

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
CURSO DE DIREITO

Maria Angélica da Silva

**O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA SOB A
PERSPECTIVA DOS MILITARES ESTADUAIS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

Santa Cruz do Sul
2025

Maria Angélica da Silva

**O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA SOB A
PERSPECTIVA DOS MILITARES ESTADUAIS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

Projeto de Trabalho de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como condição para aprovação na disciplina de Trabalho de Curso I.

Orientador. Prof. Ms. João Felipe Lehmen

Santa Cruz do Sul

2025

RESUMO

O presente trabalho possui como foco o estudo do Princípio da Irredutibilidade de Vencimentos, por meio da análise de diversos aspectos relacionados a essa garantia constitucional aplicada aos servidores públicos, especialmente aos militares. Busca-se compreender sua definição constitucional, a forma de remuneração e o regime jurídico-administrativo aplicável, além de examinar o posicionamento do Poder Judiciário, da doutrina especializada e jurisprudencial acerca da presente temática. Nestes termos, indaga-se quais os dispositivos legais asseguram a irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos e como essa garantia tem sido interpretada frente às legislações que trouxeram impactos à remuneração dos militares do Estado do Rio Grande do Sul. Sendo assim, a principal questão a ser desvendada no presente trabalho consiste em identificar os fundamentos legais e o entendimento jurisprudencial sobre o princípio, bem como analisar seus impactos na estrutura remuneratória dos servidores militares estaduais. O método de abordagem adotado é o hipotético-dedutivo, aliado às técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. É de fundamental importância o estudo do tema, visto que o Princípio da Irredutibilidade dos Vencimentos representa uma garantia essencial à estabilidade financeira e à segurança jurídica dos servidores públicos. Na abordagem específica dos militares estaduais do Rio Grande do Sul é relevante compreender os limites e as interpretações desse princípio, tanto nos dispositivos legais quanto nas decisões do Poder Judiciário, sendo crucial para avaliação de eventuais alterações remuneratórias e seus reflexos na valorização e na proteção da carreira militar. O principal achado do estudo foi que, embora ainda ocorram divergências quanto à natureza jurídica da parcela de irredutibilidade, o Poder Judiciário tem reconhecido seu caráter transitório, especialmente quando vinculada a alterações estruturais no regime remuneratório dos servidores.

Palavras-chave: Garantias Constitucionais; Irredutibilidade de Vencimentos; Remuneração de Servidores Públicos; Militares Estaduais.

ABSTRACT

The present study focuses on the Principle of Irreducibility of Public Servants' Remuneration, with special attention to its application to military personnel. It aims to analyze the constitutional definition of this guarantee, the applicable remuneration system, and the administrative legal framework, while also examining doctrinal perspectives and judicial interpretations. The central question addressed is which legal provisions safeguard the irreducibility of remuneration for public servants and how this guarantee has been interpreted considering legislation that has affected the salaries of military personnel in the state of Rio Grande do Sul. The research adopts a hypothetical-deductive method, using bibliographic and documentary techniques. The study is relevant given that the irreducibility principle represents a fundamental assurance of financial stability and legal security for public servants. In the specific case of state military personnel in Rio Grande do Sul, understanding the legal and judicial limits of this principle is essential for assessing remuneration changes and their implications for career protection and valorization. The main finding reveals that, despite ongoing doctrinal divergences regarding the legal nature of the irreducibility supplement, the judiciary has predominantly recognized its transitional character, especially when linked to structural changes in the public service remuneration system.

Keywords: Constitutional Guarantees; Non-Reduction of Remuneration; Public Servants' Pay; State Military Personnel.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Carreira e Círculo Militares.....	13
Quadro 02 – Valores dos Subsídios.....	32

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE OS SERVIDORES PÚBLICOS.....	8
2.1 Servidores públicos e os militares.....	8
2.2 Remuneração dos servidores públicos e dos militares.....	14
3. IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA E O DIREITO ADQUIRIDO	18
3.1 Irredutibilidade de vencimentos	18
3.2 Prescritibilidade	22
3.3 Direito Adquirido e a Irredutibilidade Remuneratória.....	25
4. DECISÕES JUDICIAIS ACERCA DAS LEGISLAÇÕES QUE IMPACTARAM A REMUNERAÇÃO DOS MILITARES	27
4.1 A natureza jurídica da parcela completa de irredutibilidade	27
4.2 Legislações que trouxeram impactos aos militares.....	29
4.3 Reações judiciais: panorama das ações e entendimentos do Judiciário	38
4.4 Os impactos concretos na remuneração dos militares estaduais	41
5 CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS.....	47

1. INTRODUÇÃO

Versa o presente trabalho monográfico acerca da análise de diversos dispositivos legislativos relacionados à garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos, especialmente aos militares, prevista no artigo 37, inciso XV da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, objetiva-se realizar uma abordagem conceitual dos aspectos relacionados aos servidores militares, sua definição constitucional, forma de remuneração e seu regime jurídico administrativo, bem como evidenciar qual o entendimento do Judiciário, da doutrina especializada e jurisprudencial acerca do tema irredutibilidade de vencimentos e, demonstrar como os aspectos abordados nesta temática relacionam-se com os impactos na remuneração dos militares estaduais.

A principal questão a ser respondida com o trabalho reside diante do desenvolvimento de um estudo que busque contribuir para uma visão mais sistêmica quanto ao assunto, tornando-se relevante o seguinte questionamento: quais os dispositivos legais asseguram a irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos e como essa garantia tem sido interpretada frente às legislações que trouxeram impactos a remuneração dos militares do Estado do Rio Grande do Sul?

O método adotado para a realização da pesquisa é o hipotético dedutivo, através do qual é possível a construção de hipóteses para resolução de problemas, de forma que é realizada a identificação de um problema, a construção de hipóteses que possam trazer uma resposta ao problema, a testagem das hipóteses para a verificação de sua validade, podendo redefinilas ou construir novas.

Ademais, serão utilizadas técnicas de pesquisa bibliográficas, referenciando-se livros, artigos científicos, doutrinas, legislações, jurisprudências e regulamentos disponíveis, bem como pesquisa documental, que pode ser caracterizada através da utilização de pesquisas em fontes iniciais, isto é, documentos que ainda não estão sendo utilizados cientificamente.

Dessa forma, no primeiro capítulo, será realizada uma abordagem conceitual dos termos relacionados ao tema, contextualizando e relacionando-

os aos servidores públicos e militares, com sua forma de remuneração, bem como seu regime jurídico.

No segundo capítulo, será realizada uma contextualização sobre o Princípio da Irredutibilidade Remuneratória e sua relação com instituto do Direito Adquirido, bem como os dispositivos legais e o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da temática abordada.

Logo, no terceiro capítulo, será realizada uma abordagem das decisões judiciais e das turmas recursais sobre a irredutibilidade remuneratória, bem como evidenciar os possíveis impactos na remuneração dos militares estaduais.

O estudo do tema em comento é de fundamental relevância, visto que de acordo com Cavalcante (2014), nota-se uma grande quantidade de processos judiciais propostos por servidores públicos em face das Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal gerados principalmente pelo descontentamento destes agentes no que diz respeito a questões de ordem remuneratória. Muitos destes litígios judicializados, na grande maioria dos casos, estão relacionados à garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos prevista para os servidores públicos no artigo 37, inciso XV da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, torna-se evidente a importância da análise dos vários aspectos relacionados ao tema e como podem impactar na remuneração dos servidores públicos vinculados à Administração Pública por meio de uma relação institucional.

2. ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE OS SERVIDORES PÚBLICOS

Com o objetivo de obter a compreensão adequada quanto à controvérsia jurídica que envolve a parcela completa de irredutibilidade e a sua possível absorção por reestruturações remuneratórias, é necessário delimitar previamente mecanismos aplicáveis aos servidores públicos, especialmente aos militares estaduais. Nos capítulos seguintes, será realizada uma abordagem da conceituação jurídica dos servidores públicos e dos militares, suas particularidades constitucionais e infraconstitucionais, bem como os modelos remuneratórios a que se submetem, com ênfase na distinção entre o regime de vencimentos e o modelo de subsídio.

2.1 Servidores públicos e os militares

Segundo Di Pietro (2022) antes de adentrar ao Capítulo 13, dedicado aos Servidores Públicos, a autora apresenta um subcapítulo introdutório sobre a terminologia, no qual explica que, inicialmente, o termo “servidores públicos” era utilizado de forma abrangente para designar o que hoje os doutrinadores brasileiros denominam “agentes públicos”, em sentido amplo.

Nesse sentido, cabe salientar que a expressão “servidores públicos” era utilizada para se referir às pessoas que prestam serviços à Administração Pública Direta, autárquica e fundacional, mediante vínculo empregatício. Conforme Di Pietro (2022), essa denominação encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, especificamente na Seção II do capítulo dedicado à Administração Pública. Ademais, a Seção I do mesmo capítulo apresenta disposições gerais aplicáveis a todas as pessoas que atuam na Administração Pública Direta e Indireta. Por fim, observa-se que a Seção III é voltada aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, sendo justamente a esses militares que o presente trabalho se destina.

Nesse mesmo sentido, Carvalho Filho (2014) reforça que o conceito de servidor público compreende apenas os titulares de cargo público, afastando da classificação empregados públicos e ocupantes de cargos comissionados, quando adotada uma visão estrita. No entanto, ao abordar o conceito mais amplo de agente público, inclui-se toda pessoa física que exerce, mesmo que

transitoriamente, uma função pública.

