A necessidade de adoção irrestrita do recurso especial repetitivo na justiça eleitoral como forma de adequação ao sistema de precedentes por uma maior eficiência

RICARDO ALBERTO PEREIRA

Sobre o autor:

Ricardo Alberto Pereira. *Ricardo Alberto Pereira. Mestre em Direito e Sociologia pela UFF – Universidade Federal Fluminense. Juiz de Direito do TJ/RJ e Desembargador Eleitoral do TRE/RJ (Classe Juiz de Direito). Ouvidor e Vice-Diretor da EJE – Escola Judiciária do TRE/RJ. Professor e Membro da Comissão Supervisora dos Cursos de Extensão, de Pós-graduação e de Convênios e Parcerias da EMERJ - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e de Cursos de Pós-graduação. Membro do IBDP - Instituto Brasileiro de Direito Processual e do ICPC - Instituto Carioca de Processo Civil.*

RESUMO

O presente texto busca discutir a importância da adoção plena do uso do sistema de precedentes, através da utilização do recurso especial eleitoral pelo meio dos recursos repetitivos, como mecanismo de imprimir maior celeridade à justiça eleitoral, buscando assim afastar a regra do art. 20 da Resolução 23.478/2016, Tribunal Superior Eleitoral, a qual entendeu pela incompatibilidade desse mecanismo processual na justiça especializada.

Palavras-chave: Direito Eleitoral, Direito Processual Civil, Doutrina dos Precedentes, Recurso Especial, Recursos Repetitivos

ABSTRACT

The present text seeks to discuss the importance of the full adoption of the use of the precedent system, through the use of the electoral special appeal, by the means of multiple appeals resources, as a mechanism to speed up electoral justice, thus seeking to remove the rule of art. 20 of Resolution 23.478 / 2016, Superior Electoral Court, which decided for the incompatibility of this procedural mechanism in specialized justice.

Keywords: Direito Eleitoral, Direito Processual Civil, Doutrina dos Precedentes, Recurso Especial, Recursos Repetitivos

Em uma revista onde se busca discutir questões sobre a hipermodernidade e arcaísmos, acredito que discutir o papel da justiça eleitoral no campo do recurso especial repetitivo seja um tema que pode demonstrar se a posição jurisprudencial da corte se mostra em avanço para a futuro, ou não.

Como se sabe a justiça eleitoral conta com uma estrutura definida pela Carta Magna, onde o Tribunal Superior Eleitoral tem previsão constitucional insculpida nos artigos 118 e seguintes da Carta Cidadã.

Já o seu rol de competências está descrito no artigo. 121, §4º, da Carta Magna, estando o recurso especial eleitoral expressamente preconizado no art. 276 do Código Eleitoral.

Cabe, portanto, ao Tribunal Superior Eleitoral o controle maior da matéria de direito eleitoral, sendo ele o guardião maior do entendimento das questões de direito material e processual infraconstitucional desse ramo do direito.

Revela-se, então importante analisar a questão da admissibilidade do recurso especial repetitivo no âmbito da justiça eleitoral pátria.

Antes, porém não se pode olvidar que a legislação eleitoral pátria foi uma das primeiras a buscar prestigiar a força dos precedentes, através do artigo 263, o qual preconiza que "*No julgamento de um mesmo pleito eleitoral, as decisões anteriores sobre questões de direito constituem prejulgados para os demais casos, salvo se contra a tese votarem dois terços dos membros do Tribunal.*".

Infelizmente, em 1996, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento dos Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 12682/GO asseverou a insubsistência desse artigo por entender que essa regra se mostrava incompatível com a Constituição Federal porque estabelecia um efeito vinculante.

Agora, sob os auspícios do atual Código de Processo Civil, o sistema de precedentes se impõe firmemente e o CPC não olvida a sua importância de sua influência no processo eleitoral, reforçando, inclusive, a necessidade de estrita observância dos precedentes, tal como preconiza o caput do art. 927 do CPC.

Sobre tal questão vale relembrar os termos do artigo 15 do CPC ao asseverar que "*Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente*".

