



Número: **1045086-25.2022.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO CIVIL COLETIVA**

Órgão julgador: **7ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **15/07/2022**

Valor da causa: **R\$ 73.000,00**

Assuntos: **Diárias**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
ASSOCIACAO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLICIA FEDERAL (AUTOR)	JULIA DE ALCANTARA REGIANI (ADVOGADO) JOAO VICTOR BARBOSA FERREIRA (ADVOGADO) ANNA PAULA ARAUJO GONCALVES DE OLIVEIRA (ADVOGADO) DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI (ADVOGADO) MARINA RATTI DE ANDRADE (ADVOGADO)
UNIÃO FEDERAL (REU)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
18059 45170	12/09/2023 15:42	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
**Seção Judiciária do Distrito Federal**  
7ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A"

**PROCESSO:** 1045086-25.2022.4.01.3400

**CLASSE:** AÇÃO CIVIL COLETIVA (63)

**POLO ATIVO:** ASSOCIACAO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLICIA FEDERAL

**REPRESENTANTES POLO ATIVO:** MARINA RATTI DE ANDRADE - DF68562, DEBORAH DE ANDRADE CUNHA E TONI - DF43145, ANNA PAULA ARAUJO GONCALVES DE OLIVEIRA - DF66485, JOAO VICTOR BARBOSA FERREIRA - DF62799 e JULIA DE ALCANTARA REGIANI - DF71233

**POLO PASSIVO:**UNIÃO FEDERAL

## SENTENÇA

I

Trata-se de Ação Coletiva, ajuizada pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL em face da UNIÃO objetivando (*sic* 1216382764 - pág. 19):

*“3.1) declarar a ilegalidade do art. 1º do Decreto n. 11.117/2022, ante a sua evidente incompatibilidade com a Lei n. 8.112/90 e pela violação à função regulamentar (art. 59, IV, da CF);*

*3.2) declarar ilegal eventuais descontos promovidos, com fulcro no art. 2º do Decreto n. 11.117/2022, no valor das diárias dos servidores representados que já se encontram em deslocamento há mais de 30 (trinta) dias consecutivos ou 60 (sessenta) dias não consecutivos no mesmo exercício e na mesma localidade,*

*3.3) condenar a União a restituir eventuais valores descontados, com fulcro no Decreto n. 11.117/2022, das diárias devidas aos servidores representados, consistente na diferença entre o valor devido e o montante pago a menor, cujo valor será apurado em sede de liquidação e em cumprimento de sentença, com incidência de juros de mora e correção monetária”.*

Alega a autora, em síntese, que: *i)* a pretexto de regulamentar o § 1º do art. 58 da Lei nº 8.112/90 e fixar os valores das diárias pagas aos servidores públicos federais, foi editado o Decreto nº 5.992/2006, que estipulou as hipóteses de pagamento da verba indenizatória, conforme previsão do art. 52 da Lei n. 8.112/90; *ii)* em razão da decomposição do valor da diária, foi editado o Decreto n. 11.117/2022, que alterou dispositivos do Decreto n. 5.992/2006, a fim de regulamentar as disposições contidas nos artigos 52 e 58 da Lei n. 8.112/1990; *iii)* apesar de o



Decreto n. 11.117/2022 ter atualizado o valor das diárias a serem pagas aos servidores públicos federais, também incluiu o § 5º ao art. 5º do Decreto n. 5.992/2006 para reduzir em 25% (vinte e cinco por cento) o valor da diária a ser paga ao servidor afastado, a serviço, após ultrapassado o período de 30 dias consecutivos ou 60 dias não contínuos, na mesma localidade; *iv*) há incompatibilidade do Decreto n. 11.117/2022 com a Lei n. 8.112/90 com a extrapolação do poder regulamentar atribuído pelo art. 84, IV, da Constituição Federal; *iv*) o §5º, incluído pelo Decreto n. 11.117/2022 ao art. 5º do Decreto n. 5.992/2006, ao reduzir o valor das diárias, viola os princípios da hierarquia das normas e da legalidade e permite o locupletamento ilícito da Administração Pública, vez que transfere ao servidor o ônus de arcar com as despesas extraordinárias oriundas única e exclusivamente do interesse do Estado.