Para Martins Júnior (2021) no ordenamento jurídico brasileiro é possível captar as seguintes espécies de agentes públicos, arroladas como:

a) agentes políticos eletivos, comissionados e vitalícios, que conforme Martins Júnior (2021), sua investidura é por meio de eleição, designação ou nomeação, em cargos de natureza eletiva, efetiva, vitalícia ou comissionada, tais como, os Chefes do Poder Executivo, membros da magistratura e do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública e, pelo exercício de funções governamentais, os representantes diplomáticos;

b) servidores públicos em sentido amplo, os servidores temporários e os empregados públicos. Segundo o autor, os servidores públicos lato sensu mantêm uma relação profissional com a Administração Pública, direta ou indireta, por meio de vínculo legal, contratual ou especial, com o objetivo de exercer uma função pública, de forma definitiva ou temporária, mediante remuneração e subordinação hierárquica. Essa categoria subdivide-se em três espécies: (a) servidores públicos stricto sensu, investidos em cargos públicos e sujeitos ao regime estatutário; (b) empregados públicos, ocupantes de empregos públicos, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); e (c) servidores temporários, que exercem funções públicas de natureza transitória e excepcional, sob um regime jurídico administrativo-especial;

c) militares, são pessoas dedicadas e vinculadas às Forças Armadas, também se enquadram os policiais militares e os bombeiros militares dos Estados, do Distrito federal e dos Territórios, vinculados estatutariamente e sujeitos ao regime próprio; e

d) agentes civis especiais, que de acordo com Martins Júnior (2021) exercem função pública transitória e específica, de forma representativa ou colaborativa, por convocação ou requisição, não possuem vínculo de emprego e não integram organizações administrativas, por exemplo, Jurados, Mesários.

Ademais, Martins Júnior (2021) destaca que de acordo com a esfera espacial de poder, classificam-se em agentes (a) federais, (b) estaduais e distritais e (c) municipais, implicando diferentes zonas de atuação, conforme a competência de seus entes, órgãos e postos.

Trazendo essas questões para o tema central do trabalho, conforme Di Pietro (2022) torna-se importante uma referência aos militares, onde verificou-

se que até a Emenda Constitucional nº 18/98, estes eram tratados como “servidores militares” e após a Emenda, retirou-se a denominação de servidores. Segundo a doutrinadora restou incluída mais uma espécie de agente público, ou seja, a categoria dos militares. Essa inclusão é feita justamente ao tratamento dispensado pela Emenda Constitucional mencionada.

Conforme mencionado por Di Pietro (2022) não há distinção entre os servidores civis e militares quanto ao tipo de vínculo com o poder público, que não seja pelo regime jurídico, parcialmente diverso, onde uma e outra categoria abrangem pessoas físicas com vínculo de natureza estatutária com o Estado.

Conforme elencado na Constituição Federal (1988), enquadram-se na categoria de militares os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros dos Estados, Distrito Federal e Territórios, de acordo com o art. 42 e os membros das Forças Armadas, evidenciados no artigo 142.

Sendo assim, salienta-se que o presente estudo será direcionado à categoria de agentes públicos militares, inseridos na esfera espacial de poder estadual.

Até a promulgação da Emenda Constitucional 19/98, os militares eram denominados “servidores públicos militares”, no entanto, com o acréscimo do § 9º do art. 144 pela referida Emenda, o legislador volta a utilizar a expressão “servidores policiais”, que abrange as polícias civil e militar, determinando que a remuneração destes servidores seja fixada na forma do § 4 do artigo 39 da Constituição Federal, isto é, por meio de subsídio.(DI PIETRO, 2022)

Desse modo, pode-se verificar que os militares foram excluídos da categoria dos servidores públicos, de tal forma que só pode ser aplicado a eles normas as quais estejam expressas no referenciado capítulo que é destinado a sua categoria.

Di Pietro (2022) ressalta que o inciso VIII, § 3º do art. 142 da Constituição Federal, ordena a aplicação aos militares das forças armadas alguns direitos inerentes aos trabalhadores privados, tais como, gratificação natalina, salário-família, férias remuneradas, licença para gestante, licença paternidade e auxílio aos filhos e dependentes do nascimento até os seis anos de idade em creches e pré-escolas. Ademais, sujeitam-se às vantagens inerentes aos servidores públicos, tais como, limitações, teto salarial, forma de

cálculo de acréscimos salariais e irredutibilidade da remuneração.

Desse modo, para Di Pietro (2022) essas normas também são garantidas aos militares Estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios, conforme o artigo 42 em seus parágrafos § 1º e § 2º, observe o referido trecho conforme a Constituição Federal de 1988:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal (Brasil, 1988).

Sendo assim, Di Pietro (2022) demonstra que o parágrafo § 1º elege a aplicabilidade do artigo 40, § 9º, no qual verifica-se que o tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contabilizado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade, conforme Constituição Federal de 1988. Outrossim, em decorrência do referido parágrafo, são aplicados aos militares estaduais os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

- a) o parágrafo § 8º do artigo 14, o qual trata sobre as condições de elegibilidade dos militares;
- b) o parágrafo § 2º do artigo 142, que trouxe a vedação da impetração de habeas corpus relacionado às punições atinentes à disciplina militar;
- c) o parágrafo § 3º do artigo 142, que dispõe de denominações, prerrogativas, impedimentos e obrigações, além de outras fixadas em legislação própria; e
- d) o inciso X, do parágrafo § 3º do artigo 142, autorizado pelo parágrafo § 1º do artigo 42 que a legislação estadual deve dispor sobre o ingresso na carreira militar, limites de idade, sobre a estabilidade, condições relativas à transferência dos militares para inatividade, direitos e deveres, remunerações, as situações especiais e suas prerrogativas, consideradas inerentes às suas

atividades, incluindo-se missões por força de cumprimento internacional ou de guerra.

Posto isto, Di Pietro (2022) confirma que o regime dos militares é de natureza estatutária, a qual é estabelecida em lei que estão submetidos, independente de contrato. Esse regime é definido em legislação própria para os militares, estabelecendo normas de ingresso, limitação de idade, estabilidade, transferência para reserva ou inatividade, direitos e deveres, remuneração e prerrogativas.

Di Pietro (2022) ainda esclarece que aos militares federais aplica-se o Estatuto dos Militares, disposto na Lei Federal nº 6.880 de 09 de dezembro de 1980, definindo seus direitos, suas prerrogativas, seus impedimentos, e qual o regime disciplinar. Já para os militares estaduais, fica a cargo do Estado a competência para complementação da legislação federal.

Desse modo, considerando os militares objeto da presente pesquisa, a legislação que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Militares da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul é a Lei Complementar nº 10.990 de 18 de agosto de 1997.

Isto posto, pode-se verificar que consta no artigo 1º da referida legislação que este Estatuto regula a situação, que se subdivide em “na ativa” e “na inatividade”, as obrigações, os deveres, os direitos e prerrogativas dos militares estaduais.

Tratando-se da situação, depreende-se do parágrafo § 3º do artigo 3º as peculiaridades de cada situação, considerando os militares inseridos em atividade, enquadram-se:

- a) os servidores militares de carreira;
- b) os servidores militares temporários;
- c) os servidores que compõe a reserva remunerada, quando convocados;
- d) alunos de órgão de formação dos militares da ativa.

No mesmo parágrafo, especifica-se os servidores em inatividade, constituídos:

- a) na reserva remunerada: aqueles pertencentes à reserva da Corporação e que recebem remuneração do Estado, porém ainda estão sujeitos, mediante convocação, à prestação de serviço na ativa;
- b) os reformados: quando, tenham passado por alguma das situações

anteriores, mas que são considerados dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas ainda assim continuam a perceber remuneração do Estado; e

c) reserva não remunerada: conforme especificado em legislação própria.

Pode-se verificar que a categoria de servidores militares possui algumas terminologias diferentes das que são utilizadas pelos servidores civis. Di Pietro (2022) exemplifica a terminologia transferência para a reserva, que é uma hipótese de exclusão do serviço ativo, podendo ser a pedido ou “ex officio”.

Di Pietro (2022) ressalta que a nomenclatura “reforma”, terminologia equivalente à aposentadoria dos servidores civis, acontece quando o militar é desligado definitivamente da situação na ativa, de acordo com as peculiaridades previstas em lei, como por exemplo, invalidez, tempo de serviço ou limite de idade para permanência na reserva.

Ademais, cabe destacar que no artigo 14 está demonstrado como se subdividem os círculos, postos e graduações conforme a carreira de ingresso.

QUADRO 01 - CARREIRA E CÍRCULO DOS MILITARES

CARREIRA	CÍRCULO	POSTOS E GRADUAÇÕES
dos Servidores militares de nível superior	de Oficiais Superiores	Coronel Tenente-Coronel Major
	de Oficiais Intermediários	Capitão
dos Servidores militares de nível médio	de Oficiais Subalternos	Primeiro Tenente
	de Sargentos	1º Sargento 2º Sargento
	de Soldados	Soldado

Fonte: Artigo 14, Lei Complementar nº 10.990/1997.

Nessa seara, cumpre salientar que o presente estudo será direcionado aos militares estaduais de carreira nível médio, enquadrando-se os militares constantes nas graduações de Soldado, Primeiro e Segundo Sargento e Primeiro Tenente.

Por fim, será explanada a trajetória destes servidores, ou seja, serão especificadas as vantagens garantidas pela Lei Complementar nº 10.990/97, Estatuto dos Militares do Rio Grande do Sul e, as últimas alterações que impactaram profundamente a forma de remuneração dos militares, as quais

foram implementadas pela Lei Complementar nº 15.454 de 17 de fevereiro de 2020, que fixou o subsídio mensal dos servidores militares estaduais.

