



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

MANDADO DE SEGURANÇA (120) Nº 0601941-97.2018.6.00.0000 (PJe) - SANTA CRUZ - RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR: MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

IMPETRANTE: FERNANDA COSTA BEZERRA

ADVOGADOS DA IMPETRANTE: ALTAIR SOARES DA ROCHA FILHO - RN1496600A, ANDRE AUGUSTO DE CASTRO - RN3898000A

IMPETRADO: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE

DECISÃO:

Ementa: DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ELEIÇÃO 2016. AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

1. Mandado de segurança impetrado contra acórdão que determinou, dentre outras sanções, a cassação do mandato da impetrante e a execução imediata do julgado.

2. A admissibilidade de mandado de segurança contra ato judicial recorrível restringe-se aos casos de teratologia ou ilegalidade na decisão impugnada (Súmula nº 22/TSE).

3. No caso, não há teratologia no acórdão que apresentou motivação suficiente para justificar o reconhecimento de prática abusiva, bem como a determinação de cassação do diploma da impetrante. A decisão do TRE/RN no sentido de determinar o cumprimento das sanções logo após o julgamento do recurso eleitoral pelo TRE, independentemente do julgamento de embargos, está alinhada ao entendimento desta Corte (AC nº 0600459-17/SP, AI nº 281-77/MT e AgR-AC nº 0601074-07/GO).

4. Impossibilidade de aplicação do princípio da fungibilidade para o recebimento do mandado de segurança como ação cautelar. Não compete ao TSE a análise de medida cautelar que objetiva a concessão de efeito suspensivo a recurso especial que sequer foi interposto (Súmulas nºs 634 e 635/STF). Precedentes. Na espécie, não há registro de que a impetrante tenha interposto recurso especial na instância de origem, inexistindo, portanto, fundamento para atrair a competência deste Tribunal Superior para julgamento de ação cautelar.

5. Mandado de segurança a que se nega seguimento. Pedido alternativo rejeitado.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte TRE/RN, que manteve parcialmente a sentença na AIJE nº 220-27.2016.6.20.0016, no sentido de determinar, dentre outras sanções, a cassação dos diplomas de Fernanda da Costa Bezerra e Ivanildo Ferreira Lima Filho, eleitos prefeita e vice-prefeito do Município de Santa Cruz/RN nas Eleições 2016. Impôs, ainda, a “comunicação à Zona Eleitoral respectiva para imediato cumprimento do acórdão”.

2. A impetrante sustenta, em síntese, que: **(i)** a decisão do TRE/RN é teratológica, pois viola a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que o cumprimento de acórdão que cassa registro ou mandato deve aguardar o esgotamento da instância ordinária; e **(ii)** há argumentos suficientes nas teses defensivas para concessão de efeitos infringentes aos embargos de declaração a serem opostos.

3. Requer, ainda, a suspensão da determinação de cumprimento imediato da decisão, ou a sua reversão (caso já tenha sido cumprida), a fim de permanecer no cargo para o qual foi eleito até o esgotamento da instância ordinária com a publicação de acórdão que julgar os embargos de declaração. Por fim, pleiteia, alternativamente, o recebimento da petição inicial do mandado de segurança como ação cautelar, visando “melhor adequação do pedido autônomo de tutela provisória” (ID 2531138).

4. É o relatório. Decido.

5. O mandado de segurança não deve ter seguimento.

6. Nos termos da Súmula nº 22/TSE, não cabe mandado de segurança contra ato jurisdicional passível de recurso, salvo em situações de teratologia. Assim sendo, a ação mandamental somente poderá ser utilizada contra decisão judicial nas hipóteses de: **(i)** não existir o trânsito em julgado; **(ii)** não cabimento de recurso, capaz de garantir ao impetrante o direito líquido e certo a que supostamente aduz ter direito; e **(iii)** verificar-se decisão teratológica.

