



Exmo. Sr. Dr. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL**, doravante denominada **UEMS**, instituição de ensino superior, com personalidade jurídica de **DIREITO PÚBLICO**, constituída na forma de **FUNDAÇÃO** nos termos da Lei Estadual nº 1.461, de 20 de dezembro de 1993, com sede na Rodovia Dourados/Itaum, Km 12, na cidade de Dourados, Estado de Mato Grosso do Sul, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 86.891.363/0001-80, vem, respeitosamente, por seu Procurador Jurídico, nos termos do Art. 1.015 do CPC, interpor:

## **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

em face da **DECISÃO INTERLOCUTÓRIA** proferida pelo Juiz da 6ª Vara Cível da Comarca de Dourados-MS, no processo nº **0803340-68.2021.8.12.0002**, Ação Civil Pública, que tem como Agravada a Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. (ADUEMS).

**Mérito:**

Ocorre que o ilustre julgador "a quo" em decisão interlocutória, deferiu liminar, prolatando a seguinte **decisão**:

**Da decisão:**

POSTO ISSO, na forma do art. 300, da Processual Civil, DEFIRO o requerimento autoral formulado em tutela de urgência, para o fim de "afastar a decisão da Requerida de **não contagem** do período de 28.05.2020 a 31.12.2021 como de período aquisitivo para fins de ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO (quinquênio), afastando-se os efeitos da LC 173/20, artigo 8, inciso IX", até final julgamento da causa posta em juízo. (**g.n.**)

Em síntese é a parte da decisão agravada.

**A Agravante não se conformando** com a r. decisão supra transcrita, eis que a mesma contraria em grau, número e gênero a toda legislação vigente no âmbito nacional e estadual . Vejam os:

**1. Cronograma temporal da Legislação:**

**LEI Nº 1.102, DE 10 DE OUTUBRO DE 1990** - Públicos Civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

Art. 111. **O adicional por tempo de serviço** é devido por quinquênio de efetivo exercício prestado ao Estado, incidente sobre o vencimento base do cargo.

§ 1º O adicional correspondente ao primeiro quinquênio é de 10% (dez por cento) e 5% (cinco por cento) cada um, até o limite de 40% (quarenta por cento).

§ 3º O adicional por tempo de serviço é devido a partir do dia imediato àquele em que o funcionário completar o quinquênio.

**Decreto n. 14.903 de 27 de dezembro de 2017** - Estabelece a competência para a emissão de atos administrativos de pessoal no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado, e dá outras providências.

Art. 3º. **São atos de pessoal de competência** dos Secretários de Estado, do Procurador-Geral do Estado, do Controlador-Geral do Estado e/ou dos **Dirigentes** das

Autarquias e **Fundações**, no âmbito de seus respectivos órgãos e entidades, sem prejuízo das competências previstas em leis específicas:

**XV - a concessão de adicional por tempo de serviço;**

**Decreto Legislativo nº 620 de 20 de março de 2020 - Reconhece**, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do **estado de calamidade pública**, nos termos da solicitação do Governador do Estado, encaminhada por meio da Mensagem nº 7/2020, de 19 de março de 2020.

Art. 1º Fica Reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei nº 5.365, de 10 de julho de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e para execução da lei orçamentária de 2020, e da limitação de empenho que trata o art. 9º, da Lei Complementar n. 101, 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a ocorrência do **estado de calamidade pública**, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Governador do Estado, encaminhada, por meio da Mensagem nº 7/2020, de 19 de março de 2020.

**Decreto n. 15.396 de 19 de março de 2020 - Declara**, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, **situação de emergência** em razão da pandemia por Doenças Infecciosas Virais - COVID-19 (COBRADE 1.5.1.1.0), amplia as medidas de prevenção a serem adotadas no território sul-mato-grossense, e dá outras providências.

Art. 1º Declara-se, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, **situação de emergência** em razão da pandemia por Doenças Infecciosas Virais - COVID-19 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0).