2.2 Remuneração dos servidores públicos e dos militares

Conforme Di Pietro (2022) a Emenda Constitucional nº 19/98 o sistema remuneratório dos servidores públicos foi modificado significativamente, pois além de retirar a expressão “isonomia de vencimentos” do art. 39 da Carta Magna, introduziu o regime de subsídios para determinadas categorias de agentes públicos.

De acordo com Cavalcante (2015) mesmo que seja atribuída uma sutil diferença entre direitos e garantias, considera-se que a irredutibilidade dos vencimentos se constitui em verdadeira garantia constitucional aos agentes públicos, com objetivo de permitir o livre exercício das suas incumbências funcionais, de forma a proteger os servidores contra a possibilidade de possíveis ações arbitrárias introduzidas pelo Estado.

Nota-se que anteriormente a Constituição Federal (1988) não atribuía subsídios para nenhuma categoria de agente público de modo que para se referir à contribuição pecuniária paga aos servidores públicos pelas entidades da Administração Pública direta ou indireta, ora mencionava remuneração, ora se referia a vencimentos.

Di Pietro (2022) ainda ressalta que prevalece a regra de que as remunerações dos servidores públicos são compostas de uma parcela fixa, representada pelo padrão fixado em lei, e outra parte que varia de acordo com a peculiaridade de cada servidor, previstas nos estatutos funcionais e denominadas genericamente, de vantagens pecuniárias, compreendendo adicionais, gratificações e verbas indenizatórias.

Com a volta da previsão do subsídio pela Emenda Constitucional nº 19/98, entretanto apenas para algumas categorias de agentes públicos, Di Pietro (2022) esclarece que passaram a coexistir dois sistemas remuneratórios para os servidores públicos, o tradicional, onde a remuneração é compreendida de uma parte fixa e outra variável, e o novo regime introduzido, que corresponde ao subsídio, constituído de parcela única, excluindo a percepção de vantagens pecuniárias variáveis. Desse modo, para a Emenda, o primeiro

modelo é chamado de remuneração ou vencimento, já o segundo, de subsídio.

Desse modo, verifica-se a previsão legal de subsídio no inciso § 4º do artigo 39 da Constituição Federal (1988), inserido através da referida Emenda Constitucional nº 19/98, que estabelece:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (BRASIL, 1988).

O dispositivo constitucional não demonstra um conceito propriamente dito de subsídio, apenas menciona que se trata de uma parcela única, vedando-se o acréscimo de gratificações, de adicionais, de abonos ou outras espécies de remuneração. Sendo assim, Di Pietro (2022) demonstra que a denominação de subsídio vem para substituir a palavra “remuneração” ou “vencimentos”, sendo assim, designa a importância paga, em parcela de forma única, pela Administração Pública direta ou indireta, a determinadas categorias de servidores públicos, como retribuição pelo serviço prestado, possuindo caráter de retribuição e alimentar.

Importante demonstrar que se tratando da modalidade de vencimentos, o doutrinador Meirelles (2010) especifica a diferença que há entre a referência aos vencimentos, no plural, e vencimento, de modo singular:

“Vencimentos (no plural) é espécie de remuneração e correspondente à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício do cargo público. Assim, o vencimento (no singular) corresponde ao padrão do cargo público fixado em lei, e os vencimentos são representados pelo padrão do cargo (vencimento) acrescidos dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor pública da Administração direta, autárquica e fundacional.” (MEIRELLES, 2010, p.510)

Depreende-se da mencionada doutrina que o vencimento, no singular, também denominado vencimento básico, corresponde à contraprestação pecuniária devida ao servidor público pelo simples exercício do cargo. Todas as demais vantagens e gratificações previstas legalmente referem-se a condições adicionais ao exercício funcional ordinário, não se confundindo com o vencimento básico, ainda que este sirva de base de cálculo para tais parcelas

(MEIRELLES, 2010)

Com a adoção do subsídio como forma de remuneração para determinadas categorias de agentes públicos, conforme previsto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, passou-se a considerar o subsídio como uma retribuição unificada, que corresponde exclusivamente à remuneração pelo exercício do cargo, vedando-se o acréscimo de outras parcelas de natureza remuneratória, como gratificações, adicionais e prêmios (DI PIETRO, 2022).

Conforme Carvalho Filho (2014) o subsídio assume função semelhante à do vencimento básico tradicional, restringindo-se à retribuição fixa pelo cargo ocupado. No entanto, admite-se a compatibilidade do subsídio com o pagamento de determinadas verbas indenizatórias ou eventuais gratificações específicas, desde que não sejam incorporadas à remuneração. Desse modo, exemplificado pelo doutrinador:

Há algumas parcelas, porém, que, por sua especial natureza, podem gerar remuneração superior ao teto. Como exemplos, o décimo terceiro salário, o terço constitucional de férias, o adiantamento de férias, o trabalho extraordinário de servidores, o abono de permanência em serviço (art. 40, § 19, CF). (CARVALHO FILHO, 2014, pág. 785).

Dessa forma, a transição do sistema remuneratório tradicional — composto por vencimento básico e vantagens pecuniárias — para o regime de subsídio deverá ocorrer com cautela técnica e jurídica, de modo que não comprometa os conceitos fundamentais do Direito Administrativo. É essencial assegurar que tal transição respeite os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade administrativa e segurança jurídica, em especial no que tange à proteção de direitos adquiridos, como os adicionais por tempo de serviço já incorporados ao patrimônio jurídico do servidor (MEIRELLES, 2010; CARVALHO FILHO, 2014).

Importante, nesse caso, mencionar os ensinamentos do doutrinador Meirelles (2010), que estabelece o conceito de adicional por tempo de serviço:

Adicional por tempo de serviço é o acréscimo pecuniário que se adita definitivamente ao padrão do cargo, em razão exclusiva do tempo de exercício estabelecido em lei para o auferimento da vantagem. É um adicional *ex facto temporis*, resultante de um serviço já prestado – *pró-labore facto*. Daí porque se incorpora automaticamente ao vencimento e o acompanha da disponibilidade e na aposentadoria. Este adicional adere ao vencimento para todos os efeitos legais, e é irretirável do funcionário, precisamente porque representa uma contraprestação de serviço já feito. É uma vantagem pessoal, um direito adquirido para o futuro. Sua *conditio juris* é, apenas, e tão somente, o tempo de serviço já prestado, sem se exigir qualquer outro requisito da função ou do servidor. (MEIRELLES, 2010, p.487)

Conforme destacado por Meirelles (2010), as parcelas de natureza indenizatória, ainda que previstas em lei, não podem integrar o subsídio, uma vez que este deve corresponder à remuneração única pelo exercício do cargo, nos termos do art. 39, § 4º da Constituição Federal. Todavia, tais parcelas devem ser instituídas e concedidas com observância dos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da razoabilidade. Isso porque, caso sejam utilizadas de maneira a fraudar o teto remuneratório constitucional, poderá haver o controle de sua validade pelo Poder Judiciário, seja por meio do controle de constitucionalidade difuso ou concentrado, conforme os mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, restam delineadas as formas e o conceito de remuneração dos servidores públicos em geral e dos militares em particular. No tópico seguinte, serão examinados os dispositivos legais que ocasionaram impactos significativos na estrutura remuneratória dos militares estaduais, especialmente no contexto do Estado do Rio Grande do Sul.

3. IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA E O DIREITO ADQUIRIDO

Realizada a contextualização ao analisar conceitualmente os vários aspectos relacionados aos servidores públicos, sua remuneração, regime jurídico e definição de servidores públicos estaduais militares, cabe prosseguir com a realização de uma abordagem conceitual da garantia à irredutibilidade dos vencimentos e sua relação com os institutos da prescritibilidade e do Direito Adquirido.

3.1 Irredutibilidade de vencimentos

Primeiramente, é relevante relembrar que a Constituição Federal trouxe em seu artigo 37, inciso XV, o seguinte trecho: “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;” (Constituição Federal 1988).

Em seguida, conforme mencionado por Di Pietro (2022) a irredutibilidade dos vencimentos é tratada como um princípio elencado no artigo 37, XV da Constituição Federal, cuja redação fora alterada pela Emenda Constitucional 19/98. Nesse contexto Sandoval (2024) ressalta que neste período foram introduzidas algumas ressalvas, desse modo, especificando-as:

a) Observância do teto. Para garantir a moralidade, a equidade e o controle dos gastos públicos, a Constituição Federal estabelece limites remuneratórios para os agentes públicos. Desse modo, o artigo 37, inciso XI, disciplina a observância do chamado "teto constitucional", conforme exposto a seguir:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o

subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) BRASIL, 2003.

Observa-se que com essa ressalva se estabeleceu um teto remuneratório aos servidores públicos de modo geral, ou seja, a proibição expressa de que um servidor obtenha vencimentos em montante equivalente ao superior estipulado por esse limite constitucional.

É válido ressaltar, que a Emenda Constitucional 47, trouxe o acréscimo do parágrafo 12 no artigo 37 da Constituição Federal, conforme disposto:

“§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005) BRASIL, 2005.

Ademais, observa-se uma alteração recente que a Emenda Constitucional nº 135 trouxe, relacionada às indenizações, ocorrida com o ajuste do parágrafo 11 ao artigo 37 da Constituição Federal:

“§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do **caput** deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024) BRASIL, 2024.

Desse modo, verifica-se que as parcelas de caráter indenizatório, dentre elas, por exemplo, indenização de férias, diárias, indenizações de transporte, ajudas de custo, auxílio-moradia, não serão computadas, para efeitos dos limites remuneratórios que trata o inciso XI do caput do artigo 37, CF.

