

## Da inviabilidade de pagamento de auxílio-alimentação a servidor em gozo de folga eleitoral (art. 98, Lei Federal 9.504/97)\*.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PEDIDO DE PAGAMENTO DOS VALORES DESCONTADOS, A TÍTULO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, EM RAZÃO DE USUFRUTO DE FOLGAS DA JUSTIÇA ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. O Tribunal de Contas do Estado regulamentou o auxílio-alimentação pela via da Resolução Administrativa 04/2014 do TCE/CE, que o concebe como benefício funcional pago, em pecúnia, ao servidor público ativo, para o custeio de suas despesas com alimentação, na proporção dos dias efetivamente trabalhados.

2. Dessa forma, considerando que o marco normativo pertinente pressupõe, para fins de percepção de auxílio-alimentação, mais que tempo de exercício, porquanto requer dia de trabalho efetivamente laborado, o gozo da licença *lato sensu* “folga eleitoral” (art. 98, Lei Federal 9.504/97) exige da Administração deste Tribunal o entendimento que tem tomado em casos que tais, qual seja o não pagamento.

3. Parecer pelo indeferimento do pedido.

### I

01. Cuida-se de requerimento apresentado pela servidora pública Maria\*\*, pelo qual requer o cálculo e pagamento dos valores descontados, a título de auxílio-alimentação, em razão da mesma ter usufruído folgas da justiça eleitoral.

\*Parecer 24/2017 (Processo 00035/2017-8)

\*\*Nome Fictício.

02. Aduz a requerente que seu pedido tem amparo legal no art. 98 da Lei Federal 9.504, de 30/09/1997, e que na Resolução Administrativa 04/2014, deste TCE/CE, não há qualquer hipótese para negativa de pagamento do referido auxílio em razão do servidor ter se utilizado de folgas da Justiça Eleitoral. Acompanha o pedido apenas a relação de datas em que a mencionada servidora se utilizara de folgas da Justiça Eleitoral.

03. Ao seu turno, a Diretoria Administrativa Financeira da Secretaria de Administração, por meio da Informação 01/2017, afirma haver um conflito entre o determinado pela Lei Federal nº 9.504/97 e a Resolução Administrativa 04/2014 do TCE/CE, pelo que submete os autos à consideração superior, para a manifestação do entendimento a ser observado.

04. Autos remetidos à Presidência do Tribunal, que nos honra com a colheita de nossa *opinio*.

É o relatório.

## II

Passo a opinar.

05. É sabido que a Justiça Eleitoral busca contar com o apoio de cidadãos conscientes de seus deveres e comprometidos com a atividade a ser desempenhada, garantindo, dessa forma, transparência no processo eleitoral. Neste prisma, as eleições são consideradas de interesse de toda a comunidade e o trabalho dos mesários, juntamente com o dos funcionários da Justiça Eleitoral, garante que a vontade do eleitor seja respeitada e, conseqüentemente, a democracia reste fortalecida.

06. Pelo valoroso trabalho em prol daquela Justiça, os cidadãos são recompensados com algumas vantagens, dentre as quais: o direito a dispensa do trabalho pelo dobro dos dias de convocação, sem prejuízo de salário, mediante declaração expedida pela Justiça Eleitoral (art. 98, Lei Federal 9.504/97); o trabalho como mesário pode servir de critério de desempate em concursos públicos, quando previsto no edital; também pode ser requisito de desempate para funcionários que concorram a uma promoção funcional; e pode ser inserido como horas complementares nas universidades, mediante acordos com a Justiça Eleitoral.

07. Na espécie, a servidora requerente, por ter prestado os valorosos serviços à Justiça Eleitoral, pleiteia que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará promova o pagamento dos valores, a título de auxílio-alimentação, descontados dos dias em dobro em que gozou de folgas decorrentes do trabalho eleitoral. O pedido tem como fundamentação legal o disposto no art. 98, da Lei Federal 9.504/97, que tem a seguinte redação:

Art. 98. Os eleitores nomeados para compor as Mesas Receptoras ou Juntas Eleitorais e os requisitados para auxiliar seus trabalhos serão dispensados do serviço, mediante declaração expedida pela Justiça Eleitoral, **sem prejuízo do salário, vencimento ou qualquer outra vantagem**, pelo dobro dos dias de convocação.