O que se busca então analisar é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, esposado nos termos da Resolução 23.478/2016, a qual estabeleceu as diretrizes gerais para a aplicação do Código de Processo Civil no âmbito da Justiça Eleitoral, especificamente o seu art. 20, onde se cuidou especificamente da sistemática dos recursos repetitivos.

O teor do mencionado artigo 20 é o seguinte "*A sistemática dos recursos repetitivos prevista nos arts. 1.036 a 1.042 do Novo Código de Processo Civil não se aplica aos feitos que versem ou possam ter reflexo sobre inelegibilidade, registro de candidatura, diplomação e resultado ou anulação de eleições.*".

Assim, através desse entendimento positivado através da dita Resolução, não se excluiu por inteiro a adoção da sistemática dos recursos repetitivos para todas as matérias de direito eleitoral.

Apenas não se admitiu tal mecanismo para as matérias que versem, direta ou indiretamente, sobre os temas de inelegibilidade, registro de candidatura, diplomação e resultado ou anulação de eleições.

Então é viável a adoção da técnica processual dos recursos repetitivos nas demais matérias não elencadas, como, por exemplo, questões de direito processual, filiação partidária, etc., desde que os temas específicos não alcancem, ainda que de forma reflexa, aqueles que foram expressamente excluídos.

Deve-se, então, analisar os motivos que levaram a Corte Eleitoral a vedar, ainda que de forma parcial, o uso dos recursos repetitivos na jurisdição eleitoral.

Ao se analisar o Processo Administrativo nº 84-36.2016.6.00.0000 - classe 26, pode ser verificada a fundamentação do referido enunciado, *in verbis*: "*Foram ressalvados apenas os feitos que versem sobre inelegibilidade, cassação de registro ou de diploma, por sugestão do eminente Ministro Henrique Neves da Silva, dado que as premissas fáticas subjacentes a cada uma delas reclama análise pormenorizada.*".

Assim, sob a singela alegação de que as premissas fáticas subjacentes aos feitos que versem sobre inelegibilidade, cassação de registro ou de diploma, reclamarem análise pormenorizada foi afirmada a não aplicação do recurso especial repetitivo eleitoral.

Nesse ponto reside uma reflexão crucial. Praticamente toda a matéria de direito eleitoral poderá atingir, de forma reflexa, as matérias excluídas no referido enunciado

Tomemos, por exemplo, a questão da dupla filiação, a qual é vedada por lei. Mas em época de eleições tal questão poderá influir no registro de candidatura do cidadão, o que impede, portanto, que tal matéria possa ser abordada pelo sistema do recurso repetitivo.

Não se olvide que a adoção do recurso especial comum, sem a modalidade de julgamento repetitivo, não se mostrou suficiente ao fim desejado.

A tal respeito vale relembrar a crítica doutrinária de que *"a simples existência do recurso especial eleitoral (art. 121, §4º, I e II, da CF/88) não foi suficiente para se obter a desejada uniformização da aplicação do direito, vez que as sinalizações contraditórias de posicionamentos decorrentes de constantes viragens jurisprudenciais subtraíram considerável parcela do efeito persuasivo que os acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral deveriam naturalmente ter, estimulando om isso que cada Tribunal Regional Eleitoral buscasse a melhor solução para o caso concreto que se encontrasse sob sua análise"*[1].

Outro ponto que se mostra importante destacar é que embora a mencionada resolução tenha efetivado uma restrição ao sistema do recurso repetitivo, tal elemento impeditivo nunca foi motivo bastante para impedir outra importante ferramenta do sistema de precedentes, qual seja, as súmulas não vinculantes, conhecidas como argumentativas ou persuasivas.

Não se pode deixar de observar que a Súmula do Tribunal Superior Eleitoral possui nada menos do que cerca de 40 (quarenta) enunciados sobre inelegibilidades, registros de candidaturas e diplomação.

---

[1] (BERNARDO, Clarissa Campos e ANDRADE, Marcelo Santiago de Padua. O sistema de precedentes do novo CPC e sua repercussão no direito eleitoral. *in* p.84)

Assim, a existência de enunciados sumulares das mesmas matérias em que se vedou a adoção do sistema de recurso repetitivo deveria ser motivo bastante para se permitir o uso dessa importante ferramenta processual do sistema de precedentes.

Não se olvide que o próprio Código de Processo Civil menciona os enunciados das súmulas dos tribunais superiores como espécie de precedentes, o que se pode verificar nos termos do artigo 927, onde também constam os recursos repetitivos.

De outro turno o Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC) proclama no seu enunciado 316 que "*A estabilidade da jurisprudência do tribunal depende também da observância de seus próprios precedentes, inclusive por seus órgãos fracionários*" e, no enunciado 453 se relembra que "*A estabilidade a que se refere o caput do art. 926 consiste no dever de os tribunais observarem os próprios precedentes.*".

Não se desconhece que há respeitável doutrina que aponta a distinção entre súmula e precedente.

Nesse sentido se afirma que "*Precedente é um pronunciamento judicial, proferido em um processo anterior, que é empregado como base da formação de outra decisão judicial, prolatada em processo posterior. [...] A compreensão do sistema brasileiro de precedentes, porém, impõe que se estabeleça uma distinção entre o conceito de precedente, já apresentado, e o de jurisprudência (a que o CPC faz referência em diversos dispositivos, de que é importante exemplo o art. 926). Pois jurisprudência é um conjunto de decisões judiciais, proferidas pelos tribunais, sobre uma determinada matéria, em um mesmo sentido. [...] Jurisprudência é um conjunto de decisões judiciais, proferidas pelos tribunais, sobre uma determinada matéria, em um mesmo sentido. Perceba-se, então, que há uma diferença quantitativa fundamental entre precedente e jurisprudência. [...] A súmula de jurisprudência dominante é uma resuma da jurisprudência dominante de um tribunal. Tal resumo é formado por verbetes ou enunciados, os quais indicam o modo como aquele tribunal decide certas matérias. ... O enunciado de súmula, portanto, não é um precedente. Trata-se de um extrato de diversos pronunciamentos, isto é, algo que se extrai de diversas decisões sobre a mesma matéria.*"[2]

---

[2] (CÂMARA, Alexandre Freitas. O novo processo civil brasileiro – 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 427/428 e 431)

Todavia, adota-se por precedente a orientação doutrinária a qual afirma que "*Nesse sentido tradicional, o precedente é identificado como tal não no momento em que é emitido, mas depois, quando invocado, interpretado e utilizado como subsídio ou baliza para uma nova decisão. Ou seja, nessa acepção, é uma visão retrospectiva que nos permite identificar os precedentes. [...] Mas, sem prejuízo da valia e serventia dessa primeira acepção (que continua e continuará a vigorar entre nós), recentemente, por uma figura de linguagem, passou-se a usar o termo 'precedente' para indicar, de modo mais amplo, pronunciamentos judiciais que, já quando são emitidos, nascem com a declarada finalidade de servir de parâmetro, de vincular, em maior ou menor grau, decisões judiciais (ou mesmo atos administrativos e até condutas privadas) subsequentes, que versem sobre casos em que se ponha a mesma questão jurídica. [...] O CPC/2015 dá mais alguns passos nessa direção. Prevê novas hipóteses de pronunciamentos que, em maior ou menor medida, têm caráter vinculante. O Código emprega em várias oportunidades o termo 'precedente'. Em uma delas, a palavra é usada em seu sentido tradicional (art. 926, §2º). Mas, em outras, seu emprego parece referir-se precipuamente, se não exclusivamente, à segunda acepção acima exposta (art. 489, §1º, V e VI; art. 927, §5º)*"[3].

A discussão então poderia ser colocada no grau de vinculação dos precedentes.

Nesse sentido o professor Wambier classifica os precedentes por sua força vinculante, distinguindo tais forças em fraca, média e forte, indicando a fraca como a 'vinculação padrão' e a forte como a 'força vinculante em sentido estrito". Ao analisar a questão das súmulas não vinculantes, também conhecidas como persuasivas, indica o referido professor que essas possuem, em regra, a vinculação fraca.

Todavia, em determinadas situações atribuídas pela lei, essa vinculação pode ter força média, como, por exemplo, quando se vale das mesmas para autorizar o julgador a julgar monocraticamente um recurso (art. 932, IV e V, do CPC) ou mesmo para que o juízo de primeiro grau posa julgar liminarmente improcedente um pedido (art. 332, do CPC).

---

[3] WAMBIER, Luiz Rodrigues. Curso avançado de processo civil: cognição jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória), vol. 2. 16ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016. p. 693/694)

Assim, em tese, não se justifica o argumento de não se aplicar a sistemática dos recursos repetitivos porque *as premissas fáticas subjacentes a cada uma delas reclama análise pormenorizada*, já que existem, como se disse, cerca de quarenta enunciados de súmulas sobre a mesma matéria, enunciados sumulares esses que possuem força vinculante em determinado sentido doutrinário e legal.

Por outro lado, a assertiva de que *as premissas fáticas subjacentes a cada uma delas reclama análise pormenorizada* também não se mostra absoluta, já que a estrutura de criação de um precedente não analisa apenas a questão jurídica proposta, mas também a sua adequação fática.

Lembre-se que "*todo precedente judicial é composto por duas partes distintas: a) as circunstâncias que embasam a controvérsia; e b) a tese ou o princípio jurídico assentado na motivação (ratio decidendi) do provimento decisório*"[4].

Portanto, se para a formação do precedente se faz necessária a delineação fática dos elementos controvertidos, não há razão para se afastar o sistema dos recursos repetitivos da justiça eleitoral.

Por fim ainda há mais um importante argumento, que é o *distinguish*, elemento conformador da teoria dos precedentes que permite ao julgar, verificando uma distinção fática entre o caso concreto e o precedente, deixar de aplicá-lo em razão da diferença apontada, permitindo assim que o julgador possa avaliar, de forma criteriosa, a necessidade de aplicação, ou não, do precedente.

Impõe-se, então, admitir-se o uso dos recursos repetitivos como um precedente vinculante, com maior força imperativa que os enunciados sumulares já existentes.

Também não é demais recordar que a adoção do sistema dos recursos especiais repetitivos é capaz de trazer uma série de benefícios à jurisdição eleitoral, podendo se destacar, dentre tantos outros, os seguintes pontos positivos: (a) concessão de tutela de evidência: art. 311, II, do CPC; (b) a possibilidade de julgamento liminar de improcedência

---

[4] TUCCI, José Rogério Cruz e. Precedente judicial como fonte do direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.12

de pedidos: art. 332, II, do CPC; (c) possibilidade de julgamento monocrático: art. 932, IV, b; V, b, do CPC; (d) possibilidade de julgamento de plano de conflitos de competência: art. 955, II, do CPC.

No âmbito da justiça eleitoral a adoção do sistema de precedentes, em especial com o uso dos recursos repetitivos, se mostra imprescindível para maior celeridade e eficiência processual, ideais previstos nos artigos 4º e 8º do Código de Processo Civil.

Note-se que especialmente no período eleitoral tais princípios devem ser priorizados, especialmente em razão dos curtos prazos para recursos e ajuizamentos de ações eleitorais típicas.

Especificamente na seara eleitoral, poderiam os magistrados eleitorais impedir demandas *ab initio* se tais se confrontarem negativamente com recursos repetitivos já consolidados e sem que haja nenhum *distinguish*, tal como preconiza o art. 332 do CPC. Igualmente poderia se ter uma maior celeridade na instância recursal, através dos julgamentos monocráticos calcados nos recursos repetitivos, tal como prevê o art. 932, incisos IV e V, do CPC, ou a não admissibilidade de recursos especiais comuns que conflitem com recursos repetitivos, o que poderia ser feito nos termos do art. 1.030, I, "b", também do CPC.

Ante tais argumentos, respeitando-se o atual entendimento do Colendo Tribunal Superior Eleitoral, mostra-se imperiosa a releitura da aplicabilidade do recurso especial eleitoral repetitivo, reconhecendo-se não apenas sua compatibilidade, mas também a necessidade, de utilização desse mecanismo na justiça eleitoral, como ferramenta de concreção do direito processual como instrumento de realização do direito material eleitoral, na defesa do cidadão e de toda sociedade.