Atribuiu à causa o valor de R\$ 73.000,00.

Procuração e documentos anexos.

Custas recolhidas.

Decisão indeferiu o pedido de tutela de urgência (ID

A parte autora comunica a interposição de agravo de instrumento (ID 1225514290).

Contestação da União alegando, em preliminar, a ilegitimidade ativa da associação e a limitação dos efeitos da sentença (art. 2º-A da Lei n. 9.494/97) e, no mérito, a improcedência dos pedidos autorais (ID 1310521789).

Houve réplica (ID 1472609346).

Foi juntada cópia da sentença proferida nos autos da ação nº 1001575-76.2022.4.06.3807, em demanda similar, que tramita na 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Montes Claros/MG (ID 1656156486).

Sem produção de provas.

É o relatório. **Decido.**

## II

### **Da ordem cronológica de conclusão**

Não há que se falar em indevida inobservância à regra da cronologia, inserta no art. 12 do CPC, pois se aplica ao caso o comando legal posto no inciso II do § 2º do artigo citado, já que a causa não reclama produção de outras provas além daquelas documentadas nos autos, configurando matéria exclusivamente de direito, tudo isso em atenção aos também relevantes princípios da razoável duração do processo e da máxima efetividade na prestação jurisdicional.

### **Da autorização expressa dos associados**

**Rejeito** a preliminar porque a legitimidade da autora para representar



processualmente seus filiados está comprovada pela listagem de beneficiários (ID 1216382782) e pela ata de assembleia (ID 1216382781), ocasião em que se autorizou expressamente a proposição da presente demanda.

### **Da limitação do art. 2º-A da Lei 9494/1997**

**Rejeito** a preliminar de limitação territorial da decisão por força do art. 2º da Lei 9494/1997, a teor do seguinte precedente do STJ, que reconheceu a jurisdição nacional da Justiça Federal do Distrito Federal em ação coletiva, confira-se:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AÇÃO COLETIVA. ENTIDADE DE CLASSE. LIMITAÇÃO TERRITORIAL PARA AJUIZAMENTO DA DEMANDA. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. 1. Na origem, trata-se Ação Ordinária proposta pela Associação dos Servidores Federais em Transportes - ASDNIER, contra o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, objetivando seja assegurado aos seus substituídos o direito à progressão funcional e à promoção desde o ingresso no exercício do cargo, os requisitos dispostos na Lei 11.171/2005, bem como a condenação do réu ao pagamento dos valores referentes à diferença entre o padrão inicial da carreira e os padrões a que deveriam ter ascendido. 2. **O acórdão recorrido adotou entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a Justiça Federal do Distrito Federal, possui jurisdição nacional, por força do art. 109, § 2º, da Constituição da República, e, desse modo, as decisões proferidas pela Seção Judiciária do Distrito Federal não têm sua abrangência limitada nos termos do art. 2º-A da Lei 9.494/1997.** 3. "Assim, proposta a ação coletiva na Seção Judiciária do Distrito Federal, não há cogitar de falta de competência territorial, sendo que a eficácia subjetiva da sentença ficará limitada ao espectro de abrangência da associação autora" (CC 133.536/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 21.8.2014). 4. O Agravante não apresenta, no Agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. 5. Agravo Interno improvido.*

*STJ - AgInt no REsp: 1914529 DF 2021/0001868-4, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 30/08/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/10/2021 (destaquei)*

### **Do mérito**

**Assiste razão** à parte autora.

Ao apreciar demanda com as mesmas pretensões deduzidas nestes autos, o Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Montes Claros/MG, nos autos da ação nº 1001575-76.2022.4.06.3807, proferiu sentença que, por concordar com a sua íntegra, adoto-a como fundamento da que ora se profere, transcrevendo-a a seguir:

*"Com efeito, não se olvida da previsão expressa do art. 58 da Lei n. 8.112/90, a qual, ao reconhecer o direito do servidor ao pagamento de diária em caso de viagem laboral, possibilitou ao Poder Executivo a regulamentação de tal direito por meio da edição de Decreto, a exemplo do Decreto n. 11.117/2022, que introduziu o §5º, art. 5º, do Decreto n. 5.992/06, impugnado pelo autor na inicial.*



*Entretanto, diversamente do defendido pelo ente federal na contestação, sabe-se que o poder regulamentar deve ser exercido pelo Administrador nos estritos limites da Lei, sob pena de violação ao princípio da legalidade e, mais, ao próprio princípio da separação de poderes, pois, para não invadir a função legislativa, não caberá ao Administrador criar, modificar ou mesmo restringir direitos no desempenho do poder regulamentar.*

*Nesse passo, bem se observa que, dentre as possibilidades de redução do valor das diárias previstas no art. 58, §1º da Lei 8.112/90, não se encontra a permanência em viagem laboral por mais de 30/60 dias, como a prevista no §5º, art. 5º, do Decreto n. 5.992/06, incluído pelo Decreto n. 11.117/2022. Tal exigência, portanto, restritiva do direito do servidor ao pagamento da diária na integralidade, extrapolou sim a previsão legal, caracterizando-se, na hipótese, o desbordamento do poder regulamentar.*

*Houve, com efeito, evidente ofensa ao princípio da legalidade, pois referida exigência/restrrição só poderia ser instituída por lei ordinária, a qual, contudo, não foi editada.*

*Esse foi o entendimento perfilhado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região ao julgar situação similar, relativa ao pagamento de diárias no âmbito do Ministério Público da União, concluindo que o art. 20 da Portaria n. 41/2014-PGR/MPU foi editado com ofensa aos limites da atividade regulamentar.*

*Veja-se:*

*(...) DO CONTROLE DE LEGALIDADE DE PORTARIA EDITADA COM OFENSA AOS LIMITES DA ATIVIDADE REGULAMENTAR Com o intuito de regulamentar a Lei Complementar nº 75/93, foi editada a Portaria nº 41/2014-PGR/MPU, cujo art. 20 está assim redigida: Art. 20. A passagem aérea para os voos internacionais destinada aos propostos será adquirida pelo órgão competente, na classe executiva para os membros, quando houver disponibilidade no momento da emissão da passagem, e na classe econômica para os servidores. § 1º Poderá ser concedida aos servidores passagem de classe executiva nos trechos em que o tempo previsto de voo entre o último embarque no território nacional e o destino for superior a oito horas, e aos servidores ocupantes de cargo em comissão CC-5 ou superior, quando houver disponibilidade no momento da emissão. § 2º Aos propostos, na qualidade de acompanhante, poderá ser concedida passagem na classe atribuída à autoridade acompanhada, quando houver disponibilidade no momento da emissão da passagem. Contudo, verifica-se que o art. 227 da Lei Complementar nº 75/93 não garante aos membros do MPU (e seus respectivos acompanhantes) o direito subjetivo de viajar em classe executiva. Observe-se a redação da referida regra: Art. 227. Os membros do Ministério Público da União farão jus, ainda, às seguintes vantagens: (...) II - diárias, por serviço eventual fora da sede, de valor mínimo equivalente a um trinta avos dos vencimentos para atender às despesas de locomoção, alimentação e pousada; III - transporte: (...) b) pessoal, no caso de qualquer outro deslocamento a serviço, fora da sede de exercício (...). Da mesma forma, a Lei n. 8.112/90 também não garante aos servidores do MPU (e seus respectivos acompanhantes) o direito subjetivo de viajar em classe executiva: 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. Portanto, é inexorável concluir que a Portaria nº 41/2014- PGR/MPU, a pretexto de regulamentar a Lei Complementar nº 75/93 e a Lei n. 8.112/90, inovou na ordem jurídica e extravasou os limites da atividade regulamentar que pode ser exercida pelo administrador público. O conceito de regulamento, para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, encontra fundamento nos artigos 5º, II, 37 e 84, IV, da Constituição da República, e pode ser enunciado nos seguintes termos: (...) ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública. É que os dispositivos constitucionais caracterizadores do princípio da legalidade no Brasil impõem ao regulamento o caráter (...) de ato estritamente subordinado, isto é, meramente subalterno e, ademais, dependente de lei. Sendo esse o conceito*



constitucionalmente adequado de regulamento, as consequências são previstas no ensinamento de PONTES DE MIRANDA, quando defende a obediência ao princípio da legalidade: Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos, há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei. Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, a Constituição da República se ocupou insistentemente em (...) sublinhar a inteireza do princípio da legalidade (...) a sabendas, por advertida contra a tendência do Poder Executivo de sobrepor-se às leis. É que o Executivo, no Brasil, abomina a legalidade e tem o costumeiro hábito de afrontá-la, sem ser nisto coartado, como devido. Daí a insistência constitucional, possivelmente na expectativa de que suas dicções tão claras e repetidas ad nauseam encorajem o Judiciário a reprimir os desmandos do Executivo. Restou demonstrado, portanto, que a Lei Complementar n. 75/93 prevê diárias e transporte pessoal para os membros do MPU e, também, que a Lei n. 8.112/90 prevê o mesmo para os servidores do MPU, mas em lei alguma se encontra previsto o direito subjetivo de membros e servidores do MPU (e respectivos acompanhantes), de viajarem em classe executiva, de modo que a conclusão incontornável a que se chega é no sentido de que o Procurador Geral da República, ao editar a Portaria nº 41/2014- PGR/MPU, extrapolou os limites da atividade regulamentar, o que atrai a necessidade de controle de legalidade por parte deste juízo federal (AI 0045317-31.2015.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1. DOU 26/02/2015).

*Mutatis mutandi*, há precedente jurisprudencial da TNU conforme entendimento sedimentado no julgamento do PEDILEF 00405850620124013300, reconhecendo a ilegalidade do art. 6º do Decreto n. 977/93 por ter inovado o ordenamento jurídico ao exigir a co-participação do servidor no custeio do auxílio pré-escolar.

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO PRÉ-ESCOLAR. DEVOLUÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE RECOLHIDOS. CUSTEIO POR PARTE DO SERVIDOR. DECRETO Nº 977/93. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EM LEI. INCIDENTE CONHECIDO E IMPROVIDO. Trata-se de incidente de uniformização movido pela União Federal em face de acórdão de Turma Recursal da Bahia, que manteve a sentença de procedência do pedido de inexigibilidade do pagamento do custeio do auxílio-creche por parte do servidor, com a devolução dos respectivos valores recolhidos. Alega que o Acórdão recorrido incorreu em erro ao reconhecer que a exigência de co-participação dos servidores no custeio do auxílio pré-escolar não encontra amparo no art. 54, inciso IV, da Lei nº 8.069/90, tendo o art. 6º, do Decreto nº 977/93 transbordado de sua função regulamentar. Para demonstrar a divergência, aponta julgado da Turma Recursal de Sergipe (Processo nº 0501856-17.2013.4.05.8501) que, em caso idêntico, entendeu que o Decreto nº 977/93 não teria extrapolado do seu poder regulamentar (...). Quanto ao cabimento, entendo demonstrada a similitude e a divergência entre o julgado paradigma e o Acórdão recorrido, de modo que passo à análise do mérito. A meu ver, a Administração Pública, ao instituir obrigação pecuniária sem esteio em lei, extrapolou os limites do poder regulamentar, ferindo de morte o princípio da legalidade. Com efeito, a Constituição e a lei não instituíram a obrigação do servidor custear parte da assistência pré-escolar, mas, ao revés, previu-se tal assistência como dever do Estado, sem a instituição de qualquer contrapartida. - O Decreto nº 977/93 – que não configura lei em sentido formal – criou um encargo aos servidores que só existia para o Estado, tarefa exclusiva da lei, que tem a atribuição de inovar no ordenamento jurídico, transferindo-lhes, em parte, uma obrigação sem previsão legal, ultrapassando sua função regulamentar. - Ora, mesmo que se admitisse a criação da obrigação do custeio do auxílio-creche aos servidores, o único meio viável seria a lei, em atenção ao princípio da legalidade, uma vez que o particular não pode ser obrigado a fazer algo senão em decorrência de lei. - O princípio da legalidade toma contornos próprios quando o destinatário é a Administração Pública: o gerenciamento da coisa pública só pode ser exercido em conformidade com a lei. É que a atividade administrativa é sublegal, só podendo expedir comandos complementares à lei, pautando seu atuar no que a lei autoriza. Só pode agir secundum legem, nunca contra legem ou praeter legem, sob pena de afronta ao Estado de Direito. - Nessa vereda,



os decretos e regulamentos devem ser expedidos tão somente para a fiel execução da lei, nos ditames do art. 84, IV da CF/88, haja vista que incumbe à Administração agregar à lei concreção, nunca inaugurar cerceio a direito de terceiros. - Por tudo isso, e ainda em atenção ao princípio da legalidade, o servidor público, na qualidade de particular, não pode ser compelido a arcar com uma despesa sem embasamento em lei no sentido estrito (...). Diante do exposto, entendo por inexigível o pagamento do custeio da referida verba por parte do servidor. - Por conseguinte, CONHEÇO do Incidente de Uniformização e NEGO-LHE PROVIMENTO, para fixar a tese de que é inexigível o pagamento do custeio do auxílio pré-escolar por parte do servidor público. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, ACORDAM os Juízes da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais em CONHECER e NEGAR PROVIMENTO ao Incidente de Uniformização, nos termos deste voto ementa.(PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL 00405850620124013300, JUIZ FEDERAL FREDERICO AUGUSTO LEOPOLDINO KOEHLER, DOU 26/02/2016 PÁGINAS 173/301)".

Ora, se a administração entende não possuir verba suficiente para todo o período da missão de um servidor, que não a estenda por prazo superior a 30 dias ou se planeje melhor.

**O que se verifica no presente caso é que a administração quer o melhor dos mundos. Destaca-se o servidor para uma missão, reduz-se os gastos com diárias, economizam-se valores dos cofres públicos às custas da própria remuneração do agente público destacado da origem para agir fora de seu domicílio. E tudo sob o argumento de interesse e conveniência da administração.**

**Portanto, sem tecer maiores considerações, desarrazoada, ilegal e abusiva a prática da requerida atacada nestes autos, requerendo-se resposta adequada do Poder Judiciário.**

Firme em tais argumentos, a procedência da ação é medida que se impõe.

### III

Ante o exposto, **julgo PROCEDENTES os pedidos autorais**, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil **para declarar, com efeitos *ex-tunc* em relação aos servidores representados pela Associação autora, a ilegalidade do art. 1º do Decreto nº 11.117/2022**, que reduz em vinte e cinco por cento as diárias que ultrapassarem, na mesma localidade, trinta dias contínuos ou sessenta dias não contínuos. dentro do mesmo exercício.

**Ainda, determino, por se tratar de verba de natureza claramente indenizatória, a restituição dos valores descontados ou glosados, a tal título, devidamente atualizados pelo Manual de Cálculos da Justiça Federal.**

Os juros e a correção monetária incidirão observando os parâmetros do Manual de Cálculos da Justiça Federal e a regra para as condenações judiciais de natureza administrativa em geral constante no item n.º 3.2 do Recurso Especial n.º 1.495.146/MG, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça.

**Condeno**, ainda, a ré ao reembolso das custas processuais e aos honorários advocatícios sucumbenciais, cujo valor obedecerá aos patamares mínimos estabelecidos nos incisos do § 3º do art. 85 do CPC, individualizando-os “quando liquidado o julgado”, nos termos do inciso II, do § 4º do citado artigo.



Intimem-se.

Brasília/DF, data da assinatura digital.

**Marllon Sousa**

Juiz Federal Titular da 3ª Relatoria da SJMT

Em auxílio na 7ª Vara/SJDF