08. Joel Cândido<sup>1</sup> ensina que “os eleitores que a lei quer recompensar são somente os mesários, escrutinadores e auxiliares, e são, exatamente, os que devem mesmo ser beneficiados”.

09. Diante de tal ensinamento, deve ser feita uma distinção entre (i) os eleitores nomeados para auxiliar os trabalhos eleitorais e (ii) os servidores e empregados públicos, requisitados ou cedidos. Aqueles exercem suas funções de forma gratuita, beneficiando-se

---

1 CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 7ª Ed. Bauru: Edipro, 1998, p. 547.

por isso, da dispensa do serviço pelo dobro dos dias trabalhados.

10. Por sua vez, os servidores e empregados públicos requisitados exercem suas tarefas de forma remunerada pelo órgão de origem durante todo o período de requisição; recebem horas extras no caso de laborar além da jornada de trabalho, horas estas pagas pelo Tribunal requisitante, razão pela qual não fazem jus à folga em dobro pelo tempo trabalhado. Sendo assim, a situação do requisitado se equipara a dos próprios servidores efetivos da Justiça Eleitoral, que não têm direito à folga em dobro pelos dias trabalhados no período eleitoral. Este é o entendimento do **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)**, como podemos observar no julgado que se segue:

Representação. Administrativo. Auxílio-alimentação. Procedência.

1. Ao servidor estadual e municipal requisitado para prestar serviços eleitorais, que não exerça cargo comissionado, não é garantido o direito ao pagamento do auxílio-alimentação.

2. Precedentes: Representação nº 670/PI, REspe nº 19.545/RN, PA nº 18.629/SC, PA nº 18.630/ES e PA nº 18.089/DF.

3. Aplicação do art. 5º da Res.-TSE nº 22.071/2005.

4. Cassação da decisão administrativa do TRE/PI que, em posicionamento contrário ao do TSE, concedeu, indevidamente, auxílio-alimentação a servidor requisitado de órgão estadual e municipal que não exerce função comissionada.

5. Representação que se julga procedente.

(**Resolução 22.512, de 15/02/2007**, Representação 753/PI – Classe 30ª, Rel. Min. José Delgado)

11. Pelo que consta dos autos, a servidora requerente não fora requisitada, mas sim **designada** para trabalhar durante o período eleitoral. Certo neste sentido, é de se ter que a requerente possui o direito à dispensa do serviço pelo dobro dos dias trabalhados na Justiça Eleitoral, sem prejuízo do vencimento ou qualquer outra vantagem, nos termos do art. 98 da Lei Federal 9.504/97.

12. Resta porém saber se, para além do vencimento, o auxílio-alimentação deve ser pago, pelos dias efetivamente não trabalhados, em face das folgas eleitorais. A nosso juízo, **a negativa é resposta que se impõe. Por 2 (dois) motivos:**

13. **Primeiro.** O servidor público estadual, no âmbito do Estado do Ceará, tem seu regime funcional disciplinado pelo Estatuto dos Funcionários Públicos (Lei Estadual 9.826/1974), norma geral na qual estão inscritas as regras que regulam as relações entre Estado e os ocupantes de cargo público, especialmente aquelas relativas a direitos e deveres que subordinam todos os funcionários públicos civis estaduais.

14. Especificamente sobre o auxílio-alimentação, o Estado do Ceará possui normatização específica sobre o assunto, a Lei Estadual 13.363, de 16 de setembro de 2003, que estipula o dito benefício e as regras para sua concessão. Veja-se a propósito:

Art. 1º – Fica instituído o auxílio-alimentação para os servidores públicos ativos, pagos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, cuja concessão dar-se-á em pecúnia e terá caráter indenizatório.

(...)