Ainda sob essa égide, observa-se o inciso XII do artigo 37 “XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não

poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo”;

b) Proibição do efeito cascata ou repique. Conforme Meirelles (2012) a Constituição Federal, estabelece em seu artigo 37, inciso XIV “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”. Trazendo na íntegra as palavras deste ilustre doutrinador:

“Em razão do art.37, XIV da CF, com a redação da EC 19, os acréscimos pecuniários percebidos pelo servidor não serão computados nem acumulados para fim de concessão de acréscimos posteriores. Não podem, pois, incidir um sobre o outro. Não há confundir acumulação de cargos com acumulação de vantagens de um mesmo cargo, ou de cargos diversos constitucionalmente acumuláveis. Desde que ocorra o motivo gerador da vantagem, nada impede a sua acumulação, se duplicadas forem as situações que a ensejam. Outra observação que se impõe é a de que a concessão das vantagens pecuniárias só por lei pode ser feita, e por lei cuja iniciativa deve observar os preceitos constitucionais dos artigos 61, parágrafo 1º, II, a, e 63, I.” (pg. 544 Direito Administrativo Brasileiro. 38.ed São Paulo. Malheiros. 2012).

Observa-se que essa ressalva busca evitar que uma vantagem seja incorporada ao subsídio e possa servir de base de cálculo para outra vantagem futura. Exemplificando, se um servidor recebe o subsídio no valor de R\$ 5.000,00 reais e mais uma gratificação por permanência de R\$ 2.000,00 reais, caso o Governador conceder um reajuste anual de 6%, esse percentual somente pode incidir sobre o valor referente ao subsídio e não sobre o vencimento total recebido pelo servidor, acrescido da gratificação.

Para Sandoval (2024) essa proibição abarca um tratamento mais justo, pois implica a atenção durante a elaboração do cálculo que incidirá sobre as vantagens, de modo que não acarretaria sua diminuição em especial.

Conforme Sandoval (2024) a maioria dos tribunais possui o entendimento de que os servidores que já recebem seus ganhos dessa maneira equivocada, não possuem Direito Adquirido a Regime Jurídico ou a Regime de Cálculos, especificamente tratando-se do cálculo, se este estiver errado, podendo ocasionar prejuízos à Administração Pública;

c) A fixação e alteração dos subsídios dos servidores públicos devem respeitar o Princípio da Legalidade, assegurando a legalidade estrita na gestão da remuneração pública. Essa exigência está expressamente prevista no artigo

37, inciso X, da Constituição Federal, conforme se transcreve:

“X - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” (BRASIL, 1988).

Verifica-se com essa ressalva que os vencimentos, os subsídios, só podem ser fixados ou alterados por legislação específica, além disso, a iniciativa da referida lei deve ser realizada pela autoridade certa, no caso dos militares estaduais pelo Governador do Estado, ademais, é direito do servidor ter sua remuneração revisada uma vez por ano e que essa revisão ocorra na mesma data e com o mesmo índice a todos os servidores;

d) No âmbito da tributação, a Constituição Federal impõe limites à atuação do Estado, vedando a adoção de tratamentos desiguais entre contribuintes em situações equivalentes. Tal comando decorre do Princípio Tributário da Igualdade, consagrado no artigo 150, inciso II, da Carta Magna, conforme transcrição a seguir:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos” (BRASIL, 1988).

Para Sandoval (2024) essa ressalva demonstra que além da incidência da Isonomia, ocorre a aplicação do Princípio da Isonomia Tributária aos rendimentos, vencimentos, remuneração ou subsídios para os servidores da Administração Pública, com observância dentre os servidores da ativa, aposentados ou pensionistas que receberem a referenciada remuneração. Sendo assim os militares também se sujeitam à mesma tabela progressiva da Receita Federal aplicável a todos os brasileiros, sem distinções;

e) Competência da União para reajuste na alíquota do Imposto de Renda. Cita-se o artigo 153, III da Constituição Federal que trouxe a atribuição à União a competência para instituir impostos sobre “renda e proventos de qualquer natureza;”. Observa-se nessa ressalva, que se a União instituir um aumento na

alíquota do Imposto de Renda, isso não importará em redução na remuneração. Desse modo, essa medida não poderá ser direcionada com exclusividade aos militares, pois certamente iria refletir uma distinção à toda sociedade, conforme explicado por Sandoval (2024); e

f) Critérios para aplicação da alíquota de Imposto de Renda. O artigo 153, parágrafo 2º, inciso I da Constituição Federal, trouxe a determinação de que o Imposto de Renda “será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;”.

Sendo assim, observa-se que os critérios para aplicação do Imposto de Renda, pela Receita Federal, deverão ser estipulados de forma ampla, aberta a todos os contribuintes, além disso deve ser de forma justa, considerando as diferenças econômicas e sociais.

Meirelles (2012) demonstra que a alteração do regime jurídico não pode ocasionar a redução em sua remuneração, já que a Garantia da Irredutibilidade busca proteger na totalidade os seus ganhos. Desse modo, a Irredutibilidade é tratada como a Garantia que visa proteger as vantagens dos servidores, buscando torná-las irretiráveis, visto que já tenham sido incorporadas, contudo não sendo possível torná-las imprescritíveis, uma vez que a inércia do titular do direito não se confunde com a Garantia da Irredutibilidade.

3.2 Prescritibilidade

Em relação à prescritibilidade de situações que permeiam a Intangibilidade de Vencimentos dos servidores, a corrente mais defendida pela doutrina e jurisprudência é a de que se trata de um direito prescritível, ou seja, há a possibilidade de perder o direito de pleitear por meio judicial com o passar do tempo.

Desse modo, os servidores militares sujeitam-se às regras dispostas no Decreto nº 20.910/1932:

“Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.”
(BRASIL, 1932).

Conforme observado por Sandoval (2024), quando o servidor perceber

que sua remuneração foi reduzida injustificadamente, deve buscar informações ou auxílio jurídico o mais breve possível, fazendo valer a integralidade de seus rendimentos.

Destarte, verifica-se que o prazo de prescritibilidade obedece à Prescrição Quinquenal, onde o servidor poderá reaver suas perdas relativas aos últimos cinco anos, mesmo que seja relativo a um período maior que cinco anos.

Conforme Meirelles (2012) no que se refere às demandas envolvendo vencimentos e vantagens de servidores públicos, é imprescindível observar o instituto da prescrição, que opera como limite temporal ao exercício do direito de ação:

"A prescrição de vencimentos e vantagens consuma-se em cinco anos (Dec. federal 20.910, de 6.1.32) e sua interrupção só poderá ser feita uma vez, recomeçando o prazo a correr pela metade (Dec. Lei 4.597, de 19.8.42). Suspende-se, entretanto, a prescrição durante o tempo em que a Administração permanecer estudando o recurso ou a reclamação do servidor (Lei 5.761, de 25.6.30). Como se trata de débito vencível mês a mês, a prescrição só atinge os vencimentos e vantagens anteriores ao quinquênio. Observe-se que a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos não tem o condão de torná-los imprescritíveis, uma vez que a perda da ação pela inércia do seu titular não se confunde com a garantia constitucional que os tornou irredutíveis. (pg. 542. MEIRELLES, 2012).

Sendo assim, se o servidor sofrer redução em seus vencimentos por um prazo superior a cinco anos, as diferenças além desse prazo não serão consideradas, justamente por já estarem prescritas. Sandoval (2024) ressalta que o quanto antes o servidor buscar o reconhecimento das irregularidades percebidas será melhor para fazer valer seu direito, até porque a Administração Pública dispõe de certas prerrogativas processuais, como por exemplo:

"Art. 183. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal." (CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, 2015)

Conforme observado, a Administração Pública possui prazo processual diferenciado, além disso a execução contra a Fazenda Pública não é realizada

de forma imediata, conforme o artigo 100 da Constituição Federal os pagamentos são realizados da seguinte forma:

“Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.” (BRASIL, EC 62/2009).

Consequentemente, mesmo que o servidor tenha reconhecido seu direito de receber os valores devidos, a forma de execução, ou seja, o pagamento obedecerá a critérios específicos determinados pela Constituição Federal. Nota-se que é semelhante a entrar em uma fila, onde algumas pessoas terão certas preferências, então dependendo da situação pode acabar se estendendo mais ainda.

Ademais, tal entendimento é pacífico pela jurisprudência, conforme o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

“Nos casos em que se discute o direito de servidor à verba alimentar decorrente da relação de direito público, a prescrição é a quinquenal disposta no art. 1º do Dec. n. 20.910/1932, e não a bienal do art. 206, § 2º, do CC. O conceito jurídico de prestação alimentar fixado no Código Civil não se confunde com o de verbas remuneratórias de natureza alimentar, pois faz referência às prestações alimentares de natureza civil e privada, incompatíveis com as percebidas em vínculo de direito público. Precedentes citados: AgRg no AREsp 164.513-MS, DJe 27/8/2012, e AgRg no AREsp 16.494-RS, DJe 3/8/2012. AgRg no AREsp 231.633-AP, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 23/10/2012.” (STJ, 2012)

Logo, independentemente do tempo decorrido entre a primeira remuneração paga de forma errônea e a data que irá ingressar com a ação, o servidor não tem seu direito de reclamar prescrito, embora só possa pleitear os últimos cinco anos que consiga demonstrar a redução ilegítima.

Portanto, conforme ressalta Sandoval (2024) embora o servidor sempre possua o direito de questionar a correção de seus vencimentos, tal direito será limitado pelo instituto denominado Prescrição Quinquenal, aceito de forma pacífica pela doutrina e jurisprudência.

Adiante será realizada uma comparação entre o instituto do Direito adquirido em relação ao Regime Jurídico e a Irredutibilidade remuneratória dos

servidores militares, de forma a demonstrar a relevância acerca da temática.

3.3 Direito Adquirido e a Irredutibilidade Remuneratória

Em relação aos servidores militares, o instituto do Direito Adquirido possui um papel de grande relevância, especialmente nas situações em que o militar já incorporou determinadas vantagens remuneratórias ao seu patrimônio jurídico, de forma que uma nova legislação não pode afetar essa garantia, mesmo que algumas regras sejam alteradas.

Inicialmente, observa-se que este instituto possui fundamento legal na própria Constituição Federal em seu artigo 5º inciso XXXVI que dispõe “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”.

Cumprе destacar que tal garantia constitui Cláusula Pétrea, conforme o artigo 60, § 4º da Carta Magna:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
 - II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
 - III - a separação dos Poderes;
 - IV - os direitos e garantias individuais.
- (BRASIL, 1988).

Desse modo, vale ressaltar que as cláusulas pétreas são limitações impostas ao poder constituinte derivado, no entanto o Supremo Tribunal Federal entende que as cláusulas pétreas podem ser modificadas, mas que essas mudanças não podem abolir direitos, nem modificar o núcleo essencial dessas garantias.

Por exemplo, a proteção de dados pessoais é um direito fundamental, no entanto a Emenda Constitucional nº 115/2022 trouxe alterações para o artigo 5º da Constituição Federal, além da Lei Geral de Proteção aos Dados. Observa-se que o artigo 5º sofreu modificações tanto com a Emenda Constitucional 45/2004 quanto com a Emenda nº 115/2022, mas ambas alterações não aboliram direitos e garantias individuais.

Sandoval (2024, apud MELLO, 2009) ressalta que a relação entre o instituto do Direito Adquirido para a Irredutibilidade de vencimentos se trata de

um assunto polêmico, pois acaba confrontando outros dois Princípios importantes, o Princípio da Segurança Jurídica e o Princípio da Irretroatividade das Normas, inclusive citando as palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Todo o problema da aplicação da lei no tempo gira em torno da necessidade de harmonizar estas duas ideias a que se aludiu e que parecem antagonizar: a impostergável exigência de estabilidade nas relações jurídicas, reclamada pelo valor "segurança", e a convicção óbvia de que as regras novas por força se hão de presumir mais satisfatórias para reger a vida social, razão pela qual não podem ser detidas pelos eventos regulados no passado, tanto mais porque a alteração legislativa é condição do progresso social." (pg. 13. MELLO, 2009).

Sandoval (2024) explica que a Teoria do Direito Adquirido busca proteger um propósito, garantindo que esteja a salvo e não sofra impactos na incidência de inovações legislativas, acobertando direitos considerados excessivamente frágeis sem essa proteção.

Conforme se verificou anteriormente, o Princípio ou Garantia à Irredutibilidade Remuneratória, trata-se de um preceito da Constituição Federal amparado pelas Cláusulas Pétreas. Sandoval (2024) ressalta que na prática é questionado se a remuneração dos servidores públicos se reveste do Direito Adquirido ou não, visto que abrange e alcança a Irredutibilidade, além disso, constantemente surgem legislações com objetivo de burlar tal Princípio, muitas vezes de forma arbitrária e infundada.

4. DECISÕES JUDICIAIS ACERCA DAS LEGISLAÇÕES QUE IMPACTARAM A REMUNERAÇÃO DOS MILITARES

Versa o terceiro capítulo sobre a análise dos impactos práticos da garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos e seus reflexos na realidade dos servidores militares do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente em atenção à política implementada pelo Poder Executivo estadual que permite a absorção da denominada parcela completiva de irredutibilidade.

Além disso, será analisada a Lei Complementar Estadual nº 15.454/2020, do Estado do Rio Grande do Sul, norma que promoveu alterações estruturais na forma de remuneração dos militares estaduais e instituiu, de maneira transitória, a parcela completiva de irredutibilidade que objetiva de assegurar a manutenção nominal dos valores anteriormente percebidos. Esse exame se torna fundamental para pontuar a discussão em torno da natureza jurídica dessa parcela e sua compatibilidade com os princípios constitucionais da irredutibilidade remuneratória e da legalidade administrativa.

Segundo Di Pietro (2022), a irredutibilidade remuneratória além de buscar a preservação da estabilidade financeira do servidor, visa assegurar uma compensação justa e contínua pela prestação do serviço ao Estado.

Nesse contexto, depreende-se que a possibilidade de absorção da parcela completiva sem o devido amparo constitucional pode ser compreendida como uma violação ao núcleo essencial desse direito fundamental.

4.1 A natureza jurídica da parcela completiva de irredutibilidade

A parcela completiva de irredutibilidade, também denominada parcela compensatória ou de diferença individual, tem origem na necessidade de preservar o valor nominal da remuneração do servidor público quando este é submetido a mudanças estruturais no modelo remuneratório, como a transição para o regime de subsídio.

No caso dos servidores militares do Estado do Rio Grande do Sul, tal parcela surgiu com a instituição do subsídio como forma de pagamento por meio da Lei Estadual nº 15.454/2020. Com a alteração da composição da

remuneração, conforme mencionado no segundo capítulo, essa lei reconheceu a possibilidade de perdas salariais nominais em razão da extinção de gratificações e adicionais que integravam os vencimentos anteriores.

Conforme o Parecer da Procuradoria (2022) a parcela completa de irredutibilidade, nesse sentido, foi criada como um mecanismo de compensação transitório para assegurar que nenhum servidor recebesse, após a mudança, valor inferior ao que percebia anteriormente.

Portanto, trata-se de uma complementação remuneratória com caráter indenizatório e de preservação do direito adquirido. Conforme explica Di Pietro (2022), quando o servidor público começa a ser regido por um novo regime jurídico que acarrete a redução de vencimentos, ele possui direito adquirido ao valor anterior, assegurado constitucionalmente, a título de irredutibilidade remuneratória.

Di Pietro (2022) ainda reforça que a irredutibilidade de vencimentos, prevista no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal, representa uma limitação imposta ao Estado para garantir segurança jurídica e previsibilidade ao servidor público.

Na mesma seara, Mello (2017) ressalta que as vantagens pessoais adquiridas pelo servidor, em função do regime anterior, incorporam-se ao seu patrimônio jurídico funcional e não podem ser objeto de supressão arbitrária, sob pena de violação do princípio da legalidade e da proteção à confiança legítima.

Sendo assim, compreende-se que ainda que se admita o caráter transitório dessa parcela, sua supressão ou absorção, necessariamente, deverá observar os limites constitucionais e o princípio da boa-fé administrativa.

No entanto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em decisões recentes, tem reconhecido que há uma controvérsia na interpretação jurídica da parcela de irredutibilidade. Em um dos julgados representativos, o TJRS destacou que:

“Embora as alegações da parte autora estejam amparadas em princípios constitucionais de relevância, como a irredutibilidade salarial e a isonomia, verifica-se que a controvérsia principal reside na interpretação jurídica da natureza da parcela autônoma de irredutibilidade e sua possível absorção por reajustes futuros. O

entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 41) admite que alterações no regime jurídico remuneratório podem implicar modificação em vantagens previamente asseguradas, desde que respeitado o princípio da irredutibilidade nominal. Não se pode, em sede de cognição sumária, concluir pela ilegalidade ou inconstitucionalidade do Parecer da Procuradoria-Geral do Estado, especialmente considerando que a parcela de irredutibilidade foi criada como medida transitória, com o objetivo de assegurar a irredutibilidade nominal da remuneração durante a transição ao regime de subsídio.” (RIO GRANDE DO SUL, 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, 2024).

Nesse mesmo sentido, recentemente, as turmas recursais acompanham as decisões do TJ/RS, reconhecendo o caráter transitório da parcela completiva e a presunção de legitimidade dos atos emanados pela administração pública, observa-se a decisão Recurso De Medida Cautelar Nº 5000532-19.2025.8.21.9000/RS :

“A parcela de irredutibilidade prevista na Lei Complementar Estadual nº 15.454/20 possui caráter transitório e está sujeita à absorção por reestruturações futuras. Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, sendo necessária prova cabal para infirmá-los. É vedada a concessão de tutela provisória que implique aumento ou extensão de vantagens a servidores públicos.” (RIO GRANDE DO SUL, 2025, grifo nosso)

Todavia, vale ressaltar que a irredutibilidade de vencimentos, busca garantir um padrão mínimo de estabilidade econômica ao servidor público, e constitui também uma expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Dessa forma, embora o Estado represente pela natureza transitória da parcela completiva de irredutibilidade e o entendimento judiciário acompanhe esse entendimento, torna-se relevante ressaltar que tal parcela se reveste de inegável proteção jurídica, observando que sua supressão ou absorção devem ser cuidadosamente examinadas à luz dos princípios constitucionais da legalidade, segurança jurídica, proteção da confiança e dignidade da pessoa humana.

4.2 Legislações que trouxeram impactos aos militares

Antes da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual nº 15.454, de

17 de fevereiro de 2020, a remuneração dos militares estaduais do Rio Grande do Sul era composta pelo vencimento básico, acrescido do adicional de risco de vida, bem como de gratificações por tempo de serviço, conforme estabelecido no Código de Vencimentos da Brigada Militar, instituído pela Lei nº 6.196, de 15 de janeiro de 1971. A referida norma dispunha expressamente:

” Art. 15 - As gratificações por tempo de serviço são devidas ao Policial Militar por quinquênios de efetivos serviços prestados e por adicionais de 15% e 25%, respectivamente.

Parágrafo único - As gratificações de que trata este artigo serão incorporadas definitivamente aos vencimentos do Policial Militar, por ocasião de sua transferência para a reserva ou reforma, nos termos da legislação vigente.

Art. 16 - Por quinquênios de serviço público estadual, os Policiais Militares farão jus à gratificação de cinco por cento (5%) sobre o soldo de seus postos ou graduações até o máximo de seis (6) quinquênios.” (RIO GRANDE DO SUL, 1971)

Essas disposições demonstram que o sistema remuneratório anterior à Lei Complementar nº 15.454/2020 previa a acumulação de vantagens pecuniárias vinculadas ao tempo de serviço, mecanismo esse que foi impactado com a implantação do regime de subsídio em parcela única, conforme será abordado no tópico seguinte.

Verifica-se que, anteriormente à vigência da Lei Complementar Estadual nº 15.454/2020, a estrutura remuneratória dos militares estaduais do Rio Grande do Sul era composta pelo vencimento básico e por diversas parcelas acessórias, que, somadas, configuravam os vencimentos totais do servidor. Entre essas parcelas se destacava o adicional de risco de vida, correspondente a 222% calculados sobre o vencimento básico; os triênios, que acrescentavam o percentual de 5% a cada três anos de efetivo serviço público; e as gratificações por tempo de serviço, atribuídas quando o militar completava 15 e 25 anos de efetivo serviço, nos percentuais de 15% e 25%, respectivamente (RIO GRANDE DO SUL, 1971).

Com a entrada em vigor da Lei Complementar Estadual nº 15.454, de 17 de fevereiro de 2020, instituiu-se o subsídio como nova forma de remuneração dos militares estaduais, consolidando todas as parcelas remuneratórias em uma única verba, conforme previsto no artigo 1º da referida norma:

1º A remuneração mensal dos Militares Estaduais da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar passa a ser, a partir de 1º de março de 2020, na forma de subsídio, em parcela única, nos termos do § 4º do art. 39 da Constituição Federal, nos valores estabelecidos no Anexo Único desta Lei Complementar. (RIO GRANDE DO SUL, 2020)

O fundamento constitucional para essa alteração se encontra no § 4º do artigo 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe:

“O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.” (BRASIL, 1988).

De acordo com o Parecer da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul nº 20.835/2024, o subsídio foi instituído com o objetivo de substituir a remuneração anteriormente vigente, que era composta pela soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias asseguradas por lei em caráter geral e permanente aos integrantes da carreira militar estadual. (RIO GRANDE DO SUL, 2024)

Com a adoção do novo regime remuneratório, a Lei Complementar Estadual nº 15.454/2020 passou a fixar a remuneração dos militares estaduais em parcela única, conforme os valores estabelecidos no seu “Anexo Único”. Tais valores foram organizados de maneira hierárquica, respeitando a estrutura de Posto/Graduação. Destaca-se, ainda, uma alteração significativa trazida pela nova legislação: a criação de três níveis de progressão dentro da graduação de Soldado, que anteriormente era única. (RIO GRANDE DO SUL, 2020)

Conforme disposto no artigo 58-A da Lei 15.454/2020:

Art. 58-A. O ingresso na carreira dos servidores militares de nível médio dar-se-á no Nível III da graduação de Soldado, havendo a progressão automática para o Nível II após 10 (dez) anos de carreira e para o Nível I após 20 (vinte) anos de carreira.
Parágrafo único. A promoção à graduação superior independe do nível em que esteja posicionado o Soldado.”; (RIO GRANDE DO SUL, 2020)

Verifica-se que o reenquadramento é concedido através do tempo de efetivo serviço, ou seja, inicia-se no cargo de Soldado nível III, após dez anos

de efetivo serviço é reenquadrado para o nível II e subsequentemente ao completar vinte anos de efetivo serviço, altera-se para o nível I. Exemplificando, observa-se o quadro abaixo:

QUADRO 2: VALORES SUBSÍDIOS

ANEXO ÚNICO

**Subsídios dos Militares Estaduais da Brigada Militar e do
Corpo de Bombeiros Militar a partir de 1º de março de 2020**

Posto/Graduação	RS
Coronel	27.919,16
Tenente-Coronel	25.127,24
Major	22.614,51
Capitão	19.515,00
Primeiro-Tenente	12.563,62
Segundo-Tenente	10.849,38
Sub-Tenente (extinto)	9.665,61
Primeiro-Sargento	9.213,32
Segundo-Sargento	8.654,93
Terceiro-Sargento (em extinção)	7.817,36
Cabo (extinto)	6.921,15
Soldado – Nível I	6.700,59
Soldado – Nível II	5.392,61
Soldado – Nível III	4.689,23
Soldado de 2ª Classe	4.003,39

Fonte: Anexo único da Lei Complementar nº Estadual nº 15.454/2020.

Todavia, importante destacar que, recentemente, em setembro de 2024, foi aprovado o Projeto de Lei Complementar nº 256/2024 pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Tal proposição legislativa resultou na publicação da Lei Complementar Estadual nº 16.181/2024, a qual promoveu significativa reestruturação das carreiras da segurança pública estadual, especialmente no que se refere à carreira dos militares estaduais de nível médio.

Dentre as principais modificações implementadas, destaca-se a extinção dos níveis hierárquicos III, II e I da graduação de Soldado, que haviam sido anteriormente instituídos pela Lei Complementar nº 15.454/2020. Em substituição a essa estrutura, foi instituído o reenquadramento funcional dos militares nas classificações de Soldado 1ª Classe e Soldado Classe Especial, conforme critérios estabelecidos pela nova legislação (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

Conforme a literalidade da mencionada Lei Complementar Estadual nº 16.181/2024:

Art. 58-A. O ingresso na carreira das praças militares estaduais dar-se-á na Primeira Classe da graduação de Soldado, havendo a progressão automática para a Classe Especial da graduação de Soldado após 15 (quinze) anos de carreira. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 16.181/24).

Possivelmente, tal alteração buscou proporcionar uma simplificação na estrutura da carreira, mantendo critérios de progressão com base no tempo de efetivo serviço, porém com nova nomenclatura e nova sistemática de valorização funcional, conforme disciplinado no texto da referida lei complementar.

No entanto, com a reestruturação remuneratória promovida pela Lei Complementar Estadual nº 15.454/2020, observam-se situações em que determinados militares estaduais passaram a perceber valores inferiores aos que recebiam antes da instituição do regime de subsídio, principalmente aqueles que possuíam mais tempo de serviço e acumulavam certas vantagens pecuniárias, tais como triênios e adicionais por tempo de serviço. Diante disso, a legislação previu a instituição da Parcela Autônoma de Completivo/Irredutibilidade, com o objetivo de assegurar a manutenção da remuneração anteriormente percebida, em respeito ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. (RIO GRANDE DO SUL, 2020)

A própria nomenclatura “parcela de irredutibilidade” já evidencia sua natureza protetiva, pois, conforme destaca Di Pietro (2022), a irredutibilidade busca garantir ao servidor público a estabilidade de sua remuneração, impedindo que reformas legais impliquem redução de seus ganhos habituais e permanentes. Desse modo, compreende-se que essa parcela possui caráter compensatório, não podendo ser suprimida ou reduzida.

Contudo, não é esse o entendimento sustentado pelo Estado do Rio Grande do Sul, que reconhece a natureza transitória da parcela de irredutibilidade, conforme consta no Parecer Jurídico-Normativo nº 19.314/2022, publicado no Diário Oficial do Estado em 19 de abril de 2022, página 16.

O referido parecer, aprovado pelo Governador com efeitos vinculantes, assim dispõe:

“A revisão geral anual de que trata o Projeto de Lei nº 52/2022 incide sobre a parcela completiva transitória de irredutibilidade devida aos membros do Magistério, da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para preservar a irredutibilidade do valor nominal da remuneração anterior à implantação ao regime remuneratório por meio de subsídio, hipótese em que não se opera a sua absorção” (RIO GRANDE DO SUL, 2022, grifo nosso).

Sendo assim, a Administração Pública Estadual entende que a parcela de irredutibilidade possui caráter transitório e compensatório, estando sujeita a eventual absorção futura, o que se distancia da concepção doutrinária que a considera uma garantia permanente de manutenção nominal da remuneração.

Nesse sentido, a Reforma Estrutural do Estado do Rio Grande do Sul é entendida como um conjunto de medidas legislativas implementadas pelo governo estadual a partir do ano de 2019, com o objetivo declarado de reorganizar as finanças públicas e promover o equilíbrio fiscal de longo prazo.

Dentre as principais alterações promovidas pela reforma, destacam-se as mudanças no regime previdenciário dos servidores públicos, a revisão de benefícios temporais, como triênios e adicionais por tempo de serviço, e a reestruturação do regime remuneratório, com a adoção do modelo de subsídio para diversas categorias do funcionalismo, incluindo os militares estaduais. Tais medidas foram justificadas com base na necessidade de conter o crescimento da despesa obrigatória com pessoal e criar um modelo mais sustentável de gestão pública.

No entanto, apesar da finalidade fiscal, a reforma gerou inúmeros questionamentos jurídicos e administrativos, especialmente em razão de possíveis violações a direitos adquiridos, ao princípio da irredutibilidade remuneratória e à segurança jurídica dos servidores afetados (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Ao analisar a justificativa da Reforma Estrutural do Estado do Rio Grande do Sul, aliada ao conteúdo do Parecer Jurídico-Normativo nº 19.314/2022, evidencia-se que a parcela de irredutibilidade tem sido tratada com caráter transitório pela Administração Pública estadual. De acordo com o referido parecer, aprovado pelo Governador e com força normativa cogente, a parcela completiva de irredutibilidade visa preservar o valor nominal da remuneração dos servidores diante da mudança para o regime de subsídio, conforme estabelece a Lei Complementar Estadual nº 15.454/2020.

No entanto, essa natureza transitória atribuída à parcela é passível de contestação judicial, sobretudo diante do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

Novamente recorre-se ao trecho extraído do Parecer Jurídico-Normativo nº 19.314/2022, publicado no Diário Oficial do Estado em 19 de abril de 2022, no qual restou afirmado que:

“A revisão geral anual de que trata o Projeto de Lei nº 52/2022 incide sobre a parcela completa transitória de irredutibilidade devida aos membros do Magistério, da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para preservar a irredutibilidade do valor nominal da remuneração anterior à implantação ao regime remuneratório por meio de subsídio, hipótese em que não se opera a sua absorção [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2022, p. 16, grifo nosso).

Embora o parecer reconheça que não deve haver absorção da parcela no momento da revisão geral, verifica-se, na prática, que a absorção da parcela completa ocorre por ocasião das promoções e reajustes de recomposição salarial. Esse procedimento pode acabar violando o direito adquirido do servidor à manutenção das vantagens temporais proporcionalmente incorporadas antes da mudança do regime remuneratório.

A Constituição Federal, em seu artigo 3º da Emenda Constitucional nº 103/2019, assegura o direito proporcional ao tempo de serviço, inclusive para vantagens como triênios e adicionais por tempo de serviço, àqueles que tenham completado ao menos seis meses do período aquisitivo antes da alteração legislativa (BRASIL, 2019).

Portanto, a absorção da parcela completa no momento da promoção pode configurar violação ao direito adquirido e à garantia da irredutibilidade salarial, conforme disposto no art. 37, inciso XV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Adicionalmente, a Lei Complementar nº 15.454/2020, que instituiu o regime de subsídio para os militares estaduais do Rio Grande do Sul, afirma a intenção de garantir a isonomia e a valorização da categoria.

Essa finalidade deve ser interpretada à luz do princípio da finalidade, segundo o qual os atos administrativos devem atender ao interesse público e aos objetivos normativos que lhes deram origem. Conforme ensina Di Pietro (2022), é importante ressaltar que todo ato administrativo deve visar ao

interesse público, entendendo-se que esta é a finalidade da atividade da Administração Pública. Desse modo, eventuais interpretações ou aplicações normativas em detrimento ao servidor, como, por exemplo, a absorção indevida da parcela completiva, podem destoar da finalidade legal e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Nesse contexto, a supressão de vantagens adquiridas pode violar não apenas o princípio da irredutibilidade, mas também o da legalidade administrativa.

A promoção a um novo posto ou graduação sem o correspondente incremento salarial não apenas anula os efeitos financeiros da ascensão na carreira, mas também reduz, na prática, os rendimentos líquidos do militar, considerando o aumento das contribuições previdenciárias e demais descontos obrigatórios. Desse modo, em vez de representar uma valorização, a promoção acaba por gerar frustração e descontentamento, configurando verdadeiro retrocesso funcional.

Como consequência da nova sistemática remuneratória instituída pela Lei Complementar nº 15.454/2020, observou-se um aumento expressivo no número de ações judiciais ajuizadas nas Varas da Fazenda Pública por servidores estaduais que se sentiram prejudicados pela absorção da parcela completiva. As associações representativas da categoria, como a ASSTBM (Associação dos Sargentos, Subtenentes e Tenentes da Brigada Militar e Bombeiros Militares), passaram a identificar esse crescimento e, diante da complexidade e das dúvidas geradas pela nova legislação, têm atuado ativamente na orientação dos militares estaduais quanto aos efeitos jurídicos decorrentes da reestruturação remuneratória (ASSTBM, 2024).

Alguns destes processos encontram-se sobrestados em virtude do Pedido de Uniformização nº 5008895-63.2023.8.21.9000/RS, conforme decisão proferida pelo juízo da comarca de Bagé, no Procedimento do Juizado Especial da Fazenda Pública nº 5019127-25.2024.8.21.0004/RS:

"Considerando que recentemente foi admitido Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei – PUIL nº 5008895-63.2023.8.21.9000/RS, relacionado à utilização do subsídio fixado para remuneração dos servidores militares, em que se determinou o sobrestamento de todas as ações que versem sobre a matéria objeto da divergência ora tratada, defiro a suspensão do feito" (RIO GRANDE DO SUL, 2024, grifo nosso).

Sendo colacionada a seguinte ementa pelo magistrado no referido processo:

"TURMAS RECURSAIS DA FAZENDA PÚBLICA REUNIDAS. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ALEGAÇÃO DE DIVERGÊNCIA ENTRE TURMAS RECURSAIS DA FAZENDA PÚBLICA. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. BRIGADA MILITAR. GRATIFICAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO DE POSTO. DIVERGÊNCIA SOBRE A UTILIZAÇÃO DO SUBSÍDIO COMO BASE DE CÁLCULO. DEMONSTRADA A DIVERGÊNCIA ATUAL SOBRE RELEVANTE QUESTÃO DE DIREITO MATERIAL passível de prejuízo aos servidores da mesma classe profissional. Estando presentes os demais pressupostos gerais e específicos, a admissão do presente pedido de uniformização é medida que se impõe, uma vez preenchidos os pressupostos dos artigos 23, 24-A e 25-A, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 03/2012. Sobrestamento de todos os demais pedidos de uniformização e recursos inominados envolvendo a matéria objeto da divergência ora tratada, com extensão a todos os processos em tramitação nos Juizados da Fazenda Pública, até o trânsito em julgado da decisão final no presente feito, por força dos artigos 26 e 29, caput, da Resolução nº 03/2012. Pedido de instauração de incidente de uniformização de jurisprudência admitido." (RIO GRANDE DO SUL, 2023, grifo nosso).

Outro processo protocolado no Juizado Especial da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, sob o Nº 5294163-98.2024.8.21.0001 (RS), observa-se um despacho favorável ao Estado, sendo reconhecida a presunção de legitimidade ou veracidade nos atos emanados pela Administração Pública, observe a decisão:

"E mais, os atos da administração pública possuem presunção de legitimidade, ou seja, até prova em contrário são considerados válido. A presunção se origina na supremacia do interesse público e somente deve ser infirmada por prova cabal." (RIO GRANDE DO SUL, 2023, grifo nosso)

Outrossim, a categoria dos servidores públicos do magistério estadual do Rio Grande do Sul tem sido diretamente impactada pela aplicação da nova sistemática remuneratória, o que ocasionou uma série de ações judiciais e, por consequência, a necessidade de consolidação de entendimentos divergentes entre as Turmas Recursais da Fazenda Pública. Diante dessa realidade, foi instaurado o Pedido de Uniformização nº 5011825-54.2023.8.21.9000, com o

objetivo de pacificar a controvérsia jurídica e garantir segurança jurídica aos servidores afetados.

Desse modo, Primeira Turma entende que a parcela de irredutibilidade pode ser absorvida gradualmente conforme reajustes do subsídio, como demonstra o seguinte julgado:

“Parcela gradativamente absorvida por eventuais reajustes. Ausência de ofensa à irredutibilidade salarial. Sentença de improcedência mantida. Recurso inominado desprovido” (RIO GRANDE DO SUL, 2023a).

Em contrapartida, a Terceira Turma Recursal defende a tese de que a absorção da parcela configura violação à irredutibilidade e ao direito adquirido, declarando a inconstitucionalidade de dispositivos legais:

“[...] evidenciado prejuízo aos professores. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia, da garantia à irredutibilidade de vencimentos, e ao direito adquirido [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2023b).

Diante de tais divergências, revela-se imprescindível a uniformização da jurisprudência, com vistas a assegurar a segurança jurídica e a isonomia no tratamento conferido aos servidores públicos estaduais, abrangendo tanto os militares estaduais quanto os integrantes do magistério. Tal medida é fundamental para evitar decisões conflitantes sobre matérias idênticas, bem como para preservar a estabilidade das relações jurídicas e a confiança dos jurisdicionados no Poder Judiciário.

Atualmente o citado Incidente de Uniformização encontra-se suspenso até o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 52691306120248217000.

4.3 Reações judiciais: panorama das ações e entendimentos do Judiciário

A transição do regime remuneratório dos militares estaduais do Rio Grande do Sul para o modelo de subsídio, conforme instituído pela Lei Complementar Estadual nº 15.454/2020, provocou forte repercussão entre os servidores da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. A principal preocupação manifestada pelas categorias diz respeito à possível violação do

princípio da irredutibilidade de vencimentos, garantido pelo artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal.

No Estado do Rio Grande do Sul, a instituição da parcela completa de irredutibilidade se deu como medida de transição remuneratória após a adoção do regime de subsídio para os servidores militares, por meio da Lei Estadual nº 15.454/2020. Essa parcela visava compensar perdas nominais decorrentes da extinção de adicionais, gratificações e outras vantagens pecuniárias incorporadas ao regime anterior. Contudo, nos anos seguintes, o Poder Executivo estadual passou a absorver gradativamente essa parcela, especialmente nos casos em que os servidores obtiveram reajustes salariais, progressões funcionais ou promoções na carreira.

Diante desse cenário, múltiplas ações judiciais foram ajuizadas por servidores individualmente ou por entidades representativas, como a Associação dos Oficiais da Brigada Militar (ASOFBM) e a Associação Beneficente Antônio Mendes Filho (ABAMF). As demandas visavam, em regra, a manutenção da remuneração anteriormente percebida, mediante a incorporação de vantagens suprimidas ou a instituição de uma parcela compensatória de irredutibilidade.

Segundo Sandoval (2021), as ações judiciais refletem a resistência institucional dos militares estaduais frente a reformas que impactam diretamente suas garantias constitucionais, em especial no tocante à estabilidade financeira e previsibilidade remuneratória”.