7. No caso analisado, não há teratologia na decisão impugnada que enseje a sua desconstituição pela via mandamental (nesse sentido: AgR-RMS nº 666-47/SP, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, j. em 15.10.2015), uma vez que o acórdão apresentou motivação suficiente para justificar o reconhecimento de prática abusiva, bem como a determinação de cassação do diploma do impetrante.

8. Verifica-se que o Tribunal Regional realizou uma análise minuciosa das provas, inclusive por meio de detalhamento mensal dos valores recebidos pelos vereadores e outros aliados políticos, para firmar a conclusão de que a impetrante concedia “cotas” mensais para aquisição de medicamentos perante as empresas contratadas pelo poder público, visando benefícios eleitorais para a sua campanha à reeleição para o cargo de prefeita nas Eleições 2016. Ressaltou-se, inclusive, que os valores teriam se intensificado durante o período eleitoral, entre os meses de junho e setembro de 2016. Cita-se:

“III.1- Do Material Apreendido

Cuida-se de prova documental apreendida na Farmácia Droga Center, em cumprimento ao mandado de busca e apreensão autorizada judicialmente, conforme já tratada em prefacial em que se discutia a sua validade - Documentos apreendidos na Busca e Apreensão (Apenso 1).

De acordo com catalogação constante do Auto de Apreensão da Polícia Federal (fls. 31/32 Apenso 1), foram apreendidos os seguintes documentos:

ITEM	DESCRIÇÃO	OBSERVAÇÃO
1	Caderno com capa dura (01)	Com a impressão na capa: "Prefeitura de Santa Cruz"

2	Caderno com capa amarela (01)	Com algumas anotações sobre controle de notas fiscais, inclusive, contendo cupons fiscais anexados, emitidos em nome da Prefeitura de Santa Cruz (C00: 065283, 065262, 065260, 082925, 082929, 082927, 082924, 082912, 073835)
3	Documentos da Prefeitura Municipal de Santa Cruz "Listagem de Empenhos emitidos no período" (04)	
4	Cadernos escolares (02)	Contendo os manuscritos: "MONIK" e "MONIK MELO"
5	Cadernos escolares (01)	Contendo o manuscrito: "GENERO FILHO"
6	Cadernos escolares (01)	Contendo o manuscrito: "MÁRIO VEREADOR"
7	Cadernos escolares (01)	Contendo o manuscrito: "ANINHA DE CLEIDE"
8	Cadernos escolares (01)	Contendo o manuscrito: "RAIMUNDO DROGACENTRO"
9	Cadernos escolares (01)	Contendo o manuscrito: "TARCÍSIO VEREADOR"
10	Cadernos escolares (01)	Contendo o manuscrito: "GILCELLY ADRIANO"
11	Envelope amarelo (76)	Contendo diversas declarações de recebimento de medicamentos, algumas acompanhadas de receita médica e outras de autorização de medicamentos da Secretaria de Saúde do Estado
12	Pasta cor verde (01)	Contendo diversos documentos, tais como cupons fiscais, certidões negativas, ordens de compra-serviço, todos da Prefeitura
13	Ficha de cliente da farmácia (01)	Em nome de Marcela Ravena de O. Pereira Borges da Silva (Chefe de gabinete da Prefeitura)
14	Ficha de cliente da farmácia (01)	Em nome de Geisa Fonseca Ferreira Lima (mãe do candidato a vice-prefeito Ivanildo)
15	Ficha de cliente da farmácia (01)	Em nome de Acrísio Gomes Júnior (Vereador Júnior dos Bodes)
16	Ficha de cliente da farmácia (01)	Em nome de Sérgio Magno Oliveira Freira
17	Ficha de cliente da farmácia (01)	Em nome de Milena Bulhões Ferreira

O material apreendido corresponde a documentos de cuja autenticidade não paira dúvida, tendo, inclusive, a autoria e origem sido devidamente identificadas (vide depoimento da testemunha LÍGIA CRISTINA CAVALCANTE DA SILVA).

Tais documentos, sem dúvida, gozam de inquestionável credibilidade sob esse aspecto, porém a sua força probatória para esclarecer os pontos e/ou as questões de fato relevantes para o desate da lide deve ser aferida com os demais elementos de prova de medicamentos fornecidos, nem muitos menos nos valores pagos pela prefeitura à farmácia durante o período eleitoral.

III.2- Dos depoimentos colhidos

(...)

‘5- LÍGIA CRISTINA CAVALCANTE DA SILVA (testemunha):trabalhou na Farmácia Drogacenter (fornecedora de medicamentos), de 2009 à 2017, portanto no período dos fatos discutidos nos autos. Era funcionária de confiança, realizando atividades restritas a ela e aos proprietários, tendo acesso e atribuição de “tirar todas as notas fiscais eletrônicas da farmácia, incluindo as da Prefeitura, incineração e devolução de medicamentos;”

O depoimento dessa testemunha revelou-se seguro e coeso, não havendo nele quaisquer traços de contradição e inconsistência, tampouco predileção por quaisquer das partes. Disso depende, a propósito, o sucesso de importante ponto das insurgências de FERNANDA BEZERRA COSTA e IVANILDO FERREIRA LIMA FILHO, bem como FRASSINETE e MARCOS (ex-patrões da depoente).

III.3- Da prova documental

Documentos anexados pelos investigados e outros requisitados judicialmente. Destes muitos são oficiais, oriundos do Ministério Público, Câmara Municipal e da Prefeitura Municipal de Santa Cruz/RN, e, portanto, gozam de credibilidade.

- Relação Municipal de Medicamentos Essenciais – REMUNE, de Santa Cruz (fs. 513-516), nos termos da Lei nº 12.401/2011(fl.s.472/474), que disciplina a dispensação de medicamentos e produtos com ou sem protocolo clínico para fins de assistência terapêutica.
- Ofício da Secretária Municipal de Saúde, datado de 15 de junho de 2015 (f. 544): informa que os medicamentos que não fazem parte de REMUNE ou em casos de atraso na entrega pelo fornecedor são adquiridos nos estabelecimentos farmacêuticos da cidade
- Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011, referente à organização do Sistema Único de Saúde (fs. 446/453);
- Portarias do Ministério da Saúde nºs 204/2007 e 1.555/2013, relativas ao financiamento e transferência de recursos federais para ações e serviços de atenção básica à saúde; (fs. 454-465 e 477-485, respectivamente);
- Declaração da entrega de medicamento ao paciente em 11.03.2015 (f. 546);
- Lei Municipal n. 697/2015, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Santa Cruz para o exercício de 2016 (f. 904);
- Orçamento da Secretaria Municipal de Saúde (fs. 1043 a 1047);
- Orçamento da Secretaria Municipal de Transporte e Obras Públicas (fs. 1038/1041);
- Quadro detalhado de despesa da Secretaria Municipal de Transporte e Obras Públicas (fs. 1077 a 1080);
- Quadro detalhado de despesa da Secretaria de Saúde (fs. 1082 a 1087);
- Quadro síntese da despesa da Secretaria Municipal de Transporte e Obras Públicas (fs. 1121/1122);
- Quadro Síntese de Despesa da Secretaria Municipal de Saúde (fs.1124);
- Notas fiscais referentes à aquisição de medicamentos na Farmácia Drogacenter, encaminhada em atendimento à determinação do Juízo eleitoral (1342 a 1423);
- (...)

IV.1. DO ESQUEMA DE COTA

Durante praticamente todo o primeiro mandato da prefeita FERNANDA COSTA BEZERRA (2013 a 2016), a sua Gestão se utilizou do contrato formado com a Farmácia DrogaCenter¹ para conceder vantagens a vereadores da base governista, aos quais se juntaram outros aliados políticos **com a proximidade das eleições de 2016**.

Cada um dos beneficiados tinha **um limite mensal fixo de compras de medicamentos denominado “cotas”**. A cota dos vereadores era de R\$ 900,00 (novecentos reais), enquanto que para os demais aliados foram fixados diferentes tetos de compra (aparentemente de acordo com a “musculatura político-eleitoral” de cada um). O controle era feito pela drogaria em cadernos específico para cada “cliente”, nos quais eram anotados à mão os respectivos consumos, com descrição de data/medicamento/valor (itens 4 a 10 e 15; vide também depoimento da funcionária LYGIA CRISTINA).

O limite da cota era pré-determinado, de sorte que, a depender de consumo, o “beneficiário/cliente” poderia levar para o mês seguinte crédito ou saldo-devedor. No entanto, a funcionária LYGIA CRISTINA tinha orientação para avisar a MARCOS (proprietário) quando alguém se aproximasse do limite. Por oportuno, transcrevo parte do depoimento da aludida funcionária sobre o contexto geral do esquema. *In verbis*:

[...] que nenhum dos outros clientes têm seus nomes anotados no caderno da Prefeitura, apenas os que têm vinculação política; [...]. que para as demais pessoas não utilizava a expressão “cota”, mas apenas “limite”; que o que Marcos falava era limite; que a palavra “cota” estava escrita apenas nos cadernos dos vereadores, e não dos demais clientes; que acha que quem escreveu cota foi Frassinete”

O controle dispêndio e pagamento contava com uma engenhosa operação, dividindo o gastos mensal em 4 (quatro) “rubricas”, cada uma se referia a um tipo “cliente”, sendo a soma do consumo mensal destes consolidada no ‘caderno de capa amarela’ (item 2 do Auto de Apreensão).

Insta destacar a importância desse “caderno de capa amarela”, pois nele está contido o grosso do controle do esquema por parte da empresa contratada, no período de junho de 2013 até setembro de 2016, mês em que foi interrompido pela busca e apreensão. As anotações à mão eram feitas pela funcionária LYGIA CRISTINA, conforme reconheceu em

juízo.

(...)

VI. VIÉS ELEITORAL

(...)

Eis mais um dado que torna incontroverso o incremento da vantagem indevida. Além de aumentar o número de beneficiários ("rubrica" contribuição) também permitiu a extrapolação do teto das cotas. O que coincide com a já referenciada declaração da funcionária Lygia Cristina de que, na época da campanha eleitoral, não havia orientação para conter a realização de despesa além do limite estabelecido.

DETALHAMENTO DAS DESPESAS MENSAIS DOS VEREADORES EM 2016 ⁴									
Item	01/2016	02/2016	03/2016	04/2016	05/2016	06/2016	07/2016	08/2016	09/2016
04 02 Cadernos Escolares, contendo manuscritos: "MONIK" e "MONIK MELO"	R\$ 648,58	R\$ 689,56	R\$ 280,51	R\$ 1.525,16	R\$ 960,47	R\$ 1.496,73	R\$3.530,90	R\$ 4.079,40	R\$5.643,68
05 01 Caderno Escolar, contendo o manuscrito: "GENARO FILHO"	-	-	-	R\$ 400,00	R\$ 411,27	R\$ 405,12	R\$ 462,82	R\$ 790,78	R\$ 1.256,68
06 01 Caderno Escolar, contendo o manuscrito: "MÁRIO VEREADOR"	-	-	-	-	-	-	R\$526,35	R\$1.128,61	R\$ 832,82 + R\$ 683,37
07 01 Caderno Escolar, contendo o manuscrito: "ANINHA DE CLEIDE"	-	-	-	-	-	R\$ 383,14	R\$ 423,94	R\$ 3.213,51	R\$ 1.591,81
08 01 Caderno Escolar, contendo o manuscrito:"RAIMUNDO DROGACEN TER"	R\$ 865,68	R\$ 920,52	R\$ 950,72	R\$ 1.138,34	R\$ 1.013,10	R\$ 1.144,56	R\$ 1.420,61	R\$787,60+ R\$ 706,08	1.492,37
09 01 Caderno Escolar, contendo o manuscrito: "TARCISIO VEREADOR"	R\$ 463,93	R\$ 1.628,86	R\$ 1.955,95	R\$ 2.668,95	R\$ 1.285,91	R\$ 2.300,29	R\$ 1.512,30	R\$ 3.216,40	R\$ 4.194,08
10 01 Caderno Escolar, contendo o manuscrito: "GILCELLY ADRIANO"	R\$ 606,44	R\$ 754,30	R\$ 543,11	R\$ 424,68	-	-	-	-	-
SOMA TOTAL DE GASTOS MENSIS DE TODOS OS VEREADORE	R\$ 2.584,63	R\$3.993,24	R\$ 3.730,29	R\$6.157,13	R\$ 3.670,75	R\$5.729,84	R\$ 7.876,92	R\$ 13.922,38	R\$15.694,81

CONCLUSÃO DO VIES ELEITORAL

Período de referência: de Junho a Setembro/2016

- Criação de nova “rubrica” (contribuição) para acolher candidatos da coligação da prefeita;
- aumento significativo das despesas efetivamente realizadas em relação individualmente, a despeito dos alertas a que estava obrigada a fazer a funcionária LYGIA CRISTINA.
- Aumento global da despesa de 85% quando comparado ao mesmo período de 2015.

Vê-se, a toda evidência, que o aumento significativo dos valores pagos à farmácia, tanto em nível global quanto individual (vereadores), justamente nos meses que antecedem a eleição revela que as condutas em apuração ostentam nítido desiderato de influenciar no pleito eleitoral que, à época, se avizinhava.

VII. GRAVIDADE

(...)

Consoante fundamentado alhures (item I), essa gravidade, requisito legal do tipo, advém das circunstâncias próprias do cometimento da ilicitude, restando tanto mais pronunciada quanto maior for o distanciamento entre o ato abusivo e o interesse público, e bem assim o grau de reprovabilidade da conduta do agente público, a qual é especialmente revelada pelo ardil para disfarçar ou ocultar a nódoa de ilegalidade desta.

In casu, a utilização de recursos públicos, oriundos de contrato para fornecimentos de medicamentos à população carente, sob o disfarce de legalidade (manifesto desvio de finalidade), para manter e cooptar apoio político-eleitoral fere a paridade de armas, maculando na legitimidade das eleições

Nesse sentido, transcrevo o seguinte trecho da r. sentença, *in verbis*:

In casu, a gravidade é sem medidas considerando a grande quantidade de medicamentos que foi adquirida pelos envolvidos durante o período eleitoral a custa do dinheiro público, atingindo, concretamente, um elevado número de eleitores, ainda que não tenham sido pessoalmente identificados, haja vista a imensa quantidade de itens anotados nos respectivos cadernos e fichas da farmácia Drogacenter.” (grifos no original)

9. Registre-se, ainda, que o STF, por ocasião do julgamento da ADI 5525, sob minha relatoria, declarou a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado” prevista no § 3º do art. 224 do Código Eleitoral. A Corte afirmou que “a decisão de última ou única instância da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma, ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, em regra, deve ser executada imediatamente, independentemente do julgamento dos embargos de declaração”. Ademais, a compreensão que se tem emprestado à expressão “decisão de última ou única instância da Justiça Eleitoral” é aquela que já vigorava neste Tribunal Superior Eleitoral, consolidada no julgamento do ED-REspe nº 13.925/RS, Rel. Min. Henrique Neves, nos seguintes termos:

“3. Se o trânsito em julgado não ocorrer antes, e ressalvada a hipótese de concessão de tutela de urgência, a execução da decisão judicial e a convocação das novas eleições devem ocorrer, em regra:

3.1. após a análise dos feitos pelo Tribunal Superior Eleitoral, no caso dos processos de registro de candidatura (LC 64/90, arts. 3º e seguintes) em que haja o indeferimento do registro do candidato mais votado (art. 224, § 3º) ou dos candidatos cuja soma de votos ultrapasse 50% (art. 224, caput); e

3.2. após a análise do feito pelas instâncias ordinárias, nos casos de cassação do registro, do diploma ou do mandato, em decorrência de ilícitos eleitorais apurados sob o rito do art. 22 da Lei Complementar 64/90 ou em ação de impugnação de mandato eletivo”.

10. Desse modo, entendo que o ato do TRE/RN que determinou o cumprimento das sanções logo após o julgamento do recurso eleitoral pelo Tribunal Regional, independentemente do julgamento de eventuais embargos de declaração, está alinhado à jurisprudência desta Corte. Já tive, inclusive, oportunidade de me manifestar a esse respeito em decisão monocrática na AC nº 0600459-17/SP, j. em 29.05.2018, nos seguintes termos:

“3. Nos termos do que foi afirmado na ADI 5.525, as novas eleições, decorrentes da cassação dos mandatos do Prefeito e do Vice-Prefeito, devem ser convocadas após a decisão final da Justiça Eleitoral, independente do julgamento de embargos de declaração. Quanto a esse ponto, o entendimento consolidado do TSE é o de que tal marco é representado pela última instância ordinária da Justiça Eleitoral, em caso de cassação de mandato.”

11. Essa foi também foi a conclusão do Tribunal Superior Eleitoral nos julgamentos do AI nº 281-77/MT, j. em 29.05.2018, e do AgR-AC nº 0601074-07/GO, em 23.10.2018, ambos sob a minha relatoria, conforme se verifica pelo seguinte trecho da *ementa* deste último acórdão:

“5. Ademais, a partir do julgamento da ADI nº 5.525 pelo STF, a realização de novas eleições, decorrentes da cassação dos ocupantes dos cargos, deve ser convocada após a manifestação de última instância ordinária, independente do julgamento de embargos de declaração (ED-REspe nº 13.925/RS). Logo, não há ilegalidade na decisão do TRE-GO que convocou novas eleições municipais. Precedentes.”

12. Ademais, em relação ao pedido alternativo, não é aplicável o princípio da fungibilidade para receber a petição inicial do mandado de segurança como ação cautelar. Nos termos das Súmulas nºs 634¹ e 635²/STF, compete ao Tribunal de origem a apreciação de medida cautelar em recurso extraordinário pendente de juízo de admissibilidade. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte fixou o entendimento de que não compete ao Tribunal Superior Eleitoral a análise de pedido cautelar que objetiva a concessão de efeito suspensivo a recurso especial pendente de admissibilidade perante o Regional (REspe nº 459-17/MG, Acórdão, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 30.03.2017 e Medida Cautelar nº 1799/BA, Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha, j. em 24.08.2006).

13. No caso, verifico que o acórdão foi proferido pelo Tribunal Regional em 27.11.2018, com a publicação no Diário de Justiça eletrônico (DJe) – TRE/RN em 29.11.2018. Em consulta realizada no sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte – TRE/RN, não há registro de que a impetrante tenha interposto recurso especial na instância de origem, inexistindo, portanto, fundamento para atrair a competência deste Tribunal Superior para julgamento de ação cautelar.

14. Assim, a ação cautelar dirigida ao TSE não se apresenta como meio adequado para atribuir efeito suspensivo a acórdão do Tribunal Regional, sob pena de supressão de instância e violação do princípio do juiz natural.

15. Diante do exposto, nego seguimento ao mandado de segurança, com fundamento no art. 10 da Lei nº 12.016/2009 e no art. 36, § 6º, do RITSE, e rejeito o pedido alternativo de recebimento da petição inicial de mandado de segurança como ação cautelar.

Publique-se.

Brasília, 03 de dezembro de 2018.

Ministro **Luís Roberto Barroso**
Relator

¹ Súmula nº 634/STF: Não compete ao Supremo Tribunal Federal conceder medida cautelar para dar efeito suspensivo a recurso extraordinário que ainda não foi objeto de juízo de admissibilidade na origem.

² Súmula nº 635/STF: Cabe ao presidente do tribunal de origem decidir o pedido de medida cautelar em recurso extraordinário ainda pendente do seu juízo de admissibilidade.

Assinado eletronicamente por: **LUÍS ROBERTO BARROSO**

03/12/2018 20:49:36

<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **2700388**



1812032049362200000002639984

IMPRIMIR GERAR PDF