente a LOREG – e reservando-se à *Junta Electoral Central* a possibilidade de expedição de normas regulamentares.

Já se mencionou, sob o pálio da estrutura hierárquica da Administração Eleitoral espanhola, a competência da JEC de “expedir instruções de cumprimento obrigatório às Juntas Eleitorais Provinciais e, em seu caso, de Comunidade Autônoma, em qualquer matéria eleitoral” (art. 19.1, letra ‘c’ da LOREG), servindo igualmente como exemplo de poder regulamentar⁵⁵.

No ponto, e com a aptidão de se expandir para todas as hipóteses similares, anote-se a limitação dessa faculdade, conforme Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey acrescentam (2019, p. 102) que “[e]sta faculdade é de caráter regulamentar, tendo-se em conta que as disposições normativas que sejam ditadas com amparo neste artigo apenas estão subordinadas à Lei Eleitoral, e não à normativa que em desenvolvimento desta dite o Governo”.

Há um limite material para o exercício dessa competência regulamentar, indicado por Arnaldo Alcubilla (1994, p. 92) segundo o qual “o âmbito para o qual lhe é atribuído pelas normas eleitorais, e cuja subordinação se dá exclusivamente à Lei Eleitoral, e não às disposições expedidas pelo Governo em seu desenvolvimento”.

Em contraponto, há uma necessária ampliação dos destinatários da regulamentação, pois a sua limitação às outras Juntas Eleitorais, inauguraria o risco de que a norma se tornasse inócua e impossibilitasse a JEC de cumprir suas funções. Por isso, é válido o alerta de Mayordomo (2014, p. 119) de que “na prática também são obrigados os demais participantes oficiais do processo eleitoral – como, por exemplo, as Prefeituras, o serviço de Correios, os meios de comunicação e os representantes ou administrativos de partidos políticos”

Em resumo, incumbe à JEC, de forma restrita e subordinada à lei eleitoral, o exercício da função de criar normas.

⁵⁴ É possível o uso do termo, em contraposição ao Poder Legislativo, em razão de o Reino da Espanha adotar o a forma política de Monarquia Parlamentarista (art. 1.3, da Constituição Espanhola).

⁵⁵ Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey (2019, p. 102) acrescentam que “a aprovação dos modelos de atas de constituição de Mesas Eleitorais, de escrutínio, de sessão, de escrutínio geral e de proclamação dos eleitos, previsto na letra ‘g’ – refere-se ao art. 19.1, LOREG – também responde a essa faculdade regulamentar”

A função de aplicar normas / função administrativa

Para além do exercício da função administrativa típica, que consiste em gerenciar as próprias atividades, o modelo descentralizado de Administração Eleitoral espanhola, bem como a adoção de um sistema de governo parlamentarista, no qual não há uma eleição direta para Presidente, tornaram bastante reduzida a aplicação de normas eleitorais diretamente pela *Junta Electoral Central*.

Colhe-se, como exemplos, a previsão do art. 19.1, letra 'l' da LOREG, que lhe confere a competência para “expedir as credenciais⁵⁶ aos Deputados, Senadores, Vereadores, Deputados Provinciais e Conselheiros Insulares em caso de vacância por falecimento, incapacidade ou renúncia, uma vez finalizado o mandato das Juntas Eleitorais Provinciais e de Zonas”⁵⁷.

A LOREG prevê, de forma espalhada outras competências administrativas da JEC específicas ao processo eleitoral, citando-se, sem as exaurir: i) o cadastramento de administradores gerais de partidos políticos, federações ou coligações (art. 43 c/c 174); ii) a designação de horários eleitorais gratuitos em meios de comunicação públicos (art. 65.1); e iii) “o registro de candidaturas, a verificação das cédulas e a proclamação dos eleitos” (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 100) nas eleições para o Parlamento Europeu (art. 220,1).

A divisão das circunscrições em seções eleitorais e a designação de eleitores a cada uma delas são funções administrativas atribuídas à Oficina do Censo Eleitoral (LOREG, art. 33).

Como visto, a descentralização da Administração Eleitoral espanhola revela um rol pequeno de funções administrativas, sem que isso diminua a importância de cada uma delas, que estão sob a responsabilidade da *Junta Electoral Central*.

Julgar a partir de normas / função jurisdicional

A Junta Electoral Central não exerce a função jurisdicional típica.

⁵⁶ No Brasil se denomina esse documento de Diploma.

⁵⁷ A constituição dessas Zonas se dá com a nomeação dos seus membros e os mandatos duram até 100 dias depois das eleições (art. 15.2, da LOREG e https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/Satellite?c=Page&childpagename=JEC%2FJEC_Layout&ccid=1379061421125&d=Touch&packedargs=d%3DTouch&pagename=jec%2FWrapper%2FJEC_Wrapper. Acesso em 25/07/2025).

É composta por Magistrados do Tribunal Supremo⁵⁸ e por outros cinco vogais com conhecimentos jurídicos, o que imprime em suas decisões – *acuerdos* ou *consultas* – uma linguagem jurídica e uma racionalidade que ecoam o pensamento jurídico.

Entretanto, a *Junta Electoral Central* decide de forma administrativa, e suas decisões são entendidas como atos administrativos.

O exercício de suas competências que resultam em julgamento (art. 19.1, letras ‘e’, ‘h’, ‘k’, da LOREG) revela a presença de função jurisdicional atípica contida dentro da função administrativa primária, porque seu resultado está sujeito a controle jurisdicional.

Nesse sentido, é o apontamento de Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey (2019, p. 103), ao tratar da hipótese de “resolver as queixas, reclamações e recursos que a ela se dirijam de acordo com a presente lei ou com qualquer outra disposição normativa que lhe atribua igual competência” (art. 19.1., letra ‘h’, da LOREG), de que “a resolução da JEC esgota a via administrativa e abre a via jurisdicional ordinária ou especial para as matérias que assim se preveja”.

Para encerrar o tópico das funções exercidas pela *Junta Electoral Central*, enquanto órgão de cúpula da Administração Eleitoral espanhola, é lícito afirmar que exerce as funções normativa e administrativa, ainda que com pouca envergadura, e que não exerce a função jurisdicional.

A composição da *Junta Electoral Central*

A composição da *Junta Electoral Central* foi estabelecida no art. 9.1 da LOREG, guarnecendo-a com 13 integrantes na qualidade de Vogais⁵⁹, oriundos de duas classes: i) oito Magistrados do Tribunal Supremo, escolhidos por sorteio realizado pelo Conselho-Geral do Poder Judiciário; ii) cinco Catedráticos de Direito, Ciência Política ou Sociologia⁶⁰, ativos, designados por proposta conjunta dos partidos, federações, coligações ou agrupamentos de eleitores com representação no Congresso dos Deputados.

⁵⁸ No Brasil seria equivalente ao Superior Tribunal de Justiça.

⁵⁹ No item 2.1 se analisou a composição da JEC sob o prisma dos que têm direito à palavra em seus debates, incluindo o Secretário-Geral e o Diretor da Oficina do Censo Eleitoral. Considerando que apenas os vogais possuem direito a voto – e, portanto, poder decisório –, o estudo da sua composição, doravante, centrar-se-á exclusivamente nesses.

⁶⁰ Há na doutrina vozes críticas ao alargamento da formação acadêmica exigida dos vogais Catedráticos, operada pela Lei Orgânica nº 08/1991, como se colhe em Mayordomo (2014, p. 99-100).

As nomeações devem ser feitas nos primeiros noventa dias da legislatura e têm duração até a posse dos novos membros da JEC, no início de uma nova legislatura.

Não há dúvidas de que, nas democracias modernas, informadas pelo princípio da separação dos poderes, como fixado por James Madison⁶¹ durante a Revolução Federalista, a opção pela filtragem da composição do Poder Judiciário — que carece de legitimidade democrática — pela atuação do Poder Legislativo ganha espaço e força.

Contudo, e como se pretende demonstrar, em sistemas parlamentaristas, nos quais o Governo é fruto e depende de uma maioria de cadeiras no Parlamento, pode haver uma preponderância da atuação parlamentar, monopolizando todos os atos de escolha dos membros do Poder Judiciário e, ao assim proceder, conferindo uma marca política às nomeações que capitaneia e que, posteriormente, são referendadas pelo Chefe de Governo.

Dentro desse contexto, recorde-se que em momento anterior (item 2.1) tratou-se da independência institucional da *Junta Electoral Central*; contudo, registrou-se que essa autonomia poderia ser questionada em razão da composição do OGE espanhol.

Há críticas a serem versadas.

A primeira delas pode ser espelhada da análise do Tribunal Superior Eleitoral e foca na questão dos mandatos certos do Vogais Catedráticos e na possibilidade de sua recondução⁶².

Acrescenta-se, porém, uma camada de gravidade à crítica anterior, porque no caso espanhol quem exerce a competência para a escolha desses Vogais é o conjunto de partidos, federações, coligações e agrupamentos de eleitores com representação no Congresso dos Deputados.

Ou seja, quem os indica são os próprios futuros destinatários das decisões da *Junta Electoral Central*.

As escolhas desses grupos políticos têm lastro nos currículos e históricos dos candidatos, amplamente conhecidos, abrindo a

⁶¹ Especialmente quanto à adoção de freios e contrapesos como parte necessário do sistema de tripartição de poderes, conforme se lê no item LI dos Artigos Federalistas (1993, p. 349): “é evidente que cada poder deveria determina-se a si mesmo; conseqüentemente, deveria ser constituído de tal modo que seus respectivos membros tivessem a menor ingerência possível na designação dos membros dos outros. Para ser rigorosamente seguido, este princípio exigiria que todas as nomeações para as magistraturas supremas do executivo, legislativo e judiciário, fossem emanadas da mesma fonte de autoridade, o povo”.

⁶² A LOREG não veda a recondução e a análise das composições históricas da JEC a confirma: <https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral/composicionhistorica>. Acesso em 25/07/2025.

possibilidade, a ser aferida em casos concretos, de que sejam escolhidos os Vogais que ecoem, na JEC, pontos de vista mais alinhados às ideologias partidárias.

O argumento de que as escolhas são feitas por partidos dos dois espectros ideológicos opostos e majoritários, servindo como espécie de “efeito mútuo de cancelamento”, não permite olvidar que o número desses Vogais é ímpar e que a admissão dessa possibilidade traz, ínsita, a concessão de que se admite essas influências em um órgão cuja composição deveria reforçar a sua natureza imparcial. Nesse ponto, essa complexidade pode ser verificada em caso concreto, eis a composição indicada pelo Decreto Real nº 78/2025⁶³, resultou da escolha de cinco Vogais, dois indicados pelo Partido Socialista Espanhol – PSOE, dois indicados pelo Partido Popular – PP e um indicado pela coligação SUMAR, sendo que o Partido VOX anunciou que recorreria dela ao Tribunal Constitucional⁶⁴.

A irresignação do último partido decorre do fato de que ele possui mais assentos no Congresso dos Deputados (33) do que o SUMAR (26)⁶⁵ e, portanto, não deveria ter sido preterido o seu indicado para ocupar um cargo na *Junta Electoral Central*.

A disputa política nesse caso concreto corrobora a percepção de que os grupos políticos entendem ser valioso indicarem um vogal à JEC que partilhe de seu ideário político e, por consequência, valida a crítica quanto à possível vulnerabilidade na independência da instituição.

A segunda crítica recai sobre os vogais oriundos do Tribunal Supremo, porém, não é dirigida à composição da JEC, mas, sim, ao Conselho-Geral do Poder Judiciário espanhol (CGPJ), órgão ao qual incumbe a nomeação de todos os magistrados do Tribunal Superior (art. 560 da Lei Orgânica do Poder Judiciário) e, posteriormente, o sorteio de oito deles para exercerem a função eleitoral durante a legislatura.

Atente-se que o CGPJ é composto pelo Presidente do Tribunal Supremo, que o preside, e por mais vinte vogais, que são indicados pelo Parlamento. Cada uma das Câmaras parlamentares indica dez

⁶³ Em https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-2046. Acesso em 25/07/2025.

