

COMUNICADO Nº 007/2026-JUR/FENAPEF
Ação do redutor das Diárias.

Senhores Presidentes e Caros Colegas Sindicalizados,

A **Federação Nacional dos Policiais Federais**, por meio de sua Diretoria Jurídica, vem trazer novas atualizações acerca da ação nº 1071800-22.2022.4.01.3400, em trâmite no TRF da 1ª Região, conhecida como **ação do redutor das diárias**.

Na última semana, **obtivemos vitória em segunda instância**, no TRF1. Cumpre destacar que a ação foi ajuizada em 2022 e já havia obtido sentença de procedência em primeira instância no ano de 2023.

O chamado "reductor das diárias" consistia na previsão contida no art. 1º do Decreto n 11.117/2022, que estabelecia a redução de 25% no valor das diárias pagas aos servidores que ultrapassassem, na mesma localidade, 30 dias contínuos ou 60 dias não contínuos dentro do mesmo exercício.

O recente acórdão **(em anexo)**, confirmou a sentença de primeiro grau, declarando a ilegalidade deste artigo 1º do Decreto e do redutor das diárias. Além disso, foi determinada a restituição dos valores indevidamente descontados dos servidores nos últimos cinco anos, a contar do ajuizamento da ação.

Após o trânsito em julgado, será iniciada a fase de execução para pagamento dos valores atrasados, bem como a União ficará definitivamente proibida de fazer qualquer redução no valor das diárias que os servidores recebem.

Assim que houver novidades ou informações relevantes, elas serão repassadas por meio de novos comunicados.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Brasília/DF, 20 de março de 2026.

LUIZ CARLOS CAVALCANTE
Diretor Jurídico





Número: **1071800-22.2022.4.01.3400**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **9ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 27 - DESEMBARGADORA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO**

Última distribuição : **01/03/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **1071800-22.2022.4.01.3400**

Assuntos: **Diárias**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
UNIÃO FEDERAL (APELANTE)	
FEDERACAO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS DO ACRE (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS NO ESTADO DE ALAGOAS (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS NO ESTADO DO AMAPA (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS NO ESTADO DO CEARA (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)

SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS NO DISTRITO FEDERAL (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS NO ESTADO DO ESPIRITO SANTO (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS NO ESTADO DE GOIAS (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS SERVIDORES DA POLICIA FEDERAL NO ESTADO DO MARANHAO (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS EM MINAS GERAIS (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS EM MATO GROSSO DO SUL (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS EM MATO GROSSO (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS NO ESTADO DA PARAIBA/SINPEF-PB (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS DO ESTADO DE PE (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)

SIND DOS SERVIDORES DO DEP DE POLICIA FEDERAL NO PIAUI (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS SERV DO DEP DE POLICIA FEDERAL NO EST RGN (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS SERVIDORES DO DPF NO ESTADO DE RONDONIA (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SIND SERV DPTO POLICIA FEDERAL NO ESTADO DE RORAIMA (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)
SINDICATO DOS POLICIAIS FEDERAIS NO ESTADO DO TOCANTINS (APELADO)	THIAGO DE ALENCAR FELISMINO (ADVOGADO) BIANCA ARAUJO DE MORAIS (ADVOGADO) ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (ADVOGADO) GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS registrado(a) civilmente como GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS (ADVOGADO)

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
453735722	26/02/2026 16:21	Acórdão	Acórdão	Interno



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PROCESSO: 1071800-22.2022.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 1071800-22.2022.4.01.3400

CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

POLO ATIVO: UNIÃO FEDERAL

POLO PASSIVO: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS e outros

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: THIAGO DE ALENCAR FELISMINO - DF61918-A, BIANCA ARAUJO DE MORAIS - DF46384-A, ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA - DF34921-A e GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS - DF7383-A

RELATOR(A): ROSIMAYRE GONCALVES DE CARVALHO



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 27 - DESEMBARGADORA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES DE
CARVALHO
Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO CÍVEL (198)/dbpsc) 1071800-22.2022.4.01.3400

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO (RELATORA):

Trata-se de apelação interposta pela União contra a sentença (id 401463206) por meio da qual foram julgados procedentes os pedidos autorais, para declarar, com efeitos ex-tunc em relação aos substituídos, 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.

A União, em suas razões recursais (id 401463210), reiterou a contestação, argumentando a ilegitimidade ativa da FENAPEF enquanto federação sindical; a limitação territorial dos efeitos da sentença; a legitimidade do exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo.

