



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5054928-65.2017.4.04.0000/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR

AGRAVANTE: ELEONARA DOS SANTOS

ADVOGADO: RODRIGO CARVALHO NEVES

ADVOGADO: LETICIA PEREIRA VOLTZ ALFARO

ADVOGADO: CRISTIANE CORREA DA COSTA DE ALMEIDA

AGRAVANTE: THAIS ARAUJO SILVEIRA

ADVOGADO: RODRIGO CARVALHO NEVES

ADVOGADO: LETICIA PEREIRA VOLTZ ALFARO

ADVOGADO: CRISTIANE CORREA DA COSTA DE ALMEIDA

AGRAVADO: CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO RIO GRANDE DO SUL - COREN/RS

AGRAVADO: URSULA ADRIANA SANDER STUKER

ADVOGADO: CLAUDIA CASTANHO DUTRA

ADVOGADO: LEONARDO KAUER ZINN

MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

Este agravo de instrumento ataca decisão proferida pela juíza federal substituta Ana Maria Wickert Theisen, que **indeferiu** tutela de urgência, que objetiva garantir o direito da Chapa 2 de concorrer às eleições de 2017 do COREN/RS, gestão 2018/2020 (evento 44).

No processo originário, inicialmente havia sido deferida tutela provisória (evento 15), mas posteriormente essa decisão foi alterada, sendo revogada pela decisão ora agravada (evento 44), que tem este teor:

Trata-se de apreciar pedido de reconsideração apresentado pelo Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul (COREN) no evento 34 em face da decisão proferida no evento 15, a qual concedeu a tutela de urgência. Requereu (a) o acolhimento de preliminar de incompetência e nulidade, com a remessa destes autos ao Juízo da 3ª Vara Federal de Porto Alegre, em razão de conexão com a Ação de Procedimento Comum nº 5029334-89.2017.4.04.7100; (b) o reconhecimento da ilegitimidade passiva do COREN ou, sucessivamente, a inclusão do COFEN no polo passivo da lide; (c) a ilegitimidade ativa das autoras; ou (d) sucessivamente, a reconsideração da decisão que concedeu parcialmente a tutela de urgência.

Conclusos os autos, a MM. Juíza Federal da 5ª Vara desta Subseção reconheceu a conexão desta demanda com a Ação de Procedimento Comum nº 5029334-89.2017.4.04.7100, determinando a remessa dos autos a este Juízo.

Por fim, a candidata ÚRSULA ADRIANA SANDER STÜKER apresentou pedido de ingresso na demanda como assistente litisconsorcial passiva no evento 43, alegando que o objeto proposto nesta demanda interfere diretamente em seu interesse jurídico, ferindo o princípio da isonomia e da segurança jurídica, requerendo, também, a reconsideração da decisão que conferiu parcialmente a tutela de urgência.

Vieram os autos conclusos. Passo à decisão.

- Considerações iniciais.

Inicialmente, tendo em vista meu período de substituição na Titularidade Plena da 3ª Vara Federal, cabe referir que o exame destes autos, neste momento processual, se dará unicamente quanto aos pedidos de reconsideração da decisão que deferiu parcialmente a tutela de urgência e de ingresso da assistente litisconsorcial (ev. 43), em razão da proximidade do pleito eleitoral mencionado na inicial (dia 1º de outubro do corrente), cabendo o exame quanto à competência para processamento e julgamento deste feito à MM. Juíza Titular desta Vara Federal.

- Do pedido de ingresso como assistente litisconsorcial passiva.

In casu, a peticionante ÚRSULA ADRIANA SANDER STÜKER é representante da Chapa 1, Quadro II/III, cuja inscrição restou deferida, conforme consta da relação constante no Relatório Conclusivo da Comissão Eleitoral 2017 (doc. OUT10, p. 9, ev. 1).

Assim, com relação ao seu pedido de ingresso na demanda, dispõe o art. 119 do Código de Processo Civil que, "pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la".

Portanto, do exposto na norma acima colacionada e da análise das razões apostas no pedido formulado no evento 43, entendo ser legítimo o interesse da peticionante para ingresso no presente feito, na qualidade de assistente da parte demandada, haja vista que o objeto deduzido na presente demanda, caso deferido, vem a interferir nitidamente em sua esfera jurídica. Resta, portanto, patente o interesse da requerente no sentido de que a presente demanda tenha julgamento favorável ao COREN.

- Do pedido de reconsideração.