**Portaria n. 870 de 08 de abril de 2020 - Reconhece o Estado de Calamidade Pública no Estado de Mato Grosso do Sul/MS.**

**O SECRETÁRIO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL**, no uso da competência que lhe foi delegada pela Portaria Ministerial nº 1.763-A, de 07 de

novembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União, Seção 2, de 23 de dezembro de 2008, resolve:

Art. 1º Reconhecer o Estado de **Calamidade Pública em todo o território do Estado de Mato Grosso do Sul/MS**, em decorrência de Doenças Infecciosas Virais - 1.5.1.1.0 (COVID-19), DECRETO Nº 15.396, de 19 de março de 2020.

**LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020**, 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, *in verbis*:

Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela **calamidade pública** decorrente da pandemia da Covid-19 **FICAM PROIBIDOS**, até 31 de dezembro de 2021, de:

IX - **CONTAR ESSE TEMPO** como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, **QUINQUÊNIOS**, licenças-prêmio e **demais mecanismos equivalentes** que aumentem a despesa com pessoal **em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, SEM QUALQUER PREJUÍZO** para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e **quaisquer outros fins**.

### **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul Tribunal**

Pleno PAC00 - 3/2020 – Página 1 de 26

PARECER-C - PAC00 - 3/2020

PROCESSO TC/MS: TC/6978/2020

PROTOCOLO: 2043501

TIPO DE PROCESSO:CONSULTA

RELATOR: CONS. RONALDO CHADID

**06 de agosto de 2020.**

**RESPOSTAS SUGERIDAS À PERGUNTA A:**

**a. I. A Lei Complementar Federal nº 173, de 2020, veda a concessão de promoção por antiguidade e por merecimento durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021?**

**Promoções por antiguidade ou merecimento** não foram abarcadas pelo inciso IX do art. 8º, que se **limitou a vedar o computo de tempo de serviço para concessão** de anuênios, triênios, **quinquênios**, licenças-prêmio e outros mecanismos dessa natureza que acarretem aumento de despesa com pessoal em decorrência da aquisição de tempo de serviço.

**Ofício Circular n. 2400/SUGED/GAB/SAD/2020**  
**21 de Setembro de 2020**

Informamos a Vossa Magnificência que **somente poderá ser considerado período aquisitivo adquirido aquele constituído até o início da vigência da referida Lei.**

Impende destacarmos que em sendo constatado algum equívoco no pagamento de verbas remuneratórias ou indenizatórias devidas a membros e servidores, trazido em ato expedido em contrariedade à norma anterior à calamidade pública ou em interpretação equivocada de norma preexistente, necessário se faz a correção deste, bem como a regularização do pagamento.

ANA CAROLINA ARAUJO NARDES  
Secretária de Estado de Administração e Desburocratização

**Parecer nº 169/PJU/2020, de 11 de agosto de 2020**

Processo                    nº 29/500426/2020.  
Assunto                    Lei Complementar n. 173.  
Interessada                Setor de Registro Funcional, Direitos e Vantagens.

**4. Parecer.**

**Ante o exposto**, após análise das hipóteses previstas no Art. 8º, I e IX, e com o Parecer do Tribunal de Conta do Estado, entendo:

**A um**, Progressão Funcional, não sofrerá impacto, por serem direitos que já foram garantidos em lei anterior (Art. 8º, I).

**A dois**, Adicional de Tempo de Serviço, **PROIBIÇÃO** expressa prevista no Art. 8º, IX, "**quinquênio**".

**A três**, Abono Permanência, preservado, assim, plenamente legal sua concessão, nos termos do Art. 8º, IX, *parte final*.

**Por fim**, os direitos e vantagens determinados pelo **Tempo de Serviço**, terão seu tempo **SUSPENSO** de 27 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021. Os demais direitos e vantagens dos servidores da UEMS estão preservados.

