



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 178925/21
ASSUNTO: PROCESSO DE SERVIDOR DO TRIBUNAL
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ALEKSANDER ECKER, CLÁUDIO ROBERTO PERONDI SILVA, EDUARDO SCHNORR, JOÃO FELIPE QUINCOZES DO AMARAL, LEANDRO HENRIQUE CASCALDI GARCIA, MARCEL LANTERI PIEREZAN, RICARDO LABIAK OLIVASTRO, SANDI KUTIANSKI
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2388/23 - Primeira Câmara

Processo de servidor. Auxílio-creche instituído pela Lei Estadual nº 19.573/2018. Norma de eficácia limitada. Requerimento de pagamento retroativo à data de publicação da citada lei. Inexistência de óbice legal. Discricionariedade. Submissão do feito ao Gabinete da Presidência.

I - RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

Trata-se de requerimento funcional formulado por Aleksander Ecker, Cláudio R. Perondi Silva, Eduardo Schnorr, João Felipe Q. do Amaral, Leandro H. C. Garcia, Marcel Lanteri Pierезan, Ricardo Labiak Olivastro e Sandi Kutianski, todos ocupantes do cargo de Auditor de Controle Externo deste Tribunal, por meio do qual pleiteiam o pagamento do benefício de auxílio-creche, de forma retroativa, a partir da publicação da Lei Estadual nº 19.573, de 02 de julho de 2018.

Na petição inicial (peça 2), os requerentes asseveraram que a mencionada legislação incorporou, desde logo, o referido benefício ao patrimônio jurídico dos servidores desta Corte, de modo que a posterior Lei nº 19.762, de 17/12/2018, tão somente “fixou os valores devidos a título de referido auxílio”. Citaram que, através da Portaria nº 132/2020, este Tribunal reconheceu que o pagamento do auxílio-saúde aos servidores, instituído pelo mesmo dispositivo legal, seria devido a partir da publicação da Lei nº 19.573/2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso e, ainda, com amparo no precedente firmado no Acórdão nº 1237/18-STP, propugnaram pelo pagamento do auxílio no período compreendido entre a publicação de ambos os diplomas legais.

A Diretoria de Gestão de Pessoas, na Informação nº 139/21 (peça 13), consignou que o benefício foi concedido aos servidores com base na Portaria nº 136/2019, sendo implantado em folha de pagamento, de acordo com o art. 12, da referida normativa, em janeiro de 2019. Outrossim, indicou os valores devidos em caso de deferimento do pedido.

A Diretoria Jurídica, no Parecer nº 107/21 (peça 14), inicialmente, destacou que a lei instituidora do benefício é norma de eficácia limitada, portanto, o pagamento só seria devido após a fixação do valor em lei e a regulamentação por ato próprio do Presidente do Tribunal de Contas. Ponderou, entretanto, que, em situação análoga, relacionada ao pagamento de gratificação por horas-aula, esse entendimento foi superado, nos termos do precedente apontado pelos requerentes, sendo, igualmente, adotado esse entendimento para o pagamento retroativo do auxílio-saúde. Nesse contexto, manifestou-se favoravelmente ao pagamento, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

Na sequência, por meio do Despacho nº 1382/21, o ilustre Presidente determinou à Diretoria de Gestão de Pessoas que apurasse o montante necessário para extensão do pleito a todos os servidores da Corte em situação equivalente, tendo a unidade informado que o valor corresponde a R\$ 298.174,83 (Informação 328/21, peça 17).

Considerando as limitações orçamentárias impostas pela Lei Complementar nº 173/2020¹, sobreveio o Despacho nº 505/21, da Diretoria-Geral, determinando o encaminhamento dos autos à Diretoria Jurídica e ao Controle Interno para manifestação quanto à possibilidade do empenho no orçamento do exercício de 2021 do valor total informado pela Diretoria de Gestão de Pessoas.

A Diretoria Jurídica, pelo Parecer nº 296/21 (peça 20), asseverou que o pagamento requerido não encontra óbice nas restrições previstas no art. 8º, da LC nº 173/2020, por se tratar de direito assegurado anteriormente ao período pandêmico, sendo esse entendimento corroborado pela Controladoria Interna que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na Informação nº 153/21, defendeu a possibilidade do empenho no orçamento daquele ano de 2021.

Ato contínuo, a Diretoria de Finanças informou a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar o pagamento total (Informação nº 279/21, peça 23), sendo, então, autorização do empenhamento da despesa (Despacho nº 3330/21, peça 24).

