



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 1017302-15.2018.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 1017302-15.2018.4.01.3400
CLASSE: APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728)
POLO ATIVO: UNIÃO FEDERAL
POLO PASSIVO: SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO ESTADO DE ALAGOAS e
outros
REPRESENTANTE(S) POLO PASSIVO: MARCOS JOEL DOS SANTOS - DF21203-A e RUDI MEIRA
CASSEL - DF22256-A
RELATOR(A): MARCELO VELASCO NASCIMENTO ALBERNAZ



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 03 - DESEMBARGADOR FEDERAL MARCELO ALBERNAZ
Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) 1017302-15.2018.4.01.3400
APELANTE: UNIÃO FEDERAL
APELADO: SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO ESTADO DE ALAGOAS, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO MS, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NOS ESTADOS DO PARA E AMAPA -SINPRF-PA/AP, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO ESTADO DE RONDONIA, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO EST DO
Advogados do(a) APELADO: MARCOS JOEL DOS SANTOS - DF21203-A, RUDI MEIRA CASSEL - DF22256-A

RELATÓRIO

**O EXMO. SR. JUIZ FEDERAL FAUSTO MENDANHA GONZAGA
(RELATOR CONVOCADO):**

Trata-se de remessa necessária e apelação, interposta pela União, da sentença que julgou procedente o pedido para deferir a antecipação dos efeitos da tutela e determinar a cessação imediata dos descontos das folhas de pagamento dos substituídos, destinados ao custeio do auxílio pré-escolar. Ainda, condenou a União a restituir os valores indevidamente recolhidos, respeitada a prescrição quinquenal, acrescidos de correção monetária e juros de mora a partir da citação, conforme o Manual de Cálculos da Justiça Federal.

Em suas razões recursais, a UNIÃO argumenta limitação dos efeitos territoriais da decisão, por falta de interesse processual de parcela dos substituídos. Consigna que o Decreto nº 977/1993, em seu artigo 9º, autoriza o custeio parcial do auxílio pré-escolar ou auxílio creche pelos servidores. Assevera que o referido benefício constitui mera liberalidade da Administração Pública Federal ao servidor público em exercício, visto que o art. 7º, XXV, da Constituição Federal não estendeu a gratuidade da assistência pré-escolar aos servidores. Acrescenta que o art. 208 da CF/88 e o ECA impõem à família a corresponsabilidade pela educação de seus dependentes. Ainda, assevera impossibilidade de concessão de antecipação da tutela em face da fazenda pública, por ausência de verossimilhança das alegações, ausência do periculum in mora e do risco de lesão grave, pelo dispêndio indevido de verbas públicas.

Contrarrazões apresentadas.

É o relatório.

Juiz Federal **FAUSTO MENDANHA GONZAGA**
Relator Convocado



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 03 - DESEMBARGADOR FEDERAL MARCELO ALBERNAZ
Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) 1017302-15.2018.4.01.3400

APELANTE: UNIÃO FEDERAL

APELADO: SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO ESTADO DE ALAGOAS, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO MS, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NOS ESTADOS DO PARA E AMAPA -SINPRF-PA/AP, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO ESTADO DE RONDONIA, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO EST DO

Advogados do(a) APELADO: MARCOS JOEL DOS SANTOS - DF21203-A, RUDI MEIRA CASSEL - DF22256-A

VOTO**O EXMO. SR. JUIZ FEDERAL FAUSTO MENDANHA GONZAGA
(RELATOR CONVOCADO):**

A controvérsia central consiste no debate acerca da possibilidade de os servidores substituídos custearem parcialmente o auxílio pré-escolar.

A União alega limitação dos efeitos territoriais da decisão e, conseqüentemente, falta de interesse processual dos servidores residentes em foro diverso do Distrito Federal. Contudo, não assiste razão à apelante. O artigo 109, § 2º, da Constituição Federal, dispõe que o Distrito Federal é foro competente para julgar quaisquer causas propostas contra a União, independentemente do local do domicílio do autor, garantindo o alcance dos efeitos da sentença a todos os substituídos.

O auxílio pré-escolar tem previsão no art. 7º da CF, *in verbis*:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

(...)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade"; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) também prevê o benefício:

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016)

A regulamentação infralegal da assistência pré-escolar ficou a cargo do Decreto nº 977/1993, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, que, ao tratar do tema, assim dispôs:

Art. 6º Os planos de assistência pré-escolar serão custeados pelo órgão ou entidade e pelos servidores.

Art. 7º A assistência pré-escolar poderá ser prestada nas modalidades de assistência direta, através de creches próprias, e indireta, através de auxílio pré-escolar, que consiste em valor expresso em moeda referente ao mês em curso, que o servidor receberá do órgão ou entidade.

Quanto aos artigos 205 e 227, da CR/88, tratam da educação em sentido amplo, como um direito de todos e dever da família, da sociedade e do Estado assegurá-lo à criança, ao adolescente e ao jovem. Portanto, em nada altera o dever do Estado quanto às despesas pré-escolares, em específico, visto ser apenas um dos aspectos inerentes à educação infantil.

O art. 54, inciso IV, da Lei nº 8.069/90, atribui ao Estado o dever de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, sendo este o dispositivo que, expressamente, o Decreto 977/1993 vem para regulamentar.

Ainda, ausente impedimentos para que a responsabilidade estatal sobre o custeio do auxílio creche alcance os servidores estatutários.

Dessa forma, como a incumbência de arcar com o ônus das despesas relativas à assistência pré-escolar foi atribuída apenas ao Estado, por meio de lei nos sentidos formal e material, não pode o Poder Executivo, através de norma infralegal, esquivar-se da integralidade dessa tarefa, dividindo-a com quem não tem qualquer obrigação legal de assim fazer e tratar o benefício como mera liberalidade.

Entendimento diverso ocasionaria clara violação ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal), pois permitiria-se inovação legislativa por parte de norma infralegal, em claro confronto à norma superior. Ou seja, e não se trata de violação da súmula 39/STF, quanto à interferência do poder Judiciário no aumento de vencimentos, mas de atuação exorbitante do Executivo no exercício da função regulamentar.

Assim, ao criar nova regra infralegal, atentou a União contra um dos princípios que regem a administração pública, qual seja, o da legalidade, haja vista que somente com o devido respaldo de norma legal é que se poderia exigir a participação dos servidores públicos no custeio do benefício de assistência pré-escolar.

Nesse mesmo sentido entende a jurisprudência desta Corte (grifos acrescidos):

“ADMINISTRATIVO. PRELIMINAR. SINDICATO. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DOS SUBSTITUÍDOS. PRECEDENTE DO STF. MÉRITO. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO PRÉ-ESCOLAR. CUSTEIO DE PARCELA DO BENEFÍCIO A CARGO DO SERVIDOR. ÔNUS INSTITUÍDO POR ATO INFRALEGAL. IMPOSSIBILIDADE. RESTITUIÇÃO DAS PARCELAS EVENTUALMENTE DESCONTADAS. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA NÃO PROVIDAS.

1. A controvérsia central consiste no debate acerca da possibilidade de os servidores substituídos custearem parcialmente o auxílio pré-escolar.

2. O Supremo Tribunal Federal afetou à sistemática da repercussão geral o tema relativo à substituição processual dos sindicatos e, por ocasião do julgamento do RE nº 883642, reafirmou a compreensão de que os sindicatos atuam como substitutos processuais da categoria que representam e que, nessa condição, não se lhes há de exigir a apresentação de autorização assemblear ou individual, relação de associados ou outros condicionantes que manietem a atuação que a eles foi constitucionalmente assegurada.. Preliminar rejeitada.

3. O auxílio pré-escolar tem previsão constitucional, nos termos do inciso XXV do art. 7º. No âmbito infraconstitucional, a matéria está regulada no inciso IV do art. 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990). A regulamentação infralegal da assistência pré-escolar, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, ficou a cargo do Decreto nº 977/1993.

4. A Lei nº 8.069/90, na dicção do inciso IV do art. 54, atribui ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade. Dessa forma, como a incumbência de arcar com o ônus das despesas relativas à assistência pré-escolar foi atribuída apenas ao Estado por meio de lei nos sentidos formal e material, não pode o Poder Executivo, através de norma infralegal, pretender esquivar-se da integralidade dessa tarefa, dividindo-a com quem não tem nenhuma obrigação legal de assim proceder.

5. Desse modo, o Decreto nº 977 /93 inovou a ordem jurídica, extrapolando o disposto na Lei 8.069 /90 e em desacordo com a Constituição Federal, razão pela qual indevida a participação do servidor no custeio do auxílio-creche, cuja finalidade é a compensação pelo não atendimento do dever estatal. Sentença deve ser mantido neste ponto pelos seus próprios fundamentos.”(AC 1006234-79.2020.4.01.3600, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO LUIZ DE SOUSA, SEGUNDA TURMA, PJe 12/04/2023 PAG) 6. Apelação e remessa necessária não providas.

(AC 1001176-14.2018.4.01.3100, DESEMBARGADORA FEDERAL CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM, TRF1 - SEGUNDA TURMA, PJe 26/06/2023 PAG.)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. AUXÍLIO PRÉ-ESCOLAR. CUSTEIO DA PARCELA A CARGO DO SERVIDOR. ÔNUS INSTITUÍDO POR ATO INFRALEGAL. IMPOSSIBILIDADE. RESTITUIÇÃO DAS PARCELAS EVENTUALMENTE DESCONTADAS A TAL TÍTULO. MANDADO DE SEGURANÇA QUE NÃO É SUBSTITUTO DE AÇÃO DE COBRANÇA.

1. Trata-se de remessa oficial e de apelação interposta pela União contra sentença proferida nos autos do mandado de segurança que concedeu em parte a ordem para i) determinar ao impetrado que se abstenha de descontar a quota-parte do custeio do auxílio creche/pré-escolar recebido mensalmente pelo impetrante, e ii) declarar o direito à compensação dos valores indevidamente recolhidos nos últimos cinco anos. Em suas razões, a União requer a reforma da sentença da parte que determinou a restituição dos valores por meio de folha suplementar.

2. O auxílio-creche (ou pré-escola) tem por fim compensar o descumprimento do dever estatal de disponibilizar o atendimento em creches e pré-escolas a criança de zero a cinco anos de idade a todo trabalhador (CF, art. 208, IV; ECA, art. 54, IV).

3. A natureza indenizatória do benefício pressupõe um dano e, assim, é incompatível com a exigência de participação do beneficiário no respectivo custeio, pois importaria em transferência indireta e parcial das consequências do fato danoso a quem não lhe deu causa.

4. E mesmo que assim não fosse, a participação no custeio do auxílio-creche por meio de decreto ofende o princípio da legalidade e, dessa forma, carece de legitimidade.

5. Desse modo, o Decreto nº 977 /93 inovou a ordem jurídica, extrapolando o disposto na Lei 8.069 /90 e em desacordo com a Constituição Federal, razão pela qual indevida a participação do servidor no custeio do auxílio-creche, cuja finalidade é a compensação pelo não atendimento do dever estatal. Sentença deve ser mantido neste ponto pelos seus próprios fundamentos. *Precedentes*.

6. O mandado de segurança não se presta para a recebimentos de valores pretéritos, porquanto writ não é substitutivo da ação de cobrança e não possui efeitos financeiros pretéritos, anteriores à impetração, a teor das Súmulas nº 269 e 271 do STF. Assim, a sentença merece parcial reforma neste particular para limitar os efeitos financeiros à data do ajuizamento da ação, nos termos do art. 14, § 4º, da Lei nº 12.016/2009. O recebimento dos valores pretéritos pode ser reclamado posteriormente, na via administrativa ou judicial.

7. Sem honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009).

8. Apelação e remessa oficial parcialmente providas, nos termos do item 4.

(AC 1006234-79.2020.4.01.3600, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO LUIZ DE SOUSA, SEGUNDA TURMA, PJe 12/04/2023 PAG)

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR. AÇÃO PROPOSTA POR SINDICATO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA AMPLA. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO INDIVIDUAL OU DE RELAÇÃO DE FILIADOS. PRELIMINARES REJEITADAS. AUXÍLIO PRÉ-ESCOLAR. CUSTEIO DA PARCELA A CARGO DOS SERVIDORES. ÔNUS INSTITUÍDO POR ATO INFRALEGAL. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 84, IV, DA CF/88. APELAÇÃO E REMESSA DESPROVIDAS.

1. Os sindicatos atuam como substitutos processuais da categoria que representam e, nessa condição, não se lhes há de exigir a apresentação de autorização assemblear ou individual, relação de associados ou outros condicionantes que manietem a atuação que a eles foi constitucionalmente assegurada. *Precedente do STF em sede de repercussão geral*.

2. Diversamente do quanto alegado pela União, o caso dos autos não versa sobre a concessão de vantagens a servidores públicos, de modo a se atrair a observância da Súmula Vinculante 37, do STF e do art. 169, I e II, da CF/88. Com efeito, a pretensão do sindicato autor é a de que os

substituídos processuais não sejam obrigados, eles próprios, a pagar a parcela denominada "custeio" ou "participação" no auxílio pré-escolar, de modo que a hipótese dos autos não versa sobre a criação de despesa contra a União, mas, antes, sobre a imposição de gravames aos próprios servidores.

3. O auxílio pré-escolar é uma indenização criada com base no art. 208, IV, da CF/88 e no art. 59 e 54, IV, da Lei nº 8.069/90, que estabelecem ser dever do Estado providenciar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

4. Tendo a norma matriz do benefício em apreço estabelecido ser do Estado o ônus de garantir a efetivação de tal direito, não pode a Administração, mediante ato infralegal, estabelecer a divisão desse ônus com os servidores contemplados com o benefício do auxílio pré-escolar.

5. Trata-se de forma indireta de atendimento da diretriz constitucional em apreço, que deve ser concretizada mediante a fixação de um piso com valor certo (em relação ao qual inexistente discussão) pela própria Administração, cabendo aos servidores o ônus de complementar as despesas na hipótese em que optem pela contratação de instituições mais onerosas.

6. Assim, a imposição de que o servidor custeie parcialmente o próprio auxílio pré-escolar substancia forma oblíqua e desprovida de suporte legal de redução do valor do benefício.

7. O Direito Brasileiro não admite (como regra) a existência do chamado "decreto independente", ou "autônomo", certo que em relação à produção de seus efeitos ele deverá ser "regulamentar" ou de "execução", expedido com base no art. 84, IV, da CF/88, para a fiel execução da Lei da qual derivou.

8. Os honorários fixados em R\$7.000,00 na origem remuneram com modicidade o labor do causídico. 9. Apelação e remessa oficial desprovidas.

(AC 0044057-69.2013.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO NEVES DA CUNHA, TRF1 - SEGUNDA TURMA, e-DJF1 14/08/2017 PAG.)

No caso, a norma que impõe aos servidores públicos a participação no custeio do benefício de assistência pré-escolar extrapola a órbita de alcance do poder regulamentar, estipulando requisito sem previsão legal que somente poderia ser efetivado mediante a elaboração de lei, em sentido formal, razão pela qual mantenho a sentença recorrida.

No tocante aos descontos indevidos lançados nos contracheques, adequada a antecipação dos efeitos da tutela, em vista da comprovada subsunção fática ao texto legal, bem como, da natureza alimentar da demanda e do dano irreparável aos substituídos, que vivem dos seus salários.

Quanto às parcelas vencidas, devem ser acrescidas de correção monetária pelo IPCA- E e juros moratórios nos termos do Manual de Cálculos da Justiça Federal, que se encontra harmonizado com o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal

Federal, no Recurso Extraordinário nº 870.947-SE, em sede de repercussão geral (Tema 810), e pelo Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.495.146/MG (Tema 905).

Honorários advocatícios majorados em 1% (um por cento) sobre o valor originalmente arbitrado, nos termos do art. 85, §11, do CPC.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** à apelação e à remessa necessária.

É como voto.

Juiz Federal **FAUSTO MENDANHA GONZAGA**
Relator Convocado



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 03 - DESEMBARGADOR FEDERAL MARCELO ALBERNAZ
Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) 1017302-15.2018.4.01.3400

APELANTE: UNIÃO FEDERAL

APELADO: SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO ESTADO DE ALAGOAS, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO MS, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NOS ESTADOS DO PARA E AMAPA -SINPRF-PA/AP, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO ESTADO DE RONDONIA, SINDICATO DOS POLICIAIS RODOVIARIOS FEDERAIS NO EST DO

Advogados do(a) APELADO: MARCOS JOEL DOS SANTOS - DF21203-A, RUDI MEIRA CASSEL - DF22256-A

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. EFEITOS TERRITORIAIS DA DECISÃO. AÇÃO CONTRA UNIÃO. FORO DO DISTRITO FEDERAL. AUXÍLIO PRÉ-ESCOLAR. CUSTEIO DE QUOTA PELO SERVIDOR. ÔNUS INSTITUÍDO POR ATO INFRALEGAL. IMPOSSIBILIDADE. TUTELA ANTECIPADA. RESTITUIÇÃO DAS PARCELAS DESCONTADAS. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA NÃO PROVIDAS.

1. A controvérsia central consiste no debate acerca da possibilidade de os servidores substituídos custearem parcialmente o auxílio pré-escolar.
2. O artigo 109, § 2º, da Constituição Federal, dispõe que o Distrito Federal é foro competente para julgar quaisquer causas propostas contra a União Federal, independentemente do local do domicílio do autor, garantindo o alcance dos efeitos da sentença a todos os substituídos.
3. O auxílio pré-escolar tem previsão constitucional, no art. 7º, XXV. No âmbito infraconstitucional, a matéria está regulada no art. 208, III, da Lei 8.069/1990 (ECA). A regulamentação infralegal da assistência pré-escolar ficou a cargo do Decreto nº 977/1993, no âmbito da Administração Pública Federal.
4. O art. 54, IV, do ECA, atribui ao Estado o dever de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, sendo este o dispositivo que, expressamente, o Decreto 977/1993 vem para regulamentar.
5. Como a incumbência de arcar com o ônus das despesas relativas à assistência pré-escolar foi atribuída apenas ao Estado, por meio de lei nos sentidos formal e material, não pode o Poder Executivo, através de norma infralegal, esquivar-se da integralidade dessa tarefa, dividindo-a com quem não tem qualquer obrigação legal de assim fazer e tratar o benefício como mera liberalidade.
6. No caso, a norma que impõe aos servidores públicos a participação no custeio do benefício de assistência pré-escolar extrapola a órbita de alcance do poder regulamentar, estipulando requisito sem previsão legal que somente poderia ser efetivado mediante a elaboração de lei, em sentido formal.
7. No tocante aos descontos indevidos, adequada a antecipação dos efeitos da tutela, em vista da comprovada subsunção fática ao texto legal, bem como, da natureza alimentar da demanda e do dano irreparável aos substituídos, que vivem dos seus salários.
8. As parcelas vencidas devem ser acrescidas de correção monetária pelo IPCA- E e juros moratórios nos termos do Manual de Cálculos da Justiça Federal, que se encontra harmonizado com o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 870.947-SE, em sede de repercussão geral (Tema 810), e pelo Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.495.146/MG (Tema 905).
9. Honorários advocatícios majorados em 1% (um por cento) sobre o valor originalmente arbitrado, nos termos do art. 85, §11, do CPC.
10. Apelação e remessa necessária não providas.

ACÓRDÃO

Decide a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação e à remessa necessária, nos termos do voto do Relator.

Brasília/DF.

Juiz Federal **FAUSTO MENDANHA GONZAGA**
Relator Convocado

Assinado eletronicamente por: **FAUSTO MENDANHA GONZAGA**

21/02/2024 16:45:38

<https://pje2g.trf1.jus.br:443/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



24022012025206000000

IMPRIMIR

GERAR PDF