



Gestão eleitoral comparada: formas de cadastro de eleitores no Cone Sul*

Comparative electoral management: methods of voter registration in the Southern Cone

Nísia Pudwell**

Maria Cláudia Bedotti***

Recebido em: 19/7/2024

Aprovado em: 1º/8/2024

Resumo

A integridade do cadastro de eleitores é elemento essencial de um processo eleitoral confiável. Esta pesquisa tem por objetivo conhecer o modo de funcionamento dessa etapa do processo eleitoral em quatro países: Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, e parte da coleta das normas que regem a formação do Cadastro Eleitoral nos países escolhidos, o que permitiu uma comparação com a forma brasileira de alistamento de eleitores. Como resultado, o trabalho contribui para o conhecimento dos sistemas de registro de eleitores nos países vizinhos, ao tempo em que propõe uma crítica ao sistema de alistamento eleitoral no Brasil.

Palavras-chave: Cadastro Eleitoral; alistamento eleitoral; gestão eleitoral.

* O presente artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE – Escola Judiciária Eleitoral – EJE, Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP e Assessoria de Inclusão e Diversidade – AID) sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 1, Governança Eleitoral, ao qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof. Dra. Gabriela Tarouco e do Prof. Dr. Paolo Ricci.

** Mestre em Estudos Clássicos pela Universidade de Coimbra, especialista em Direito do Estado pela Uniderp e em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (Ejep). É servidora do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP) e chefe da Seção de Publicações e Pesquisas da Ejep. Contato: nisiapudwell@gmail.com.

*** Pós-graduada em Direito Civil e do Consumidor e em Direito Notarial e Registral Imobiliário pela Escola Paulista da Magistratura. É Juíza de Direito e membro do TRE/SP. Contato: mbedotti@tjsp.jus.br.



Abstract

The integrity of the voter register is an essential element of a reliable electoral process. This research aims to understand how this stage of the electoral process works in four countries: Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay. The research starts by collecting the rules governing the formation of electoral registration in the chosen countries, which allowed a comparison with the Brazilian way of registering voters. As a result, the work contributes to the knowledge of voter registration systems in neighboring countries, while also proposing a critique of the electoral registration system in Brazil.

Keywords: electoral registration; voter registration; electoral management.



Introdução

O cadastro de eleitores pode ser considerado a estrutura elementar do processo eleitoral. Sua composição e administração são produto direto das escolhas políticas de um Estado e partem de definições estabelecidas nos textos constitucionais dos países democráticos.

Um cadastro de eleitores hígido é elemento essencial à integridade eleitoral. O conjunto de dados que compõem a lista de eleitores deve estar completo e atualizado a cada eleição, para que o corpo de votantes, que manifesta a sua vontade por intermédio das urnas, corresponda tanto quanto possível ao conjunto de eleitores aptos a se manifestarem por essa via. No nível individual, a lista de eleitores correta resguarda o sufrágio, direito fundamental, e no nível coletivo, assegura que o resultado das urnas corresponda verdadeiramente à vontade do corpo de eleitores que se espera que participe de uma dada eleição.

A existência de erros no registro ou a ausência de nomes no Cadastro Eleitoral afeta diretamente o exercício do sufrágio, comprometendo, por consequência, a qualidade da democracia, tanto no que concerne ao desrespeito ao direito de participação política quanto ao direito de receber um serviço público com a qualidade esperada.

Este é, portanto, um estudo dedicado à governança eleitoral no seu aspecto administrativo. A sua importância perante o público externo costuma ficar em segundo plano quando os processos eleitorais têm credibilidade. No entanto, usando a expressão de Mozaffar e Schedler (2002), que inauguram o tema da governança eleitoral como objeto de estudo, é quando as coisas vão mal que o tema atrai a atenção. Como a experiência brasileira evidenciou recentemente, a credibilidade da Justiça Eleitoral esteve em causa não apenas no processo de apuração e totalização dos votos, diante da insatisfação de eleitores com os votos recebidos pelas candidaturas adversárias, mas também em cada momento em que um eleitor porventura tenha enfrentado dificuldades para votar. Toda e qualquer falha era imediatamente atribuída a um suposto



comprometimento político da instituição, sendo prontamente difundida pela máquina da desinformação.

Se um eleitor é impedido de votar porque está ausente da lista de eleitores, ou porque supostamente já tenha votado antes – este problema acontece quando um eleitor vota pelo outro por problemas no momento de sua identificação –, estas são dificuldades relacionadas tanto à composição da lista de eleitores quanto aos procedimentos de identificação do eleitor. Cada voto que deixa de ser computado por uma dessas razões ou mesmo qualquer outro tipo de falha, embora na maioria das vezes possa representar pouca diferença no resultado da votação, significa uma rachadura na confiança daquele eleitor em particular e também de sua comunidade na instituição.

Portanto, a qualidade do Cadastro Eleitoral e de seu manejo são determinantes da qualidade do processo eleitoral, o que justifica o interesse desta pesquisa sobre o tema.

Por conseguinte, o presente trabalho se dirige ao conhecimento das formas em outros países. Cada país, com sua ordem política e seus problemas particulares, procura soluções que atendam às suas necessidades estabelecendo regras sobre o assunto. Assim, observar as experiências estrangeiras para que se possa iniciar esse processo de avaliação das nossas próprias soluções pode ser um exercício enriquecedor.

James e Garnett (2023) informam que há poucos estudos comparativos sobre o tópico do registro de eleitores, especialmente levando em conta a qualidade dos cadastros eleitorais. E, também, os poucos estudos existentes acabam sendo direcionados às práticas dos Estados Unidos (Cable, 2023).

Entende-se que o estudo deve partir da comparação com as experiências mais próximas – os países vizinhos que formam o chamado Cone Sul – especialmente pela comunhão de origens e processos coloniais similares, que determinaram a existência de problemas políticos comuns ao Brasil. Assim, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai são objeto de estudo deste trabalho.

Para esse fim, a investigação a respeito do tema do cadastro de eleitores se inicia com uma pesquisa documental sobre as normas que regem o assunto



nesses países, partindo do nível constitucional até o nível infralegal, tanto quanto possível. Para orientar a análise, fez-se uma revisão bibliográfica a respeito dos modelos de gestão do Cadastro Eleitoral.

Desse modo, o trabalho consistiu, inicialmente, no levantamento e na compilação de dados normativos sobre o tratamento do registro de eleitores, de modo a permitir a análise em conjunto dos vários sistemas de gestão. As normas citadas neste texto foram buscadas diretamente nos sítios oficiais dos órgãos eleitorais, quando disponíveis, e nas bases de dados oferecidas pelos órgãos parlamentares dos respectivos países, quando necessário.

Esse esforço resultou em uma compilação que pode ser acessada por este *link*: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1fLK0j3bqe2TIFkb9dCymCsAa2eVEx39K/edit?gid=1483099551#gid=1483099551>>.

Este artigo está organizado em três tópicos principais. O primeiro corresponde ao estabelecimento da referência para este trabalho. A tipologia adotada por James e Garnett (2023), que classificam a forma de composição do Cadastro Eleitoral quanto à iniciativa para o ingresso dos nomes dos eleitores nesse cadastro – automática, se promovida pelo órgão gestor eleitoral, ou individual, quando promovida pelo próprio cidadão –, revelou-se especialmente interessante diante do fato de que o Brasil e o Uruguai adotam o alistamento eleitoral por iniciativa exclusiva do cidadão. O segundo tópico, que corresponde à proposta inicial da pesquisa, descreve as características dos registros eleitorais nos países em foco; e o terceiro tópico oferece uma reflexão sobre o tema à luz do sistema adotado pelo Brasil, indicativa das possibilidades e questões que podem ser suscitadas pela diferença na forma de composição do cadastro entre o Brasil e seus vizinhos.