Efetuada a operação (Informação nº 8/22), seguiram os autos ao Ministério Público de Contas, que, no Parecer nº 152/22 (peça 29), preliminarmente, opinou pela necessidade de submissão à deliberação colegiada, nos termos do art. 146, parágrafo único, do Regimento Interno², sugerindo a reatuação e distribuição do expediente.

No mérito, comungou do entendimento da Diretoria Jurídica no sentido de que a norma que instituiu o benefício possui eficácia limitada, de modo que o pagamento somente seria devido após a devida regulamentação. Na sequência, cuidou de evidenciar *distinguishing* em relação à gratificação por hora-aula (cujo precedente fora apontado pelos requerentes), que, na própria Lei Estadual nº 17.423/2012, que a instituiu, desde logo, fixou-lhe o valor correspondente (no Anexo VII) e definiu sua eficácia financeira (art. 28). Outrossim, asseverou que o Despacho nº 565/20, em que se autorizou o pagamento retroativo do auxílio-saúde não deveria ser utilizado como precedente, uma vez que *“a tramitação abreviada daquele procedimento não propiciou a extensão do debate travado nestes autos, que suscitam o amadurecimento do entendimento lá veiculado”*. Destarte, concluiu pelo indeferimento do pedido.

Em acolhimento à preliminar suscitada no opinativo ministerial, por meio do Despacho nº 2257/22 (peça 30), foi determinada a reatuação do feito e posterior distribuição. Adotadas as providências pela Diretoria de Protocolo, na sequência os autos foram redistribuídos³, conforme disposto no art. 338-A, inciso II,

¹ Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

² Art. 146. Os requerimentos subscritos por servidores do Tribunal de Contas, cuja pretensão verse sobre eventuais direitos advindos de sua condição funcional, serão submetidos à apreciação do Presidente, que poderá, nas hipóteses previstas neste Regimento, solicitar a prévia manifestação da Diretoria Jurídica.

Parágrafo único. Os pedidos que versem sobre contagem de tempo, revisão de proventos, abono de permanência e demais requerimentos que contenham pedido diverso do rol de direitos assegurados pelo [Estatuto dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná](#) ou que ensejem impacto orçamentário, sofrerão autuação e distribuição na forma prevista neste Regimento, e serão objeto de deliberação colegiada, conforme dispõe o inciso XII, do art. 10.

³ Peça 34.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Regimento Interno⁴, e, na sequência, vieram a este gabinete, em virtude de declaração de impedimento, conforme Despacho nº 494/23 (peça 35).

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

Inicialmente, cumpre transcrever o dispositivo da Lei nº 19.573/2018 (Estatuto dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná), que instituiu o benefício do auxílio-creche:

Art. 67. O servidor ativo que possuir filho com idade igual ou inferior a seis anos terá direito ao pagamento de auxílio-creche para fazer frente às despesas com creche ou pré-escola, salvo quando já tenha ingressado na primeira série do ensino fundamental.

§1º Consideram-se dependentes para fins deste artigo os menores sob sua guarda ou tutela, nos termos da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

§2º Não terá direito ao auxílio-creche o servidor que:

I – esteja em gozo de licença sem remuneração;

II – esteja em cessão funcional;

III – esteja afastado judicialmente do exercício do cargo ou cumprindo pena de suspensão;

IV – receba benefício similar ou que seu cônjuge ou companheiro seja beneficiário do mesmo direito.

§ 3º O pagamento do benefício de que trata este artigo será devido somente após o seu valor ser fixado em lei e regulamentado por ato próprio do Presidente do Tribunal de Contas.

§4º O auxílio-creche possui natureza indenizatória, não sendo base e cálculo para a incidência da contribuição previdenciária e de aplicação do teto remuneratório. **(destacamos)**

⁴ Art. 338-A. Não haverá distribuição:
(...)

III - ao Conselheiro eleito Presidente do Tribunal, a partir da eleição e durante o período do mandato, assumindo, quando deixar o cargo, os processos distribuídos ao seu sucessor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerando a disposição expressa do §3º acima transcrito, de que o pagamento do benefício somente seria devido após a fixação do valor em lei e a regulamentação por ato próprio do Presidente do Tribunal de Contas, em consonância com o entendimento da Diretoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, cumpre pontuar que se trata de norma de eficácia limitada, conquanto, depende de regulamentação própria para a produção de todos os efeitos pretendidos.

A fim de dar plena eficácia ao citado dispositivo legal, foi promulgada a Lei nº 19.573/2018 fixando o valor do auxílio-creche, sendo, posteriormente, emitida a Portaria nº 136/2019, que regulamentou o pagamento do benefício.

Nessa ordem de ideias, somente a partir de então, com a fixação do valor em lei e a regulamentação por ato infralegal do Presidente do Tribunal de Contas, o benefício passou a ser devido. Dessa forma, o deferimento do pedido, neste momento, configuraria ofensa ao disposto na Portaria 136/2019.

A despeito do precedente invocado pelos requerentes consubstanciado no Acórdão nº 1237/2018, trata-se, efetivamente, de situação diversa, conforme acertadamente exposto pelo Ministério Público de Contas, cujas razões, pela pertinência, transcrevo (fls. 4-5, peça 29):

Veja-se que a disciplina legal do auxílio-creche é materialmente diferente da Lei Estadual nº 17.423/2012, que instituiu, em seu art. 6º, a gratificação por hora-aula (objeto do processo nº 869714/17) e, desde logo, fixou-lhe o valor correspondente (no Anexo VII) e definiu sua eficácia financeira (art. 28 daquele diploma).

(...)

Conforme já se adiantou, o pressuposto normativo que embasava aquele direito (e a situação fática do servidor requerente) era absolutamente distinto da que versa sobre o auxílio-creche, em que o legislador não se ocupou da fixação do valor do benefício, nem previu seu impacto orçamentário-financeiro. Evidencia-se, assim, o *distinguishing*, de modo a afastar-se neste processo administrativo a aplicação do precedente invocado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De outro giro, não se olvida que, em relação ao auxílio-saúde, cujo regramento legal é o mesmo o auxílio-creche, por meio do Despacho nº 565/20-GP, foi autorizada a lavratura de Portaria possibilitando o pagamento retroativo, à data de publicação da Lei nº 19.573/2018.

Compulsando aquele procedimento administrativo (nº 102984/20), verifica-se que os opinativos que o instruíram, tanto da Diretoria Jurídica (Informação nº 34/20), como do Ministério Público de Contas (Despacho nº 1/20) não apontaram a existência de óbice à concessão de efeitos financeiros desde a data de publicação da referida lei.

Nessa senda, a Portaria nº 132/20, assim previu, em seu art. 3º:

Art. 3º Os efeitos financeiros dos requerimentos instaurados na forma da Portaria nº 135/2019 e do art. 2º desta Portaria, referentes aos auxílios-saúde, serão contados a partir da publicação da Lei que o instituiu – a Lei Estadual nº 19.573, de 2 de julho de 2018.

Destarte, considerando a similitude da matéria ora tratada com o auxílio-saúde, cujos efeitos financeiros retroagiram à data de publicação da lei que instituiu o benefício, mostra-se admissível, diante do reconhecimento da inexistência de óbice legal, que se confira idêntico tratamento, conforme pleiteado pelos requerentes.

O deferimento do pedido, contudo, tratando-se de norma de eficácia limitada, depende de nova regulamentação a ser editada pelo gestor desta Corte, dentro de sua atuação discricionária, motivo pelo qual devem os autos serem remetidos ao Gabinete da Presidência para apreciação e adoção das medidas que entender pertinentes.

III - VOTO DO RELATOR VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em face do exposto, VOTO no sentido de que, reconhecida a eficácia limitada do disposto no art. 67, §3º, da Lei nº 19.573/2018, sejam os autos remetidos ao Gabinete da Presidência para que, dentro de sua atuação discricionária, delibere acerca da edição de nova regulamentação, autorizando o pagamento retroativo do auxílio-creche.

IV – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de requerimento funcional formulado por Aleksander Ecker, Cláudio R. Perondi Silva, Eduardo Schnorr, João Felipe Q. do Amaral, Leandro H. C. Garcia, Marcel Lanteri Pierezan, Ricardo Labiak Olivastro e Sandi Kutianski, todos ocupantes do cargo de Auditor de Controle Externo deste Tribunal, por meio do qual pleiteiam o pagamento do benefício de auxílio-creche, de forma retroativa, a partir da publicação da Lei Estadual nº 19.573, de 02 de julho de 2018.

Na petição inicial (peça 2), os requerentes asseveraram que a mencionada legislação incorporou, desde logo, o referido benefício ao patrimônio jurídico dos servidores desta Corte, de modo que a posterior Lei nº 19.762, de 17/12/2018, tão somente “fixou os valores devidos a título de referido auxílio”. Citaram que, através da Portaria nº 132/2020, este Tribunal reconheceu que o pagamento do auxílio-saúde aos servidores, instituído pelo mesmo dispositivo legal, seria devido a partir da publicação da Lei nº 19.573/2018.