Art. 3º – **O auxílio alimentação será concedido somente por dia trabalhado, com o efetivo desempenho das atribuições do servidor, no órgão ou entidade de exercício ou quando estiver afastado em virtude de participação em programa de treinamento ou em que outros eventos similares, sem deslocamento da sede.**

Parágrafo único – Fica **vedado** o pagamento do benefício de que trata esta Lei:

I – no período em que o servidor estiver **afastado por motivo de férias, licenças a qualquer título, faltas ao serviço e em relação às demais ausências e afastamentos, inclusive nas hipóteses consideradas em lei como de efetivo exercício;**

II – nos dias em que o servidor perceber diárias, por motivo de viagem em objeto de serviço.

15. Valendo-se de sua capacidade constitucional de autoadministração, este Tribunal de Contas regulamentou o referido benefício funcional pela via da Resolução Administrativa 04/2014 do TCE/CE. Também aqui o auxílio-alimentação é um auxílio pago, em pecúnia, ao servidor público ativo para o custeio de suas despesas com alimentação, na proporção dos dias efetivamente trabalhados. Como se infere da leitura do art. 10 da Resolução Administrativa 04/2014, a percepção da verba em tela não é devida em várias hipóteses fáticas que encerram, todas elas, casos de dias em que não houve prestação efetiva de trabalho (tal como o faz a Lei Estadual 13.363/2003). Entre tais hipóteses destaca-se, pela pertinência ao caso, o inc. III:

Art. 10. O servidor não fará jus ao auxílio-alimentação nas seguintes hipóteses:

(...)

III – em gozo de férias ou licenças;

16. A despeito do *nomen juris* com que designada, a folga eleitoral é tratada pela jurisprudência do Controle Externo como espécie que se enquadra no gênero “licença”:

x) revisar e efetuar o cadastro de **toda e qualquer licença ou afastamento** informado no boletim de frequência dos servidores removidos ou cedidos a outros Regionais, **a exemplo da folga eleitoral**, doação de sangue, participação em curso, participação em greve etc, haja vista a permanência do vínculo do cargo efetivo com este Tribunal; (Tribunal de Contas da União, **Acórdão 1.108/2015** – **1ª Câmara**, Rel. Min. Substituto Weder de Oliveira, Sessão de 24/02/2015)

17. Dessa forma, considerando que o marco normativo pertinente pressupõe, para fins de percepção de auxílio-alimentação, mais que tempo de exercício, porquanto requer dia de trabalho efetivamente laborado, o gozo da licença *lato sensu* “folga eleitoral” (art. 98, Lei Federal 9.504/97) exige da Administração deste Tribunal o entendimento que tem tomado em casos que tais,

qual seja o não pagamento, pelo que não merece reparo algum.

18. **Segundo.** O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pela Resolução 22.747/2008, baixou instrução para aplicação do art. 98 da Lei 9.504/97, no que conferiu interpretação ampla ao que seja perda das vantagens devidas ao servidor para fins de gozo de licença eleitoral:

Art. 1º Os eleitores nomeados para compor Mesas Receptoras ou Juntas Eleitorais e os requisitados para auxiliar seus trabalhos serão dispensados do serviço, mediante declaração expedida pela Justiça Eleitoral, sem prejuízo do salário, vencimento ou qualquer outra vantagem, pelo dobro dos dias de convocação. (Art. 98 da Lei nº 9.504, de 30.9.97).

(...)

§ 3º Compreendem-se como **vantagens**, para efeitos de aplicação deste artigo, todas as parcelas de natureza remuneratória, ou não, **que decorram da relação de trabalho**;

19. A Informação 01/2017 da Diretoria Administrativa e Financeira enviou os autos à Presidência, suscitando a consulta desta Procuradoria Jurídica (art. 35, Resolução Administrativa 3163/2007), por enxergar conflito aparente de normas, entre o dispositivo acima transcrito e a Resolução 04/2014 deste Tribunal.

20. Não há falar, entretanto, em conflito. Ao contrário, analisado de perto, o §3º do art. 1º da Resolução 22.747/2008-TSE consubstancia fundamento para negar o presente requerimento.