1 Cadastro Eleitoral

Na medida em que o presente trabalho propõe um estudo comparativo com outros países, que empregam termos próprios para significar seus objetos



de gestão eleitoral, convém definir com precisão os termos utilizados. Nessa perspectiva, este texto parte dos seguintes conceitos básicos:

a) Cadastro Eleitoral: lista principal que contém o nome das pessoas que preenchem os requisitos constitucionais para o voto num determinado país, bem como os demais dados necessários à identificação e domicílio do eleitor.

b) Lista de eleitores: corresponde ao conjunto de eleitores aptos a votar, que é extraída do Cadastro Eleitoral para utilização em uma dada eleição.

c) Alistamento eleitoral: ato de inclusão do nome do eleitor e da eleitora no Cadastro Eleitoral.

Embora em espanhol use-se o termo *registro electoral*¹ para se referir ao que denominamos cadastro de eleitores, procuramos evitar o termo “registro” no sentido de “cadastro”, utilizando-o somente quando nos referirmos ao ato de incluir o nome da pessoa na lista de eleitores, ou ao próprio conjunto de dados individuais².

¹ Como referência, tomamos as definições apresentadas pelo *Servicio Electoral* do Chile, em seu glossário:

“Registro Electoral: Es el instrumento que se encuentra bajo la dirección del Servicio Electoral y a partir del cual se elaboran los padrones electorales y las nóminas de inhabilitados para sufragar. En él está contenida la nómina de todos los chilenos y chilenas mayores de 17 años, comprendidos en los números 1° y 3° del artículo 10 de la Constitución Política de la República. Además, de las personas de nacionalidad chilena y extranjera mayores de 17 años, que cumplan con los requisitos para sufragar establecidos en los artículos 13 y 14 de la Constitución. El Registro Electoral contendrá a todos el electorado potencial a que se refieren los incisos anteriores, sea que se encuentren en Chile o en el extranjero, aun cuando se encontraren con su derecho a sufragio suspendido, o hubieren perdido la ciudadanía por cualquier causa.”
“Padrón Electoral: Es la nómina de electores y electoras habilitados para sufragar en las elecciones. Los datos que debe contener el Padrón Electoral son los nombres y apellidos del elector o electora, circunscripción electoral, comuna, provincia y región a la que pertenezcan. Según indica la Ley N°18.556, no contendrá la información relativa al número de rol único nacional, sexo ni domicilio electoral de los electores. El Servicio Electoral deberá elaborar dos padrones electorales, uno para electores o electoras que sufraguen en territorio nacional, y otro para los que sufraguen en el extranjero.” (Servel, disponível em <https://www.servel.cl/electorado/>).

² O termo “registro” é definido pela Res.-TSE n. 23.526/2017, art. 2º, VII, como o “conjunto de atributos de uma pessoa”.



O trabalho publicado em 2023 por Toby S. James e Holly Ann Garnett acerca dos determinantes da qualidade dos cadastros eleitorais serviu de referência para o presente artigo, ao estabelecer uma classificação entre os sistemas de cadastramento de eleitores considerando a responsabilidade pelo registro inicial.

Os autores identificam três critérios principais de avaliação: a acurácia, que diz respeito à inexistência de dados incorretos ou de registros falsos, isto é, registros de pessoas inexistentes ou inaptas para o voto; e a completude, isto é, a presença no cadastro de todos os eleitores qualificáveis para o voto. Um terceiro critério é o “grau de equidade nos cadastros eleitorais”, que diz respeito à medida em que existe uma distribuição equilibrada na completude do cadastro em relação aos diversos grupos sociodemográficos, étnicos, de gênero, ou outros. O sub-registro é um problema para a democracia porque significa que pessoas qualificáveis ao voto não conseguirão exercer esse direito, o que compromete a representação e a influência do grupo que esteja sub-registrado.

Naquele estudo amplo, que contemplou 159 países, ao buscar categorizar as diferentes formas pelas quais é compilado o Cadastro Eleitoral, James e Garnett (2023) estabeleceram uma escala de responsabilidades que se estende entre dois extremos, havendo uma variedade de modelos entre esses pontos. Em um extremo está o modelo em que o indivíduo é inteiramente responsável pelo seu próprio registro como eleitor, para cada eleição que ocorre. Nesse tipo, não há lista prévia de eleitores, que é composta a cada eleição, para a qual o eleitor deve se registrar antes de certo prazo para que possa votar. A partir dessa referência em que o eleitor é 100% responsável pela sua habilitação para o voto em cada eleição, segue-se em direção ao outro ponto, que corresponde a um modelo teórico (inexistente na prática) em que o Estado seria 100% responsável pela inclusão e manutenção dos dados atualizados do eleitor no Cadastro Eleitoral.

Segundo essa classificação, verifica-se uma escala de facilitação, no sentido de maior apoio estatal, para o alistamento e a atualização do cadastro,



que leva em conta os métodos, prazos e tipos de identificação requerida como variáveis que contribuem para que o peso da responsabilidade deslize em direção ao Estado. Modelos que contam com esses facilitadores são chamados de “assistidos” ou “híbridos”. Há várias configurações desses modelos na escala, em que o ônus ainda recai sobre o indivíduo, embora com considerável assistência do Estado. O tanto de automação para o cadastramento do eleitor, ou para a manutenção dos registros atualizados, influencia o quanto o modelo tende para o assistido. Um exemplo de facilitador é o compartilhamento de informações entre órgãos estatais.

Após a análise dos modelos adotados pelos 159 países, os autores observaram

[...] uma clara disparidade regional entre sistemas, com mais sistemas individuais na Oceania e em África, e mais sistemas automáticos na Europa. Uma análise completa foge ao âmbito deste artigo, mas os sistemas de recenseamento eleitoral serão provavelmente fortemente moldados pelos legados coloniais. Os registros da população civil foram mais amplamente utilizados no período soviético e isto pode explicar a sua utilização para efeitos de recenseamento eleitoral hoje em dia (James; Garnett, 2023, p. 12)³.

Essa observação apenas constata a indiscutível relação entre os modos de governança e os processos políticos que orientam as decisões que resultam nos modelos adotados na atualidade.

Por fim, os autores se manifestam no sentido de que o cadastramento automático de eleitores, isto é, um processo conduzido pelo Estado, favorece a completude e acurácia dos Cadastros Eleitorais. Não obstante, reconhecem que, mais importante do que o modelo escolhido pelos países, os determinantes

³ *We noticed a clear regional disparity between systems, with more individual systems in Oceania and Africa, and more automatic systems in Europe. A full analysis is beyond the scope of this article, but voter registration systems are likely to be heavily shaped by colonial legacies. Civil population registers were more widely used within the Soviet period and this may explain their use for voter registration purposes today (James; Garnett, 2023, p. 12).*



para a qualidade do cadastro são as leis e os fatores organizacionais, e não os níveis de democracia ou desenvolvimento. É o investimento público na capacitação da força de trabalho do órgão de gestão eleitoral o elemento preponderante para a qualidade do Cadastro Eleitoral. O caso brasileiro ilustra esse achado: o nível de profissionalização na gestão do Cadastro Eleitoral pelo Tribunal Superior Eleitoral tornou-o a referência em termos de acurácia e completude entre os cadastros públicos.

