



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA
DEMOCRÁTICA

VOLUME 1 · 2015

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO E A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOB O ENFOQUE ELEITORAL

João Filho de Almeida Portela¹

RESUMO

Visando conferir uma filtragem ao sistema recursal das matérias que são levadas ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal, instituiu-se a repercussão geral, reavivando antigo instituto jurídico. No presente, além de análise histórica, base normativa, natureza jurídica e finalidade, far-se-á um esmiuçar num propósito de indicar que o tema visa salvaguardar a verdadeira competência pretoriana na jurisdição constitucional. Para além, o estudo está focado no intento de analisar matérias eleitorais que já foram enfrentadas nessa perspectiva pelo Supremo, efeitos práticos, além de outras que pendem de apreciação.

PALAVRAS CHAVES: 1. Repercussão geral 2. Objetivação
3. Jurisdição constitucional eleitoral

1 Introdução

É sabido que o Órgão de Cúpula do Judiciário brasileiro tem uma missão singular na prestação jurisdicional, e, para não inviabilizar o cumprimento de tão nobre missão, foram criados mecanismos jurídicos, com o propósito de reforçar o precedente jurisprudencial na linha do *stare deciss*. Nessa perspectiva é que se normatizou a sumula vinculante, repercussão geral e recurso repetitivo representativo de controvérsia.

Acerca da repercussão geral, que interessa ao presente estudo, serão analisadas sua origem, finalidade, base normativa, enfocando, principalmente, o viés da jurisprudência pretoriana construída acerca do direito eleitoral.

2 Base constitucional

Na ordem constitucional vigente, o Supremo Tribunal Federal ocupa a condição de Guardião da Constituição, e é para esse órgão de cúpula do Poder Judiciário que se dirige o recurso extraordinário, nas hipóteses que o constituinte elencou no artigo 102, III, “a” *usque* “d”, Constituição Federal.

¹ Graduado no Curso de Direito pela FACSUL/CESUR e Pós-graduado em Direito Processual Civil pela UNISUL, através da Rede de Ensino LFG. Juiz de Direito do Estado de Mato Grosso e Titular da Terceira Vara da Comarca de Barra do Bugres/MT

Nesse viés, com a promulgação da emenda constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, o constituinte cuidou de voltar a exigir para o processamento do recurso extraordinário a repercussão geral, conforme redação que segue *in verbis*:

No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros (CF/88, 102, §3º)

3 Assento histórico

Como já referido, tal reclamo não é novo porque, antes da vigência da atual Constituição Federal, era exigido para processar o recurso extremo, o que se chamava arguição de relevância, que era tratada pelo art. 325 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal² e ainda pelo art. 119, §1º da Constituição de 1967, com redação que lhe conferiu a Emenda nº 07, de 13 de abril de 1977:

Art. 119.

[...]

§ 1º As causas a que se refere o item III, alíneas *a* e *d*, deste artigo, serão indicadas pelo Supremo Tribunal Federal no regimento interno, que atenderá à sua natureza, espécie, valor pecuniário e **relevância da questão federal**.

Referido modelo não é criação brasileira, porque, como anota Ana Carolina, nos Estados Unidos há o *writ of certiorari*, no qual, antes do exame do mérito, deve-se verificar a presença de questões prévias que justifiquem o pronunciamento da Suprema Corte.

Conforme Marcelo Andrade Fêres, a arguição de relevância que outrora vigorava

Cuidava-se de artifício então utilizado pela Corte Suprema na tentativa de reverter a crise que nela se instaurara desde os idos de 1950, ou melhor, a crise do recurso extraordinário, o qual, pela sua ambivalência, instrumento de guarda da Constituição e da legislação federal, multiplicou-se assustadoramente, alastrando-se por toda sorte de causas, de cíveis a criminais, de modo a engrossar as fileiras de processos no Tribunal. (FÊRES, 2005).

² O aludido artigo teve sua redação alterada pela Emenda Regimental nº 21/2007, promovendo uma adequação gramatical com a EC 45/2004 nos seguintes termos: **Art. 325**1. O(A) Relator(a) juntará cópia das manifestações aos autos, quando não se tratar de processo informatizado, e, uma vez definida a existência da repercussão geral, julgará o recurso ou pedirá dia para seu julgamento, após vista ao Procurador-Geral, se necessária; negada a existência, formalizará e subscreverá decisão de recusa do recurso. **Parágrafo único**. O teor da decisão preliminar sobre a existência da repercussão geral, que deve integrar a decisão monocrática ou o acórdão, constará sempre das publicações dos julgamentos no *Diário Oficial*, com menção clara à matéria do recurso.