## **2. Conformação jurisprudencial - STF - Status de Repercussão Geral:**

O artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar 173/2020, compreendido dentro do programa federativo de enfrentamento ao Coronavírus SARS- COV-2 (Covid-19), que recai sobre a contagem de tempo dos servidores públicos, configurou-se em um representativo de controvérsia, e tem sido objeto de diversos recursos extraordinários e ações diretas de inconstitucionalidade n.ºs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, que em **25/05/2021** (Plenário Virtual) **Ministro Luiz Fux, no Recurso Extraordinário 1.311.742-SP**, admitiu-o como sendo representativo da controvérsia<sup>1</sup> propondo, para fins de repercussão geral, a seguinte tese:

**"É constitucional o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, editado no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)."** (p.11)

Destacamos parte do julgado. No que tange possibilidade de inconstitucionalidade formal, o Ministro Luiz Fux reporta-se ao tratamento dado ao tema, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, na apreciação do mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidades, referidas acima, que teve como Rel. o Min. Alexandre de Moraes, onde por unanimidade foram julgados improcedentes os pedidos, assinalando o que segue:

"Analisando o conteúdo dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, observo que, em verdade, **as normas não versam sobre o regime jurídico dos servidores públicos**, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos e seus órgãos, cuja finalidade é apresentar medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos.

Naturalmente, por se tratar de normas atinentes ao campo das finanças públicas, a competência comum de iniciativa legislativa encontra-se autorizada pelo art. 23, parágrafo único, e 24, I, da Constituição Federal. Improcedentes, portanto, as alegações de inconstitucionalidade formal da LC173/2020." (sic. p.07) **(g.n.)**

<sup>1</sup> Com repercussão geral reconhecida (Tema 1137).



No que tange a possibilidade de inconstitucionalidade formal, desconsiderou todas as alegações que versaram sobre: do Pacto Federativo; da Separação de Poderes; do Art. 169 da CF; do Princípio da Eficiência, além dos que expomos em destaque abaixo.

Sob o subitem 2.5 que versou sobre a Irredutibilidade remuneratória, de manutenção do poder de compra da remuneração e do direito adquirido, ponderou e assinalou o Ministro Luiz Fux:

**Não vislumbro ofensa ao texto constitucional.**

[...]

No caso, **verifica-se que não houve uma redução do valor da remuneração dos servidores públicos**, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

Assim, ao prever uma série de proibições relacionadas diretamente com despesas de pessoal, **a norma, que não versa sobre o regime jurídico de servidores públicos, mas sobre finanças públicas, não representa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos** (CF, art. 37, XV), ao poder de compra (CF, art. 37, X), e direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI). Nesse sentido, a jurisprudência desta CORTE orienta que o direito adquirido não pode ser oposto a regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidor público, desde que preservada a irredutibilidade salarial (RE1.114.554 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 7/2/2020; ADI4.461, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2019). (sic. p.15)

No subitem 2.6 que versou sobre o **Princípio da vedação do retrocesso**, art. 39º, 1º, da CF, e do Princípio da proporcionalidade, ratificou o raciocínio no sentido da constitucionalidade dos dispositivos em apreço. *Ex vi:*

“Aponta-se, ainda, na ADI 6450, que os dispositivos impugnados violam o princípio da vedação ao retrocesso, o disposto no art. 39, § 1º, da CF, e o princípio da proporcionalidade. Segundo argumenta o autor, as normas em análise (i) esvaziaram direitos dos servidores públicos; (ii) invadiram competência dos entes federativos para formular seus sistemas remuneratórios próprios; e (iii) seriam inadequadas para atingir o fim pretendido.

Improcedentes as alegações.

Ressalte-se, ainda, que a norma apresenta a devida e necessária proporcionalidade, que somente estaria descaracterizada, conforme destacado por JESUS GONZALEZ SALINAS, se ausente a coerência do Poder Público no exercício de suas atividades legislativas, com patente extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, e conseqüente desrespeito ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos, que impede a criação de obrigações desprovidas de justificação fática (Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo. Revista de Administración Pública, número 120, 1989).