Durante o levantamento sobre as formas de alistamento de eleitores no Cone Sul, foi possível verificar que os cinco países têm em comum a adoção do voto obrigatório, mas adotam sistemas diferentes para a composição do Cadastro Eleitoral. O quadro abaixo apresenta essa diferença entre sistemas, que serão exploradas no tópico a seguir. Em resumo:

Quadro 1 – Composição de Cadastro Eleitoral por país

País	Órgão responsável	Tipo de alistamento	Voto obrigatório?
Argentina	Cámara Nacional Electoral	De ofício, extraído de um registro populacional/civil, o Renaper.	Sim Constituição, art. 37
Brasil	Tribunal Superior Eleitoral	A requerimento.	Sim Constituição, art. 14, § 1º
Chile	Servicio Electoral	De ofício, extraído de um registro populacional/civil, o Servicio de Registro Civil e Identificación.	Sim Constituição, art. 15
Paraguai (até 2012)	Dirección del Registro Electoral	A requerimento.	Sim Constituição, art. 118



(continuação)

País	Órgão responsável	Tipo de alistamento	Voto obrigatório?
Paraguai (após 2012)	Dirección del Registro Electoral	De ofício. A reforma eleitoral determina que o Departamento de Identificaciones de La Policía Nacional e outros órgãos façam a transmissão de dados com repercussão eleitoral à Dirección del Registro Electoral.	Sim Constituição, art. 118
Uruguai	Corte Electoral	A requerimento.	Sim Constituição, art. 77

Fonte: elaboração própria.

2 Cadastro de eleitores no Cone Sul

2.1 Argentina

A Argentina, república federal, está estruturada em 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, cada uma delas com autonomia para ditar a sua própria Constituição, na forma do art. 123 da Constitución Nacional, e com autorização para estabelecer suas próprias regras eleitorais. Dessa forma, coexistem diversos organismos eleitorais no país, nacionais e provinciais, cada um com sua legislação.

A Lei n. 15.262/1959, a Ley de Simultaneidad, regulamentada pelo Decreto n. 17.265/1959, estabelece, como requisito para a realização de eleições provinciais simultaneamente às eleições nacionais, a adoção do Registro Nacional de Electores⁴ pelas províncias que tencionem realizar pleitos na mesma data que os nacionais.

⁴Lei n. 15.262/1959. art. 1º: “Las provincias que hayan adoptado o adopten en el futuro el Registro Nacional de Electores, podrán realizar sus elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las elecciones nacionales, bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio, en la forma que establezca la reglamentación.”



Embora o texto dessa lei possa sugerir que as províncias tenham a prerrogativa de organizarem seus próprios Cadastros Eleitorais, na prática, a complexidade operacional para a sua confecção e manutenção leva a que elas requeiram as listas de eleitores à Câmara Nacional Electoral, geralmente por meio de convênios firmados previamente (Requejo, 2024).

2.1.1 Modelo argentino de governança eleitoral

A formulação das regras (*rule making*) foi dividida entre o Governo Federal e o governo das províncias, como se depreende dos arts. 121, 122 e 126 da Constituição da Nação Argentina:

Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

[...]

Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.



Como se vê, o art. 126 determina as matérias que são reservadas de forma exclusiva ao Governo Federal, sem referência ao Direito Eleitoral, de modo que as províncias estão constitucionalmente permitidas a estabelecer suas próprias leis eleitorais, no que tange às eleições locais e provinciais. Em suma, compete tanto ao Congresso Nacional quanto ao Poder Legislativo das províncias criar as regras do jogo eleitoral, cada qual dentro de sua esfera de atuação.

Na Argentina, o modelo de governança eleitoral é considerado misto. Uma parte da governança eleitoral é realizada por um organismo eleitoral vinculado ao Ministério del Interior e outra parte é prerrogativa de um órgão independente. Pela parte governamental, funciona a Dirección Nacional Electoral (DNE), suas funções restringem-se, basicamente, à administração e à execução do processo eleitoral (*rule application*). Pelo lado independente, funcionam a Cámara Nacional Electoral (CNE) e os juizados federais com competência eleitoral, que juntos compõem a Justiça Nacional Eleitoral, tratando primordialmente do contencioso eleitoral (*rule adjudication*).

Além disso, tem-se as Juntas Electorales Nacionales que se constituem 60 dias antes das eleições em cada um dos distritos (art. 48 do Código Electoral Nacional).

2.1.2 Organização institucional para a gestão do cadastro nacional de eleitores

A Cámara Nacional Electoral é o órgão responsável pela gestão eleitoral em nível nacional, criada em 1962, pelo Decreto n. 7.163. Posteriormente, o Decreto-Lei n. 6.407/1963 dispôs que a Justicia Nacional Electoral integrasse o Poder Judiciário argentino, como “jurisdição especializada em questões jurídico-políticas e eleitorais”, ratificado pela Lei n. 16.478/1964. Em 1966, com o golpe de estado, os partidos políticos foram dissolvidos e a Cámara Nacional Electoral foi suprimida pela Lei n. 17.014, tendo seus magistrados sido designados para outros órgãos jurisdicionais. As secretarias eleitorais foram convertidas em Secretarías de Registros de Enrolados, e o arquivo



nacional de inscritos, assim como o cadastro das Cartas de Cidadania (registro de estrangeiros) passou à competência do juízo criminal e correccional federal (CNE, 2015).

A formação do cadastro nacional de eleitores é regida pelos arts. 15 a 24 do Código Electoral Nacional, Lei n. 19.945/1972. O seu art. 17 determina que o Registro Nacional de Electores será organizado pela Cámara Nacional Electoral, que será a autoridade competente para a organização, confecção e atualização dos dados que o compõem.

2.1.3 Composição do Cadastro Eleitoral

Os dados são extraídos do registro civil, que é mantido pelo Registro Nacional de las Personas (Renaper), vinculado ao Ministerio del Interior. Criado pela Lei n. 13.482/1948, o Renaper fornece a lista de eleitores ao órgão de gestão eleitoral, conforme determinam os arts. 1º e 2º da sua lei de criação⁵. No mesmo sentido, o art. 17 do Código Eleitoral determina que o Renaper deve encaminhar à Cámara Nacional Electoral, de forma eletrônica, os dados dos eleitores, futuros eleitores e as atualizações nas situações de domicílio⁶. Além disso, deverá enviar periodicamente as provas documentais que comprovem cada entrada informática, que permanecerão sob custódia de forma única e centralizada, na Cámara Nacional Eleitoral. Esses registros

⁵ Lei n. 13.482/1948: “Funciones. ARTICULO 2. - Compete especialmente al registro: a) Identificar e inscribir a todas las personas comprendidas en la enumeración del artículo 1, registrando los elementos que las indiquen y manteniéndolos actualizados b) Clasificarlos de modo que puedan ser utilizados: 1. - Por las autoridades públicas, a fines militares, **electorales** y demás que se fijen en la reglamentación 2. - Por los particulares c) Expedir los informes, certificados o testimonios previstos por esta ley d) Realizar, en coordinación con las autoridades pertinentes, las actividades estadísticas para asegurar el censo permanente de las personas.” (grifamos).

⁶ Lei n. 17.671/1968, art. 45: “A los fines establecidos en las leyes electorales, el Registro Nacional de las Personas, o sus delegados regionales, procederán a remitir las fichas electorales, nómina de electores fallecidos y las comunicaciones de cambio de domicilio a las respectivas secretarías de registro de enrolados. Asimismo deberá comunicarse en forma periódica y actualizada, la situación de la expedición de nuevos ejemplares de documentos nacionales de identidad para el registro correspondiente.”



serão utilizados como meio de prova complementar em caso de litígio sobre os lançamentos do registro informatizado.

O mesmo artigo determina, ainda, que a Câmara Nacional Eleitoral poderá regulamentar as modalidades em que o Renaper deve enviar as informações, bem como os mecanismos adequados à sua atualização e fiscalização permanente, de acordo com o disposto naquela lei, e de acordo com a possibilidade de ter novas tecnologias que podem melhorar o sistema de recenseamento eleitoral. Às províncias e à Cidade Autônoma de Buenos Aires é garantido o acesso gratuito e permanente à informação contida no Cadastro Nacional de Eleitores, para fins eleitorais (Lei n. 19.945/1972, art. 17).

