Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

ACÓRDÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 7974-66.2014.6.19.0000

PROCEDÊNCIA: RIO DE JANEIRO-RJ

RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SISEJUFE/RJ, por seu Presidente Valter Nogueira Alves

PROCESSO ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO DE DIÁRIAS POR DESLOCAMENTO A SERVIDORES. TABELA FORNECIDA POR ÓRGÃO PÚBLICO ESTADUAL QUE PREVÊ DISTÂNCIA MENOR DO QUE A DISTÂNCIA REAL ENTRE MUNICÍPIOS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE, QUE DEVEM, NO CASO, LIMITAR A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

1. Trata-se de recurso interposto por sindicato de servidores que se insurgem contra o anexo de Resolução do TRE/RJ, que disciplina o pagamento de diárias a servidores, por deslocamentos no exercício da função.
2. O TRE/RJ utilizou como parâmetro a informação prestada por órgão público estadual, que informa distância menor de 60 Km entre os Municípios do Rio de Janeiro e Petrópolis. Há informação prestada por órgão público federal, segundo a qual o mesmo deslocamento teria um trajeto maior, de 66 KM, o que justificaria o pagamento de diárias.
3. Aplicação dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade como balizadores da discricionariedade administrativa. Possibilidade de apreciação de ato administrativo discricionário pelo Poder Judiciário para adequá-lo.
4. O objetivo da Lei nº 8.112/90 e da Resolução do TRE/RJ é o de indenizar o servidor público, de forma a evitar perda patrimonial injustificada ocasionada por seus deslocamentos, necessários ao exercício de suas funções. E, no caso específico de Petrópolis e o Rio de Janeiro, a distância entre os dois municípios é reconhecida por ente federal como superior a 60 KM (DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes).
5. A alteração do parâmetro utilizado pela Resolução do TRE/RJ, contudo, não poderá ter eficácia retroativa. A alteração do critério adotado pela norma, por decisão administrativa do colegiado do TRE/RJ, só poderá incidir após a sua publicação, e apenas alcançará situações de deslocamento de servidores que ocorrerem em data posterior.
6. Recurso administrativo parcialmente provido.

ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, por unanimidade, em prover parcialmente o recurso, nos termos do voto da relatora.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 10 de novembro de 2014.

DESEMBARGADORA ELEITORAL ANA TEREZA BASILIO
Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo (fls. 65/68) interposto pelo Sindicato dos Servidores da Justiça Federal do Estado do Rio de janeiro - SISEJUFE/RJ contra decisão proferida à fl. 63, que indeferiu o pedido do recorrente, às fls. 2/6, para alteração do Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, que trata do pagamento de diárias a servidores federais lotados no Município de Petrópolis.

O recorrente apresentou requerimento administrativo (fls. 2/6), no qual alegou que o Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011 apresenta erro que acarreta o não pagamento de diárias aos servidores federais lotados no Município de Petrópolis, quando se deslocam, a serviço, para a sede do Tribunal Regional Eleitoral, no Município do Rio de Janeiro.

O recorrente alega que a referida Resolução prevê o não pagamento de diárias por deslocamento quando este compreender distâncias inferiores a 60 km (sessenta quilômetros). E que, no anexo II, a Resolução informa que a distância entre o Município de Petrópolis e a capital do estado seria de 59 km (cinquenta e nove quilômetros), sendo certo que, segundo o recorrente, a distância real seria de no mínimo 64 km (sessenta e quatro quilômetros).

Desse modo, requer a alteração do citado Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, além do pagamento retroativo das diárias aos servidores que realizaram o deslocamento mencionado, desde a edição da Resolução TRE/RJ nº 768/2011.

A Coordenadoria de Análises Técnicas emitiu parecer (fls. 33/35), no qual afirma que esse Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro (TRE/RJ) emitiu a referida Resolução com fundamento nas informações do DER/RJ (Departamento de Estradas e Rodagem do Rio de Janeiro). Opina, ainda, que, caso esse TER/RJ entenda pela alteração da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, os efeitos só devem se produzir a partir de nova Resolução, pois não teria havido erro ou ilegalidade na Resolução invocada pelo recorrente.

À fl. 61, consta parecer da Secretaria de Gestão de Pessoas, opinando pelo indeferimento do pedido. No mesmo sentido, foi o parecer da Diretoria Geral do TRE/RJ (fl. 62).

À fl. 63, consta decisão do Presidente do TRE/RJ indeferindo os pedidos do recorrente, com fundamento nos termos dos pareceres de fls. 33/61.

O recorrente apresentou o recurso administrativo, com pedido de reconsideração (fl. 65/68), no qual alegou que o critério utilizado para a expedição da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, do DER/RJ, embora seja objetivo, não é o mais justo, para usa como ponto de referência a Rodoviária Novo Rio, que estaria localizada a uma distância de cerca de 6 Km (seis quilômetros) da sede do TER/RJ.

Às fls. 101/102, consta parecer da seção de Direitos e Deveres, órgão pertencente à Coordenadoria de Análises Técnicas da Secretaria de Gestão de Pessoas desse Tribunal Regional Eleitoral, que conclui pela inexistência de legalidade na escolha do órgão indicado por esta Corte e, ademais, que a Lei nº 8.112/90 ao regular a matéria não define onde seria a sede de cada Município, e que cada um dos servidores tem que se deslocar entre Municípios, não importando onde se localiza a sede de cada repartição. A Secretaria de Gestão de

Pessoas adota (fl. 103) os termos do parecer de fls. 101/102.

À fl. 105, consta decisão do Presidente do TRE/RJ pela qual manteve a decisão de fl. 63, indeferindo os pedidos do recorrente, diante da ausência de fatos novos.

O recurso foi distribuído a esta relatora (fl. 107, v) e os autos vieram conclusos em 21.10.2014.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso administrativo (fls. 65/68) interposto pelo Sindicato dos Servidores da Justiça Federal do Estado do Rio de Janeiro - SISEJUFE/RJ, na qualidade de legitimado extraordinário, contra decisão proferida à fl. 63 pelo Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro. A decisão recorrida indeferiu o requerimento formulado pelo recorrente às fls. 2/6 de alteração do Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, que versa sobre o pagamento de diárias a servidores federais lotados no Município de Petrópolis.

O recorrente apresentou requerimento administrativo (fls. 2/6), no qual alega que o Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011 apresentaria erro material, que acarreta o não pagamento de diárias aos servidores federais lotados no Município de Petrópolis, por ocasião de seus deslocamentos para a realização de serviço na sede do Tribunal Regional Eleitoral, no Município do Rio de Janeiro.

O requerente sustenta que a referida resolução prevê o não pagamento de diárias por deslocamentos realizados entre locais situados a distâncias inferiores a 60 km (sessenta quilômetros). E o anexo II, da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, informa que a distância entre o Município de Petrópolis e a capital do Estado do Rio de Janeiro seria de 59 km (cinquenta e nove quilômetros). O recorrente afirma, entretanto, que a distância real entre o Município de Petrópolis e a capital do Estado do Rio de Janeiro seria de, no mínimo, 64 km (sessenta e quatro quilômetros).

Diante disso, o sindicato requer a alteração do Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, além do pagamento retroativo das diárias aos servidores que realizaram deslocamentos entre os Municípios do Rio de Janeiro e Petrópolis, desde a edição da Resolução TRE/RJ nº 768/2011.

O e. Presidente deste TRE/RJ indeferiu os requerimentos do recorrente, com fundamento nos pareceres técnicos anexados aos autos às fls. 33/61. Inconformado, o recorrente interpôs recurso administrativo, com pedido de reconsideração (fl. 65/68), no qual alegou que o critério utilizado para a expedição da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, do DER/RJ, embora seja objetivo, não é o mais justo, pois considera como ponto de referência para a chegada à capital do Estado do Rio de Janeiro a Rodoviária Novo Rio, que estaria localizada a uma distância de cerca de 6 Km (seis quilômetros) da sede do TRE/RJ.

O requerente fundamenta sua postulação na Lei nº 8.112/90, que dispõe o seguinte:

> "Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento.
> §1º A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede, ou quando a União custear, por meio diverso, as despesas extraordinárias cobertas por diárias.
> §2º Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o servidor

não fará jus a diárias.
§3º-Também não fará jus a diárias o servidor que se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes, cuja jurisdição e competência dos órgãos, entidades e servidores brasileiros considera-se estendida, salvo se houver pernoite fora da sede, hipóteses em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional."

Invoca, ainda, o disposto na Resolução TRE/RJ nº 768/2011, que estabelece o seguinte:

"Art. 1º - O magistrado ou servidor que se afastar, a serviço, de sua jurisdição ou sede para outro ponto do território nacional ou para o exterior, em caráter eventual ou transitório, fará jus a passagens e diárias, destinadas a indenizar as despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana.
§ 1º - Somente serão concedidas diárias e passagens a magistrados e servidores que estejam no efetivo exercício dos respectivos cargos, funções ou atividades equivalentes.
§ 2º - Aplica-se o disposto no *caput* ao servidor designado para aperfeiçoamento no exterior.
Art. 2º - Não se concederão diárias e passagens quando o deslocamento:
I - constituir atribuição permanente do cargo ou função do beneficiário;
II - ocorrer dentro do município correspondente à jurisdição ou sede, respectivamente, do magistrado ou servidor, salvo quando se destinar a localidades de difícil acesso, assim consideradas pelo TRE-RJ e homologadas pelo Tribunal Superior Eleitoral;
III - ocorrer dentro da mesma região ou microrregião, salvo se houver pernoite fora da sede, situação em que o valor das diárias será aquele fixado para o afastamento dentro do território nacional;
IV - compreender distância inferior a 60 Km entre o local de origem e o de destino, salvo se o proponente, justificadamente, declarar ser difícil o acesso.
Parágrafo único - Consideram-se regiões e microrregiões aquelas assim definidas pela legislação do Estado do Rio de Janeiro e, na falta desta, a divisão político-administrativa do Estado utilizada pela Fundação CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (Anexo I)."

Desse modo, o Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011 (Ordem de Serviço DG nº 6/11 - Anexo II) indica a distância entre Petrópolis e Rio de Janeiro como sendo de 59 km (cinquenta e nove quilômetros), o que excluiria o

pagamento de diárias correspondentes ao deslocamento de servidores do Município de Petrópolis para o Município do Rio de Janeiro. Segundo os pareceres de órgãos técnicos desta Corte, a distância impugnada pelo recorrente é aquela informada pelo órgão oficial do DER/RJ (Departamento de Estradas e Rodagens do Estado do Rio de Janeiro), o que, de fato, se extrai do sítio oficial daquele ente público, na internet.

O recorrente argumenta que, de acordo com outras fontes e instituições, inclusive oficiais, de credibilidade reconhecida, como o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), a distância entre o Município de Petrópolis e o Município do Rio de Janeiro seria superior a 60 km (sessenta quilômetros). Por conseguinte, esse trajeto estaria inserido nas hipóteses em que se justifica o pagamento de diárias pelo deslocamento de servidores públicos.

A decisão recorrida, por sua vez, fundamenta-se no fato de que a Presidência do Tribunal agiu com discricionariedade ao escolher, como parâmetro para a elaboração do Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, os dados informados pelo DER/RJ. Assim, não haveria vício de ilegalidade no ato administrativo impugnado pelo sindicato.

O tema em julgamento, de fato, deverá ser enfrentado em consonância com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. De fato, não há, formalmente, ilegalidade no ato administrativo impugnado, pois está fundado em informação oficial prestada por órgão público estadual, o DER/RJ. Verifica-se, contudo, que, mesmo de acordo com a informação do referido órgão público, haveria a diferença de apenas 1 KM (um quilômetro) para a distância mínima que justificaria o pagamento de diárias correspondentes ao deslocamento de servidores públicos de Petrópolis.

Ademais, não há consenso entre as informações, já que outro órgão público de mesma envergadura, de âmbito federal, o DNIT, informa que a distância entre o Município de Petrópolis e o Município do Rio de Janeiro seria de 66 km (sessenta e seis quilômetros). Saliente-se, ainda, que o Rota das Cidades/Denatran/Ministério das Cidades informa que a referida distância seria de cerca de 64 km (sessenta e quatro quilômetros). No mesmo sentido, ainda, há diversos entes que prestam informações semelhantes na internet (www.rioguiaoficial.com.br <http://www.rioguiaoficial.com.br> - 68 km; www.wikipedia.org <http://www.wikipedia.org> - 68km; www.geografos.com.br <http://www.geografos.com.br> - 66km).

O princípio da razoabilidade, como é de conhecimento geral, impõe limites à discricionariedade administrativa, e amplia o âmbito de apreciação de ato administrativo pelo Poder Judiciário. Como leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto "O que se pretende é considerar se determinada decisão, atribuída ao Poder Público, de integrar discricionariamente uma norma, contribuirá efetivamente para um satisfatório atendimento dos interesses públicos." (Legitimidade e Discricionariedade. Rio de Janeiro: Forense, 1989)."

Nesse contexto, é relevante analisar qual o objetivo da norma, a Resolução TRE/RJ nº 768/2011. O propósito desse ato administrativo é o de indenizar os servidores públicos que estejam no efetivo exercício da função e tenham que realizar deslocamentos pelos gastos com pousada, alimentação e locomoção urbana. E essa indenização é devida se o referido deslocamento não constituir atribuição permanente do cargo ou função do beneficiário, nos termos do art. 58, §2º, da Lei nº 8.112/90. Isso porque, não pode o servidor público ser onerado, economicamente, se, para o exercício de seu mister público, precisar

realizar locomoções a longas distâncias ou para locais de difícil acesso, o que causaria injustificado decréscimo patrimonial.

Sob essa perspectiva, muito embora, formalmente, o ato administrativo impugnado esteja amparado pela legalidade, com a devida vênia, a decisão recorrida ofende os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, e não se coaduna com os critérios de justiça e equidade. A escolha discricionária da administração do TRE/RJ pela utilização do parâmetro de medida estabelecido pelo DER/RJ acabou, no caso especifico e restrito dos servidores de Petrópolis, confrontando com seus fins e com a interpretação sistemática, à luz dos princípios constitucionais, das regras dispostas na Lei nº 8.112/90.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido da aplicação do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, em âmbito administrativo. Confira-se:

> "PROCESSO ADMINISTRATIVO. AFASTAMENTO DE MAGISTRADO. TRE/MG. PERÍODO. TERMO FINAL. CINCO DIAS. SEGUNDO TURNO. ELEIÇÕES. HOMOLOGAÇÃO PARCIAL.
> 1. O art. 1º da Res.-TSE nº 21.842/2004 permite o afastamento dos juízes eleitorais das suas funções regulares, de forma excepcional, em razão do acúmulo de serviço durante o período eleitoral.
> 2. Esta Corte Superior, ao estabelecer, no julgamento do PA nº 19.539, a possibilidade de afastamento no período compreendido entre 1º de julho até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições, utilizou como critério o princípio da razoabilidade e, também, o limite temporal fixado no art. 94 da Lei nº 9.504/97, não havendo motivo para alteração do referido entendimento.
> 3. Há óbice ao deferimento do pedido de afastamento cujo termo final é a data da diplomação, como na espécie.
> 4. Pedido homologado parcialmente, para conceder o afastamento até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições." (TSE - PA nº 50412 - Belo Horizonte/MG - Rel (a). Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO - DJE 29/08/2014

* * *

> "SERVICO SUPLEMENTAR - REMUNERACAO - DETENTOR DE CARGO DE CONFIANCA - DAS. MOSTRA-SE EXCEPCIONAL A CONVOCACAO DOS OCUPANTES DE CARGO DE CONFIANCA - DAS PARA O SERVICO EXTRAORDINARIO, SOMENTE O MOTIVANDO O PERIODO DE PICO REFERENTE AS ELEICOES. O FATO DE HAVER, EM UNIDADE DA FEDERACAO, A PEDENCIA QUANTO A PROCLAMACAO FINAL NAO AUTORIZA O PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS AOS QUE OCUPAM CARGO DE CONFIANCA - DAS DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, POSTO QUE, CONSIDERADO O PRINCIPIO DA RAZOABILIDADE, TAL PRESTACAO DE SERVICO EXSURGE COMO DISPENSAVEL." (TSE - PA nº 14930 - /DF - Resolução

nº 14930 de 06/12/1994 - Rel. Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO - DJ 29/03/1995)

Verifica-se, assim, a possibilidade de aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade como limite à discricionariedade da administração pública.

No caso em julgamento, deverá, pois, ser alterado o Anexo II da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, apenas com relação ao Município de Petrópolis, para que dele conste a distância de 66 km (sessenta e seis quilômetros) entre o Município de Petrópolis e o Município do Rio de Janeiro, com fundamento no critério divulgado pelo DNIT. Isso porque, a distância reconhecida por aquele ente federal melhor reproduz a distância efetiva e real entre os dois município, e, por conseguinte, atinge, de forma mais satisfatória, os objetivos da norma administrativa em julgamento.

No que se refere, entretanto, ao requerimento de pagamento retroativo de diárias aos servidores que realizaram o referido deslocamento desde a edição da Resolução TRE/RJ nº 768/2011, com base nos parâmetros originais, e que já apresentaram ou vierem a apresentar requerimento administrativo, não pode ser acolhido. De fato, embora seja mais adequado o parâmetro de distância estabelecido pelo DNIT, apenas após a publicação desta decisão esse novo critério poderá ser adotado. Isso porque, não se pode afirmar que os parâmetros originais, fixados com base nas informações do DER/RJ, estejam errados ou formalmente eivados de ilegalidade, muito embora não obedeçam, materialmente, ao princípio da razoabilidade.

Desse modo, a alteração do parâmetro utilizado pela Resolução do TRE/RJ não deve ter eficácia retroativa, e só deverá incidindo para as situações de deslocamento de servidores que ocorrerem em data posterior à publicação desta decisão.

Por essas razões, voto no sentido de dar provimento parcial ao recurso administrativo de fls. 65/68, para reformar a decisão de fl. 63, nos termos acima expostos.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA JUDICIÁRIA
COORDENADORIA DE SESSÕES

EXTRATO DE ATA

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 7974-66.2014.6.19.0000 - PA

RELATORA: DESEMBARGADORA ELEITORAL ANA TEREZA BASILIO

RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DA JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SISEJUFE/RJ, POR SEU PRESIDENTE VALTER NOGUEIRA ALVES

DECISÃO: POR UNANIMIDADE, PROVEU-SE PARCIALMENTE O RECURSO, NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA.

PRESIDÊNCIA DO DESEMBARGADOR BERNARDO GARCEZ. PRESENTES OS DESEMBARGADORES EDSON VASCONCELOS, ABEL GOMES, ALEXANDRE MESQUITA, FÁBIO UCHÔA, FLAVIO WILLEMAN E ANA TEREZA BASÍLIO E O REPRESENTANTE DA PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL.

SESSÃO DO DIA 10 DE NOVEMBRO DE 2014.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO
SJD - COSES
SEÇÃO DE ACÓRDÃOS

Ref: PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 7974-66.2014.6.19.0000

CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO DE JUSTIÇA ELETRÔNICO

CERTIFICO que a conclusão do acórdão relativa ao processo em referência foi publicada no Diário de Justiça Eletrônico do TRE/RJ nº 307 em 13 de novembro de 2014, pág 64/69.

Rio de Janeiro, 13 de novembro de 2014.

Amélia de Souza Ribeiro
Matr. nº 000.00.696
SJD/COSES/SEACOR