Buscam o direito com amparo no precedente firmado no Acórdão nº 1237/18-STP, propugnaram pelo pagamento do auxílio no período compreendido entre a publicação de ambos os diplomas legais.

O relator propôs voto no seguinte sentido:

PROPOSTA DE VOTO: 371/23

Processo de servidor. Auxílio-creche instituído pela Lei Estadual nº 19.573/2018. Norma de eficácia limitada. Requerimento de pagamento retroativo à data de publicação da citada lei. Inexistência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

óbice legal. Discricionariedade. Submissão do feito ao Gabinete da Presidência.

[...]

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que, reconhecida a eficácia limitada do disposto no art. 67, §3º, da Lei nº 19.573/2018, sejam os autos remetidos ao Gabinete da Presidência para que, dentro de sua atuação discricionária, delibere acerca da edição de nova regulamentação, autorizando o pagamento retroativo do auxílio-creche.

Divirjo do entendimento do ilustre relator, especificamente em relação à conclusão por entender que é possível a emissão de VOTO conclusivo, pelo DEFERIMENTO dos pedidos com base em precedentes desta mesma Corte em casos semelhantes e ou relacionados.

Entendo que efetivamente, nos termos do Acórdão nº 1237/18 – Tribunal Pleno, esta Corte de Contas já firmou entendimento de que os benefícios implementados por Lei, cuja fixação de valor tenha restado delegada a outro diploma normativo, tem como termo *a quo*, para fins de reflexos financeiros, a vigência da Lei que instituiu referido benefício e não aquela que determinou o *quantum debeatur*.

Como bem pontuou o Relator em relação ao auxílio-saúde, cujo regramento legal é o mesmo do auxílio-creche, por meio do Despacho nº 565/20-GP, foi autorizada a lavratura de Portaria possibilitando o pagamento retroativo, à data de publicação da Lei nº 19.573/2018.

Compulsando aquele procedimento administrativo (nº 102984/20), verifica-se que os opinativos que o instruíram, tanto da Diretoria Jurídica (Informação nº 34/20), como do Ministério Público de Contas (Despacho nº 1/20) não apontaram a existência de óbice à concessão de efeitos financeiros desde a data de publicação da referida lei.

Verifica-se que, a Portaria nº 132/20, assim previu, em seu art. 3º:

Art. 3º Os efeitos financeiros dos requerimentos instaurados na forma da Portaria nº 135/2019 e do art. 2º desta Portaria, referentes aos auxílios-saúde,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serão contados a partir da publicação da Lei que o instituiu – a Lei Estadual nº 19.573, de 2 de julho de 2018.

Destarte, considerando a similitude da matéria ora tratada com o auxílio-saúde, cujos efeitos financeiros retroagiram à data de publicação da lei que instituiu o benefício, mostra-se admissível, diante do reconhecimento da inexistência de óbice legal, que se confira idêntico tratamento, conforme pleiteado pelos requerentes.

Como se vê os pareceres técnicos foram uníssomos no sentido do deferimento, note-se que à Diretoria Jurídica (Informação nº 34/20), como do Ministério Público de Contas (Despacho nº 1/20) não apontaram a existência de óbice à concessão de efeitos financeiros desde a data de publicação da referida lei.

Entendo que o precedente invocado pelos requerentes consubstanciado no Acórdão nº 1237/2018, trata-se, efetivamente, de situação semelhante e que se aplica ao caso, permitindo o deferimento dos pedidos.

Diante do exposto, é de se dar o mesmo tratamento em casos isonômicos levantados.

Desta forma, divergindo parcialmente do relator, apenas quanto à conclusão, havendo disponibilidade orçamentária e financeira para o pagamento, proponho **VOTO** pelo DEFERIMENTO dos pedidos com a concessão dos benefícios pleiteados, com o pagamento do auxílio-creche de forma retroativa, compreendendo, para fins de cálculo, o período de julho de 2018 (publicação da Lei Estadual nº 19.573/2018) até dezembro de 2018 (mês anterior à publicação da Portaria nº 136/2019), nos mesmos moldes já concedidos ao auxílio saúde nas Portaria nº 132/20 e Portaria nº 135/2019.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por maioria absoluta, em:

Reconhecida a eficácia limitada do disposto no art. 67, §3º, da Lei nº 19.573/2018, sejam os autos remetidos ao Gabinete da Presidência para que, dentro de sua atuação discricionária, delibere acerca da edição de nova regulamentação, autorizando o pagamento retroativo do auxílio-creche.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentou voto pelo deferimento dos pedidos com a concessão dos benefícios pleiteados.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 10 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente