AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) RELATOR(A)

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

ASSUNTO: REQUER SEJA REGULAMENTADO, NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO NACIONAL, O PAGAMENTO DE DIÁRIAS A MAGISTRADOS E SERVIDORES, NO SENTIDO DE DETERMINAR QUE OS ATOS CONCESSIVOS DE TAL ESPÉCIE REMUNERATÓRIA SEJAM DEVIDAMENTE **FUNDAMENTADOS** E **MOTIVADOS**, EM HOMENAGEM AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS ("AMB")**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 34.102.228/0001-04, representativa dos interesses da magistratura em âmbito nacional (estatuto social anexo), com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1.302, Shopping Liberty Mall, Brasília-DF, CEP 70.712-903, vem, por seu advogado (doc. j.), na presença deste egrégio Conselho Nacional de Justiça ("CNJ"), formular **pedido de providências** (artigo 109 do RICNJ), com o objetivo de que seja regulamentado o pagamento de diárias a magistrados e servidores no âmbito do Poder Judiciário nacional, no sentido de determinar que os atos concessivos de tal espécie remuneratória sejam devidamente **fundamentados** e **motivados**, em homenagem aos princípios constitucionais que regem a administração pública, e o faz pelas razões de fato e de direito adiante expostas.

LEGITIMIDADE ATIVA: ENTIDADE REPRESENTATIVA DA MAGISTRATURA EM ÂMBITO NACIONAL. MATÉRIA COMPATÍVEL COM OS OBJETIVOS ESTATUTÁRIOS E ASSOCIATIVOS. O CNJ ENQUANTO ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO.

1. A AMB é uma entidade civil que tem como filiados, aproximadamente, 14 mil juízes em todo o Brasil. Congrega, ainda, 36 associações regionais, sendo 27 de juízes estaduais, 7 de juízes trabalhistas e 2 de militares.
2. Fundada em 1949, a AMB tem como principais objetivos a defesa da magistratura, a sua aproximação com a sociedade e a participação nos grandes debates nacionais, no que se refere à defesa da ordem democrática e republicana, bem como dos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.
3. O tema tratado neste pedido de providências – **regulamentação do pagamento de diárias aos magistrados e aos servidores** – afigura-se como de interesse de todo o Poder Judiciário nacional, uma vez que busca disciplinar questão de suma importância, que é a gestão eficiente, responsável e transparente da administração da atividade judiciária no âmbito dos Tribunais.
4. Ademais, segundo se extrai do seu rol de atribuições constitucionais, compete a este CNJ controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e zelar pela observância dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência ou recomendar providências (artigo 103-B, par. 4º, incisos I e II da CR/88).
5. Também deve-se ressaltar que o pedido aqui contido apresenta conteúdo amplo, que abrange regulamentação a ser observada por todos os órgãos do Judiciário, fato este que encontra rigorosa pertinência com os objetivos para os quais foi concebido este e. CNJ: o de funcionar como órgão superior de gestão, administração e planejamento estratégico, nos limites traçados pelo texto constitucional e respeitando as particularidades, o autogoverno e a independência do Poder Judiciário.

RAZÕES DE FATO E DE DIREITO: NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS CONCESSIVAS DE DIÁRIAS.

6. A "diária" é espécie remuneratória bastante difundida no campo do direito administrativo e é recorrentemente utilizada no âmbito da administração pública em geral. Tal espécie é paga ao agente público em virtude de seu efetivo deslocamento para localidade distinta daquela em que habitualmente tenha

exercício, e compreende as despesas efetuadas com transporte, hospedagem, alimentação e locomoção urbana, em estrita observância ao que o interesse público recomenda e nos limites necessários ao serviço que será prestado.

7. No âmbito da magistratura, o pagamento de tal verba está expressamente previsto no artigo 65, inciso IV, da Lei Complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional). Já no nível do funcionalismo federal, tal verba encontra previsão no artigo 58 da Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União), enquanto sua regulamentação no âmbito dos servidores dos Estados é difusa.

8. É inquestionável, portanto, a existência de **previsão legal** para pagamento de diárias a magistrados e servidores. Todavia, a concessão de tais vantagens deve satisfazer os pressupostos constitucionais e legais enunciados, sem os quais não se justifica o pagamento correspondente, e é este o cerne do presente pedido de providências.

9. Quando do pagamento de quaisquer acréscimos pecuniárias, é necessário que a Administração Pública, em todas as suas esferas, se haja como o **máximo de transparência possível**, em estrita observância aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (artigo 37).

10. Para o Judiciário, a Constituição reforça a obediência a tais princípios ao prescrever que as decisões administrativas dos Tribunais serão **motivadas** e **públicas** (artigo 93, X), de modo que não é dado a qualquer administrador público transgredir estes preceitos fundamentais, de índole eminentemente republicana.

11. No mesmo sentido, a Lei nº 9.784/99, embora aplicável aos processos administrativos em nível federal, consagra uma série de princípios cuja obediência não só é desejável, mas que devem ser estendidos a toda a Administração Pública, como os da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade e interesse público (artigo 2º).

12. Ocorre, entretanto, que a concessão e o pagamento de diárias perante alguns órgãos do Poder Judiciário nacional não vem obedecendo aos preceitos constitucionais citados, o que recomenda o conhecimento e a regulamentação da matéria por parte do e. CNJ.

13. Alguns Tribunais, ao concederem o pagamento de diárias, não o fazem de forma devidamente fundamentada e, em outras vezes, o fazem com fundamentação lacônica e deficiente, de modo a tornar de difícil execução qualquer tipo de controle (social, institucional, orçamentário, etc.) sobre tais gastos.

14. A título de ilustração, tome-se o caso do Tribunal de Justiça de Pernambuco ("TJPE"). Conquanto a concessão de diárias tenha publicação no Diário Oficial do Estado, não se é possível depreender dali informações mínimas, como a função ocupada pelo beneficiário, qual a quantia unitária e total a ser paga e nem qual o motivo da concessão, o que acaba por viciar o ato administrativo e dificultar a correspondente prestação de contas. Vide o teor do anexo despacho da Secretaria de Administração do Tribunal, publicados no DOE do dia 26 de março do corrente ano, Poder Judiciário Estadual, Seção I, p. 4:

> *"SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO*
>
> *A SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO ADJUNTA, MONA LYGIA RÊGO DE CARVALHO, EXAROU EM DATAS DE 18 e 19.03.08 OS SEGUINTES DESPACHOS:*
>
> *Solicitações nºs 069 e 71/2008 – DIRETORIA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA – Ref. Diárias em favor de RENATA MATTOS MESQUITA TENÓRIO e LAURO DA SILVA GABRIEL: "Autorizo".*
>
> *Solicitações s/nº - CENTRO DE APOIO PSICOSSOCIAL – Ref. Diárias em favor de ULISSES ANTÔNIO COELHO e MILENA RAITER COSTA: "Autorizo".*
>
> *Solicitação nº 047/2008 – DIRETORIA DE INFORMÁTICA – Ref. Ref. Diárias em favor de MANOEL SEVERINO DE LIRA FILHO: "Autorizo".*
>
> *Solicitação nº 04/2007 – GABINETE DO DES. JOSÉ FERNANDES LEMOS – Ref. Diária em favor de ELISEU SEVERINO CANDIDO: "Autorizo".*
>
> *Solicitação s/nº - COORDENADORIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS - Ref. Diária em favor de MIQUÉIAS MONTEIRO MUNIZ: "Autorizo"."*

15. Igual conteúdo pode ser visto nas anexas publicações do dia 27.03.2008 (DOE, Seção I, p. 4 e 5), 28.03.2008 (DOE, Seção I, p. 8), 02.04.2008 (DOE, Seção I, p. 5) e 04.04.2008 (DOE, Seção I, p. 3).

16. Por outro lado, ainda no Estado de Pernambuco, verifica-se que as publicações do Tribunal Regional Eleitoral encontram-se devidamente **alinhadas** aos princípios da motivação e da transparência, conforme se verifica no extrato publicado no mesmo DOE, Seção I, do dia 27.03.2008, p. 18:

> *"PORTARIA Nº 164*
>
> *A DIRETORA GERAL DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista a Resolução n. 22.054, de 04/08/2005, do TSE, a Portaria n. 789, de 27 de dezembro de 2007, do TER, a autorização do Exmo. Desembargador Presidente no Memo n. 012/2008 – CRE, em 18/03/2008, SADP n. 4355/2008, RESOLVE conceder e autorizar o pagamento de 5 e ½ (cinco e meia) diárias, no valor unitário de R$ 217, 80 (duzentos e dezessete reais e oitenta centavos) totalizando R$ 1.197,90 (hum mil cento e noventa e sete reais e noventa centavos) à Chefe da Seção de Orientações, Correições, Supervisão e Fiscalização da Corregedoria MARIA INÊS MARTINS ALECRIM, vem como, 5 e ½ (cinco e meia) diárias, no valor unitário de R$ 158,40 (cento e cinqüenta e oito reais e quarenta centavos), totalizando R$ 871,20 (oitocentos e setenta e um reais e vinte centavos) a ANGELINA CHAVES UCHÔA MOTA, Técnico Judiciário, que se deslocarão de Recife a Petrolina, Santa Maria da Boa Vista e Afrânio – PE, no período de 24/03 a 29/03/2008, a fim de realizarem os trabalhos de inspeção nos Cartórios Eleitorais, daqueles municípios; e ainda, 7 e ½ (sete e meia) diárias, no valor de R$ 158,40 (cento e cinqüenta e oito reais e quarenta centavos), totalizando R$ 1.188,00 (hum mil cento e oitenta e oito reais), ao Motorista Requisitado ADONIAS TEIXEIRA MELO FILHO, (referente ao período de 23/03 a 30/03/2008) que as conduzirá nos deslocamentos dos municípios do pólo 13."*
>
> (ver as anexas publicações do TER/PE do dia 27.03.2008 (DOE, Seção I, p. 18), 28.03.2008 (DOE, Seção I, p. 16) e 02.04.2008 (DOE, Seção I, p. 14).

17. E, ainda, serve como paradigma ao presente caso, por pedagógica, a Resolução nº 461, de 15 de agosto de 2005, do Conselho da Justiça Federal ("CJF"), que regulamenta a concessão de ajuda de custo e diárias no âmbito daquele Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus (anexa). Assim dispõe a resolução:

> *"Art. 16. O ato de concessão das diárias será expedido pela autoridade competente, devendo o respectivo processo de proposta de concessão conter os seguintes elementos:*
>
> *I – nome e cargo ou função do proponente;*
>
> *II – nome, cargo ou função comissionada e matrícula do beneficiário;*
>
> *III – descrição objetiva do serviço ou atividade a ser desenvolvida;*
>
> *IV – indicação da entidade e local em que o sérvio ou a atividade será realizada;*
>
> *V – o período provável do afastamento;*

VI – o meio de transporte a ser utilizado;

VII – o valor unitário, a quantidade de diárias e a importância total a ser paga;

VIII – autorização de pagamento pelo ordenador de despesas;

IX – o valor correspondente à eventual dedução de auxílio-alimentação e auxílio-transporte; e

X – a informação quanto à utilização ou não de carro oficial.

Parágrafo único. O ato de concessão das diárias será publicado em veículo oficial de circulação interna de cada órgão, devendo conter os elementos referido no caput deste artigo."

ATENÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, EFICIÊNCIA, TRANSPARÊNCIA E INTERESSE PÚBLICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO ("ACCOUNTABILITY").

18. Ora, na prática de atos administrativos, principalmente aqueles que implicam em acréscimo legal de remuneração, é fundamental que sejam rigorosamente observados os princípios da publicidade, da motivação e da transparência no agir administrativo, como forma de privilegiar a eficiência e o interesse público, ao mesmo tempo em que são evitadas críticas, por vezes bastante rigorosas, ao Judiciário.

19. Também é importante observar que é um **dever** do agente público prestar informações de forma acessível, em estrita observância aos princípios da publicidade e da eficiência administrativa. Na moderna Administração Pública, que prima pela adoção de práticas eficientes de avaliação, controle e gerenciamento, a chamada ***accountability*** – anglicismo sem correspondente no vernáculo, mas que pode ser entendido como uma espécie de "dever de prestar contas" aliado à "responsabilização" do agente público – assume papel de grande destaque[1].

20. É no campo jurídico, relevante a lição dos constitucionalistas GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO ao tratarem dos princípios constitucionais os quais a AMB requer sejam observados por todo o Poder Judiciário nacional.

[1] Para um debate mais aprofundado, ver Paulo Todescan L. Mattos, *"Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy: context and perspectives of the debate"*. In: Revista Direito GV, Especial 1, 2005. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, pp. 05-21, e ainda, do mesmo autor, *"Um estudo dos mecanismos de* accountability *da regulação do setor de telecomunicações no Brasil após as privatizações"*. In: Revista de Direito Público da Economia, n. 14, abr/jun 2006, Ed. Fórum.

21. Para os autores, *"o princípio da moralidade densifica o conteúdo dos atos jurídicos, e em grau tão elevado que a sua inobservância pode configurar improbidade administrativa e acarretar-lhe a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação pela cabível"* (Curso de Direito Constitucional, 2ª Edição, Ed. Saraiva, p. 833).

22. Continuam a afirmar que *"o princípio da publicidade aponta para a necessidade de que todos os atos administrativos estejam expostos ao público, que se pratiquem à luz do dia, até porque os agentes estatais não atuam para a satisfação de interesses pessoais, nem sequer da própria Administração, que, sabidamente, é um conjunto de pessoas, órgãos, entidades e funções, uma estrutura, enfim, a serviço do interesse público, que, este sim, está acima de quaisquer pessoas. Prepostos da sociedade, que os mantém e legitima no exercício das suas funções, devem os agentes públicos estar permanentemente abertos à inspeção social, o que só se materializa com a publicação/publicidade de seus atos"* (idem, p. 834).

23. Complementam, ainda, que *"nos Estados burocráticos-cartoriais, o princípio da eficiência configura um brado de alerta, uma advertência mesmo, contra os vícios da máquina administrativa, sabidamente tendente a privilegiar-se, na medida em que sobrevaloriza os meios, em que, afinal, ela consiste, sacrificando os fins, em razão e a serviço dos quais vem a ser instituída"* (idem, p. 834).

24. Por fim, conforme noticiado pela imprensa, anota-se que tramita neste Conselho um procedimento (Reclamação Disciplinar nº 2007.10.00.001.139-4) que tem como finalidade investigar possíveis irregularidades na concessão de diárias a desembargadores no Tribunal de Justiça do Maranhão, fato este que reforça a necessidade de efetiva regulamentação da matéria.

DO PEDIDO

25. Pelo exposto, respeitosamente, requer a AMB que este e. CNJ, no exercício de suas funções de fiscalização, gestão e planejamento estratégico do Poder Judiciário:

a) Regulamente a concessão e o pagamento de diárias, definindo critérios mínimos a serem observados pelos órgãos, membros e servidores do Judiciário;

b) Recomende aos Tribunais brasileiros que, em atenção aos princípios da moralidade, impessoalidade, eficiência, transparência e motivação dos atos administrativos, interesse público, finalidade e razoabilidade, igualmente regulamentem, em prazo razoável, parâmetros objetivos e impessoais para a concessão e pagamento de diárias, e que os atos concessivos das diárias contemplem informações como o nome, a função exercida pelo beneficiário e

sua lotação, a finalidade da concessão, o valor, dentre outras, à semelhança do que contido na Resolução nº 461, de 15 de agosto de 2005, do Conselho da Justiça Federal;

c) Recomende que tais princípios sejam obrigatoriamente observados, que as decisões sobre tal verba sejam devidamente motivadas e que seu uso seja devidamente fiscalizado pela autoridade concedente.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília-DF, de 2008.

Annibal Sabino de Freitas
OAB/MG nº 10.524

Rodrigo Formiga Sabino de Freitas
OAB/MG nº 89.198