2.2 Chile

A governança eleitoral no Chile é dividida da seguinte forma: ao Servicio Electoral de Chile (Serval) cabe a responsabilidade pela organização, direção e supervisão de todos os processos eleitorais e plebiscitos, assim como o gerenciamento do registro de eleitores e de partidos políticos, ao passo que a função adjudicatória cabe ao Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel), que atua como o órgão superior que revisa e valida os resultados das eleições, resolve disputas eleitorais e proclama os resultados oficiais. Em nível regional, funcionam os Tribunales Electorales Regionales (TER), resolvendo disputas e fiscalizando processos eleitorais locais. Esses órgãos são instituídos pelos arts. 94 bis, 95 e 96 da Constituição.

O órgão gestor do Cadastro Eleitoral chileno existe desde 1925, sob o nome de Conservador del Registro Electoral, criado pelo art. 23 do Decreto-Lei n. 343. Sofreu alterações ao longo do tempo, mas ganha *status* constitucional por intermédio da Lei n. 20.860/2015, que concedeu autonomia ao Servicio Electoral, tornando-o independente dos poderes estatais (art. 94 bis).

Interessante observar que, anteriormente a essa mudança de *status*, o sistema de registro eleitoral já se encontrava previsto no próprio texto da



Constituição chilena, em seu art. 18⁷, com a determinação de que a ele serão incorporados, por força exclusiva da lei, aqueles que cumpram os requisitos constitucionais para habilitação como eleitores, ou seja, o alistamento é automático por previsão constitucional.

Assim, os nomes dos eleitores são extraídos do registro civil, segundo os procedimentos contidos na Lei n. 18.556, atualizada em 2021. O art. 3º, parágrafo primeiro, estabelece a criação de um registro eleitoral permanente sob a gestão do Servicio Electoral, que conterà o nome de todos os chilenos aptos ao voto de acordo com os critérios estabelecidos pela Constituição; o art. 5º, parágrafo segundo, dispõe que os chilenos natos serão incluídos automaticamente no Registro Electoral, e os naturalizados também o serão assim que obtiverem sua carta de nacionalização.

O art. 9º, parágrafo 3º, da mesma lei assegura que o Servel terá acesso direto e permanente aos dados eleitorais de todas as pessoas inscritas no Servicio de Registro Civil e Identificación e ao registro de estrangeiros residentes do Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, com a “única finalidade de obter os dados indicados”.

2.3 Paraguai

A Justicia Electoral se estabelece no Paraguai com a Constituição de 1992, pelos arts. 273 a 275, sendo a maior autoridade o Tribunal Superior de Justicia Electoral, responsável pelos aspectos administrativos e jurisdicionais das eleições, por qualquer tipo de consulta popular e pelo funcionamento dos partidos, movimentos políticos e alianças eleitorais.

⁷ Constituição chilena, art. 18: “Habrà un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.”



A partir de 2012, com a vigência da Lei n. 4.559/2012, foi instituído o alistamento automático de eleitores, que acontece com o repasse das informações do departamento de identificação civil dos cidadãos que tenham atingido a idade legal para votar, que é de 18 anos. O sistema anterior era semelhante ao brasileiro, com a obrigatoriedade de que os cidadãos aptos a votar fizessem sua inscrição no Registro Cívico Permanente, ato previsto no art. 113 da Lei n. 834/1996, o Código Eleitoral. Vejamos a seguir o detalhamento da estrutura que mantém e organiza o cadastro de eleitores no Paraguai.

2.3.1 Organização institucional para a gestão do cadastro

Quanto à competência para a administração do cadastro de eleitores, o Consejo de la Dirección del Registro Electoral foi criado em 1995, pela Lei n. 635, que regulamentou a Justicia Electoral. O seu art. 1º diz que a Justiça Eleitoral paraguaia goza de autonomia administrativa e jurisdicional e é composta pelos seguintes organismos:

- a) *el Tribunal Superior de Justicia Electoral;*
- b) *los Tribunales Electorales;*
- c) *los Juzgados Electorales;*
- d) *las Fiscalías Electorales;*
- e) *la Dirección del Registro Electoral; y,*
- f) *los Organismos Electorales Auxiliares.*

No Paraguai, o órgão administrativo responsável pela gestão do Cadastro Eleitoral é distinto das unidades jurisdicionais, e sua composição, que é determinada pelo art. 25 daquela lei e dá abertura à participação dos partidos políticos na indicação de membros do conselho diretor⁸. Para a fiscalização do processo de formação das listas de votação, o art. 27 especifica que o Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) credenciará dois

⁸ Composición (Ley n. 635/1995, art. 25): “Del Registro Electoral. Composición y designación. Créase en forma permanente el Consejo de la Dirección del Registro Electoral. La designación de los miembros del Consejo la hará el Tribunal Superior de Justicia Electoral a propuesta de los partidos políticos con representación parlamentaria en ambas Cámaras del Congreso Nacional. El Tribunal Superior de Justicia Electoral designará de entre los miembros del Consejo instituido en el numeral anterior, un Director y un Vice-Director.”



representantes designados por cada um dos partidos, movimentos políticos e alianças eleitorais com representação parlamentar perante a Dirección del Registro Electoral.

São funções desse órgão (art. 26 da Lei n. 635/1995):

- inscrever no Registro Cívico Permanente os cidadãos paraguaios em idade eleitoral e os estrangeiros radicados que forem habilitados ao sufrágio, conforme o sistema informático autorizado;
- confeccionar e depurar o Registro Cívico Permanente, mantê-lo atualizado, compor os arquivos e armazená-los;
- confeccionar as cópias dos *padrones electorales*⁹ para as eleições e consultas populares para o envio aos organismos responsáveis no prazo estipulado em lei;
- fazer cópia do Registro de Naturalizaciones, de opções de cidadania e do estabelecimento definitivo de estrangeiros;
- dar cumprimento às sentenças judiciais no que disserem respeito aos direitos políticos;
- fazer o registro das *inhabilitaciones* (inelegibilidades);
- fornecer insumos e todos os elementos necessários ao bom desenvolvimento do processo eleitoral;
- cadastrar os partidos, movimentos políticos e alianças eleitorais que serão utilizados em suas eleições internas. Para o efeito, deverão apresentar à Direção do Registro Eleitoral cópia atualizada dos seus registros, pelo menos trinta dias antes da data das eleições;
- outras, que venham a ser definidas em lei.

As Oficinas Distritales são os órgãos subordinados à Dirección del Registro Electoral, estão distribuídas em todos os distritos nacionais (Ley n. 635/1995, art. 28) e correspondem aos cartórios eleitorais brasileiros.

⁹ *Padrones electorales*: listas de eleitores a serem utilizadas na votação.



Os documentos de identificação nacional são produzidos a partir de uma administração conjunta, prevista no art. 29¹⁰, de tal modo que a Dirección del Registro Electoral e o Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional devem atuar conjuntamente para emissão, distribuição e controle das cédulas de identidade e planejamento das tarefas necessárias para essa função.

O art. 30¹¹ prevê a transferência semanal dos dados de interesse eleitoral contidos na base do Departamento de Identificaciones de La Policía Nacional, bem como as emissões e os cancelamentos das cédulas de identidade.

2.3.2 Alistamento eleitoral

O Código Eleitoral paraguaio (Lei n. 834/1996), no Título II, trata do Registro Electoral nos arts. 106 a 152. Prevê que cada distrito – capital e municípios do interior correspondem, cada um, a um distrito – manterá um Registro Cívico Permanente. Esse banco de dados é composto pelo cadastro de nacionais e cadastro de estrangeiros, que podem votar, segundo certas condições. Os dados são públicos e podem ser fornecidos aos partidos políticos de forma impressa ou em meio magnético.

O art. 113 do Código Eleitoral previa a obrigatoriedade de o cidadão dirigir-se ao órgão competente para se alistar¹². No entanto, a partir de 2012, no contexto de ampla reforma eleitoral, a Lei n. 4.559 estabeleceu a inscrição automática no Registro Cívico Permanente (RCP), subordinado à Dirección del Registro Electoral, à medida que as pessoas atinjam a idade de 18 anos. Os dados devem ser extraídos do Departamento de Identificaciones de La

¹⁰ Art. 29: “Cédulas de Identidad. Administración conjunta. La Dirección del Registro Electoral y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional tendrán la administración conjunta de la emisión, distribución y control de las cédulas de identidad y la planificación de las tareas necesarias para el efecto.”

¹¹ Art. 30: “Transferencia informática. El Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional transferirá semanalmente a la Dirección del Registro Electoral los datos de interés electoral contenidos en su base informática y los movimientos de altas y bajas de Cédulas de Identidad.”

¹² Art. 113: Los ciudadanos paraguayos y extranjeros hábiles para votar están obligados a inscribirse en el Registro Cívico Permanente a los efectos previstos en este Código.



Policia Nacional. Esse órgão, assim como outros órgãos administrativos ou judiciais, deverá informar ao TSJE, nos primeiros dez dias de cada mês, todo ato administrativo ou judicial que modifique o domicílio, dados pessoais ou direitos políticos ou eleitorais dos cidadãos¹³.

O domicílio extraído será o informado por ocasião da data da emissão ou renovação da cédula de identidade, e, com essa informação, o DRE determinará o departamento ou distrito a que corresponde o cidadão, procedendo a sua inclusão imediata no RCP no distrito correspondente. Essa informação será utilizada de forma complementar à já existente, para a elaboração do *padrón electoral* que será utilizado nas eleições (art. 2º). Em caso de dúvida, prevalecerá o domicílio que tenha sido informado diretamente pelo interessado perante os funcionários eleitorais (art. 8º).

O art. 3º da Lei n. 4.559/2012 prevê a inscrição condicional do eleitor, subordinada ao comparecimento perante os cartórios eleitorais para declaração do domicílio, quando serão incluídas no RCP de pleno direito e em caráter permanente.

2.4 Uruguai

Desde 1924, a Corte Electoral existe no Uruguai como órgão autônomo, criado como o quarto poder do Estado. Desde sua primeira Constituição, sancionada em 1830, o Uruguai adotou, como base de seu sistema institucional, a forma de governo democrático republicano, o princípio da soberania nacional e a separação de poderes. Contudo, as exigências de garantir maior segurança ao sistema institucional levaram à criação de órgãos de controle independentes dos três poderes tradicionais, atuando com absoluta independência e revestidos de todos os atributos necessários para serem considerados um Poder de Estado. Assim surgiu a Corte Electoral.

¹³ São os seguintes, listados no art. 7º da Lei n. 4.559/2012: “La Policia Nacional, la Dirección General de Migraciones, los Consulados Nacionales en el extranjero, la Dirección de Institutos Penales, la Dirección del Registro del Estado Civil de las Personas, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas de la Nación”.



A Lei n. 7.690, de 1924, cria o Registro Cívico Nacional, que é definido, no art. 1º, como “o conjunto das inscrições de todos os cidadãos aptos a votar”, cabendo à Corte Electoral a formação, a qualificação, o arquivo e a custódia do Cadastro Eleitoral, assim como às Juntas Electorales, presentes nas capitais dos departamentos da República (art. 15).

A organização dos trabalhos relativos ao cadastro fica a cargo da Oficina Nacional Electoral, subordinada à Corte Electoral (art. 40), e às Oficinas Departamentales, subordinadas às Juntas Electorales.

A organização do sistema de governança eleitoral uruguaio segue ordem lógica, na qual o primeiro passo foi o estabelecimento do Registro Cívico Nacional (RCN), para cuja administração foi então criada a Corte Electoral. Segundo o texto disponível na própria página institucional, “a criação da Corte Eleitoral foi motivada pela necessidade de organizar um Registro Cívico permanente e de encarregar-se de sua conservação, custódia e depuração...” (Urruty, 1992, p. 5 *apud Corte Electoral*).

A respeito do alistamento, observe-se o texto do art. 77 da Constituição uruguaia:

Artículo 77.

Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la Ley, pero sobre las bases siguientes:

1º Inscripción obligatoria en el Registro Cívico.

2º Voto secreto y obligatorio. La Ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación.

[...] (Uruguay, 1967, art. 77)

Por sua vez, a lei eleitoral, Lei n. 7.812/1925, estabelece, em seu art. 1º, que são eleitores “todas las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional que por resolución ejecutoriada de la Corte estén comprendidos en el momento de la elección en la sección ‘habilitados para votar’, organizada por el artículo 64 de la Ley de 9 de enero de 1924”.



Na prática, o exercício do voto depende de inscrição que deve ser requerida pelo eleitor ou pela eleitora no Registro Cívico¹⁴. As inscrições são recebidas pelas Oficinas Inscriptoras, no período compreendido entre o mês de julho do ano seguinte à eleição ordinária até 15 de abril do ano da eleição subsequente (art. 75, Lei n. 7.690/1924), e o procedimento é descrito pelos arts. 76 e seguintes da mesma lei.

Em 2002, houve a informatização dos processos de alistamento eleitoral, com a introdução do Sistema Proteo que permitiu a digitalização dos dados, e em 2018 e 2019, a implantação de sistema eletrônico para processamento de expedientes administrativos (Uruguai, s/d).

As normas e procedimentos relativos à depuração do cadastro encontram-se criteriosamente explicados no artigo de Rodolfo González Rissotto, que os descreve como “um conjunto harmonioso e complexo de normas de caráter constitucional, legal e regulatório, que buscam alcançar as máximas garantias eleitorais para garantir que apenas as pessoas que devem ser aquelas que estão inscritas no Cartório Eleitoral” (Rissotto, 2010, p. 38).

3 Reflexões

A pesquisa evidenciou o fato de que outros modelos possíveis para o alistamento eleitoral estão em uso em países próximos, que compartilham, em sentido amplo, processos democráticos semelhantes ao brasileiro. Argentina, Chile e Paraguai adotam a inscrição automática de eleitores nos seus cadastros, ainda que condicionada ao comparecimento posterior do eleitor para informar seu domicílio, como previsto no Paraguai. O Uruguai, assim como o Brasil, exige o requerimento da pessoa interessada em votar para que seu nome figure no Cadastro Eleitoral.

¹⁴ Achados preliminares (Pudwell, 2024, p. 47) indicavam o cadastramento automático, mas a pesquisa detalhada sobre as normas uruguaias indicou que o alistamento deve ocorrer por iniciativa do eleitor, ao contrário do sugerido por James e Garnett (2023).



Todavia, a automação do alistamento não afasta a responsabilidade do eleitorado sobre a atualização de seus dados, tais como o domicílio, sempre que houver alteração de endereço. A inscrição automática consiste em eliminar o ato burocrático de inserção do nome na lista de potenciais eleitores naqueles três modelos. Elemento comum aos cinco modelos é a possibilidade de fornecimento de informações por órgãos públicos ao órgão de gestão eleitoral, em especial a comunicação de óbitos para fins de depuração do cadastro, com a devida exclusão de registros de eleitores falecidos.

3.1 A experiência brasileira com o alistamento obrigatório

A habilitação prévia de eleitores foi criada com o Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842, cuja principal inovação foi a qualificação prévia dos votantes e dos elegíveis por uma junta composta do juiz de paz, do pároco e da autoridade policial. No âmbito constitucional, com exceção da Constituição de 1824, todas as outras vinculam o exercício do direito de voto ao alistamento eleitoral, havendo variações, ao longo do tempo, em relação aos procedimentos para qualificação e inscrição.

Há que se atentar para o fato de que a opção por procedimentos compulsórios para a conformação do eleitorado está associada a movimentos políticos ditatoriais, o que Jaqueline Porto Zulini e Paolo Ricci (2020) bem demonstram ao indicar que o Código Eleitoral de 1932, reconhecido pelos seus avanços democráticos, pode também ser contextualizado sob a ótica de busca pela legitimação do Governo Provisório de Getúlio Vargas. O que se conhece por alistamento obrigatório corresponde à forma instituída em 1932 para a formação do corpo eleitoral, a partir da determinação de composição de listas de nomes e dados de pessoas de certas categorias profissionais e posterior remessa à autoridade eleitoral¹⁵.

¹⁵ O detalhamento desses procedimentos pode ser encontrado no trabalho de Ary Jorge Aguiar Nogueira (2021), que avalia o papel da Revolução de 1930 na formação do eleitorado brasileiro.



Em síntese, destaca-se o fato de que a qualificação do eleitor, no Código Eleitoral de 1932, e, anos depois, no Decreto-Lei n. 7.586, de 1945, e no Decreto-Lei n. 9.258, de 1946, podia ser realizada *ex officio*, exigindo-se a assinatura da pessoa alistanda apenas no requerimento de inscrição. Note-se que o Código de 1932 previa, em seu art. 39, que, mesmo que a qualificação fosse feita *ex officio*, a inscrição deveria ser feita a requerimento do eleitor, comparecendo este pessoalmente à Secretaria do Tribunal ou ao cartório eleitoral.

Em 1945, o Decreto-Lei n. 7.586, conhecido como Lei Agamenon, restabeleceu a Justiça Eleitoral e, havendo a necessidade de recompor o eleitorado, eliminou a exigência de comparecimento do eleitor ao cartório eleitoral, admitindo que a inscrição fosse enviada pelo organizador do alistamento. Essa norma previa que os chefes de repartições públicas, de entidades autárquicas ou paraestatais, e presidentes de conselhos profissionais enviassem à autoridade eleitoral, antes do início do alistamento, a relação completa de funcionários, subordinados ou associados, com as respectivas indicações de função, idade, naturalidade e residência. De posse dessas relações, o juiz eleitoral remetia as fórmulas de títulos eleitorais em número correspondente, para que fossem preenchidas pelos organizadores os campos de qualificação do eleitor, “fazendo que este assine o título e remetendo-o, em seguida, ao juiz eleitoral” (art. 24, § 1º, do Decreto-Lei n. 7.586/1945). O comando do superior hierárquico para a assinatura do requerimento pelo subordinado – as fórmulas que haviam sido enviadas pelo juiz eleitoral –, caracterizava a compulsoriedade desse alistamento.

Fernando Limongi avalia o impacto da Lei Agamenon, e salienta que a lei “era suficientemente ambígua para permitir que os requerimentos para alistamento fossem apresentados por terceiros em favor de grupos de eleitores” (Limongi, 2015, p. 378), possibilidade que veio a ser explicitada pelo Decreto-Lei n. 7.926, de 3 de setembro de 1945. Nesse trabalho, o autor descreve o processo de “fazer eleitores”, quando partidos políticos



dominavam o processo eleitoral, conduzindo seus eleitores, qual gado, desde o alistamento até a votação.

Antes de Limongi, Maria do Carmo Campello de Souza argumenta que o alistamento *ex officio* foi responsável por enviesar a formação do eleitorado em 1945 em prol do varguismo e contra os interesses da oposição, uma vez que permitiu justamente a órgãos estatais e outros a produzirem eleitores a partir de seus quadros de funcionários e trabalhadores. A autora registra a crítica de Virgílio de Mello Franco, para quem o procedimento *ex officio* permitiu a inclusão até de analfabetos e estrangeiros no Cadastro Eleitoral (Souza, 1976, p. 121)¹⁶.

Não obstante, o Decreto-Lei n. 9.258, de 1946, retoma a forma do Código Eleitoral de 1932, exigindo a presença do eleitor no cartório. Sobre a modificação, vale trazer o comentário de Barbosa Lima Sobrinho (1949) acerca do repúdio a que o alistamento *ex officio*, do qual era defensor, havia sofrido:

O resultado do pleito de 2 de Dezembro fora surpresa para muita gente, que já considerava Presidente da República o Brigadeiro Eduardo Gomes. Diante dos algarismos que chegavam de todos os pontos do país, era preciso encontrar uma explicação que atenuasse a decepção de uns e empanasse o brilho da vitória de outros. A campanha contra o alistamento *ex-officio* serviu a esses dois objetivos, apresentando o resultado das eleições como a consequência natural de um processo de qualificação viciado e irregular. Por isso disseram do alistamento *ex-officio* todo o mal possível e acabaram com êle sumariamente, num decreto que era menos uma reforma que um consôlo para os vencidos e uma censura para os vencedores. (Lima Sobrinho, 1949, p. 239-240.)

Pouco tempo após, a qualificação *ex officio* foi abolida pelo Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950), que determinou

¹⁶ Agradecemos a contribuição do Prof. Rogério Arantes pelo apoio na construção deste tópico, pelos diálogos esclarecedores, bem como pela indicação de bibliografia pertinente.



expressamente, no art. 32, que tanto a qualificação quanto a inscrição eleitorais serão a requerimento do interessado, modelo que persiste na atualidade.

3.2 Alistamento como condição aquisitiva de direitos políticos

No Brasil, o ato de alistamento é entendido como condição para aquisição de direitos políticos. É descrito pelo TSE como um

procedimento administrativo cartorário e compreende dois atos inconfundíveis: a qualificação e a inscrição do eleitor. A qualificação é a prova de que o cidadão satisfaz as exigências legais para exercer o direito de voto, enquanto que a inscrição faz com que o mesmo passe a integrar o Cadastro Nacional de Eleitores da Justiça Eleitoral (Brasil/TSE, s/d.).

Esse ato, “mais do que mero ato de integração do indivíduo ao universo de eleitores, é a viabilização do exercício efetivo da soberania popular, através do voto e, portanto, a consagração da cidadania” (Cândido, 1998, p. 77). Em suma, no Brasil, o alistamento eleitoral é condição constitucionalmente prevista para a aquisição dos direitos de cidadania. A qualidade de eleitor decorre do alistamento, que é obrigatório para os brasileiros de ambos os sexos maiores de dezoito anos de idade e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (art. 14, § 1º, I e II, da Constituição Federal).

É por meio do alistamento que o indivíduo faz sua qualificação perante a Justiça Eleitoral e conseqüente inscrição no cadastro de eleitores. Em outras palavras, é por meio do alistamento que a cidadã ou o cidadão adquire seus direitos políticos, podendo votar, filiar-se a partido político e ser votado. Trata-se, atualmente, de ato personalíssimo, em que o eleitor é responsável tanto pelo seu processo de qualificação, ao apresentar os comprovantes de que está habilitado a votar, quanto de inscrição, ao requerer o seu alistamento.

De forma diversa, isto é, no contexto em que a qualidade de eleitor decorre do atendimento aos critérios constitucionais, a exemplo da idade, pode-se observar que o texto constitucional do Uruguai não trata o alistamento



como requisito para a condição de eleitor, mas, sim, para o exercício do sufrágio, como visto no texto do art. 77 da Constituição, transcrito acima, no item 3.4.

A condição de cidadão pleno, encontra, na ordem brasileira, a necessidade de superação de uma exigência de natureza administrativa, com todos os ônus que isso envolve, a qual inexistente nos modelos em que o registro do cidadão como eleitor é ato da administração que decorre do simples atendimento dos requisitos para o voto – idade e aquisição de nacionalidade, por exemplo. Pessoas cujos nomes já integram os cadastros de identificação civil, ao atingirem os demais requisitos para o exercício do voto, são incluídos automaticamente no Cadastro Eleitoral.

A universalidade do direito de sufrágio, acolhida pelo art. 14 da Constituição Federal, é um princípio basilar da democracia política. Na lição de José Afonso da Silva (2005, p. 351), “considera-se universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna e capacidade especial”.

Entretanto, não se trata de direito absoluto. No Brasil, uma pessoa, para ser eleitora, fica sujeita a um duplo condicionamento, sem desrespeito à universalidade do sufrágio: (a) um *de fundo*, porque precisa preencher os requisitos de nacionalidade, idade e capacidade; (b) outro *de forma*, porque precisa alistar-se eleitora, e, assim, tornar-se titular do direito de sufrágio (art. 14 § 1º). Em suma, só se podem considerar compatíveis com o sufrágio universal as condições puramente técnicas e não discriminatórias.

Cerqueira e Cerqueira aduzem:

[...] a concepção do sufrágio universal não pode ser levada em termos absolutos, uma vez que existem requisitos indispensáveis para a participação do corpo eleitoral. A conclusão que devemos entender é a de que o sufrágio universal é um direito de voto para todos os cidadãos, como princípio da isonomia, garantido constitucionalmente, ou seja, todos são iguais perante a lei, exceto aqueles



expressamente indicados na Constituição. Foi a forma acolhida pela nossa Constituição em seu art. 14, *caput* (Cerqueira; Cerqueira, 2013, p. 115).

A respeito do tema, o Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento da ADPF n. 541/DF, já decidiu que a obrigatoriedade do alistamento eleitoral não viola o direito de voto, na medida em que a própria Constituição a estabelece como condição para que o exercício desse direito ocorra de forma legítima, evitando-se a ocorrência de fraudes e outras irregularidades.

A par de tal julgamento, não se pode perder de vista, contudo, que a experiência de outros países objeto deste estudo ao menos sinaliza que o alistamento eleitoral, na forma em que instituído no Brasil, constitui condição que apenas poderia ser repensada e, eventualmente, suprimida por emenda constitucional.

A existência de um registro civil hígido, de âmbito nacional, capaz de conectar o cidadão desde seu nascimento ao óbito¹⁷, e do qual fossem extraídos os Cadastros Eleitorais a serem utilizados a cada eleição (resolvendo, por exemplo, o problema da subnotificação de óbitos à Justiça Eleitoral), seria outra forma de permitir o controle das pessoas aptas a votar e o exercício do direito de voto “com valor igual para todos”.

A adoção da identificação biométrica, de seu turno, combate a fraude na identificação do eleitorado, concorrendo para o mesmo objetivo do procedimento de habilitação de eleitores tal como existente no Brasil, sobretudo à luz da fundamentalidade do direito ao sufrágio. Por outro lado, mais controles contra fraudes também podem ser vistos como restrições ao

¹⁷ A propósito do tema, convém mencionar que a Nova Carteira de Identidade Nacional (CNI) integra os dados de identificação do cidadão de forma segura e estabelece um fluxo nacional em tempo real para todos os órgãos de identificação, de forma a interromper a fragmentação de sistemas e a mitigar os problemas de fraudes no Brasil, inclusive no que concerne aos dados que interessam para o exercício do sufrágio, o que impede, se não todos, a maior parte dos problemas mencionados pelos exmos. ministros no julgamento da ADPF n. 541/DF para reforçar a necessidade de alistamento eleitoral, como, por exemplo, o exercício do direito de voto por eleitores vivos em nome de pessoas já falecidas.



direito, afinal, “quanto mais forem os critérios estabelecidos para deferir o registro do eleitor, mais serão as possibilidades de que cidadãos tenham o acesso ao direito ao sufrágio ativo obstado por irregularidades burocráticas” (Gresta, 2019).

Em resumo,

[a] aptidão de procedimentos de habilitação de eleitores para produzir “disenfranchisement”, direcionado ou não, em contextos nos quais constitucionalmente assegurado o sufrágio universal é um aspecto relevante. Desde que se entrega a um órgão oficial a tarefa de organizar algum tipo de cadastro de eleitores, surge a possibilidade de que novas barreiras, colidentes com a dimensão ampla em que é formalmente reconhecido o direito ao sufrágio, se imponham perante os titulares do direito e o exercício deste (Gresta, 2019, p. 337).

3.3 Por que o modelo varia entre os países? Uma comparação com o modelo argentino

A diferença inicia-se no modelo federativo adotado pelos países. O Estado argentino consolidou-se em um modelo federativo do tipo centrífugo, que atribui maior autonomia e liberdade de organização aos Estados-membros e, conseqüentemente, um número maior de matérias em seu âmbito de competência legislativa. Em contrapartida, o modelo federativo brasileiro é do tipo centrípeto, o que significa dizer que há uma concentração de poderes no centro, ou seja, na União. Desse modo, enquanto, no Brasil, a União possui competência privativa para legislar sobre matéria eleitoral, na Argentina, as leis eleitorais nacionais são escassas, sendo que a escolha dos organismos eleitorais compete a cada uma das províncias no âmbito das eleições locais.

Ademais, segundo Vitor Marchetti e Maria Tereza Sadek:

A Justiça Eleitoral brasileira é produto da Revolução de 1930, e, como tal, sua função foi inspirada pelas bandeiras levantadas na época: críticas à oligarquia competitiva, que se havia instalado ao longo da Primeira República, e



o evidente descrédito do processo eleitoral, marcado pelo poder dos coronéis e pelo ‘voto de cabresto (Marchetti, 2008, p. 880).

[...] o movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições [...]. Para isso parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos (Sadek, 1995, p. 30).

A governança eleitoral no Brasil nasceu, portanto, como fruto do seu contexto histórico, com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e execução do processo eleitoral, revelando desconfiância em relação à política.

Colocando os dois sistemas de governança em contraponto, a independência da Justiça Eleitoral brasileira, aqui considerada a ausência de vínculo com o Executivo aumenta a confiabilidade e neutralidade das eleições, além de favorecer a eficiência da gestão (Tarouco, 2014). Por outro lado, a especialização presente no modelo argentino, isto é, a separação entre a função administrativa e judicial, favorece o desempenho e a detecção de irregularidades, na medida em que a delegação a atores não partidários gera confiança na imparcialidade e a divisão de tarefas facilita a canalização das demandas (Tarouco, 2014).

4 Considerações finais

Esta pesquisa pretende contribuir, em um plano primário, para o conhecimento organizado dos modelos de alistamento de eleitores adotados no Brasil e nos países próximos (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai), a partir de suas bases normativas.

O exercício comparativo entre modelos de governança permite identificar pontos de distinção que sugerem a investigação das razões dessas diferenças. Como apontam James e Garnett (2023), é possível identificar as



influências, tais como o legado colonial, por exemplo, na conformação dos modelos de alistamento eleitoral ao redor do mundo.

Que o Brasil tenha adotado a forma de alistamento por iniciativa do indivíduo é uma decorrência de um processo político que reconheceu a necessidade de se privilegiar a independência e autonomia do eleitorado em relação aos partidos políticos e empregadores. Tornar a qualificação e inscrição do eleitor como ato personalíssimo sinaliza o distanciamento da experiência vivenciada na Terceira República, que havia colocado o procedimento de inscrição dos eleitores sob o controle dos diretores ou chefes de repartições públicas, autarquias e conselhos profissionais (art. 24) com a finalidade de organizar um corpo eleitoral em curto espaço de tempo para as eleições que se avizinhavam.

O desenvolvimento tecnológico surge como um fator a ser considerado ao se tratar da composição e manutenção do Cadastro Eleitoral. Decerto que as novas tecnologias da informação facilitam os processos de identificação e de alistamento, assim como agilizam o intercâmbio de dados entre instituições. No entanto, a tecnologia deve estar a serviço do ser humano, que nessa condição, jamais se aparta de seu contexto político. Havendo interesse em repensar o modelo presente de alistamento no Brasil, será preciso levar em conta as repercussões sociais, políticas e institucionais que qualquer mudança implicaria. Esse é um tema que, sem dúvida, enseja aprofundamento em trabalhos futuros.

Sobejam razões na história política brasileira que justificam plenamente o modelo atual, que busca afastar o procedimento de alistamento da interferência ou intermediação dos partidos políticos ou de figuras de autoridade. Os trabalhos de Fernando Limongi (2015) e Bolívar Lamounier (2015) demonstram que a fórmula atual resulta de um processo de desenvolvimento democrático que não ocorreu sem turbulências. Contudo, a experiência revela que ainda hoje não se pode afirmar que em todos os lugares exista a completa autonomia dos alistandos, o que sugere que nem todas as práticas viciadas puderam ser eliminadas pelo modo de gestão que a Justiça



Eleitoral adota. No esforço de sanar os vícios persistentes, a par das funções normativa, administrativa e adjudicatória, vale registrar que a Justiça Eleitoral brasileira atua também na conscientização para a cidadania, mediante projetos educativos promovidos pelas Escolas Judiciárias direcionados a crianças, jovens e adultos com diversos níveis de escolaridade.

Referências

ARGENTINA. Cámara Nacional Electoral (CNE). *Historia*. Argentina: Justicia Nacional Electoral, [196?]. Disponível em: https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/cne/historia_cne.php. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. [Constituição (1994)]. *Constitución de La Nacion Argentina*, de 14 de dezembro de 1994. Argentina: Poder Ejecutivo, 1994. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Decreto-Lei n. 6.407, de 31 de julho de 1963*. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-6407-1963-114632. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 13.482, de 29 de setembro de 1948*. Creación del Registro Nacional de las Personas. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-13482-295928>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 15.262, de 10 de dezembro de 1959*. Provincias – Registro nacional de electores. Las provincias que hayan adoptado o adopten el Registro Nacional de Electores, podrán realizar sus elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las elecciones nacionales. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23966/norma.htm>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 16.478, de 17 de setembro de 1964*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-16478-62867>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 17.014, de 10 de novembro de 1966*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/>



ley-17014-1966-47019#:~:text=Resumen%3A,Y%20DE%20CARTAS%20DE%20CIUDADANIA. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 19.945, de 19 de dezembro de 1972*. Código Electoral Nacional. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19945-19442/actualizacion>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 17.671, de 29 de fevereiro de 1968*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-17671-28130>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988 Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842*. *Dá Instruções sobre a maneira de se proceder ás Eleições Geraes, e Provinciaes*. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil de 1842. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-157-4-maio-1842-560938-publicacaooriginal-84213-pe.html>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 7.926, de 3 de setembro de 1945*. Dispõe sobre o alistamento eleitoral. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7926-3-setembro-1945-417279-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. *Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950*. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11164.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução TSE n. 23.526, de 26 de setembro de 2017*. Dispõe sobre a formação e a operacionalização da base de dados da Identificação Civil Nacional (ICN), prevista na Lei n. 13.444/2017. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2017. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-526-de-26-de-setembro-de-2017>. Acesso em: 19 jul. 2024.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 541/DF. Relator Min. Roberto Barroso. Julgado em 28/9/2018. Publicado em 16/5/2019. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20541%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 18 jul. 2024.

CABLE, Jack; FÁBREGA, Andrés; PARK, Sunoo; SPECTER, Michael A. A systematization of voter registration security. *Journal of Cybersecurity*, Oxford, v. 9, n. 1, 2023, tyad008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cybersec/tyad008>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CÂNDIDO, Joel. *Direito eleitoral brasileiro*, 7. ed. rev. e atual. Bauru, SP: Edipro, 1998.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito eleitoral esquematizado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHILE. [Constituição (1980)]. *Constitución política de la república de Chile*. Disponível em <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 11 jul. 2024.

CHILE. Servicio electoral (Serval). *Electorado*. Disponível em: <https://www.serval.cl/electorado/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CHILE. *Lei n. 20.860 de 20 de outubro de 2015*. Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al servicio electoral. Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2015. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1082962&idParte=9642717&idVersion=2015-10-20>. Acesso em: 19 jul. 2024.

CHILE. *Lei n. 18.556, de 1º de outubro de 1986*. Ley organica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral. Chile: Ministerio del Interior, 1986. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29951>. Acesso em: 19 jul. 2024.

GRESTA, Roberta Maia. *Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania*. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal



de Minas Gerais, Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-BBWKAZ/1/tese_para_banca__gresta__roberta_maia__teoria_do_processo_eleitoral__democra__tico.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. *DADOS: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015.

JAMES, Toby S.; GARNETT, Holly Ann. The determinants of electoral registration quality: a cross-national analysis, representation, (12 May 2023) DOI: 10.1080/00344893.2023.2207194.

MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: introduction. *International Political Science Review*, [s. l.], v. 23, n. 5, 2002; 23; 5. DOI 10.1177/0192512102023001001.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. *A Revolução de 1930 e a criação do eleitorado brasileiro*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/355189536_A_Revolucao_de_1930_e_a_criacao_do_eleitorado_brasileiro. Acesso em: 18 jul. 2024.

PARAGUAI. [Constituição (1992)]. *Constitución de la República del Paraguay*. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->. Acesso em: 11 jul. 2024.

PARAGUAI. *Lei 4.559, de 16 de janeiro de 2012*. Establece la inscripción automática en el registro cívico permanente. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3857/ley-n-4559-establece-la-inscripcion-automatica-en-el-registro-civico-permanente>. Acesso em: 19 jul. 2024.

PARAGUAI. *Lei n. 834, de 17 de abril de 1996*. Establece el Código Electoral Paraguayo. Disponível em <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2346/ley-n-834-establece-el-codigo-electoral-paraguayo>. Acesso em: 19 jul. 2024.



PARAGUAI. *Lei n. 635, de 20 de julho de 1995*. Reglamenta la Justicia Electoral. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2491/ley-n-635-reglamenta-la-justicia-electoral>. Acesso em: 19 jul. 2024.

PUDWELL, Nísia. Gestão eleitoral como política pública em perspectiva comparada: registros de eleitores no Cone Sul. In: *Grupos de pesquisa: primeiros resultados*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>. Acesso em: 18 jul. 2024.

REQUEJO, Roberto. *Solicitud de colaboración para investigación académica sobre registro de electores*. Mensagem recebida por Nísia Pudwell em 15 jul. 2024.

SADEK, Maria Tereza. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TAROUCO, Gabriela. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro. XV, n. 1, 2014.

URUGUAI. [Constituição (1967)]. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acesso em: 11 jul. 2024.

URUGUAI. 2024 Año del centenario de la Corte Electoral. *Creación y evolución histórica*. [2024?]. Disponível em: <https://www.gub.uy/corte-electoral/institucional/creacion-evolucion-historica>. Acesso em: 18 jul. 2024.

URUGUAI. *Lei n. 7.690 de fecha 9 jan. 1924*. Ley de registro civico nacional. Disponível em: <https://www.gub.uy/corte-electoral/institucional/normativa/ley-n-7690-fecha-09011924-ley-registro-civico-nacional>. Acesso em: 18 jul. 2024.



ZULINI, J. P.; RICCI, P. O código eleitoral de 1932 e as eleições da era Vargas: um passo na direção da democracia?. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 600–623, set. 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/eh/a/6b3GwRtS5CjL3xNf3H65tw/?format=html&lang=pt#>. Acesso em: 18 jul. 2024.

Como citar este artigo:

PUDWELL, Nísia; BEDOTTI, Maria Cláudia. Gestão eleitoral comparada: formas de cadastro de eleitores no Cone Sul. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 143-178, jan./jun. 2024.