⁶⁴ Conforme noticiado pela RTVE em 04/02/2025: <https://www.rtve.es/noticias/20250204/vox-recurrira-constitucional-exclusion-junta-electoral-central/16435893.shtml>. Acesso em 25/07/2025.

⁶⁵ Composição dos grupos parlamentares na atual legislatura, disponível no site oficial do *Congreso de los Diputados*: <https://www.congreso.es/en/grupos/composicion-en-la-legislatura>. Acesso em 25/07/2025.

membros, sendo seis deles magistrados e quatro juristas de reconhecida competência, para mandatos de cinco anos (arts. 566, 567 e 568 da LOPJ).

O receio exposto por Lousada Arochena (2024, p. 99), ao tratar do caso espanhol, é que “[e]m ordenamentos jurídicos como o nosso, onde o Poder Legislativo tem o poder de nomear todos os seus membros, há o risco adicional de reproduzir a divisão partidária do Poder Legislativo dentro do CGPJ, o que impacta o exercício de suas atribuições”.

É neste cenário, no qual os interessados em concorrer aos cargos do CGPJ devem apresentar candidaturas - homologadas pela JEC (art. 576 da LOPJ) – e renova-se a crítica quanto à necessidade de angariar votos para que sejam eleitos.

A partir do momento em que um magistrado do Tribunal Supremo necessita de votos de grupos partidários que atuam no Parlamento para ingressar em órgão que gerencia o Poder Judiciário espanhol com tal envergadura — que monopoliza as nomeações para o próprio Tribunal Superior —, torna-se válido inquirir sobre a manutenção de sua imparcialidade.

A preocupação não é isolada, pois García Costa afirma (2008, p. 439) que

A prática da eleição parlamentar de funcionários públicos tem sido regida pelas exigências do Estado de Partidos, de modo que a desejável participação das forças políticas na nomeação dos membros passou a ser a distribuição das nomeações entre os diferentes grupos parlamentares de acordo com o grau de representatividade de cada um deles.

Também se como colhe a crítica de Iñiguez Hernández (2014, p. 336) de que “[s]ão os partidos políticos — ou os líderes que intervem em questões judiciais — que decidem, na proporção de sua força parlamentar, a composição do Conselho, incluindo juízes e outros juristas que considerem próximos.”

Por igual critério, brota a dúvida sobre os critérios de eleição adotados pelo próprio CGPJ para a nomeação de magistrados às Cortes do sistema jurídico espanhol. Registre-se a posição de Rosado Iglesias (2018, p. 389) de que o CGPJ eleito em 2013⁶⁶

⁶⁶ No ano de 2013 houve a última reforma da LOPJ quanto à forma de eleição dos membros do CGPJ, por meio da Lei Orgânica nº 04/2013, sendo o modelo citado no artigo.

manteve velhos costumes entre os membros, pois “a divisão em blocos continua existindo, assim como a votação segundo os ditames do grupo – político – com o qual cada membro se identifica, com algumas exceções que também ocorreram em Conselhos anteriores”⁶⁷.

Afiançando essa constatação, colhe-se a crítica de Fernandéz Riviera (2014, p. 160) de que “[a] presença excessiva e manipuladora de forças políticas nas Câmaras na hora de eleger membros, os pactos políticos nos bastidores e seu reflexo nas interpretações “flexíveis” dos prazos de renovação⁶⁸ são o pano de fundo dos nossos Conselhos”⁶⁹.

A questão exposta, embora sob o manto de uma metacrítica à composição da JEC, revela uma forte presença de interesses políticos na composição dos tribunais espanhóis e, por consequência, há um reflexo desses interesses quando são sorteados os magistrados do Tribunal Supremo que integrarão a JEC.

O ponto que se busca levantar, de forma mais incisiva, é que esse cenário sobreleva a posição política de cada indivíduo – há diferença entre neutralidade e imparcialidade, como se sabe – transferindo-a de um plano interno para um plano público, no qual esse elemento de sua compreensão da vida pode ter sido determinante para que ascendesse aos cargos jurídicos mais sensíveis, inclusive, ao de vogal da *Junta Electoral Central*.

De outra forma, quando é possível que o CGPJ proceda às indicações ao Tribunal Supremo usando um filtro ideológico-partidário, o resultado tende a ser moldado por esse crivo de entrada.

⁶⁷ A suma do problema é feita por Murillo de la Cueva (2017, p. 354) ao afirmar que “O legislador previu a eleição dos doze membros judiciais pelos próprios juízes em 1980, mas em 1985 sua nomeação foi atribuída às Cortes Gerais, por maioria de três quintos.” Analisando o problema com mais vagar, Rosado Iglesias pontua que o Tribunal Constitucional fizera alerta sobre os riscos desse modelo de eleição de membros do CGPJ na sentença nº 108/1986, tratando do texto original da LOPJ (Lei Orgânica nº 6/85), e que se manteve válido quanto ao texto da Lei Orgânica nº 04/2013, resultando, segundo a autora, na confirmação dos temores da Corte Constitucional Espanhola (2018, p. 366). De forma mais incisiva, Ortega Gutiérrez (2022, p. 28-29) pontua que a Sentença nº 108/86-TC, ao tratar da LOPJ à luz do art. 122.3 da Constituição Espanhola, ao transferir a escolha dos membros judiciais do CGPJ dos próprios para o Parlamento deixou de reconhecer a inconstitucionalidade da norma e que, atualmente, não parece haver caminho para reverter essa situação

⁶⁸ A renovação dos quadros do CGPJ está regulada no art. 570 da LOPJ e, em essência, indica que a mora de uma casa do Parlamento em indicar seus membros ocasiona a prorrogação dos mandatos dos membros anteriormente indicados. O exemplo mais recente é que a composição do CGPJ nomeada para o período de 2013-2018 somente veio a ser renovada em 2024, prorrogando-se os mandatos originários por cerca de seis anos. Confira-se: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/relacionados/Miembros-antiores-del-CGPJ>. Acesso em 25/07/2025.

⁶⁹ Em 2021 houve nova alteração da LOPJ, desta vez pela Lei Orgânica nº 04/2021, incluindo na norma o art. 570-bis que trouxe limitações às atividades do CGPJ nos casos em que seus quadros não sejam renovados no prazo legal.

Em momento posterior, quando do conjunto de nomeados ao Tribunal Supremo vierem a ser sorteados como membros da JEC — um elemento aleatório por excelência —, é inescapável que o primeiro filtro ideológico se faça presente na nova composição do OGE.

Em suma, identifica-se, no modelo de indicação dos membros da JEC, um elemento político mais proeminente, mais exposto ao público, e que poderia, em tese, importar no enfraquecimento da confiança do eleitorado na atuação da instituição.

Com esse tema, encerra-se o estudo da *Junta Electoral Central*.

Considerações finais

Encerra-se, assim, o estudo comparado proposto entre os OGEs brasileiro e espanhol.

Verificou-se que o Tribunal Superior Eleitoral é um OGE classificado como independente, permanente e descentralizado, dotado de autonomia funcional e financeira, e exerce as funções administrativa, normativa, judicial e consultiva.

Identificou-se críticas à sua composição, especialmente em razão da forma de indicação e nomeação dos Ministros juristas, notadamente devido aos mandatos fixos e à possibilidade de recondução, aspecto esse que pode abrir brechas para diminuição da aptidão do OGE em reduzir as inseguranças do processo eleitoral esperadas pelos cidadãos.

De outro vértice, o estudo da *Junta Electoral Central* concluiu que se trata de um OGE de natureza mista, permanente e descentralizado, sem igual autonomia financeira plena, e que exerce funções administrativas e normativas, não exercendo, contudo, a função judicial.

A crítica também se centrou na sua composição, explorando fragilidade similar à explorada quanto aos Ministros juristas do TSE ao tratar dos vogais catedráticos e, no caso dos vogais oriundos do Tribunal Supremo, costurou-se metacrítica quanto ao Conselho-Geral do Poder Judiciário, órgão que indica os magistrados que compõem o Tribunal Supremo, identificado pela doutrina espanhola como sujeito à partidarização de sua composição.

De modo análogo ao observado no caso brasileiro, as críticas expõem um cenário teórico que, em tese, comprometeria a capacidade da JEC de gerar a confiança institucional esperada desejada em democracias constitucionais.

REFERÊNCIAS

- AL MUSBEH, Muhammad. **Managing Elections: Definition and Classification of Election Management Bodies**. SSRN, 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2271279>. Acesso em 17/07/2025
- ALENCASTRO, Fernando Maciel de. **Aspectos históricos e administrativos da Justiça Eleitoral**. Revista da Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas, Manaus, n. 1, p. 235-261, 2009.
- ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2016.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. **La Administración Electoral Española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central**. Revista Vasca de Administración Pública, nº 40, set-dez 1994.
- AYRES, Rodrigo Martiniano. **Controle de Constitucionalidade das Resoluções da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Íthaca, 2019.
- AZEVEDO, Alexandre Francisco de. **A Justiça Eleitoral no Brasil - Histórico e Expectativa**. Revista Jurídica Verba Legis, v. I, nº VIII, 2013, p. 10-14.
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. Paraná Eleitoral, v.4, n.2, 2015, p.189-216.
- BISPO, Nikolay Henrique. **A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2023.
- BRASIL. **Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Lei Agamenon – Código Eleitoral de 1945. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n.9, de 28 de fevereiro de 1945. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, seção 1, 28 mai.1945, p.9436.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Aprovado na Sessão Administrativa de 29 de setembro de 1980. Diário da Justiça, Brasília, DF, 3 out. 1980. Atualizado até Jan/25.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº060031587, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 15/06/2021.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº060030647, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 05/10/2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 20.958, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a organização dos serviços da Justiça Eleitoral e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, ano 15, n. 275, 16 dez. 2021. Seção 1, p. 5. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-20958-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 28 jul. 2025.

CATT, Helena; ELLIS, Andrew; MALEY, Michael et. al. Electoral Management Design: revised edition. Suíça: IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. Disponível em <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>. Acesso em 15/07/2025.

CAZORLA PRIETO, Luis María Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Civitas: Madrid, 1986.

- COSTA, Rafael Antônio. As funções da Justiça Eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, ano 8, v. 15, jul/dez 2016, p. 131-148.
- CRESPO, Ralph André; PEIXOTO, Vitor de Moraes; LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha. *Os ministros juristas do TSE*. Plural, [s.l.], v. 26, n.2, 2019.
- DIFINI, Luiz Felipe Silveira. *Justiça Eleitoral: Estrutura e Competência*. Revista do TRE-RS. Porto Alegre: TRE-RS, v. 17, n. 34, jan/jun de 2012, p. 23-34.
- ESPAÑA. *Constitución Española: aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 311, 29 dic. 1978.
- ESPAÑA. *Decreto-ley n.º 20/1977, de 18 de marzo. Normas electorales*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 66, 18 mar. 1977. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/dl/1977/03/18/20>. Acesso em: 28 jul. 2025.
- ESPAÑA. *Ley Orgánica n.º 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 147, 20 jun. 1985.
- ESPAÑA. *Ley Orgánica n.º 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 157, 2 jul. 1985.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Abuso do poder regulamentar do TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral – as eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”)*. In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina. *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Maria. *¿Regeneración Democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial*. Revista de Derecho Público, nº 91, set-dez 2014, p. 137-182.
- GARCÍA COSTA, Francisco M. *Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial*. Anales de Derecho: Universidad de Murcia, n. 26, 2008, p. 429-444.
- GOLTZMAN, Elder Maia; RAMOS NETO, Newton Pereira. *Ativismo Judicial e Justiça Eleitoral em suas funções não judicantes: uma análise crítica*. Revista

- Direito FGV [Recurso Eletrônico]. São Paulo, v. 19, 2023. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89830/84308>.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Barueri: Atlas, 20. ed. atual, rev. e amp., 2024.
- GONÇALVES JUNIOR, Carlos. **Atividade Normativa da Justiça Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. **Derecho Electoral Español: normas y procedimientos**. Madrid: Tecnos, 1996.
- IÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego. **La Contrarreforma del Consejo General del Poder Judicial**. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 34, 2014, p. 333-348.
- JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO Rudgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 3. ed. atual., rev. e amp., 2020.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 6. ed., 1998.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance**. New York, United Nations Development Programme – UNDP, 2000.
- LOUSADA AROCHENA, José Fernando. **Politización de la Justicia, Judicialización de la Política**: Estado de la cuestión en España. *Revista de Derecho Público*, nº 121, dezembro de 2024, p. 87-109.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MARCHETTI, Victor. **Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008, pp. 865 a 893.
- MAYORDOMO, Pablo Fernández de Casadevante. **La Junta Electoral Central – La libertad de expresión y el derecho a la información en período electoral**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction.** *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, 2002, pp. 5-27.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. La Independencia y el Gobierno de los Jueces.** Un debate constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 40, 2017, p. 351-368.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A governança eleitoral brasileira e o combate à corrupção.** *Suffragium: revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*. Fortaleza: TRE-CE, v. 7, n. 12, jul./dez., 2015, p. 63–92.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. Evolución histórica del sistema electoral español.** *Revista de las Cortes Generales*, n° 37, primeiro quadrimestre, 1996, p. 65-107. <https://doi.org/10.33426/rcg/1996/37>.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, David. Elección del Consejo General del Poder Judicial; Un análisis panorámico.** *Revista de Derecho Público*, n° 114, mai-ago 2022, p. 13-45.
- PAES, Taíse Sossai. A influência do processo de escolha dos ministros da Suprema Corte na judicialização da política: uma análise empírica do procedimento da sabatina dos indicados para o Supremo Tribunal Federal.** *Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro, 2011.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. Calidad de la Democracia y Administración Electoral.** Madrid: Congreso de los Diputados, 2011.
- PEREIRA, Pablo Nunes; MADEIRA, Mikaela Ádria S. A Criação do Tribunal Superior Eleitoral e o Surgimento do Tribunal Regional Eleitoral do Pará.** *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará*. Belém: Tribunal Regional Eleitoral do Pará, v. 13, n. 20, jan/jun de 2023, p. 13-30.
- PÉREZ-MORENO, Miguel; GARROTE DE MARCOS, Maria; PANO PUEY, Esther. Derecho Electoral Español.** Curitiba: Juruá, 2019.

ROSADO IGLESIAS, Gema. *La Constitucionalización del Gobierno Judicial: Cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes.* Revista de Derecho Público, n° 101, jan-abr 2018, p. 353-391.

SALGADO, Eneida Desiree; *Princípios constitucionais eleitorais.* Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Procedimiento y Garantías Electorales.* Pamplona: Civitas, 2013.

SILVA, Henrique Neves da. *A justiça eleitoral: breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência.* Revista Brasileira de Direito Eleitoral RBDE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66965>>. Acesso em: 17/07/2025.

SIMÕES, Francisco Gonçalves. *Precedentes Judiciais na Justiça Eleitoral – A cadeia de romances.* Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2023.

SORIANO, María Vicenta García. *Elementos de Derecho Electoral.* Valencia: Tirant lo Blanch, 3 ed., 2010.

SOUZA, Leonardo Fernandes de; ROMERO, Juliana Helena; DIAS, Bruno Smolarek. *Ativismo judicial eleitoral.* Estudos Eleitorais, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 064–078, 2023. Disponível em: <https://revistaaje.tse.jus.br/estudoseleitorais/article/view/207>.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *La Administración Electoral: la Junta Electoral Central. Su sujeción al Derecho Administrativo.* Revista Vasca de Administración Pública. núm. 105. Mayo-Agosto 2016. Págs. 275-313.

ZILIO, Rodrigo López. *Decisão de Cassação de Mandato: Um método de estruturação (os critérios de conformação democrática).* Salvador: JudPodivm, 2020.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral.* Salvador: JusPodivm, 10. ed. atual. rev. e amp., 2024.