Sustenta que o Decreto nº 11.117/2022 não inova ilegalmente na matéria



“diárias”; apenas regulamenta, legitimamente, os dispositivos da lei nº 8.112/90 e que, ainda que se entendesse que o §5º do art. 5º do decreto nº 5.992/2006 (incluído pelo Decreto nº 11.117/2022) trataria do mesmo tema do art. 58, § 1º, da lei nº 8.112/90, inexistiria qualquer ilegalidade. Aponta que parte apelada objetiva o aumento do valor da diária por decisão judicial, afrontando ao princípio da separação de poderes e à Súmula Vinculante nº 37.

A parte autora apresentou contrarrazões (id 401463213), apontando, em preliminar, por falta de dialeticidade, a impossibilidade de reforma dos fundamentos quanto ao ônus do exercício do trabalho em localidade extraordinária da lotação / abuso de poder e ofensa ao princípio da razoabilidade.

No mérito, defende a manutenção da sentença.

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 27 - DESEMBARGADORA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES DE
CARVALHO
Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO CÍVEL (198) 1071800-22.2022.4.01.3400

V O T O

A EXMA. SRA. DESEMBARGADORA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO (RELATORA):

Devem ser recebidos os recursos de apelação interpostos porque preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade, nos termos dos arts. 183 e § 1º c/c art. 219 e art. 1.003, § 5º do Código de Processo Civil.

A primeira questão que se coloca, como preliminar ao exame do mérito, refere-se à legitimidade da federação Nacional dos Policiais Federais, entidade sindical de grau superior, sem fins lucrativos, com caráter federativo, para a presente ação.



Inicialmente, registro que o STF, no julgamento do Tema 1355 admitiu a repercussão geral da matéria, conforme ementa que segue:

Ementa: Direito constitucional e processual civil. Recurso extraordinário com agravo. Federação sindical. Substituição processual. Ilegitimidade ativa. Reafirmação de jurisprudência. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário com agravo contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que afirmou a legitimidade extraordinária de Federação Sindical para o ajuizamento de ação coletiva, em razão da inexistência de sindicato representativo da categoria na circunscrição territorial. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se as federações sindicais têm legitimidade extraordinária para a defesa de interesses individuais e coletivos, nos casos em que não há entidade sindical na circunscrição territorial. III. Razões de decidir 3. **O STF, no julgamento da ADI-QO 433, afirmou que as federações sindicais não são sindicatos, tampouco entidades de classe. 4. A jurisprudência do Supremo, de igual modo, afirma que o art. 8º, III, da Constituição, não permite interpretação extensiva, de forma que somente os sindicatos possuem legitimidade para atuar como substitutos processuais.** 5. A controvérsia sobre a legitimidade extraordinária de federações sindicais para a defesa de interesses individuais e coletivos, nos casos em que não há sindicato na circunscrição territorial, tem natureza constitucional e possui repercussão geral. IV. Dispositivo 6. Repercussão geral reconhecida para a seguinte questão constitucional: saber se as federações sindicais têm legitimidade extraordinária para a defesa de interesses individuais e coletivos, nos casos em que não há entidade sindical na circunscrição territorial.(ARE 1520376 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 18-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-351 DIVULG 21-11-2024 PUBLIC 22-11-2024)

De acordo com precedentes do Superior Tribunal de Justiça e deste Tribunal, há legitimidade extraordinária subsidiária das Federações, **desde que ausente o respectivo sindicato na circunscrição territorial.**

A disciplina da atuação das Federações Sindicais na defesa dos interesses das categorias a elas vinculadas decorre da Consolidação das Leis do Trabalho, a qual dispõe que as federações podem celebrar convenções coletivas de trabalho para



reger as relações das categorias não organizadas em Sindicatos, conforme dispositivo abaixo transcrito:

Art. 611, § 2º, da CLT: As Federações e, na falta desta, as Confederações representativas de categorias econômicas ou profissionais poderão celebrar convenções coletivas de trabalho para reger as relações das categorias a elas vinculadas, inorganizadas em Sindicatos, no âmbito de suas representações. [\(Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967\)](#)

Na mesma linha vai o art. 857, parágrafo único, da CLT, quando autoriza que as Federações apresentem ação de dissídio coletivo, quando não houver sindicato representativo da categoria econômica ou profissional:

Art. 857 - A representação para instaurar a instância em dissídio coletivo constitui prerrogativa das associações sindicais, excluídas as hipóteses aludidas no art. 856, quando ocorrer suspensão do trabalho.

Parágrafo único. **Quando não houver sindicato representativo da categoria econômica ou profissional, poderá a representação ser instaurada pelas federações correspondentes e**, na falta destas, pelas confederações respectivas, no âmbito de sua representação.

Com efeito, a federação, que é uma associação sindical de 2º grau composta por sindicatos ou entidades patronais de determinada atividade econômica, somente tem legitimidade para ajuizar ação judicial em defesa dos interesses dos sindicatos ou das entidades patronais e apenas subsidiariamente em defesa de interesses individuais.

Este Tribunal tem orientado sua jurisprudência nesse mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL E SERVIDOR PÚBLICO. APELAÇÃO CÍVEL. FEDERAÇÃO REPRESENTATIVA DE SINDICATOS (FENAPEF). TUTELA DOS INTERESSES DE SERVIDORES SINDICALIZADOS. ILEGITIMIDADE PROCESSUAL ATIVA. LEGITIMIDADE SUBSIDIÁRIA LIMITADA À HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE SINDICATO DA CATEGORIA PROFISSIONAL. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Cuida-se de apelação interposta pela parte autora, Federação Nacional dos Policiais Federais - FENAPEF, contra sentença que extinguiu o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, inciso VI, do CPC/73, ao fundamento da sua



ilegitimidade ativa para tutelar interesse dos servidores sindicalizados. 2. Registre-se, sobre o tema em exame, que as organizações sindicais, as entidades de classe e as associações somente possuem legitimidade processual ativa para ajuizar ação judicial em defesa dos interesses de seus membros ou associados. Na hipótese dos autos, a Federação, que é uma associação sindical de 2º grau composta por sindicatos ou entidades patronais de determinada atividade econômica, somente possui legitimidade processual para ajuizar ação judicial em defesa dos interesses dos sindicatos ou das entidades patronais, mas, não, dos servidores sindicalizados. 3. Neste sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade das federações como sendo de natureza subsidiária, ou seja, essas instituições somente podem representar os interesses de categoria profissional na ausência do respectivo sindicato (EDcl na Pet 7.939/DF, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, 1ª Seção em 10/04/2013), não sendo este o caso dos autos. 4. Dessa forma, na hipótese em exame nos autos, deve a sentença ser confirmada, uma vez que a FENAPEF não detém legitimidade processual ativa para postular eventuais direitos de servidores sindicalizados. Esta função é deferida aos respectivos sindicatos das categorias profissionais. Todavia, na hipótese da inexistência de sindicato que represente determinada classe profissional, deve ser reconhecida a legitimidade processual da federação. 5. Proferida a sentença e interposto o recurso de apelação na vigência do CPC/1973, é incabível a fixação de honorários recursais, conforme previsto no art. 85, § 11, do CPC. 6. Lavra o acórdão o Desembargador Federal Gustavo Soares Amorim, sucessor do acervo, conforme estabelecido em sessão (certidão id 216031522). 7. Apelação da Federação Nacional dos Policiais Federais - FENAPEF desprovida. (AC [0013526-68.2011.4.01.3400](#), DESEMBARGADOR FEDERAL GUSTAVO SOARES AMORIM, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, PJe 27/09/2022 PAG.)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. AÇÃO COLETIVA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. FEDERAÇÃO SINDICAL. LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM". CARÁTER SUBSIDIÁRIO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO INEQUÍVOCA DA INEXISTÊNCIA DE



SINDICATO DE PRIMEIRO GRAU NA BASE TERRITORIAL PARA TODAS AS CATEGORIAS REPRESENTADAS. PRELIMINAR DE PRECLUSÃO REJEITADA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO MANTIDA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. RAZOABILIDADE. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Apelação Cível interposta por Federação Sindical contra sentença que, em embargos de declaração, reconheceu sua ilegitimidade ativa e extinguiu, sem resolução de mérito, ação que buscava a declaração de inexistência de relação jurídico-tributária referente a contribuições previdenciárias sobre verbas indenizatórias de servidores públicos do Município de Indiara/GO. Agravo Interno interposto contra decisão de sobrestamento do feito em razão do Tema 985/STF. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. (i) Admissibilidade da apelação; (ii) Preclusão lógica quanto à legitimidade ativa; (iii) Legitimidade ativa subsidiária da Federação para representar servidores municipais na ausência de sindicato específico na base territorial para todas as categorias; (iv) Manutenção da extinção do processo sem resolução de mérito; (v) Razoabilidade dos honorários advocatícios sucumbenciais; (vi) Prejudicialidade do Agravo Interno. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A legitimidade das partes, por constituir condição da ação, é matéria de ordem pública, cognoscível a qualquer tempo e grau de jurisdição, não se sujeitando à preclusão pro judicato. Precedente do STJ. 4. A Constituição Federal (art. 8º, III) confere aos sindicatos a representação da categoria. A jurisprudência do STJ pacificou o entendimento de que a legitimidade das federações sindicais é subsidiária, atuando somente na ausência de sindicato representativo da categoria na base territorial (EDcl na Pet 7.939/DF). 5. Embora a federação apelante tenha demonstrado a inexistência de sindicato municipal eclético em Indiara/GO, a existência de sindicatos estaduais com representatividade para categorias específicas (educação e saúde) no referido município afasta a sua legitimidade subsidiária para representar a totalidade dos servidores pleiteados na inicial, cabendo-lhe o ônus de especificar e comprovar quais categorias estariam desprotegidas de atuação sindical. 6. A Oitava Turma deste Tribunal já decidiu em caso análogo (AC 1000656-90.2019.4.01.3400) pela ilegitimidade de federação quando existente entidade sindical apta a representar os servidores na base territorial. 7. A fixação de honorários por apreciação equitativa (art. 85, § 8º, do CPC) em R\$ 3.000,00 mostra-



se razoável em causas de baixo valor e em conformidade com o trabalho desenvolvido. 8. O julgamento do mérito da apelação torna prejudicado o agravo interno que versava sobre o sobrestamento do feito. IV. DISPOSITIVO E TESE 9. Agravo Interno julgado PREJUDICADO. Apelação Cível CONHECIDA e NÃO PROVIDA. Honorários recursais majorados. Tese de julgamento: "1. A legitimidade ad causam, por ser matéria de ordem pública, não se sujeita à preclusão pro judicato, podendo ser reexaminada pelo julgador a qualquer tempo. 2. A legitimidade extraordinária das federações sindicais para atuar em juízo na defesa de interesses de categorias profissionais é subsidiária, exigindo a comprovação inequívoca da ausência de sindicato de primeiro grau com representatividade na base territorial específica para as categorias e direitos pleiteados." Legislação relevante citada: Constituição Federal, art. 8º, II e III; Código de Processo Civil, art. 85, §§ 8º e 11, art. 485, VI. Jurisprudência relevante citada: STJ: AgInt no AREsp 2696621/MA; EDcl na Pet 7.939/DF; AgInt no AREsp n. 843.770/MS; AgInt no REsp n. 1.587.351/MS. TRF1: AC 1000656-90.2019.4.01.3400.(AC 1030756-28.2019.4.01.3400, JUIZ FEDERAL RAFAEL LIMA DA COSTA, TRF1 - DÉCIMA-TERCEIRA TURMA, PJe 31/07/2025 PAG.)

"... AÇÃO DE CONHECIMENTO COLETIVA. ILEGITIMIDADE DE FEDERAÇÃO PARA SUBSTITUIR SERVIDORES EM BASE TERRITORIAL ONDE EXISTE SINDICATO... 1. O STJ "... reconhece às entidades sindicais de grau superior (federações) legitimidade subsidiária para atuar extraordinariamente em substituição processual dos integrantes da categoria na defesa dos seus interesses, desde que ausente o respectivo sindicato na circunscrição territorial. Precedente: EDcl na Pet 7.939/DF, r. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 18/04/2013" (AgInt nos EDcl no REsp n. 1.404.083/RN, r. Ministro Gurgel de Faria, 1ª Turma, em 21/8/2018). 2. Mas a autora não comprovou essa condição para justificar sua legitimação extraordinária subsidiária, como bem decidiu o juiz de primeiro grau: "...a prova da inexistência de sindicato no município indicado na inicial não comprova a inexistência de outra entidade sindical ou associativa capaz de defender os interesses de associados. 3. Ademais, conforme demonstrado pela ré na Ap [1000797-12.2019.4.01.3400](#), existe entidade sindical apta a



*representar **todos** servidores municipais do Estado de Goiás: trata-se do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Goiás - Servidores públicos (...) **Abrangência: Intermunicipal**", inclusive o município de **São Simão/GO.**" (AC [1000656-90.2019.4.01.3400](#), Des. Federal NOVÉLY VILANOVA, PJe 27/10/2023).*

Essa matéria também está assentada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a legitimidade extraordinária da federação sindical para atuar na defesa dos direitos de individuais e coletivos da categoria profissional é subsidiária e só tem lugar quando não dispuser de sindicato representativo na base territorial da categoria, conforme se infere dos julgados assim ementados:

*"... FEDERAÇÃO SINDICAL DE PRODUTORES RURAIS. ILEGITIMIDADE ATIVA... III. No caso, o art. 267, VI, do CPC/73, indicado como violado nas razões do Recurso Especial, por ser genérico, não possui comando normativo capaz de infirmar as conclusões do acórdão recorrido, no sentido de que "a FAMASUL, sendo uma entidade sindical de 2º grau, não tem legitimidade para defender os interesses dos produtores rurais, os quais são, em verdade, filiados aos sindicatos rurais dos municípios onde suas terras estão localizadas, devendo os seus interesses, assim, serem por estes patrocinados". Desta forma, é o caso de incidência do óbice previsto na Súmula 284/STF. Nesse sentido: STJ, EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp 614.390/SP, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, DJe de 07/06/2016; AgRg no REsp 1.371.969/PR, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2014; AgRg no REsp 1.421.283/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/06/2014; AgRg no REsp 1.321.920/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/08/2013. IV. Ainda que fosse possível superar o óbice da Súmula 284/STF, a conclusão do acórdão recorrido não diverge do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, "**nos termos da legislação de regência, cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial. A legitimidade das federações é subsidiária, ou seja,***



somente representam os interesses da categoria na ausência do respectivo sindicato" (STJ, EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/04/2013)..." (AgInt no AREsp n. 843.770/MS, Min. ASSUSETE MAGALHÃES, Segunda Turma, DJe 01/12/2020) [grifei]

"... FEDERAÇÃO SINDICAL DE PRODUTORES RURAIS. ILEGITIMIDADE ATIVA... 1. É assente o entendimento no STJ de que cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial e às federações legitimidade apenas subsidiária, na ausência do sindicato representativo da categoria, caso em que se lhes garantirá alguma forma de proteção associativa. 2. Hipótese em que o Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, concluiu inexistir legitimidade e interesse da Famasul em recorrer na demanda, tendo em vista já existirem sindicatos afiliados nas localidades abrangidas pelas áreas demarcadas. A revisão deste entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 3. Consoante o parecer do Parquet Federal, que deu adequada solução ao caso ora posto sob o crivo judicial, "há de ser reconhecida a ausência de legitimidade da FAMASUL, para ingressar na demanda como terceiro prejudicado, vez que, não se está diante do interesse de uma categoria, mas sim de eventuais direitos individuais de produtores específicos atingidos por atos administrativos determinados" (fl. 1124, e-STJ)..." (AgInt no REsp n. 1.587.351/MS, Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 03/03/2017) [grifei]

"A Primeira Seção desta Corte reconhece às entidades sindicais de grau superior (federações) legitimidade subsidiária para atuar extraordinariamente em substituição processual dos integrantes da categoria na defesa dos seus interesses, desde que ausente o respectivo sindicato na circunscrição territorial" (AgInt nos EDcl no REsp 1404083/RN, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 21/08/2018, DJe de 06/09/2018)

No caso, a federação apelante não comprovou a inexistência de sindicatos para representar todos os servidores na base territorial nacional para justificar a pretendida legitimação extraordinária, tampouco especificou e comprovou quais seriam as categorias profissionais desprotegidas da atuação sindical para justificar a sua



legitimidade subsidiária no referido município prosseguir com a ação neste particular. Ao contrário, veio em litisconsorte com os sindicatos representativos da categoria, o que implica reconhecer que não está presente sua legitimação extraordinária.

Isto posto, acolho essa preliminar para excluir a FENAPEF do polo ativo da lide.

No tocante aos limites territoriais, o sindicato possui legitimidade ampla, nos termos do art. 8º, III, da CF/88, para promover ações coletivas em nome de toda a categoria profissional, independentemente de filiação ou autorização individual, sendo desnecessária a juntada de lista nominal de substituídos.

Ademais, considerando, o julgamento definitivo do RE 1.101.937 (Tema 1.075), cabe mencionar o recente julgado do STJ: "1. Conforme decidido pelo STF em tese repetitiva, os efeitos da sentença proferida em ação civil pública não estão submetidos a limites territoriais, mas apenas a limites objetivos e subjetivos do título executivo. Tema 1.075/STF". (AgInt no REsp 1.683.157/PR, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, DJe 11/05/2022)

Assim, nos termos do art. 109, § 2º, da CF/88, a ação coletiva proposta por sindicato na Justiça Federal alcança: a) todos os substituídos que residem em determinada unidade da Federação, quando se o feito for proposto na respectiva Capital; b) todos os substituídos que residam em todo o território nacional, contudo, se ajuizado na Capital Federal contra a União, autarquia, fundações e empresas públicas federais. Nos dois casos, porém, os efeitos territoriais estão limitados pelo âmbito de abrangência do ente coletivo constante do polo ativo da lide. Preliminar rejeitada.

O entendimento do STJ se firmou no sentido de que *a mera reiteração na apelação dos argumentos da inicial ou contestação não implica violação do princípio da dialeticidade a justificar o não conhecimento do apelo.* (AREsp n. 2.840.278/SC, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 25/8/2025, DJEN de 29/8/2025.). Preliminar rejeitada.

Do mérito

Acerca da matéria, dispõe o artigo 58 da Lei n. 8.112/1990:



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.

Discute-se a legalidade da redução do valor das diárias pagas a servidor público em razão de deslocamento para fora da sede, nas hipóteses em que haja permanência prolongada no local de destino.

A controvérsia decorre da interpretação do artigo 5º, introduzido no Decreto nº 5.992/2006 por força do Decreto nº 11.117/2022, que dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da Administração Pública Federal.

O dispositivo estabelece a possibilidade de redução de 25% (vinte e cinco por cento) no valor das diárias, aplicável nos casos em que o afastamento do servidor ultrapasse trinta dias consecutivos ou sessenta dias intercalados no mesmo exercício financeiro.

A análise da legalidade da norma regulamentar deve ser feita à luz da Lei nº 8.112/1990, que disciplina o regime jurídico dos servidores públicos civis da União.

Nos termos do caput do artigo 58, é assegurado ao servidor o direito à percepção de diárias quando se deslocar temporariamente da sede em razão do



serviço.

O § 1º do mesmo dispositivo legal prevê, de forma expressa, apenas duas hipóteses de pagamento parcial da diária: quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede e quando as despesas forem custeadas diretamente pela Administração. Em ambas as situações, a diária será reduzida à metade.

Nota-se, portanto, que a própria norma legal já estabelece, de modo taxativo, as hipóteses em que a diária pode ser paga em valor inferior ao integral.

Ao conferir ao regulamento apenas a faculdade de fixar o valor das indenizações e as condições de pagamento (art. 58, § 2º, da Lei nº 8.112/1990), o legislador não autorizou a criação de novas hipóteses de redução, tampouco a modificação do critério objetivo de pagamento por dia de afastamento.

Admitir a ampliação dessas hipóteses por meio de norma infralegal implicaria violação ao princípio da legalidade estrita, especialmente no tocante à concessão de vantagens de natureza indenizatória, cujo regime jurídico está reservado à lei formal.

O poder regulamentar, nos moldes do artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, limita-se à fiel execução da lei, sendo vedado inovar na ordem jurídica com restrições não previstas em norma legal.

Dessa forma, o artigo 5º do Decreto nº 5.992/2006, incluído pelo Decreto nº 11.117/2022, ao prever redução do valor da diária com fundamento exclusivo na duração do afastamento, extrapola os limites do poder regulamentar e contraria norma legal expressa, incorrendo em vício de legalidade.

Em caso idêntico, precedente desta Turma:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO COLETIVA. DECRETO N.º 11.117/2022. REDUÇÃO DE DIÁRIAS. AFASTAMENTO PROLONGADO. INOVAÇÃO REGULAMENTAR SEM PREVISÃO LEGAL. RECURSO DESPROVIDO. 1. Trata-se de apelação interposta de sentença exarada em ação coletiva proposta pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, pela qual foram julgados procedentes os pedidos para declarar, em relação aos associados, a ilegalidade do art. 1º do Decreto n.º 11.117/2022, afastando a redução em vinte e cinco por cento as diárias que ultrapassarem, na mesma localidade, trinta dias contínuos ou sessenta dias não contínuos no mesmo exercício, com a restituição dos valores descontados ou



glosados com os consectários legais. 2. A controvérsia consiste em examinar a legalidade da redução das diárias prevista no Decreto n.º 11.117/2022, inserida no art. 5º do Decreto n.º 5.992/2006, diante dos limites do poder regulamentar conferido ao Executivo pelos arts. 52 e 58 da Lei n.º 8.112/1990 3. As diárias constituem verba indenizatória devida ao servidor público federal quando em deslocamento eventual ou transitório para fora da sede funcional, nos termos do art. 58 da Lei n.º 8.112/1990. 4. A legislação prevê expressamente as hipóteses em que o valor da diária pode ser reduzido, como no deslocamento sem pernoite fora da sede ou de custeio das despesas por outro meio, conforme dispõe o § 1º do art. 58 da mesma lei. 5. O regulamento administrativo não pode inovar o ordenamento jurídico ao criar nova hipótese de redução do valor das diárias, não prevista na lei de regência, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade. 6. O Decreto n.º 11.117/2022, ao modificar o Decreto n.º 5.992/2006 para instituir redução de 25% nas diárias em casos de afastamentoprolongado, excedeu o poder regulamentar conferido pelo legislador, configurando inovação normativa sem respaldo legal. 7. Não merece reparos a sentença, pois reconheceu a ilegalidade da norma regulamentar, ordenando a restituição aos associados da autora, dos valores glosados ou descontados indevidamente. 8. Apelação a que nega provimento. (AC 1045086-25.2022.4.01.3400, Juiz Federal Paulo Roberto Lyrio Pimenta - Relator Convocado, Nona Turma, 09/12/2025, PJE)

Impõe-se, portanto, o reconhecimento da invalidade da disposição regulamentar questionada, por afrontar os ditames da Lei nº 8.112/1990, ao instituir restrição não prevista no ordenamento jurídico e que resulta, na prática, no inadimplemento parcial de verba legalmente devida ao servidor por dia efetivo de afastamento da sede funcional.

Ante o exposto, **dou parcial provimento** ao recurso para acolher a preliminar de ilegitimidade da FEDERAÇÃO autora, e, quanto aos demais, **dar parcial provimento** ao recurso de apelação da União.

Mantenhoos honorários advocatícios arbitrados na sentença.

A Federação autora, em razão de sua exclusão, pagará Honorários à União, que arbitro em 10% do valor da causa.



Para efeito de prequestionamento, registro que foram analisados todos os argumentos jurídicos apresentados pelas partes a partir do exame da CF/1988, art. 8º, III e art. 84, IV; CPC, art. 85, §§ 3º, 4º e 11, e art. 1.013; Lei nº 8.112/1990, art. 58, §§ 1º e 2º; Lei nº 9.494/1997, art. 2º-A

É como voto.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Desembargadora Federal **ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO**

Relatora



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 27 - DESEMBARGADORA FEDERAL ROSIMAYRE GONÇALVES DE
CARVALHO
Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 1071800-22.2022.4.01.3400

CLASSE: APELAÇÃO CÍVEL (198)

POLO ATIVO: UNIÃO FEDERAL

POLO PASSIVO: FEDERACAO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS e outros (18)

RELATORA: Desembargadora Federal ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO

E M E N T A

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO COLETIVA. DIÁRIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. REDUÇÃO DE VALORES POR TEMPO DE



AFASTAMENTO. DECRETO Nº 11.117/2022. LIMITES DO PODER REGULAMENTAR. ILEGALIDADE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de apelação interposta pela União contra sentença em que foi julgado procedente o pedido formulado em ação coletiva ajuizada pela Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF para declarar, com efeitos *ex tunc* em relação aos substituídos, a ilegalidade do art. 1º do Decreto nº 11.117/2022, que incluiu no Decreto nº 5.992/2006 o § 5º do art. 5º, prevendo a redução de 25% no valor das diárias concedidas aos servidores públicos em deslocamentos que ultrapassem trinta dias contínuos ou sessenta dias intercalados no mesmo exercício financeiro.

2. Nas razões recursais, a União alegou: (i) ilegitimidade ativa da FENAPEF como entidade sindical de segundo grau; (ii) limitação territorial dos efeitos da sentença; (iii) legalidade do Decreto nº 11.117/2022, por se tratar de regulamentação compatível com o art. 58 da Lei nº 8.112/1990; (iv) ausência de inovação normativa ilegal; (v) violação ao princípio da separação dos Poderes e à Súmula Vinculante nº 37; e (vi) risco de impacto orçamentário e violação à isonomia.

3. A FENAPEF em contrarrazões alegou a preliminar de falta de dialeticidade recursal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em averiguar: (i) se a FENAPEF possui legitimidade ativa para ajuizar ação coletiva em nome dos servidores da Polícia Federal; (ii) se é válida a limitação territorial dos efeitos da sentença coletiva proferida pela Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal; (iii) se há falta de dialeticidade recursal; (iv) o art. 1º do Decreto nº 11.117/2022, ao prever a redução das diárias por tempo de afastamento, extrapolou os limites do poder regulamentar previsto no art. 84, IV, da CF/1988 e contrariou o disposto no art. 58 da Lei nº 8.112/1990.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que, **"nos termos da legislação de regência, cabe aos sindicatos a representação da categoria dentro da sua base territorial. A legitimidade das federações é subsidiária, ou seja, somente representam os interesses da categoria na ausência do respectivo sindicato"** (STJ, EDcl na Pet 7.939/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/04/2013)...” (AgInt no AREsp n. 843.770/MS, Min. ASSUSETE MAGALHÃES, Segunda Turma, DJe 01/12/2020)

6. Nos termos do art. 109, § 2º, da CF/88, a ação coletiva proposta por sindicato na



Justiça Federal alcança: a) todos os substituídos que residem em determinada unidade da Federação, quando se o feito for proposto na respectiva Capital; b) todos os substituídos que residam em todo o território nacional, contudo, se ajuizado na Capital Federal contra a União, autarquia, fundações e empresas públicas federais. Nos dois casos, porém, os efeitos territoriais estão limitados pelo âmbito de abrangência do ente coletivo constante do polo ativo da lide.

7. As diárias constituem verba indenizatória devida ao servidor público federal quando em deslocamento eventual ou transitório para fora da sede funcional, nos termos do art. 58 da Lei n.º 8.112/1990.

8. A legislação prevê expressamente as hipóteses em que o valor da diária pode ser reduzido, como no deslocamento sem pernoite fora da sede ou de custeio das despesas por outro meio, conforme dispõe o § 1º do art. 58 da mesma lei.

9. O regulamento administrativo não pode inovar o ordenamento jurídico ao criar hipótese de redução do valor das diárias, não prevista na lei de regência, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

10. O Decreto n.º 11.117/2022, ao modificar o Decreto n.º 5.992/2006 para instituir redução de 25% nas diárias em casos de afastamento prolongado, excedeu o poder regulamentar conferido pelo legislador, configurando inovação normativa sem respaldo legal.

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Recurso parcialmente provido, apenas para excluir a Federação do polo ativo da lide.

Tese de julgamento: "1. A Federação Nacional dos Policiais Federais não possui legitimidade ativa para propor ação coletiva em defesa dos interesses de seus substituídos, exceto de forma subsidiária. 2. As decisões proferidas pela Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal em ações coletivas propostas por entidades sindicais de âmbito nacional não estão sujeitas à limitação territorial prevista no art. 2º-A da Lei nº 9.494/1997. 3. O Decreto nº 11.117/2022, ao prever a redução de 25% no valor das diárias em razão da duração do afastamento, excedeu os limites do poder regulamentar e violou o disposto no art. 58 da Lei nº 8.112/1990. 4. Normas infralegais não podem criar restrições a direitos de natureza indenizatória dos servidores públicos sem previsão legal expressa."

Legislação relevante citada: CF/1988, art. 8º, III e art. 84, IV; CPC, art. 85, §§ 3º, 4º e



11, e art. 1.013; Lei nº 8.112/1990, art. 58, §§ 1º e 2º; Lei nº 9.494/1997, art. 2º-A.

Jurisprudência relevante citada: STJ, AgInt no REsp 1914529/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/10/2021; STJ, AREsp 2.840.278/SC, Rel. Min. Moura Ribeiro, Terceira Turma, DJe 29/08/2025; TRF1, AC 1045086-25.2022.4.01.3400, Rel. Juiz Federal Convocado Paulo Roberto Lyrio Pimenta, Nona Turma, j. 09/12/2025.

ACÓRDÃO

Decide a 9ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, **dar parcial provimento** à apelação da União, nos termos do voto da Relatora

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Desembargadora Federal **ROSIMAYRE GONÇALVES DE CARVALHO**

Relatora

Ementa elaborada por IA nos termos da Resolução CNJ 615/2025