21. Ao mencionar que como vantagens deve se entender “todas as parcelas de natureza remuneratória, ou não”, pode-se até ser levado a pensar que o auxílio-alimentação aí seria incluso: conquanto não tenha natureza remuneratória, tem, sim, natureza indenizatória. Mas é fundamental perceber para o elemento condicional posto ao final do dispositivo: **“QUE DECORRAM DA RELAÇÃO DE TRABALHO”**.

22. É elementar que **o auxílio-alimentação não decorre da relação de trabalho, mas sim do exercício efetivo**. É uma gratificação de serviço (*propter laborem*). Na lição de Hely Lopes Meirelles:

“Gratificação de serviço (*propter laborem*) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais (...). Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias *pro labore faciendo* e *propter laborem*. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente no vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador.”<sup>2</sup>

23. Essa *ratio* levou o STF a editar, em **28/03/2016**, a **Súmula Vinculante 55**, cujo enunciado é: **“o direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos”**. Não se estende precisamente porque se trata de verba indenizatória cuja percepção se dá *propter laborem*, exigindo que o servidor se encontre no efetivo exercício de suas funções para auferi-la. Assim, **tal verba não adere à remuneração**. Os precedentes representativos do enunciado bem o evidenciam:

Esta Corte tem entendido que o direito ao vale-alimentação ou auxílio-alimentação não se estende aos inativos por força do §4º do artigo 40 da Constituição Federal, porquanto **se trata, em verdade, de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria** (assim, a título exemplificativo,

2 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 463-464



nos RREE 220.713, 220.048, 228.083, 237.362 e 227.036). E ainda em face do § 8º do artigo 40 na redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/98, o Plenário deste Tribunal, ao julgar a ADI 575, manteve o entendimento de que “a regra de extensão aos inativos das melhorias da remuneração dos correspondentes servidores em atividade (CF, art. 40, § 8º, cf. EC 20/98) não implica a permanente e absoluta paridade entre proventos e vencimentos, dado que nos últimos se podem incluir vantagens pecuniárias que, por sua natureza, só podem ser atribuídas aos serviço ativo”.

(**RE 318.684**, Rel. Min. Moreira Alves, 1ª Turma, julgamento em 09/10/2001, DJ de 09/11/2001).

“Como visto, foi determinante para a decisão da controvérsia a circunstância de estar-se, no caso, diante de verba indenizatória, destinada a cobrir os custos de uma refeição diária, e, portanto, **devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções**, não se incorporando à remuneração e, por óbvio, aos proventos de aposentadoria. Se assim é, relativamente aos servidores ativos, não poderia ser diferente em relação aos servidores que se inativaram antes da edição da lei instituidora do auxílio em tela.”

(**RE 228.083**, Rel. Min. Ilmar Galvão, 1ª Turma, julgamento em 26/03/1999, DJ de 25/06/1999).

24. Quando defrontado com a questão infraconstitucional de percepção de auxílio-alimentação na constância de licenças próprias ao direito eleitoral, o **Superior Tribunal de Justiça** (STJ) lavrou *decisum* que corrobora inequivocamente nosso entendimento. Pela importância da matéria, transcrevemos a decisão:

**“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AFASTAMENTO PARA CONCORRER A CARGO ELETIVO. VANTAGENS SALARIAIS DE CARÁTER INDENIZATÓRIA E TRANSITÓRIA. SUPRESSÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.**

## DECISÃO

Trata-se de recurso em mandado de segurança interposto por DANIELLE DE CASTRO DINIZ OLIVEIRA contra acórdão do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Maranhão que está assim ementado (fls. 81-83):

‘MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AFASTAMENTO PARA CONCORRER A CARGO ELETIVO. VANTAGENS SALARIAIS DE CARÁTER INDENIZATÓRIO E TRANSITÓRIO. EFETIVO EXERCÍCIO DO CARGO. SUPRESSÃO. POSSIBILIDADE. DENEGAÇÃO.

1. No afastamento de servidor público para concorrer a cargo eletivo, excluem-se do seu salário as vantagens de caráter indenizatório e transitório, cuja natureza exigem o efetivo exercício e o cumprimento de requisitos específicos.

