CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM

Filiado ao Conselho Internacional de Enfermeiros - Genebra

PARECER DE CONSELHEIRO COFEN Nº 198/2017

PAD N° 614/2017: Recurso contra decisão da Comissão Eleitoral a respeito de indeferimento de inscrição de chapa.

1. DOS FATOS

Trata o presente processo de recursos de chapas que tiveram suas inscrições indeferidas pela Comissão Eleitoral para concorrer nas eleições do Conselho Regional de Enfermagem do Pernambuco – Coren-PE. Tais recursos foram recebidos pelo Conselho Federal de Enfermagem em 28/08/2017 (fl.01) sem julgamento do mérito pela primeira instância, pois os conselheiros do Coren-PE que não concorrem a reeleição, também se julgaram impedidos de julgar os recursos pelo fato de fazerem parte da atual gestão do Regional, conforme Ata da 10ª Reunião Extraordinária do Plenário do Coren-PE (fl. 101).

O PAD Cofen 614/2017 foi remetido ao Grupo de Trabalho de Apoio as Eleições – GTAE que apresentou seu parecer na 6ª Reunião Extraordinária do Plenário – REP do Cofen Gestão 2015/2018, entretanto, em razão das divergências observadas no debate dos conselheiros, após a leitura da manifestação do GTAE, tendo como objeto as conclusões do Parecer GTAE nº 36/2017 (fls. 107/113), este Conselheiro subscritor pediu vistas dos autos, objetivando análise acerca da matéria, com fim de buscar subsídios para contribuir com a deliberação a ser proferida pelo pleno desta Autarquia, senão vejamos:

2- DA ANÁLISE

Nos autos constam recursos contra a decisão da Comissão Eleitoral que indeferiu suas respectivas inscrições para concorrem nas eleições do Coren-PE ao Plenário 2018/2020 das seguintes chapas: Chapa 02 Quadro I – "Integração/Valorizar é Respeitar", Chapa 03 Quadro I – "Novas Ações, Grandes Mudanças", Chapa 01 Quadro II/III -

"Integração/Valorizar é Respeitar" e Chapa 2 Quadros II/III - "Novas Ações, Grandes Mudanças".

Para melhor subsidiar o plenário quanto ao julgamento do mérito do recurso, neste parecer me manifestarei apenas ao recurso da Chapa 02 Quadro I – "Integração/Valorizar é Respeitar".

Em 08/08/2017 foi divulgado o Edital Eleitoral nº 02 do Coren-PE que deu publicidade a decisão da Comissão Eleitoral que indeferiu a inscrição da Chapa 02 Quadro I e em 11/08/2017 a Chapa protocolou recurso discordando da decisão da Comissão Eleitoral dentro do prazo preconizado no artigo 30, § 2º do Código Eleitoral dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem, portanto tempestivo.

As razões contra as quais a Chapa 02 Quadro I se insurgiu foram:

2.1) Ausência de indicação do representante da chapa e seu substituto no requerimento de inscrição da chapa:

Em seu recurso a Chapa alega não haver vício, pois no requerimento de inscrição as assinaturas dos representantes estão acima do indicativo para representante da Chapa e representante substituto da Chapa.

Em suas contrarrazões a Comissão Eleitoral reconhece que tal situação se trata de erro formal passível de correção.

Este parecerista corrobora com o entendimento de que tal situação consiste em erro formal, pois ao verificar a cópia do Requerimento de Inscrição da Chapa (fls. 29/33) de fato no texto que antecede a apresentação dos membros da chapa e indicação de efetivos e suplentes, no pedido de inscrição da chapa os requerentes são Dra. Maria Zilda da Silva Uchôa Cavalcanti (Coren-PE 84.100) e Dr. Alexandre Frederico de Andrade Ferreira (Coren-PE 331.300), mas sem indicar que fossem representantes titular e substituto. Todavia, no espaço destinado as assinaturas do Requerimento observa-se que a Dra. Maria Zilda da Silva Uchôa Cavalcanti assinou acima da indicação "Representante da chapa" e o Dr. Alexandre

Frederico de Andrade Ferreira assinou acima da indicação "Representante substituto da chapa".