Em seu pedido de reconsideração, a parte demandada sustenta que o Código Eleitoral editado pelo Conselho Federal de Enfermagem é claro ao estabelecer uma data limite para que o(a) candidato(a) possa regularizar seus débitos para concorrer as eleições, salientando que a Resolução COFEN nº 523/2016 apenas reproduziu o texto da antiga Resolução atinente sobre o mesmo assunto (Resolução nº 355/2009). Portanto, argumentou que, desde 2009, já ocorreram duas eleições as quais adotaram a mesma causa de inelegibilidade. Assim, entende que a definição da data do Edital Eleitoral nº 1, ora impugnado nesta demanda, para que os candidatos estejam com seus débitos regularizados junto ao COREN é critério válido e de amplo conhecimento daquela categoria profissional. Não obstante, lembrou que desde o início do presente processo eleitoral, com a publicação do Edital Eleitoral nº 1, estabeleceu-se que o pleito seguiria as regras do Código Eleitoral do COFEN, não tendo sido, naquela época, objeto de insurgência por qualquer candidato.

Quanto ao ponto em debate, a decisão que concedeu a tutela pleitada nos autos consignou o que segue (ev. 15):

(...)

O Código Eleitoral dos Conselhos de Enfermagem, veiculado através da Resolução Cofen nº 523/2016 (conforme referido no voto acostado ao evento 1 como Outros 15), juntado como Outros 6 no evento 1, por sua vez, estabelece que a existência de débito com o Sistema é incompatível com a elegibilidade (art. 13, III), cessando a incompatibilidade com a quitação do débito até o ato da formalização do pedido de inscrição da chapa (art. 13, §1º, II).

O Relatório da Comissão Eleitoral que apreciou os requerimentos de inscrição das chapas foi juntado como OUT9 a 11 do evento 1, estando a análise referente à Chapa integrada pela autora nos documentos 10 e 11 daquele evento.

Após a análise das impugnações, foi veiculado o Edital Eleitoral nº 02-A mantendo o indeferimento da inscrição em razão da inelegibilidade da candidata Graziela Severo dos Santos, com base no art. 13, III, do Código Eleitoral (Edital 13 do evento 1), que prevê:

Art. 13. São causas de inelegibilidade:

(...)

III - existência de débito vencido com o Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem em qualquer das categorias que esteja inscrito;

Na Ata 14 juntada ao evento 1, referente a 419ª Reunião Ordinária do Plenário do COREN, a decisão da Comissão eleitoral foi mantida.

A fundamentação adotada é a constante do voto da conselheira Relatora, juntada como Outros 15 no evento 1, e diz com o limite temporal à quitação do débito, qual seja a data da publicação do Edital Eleitoral, nos termos do art. 13, §1º, II, do Código Eleitoral, o que somente foi cumprido pela candidata Graziela em data posterior, ou seja, 06/06/2017.

Tenho que tal requisito, versando sobre condição de elegibilidade, não pode ter sua data de aferição vinculada à publicação do Edital Eleitoral, mas sim, à data de formalização do pedido de registro da candidatura.

Isto porque o regramento desborda da razoabilidade, visto que submete os requisitos de eleição à data da divulgação do Edital e não à data em que se deve aferir a elegibilidade, ou seja, quando os nomes são lançados à eleição, data da formalização do pedido de registro da candidatura. Essa discrepância se confirma da análise do disposto na Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, que no art. 11, §10, o seguinte:

*Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. **(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)***

(...)

*§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade. **(Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)***

Por certo, a eleição de Conselho de Fiscalização Profissional, autarquia federal, ainda que possa ser regrada por disposição do Conselho Federal, à míngua de legislação federal especial sobre a matéria, não pode estar submetida a regramento mais rigoroso do que o estabelecido em lei federal.

Acresça-se que o critério adotado na Resolução do Conselho restringe em demasiado o direito de ser votado e impede a regularização de inexigibilidade temporária, acarretando prejuízo à eleição democrática dos representantes do Conselho assegurada no art. 2º Resolução Cofen nº 523/2016:

Art. 2º. Todo poder emana da comunidade de enfermagem devidamente inscrita nos Conselhos de Enfermagem com sede nos Estados e no Distrito Federal, e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos direta e secretamente, dentre os candidatos que compõem as chapas regularmente registradas nos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem.

(...)

Como a inscrição da chapa foi feita em 20/06 (OUT8, evento 1), naquele momento não havia inelegibilidade da integrante da chapa conforme se extrai do documento juntado como OUT15 do evento 1.