2. A Lei Complementar n. 64/1990 refere-se a afastamento para concorrer a cargo eletivo com vencimento integral, excluindo-se, entretanto, as gratificações de natureza *propter laborem*.

3. Segurança denegada.’

A recorrente pugna pela reforma do acórdão recorrido aduzindo que “resta inconcusso que a autoridade coatora agiu de forma arbitrária ao, sem motivação técnica e ou legal, deferir o pedido de afastamento eleitoral da impetrante, porém com a supressão de vantagens salariais relativas à GCE, ao auxílio alimentação e auxílio transporte da servidora”.

Ao final, a recorrente requer o provimento do recurso, a fim de que seja “deferida a segurança pleiteada”.

Contrarrazões oferecidas às fls. 118-125.

O parecer ministerial federal é pelo não provimento do recurso (fls. 135-137).

É o relatório.

Passo a decidir.

Na origem, cuida-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, o qual deferiu seu pedido da impetrante de desincompatibilização eleitoral, mas suprimiu do seu venci-

mento vantagens salariais de Gratificação de Controle Externo, auxílio alimentação e auxílio transporte.

O Tribunal estadual denegou a segurança ao fundamento de que as vantagens que foram suprimidas da remuneração da impetrante - Gratificação de Controle Externo - GCE, auxílio-alimentação e auxílio-transporte - por possuírem natureza transitória e indenizatória, pois só compõem a remuneração quando o servidor estiver em efetivo exercício e determinados certos requisitos estabelecidos em Lei.

**Com efeito, o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência desta Corte Superior no mesmo sentido de que durante o período de afastamento para concorrer a cargo eletivo, os servidores públicos não têm direito ao recebimento de gratificações de natureza *propter laborem* que, por serem devidas apenas ao servidor que efetivamente presta a atividade pertinente ao cargo ou prevista na lei, não se enquadram no conceito de vencimentos integrais previsto na Lei Complementar n. 64/1990 (c.f.: REsp 714.843/MG, 6.<sup>a</sup> Turma, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 19/10/2009), vez que gratificação *propter laborem* só é devida enquanto o servidor estiver exercendo a atividade que a enseja (c.f.: RMS 20.682/BA, 5.<sup>a</sup> Turma, Rel. Min. Felix Fischer, DJ de 10/9/2007).**

Ante o exposto, **nego** seguimento ao recurso em mandado de segurança, com fundamento no artigo 557, *caput*, do CPC.”

(RMS 44.206/MA, Rel. Min. Benedito Gonçalves, decisão de 16/11/2016)

25. Não por último, calha trazer à colação entendimento do **Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE/DF)** sobre o ponto:

6. Permitir o usufruto das folgas compensatórias sem os descontos da gratificação *“pro-labore faciendo”* pelos dias em que o servidor se fizer ausente seria o mesmo que autorizar a produção de efeitos à gratificação *“pro-labore” “contra legem”* haja vista que tal gratificação tem caráter meramente indenizatório e transitório ante a ausência de amparo legal.

(TRE/DF, Matéria Administrativa nº 7958, Resolução nº 7482 de 27/06/2012, Rel. Alfeu Gonzaga Machado, Publicação: DJE do TRE-DF, Tomo 122, Data 29/06/2012, Página 7).

26. Dessa forma, a manutenção das “vantagens” determinada no §3º do art. 1º da Resolução 22.747/2008 diz respeito, em seus termos literais, àquelas derivadas da relação de trabalho. Por exclusão, parcelas *propter laborem* como o auxílio-alimentação, que não aderem à remuneração, não são de percepção devida quando do usufruto da licença prevista no art. 98 da Lei Federal 9.504/97.

### III

Ante todo o exposto, oferecemos o presente Parecer à Presidência deste Tribunal pelo indeferimento do pedido.

É o que nos parece, salvo melhor juízo. Para a elevada consideração superior.

Fortaleza/CE, de janeiro de 2017.

**Geraldo Pinheiro Silva Neto**

Consultor Jurídico

Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

**Paulo Sávio N. Peixoto Maia**

Procurador-Geral

Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará