



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
14ª Vara Federal do Rio de Janeiro

AV. RIO BRANCO, 243, Anexo II - 10º Andar - Bairro: Centro - CEP: 20040-009 -
Fone: (21)3218-8143 - <https://jfrj-jus-br.zoom.us/j/2132188142> - Email:
14vf@jfrj.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5042584-56.2022.4.02.5101/RJ

AUTOR: SINDICATO DOS SERVIDORES CIVIS DO MINISTERIO DA DEFESA -
COMANDOS DA MARINHA, EXERCITO E AERONAUTICA

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

SENTENÇA

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo **SINDICATO DOS SERVIDORES CIVIS DO MINISTERIO DA DEFESA - COMANDOS DA MARINHA, EXERCITO E AERONAUTICA** em face da **UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**, objetivando:

"D) Após a instrução, SEJAM OS PEDIDOS DA PRESENTE AÇÃO JULGADOS PROCEDENTES, para condenar a Ré:

d.1) determinar o imediato pagamento em pecúnia do auxílio alimentação aos servidores públicos federais civis ativos, substituídos, representados pelo ente sindical, no Estado do Rio de Janeiro, tal como determina a lei;

d.2) para condenar a União ao pagamento dos valores devidos nos últimos 5 (cinco) anos da vantagem auxílio-alimentação em favor dos substituídos, servidores da administração indireta federal, representados pelo ente sindical, no Estado do Rio de Janeiro, e as que se vencerem no curso do processo, sob pena de multa diária;

d.3) A condenação da União ao pagamento das prestações vencidas e vincendas, com utilização do índice IPCA-E, bem como juros de mora a partir da citação na presente ACP, a liquidar;"

O sindicato autor informa que *"é a entidade representativa da categoria dos servidores civis do Ministério da Defesa, Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, no estado do Rio de Janeiro"*.

Como causa de pedir, alude à "ilegalidade que vem sendo cometida pelo Poder Executivo Federal, contrário a lei federal, eis que vem negando o pagamento em pecúnia de auxílio alimentação aos servidores do COMANDO DA MARINHA", sendo que "Essa negação ao pagamento em pecúnia decorre da mera informação de que o Comando da Marinha possui "Rancho".

Sustenta que "A lei de regência, lei 8460 de 17 de setembro de 1992, regulamentada pelo Decreto 3887 de 16 de agosto de 2001, É CLARA AO DETERMINAR O PAGAMENTO EM PECÚNIA".

Ademais, "Ressalta-se que, apenas a título de argumentação, os servidores civis lotados nos Comandos do Exército e da Aeronáutica recebem o auxílio alimentação em pecúnia".

Argumenta que "a legislação não faz nenhuma limitação ao pagamento, ora, se o legislador não fez limitação, não deve o Comando da Marinha, de forma compulsória, limitar que tal auxílio não seja pago em pecúnia".

Em contestação (evento 11), a União invoca, preliminarmente, a ilegitimidade do sindicato autor, devido à ausência de comprovante atualizado de registro sindical, alegando que "a parte autora não trouxe aos autos referido documento ATUALIZADO, o que não prova a qualidade atual de sindicato, pois nada garante a manutenção da regularidade da condição de sindicato".

No mérito, pondera que "o pagamento do auxílio-alimentação é disciplinado pela Lei nº 8.460/1992 com redação dada pela Lei nº 9.527/1997, e regulamentada pelo Decreto nº 3.887/2001, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional" e "Conforme se depreende das normas acima, o pagamento em pecúnia ou a prestação in natura de tal benefício está adstrito à discricionariedade da Administração Pública, no exercício exclusivo de sua apreciação de conveniência e oportunidade".

Sustenta que "No caso em comento, o Comando da Marinha fornece aos servidores civis e militares serviço próprio de alimentação, fazendo uso da prerrogativa legal, o que inviabiliza o auxílio-alimentação em pecúnia, por não ser possível a acumulação deste com outras formas semelhantes", invocando o disposto no art. 9º do Decreto nº 3.887/2001.

Em réplica (evento 15), o autor reporta-se aos fundamentos desenvolvidos na petição inicial e apresenta certidão de registro sindical no Ministério Público do Trabalho e Emprego.

Em decisão de saneamento do feito, o Juízo rejeitou a tese preliminar de ilegitimidade ativa e determinou a vinda dos autos para sentença, com intimação das partes (evento 19).

No evento 25, a parte autora apresentou prova documental superveniente, um ofício do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que veicula proposta de aumento do valor do auxílio-alimentação dos servidores públicos do Poder Executivo Federal.

Na oportunidade, sustenta que *"O próprio Governo Federal determina que os Servidores Públicos do Executivo Federal Civil recebam o auxílio alimentação em PECÚNIA (tal como determina a lei), concedendo, inclusive, proposta de reajuste dos valores no patamar de 43,6%"*.

Instada a se manifestar, a União afirma que a nova documentação apresentada em nada altera o quadro da demanda, e conclui que *"em qualquer cenário, a Administração Pública, em nome da conveniência e oportunidade, pode decidir sobre a forma de pagamento do auxílio em pauta. Ressalte-se, ainda, que os impactos de eventual reajuste deverão ser alvo de análise na esfera do Poder Executivo, sob pena de se configurar ofensa à separação dos poderes, princípio constitucionalmente consagrado"* (evento 32).

Em seguida, a União promoveu a juntada de informações prestadas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, cujo teor versa sobre o direito ao pagamento, em pecúnia, do auxílio-alimentação aos servidores civis do Comando da Marinha (evento 36).

O Ministério Público Federal proferiu parecer no evento 38, ocasião em que aderiu aos fundamentos da decisão que indeferiu a liminar pleiteada e manifestou-se pela improcedência dos pedidos, *"eis que, de fato, a Administração Pública cumpriu as normas aplicáveis ao auxílio-alimentação pleiteado e pode decidir sobre a forma de pagamento de tal benefício com base em critérios de conveniência e oportunidade, o que configura tema afeto à discricionariedade da Administração Pública"*.

É o relatório do necessário. Decido.

Inicialmente, quanto ao esclarecimento solicitado pela União no evento 23 com relação à legitimidade do sindicato autor, reporto-me aos fundamentos da preclusa decisão saneadora do evento 19.

Com efeito, o autor comprova seu regular registro junto ao Ministério do Trabalho no evento 1, inf11, o qual, diversamente do que alega a União, não é um "*documento irregular*".

A decisão registrou com acerto que incumbiria à parte ré, ao invocar hipotética ausência de persistência de tal registro, comprovar a ocorrência de tal suposto fato impeditivo (art. 373, II, do CPC), o que não foi feito, devendo assim prevalecer a presunção de persistência do mencionado registro comprovado nos autos pelo Sindicato ora autor.

Superada essa questão, presentes as condições para o regular exercício do direito de ação e os pressupostos de desenvolvimento válido do processo, passo a examinar o mérito da causa.

Com a presente Ação Civil Pública, pretende o sindicato autor o pagamento em pecúnia do auxílio-alimentação devido aos servidores públicos federais civis do Comando da Marinha.

Com efeito, o art. 22 da Lei nº 8.460/92, em seu §1º, preconiza o pagamento em pecúnia da referida verba aos servidores do Poder Executivo, confira-se:

"Art. 22. O Poder Executivo disporá sobre a concessão mensal do auxílio-alimentação por dia trabalhado, aos servidores públicos federais civis ativos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 1997) (Regulamento)

§ 1º A concessão do auxílio-alimentação será feita em pecúnia e terá caráter indenizatório." (g.n.)

No mesmo sentido dispõe o art. 2º do Decreto nº 3.887/01, que regulamentou a referida lei, ao estabelecer que "*O auxílio-alimentação será concedido em pecúnia e terá caráter indenizatório*".

No caso dos autos, conforme informou a União em contestação, "*o Comando da Marinha fornece aos servidores civis e militares serviço próprio de alimentação*".

O fornecimento de alimentação *in natura* aos servidores constitui faculdade conferida à Administração, que poderá adotar serviço próprio para fornecimento de refeições ou contratar empresa para tal, caso a atividade-fim e localização geográfica justifiquem, nos termos do art. 9º do Decreto nº 3.887/01:

"Art. 9º Os órgãos e as entidades, cujas atividades-fim e localização geográfica justifiquem, poderão contratar empresa para fornecimento de refeições prontas a seus servidores ou manter o serviço próprio de alimentação."

Nessas circunstâncias, muito embora a legislação estabeleça que o auxílio-alimentação deve ser concedido em pecúnia, o dispositivo supracitado excepciona tal regra para as hipóteses em que a prestação *in natura* é fornecida e custeada pelo próprio órgão.

Por sua vez, a definição dos servidores ou atividades contemplados pelo fornecimento do serviço próprio de alimentação se insere na esfera de discricionariedade da Administração, a quem competirá avaliar acerca da conveniência e oportunidade do pagamento em pecúnia ou a prestação *in natura* do benefício, em atendimento ao interesse público.

Nesses casos, o § 5º do art. 22 do do Decreto nº 3.887/01 é claro ao estabelecer que o auxílio-alimentação é inacumulável com outros de espécie semelhante, tal como o benefício alimentação, *in verbis*: "*O auxílio-alimentação é inacumulável com outros de espécie semelhante, tais como auxílio para a cesta básica ou vantagem pessoal originária de qualquer forma de auxílio ou benefício alimentação*".

O art. 4º, IV do Decreto nº 3.887/01 igualmente dispõe:

"Art. 4º O auxílio-alimentação não será:

I - incorporado ao vencimento, remuneração, proventos ou pensão;

II - configurado como rendimento tributável e nem sofrerá incidência de contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público;

III - caracterizado como salário-utilidade ou prestação salarial in natura; e

IV - acumulável com outros de espécie semelhante, tais como cesta básica ou vantagem pessoal originária de qualquer forma de auxílio

ou benefício alimentação." (g.n.)

Nesse contexto, o auxílio-alimentação, por constituir verba de caráter indenizatório que se destina a subsidiar as despesas com refeição realizadas pelo servidor durante sua jornada, não será devido quando a alimentação for fornecida pela própria Administração.

Com efeito, a inacumulabilidade preconizada pelo legislador tem por escopo evitar o *bis in idem*, ou seja, impedir que a ré seja proceda ao ressarcimento, em dinheiro, de uma despesa não realizada pelo servidor com sua própria alimentação durante o exercício do cargo, já que regularmente fornecida alimentação no próprio local de trabalho, que é o caso dos autos.

De se ver, portanto, que o direito à percepção do benefício em pecúnia pode ser mitigado diante das especificidades inerentes às condições de trabalho ou localização geográfica, conforme critérios de conveniência e oportunidade da Administração.

A propósito, merece destaque o seguinte precedente:

"APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR CIVIL - AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO - VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA - LEI Nº 8.460/92 - DECRETO Nº 3.887/2001 - REFEIÇÕES FORNECIDAS EM RANCHO AOS SERVIDORES DO QUADRO FUNCIONAL DO ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO - IMPOSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO EM PECÚNIA. I - Nos termos do art. 22, § 5º, da Lei nº 8.460/92, com a redação dada pela Lei nº 9.527/97, "o auxílio-alimentação é inacumulável com outros de espécie semelhante, tais como auxílio para a cesta básica ou vantagem pessoal originária de qualquer forma de auxílio ou benefício alimentação." II - A inacumulabilidade preconizada pelo legislador ordinário, atinente ao auxílio alimentação, verba de natureza indenizatória, tem como escopo evitar o bis in idem, impedindo, assim, no caso específico, que a Ré seja compelida a proceder ao ressarcimento, em dinheiro, de uma despesa não realizada pelo servidor com sua própria alimentação durante a jornada laboral, já que regularmente ofertada refeição no próprio local de trabalho. III - Medida administrativa cujo fundamento de validade reside na própria Lei nº 8.460/92, e não, isoladamente, em seu decreto regulamentador (Decreto nº 3.887/2001), o que esvazia, por conseguinte, a tese jurídica de afronta ao princípio da ilegalidade. IV - Recurso não provido." (g.n.)

Assim, considerando que a Marinha do Rio de Janeiro disponibiliza ranchos onde seus servidores podem fazer as refeições, não há que se falar em direito à indenização em pecúnia por despesas dessa natureza, o que configuraria indevido *bis in idem* e enriquecimento sem causa do servidor, e consequente violação dos princípios da isonomia, moralidade e legalidade.

Nessa perspectiva, a ingerência do Poder Judiciário no mérito dos atos administrativos é excepcional, admitida apenas em hipóteses de ilegalidade ou violação aos princípios da razoabilidade e moralidade, o que, conforme demonstrado, não ocorre no caso concreto, uma vez que a legislação de regência é clara ao não admitir a acumulação do auxílio-alimentação com o benefício alimentação ofertado diretamente pela Administração.

Nesse sentido, sobre a não ingerência do Poder Judiciário no mérito administrativo, *mutatis mutandis*, destaco:

"ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONCURSO PÚBLICO COM FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO À MORALIDADE, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE ADMINISTRATIVAS POR RECUSA À PARTICIPAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DE PSICOLOGIA. INOCORRÊNCIA. ATRIBUIÇÕES TÉCNICAS ESPECÍFICAS, EM CONSONÂNCIA COM ART. 3º, ALÍNEA B, LEI 4.769/65. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE NA PROMOÇÃO DO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE INCURSÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO DESPROVIDA.

1. Cinge-se a questão em verificar se presente a violação aos princípios dispostos no caput do art. 37 da CF/88, alegada pelo ora Apelante, bem como se desarrazoada e desproporcional a impossibilidade de participação dos profissionais de Psicologia no certame em questão, para concorrer à vaga de Analista em Ciência e Tecnologia Júnior I, da área de Recursos Humanos.

2. Quando da análise do Edital nº 01 - Centro Tecnológico do Exército, de 11/11/2009, referente ao concurso público em questão, depreende-se da leitura conjunta do item 2.2.1.1, caracterizador do cargo em comento, com o Anexo III, onde constam as atribuições do mesmo, que a vaga oferecida está em total

consonância com as atividades elencadas no art. 3º, alínea "b", da Lei 4.769/65, que regula a profissão de Administrador. Pertinente o cargo, portanto, ao perfil do profissional de Administração.

3. As especificidades técnicas do cargo mostram inegável compatibilidade com a profissão de Administrador, ou área afim, conforme consta do próprio Edital, sendo que o perfil de Psicólogo não se enquadra perfeitamente nessa necessidade de contratação, vez que o profissional da área de Psicologia, ainda que possa realizar trabalho técnico e ligado à orientação e seleção profissional, tem a atuação voltada, nesse contexto, precipuamente às relações interpessoais e comportamentais, conforme depreende-se da Tabela de Ocupações dessa profissão, e do art. 13 da Lei 4.119/62, que dispõe sobre os cursos de formação em Psicologia e regulamenta a profissão de psicólogo.

4. Nesse sentido, sabe-se que o Judiciário não deve imiscuir-se no mérito administrativo, pois à Administração é conferida uma margem de discricionariedade, em que atua de acordo com sua conveniência e oportunidade, o que não se confunde com uma violação à moralidade, razoabilidade ou proporcionalidade, aclamada pelo Apelante.

5. Não violados os princípios alegados pelo Apelante, por ter o Apelado apenas exercido seu poder discricionário de decidir como melhor lhe convinha e atendia às suas necessidades, descabendo falar em violação ao livre exercício da profissão do curso de Psicologia, uma vez que não era essa área profissional, mas a de Administração, a visada quando da promoção do referido concurso público.

6. Recurso de Apelação desprovido." (g.n.)

(TRF2, Apelação nº 0028643-81.2009.4.02.5101, Relator DESEMBARGADOR FEDERAL ALUISIO MENDES, Quinta Turma Especializada, julgado em 28.05.2013)

“APELAÇÃO - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - MULTA ADMINISTRATIVA - OBRA INICIADA SEM A LICENÇA EXPEDIDA PELO ÓRGÃO COMPETENTE - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS - CONDENAÇÃO DA EMBARGANTE AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS - ART. 20, CAPUT, CPC - SENTENÇA PARCIALMENTE MODIFICADA

[...]

4. Os atos administrativos gozam de presunção relativa de legitimidade, sendo ônus do administrado provar eventuais erros existentes, o que não ocorreu.

5. Os embargos à execução constituem-se em ação autônoma de conhecimento e têm por finalidade a desconstituição parcial ou total do título executivo, judicial ou extrajudicial que embasa a execução. Há, portanto, em razão da natureza de ação dos embargos à execução, sucumbência que deve refletir na questão da imposição do pagamento de honorários advocatícios em favor da parte vencedora.

6. *Apelação do Município de Niterói provida. Apelação da UFF improvida”.*

(AC 201351101119219, Desembargadora Federal CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data: 12/12/2014) (g.n.)

“ADMINISTRATIVO. COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS - CVM. APLICAÇÃO DE PENALIDADES. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO DE ADMINISTRADOR. CONSELHO DE RECURSOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. COMPETÊNCIA. LEI Nº 6.385/76. ATO IMPUGNADO. OBEDIÊNCIA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE. APELAÇÃO. PARTE CONHECIDA NÃO PROVIDA.

1 - *No caso em exame, o cerne da controvérsia cinge-se a aferir a legitimidade do ato administrativo de imposição de penalidade ao autor, ora apelante.*

2 - *Nesse aspecto, cumpre salientar que em relação ao ato administrativo é cabível seu exame quanto à legalidade, bem como quanto aos elementos vinculados - competência, finalidade, forma -, caso em que é passível de revisão pelo Judiciário. Contudo, em relação ao "mérito" do ato administrativo, vale dizer, a valoração dos motivos e a escolha do objeto, cabe à Administração incumbida de sua prática, por delegação legal, decidir sobre a conveniência, oportunidade, eficiência, e justiça do ato, porquanto praticado no exercício da competência discricionária, estando autorizada a Administração a decidir livremente e sem possibilidade de correção ou controle judicial, exceto quando caracterizado o excesso, desvio ou abuso de poder, casos esses em que poderá ser revisto e até mesmo anulado pelo Judiciário, ao qual compete o controle de legalidade do ato.*

[..]

10 - Observa-se, nos autos, que não há de se inquirar o ato administrativo em exame tal como se apresenta, porquanto não restaram demonstrados quaisquer vícios de ilegalidade, arbitrariedade, abuso ou cerceamento de defesa na autuação e penalidades impostas, feitas ao amparo legal e em obediência ao devido processo legal, valendo ressaltar a presunção de legitimidade e veracidade de que gozam os atos administrativos, ainda que relativa (juris tantum), cabendo ao autor o ônus da prova para fins de desconstituição do ato impugnado, regularmente imposto pela autoridade competente, fazendo mister, in casu, a apresentação de prova irrefutável do requerente para desconstituí-lo, o que não restou demonstrada nos presentes autos.

[...]” (grifo nosso)

(AC 00231286819974036100, DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, TRF3 - TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 11/12/2015)

Convém registrar que a prova documental superveniente produzida pelo sindicato autor (evento 25) — ofício do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que prevê a proposta de reajuste de 43,6% do auxílio-alimentação dos servidores públicos federais do Poder Executivo — não guarda relação com o cerne da controvérsia e em nada é capaz de ensejar a modificação dos fundamentos ora esposados.

Note-se, por fim, que diante da presunção de legitimidade dos atos administrativos, esta deve prevalecer, já que não há nos autos elementos capazes de ilidir tal presunção.

Nesse sentido, acerca da presunção de legitimidade dos atos administrativos, *mutatis mutandis*, destaco:

“APELAÇÃO - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - MULTA ADMINISTRATIVA - OBRA INICIADA SEM A LICENÇA EXPEDIDA PELO ÓRGÃO COMPETENTE - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS - CONDENAÇÃO DA EMBARGANTE AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS - ART. 20, CAPUT, CPC - SENTENÇA PARCIALMENTE MODIFICADA. 1. Trata-se de apelações interpostas contra a sentença que julgou improcedente o pedido formulado nos embargos opostos à execução fiscal, relativa à multa administrativa imposta à UFF pelo Município de Niterói, deixando de condenar a embargante ao pagamento de honorários de sucumbência. 2. In casu, a própria embargante admitiu ter iniciado a obra sem o devido licenciamento

expedido pelo órgão competente, o que caracteriza o ilícito administrativo a ensejar a aplicação da penalidade prevista na legislação que rege a matéria. 3. Não restou comprovada qualquer falha na lavratura do auto de infração ou qualquer ilegalidade no procedimento administrativo de análise e concessão da licença, suficiente para afastar a penalidade imposta. 4. Os atos administrativos gozam de presunção relativa de legitimidade, sendo ônus do administrado provar eventuais erros existentes, o que não ocorreu. 5. Os embargos à execução constituem-se em ação autônoma de conhecimento e têm por finalidade a desconstituição parcial ou total do título executivo, judicial ou extrajudicial que embasa a execução. Há, portanto, em razão da natureza de ação dos embargos à execução, sucumbência que deve refletir na questão da imposição do pagamento de honorários advocatícios em favor da parte vencedora. 6. Apelação do Município de Niterói provida. Apelação da UFF improvida”(g.n.). (AC 201351101119219, Desembargadora Federal CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::12/12/2014.)

A improcedência da pretensão autoral, portanto, é medida que se impõe.

Em face do exposto, **JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS**, nos termos do art. 487, I, do CPC.

Sem custas e honorários advocatícios, na forma do art. 18, da Lei nº 7.347/1985.

Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **JULIO EMILIO ABRANCHES MANSUR, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510010251762v13** e do código CRC **ebd79594**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): JULIO EMILIO ABRANCHES MANSUR
Data e Hora: 3/5/2023, às 14:21:24

5042584-56.2022.4.02.5101

510010251762.V13