Conquanto o deferimento da tutela de urgência com base nas razões acima transcritas, peço vênia para divergir da ilustre magistrada que me antecedeu na instrução deste feito.

O Conselho Federal de Enfermagem, ao aprovar o Código Eleitoral dos Conselhos de Enfermagem, o fez em decorrência de sua prerrogativa de normatividade prevista nos arts. 8º, IV, e 12 da Lei nº 5.905/73. Nesse sentido, não se vislumbra, em um juízo primário, vício que macule a mencionada resolução, pois o aludido conselho atuou de acordo com a competência que lhe foi atribuída para disciplinar as eleições dos seus membros e daqueles que integram os Conselhos Regionais.

Por outro lado, a Lei nº 9.504/97 estabelece normas para as eleições dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador; não tratando das eleições dos Conselhos Profissionais. Assim, se a Resolução COFEN nº 523/2016 é norma válida para as eleições, prevendo uma data certa (a do Edital) para aferição do atendimento dos requisitos pelos candidatos, tal Resolução se sobrepõe, até porque a Lei nº 9.504 seria aplicável apenas em casos omissos.

Não obstante, entendo que há razoabilidade na exigência presente na Resolução nº 523 quanto à causa de inelegibilidade ora debatida. Isso porque os candidatos à direção do Conselho, por certo, devem atender às normas (pagamento de anuidades, dentre elas), que depois terão de impor aos filiados. Ainda, há muitos anos, o termo "data do edital" é o aplicado às eleições que se realizam em data certa, como é o caso do próprio COFEN, cuja resolução anterior, que tratava do processo eleitoral, já dispunha acerca da regularidade dos débitos na data de publicação do Edital Eleitoral (Resolução nº 355/2009). Assim, a consideração de data diversa, para as autoras, fere a isonomia do processo eleitoral.

Nesse sentido, colaciono o seguinte precedente

(...)

Posto isso, consigne-se que a Resolução COFEN nº 523 é datada de 29/09/2016, assim como o Edital Eleitoral nº 1/2017 foi publicado em 01/06/2017, no entanto, a parte autora somente veio a manifestar sua inconformidade com tais normas administrativas às vésperas da data marcada para as eleições no Conselho, situação esta que infirma a própria alegação de perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo.

- Conclusão:

Ante o exposto, reconsidero a decisão proferida no evento 15 para INDEFERIR o pedido de tutela de urgência formulado na inicial, mantendo a decisão do COREN que inabilitou a inscrição da candidata Graziela Severo da Silva.

Defiro o ingresso da candidata ÚRSULA ADRIANA SANDER STÜKER como assistente litisconsorcial passiva.

Intimem-se as partes pelo meio mais expedito, certificando nos autos.

Após, voltem os autos conclusos para exame da competência deste Juízo Federal.

A parte agravante (parte autora) pede a reforma da decisão, alegando que **(a)** a candidata Graziela Severo da Silva, integrante da chapa, é elegível; **(b)** são ilegais as hipóteses de inelegibilidade estabelecidas por meio da Resolução 523/2016 do COFEN, tendo em vista que a Lei nº 5.905/73 (art.11) somente estabelece como requisito a nacionalidade brasileira e ser profissional de enfermagem; **(c)** eventual irregularidade referente a inadimplemento de anuidades não está previsto na lei como hipótese de inelegibilidade; **(d)** ao tempo de inscrição, a referida candidata tinha regularidade fiscal, vindo aderir posteriormente a parcelamento de débitos; **(e)** o ingresso de Úrsula Adriana Sander Stuker no feito, na qualidade de assistente litisconsorcial, afronta o previsto no art. 120 do CPC-2015.

Pede a antecipação de tutela recursal e o provimento do agravo de instrumento para permitir que a parte agravante concorresse às eleições do Coren-RS.

O pedido de antecipação da tutela recursal foi deferido, em regime de plantão, para autorizar a participação dos profissionais de enfermagem integrantes da chapa representativa da autora na eleição do Conselho Regional de Enfermagem (evento 5).

O COREN/RS interpôs agravo regimental (evento 23), para o fim de reformar a decisão que concedeu a tutela recursal.