**Não me parece, portanto, que a legítima e salutar preocupação com a saúde financeira dos entes da Federação e com o efetivo combate à crise gerada pelo coronavírus, exercida de forma razoável pela LC 173/2020, possa ser considerada inconstitucional.** (sic. p. 16)

Nesses termos, ora apresentados de forma sucinta, o Ministro exarou seu julgamento constatando configurada "a relevância da matéria sob as perspectivas econômica, política, social e jurídica (artigo 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil), bem como a transcendência da questão cuja repercussão geral ora se submete ao escrutínio desta Suprema Corte. Nesse sentido, tenho que a controvérsia constitucional em apreço ultrapassa os interesses das partes, avultando-se relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico." (p.17)

Considerando a tese apresentada para repercussão geral de constitucionalidade da Lei Complementar 173/2020, não resta a Agravante outra medida, haja vista sua vinculação a lei, de obedecer estritamente ao que está prevê e determina.

### **3. Princípio da Legalidade:**

A Administração Pública tem o dever de administrar de acordo com os ditames da lei, não podendo dela se afastar. No caso concreto o Reitor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, apenas cumpriu seu dever de ofício enquanto gestor público, ou seja, aplicar fielmente a legislação vigente.

O **PRINCIPIO DA LEGALIDADE**, nas palavras do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello:



Este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. Justifica-se, pois, que seja tratado - como o será- com alguma extensão e detença. Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o da **legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria**. Por isso mesmo é o **princípio basilar do regime jurídico-administrativo**, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) **nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei**.<sup>2</sup> (g.n.)

O indeferimento do pedido de concessão de adicional por tempo de serviço (quinqüênio) decorre da excepcionalidade da medida adotada pela administração, pois, advém de norma de caráter excepcional em razão do **Estado de Calamidade Pública** reconhecido no âmbito nacional.

Nesse sentido, não há de se falar em violação ao direito da autora, a legislação supracitada deixa claro a razão do indeferimento do pedido formulado pela autora. Ou seja, decore de norma legal, ratificada pela orientação do Tribunal de Contas do Estado (TCE), o que impediria um deferimento inicial, quando o próprio órgão de controle externo orienta no sentido contrário.

Ademais, as interpretações equivocadas por outros órgãos do Estado na concessão do adicional por tempo de serviço, estão sendo submetidas à nova análise para correção e regularização do pagamento. (*doc. anexo*)

Por fim, não há nenhuma ilegalidade por parte da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul ao indeferir o pedido de concessão de adicional por tempo de serviço da autora, pois, apenas agiu

<sup>2</sup> Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 102-103.

dentro de seu dever legal, ao aplicar ao caso concreto o regramento excepcional vigente no momento.

#### **4. Da decisão agravada:**

4.1. Probabilidade do direito e o perigo de dano:

Por haver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano, pois, trata-se de uma interpretação diversa da legislação vigente, pois a LC 173/2020 não versa sobre regime jurídico dos servidores públicos, e sim medidas de prudência fiscal para o enfretamento da COVID 19.

4.2. Risco ao resultado útil do processo:

É notório o risco ao resultado útil do processo, pôr a continuidade de um processo que contraria toda legislação vigente, bem como as orientações dos órgãos de controle do Estado, e principalmente a decisão emanada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral.

Assim, buscando amparo no art. 1.019, Inciso I do CPC, a Agravante espera que seja atribuído efeito suspensivo na decisão interlocutória proferida pelo juízo da 6ª Vara Cível de Dourados, uma vez que a r. decisão, ora agravada, está a merecer reforma, ante a afronta a preceito constitucional.

Para tal, em obediência à norma contida no art. 1.016, IV do CPC, a Agravante informa a este Excelso Pretório, os nomes e endereços dos patronos das partes, a saber:

**Advogado da Agravante:** Rogério Turella, OAB/MS 9.166.  
Endereço: Rodovia Dourados/Itahum, Km 12, Cidade Universitária, Procuradoria Jurídica, Dourados-MS.  
**Advogados da Agravada:** Edgar A. G. Fernandes, OAB/MS 19.237 e Romulo A. Carneiro. Endereço: Rua: Quintino Bocaiuva, 1095, Jardim América, Dourados-MS.