Desta forma, entendo que a Comissão Eleitoral, mesmo tendo reconhecido a possibilidade de correção da forma de apresentação do Requerimento de Inscrição da Chapa, após a apresentação do recurso, poderia ter utilizado do que preconiza o artigo 28, § 2º do Código Eleitoral do Sistema Cofen/Conselhos Regionais para que o documento fosse corrigido, antes da publicação do Edital Eleitoral nº 02, para a forma que considerava ser a mais adequada.

> *(...)*
> *Art. 28. Encerrado o prazo para protocolização de pedido de inscrição de chapa, a Comissão Eleitoral passará a análise dos requerimentos e, no prazo de 15 (quinze) dias, proferirá decisão motivada sobre o pedido.*
> *(...)*
> *§ 2º. Verificado que no pedido de inscrição, ou em qualquer dos documentos exigidos no art. 27 deste Código, por simples lapso, houve simples erro formal, a Comissão Eleitoral poderá baixar os autos em diligência para que o representante ou substituto de chapa emende ou complete o pedido, no prazo preclusivo de 5 (cinco) dias, sob pena de indeferimento do pedido de inscrição.*
> *(...)*

2.2) Ausência das certidões dos processos físicos e eletrônicos dos Juizados Especiais da esfera estadual, assim como dos Juizados Especiais da Justiça Federal de todos os membros.

No recurso a Chapa 02 Quadro I alega que a Comissão Eleitoral inovou sem respaldo legal, pois tais documentos não estão previstos no artigo 27 do Código Eleitoral do

Sistema Cofen/Conselhos Regionais.

Em suas contrarrazões a Comissão Eleitoral alega que o artigo 27 do Código Eleitoral engloba todos os processos da Justiça Estadual e Federal, inclusive juizados, pois a diferença entre os processos que tramitam nos Juizados e Varas é, tão somente, o valor das causas.

O GTAE assim avaliou a situação: "Quanto as Certidões não apresentadas pela Chapa 2 exigidas pela Comissão Eleitoral além do exigido pelo Código Eleitoral, portanto sujeito a completar documentos".

Alinho minha análise a do GTAE de que a apresentação das certidões referentes aos Juizados Especiais da Justiça Estadual e Federal é exigência além daquela prevista no artigo 27 do Código Eleitoral do Sistema Cofen/Conselhos Regionais a saber:

> *(...)*
>
> *Art. 27. O requerimento para inscrição de chapa deverá ser instruído com os seguintes documentos, de cada candidato:*
>
> *(...)*
>
> *V – certidão negativa cível e criminal, quanto a ações de improbidade, expedidas pelo Oficial Distribuidor da Justiça Estadual da Comarca onde firma seu domicílio residencial. E, as mesmas certidões negativas expedidas pela distribuição da Justiça Federal, Seção Judiciária do Estado onde firma o seu domicílio residencial e da unidade da federação aonde o candidato possui a sua inscrição definitiva ou remida no Conselho.*
>
> *(...)*

Discordo do GTAE que seja concedido prazo adicional para que a chapa providencie tais certidões, pois se tais documentos não se configuram como aqueles previstos no artigo 27 do Código Eleitoral não há razão para requerer que sejam apresentados pela Chapa recorrente.

2.3) Juntada de certidões do Tribunal de Contas da União diversas da exigida no inciso III do art. 27 do Código Eleitoral de todos os membros da Chapa

No recurso a Chapa 02 Quadro I alega que no Processo Eleitoral houve juntada da Certidão Negativa do Tribunal de Contas da União de todos os candidatos no momento de inscrição da chapa. Assim sendo, não se justifica o indeferimento da Chapa 2 pois foram apresentadas as certidões do TCU.

Em contrarrazões a Comissão Eleitoral alega que a Chapa 2 acostou certidões negativas de inabilitados e de licitantes inidôneos e não a certidão negativa de nada consta.

De fato, as certidões do Tribunal de Constas da União – TCU presentes nos autos, de todos os candidatos, e que foram apresentadas à Comissão Eleitoral junto com o Requerimento de Inscrição de Chapa para concorrer no pleito eleitoral do Conselho Regional de Pernambuco 2017 são: **a) Certidão Negativa de Inabilitados** que afirma que o requerente não consta da relação de responsáveis com inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito no âmbito da administração pública federal e **b) Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos** que afirma que o requerente não consta da relação de responsáveis inidôneos para participara de licitações no âmbito da administração pública federal.

O art. 27, III, do Código Eleitoral traz a exigência de apresentação de certidão negativa do Tribunal de Contas da União. Ocorre que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, existem 04 tipos de certidões, quais sejam:

1- **Certidão negativa de inidôneos**, que certifica que o requerente não consta na lista de inidôneos para participar de licitações realizadas pela Administração Pública Federal;
2- **Certidão negativa de inabilitados**, que certifica que o requerente não consta na lista de inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;
3- **Certidão negativa de contas julgadas irregulares,** que certifica que o requerente não consta no Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares – CADIRREG;
4- **Certidão de "Nada Consta"**, que certifica que o requerente não tem contas julgadas irregulares e que não consta como interessado ou responsável em processo do TCU.

Porém, não há dúvidas que quis o legislador, com tal exigência, tornar elegível apenas candidato que não tenha tido contas reprovadas pelo TCU. E tal aferição, contas julgadas irregulares, se dá apenas mediante a apresentação da certidão constante no item 3 do parágrafo anterior, certidão específica, ou da certidão inserta no item 4 – certidão mais abrangente e que engloba a certidão do item 3.

Ocorre que a chapa indeferida apenas apresentou as certidões constantes nos itens 1 e 2, que nada falam sobre contas julgadas irregulares. Ou seja, não pode o julgador concluir se o candidato teve contas reprovadas ou não.

2.4) O membro da chapa JOÃO BATISTA DA SILVA, possui débitos vencidos, conforme consta do documento emitido pelo Coren-PE, o qual refere débito referente à segunda via de carteira, bem como especialização/qualificação.

No recurso a Chapa 02 alegou o profissional JOÃO BATISTA DA SILVA quitou seu débito na data de 26/05/2016 e ressalta que tal pagamento foi realizado com antecedência superior a 01 (hum) mês da data na qual foi publicado o Edital Eleitoral nº 01 do Coren-PE.

Em contrarrazões a Comissão Eleitoral alegou que: *"Acrescente-se que o*

Setor de Cobrança, ao ser questionado acerca da existência ou não de débitos, inclusive enviando cópia do comprovante de pagamento no valor de R$ 61,15 acostado ao PAD, aquele setor conformou a existência do referido débito, conforme consta a certidão em anexo".

O GTAE assim se manifestou quanto a situação: "*Em relação ao Sr. João Batista da Silva, a Certidão Negativa é expedida referente aos débitos com anuidades, multas e infração constitui documento público que atesta sua regularidade financeira junto ao Coren-PE, as taxas são devidas apenas quando o serviço é prestado, fato que não comprovado nos autos,* ***além do mais não é motivo de indeferimento"***. (gn)

Conforme certificado às fls. 2338 dos autos do processo eleitoral e fl. 52 do presente processo, o referido candidato quitou, em 26 de maio de 2017, guia de pagamento número 0012023/17, no valor de R$ 61,15 (sessenta e um reais e quinze centavos), referente à taxa de renovação de carteira e autenticação de documento.

Contudo, em momento posterior, 21/06/2017, após a renovação e o recebimento da carteira, o candidato solicitou junto ao Coren novo registro de especialista, tal requerimento gerou uma taxa no valor de R$ 60,00 (sessenta reais), com vencimento em 21/06/2017, antes da publicação do Edital nº 2, guia de pagamento número 0013896/2017 (fl. 58). Fato este que o candidato hora nenhuma negou em seu recurso.

Vale destacar que a certidão obtida pelo candidato em 09 de agosto de 2017, após publicação do Edital Eleitoral nº 02, não tem o condão de afastar o inadimplemento em tela. Isto porque as certidões de "nada consta" do Coren-PE emitidas pela internet apenas versam sobre débitos de anuidade e multas (eleitoral e infração ética), não incluindo, portanto, débitos vinculados a taxas e emolumentos, conforme certificado pelo Setor de TI às fls. 2269 dos autos do processo eleitoral e fl. 59 do presente processo.

Portanto, a guia de pagamento quitada em 26 de maio de 2017 refere-se a serviço anterior e diverso daquele prestado em 21 de junho de 2017 – taxa de emissão de carteira em razão de registro de especialização.

Em razão de diligência, o Regional encaminhou extrato de débito, datada de 11/09/2017, na qual consta a permanência do débito no valor de R$ 60,00 (sessenta reais) em desfavor do profissional.

O Código Eleitoral do Sistema Cofen/Conselhos de Enfermagem ao tratar das condicçes de inelegibilidade em seu artigo 13 assim dispõe:

> *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;*
>
> *(...)*

No contexto contábil entende-se por débito como aquilo que é devido; dívida. O Código Eleitoral em seu artigo 13, III faz referência ao sentido geral de débito, para fins de inelegibilidade, sem restringi-lo apenas a condição de inadimplência referente ao não pagamento de anuidades e ainda vai além, é cristalino ao exigir que qualquer pretenso candidato não pode apresentar débito, não apenas com Conselho Regional ao qual pretende concorrer, mas que não pode apresentar débito com qualquer das unidades que compõe o Sistema Cofen/Conselhos de Enfermagem.

O GTAE não considerou como débito a existência de taxas vencidas e não quitadas, considerou que apenas anuidades vencidas poderiam ser consideradas débitos para com o Sistema Cofen/Conselhos Regionais. Assim dispõe a Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional):

> *Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua*

> *sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.*
>
> *Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:*
>
> *I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;*
>
> *II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.*
>
> *Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.*

Já está pacificado que as anuidades e demais taxas emitidas pelos Conselhos de Fiscalização Profissionais tem caráter de tributo, e como tal devem ser tratados, portanto divirjo da interpretação do GTAE e considero o não pagamento da taxa de 2ª Via de Carteira vencida em 21/06/2017 como débito que o torna inelegível no pleito eleitoral 2017 do Coren-PE.

Quanto as demais considerações constantes do recurso faço, a seguir, breves considerações:

a) DA POSSIBILIDADE DE DILIGÊNCIA PELA COMISSÃO ELEITORAL

O art. 28, § 2º, do Código Eleitoral, assim dispõe:

> *Art. 28 - Encerrado o prazo para protocolização de pedido de inscrição de chapa, a Comissão Eleitoral passará a análise dos requerimentos e, no prazo de 15 (quinze) dias, proferirá decisão motivada sobre o pedido.*
> *(...)*
> *§ 2º. Verificado que no pedido de inscrição, ou em qualquer dos documentos exigidos no art. 27 deste Código, por simples lapso, houve simples erro formal, a Comissão Eleitoral poderá baixar os autos em diligência para que o representante ou substituto de chapa emende ou complete o pedido, no prazo preclusivo de 5*

(cinco) dias, sob pena de indeferimento do pedido de inscrição.

De saída, percebe-se que baixar os autos em diligência não é uma obrigação, mas sim um ato discricionário da Comissão Eleitoral.

Nessa senda, importante elucidar o que vem a ser "erro formal". Pois bem, conforme melhor doutrina[1]:

> *"O erro formal não vicia e nem torna inválido o documento. Haverá um erro formal no documento quando for possível, pelo contexto e pelas circunstâncias, identificar a coisa e validar o ato. Se um documento é produzido de forma diferente da exigida, mas alcançou os objetivos pretendidos ou a finalidade essencial, reputar-se-á válido (ex.: uma proposta foi manuscrita quando deveria ser datilografada ou impressa; uma proposta foi apresentada em modelo diverso do edital, mas obedeceu a todo conteúdo exigido). Segundo o princípio da instrumentalidade considerar-se-á válido um documento que, embora produzido de forma diferente da exigida, ainda assim, atingir a finalidade pretendida.*
>
> *Erro formal, portanto, é aquele que não impede ao julgador tirar suas conclusões tal qual concluiria caso fosse apresentado o documento correto".*

Por outro lado, entende-se por "erro substancial" como aquele em que "A falha substancial torna incompleto o conteúdo do documento e, consequentemente, impede que a Administração conclua pela suficiência dos elementos exigidos; o julgador ficará impedido de afirmar que o documento atendeu ao edital ou apresentou as informações necessárias[2]".

Neste diapasão, ausência de certidão é erro substancial, vez que sem ela não tem como o julgador aferir certas informações exigíveis sobre o candidato.

---

[1] http://www.portaldelicitacao.com.br/site/questoes-sobre-licitacoes/erro-formal-ou-material-no-direito-civil/
[2] http://www.portaldelicitacao.com.br/site/artigos/o-erro-formal-e-o-erro-material-no-procedimento-licitatorio/

b) **DA AÇÃO JUDICIAL (PROCESSO 0812142-60.2017.4.05.8300)**

Saliento que em momento algum as decisões judiciais ficaram condicionadas ao esgotamento das instâncias administrativas.

Na verdade, o judiciário deixou claro que:

> *"Ademais, não há razão plausível para se entender que, a apresentação da documentação em desconformidade com o exigido pelo Código Eleitoral aplicável tenha se dado por ato do Conselho ora réu, quando este, aparentemente, apenas aplicou o referido diploma, notadamente, as disposições do art. 26, que expressamente prevê o indeferimento liminar da inscrição da chapa, quando não apresentar a documentação, exigência a todos imposta. Assim, o fato de não terem cumprido as regras para regularização da documentação apresentada, não gera para os autores o direito a uma nova oportunidade de submissão da inscrição, a menos que restassem demonstrado, de plano, para fins de concessão da tutela de urgência requerida, que o Conselho tivesse contribuído para o infortúnio, o que não ocorreu* ***in casu****.*
>
> ***Não é demasiado lembrar, que ao Judiciário não se permite a intromissão no mérito administrativo de natureza eminentemente técnica, mas, tão somente, lhe é permitido o controle de eventual desvio dos princípios na atuação administrativa.***
>
> *Outrossim, deferir o pleito é flexibilizar as normas de inscrição e participação da eleição, o que seria admissível apenas de forma excepcional, e não para atendera interesse daqueles que não demonstraram que reuniram as condições ou documentos necessários à participação quando da efetivação desta"*
>
> *"Diante disto, não logrou a parte demandante demonstrar que seriam erros meramente formais, para fins de deferimento de prazo para correção, principalmente se considerarmos que são elencados como documentos/condição essenciais à inscrição, cuja irregularidade enseja o indeferimento liminar do pedido (art. 26, § 1º, do Código Eleitoral Cofen-Coren) ".*

03 – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifico que o recurso é tempestivo e deve ser reconhecido e no mérito considero que estão presentes as bases normativas para reformar parcialmente a deliberação da Comissão Eleitoral do Coren-PE que decidiu pelo indeferimento da Chapa 02 Quadro I "Integração/Valorizar é Respeitar", excluindo como razão para indeferir a Chapa a não apresentação das Certidões dos Juizados Especiais da Justiça Estadual e Federal, **mas mantendo o indeferimento pela não apresentação, por todos os seus membros, das Certidões do Tribunal de Contas da União compatíveis com o processo eleitoral e, ainda, por um de seus membros, JOÃO BATISTA DA SILVA (Coren-PE 254.711), apresentar débito vencido com o Sistema Cofen/Conselhos Regionais**.

É o parecer.

Belém, 07 de setembro de 2017.

Walkirio Costa Almeida
Conselheiro Federal