No evento 27, o COREN/RS pede que seja reconhecida a perda do objeto ou, sucessivamente, a reconsideração da decisão que concedeu a tutela recursal. Alega que **(a)** este agravo perdeu seu objeto porque a tutela foi integralmente cumprida, tendo a Chapa 2, Quadros II e III, concorrido e vencido, restando pendente apenas a homologação do resultado; **(b)** caso assim não se entenda, deve ser reconsiderada a decisão que deferiu a antecipação de tutela recursal porque a chapa da parte agravante não preenchia os requisitos para participar das eleições, em razão da inelegibilidade da candidata Graziela Severo da Silva; **(c)** a candidata estava em débito quando da publicação do Edital Eleitoral nº 1, parcelando, posteriormente, a dívida; **(d)** a partir da edição do Decreto-Lei nº 2.299/1986, os Conselhos Profissionais passaram a gozar de completa autonomia, inclusive para regulamentar as eleições de seus dirigentes, tal como já vinha sendo feito pela OAB; **(e)** os Conselhos Profissionais são entidades de direito público, com autonomia administrativa e financeira (ADI 1.717/STF); **(f)** é legal a edição de Resolução para regulamentar as eleições para os cargos diretivos da entidade, já que tais procedimentos dizem respeito às competências previstas no art. 8º, inciso IV da Lei 5.905/73; **(g)** inexistente a possibilidade de aplicação subsidiária da Lei nº 9.504/97, que regula as eleições gerais para os ocupantes dos cargos representativos dos entes administrativos da República Federativa do Brasil; **(h)** alterar a data para regularização financeira em benefício de uma candidata (como fez a decisão objeto do presente pedido de reconsideração), fere o princípio da isonomia.

No evento 29, Ursula Adriana Sander Stuker interpõe agravo regimental da decisão que deferiu a tutela recursal.

Houve contrarrazões.

O MPF opinou pelo não provimento do recurso (evento 35).

No evento 38, foi indeferido o pedido de reconsideração.

O processo foi incluído em pauta.

É o relatório.

VOTO

No agravo ora examinado, discute-se a legalidade de ato normativo do COFEN, especificamente a regra que condiciona a elegibilidade à quitação de débitos até a data de publicação do Edital Eleitoral.

Em que pese a argumentação desenvolvida pela parte agravante, mostra-se razoável e legal a exigência questionada, tal como apreciado pela decisão agravada, que me parece ter dado conta de adequadamente resolver a questão da tutela provisória discutida.

Realmente, a decisão agravada (evento 44) parece-me bem dar conta das questões litigiosas discutidas, de onde destaco, transcrevo e adoto como razão de decidir o seguinte:

[...] O Conselho Federal de Enfermagem, ao aprovar o Código Eleitoral dos Conselhos de Enfermagem, o fez em decorrência de sua prerrogativa de normatividade prevista nos arts. 8º, IV, e 12 da Lei nº 5.905/73. Nesse sentido, não se vislumbra, em um juízo primário, vício que macule a mencionada resolução, pois o aludido conselho atuou de acordo com a competência que lhe foi atribuída para disciplinar as eleições dos seus membros e daqueles que integram os Conselhos Regionais.

Por outro lado, a Lei nº 9.504/97 estabelece normas para as eleições dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador; não tratando das eleições dos Conselhos Profissionais. Assim, se a Resolução COFEN nº 523/2016 é norma válida para as eleições, prevendo uma data certa (a do Edital) para aferição do atendimento dos requisitos pelos candidatos, tal Resolução se sobrepõe, até porque a Lei nº 9.504 seria aplicável apenas em casos omissos.

Não obstante, entendo que há razoabilidade na exigência presente na Resolução nº 523 quanto à causa de inelegibilidade ora debatida. Isso porque os candidatos à direção do Conselho, por certo, devem atender às normas (pagamento de anuidades, dentre elas), que depois terão de impor aos filiados. Ainda, há muitos anos, o termo "data do edital" é o aplicado às eleições que se realizam em data certa, como é o caso do próprio COFEN, cuja resolução anterior, que tratava do processo eleitoral, já dispunha acerca da regularidade dos débitos na data de publicação do Edital Eleitoral (Resolução nº 355/2009). Assim, a consideração de data diversa, para as autoras, fere a isonomia do processo eleitoral. [...]

Além disso, não me parece existam fundamentos relevantes para alterar o que foi decidido, assim apreciando os demais argumentos relevantes deduzidos neste agravo pelas partes, como segue:

(a) a Lei 5.905/73, que dispõe sobre a criação do Conselho Federal e Regionais de Enfermagem, estabelece, em seu art. 8º, IV, que compete ao COFEN baixar provimentos e expedir instruções para uniformidade de procedimento e funcionamento dos conselhos regionais, nada dispondo, de forma específica, acerca do procedimento para eleição dos conselheiros, apenas determinado como requisitos a obrigatoriedade da nacionalidade brasileira e a profissão de enfermagem (art. 11 da Lei 5.905/73);

(b) a Resolução COFEN nº 523/2016 é norma válida para as eleições, prevendo uma data certa (a do Edital) para aferição do atendimento dos requisitos pelos candidatos;

(c) deve haver prestígio à regra prévia, às "regras do jogo". A fixação da data do Edital como o momento a ser examinado o atendimento aos requisitos de participação era a regra existente e conhecida da categoria;

(d) a Resolução COFEN nº 523/2016 estabelece como requisito de elegibilidade "a quitação do débito até a data da publicação do Edital Eleitoral nº1"; ou seja, até 01/06/2017;

(e) há muitos anos o termo "data do edital" é o aplicado às eleições que se realizam em data certa, como é o caso do próprio COFEN, cuja resolução anterior, que tratava do processo eleitoral, já dispunha acerca da regularidade dos débitos na data de publicação do Edital Eleitoral (Resolução nº 355/2009);

(f) dentro de um quadro normativo dado, podem os Conselhos estabelecer suas próprias regras. No caso, a inelegibilidade discutida é regra geral, conhecida, não havendo qualquer elemento nos autos que sugira tenha sido dirigida à pessoa determinada com o fim de afastá-la da eleição;

(g) a integrante da chapa 2 não havia quitado a anuidade de 2017 por ocasião da publicação do edital (01/06/2017); mas já se encontrava em situação regular por ocasião do requerimento de registro da chapa (20/06/2017), motivo pelo qual o ato do conselho que negou a candidatura da chapa 2, Quadros II e III, (Edital nº 02/2017), mostra-se legítimo;

(h) o integrante inadimplente da categoria está em uma situação jurídica de desvantagem. Sua conduta não é a esperada, mostrando-se razoável a regra restritiva;

(i) não é adequada a analogia com o processo eleitoral, não havendo identidade do processo eleitoral do Conselho com aquele previsto na Constituição e organizado pela Justiça Eleitoral. A participação do cidadão no pleito é ampla. Vota quem não paga tributo, vota quem está preso provisoriamente. O Conselho, por sua vez, pode estabelecer regra limitando a participação em suas eleições, desde que em conformidade com o quadro normativo e atendendo à razoabilidade.

(j) na ação não se questiona a decisão das urnas. A ação foi proposta exatamente pela candidata inelegível, antes da eleição. Sua participação apenas ocorreu em razão de decisão judicial que lhe foi favorável deferida em regime de plantão;

(k) portanto, há impedimento à participação da chapa 2 no processo eleitoral levado a efeito, o que foi adequadamente reconhecido pelo juízo agravado.

(l) a urgência em se definir a questão, aqui, deve ser vista além da pretensão da parte autora em participar do pleito e da parte ré em afastá-la. O risco é a indecisão a respeito do processo eleitoral, hoje com resultado de eleições suspenso em razão da ação que originou este agravo. Impõe-se, assim, a solução da controvérsia para que se reestabeleça o normal andamento do processo eleitoral.

Assim, deve ser reputada ilegítima a participação da candidata em débito com o Conselho na data do Edital, a despeito de ter parcelado a dívida no momento (posterior) da inscrição no processo eleitoral. A decisão de primeiro grau, que indeferiu a antecipação, deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

Saliento que essa decisão envolve processo eleitoral em curso e implica em permitir ou impedir o exercício de mandato eletivo, motivo pelo qual não vejo como a questão pudesse ser postergada para exame em outro momento. É que o tempo passa e não aguardaria o resultado do processo, motivo pelo qual a tutela provisória deve ser resolvida em favor da parte que provar, com mais razoabilidade, a verossimilhança do seu direito. Isso milita em favor do que aqui se decidiu, na linha do que decidiu o juízo de origem.

Ante o exposto, voto por **negar provimento ao agravo e julgar prejudicados os agravos regimentais.**

Documento eletrônico assinado por **CÂNDIDO ALFREDO S. LEAL JR., Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40000312475v57** e do código CRC **7fi3802d**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): CÂNDIDO ALFREDO S. LEAL JR.

Data e Hora: 14/12/2017 11:37:36

5054928-65.2017.4.04.0000

40000312475 .V57 FAN© GGV