#### **5. Da Autonomia:**

A Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, criada nos termos do artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual, e instituída

pela Lei nº 1.461, de 20 de dezembro de 1993, é uma instituição estadual de natureza funcional pública, gozando de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa, financeira e patrimonial nos termos do art. 207, da Constituição Federal.

A UEMS rege-se, no que lhe for pertinente, pela legislação federal, estadual, por seu Estatuto e pelas normas editadas por seus órgãos colegiados e atos de seus órgãos executivos, (Art. 3º, Estatuto UEMS).

Portanto, a Fundação Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul possui competência privativa, por meio de seu órgão deliberativo, para editar normas quanto a organização, gerenciamento, execução e desenvolvimento do ensino de graduação, observando sempre as diretrizes gerais pertinentes, as quais são fixadas pela lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, as Legislações Estaduais e Federais.

#### 5.1. O Supremo Tribunal Federal:

Sobre a **AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA**, no julgamento da ADI nº 1.599/UF-MC, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator o Ministro Dias Toffoli, **acordam**:

1. **A PREVISÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA** vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a **impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmbito próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas. (g.n.)**

(ADI 3792, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC **01-08-2017**).

#### **Ante o exposto, requer:**

a) seja recebido o presente Agravo com **EFETO SUSPENSIVO**, para que seja suspensa a decisão liminar, nos termos do art. 1.019, Inciso I do CPC e que seja comunicado ao íncrito magistrado *a quo* e oficiado ao mesmo para prestar informações ou reformar a r. decisão, ora agravada, se assim entender;



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROCURADORIA JURÍDICA**



b) Em relação à documentação que deveria instruir o presente agravo de instrumento, seja observado o disposto no Art. 1.017, § 5º do CPC;

c) a intimação do patrono do Agravado, para, querendo, responder aos termos do presente Agravo, no prazo legal;

d) No final seja julgado procedente, o presente agravo, com a conseqüente reforma da r. decisão, acima transcrita, cuja cópia devidamente autenticada faz parte integrante deste.

Pede deferimento.

Dourados, 07 de junho de 2021.

Rogério Turella  
Procurador Jurídico  
OAB/MS 9166

Vânia Mara Basílio Garabini  
Assessora Jurídica  
OAB/MS 6519

Wander Matos de Aguiar  
Assessor Jurídico  
OAB/MS 10.860

*(assinado por certificação digital)*



*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

Agravo de Instrumento de n. 1407577-05.2021.8.12.0000

Agravante : Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS

Procurador : Rogério Turella (OAB: 9166/MS)

Agravado : ADUEMS - Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

Advogados : Romulo Almeida Carneiro (OAB: 15746/MS) e outro

Vistos, etc.

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS, nos autos da ação civil pública com pedido de tutela de urgência de n. 0803340-68.2021.8.12.0002 em que contende com ADUEMS - Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, oferece agravo de instrumento.

A recorrente, em síntese, aduz que:

1 – insurge-se contra a decisão que deferiu o pedido de tutela antecipada de urgência, formulado pela recorrida, afastando a decisão de não contagem do período de 28.05.2020 a 31.12.2021 como de período aquisitivo para fins de adicional por tempo de serviço (quinquênio), sobrestando os efeitos da Lei Complementar n. 173/20, artigo 8, inciso IX, até final julgamento da causa posta perante aquele juízo;

2 - a administração pública tem autonomia e o dever de observar os ditames legais, não podendo deles se afastar e, no caso concreto, o Reitor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, apenas cumpriu sua obrigação de ofício, enquanto gestor público, de aplicar fielmente a legislação vigente, ratificada por orientação do Tribunal de Contas, indeferindo o pedido de concessão de adicional de tempo de serviço (quinquênio), em vista da excepcionalidade do estado de calamidade pública, reconhecido no âmbito nacional; e,



*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

3 – presentes os requisitos, necessário o deferimento do efeito suspensivo.

Ao final, requer o provimento do recurso para que seja reformada a decisão atacada, tal como arrazoado.

**É o relatório.**

**Decido.**

Conforme relatado, a agravante surge-se contra a decisão que deferiu o pedido de tutela antecipada de urgência, formulado pela recorrida, afastando a decisão de não contagem do período de 28.05.2020 a 31.12.2021 como de período aquisitivo para fins de adicional por tempo de serviço (quinquênio), sobrestando os efeitos da Lei Complementar n. 173/20, artigo 8, inciso IX, até final julgamento da causa posta perante aquele juízo:

"A petição inicial preenche os requisitos essenciais e não configura hipótese de indeferimento ou de improcedência liminar (CPC/15, art. 319, 320, 330 e 332). Portanto:

**1. Nos termos do art. 300 da Processual Civil, a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

Nesse tocante, a **probabilidade que autoriza o emprego da técnica antecipatória para a tutela dos direitos é a probabilidade lógica – que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipótese que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos. O juiz tem que se convencer de que o direito é provável para conceder “tutela provisória”.**<sup>1</sup>

Por sua vez, o perigo de dano retrata o **conceito de perigo na demora (“periculum in mora”). A tutela provisória é necessária simplesmente porque não é possível esperar, sob pena de o ilícito ocorrer, continuar ocorrendo, ocorrer novamente, não ser removido ou de dano não ser reparado ou reparável no futuro. Assim, é preciso ler as expressões perigo de dano e risco ao resultado útil do processo como**

<sup>1</sup> DANTAS, Bruno; TALAMINI, Eduardo; DIDIER JÚNIOR, Fredie; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coords.). **Breves comentários ao novo Código de Processo Civil**. 1. ed. São Paulo: RT, 2015.





*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

*alusões ao perigo na demora (“pericolo di tardività”, na clássica expressão de Calamandrei, *Introduzione allo Studio Sistemático dei Provvedimenti Cautelari cit.*). Vale dizer: há urgência quando a demora pode comprometer a realização imediata ou futura do direito.<sup>2</sup>*

*De outro norte, em tema de Administração Pública, é assente que o administrador público está adstrito, dentre outros, ao princípio constitucional da legalidade<sup>3</sup>. Trata-se, certamente da diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não sendo, a atividade é ilícita<sup>4</sup>. Tal princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumento de fiel e dócil realização das finalidades normativas<sup>5</sup>. Assim, na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”<sup>6</sup>.*

*Tendo isso em vista, a Lei Complementar n. 173/2020 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.*

*Nesses termos, firmou em seu art. 8º, que na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

*I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;*

*II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;*

*III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

*IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de*

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> STJ. REsp n. 759749. Rel. Min. Paulo Gallotti.

<sup>4</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 12.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. RDP n. 90, p. 57-58.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit. p. 88.



*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

**cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;**

**V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;**

**VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;**

**VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;**

**VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;**

**IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.**

**Anote-se que em nenhuma momento, referida lei complementar em nenhum momento proibiu a concessão das vantagens estatutariamente já previstas aos servidores concursados e em pelo gozo de seus direitos como tais.**

Pelo contrário, a interpretação da Lei é clara no sentido de que a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal estão proibidos de "conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração".

Logicamente que isso não abrange os direitos estatutários dos servidores, notadamente as progressões e adicionais por tempo de serviço, que não significam, nem em interpretação lata, aumento ou concessão de vantagens. Muito menos autoriza deixar de se computar o período de 28.5.2020 a 31.12.2021 para fins de concessão do adicional por tempo de serviço.

É dizer: a lei em nenhum momento proibiu expressamente a concessão de direitos que o servidor público tem já adquirido no seu Estatuto. Até porque, tanto encontra empeco constitucional no direito adquirido e no ato jurídico perfeito, na forma do art. 5º, XXXVI.

Diante disso, tem-se que **o ato administrativo questionado, aparentemente, afigura-se mais restritivo que a Lei que lhe**



*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

*serve de supedâneo. Isto porque se deduz do disposto no inciso IX do art. 8º da LC n. 173/2020 que a contagem de tempo para concessão do ATS (quinqüênios) está vedada apenas se representar aumento de despesa com pessoal durante o período citado no caput do mencionado art. 8º. Aliás, a norma federal preconiza "sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo serviço", de sorte que a impossibilidade da contagem desse período como "aquisitivo", em princípio, merece ser interpretada apenas como suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência previsto na Lei. Interpretar de forma contrária implicaria em dispensar novo significado à expressão, com o fito de criar óbice à aquisição de um direito inerente da categoria.<sup>7</sup>*

Conjugando-se, então, tais dados, tem-se que está presente a probabilidade do direito, diante dos pontos dantes sopesados, bem como o perigo de ineficácia da medida, porquanto o prejuízo para os servidores tem se repedido dia-a-dia e poderá gerar consequências graves na concessão de seus direitos e vantagens.

Nessa ordem de ideias, presentes os pressupostos da espécie, a situação excepcional justifica e determina, em sede de juízo provisório, a concessão da tutela de urgência.

**POSTO ISSO**, na forma do art. 300, da Processual Civil, **DEFIRO** o requerimento autoral formulado em tutela de urgência, para o fim de *"afastar a decisão da Requerida de não contagem do período de 28.05.2020 a 31.12.2021 como de período aquisitivo para fins de ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO (quinqüênio), afastando-se os efeitos da LC 173/20, artigo 8, inciso IX"*, até final julgamento da causa posta em juízo.

Notifique-se o réu por mandado.

2. Como não há nos autos prova de que o procurador público dispõe de autorização legal para transacionar em juízo, com fins na Recomendação 01/2016, do TJMS<sup>8</sup>, dispense a designação de audiência prévia de conciliação ou mediação, ordenando desde logo a citação da Fazenda Pública para apresentar resposta no prazo de 30 (trinta) dias, contados na forma do art. 231, V, da Processual Civil (CPC, arts. 335, III e 183).

Às providências." (sic, p. 156-159)

De início, destaco que as páginas mencionadas nesta decisão se referem às numerações lançadas no feito de origem, uma vez que ausente instrução

<sup>7</sup> TJMS. Mandado de Segurança Cível n. 1412568-58.2020.8.12.0000

<sup>8</sup> DJMS-16(3583):3, 25.5.2016 (caderno 1).



*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

neste reclamo.

Como é cediço, o art. 1.019, I, do CPC, permite ao relator atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão.

Por sua vez, o art. 995, parágrafo único, do CPC, determina que a eficácia da decisão guerreada poderá ser suspensa, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

Neste contexto, cabe apreciar se estão presentes os mencionados requisitos para a concessão do efeito suspensivo.

Pois bem. **No presente caso, não verifico a probabilidade de provimento do presente reclamo.**

Ocorre que, em atenção aos autos de origem, **assim como muito bem concluiu o magistrado singular, este relator também não constata na Lei Complementar n. 173/2020 (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), qualquer impedimento de adoção de medidas para exame e concessão de vantagens estatutariamente previstas anteriormente à sua edição, o que observa o direito adquirido e evita a prescrição de direito.** Logo, a vedação legal referiu-se a "conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração" (sic, inciso I, do art. 8º, da LC n. 173/2020).

A propósito, dispõe o artigo 8º, da referida Lei complementar:

"Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos**, até 31 de dezembro de 2021, de:



*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - **contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.**

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser



*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas Leis n<sup>os</sup> 13.634, de 20 de março de 2018, 13.635, de 20 de março de 2018, 13.637, de 20 de março de 2018, 13.651, de 11 de abril de 2018, e 13.856, de 8 de julho de 2019, e ao quadro permanente de que trata a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011."

Ademais, esta Corte, por ocasião do julgamento do mandado de segurança Cível n. 1412568-58.2020.8.12.0000, perante seu Órgão Especial, analisou a tese da impossibilidade de exame de pedido de adicional de tempo de serviço, rejeitando-a, sob o fundamento de que "*A Lei Complementar n. 173/2020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou a Lei Complementar n. 101/00, dentre outras providências, suspendendo tão somente o pagamento do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) durante o período de vigência das restrições impostas ao aumento de despesas, com o funcionalismo público (ou seja, de 28/05/2020 a 31/12/2021)*" (sic). Veja:

MANDADO DE SEGURANÇA – LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 173/2020 – SUSPENSÃO DA CONTAGEM DE TEMPO PARA FINS DE AQUISIÇÃO DE ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO – PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – AFASTADA – PRETENDIDA ANULAÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE TORNOU SEM EFEITO A CONCESSÃO DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO, NOS MESES DE MAIO A JULHO DE 2020, E SUSPENDEU A





*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

CONTAGEM DO TEMPO PARA AQUISIÇÃO DE QUINQUÊNIOS, NO PERÍODO DE 28/05/2020 A 31/12/2021 – OFENSA AO PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE – DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL – SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA. I - Se o pedido de inconstitucionalidade constitui-se em mero pressuposto do pedido principal, nada impede o conhecimento da ação. II - A Lei Complementar n. 173/2020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou a Lei Complementar n. 101/00, dentre outras providências, suspendendo tão somente o pagamento do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) durante o período de vigência das restrições impostas ao aumento de despesas, com o funcionalismo público (ou seja, de 28/05/2020 a 31/12/2021).

III - O ato administrativo questionado, aparentemente, afigura-se mais restritivo que a Lei que lhe serve de supedâneo. Isto porque se deduz do disposto no inciso IX do art. 8º da LC n. 173/2020 que a contagem de tempo para concessão do ATS (quinquênios) está vedada apenas se representar aumento de despesa com pessoal durante o período citado no caput do mencionado art. 8º. Aliás, a norma federal preconiza "sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo serviço", de sorte que a impossibilidade da contagem desse período como "aquisitivo", em princípio, merece ser interpretada apenas como suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência previsto na Lei. Interpretar de forma contrária implicaria em dispensar novo significado à expressão, com o fito de criar óbice à aquisição de um direito inerente da categoria. IV - A decisão proferida pela autoridade apontada como coatora, no processo administrativo n. 161.152.0153/2020, impôs, por meio transversal, a revogação ou modificação de dispositivo legal, com prejuízo concreto aos direitos laborais de que são beneficiários os servidores públicos do Poder Judiciário estadual. V - Impõe-se a concessão parcial da ordem para que as disposições do ato impugnado não impeçam a aquisição dos direitos decorrentes do ATS dos servidores públicos do Poder Judiciário estadual, mantendo-se apenas a suspensão do pagamento de tal benefício durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021.

(TJMS. Mandado de Segurança Cível n. 1412568-58.2020.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator (a): Des. Marco André Nogueira Hanson, j: 22/03/2021, p: 24/03/2021) Destaqueei

Por fim, mesmo o risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, não resta demonstrado, porquanto, na hipótese, inexistiu determinação de pagamento do discutido adicional e, deste modo, havendo eventual desfecho diverso ao final do julgamento, a medida poderá ser revista sem prejuízo financeiro à suplicante.



*Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul*  
*Tribunal de Justiça*  
*Gabinete do Desembargador Marcos José de Brito Rodrigues*

Diante do exposto, presentes os requisitos de admissibilidade do agravo de instrumento, recebo-o apenas no efeito devolutivo, **por não vislumbrar a probabilidade de provimento do recurso e o risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, na forma do art. 995, parágrafo único, do CPC.**

Intime-se a agravada para, querendo, no prazo legal, apresentar contraminuta ao recurso interposto, conforme dispõe o art. 1.019, II, do CPC.

Após, à Procuradoria-Geral de Justiça para emissão de parecer e manifestar se discorda que o recurso seja julgado na forma virtual, justificando os motivos.

P.I.C.-se.

Campo Grande, 9 de junho de 2021

Des. Marcos José de Brito Rodrigues  
Relator