Conquanto com traços de semelhanças, a repercussão geral não se confunde com a arguição de relevância:

Enquanto esta constituía um mecanismo de atribuição de admissibilidade apenas a recursos que não se encontrassem expressamente previstos na enumeração regimental, aquela é exigida de todo e qualquer apelo extraordinário, ao menos na vocação literal do novo inciso III do art. 102 da Constituição da República. (FÉRES, 2005).

4 Finalidade

Trata-se de saudável inovação, cujo fim primeiro foi o de resguardar ao Supremo o exercício de sua função genuína, qual seja, a análise objetiva da legislação.

Está-se, aqui, diante de um sistema de filtro, idêntico, sob ponto de vista substancial, ao sistema da relevância, que faz com que ao STF cheguem exclusivamente questões cuja importância transcenda a daquela causa em que o recurso é interposto. Entende-se, com razão, que, dessa forma, o STF será reconduzido a sua verdadeira função, que é a de zelar pelo direito objetivo – sua eficácia, sua inteireza e a uniformidade de sua interpretação –, na medida em que os temas trazidos à discussão tenham relevância para nação. (WAMBIER, 2007, p. 246).

Ocorre, contudo, no exercício desse mister, o Guardião da Constituição acaba com uma sobrecarga de serviço: eis que ali deságuam recursos de todas as cortes brasileiras, o que acaba por deixar os Ministros que integram o STF com uma carga demasiada de trabalho.

À vista deste contexto, a Reforma do Judiciário veiculada por meio da Emenda Constitucional n.º 45/2004, introduziu instrumentos processuais obstaculizadores do excesso recursal – a súmula vinculante e o requisito de admissibilidade da repercussão geral no recurso extraordinário – no fiel intento (pelo menos, assim, espera-se) de conferir um bom desempenho à jurisdição constitucional. (GUEDES, 2007, p. 246).

Oportuno, pois, acentuar as finalidades do instituto: a) delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa; b) uniformizar a interpretação constitucional, sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.³

5 Objetivação da jurisdição constitucional

³ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao>. Acesso em: 17 mar. 2015.

Frente a tal quadro, tornou-se imperiosa a abstenção das peculiaridades típicas que marcam uma demanda, desprezando-se todas as peculiaridades de autor e requerido, porque o interesse dos litigantes serve apenas como mola propulsora a serviço do interesse público.

Trata-se de posicionamento que a cada dia tem ganhado corpo no Supremo Tribunal Federal⁴ como transcendência dos motivos determinantes da sentença no controle difuso⁵ ou, pela literatura, como objetivação da jurisdição constitucional.

Com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, já referida, que tratou da reforma do Judiciário, essa doutrina ganhou mais força porque, dentre outras significativas alterações, engendrou o sistema da súmula vinculante, na preceituação do art. 103-A⁶ da Carta Política, e permitiu ainda, agora expressamente, fosse conferido efeito vinculante às *quaestio juris* decididas em controle concentrado de constitucionalidade, quer seja pela ADIN ou via ADC (CF, 102, §2º).

Lembra também Fernando da Silva Comin:

Nesse sentido, a Ministra Ellen Gracie, no julgamento do AI nº 375.011, assinalou que “o Supremo Tribunal Federal, em recentes julgamentos, vem dando mostras de que o papel do recurso extraordinário na jurisdição constitucional está em processo de redefinição, de modo a conferir maior efetividade às decisões”, lembrando a discussão travada pelo Tribunal Pleno da Corte nos autos da Medida Cautelar no RE nº 376.852/SC, cujo voto do Ministro Gilmar Mendes, ao reportar-se ao recurso extraordinário como meio de provocação da jurisdição constitucional, sublinhou que este “instrumento deixa de ter caráter marcadamente subjetivo ou de defesa de interesse das

⁴EMENTA: 1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Jurisprudência assentada. Ausência de razões novas. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões novas, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte. 2. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, cc. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar o agravante a pagar multa ao agravado. (STF: AI-AgR 222488 / SP - SÃO PAULO-AG.REG.NO AGRADO DE INSTRUMENTO-Relator(a):Min. CEZAR PELUSO - Julgamento: 06/09/2005 - Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação: DJ 07-10-2005 PP-00019 - EMENT VOL-02208-03 PP-00469)

⁵ Esta *nomen júrís* é utilizada por Pedro Lenza em sua mais recente obra

⁶ “Art. 103-A O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta da inconstitucionalidade.

§3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso”.

partes, para assumir, de forma decisiva, a fundação de defesa da ordem constitucional objetiva” (COMIN, 2006).

Ao examinar as transformações promovidas pela debatida Emenda Constitucional 45/2004, observa Didier Júnior (2006) que “um dos aspectos dessa mudança é a transformação do recurso extraordinário, que, embora instrumento de controle difuso de constitucionalidade das leis, tem servido, também, ao controle abstrato”. (FUX et al., p. 982).

Vale, em tal contexto, assentar:

A decisão plenária não se equipara plenamente às decisões tomadas no controle em abstrato de constitucionalidade dado não surtir típico efeito erga omnes de, por exemplo, uma ação direta de inconstitucionalidade. Mas, por outro lado, fica muito longe de restringir-se ao caso concreto que lhe deu ensejo, porquanto dela emana – em razão de normas legais e regimentais – eficácia vinculante intramuros, isto é, vincula os colegiados fracionários do tribunal que dirimiu o incidente, valendo para todos os casos concretos subseqüentes que envolvam a mesma quaestio iuris constitucional. (AMARAL JUNIOR, 2002, p. 47 ; FUX et al., 2006, p. 982).

No que diz ao recurso extraordinário, cujo texto constitucional passou a exigir a repercussão geral para o seu processamento, isso bem revela que a função da Corte Suprema não é solucionar questões de índole subjetiva, pois “[...] deixa de ter caráter marcadamente subjetivo ou de defesa de interesses das partes, para assumir, de forma decisiva, a função de defesa da ordem constitucional objetiva. Trata-se de orientação que os modernos sistemas de Corte Constitucional vêm adotando”.⁷

⁷ Isso afirmou o Ministro GILMAR FERREIRA MENDES, no processo administrativo nº 318.715/STF. Em função dessa decisão, sobreveio a Emenda Regimental nº 12, de 12 de dezembro de 2003, transcrita *in verbis*:

Art. 1º O artigo 321 do Regimento Interno passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 321. O recurso extraordinário para o Tribunal será interposto no prazo estabelecido na lei processual pertinente, com indicação do dispositivo que o autorize, dentre os casos previstos nos artigos 102, III, a, b, c, e 121, § 3º, da Constituição Federal.”

Art. 2º Fica acrescido ao artigo 321 do Regimento Interno o § 5º, incisos I a VIII, com o seguinte teor:

§ 5º Ao recurso extraordinário interposto no âmbito dos Juizados Especiais Federais, instituídos pela Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, aplicam-se as seguintes regras:

I – verificada a plausibilidade do direito invocado e havendo fundado receio da ocorrência de dano de difícil reparação, em especial quando a decisão recorrida contrariar Súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, poderá o Relator conceder, de ofício ou a requerimento do interessado, *ad referendum* do Plenário, medida liminar para determinar o sobrestamento, na origem, dos processos nos quais a controvérsia esteja estabelecida, até o pronunciamento desta Corte sobre a matéria;

II – o Relator, se entender necessário, solicitará informações ao Presidente da Turma Recursal ou ao Coordenador da Turma de Uniformização, que serão prestadas no prazo de 05 (cinco) dias;

III – eventuais interessados, ainda que não sejam partes no processo, poderão manifestar-se no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da decisão concessiva da medida cautelar prevista no inciso I deste § 5º;

IV – o Relator abrirá vista dos autos ao Ministério Público Federal, que deverá pronunciar-se no prazo de 05 (cinco) dias;

V – recebido o parecer do Ministério Público Federal, o Relator lançará relatório, colocando-o à disposição dos demais Ministros, e incluirá o processo em pauta para julgamento, com preferência sobre todos os

6 A Lei 11.418/2006 e o termo inicial da exigência da repercussão geral

Como já foi constatado, o art. 102, §3º da Constituição Federal, ao tratar da repercussão geral, deixou expresso que a sua demonstração seria nos termos da lei, fato esse que tornou a norma referida como de eficácia limitada. Com a edição da Lei nº 11.418/2006 regulamentando a matéria em testilha, referida disposição constitucional tornou-se plenamente eficaz.

Segundo Alexandre de Moraes, conceitua-se como norma de eficácia limitada “aquelas que apresentam “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade”. (MORAES, 2003, p. 42).

A referida Lei, de 19 de dezembro de 2006, acrescentou os artigos 543-A e 543-B ao Código de Processo Civil⁸ passando a exigir, como juízo de admissibilidade para o conhecimento do recurso extraordinário, a demonstração da repercussão geral, de acordo com a qual o Supremo Tribunal deve verificar a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa ou ainda quando o recurso impugnar decisão contrária à súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

A matéria também foi regulada no Novo CPC, recentemente sancionado.⁹

-
- demais feitos, à exceção dos processos com réus presos, habeas-corpus e mandado de segurança;
- VI – eventuais recursos extraordinários que versem idêntica controvérsia constitucional, recebidos subsequentemente em quaisquer Turmas Recursais ou de Uniformização, ficarão sobrestados, aguardando-se o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal;
- VII – publicado o acórdão respectivo, em lugar especificamente destacado no Diário da Justiça da União, os recursos referidos no inciso anterior serão apreciados pelas Turmas Recursais ou de Uniformização, que poderão exercer o juízo de retratação ou declará-los prejudicados, se cuidarem de tese não acolhida pelo Supremo Tribunal Federal;
- VIII – o acórdão que julgar o recurso extraordinário conterá, se for o caso, Súmula sobre a questão constitucional controvertida, e dele será enviada cópia ao Superior Tribunal de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais, para comunicação a todos os Juizados Especiais Federais e às Turmas Recursais e de Uniformização.
- Art. 3º Esta Emenda Regimental entrará em vigor na data de sua publicação.

⁸ Estranhamente não houve qualquer alteração na Lei 8.038/90.

⁹ Art. 989. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, nos termos deste artigo. § 1º Para efeito da repercussão geral, será considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. § 2º O recorrente deverá demonstrar, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência da repercussão geral. § 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso: I - impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal; II - contrariar tese fixada em julgamento de casos repetitivos; III - questionar decisão que tenha declarado a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, nos termos do art. 97 da Constituição da República; § 4º Negada a repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos sobre matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente, salvo revisão da tese, tudo nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. § 5º O Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. § 6º A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão. § 7º No caso do recurso extraordinário processado na forma da Seção III deste Capítulo, negada a existência de repercussão geral no recurso representativo da controvérsia, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos.

Segundo o Supremo, a preliminar formal de repercussão geral é exigida nos recursos extraordinários interpostos de acórdãos publicados a partir de 3 de maio de 2007, data da entrada em vigor da Emenda Regimental nº 21/07 ao RISTF, que estabeleceu as normas necessárias à execução das disposições legais e constitucionais sobre o novo instituto (QO-AI 664.567, Min. Sepúlveda Pertence). Os recursos extraordinários anteriores não devem ter seu seguimento denegado por ausência da preliminar formal de repercussão geral.

Os recursos extraordinários e respectivos agravos anteriores e posteriores a 3 de maio de 2007, quando múltiplos, sujeitam-se a sobrestamento, retratação e reconhecimento de prejuízo, sempre que versarem sobre temas com repercussão geral reconhecida pelo STF. Os que estiverem pendentes no STF poderão também ser devolvidos à origem (art. 543-B, §§1º e 3º, QO-AI 715.423, Min. Ellen Gracie; QO-RE 540.410, Min. Cezar Peluso).¹⁰

7 Conceito e natureza jurídica

O texto legal citado diz que restará caracterizada a repercussão nas causas em que se demonstre a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico,¹¹ político,¹² social¹³ ou jurídico,¹⁴ que ultrapassem os interesses subjetivos da causa ou ainda quando o recurso impugnar decisão contrária a súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal.

Como se nota, o legislador valeu-se de conceitos vagos¹⁵ para decifrar o significado da repercussão geral, prática que se tem tornado uma constante em nossos dias, seja porque inadmissível prever numa lei a riqueza do cotidiano, seja porque, na jurisdição constitucional, o STF pode alterar posicionamentos para atender aos reclamos sociais.

Pela nova colação topográfica, a demonstração do requisito para processar o

¹⁰ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=vigencia>, Acesso em: 17 mar. 2015.

¹¹ Wambier (2007, p. 246) conceitua os institutos vagos nos seguintes termos: [...] haveria em ações que discutissem, por exemplo, o sistema financeiro de habitação ou a privatização de serviços públicos essenciais, como a telefonia, o saneamento básico, a infra-estrutura etc.

¹² “[...] haveria quando, por exemplo, de uma causa pudesse emergir decisão capaz relações com Estados estrangeiros ou organismos internacionais”.

¹³ “[...] haveria numa ação em que se discutissem problemas relativos à escola, à moradia ou mesmo à legitimidade do MP para a propositura de certas ações”.

¹⁴ “[...] no sentido estrito existiria, por exemplo, quando estivesse em jogo o conceito ou a noção de um instituto básico do nosso direito, de molde a que aquela decisão, se subsistisse, pudesse significar perigoso e relevante precedente, como, por exemplo, a de direito adquirido”.

¹⁵ A vaguedad ou a indeterminação de um conceito costuma erradamente ser apontada como uma imperfeição *das línguas*. Entretanto, às vezes, se atinge maior perfeição e requinte com conceitos vagos do que com conceitos precisos. Ormanquin faz precisa analogia como pintor que, diluindo suas coresé mais preciso que o autor de mosaico feito de pedras preciosas. A determinação dos conceitos não é, pois, um defeito da linguagem, mas uma característica que também tem funções positivas. O legislador se apercebeu disso e vem utilizando cada vez mais amplamente estes conceitos na redação dos textos de lei. (WAMBIER, 2007, p. 243).

recurso extremo deve ser em sede de preliminar, para que possa a corte examiná-lo. Por isso, necessário concluir, trata-se de pressuposto recursal de índole objetiva ou, simplesmente, pressuposto de admissibilidade recursal ao lado da “a) a recorribilidade da decisão; b) a tempestividade do recurso; c) a singularidade do recurso; d) a adequação do recurso; e) o preparo; a motivação; g) a forma”. (THEODORO JÚNIOR, 2000, p. 495).

8 Quórum de votação

Na letra expressa do art. 102, §3º da Constituição Federal, consta que o Tribunal somente poderá recusar o processamento do recurso pelo *quórum* de 2/3 (dois terços) dos seus membros.

Grassou a dúvida, por primeiro, sobre quem exerceria tal juízo de admissibilidade, ressoando eminentes vozes, no sentido de que a competência era exclusiva do STF, e outras, também abalizadas, que era também do juízo *ad quo*.

Quem defende a competência exclusiva do Supremo, o fazia escudado na letra maiúscula utilizada no nome “Tribunal”, já que, quando se refere a instâncias inferiores, a nominação é em letras minúsculas, bem assim o fato de o texto silenciar sobre o Juízo *ad quo* e, ainda, por exigir o *quórum* de 2/3 (dois terços) para inadmitir o processamento que seria inconciliável com o juízo de prelibação recursal, que é normalmente exercido pela Vice Presidência dos Tribunais. Acresça-se o fato de a norma do art. 102, §3º estar localizada no tópico pertinente à competência originária do STF.

Por outro lado, sustentou-se que, pela sistemática do art. 542, §1º do CPC, há de se deferir ao Juízo de origem a possibilidade de examinar o processamento do recurso, argumento que se fortalece porque é norte da reforma desafogar o Supremo Tribunal Federal da carga desmedida de trabalho. Pontuou-se também que, aqui, não haveria qualquer eiva de inconstitucionalidade, porque, se inadmitido fosse o recurso, caberia agravo de instrumento para o STF.

Solvendo o problema, decidiu o Supremo:

[...] a verificação da existência de demonstração formal e fundamentada da repercussão geral das questões discutidas no recurso extraordinário pode fazer-se tanto na origem quanto no Supremo Tribunal Federal, cabendo exclusivamente a este Tribunal, no entanto, a decisão sobre a efetiva existência da repercussão geral.¹⁶

Portanto, a existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada é requisito necessário para o conhecimento de todos os recursos extraordinários, inclusive em matéria penal. Exige-se preliminar formal de repercussão geral, sob pena de não ser admitido o recurso extraordinário, cuja verificação da existência da preliminar formal é de competência concorrente do Tribunal, Turma Recursal ou Turma de Uniformização de origem e do STF.

A análise sobre a existência efetiva, ou não, da repercussão geral, inclusive o

¹⁶ STF: AI 664.567-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 18-6-07, Informativo 472.

reconhecimento de presunção legal de repercussão geral, é de competência exclusiva do STF, Órgão de Cúpula do Judiciário que sempre ditará a última palavra.

A apreciação da presença ou não da repercussão geral das questões constitucionais ainda não decididas, com ou sem jurisprudência dominante no STF, dar-se-á pelo Plenário Virtual (arts 323 e seguintes, do RISTF). Em havendo necessidade, o relator do recurso poderá suscitar o exame da repercussão geral das matérias ainda não decididas, por questão de ordem, no Plenário Presencial.¹⁷

Outro problema que surgiu decorreu da exigência de, pelo menos, oito Ministros votarem para conhecerem do recurso e, somente após, o feito seria encaminhado a uma das Turmas para examinar o mérito. Trata-se de um contrassenso, pois só reclamaria escore qualificado para exercer juízo de admissibilidade, enquanto o mérito seria por uma Turma,¹⁸ analisado tal qual ocorria na arguição de relevância.

Surgiram, então, duas soluções: a) na proposta de Arruda Alvim, o Plenário estaria, necessariamente, afetado para examinar o mérito do recurso, pois só assim evitaria a apontada excrescência e, b) para Sérgio Bermudes, a palavra Tribunal deve ser lida como órgão fracionário competente para examinar o recurso extraordinário, ou seja, o quórum é da Turma, salva a situação de remessa ao Plenário, como preceitua o art. 97 da Constituição.¹⁹

Consoante se extrai dos arts 323 e seguintes do RISTF, a competência para julgar o mérito do recurso extraordinário com repercussão geral admitida é do Tribunal Pleno.

9 Repercussão geral e pontuações do STF

Após analisar a matéria com a necessária profundidade, concluiu o Supremo: a) apesar das peculiaridades do processo penal, no qual se discute o *status libertatis* e conquanto a lei 11.418/06 só tenha alterado o CPC, quer pela disciplina comum, quer por seu intuitivo o desejo de regular todo o sistema, quer pelas diretrizes da analogia ou subsidiariedade, a repercussão geral incide também na seara penal, porque a disciplina constitucional do recurso extremo é comum a todo o ordenamento jurídico; b) a demonstração formal e fundamentada do requisito pode ser feita na origem ou no STF, cabendo a este a derradeira palavra; c) essa referida demonstração só é exigível após 03 de maio de 2007, quando foi publicada a emenda regimental 21, que regulamentou o art. 325 do STF; d) o fim da repercussão é o resguardo da autoridade e uniformidade da Constituição, podendo a parte, para evitar tal exigência, valer-se do remédio heróico; e) considerou que a determinação expressa do art. 4º da Lei 11.418/2006, de aplicação aos recursos interpostos a partir do primeiro dia de sua vigência, teria como objetivo apenas evitar a aplicação retroativa do requisito da repercussão geral, mas não significaria a plena execução da lei, já que ficara a cargo do Supremo a tarefa de estabelecer, em seu Regimento Interno, as normas necessárias para isso (art. 3º).

¹⁷ STF: AI-QO 664567/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes, AI-QO 715.423, Rel. Ministra Ellen Gracie

¹⁸ Segundo o art. 4º do RISTF cada Turma é composta de cinco Ministros.

¹⁹ Ambos posicionamento são ofertados por Pereira (2007).

Tal julgamento foi divulgado no Informativo nº 472.²⁰

10 Temas do direito eleitoral enfrentados pelo STF sob regime da repercussão geral

Objeto de intensos debates, algumas matérias do direito eleitoral já foram analisadas pelo Pretório Excelso, sob o enfoque da repercussão geral.

Eis algumas:

Tema 124: nos autos do RE 825.274, foi admitida a repercussão geral acerca do cabimento de recurso especial eleitoral contra decisão administrativa sobre prestação

²⁰ O Tribunal resolveu questão de ordem suscitada em agravo de instrumento — interposto contra decisão que inadmitir recurso extraordinário, em matéria criminal — da seguinte forma: 1) que é de exigir-se a demonstração da repercussão geral das questões constitucionais discutidas em qualquer recurso extraordinário, incluído o criminal; 2) que a verificação da existência de demonstração formal e fundamentada da repercussão geral das questões discutidas no recurso extraordinário pode fazer-se tanto na origem quanto no Supremo Tribunal Federal, cabendo exclusivamente a este Tribunal, no entanto, a decisão sobre a efetiva existência da repercussão geral; 3) que a exigência da demonstração formal e fundamentada no recurso extraordinário da repercussão geral das questões constitucionais discutidas só incide quando a intimação do acórdão recorrido tenha ocorrido a partir de 3-5-2007, data da publicação da Emenda Regimental 21/2007, do RISTF. Na espécie, a decisão agravada considerara que não fora atendido o art. 543-A do CPC, já que o agravante não dissera a relevância da interposição do recurso extraordinário para a repercussão geral para ser apreciado pelo Supremo como preliminar de admissão do recurso, bem como que a suposta contrariedade ao texto constitucional, se existente, ocorreria de forma indireta. Salientou-se, inicialmente, que os recursos criminais, de um modo geral, possuem um regime jurídico dotado de certas peculiaridades que não afetam substancialmente a disciplina constitucional comum reservada a todos os recursos extraordinários e que, com o advento da EC 45/2004, que introduziu o § 3º do art. 102 da CF, a exigência da repercussão geral da questão constitucional passou a integrar o núcleo comum da disciplina constitucional do recurso extraordinário, cuja regulamentação se deu com a Lei 11.418/2006, que alterou o texto do CPC, acrescentando-lhe os artigos 543-A e 543-B. Entendeu-se que, não obstante essa alteração tenha se dado somente no CPC, a regulação se aplicaria plenamente ao recurso extraordinário criminal, tanto em razão de a repercussão geral ter passado a integrar a disciplina constitucional de todos os recursos extraordinários, como por ser inequívoca a finalidade da Lei 11.418/2006 de regulamentar o instituto nessa mesma extensão. Além disso, aduziu-se que não haveria óbice à incidência desse diploma legal de forma subsidiária ou por analogia, e citaram-se diversos precedentes do Tribunal reconhecendo a aplicação por analogia do CPC ao processo penal. Afirmou-se, também, não haver se falar em imanente repercussão geral de todo recurso extraordinário em matéria criminal, tendo em conta estar em causa, normalmente, a liberdade de locomoção. Esclareceu-se que o recurso extraordinário visa à preservação da autoridade e da uniformidade da inteligência da CF, o que se reforçaria com a necessidade de repercussão geral das questões constitucionais nele debatidas, ou seja, as que ultrapassem os interesses subjetivos da causa (CPC, art. 543-A, § 1º), e destacou-se, ademais, sempre ser possível recorrer-se ao habeas corpus (CF, art. 5º, LXVIII) como remédio à ameaça ou lesão à liberdade de locomoção, com a amplitude que o Tribunal lhe tem emprestado. Considerou-se que, no caso concreto, entretanto, a decisão gravada se equivocara ao exigir o requisito constitucional da repercussão geral, porquanto tal exigência se dera antes de as normas regimentais terem sido implementadas pelo Supremo. No ponto, asseverou-se que a determinação expressa de aplicação da Lei 11.418/2006 (art. 4º) aos recursos interpostos a partir do primeiro dia de sua vigência teria como objetivo apenas evitar a aplicação retroativa do requisito da repercussão geral, mas não significaria a plena execução da lei, já que ficara a cargo do Supremo a tarefa de estabelecer, em seu Regimento Interno, as normas necessárias para isso (art. 3º). No mais, concluiu-se que a análise acerca do segundo fundamento invocado pela decisão agravada para inadmitir o RE, haveria de se dar por decisão singular ou, eventualmente, submetendo o caso à Turma. Precedentes citados: AI 140.623 AgR/RS (DJ de 18-9-92); HC 89.951/RS (DJ de 19-12-2006); Pet 3.596/RJ (DJ de 28-8-2006); RHC 83.181/RJ (DJ de 22-10-2004); HC 89.849/MG (DJ de 16-2-2007); HC 82.798/PR (DJ de 21-11-2003); RHC 62.838/MG (DJ de 12-4-85); HC 50.556/Guanabara (DJ de 21-12-72). STF: AI 664.567-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 18-6-07, Informativo 472.

de contas de campanhas eleitorais.

Tal matéria está pendente de julgamento.

Tema 387: também foi reconhecida a repercussão geral acerca da aplicabilidade imediata da Lei Complementar 135/2010, que prevê hipóteses novas de inelegibilidade às eleições de 2010 (RE 633703).

Nesse julgamento, restou assentado que o pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição, por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral. Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las.

Segundo o STF, o art. 16 da Constituição, ao submeter à alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos.²¹

Para a nossa Corte Maior a LC 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como a fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. Essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, quando ocorrem as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior. A fase pré-eleitoral de que trata a jurisprudência da Corte Constitucional não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral.

Anotou o Supremo que a competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso.

Nesse viés, para o STF, toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral, de modo que não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos, sendo que um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral. Por conseguinte, registrou o Pretório Excelso que o princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral.

Assim, segundo o STF a aplicação do princípio da anterioridade não depende

²¹ STF: Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. em 22.3.2006

de considerações sobre a moralidade da legislação e o art. 16 é uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria, e dessa forma deve ser aplicado. A proteção das minorias parlamentares exige reflexão acerca do papel da Jurisdição Constitucional nessa tarefa, cumpre a sua função, quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia da minoria; portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria.

E assim a jurisprudência no sentido de que a cognominada Lei da Ficha Limpa - Lei Complementar 135/2010 - não era aplicável às eleições realizadas no ano de 2010, por força da incidência do art. 16 da Constituição Federal e dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, que asseguram a estabilidade nas regras do processo eleitoral.²²

Tema 534: foi reconhecida a repercussão geral acerca da fixação, pelo TSE, do prazo decadencial de 180(cento e oitenta) dias para propositura de representações por doação de recursos de campanha eleitoral acima do limite legal (ARE 664575), à vista da necessidade de se preservar a licitude do processo eleitoral, por meio da fiscalização efetiva das contas de campanha.

O tema ainda pende de apreciação pela Corte Suprema.

Tema 564: acerca da candidatura de prefeito reeleito à chefia do Poder Executivo em Municipalidade diversa e aplicação imediata de modificação jurisprudencial da Justiça Eleitoral (RE 637485), também foi reconhecida a repercussão geral, tendo o STF repellido à figura do prefeito profissional ou itinerante.

Aqui, o STF deixou assinalado que o instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder, anotando que o princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez.

Para a Corte Maior, esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação, sendo que entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição.

O Supremo averbou que o cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação.

Sob o enfoque da mudança jurisprudencial, registrou que a interpretação da Constituição deve ser acompanhada da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica, acrescentando que não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas

²² RE nº 633.703, Relator o Ministro Gilmar Mendes, sessão Plenária de 23.6.2011.

viragens jurisprudenciais, na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral, sem deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral.

Para o Tribunal Constitucional, mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que, de alguma forma, participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição.

O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, concluiu que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE.

Desse modo, para o Guardião da Constituição, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e, dessa forma, repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto, e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.

Acerca de ambos os temas – Prefeito itinerante e mutação jurisprudencial –, posicionou-se o STF, no caso concreto, que a decisão do TSE no RESPE 41.980-06, apesar de ter entendido corretamente que é inelegível para o cargo de Prefeito o cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em Município diverso, não pode incidir sobre o diploma regularmente concedido ao recorrente, vencedor das eleições de 2008 para Prefeito do Município de Valença-RJ, e deixou assentado, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos.

- a) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso;
- b) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior²³.

²³ STF: RE 637485, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 20-05-2013 PUBLIC 21-05-2013

Tema 680: foi reconhecida a repercussão geral da legitimidade do Ministério Público Eleitoral para recorrer da decisão que defere o registro de candidatura, ainda que não haja apresentado impugnação ao pedido inicial (ARE 728188).

Ao julgar o recurso, o STF assentou que o Ministério Público Eleitoral possui legitimidade para recorrer de decisão que julga o pedido de registro de candidatura, mesmo que não haja apresentado impugnação anterior, entendimento que decorre do disposto no art. 127 da Constituição Federal.²⁴

Contudo, deixou assentada a fixação da tese com repercussão geral, a fim de assentar que, a partir das eleições de 2014, inclusive, o Ministério Público Eleitoral tem legitimidade para recorrer da decisão que julga o pedido de registro de candidatura, ainda que não tenha apresentado impugnação.²⁵

Tema 731: não foi reconhecida a repercussão geral na possibilidade de obtenção de quitação eleitoral mediante mera apresentação das contas de campanha, ainda que não aprovadas (ARE 728181).

Acerca do tema, o Supremo entendeu que a matéria é de índole infraconstitucional, motivo por que suficiente a análise da lei n. 9.504/1997 e de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. Assim, haveria ofensa meramente reflexa à Lei Maior, argumento com o qual o STF declarou a inexistência de repercussão geral.²⁶

REFERÊNCIAS

AMARAL JUNIOR, J. L. M. **Incidente de arguição de inconstitucionalidade**. São Paulo: RT, 2002.

COMIN, Fernando da Silva. Os crimes hediondos e a individualização da pena à luz de uma nova proposta de atuação. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 9, n. 29, maio 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1141>. Acesso em: 18 de janeiro de 2016.

CUNHA JUNIOR, D. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2006.

FÉRES, Marcelo Andrade, **Nótula sobre a repercussão geral (ou transcendência) do recurso extraordinário**, 2005. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/550932>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

FUX, L. (Coord.); NERY JUNIOR, N. (Coord.); WAMBIER, T. A. A. (Coord.). **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

²⁴ O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

²⁵ STF: ARE 728188, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 08-08-2014 PUBLIC 12-08-2014.

²⁶ ARE 728181 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, julgado em 22/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 03-02-2015 PUBLIC 04-02-2015.

JUNIOR, F. D. **Transformações do recurso extraordinário: aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins**. São Paulo: RT, 2006.

LEAL, R. S. **O efeito vinculante na jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo:Atlas, 2003.

PEREIRA, V. Questões polêmicas acerca da repercussão geral no recurso extraordinário. **Juris Plenum**, v. 3, n. 14, p. 103-12, mar. 2007.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Breves comentários a nova sistemática processual civil: 3** : Leis 11.382/2006, 11.417/2006, 11.418/, 11.341/2006, 11.419/2006, 11.441/2007 e 11.448/2007. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2007.

ZAVASCKI, T. A. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.