A justificativa oficial para essa política tem se apoiado em pareceres da Procuradoria-Geral do Estado (PGE-RS), como o Parecer nº 13.914/2022, o qual defende que a parcela completa teria natureza transitória e compensatória, devendo ser absorvida conforme o subsídio percebido pelo servidor igualar ou superar o montante anteriormente recebido.

Além disso, conforme o Parecer nº 13.914/2022, o Executivo sustenta sua posição com base nos princípios da eficiência administrativa, isonomia entre servidores e no cumprimento dos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), particularmente os artigos 19 e 20, que tratam dos limites de despesa com pessoal.

Em nota publicada em 2024, a Associação dos Oficiais da Brigada Militar (ASOFBM) revelou que a administração estadual anunciou a absorção da

parcela com base nesse parecer jurídico, mencionando ainda que a medida seria amparada por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

No entanto, essa fundamentação tem sido objeto de questionamentos, isso porque a absorção da parcela completiva pode importar em efetiva redução da remuneração global do servidor, em afronta direta ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, previsto no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal.

Tal dispositivo estabelece que “os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV”, sendo essas ressalvas relativas ao teto remuneratório e à acumulação de cargos. Assim, qualquer medida administrativa que provoque redução na remuneração nominal do servidor deve ser cuidadosamente analisada à luz dos princípios constitucionais e do entendimento consolidado nos tribunais.

Em sua tese defensiva, a Procuradoria Geral do Estado, vem contestando tais ações com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especificamente o Tema nº 41/STF, que pacifica o entendimento de que não há direito adquirido a regime jurídico ou à forma de cálculo da remuneração dos servidores públicos, desde que seja respeitada a garantia da irredutibilidade de vencimentos:

“Nos termos da orientação firmada nesta Corte, inexistente direito adquirido a regime jurídico ou a forma de cálculo da remuneração de servidores públicos, assegurada a irredutibilidade de vencimentos. [...] A jurisprudência do STF é pacífica e reiterada no sentido de que os servidores públicos não têm direito adquirido à imutabilidade de regime jurídico. Assim, a garantia prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição não os protege contra leis que modifiquem as condições que regem a relação jurídica que estabelecem com a administração pública, desde que não haja redução de seus vencimentos ou subsídios” (grifo nosso) (BRASIL, STF, RE 971192 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, julgado em 29 nov. 2019, DJe 12 dez. 2019; ADI 4461, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 11 nov. 2019, DJe 04 dez. 2019).

Esse entendimento pode servir de fundamento para a análise da constitucionalidade das reformas remuneratórias implementadas pelos entes federativos, como ocorre com a instituição do regime de subsídio e a absorção da parcela completiva pelos militares estaduais e pelos servidores do magistério do Rio Grande do Sul.

Contudo, tal entendimento não soluciona a controvérsia de forma isonômica, pois, na prática, estabelece um tratamento desigual entre os servidores. Observa-se que os servidores mais antigos terão seus vencimentos estagnados até a completa absorção da parcela completa de irredutibilidade, enquanto os servidores mais recentes, que não fazem jus a tal parcela, serão beneficiados integralmente pelos reajustes destinados à recomposição salarial.

Portanto, embora o governo do Estado busque respaldo jurídico e financeiro para a medida de absorção da parcela completa, a prática levanta importantes dúvidas quanto à sua compatibilidade com os preceitos constitucionais, em especial com os direitos adquiridos, a proteção da confiança, a legalidade estrita na Administração Pública e a própria dignidade da pessoa humana, entendida como fundamento maior das garantias sociais e funcionais dos servidores públicos.

4.4 Os impactos concretos na remuneração dos militares estaduais

A absorção progressiva da parcela completa de irredutibilidade pelos militares estaduais do Rio Grande do Sul tem provocado consequências significativas e concretas na esfera financeira e funcional desses servidores. Na prática, muitos têm enfrentado redução da remuneração líquida, especialmente em situações de progressão na carreira, promoções ou concessão de reajustes gerais.

Com isso, em vez de representar um ganho real, esses avanços profissionais acabam sendo neutralizados pela absorção da parcela, o que gera um cenário de estagnação salarial e frustração de expectativas legítimas.

Tal situação é ilustrada pela seguinte passagem extraída da petição inicial de processo judicial ajuizado por militar estadual:

“note que o Autor ao invés de obter o reajuste de 12,49% em seus vencimentos, terá uma redução de 10% com a subtração da parcela autônoma ‘Completo/Irredutibilidade’” (RIO GRANDE DO SUL, 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, 2024).

As associações que representam os militares, como a Associação dos

Sargentos, Subtenentes e Tenentes da Brigada Militar (ASSTBM), vêm denunciando reiteradamente essa situação. Em notas públicas, a entidade busca relatar os casos em que a promoção de militares a postos superiores resultou em redução de vencimentos líquidos, contrariando o que se esperaria de um avanço funcional.

Outra associação, a ASOFBM (Associação dos Oficiais da Brigada Militar) também vêm se manifestando contrariamente à absorção, e em nota destaca que a medida desvaloriza o mérito, comprometendo a atratividade da carreira e gerando insegurança jurídica quanto à estabilidade remuneratória dos militares estaduais.

Observa-se que tais efeitos podem atingir diretamente a esfera existencial dos servidores públicos, na medida em que podem comprometer sua subsistência, estabilidade familiar e o seu planejamento financeiro de médio e longo prazo.

Cite-se como exemplo o seguinte trecho retirado de uma petição inicial de processo ajuizado por militar estadual:

“Excelência, atualmente o Autor auferе mensalmente subsídio equivalente a R\$9.174,27 acrescido da parcela “Completivo/Irredutibilidade” de R\$1.466,43, totalizando o valor de R\$10.640,70. Note que o reajuste mencionado representará um aumento de R\$1.145,87 em seus vencimentos, que deverá passar a ser reajustado em R\$10.320,14 acrescido da parcela autônoma de irredutibilidade de R\$1.466,39. Totalizando R\$ 11.786,53 sendo o respectivo valor que deverá auferir após reajuste mencionado.” (RIO GRANDE DO SUL, 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, 2024).

Observe no trecho citado que o reajuste de 12,49%, implementado pela Lei nº 16.165/2024, relativo à recomposição salarial, deveria representar um aumento em seu subsídio no valor equivalente a R\$ 1.145,87, mas como o servidor possui a parcela completa de irredutibilidade, esse valor será absorvido da mesma. Observe:

“No entanto, o Estado Requerido já anunciou que o referido reajuste concedido mediante a Lei 16.165/2924, será reduzido da parcela autônoma “Compleativo/Irredutibilidade”. Sendo assim, a referida parcela de R\$1.466,43 passará a ser R\$320,56.” (RIO GRANDE DO SUL, 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre, 2024).

Observa-se que tal medida fere o princípio da isonomia, visto que os servidores que não possuem direito a parcela completa terão seus subsídios reajustados pela recomposição salarial, enquanto o servidor referido no exemplo poderá perceber um reajuste somente na próxima recomposição salarial concedida pelo estado.

Ademais, observa-se que a jurisprudência reconhece que a remuneração dos servidores públicos que vise a subsistência do indivíduo e de sua família possui natureza alimentar, sendo, portanto, protegida de forma especial pela ordem constitucional. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que valores de caráter alimentar não podem ser objeto de supressão arbitrária, por se vincularem à própria dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, III).

Conforme dispõe Sandoval (2024) o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é entendido por alguns doutrinadores como o principal Direito Fundamental da Constituição Federal, sendo perceptível uma divergência com outros doutrinadores que priorizam o Princípio da Isonomia.

Cabe mencionar que se falar da dignidade humana é uma questão relevante e complexa em um país com a formação socioespacial do Brasil, além disso, com um histórico de desigualdade territorial e formação de classes sociais, desde o período colonial com distribuição por capitâncias hereditárias e sendo também um dos últimos países a abolir a escravidão com todos os seus impactos históricos e sociais.

Sandoval (2024) ressalta que os doutrinadores que priorizam o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana compreendem que este Princípio pode ser considerado o primeiro fundamento do sistema constitucional. Nesse contexto, o Princípio da Isonomia tem a função de proporcionar um equilíbrio e concretização do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, considerando que a dignidade direciona e comanda o exercício do intérprete.

Nesse contexto, Sarlet (2012) adverte que a dignidade da pessoa humana exige do Estado a garantia de condições materiais mínimas que permitam ao indivíduo uma vida digna, o que inclui o respeito aos direitos funcionais dos servidores públicos. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também tem considerado que a eliminação ou absorção da parcela de irredutibilidade deve ser analisada com cautela, para que não se converta em violação ao princípio da irredutibilidade salarial previsto no artigo 37, XV, da Constituição Federal.

Além disso, a política de absorção, ao neutralizar os efeitos de progressões e reajustes, desincentiva o desenvolvimento profissional e prejudica o princípio da valorização do servidor público, expresso no artigo 39, §1º, inciso III, da Constituição Federal. O resultado é uma quebra da confiança legítima entre o servidor e o Estado, alimentando um clima de descontentamento institucional e crescente judicialização da questão.

Em suma, os impactos da absorção da parcela completiva vão além da mera reorganização contábil: eles representam uma efetiva redução do padrão de vida dos servidores, além de comprometerem valores constitucionais fundamentais, como a segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana e a proteção ao salário como direito social e alimentar.

5 CONCLUSÃO

Resgatando a problemática do referido estudo: Quais os dispositivos legais asseguram a irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos e como essa garantia tem sido interpretada frente às legislações que trouxeram impactos a remuneração dos militares do Estado do Rio Grande do Sul?

Com observância aos dispositivos legais, percebe-se que a alusão maior está instituída na Constituição Federal, já a doutrina especializada defende que a remuneração dos servidores possui natureza alimentar e deve ser resguardada frente ao princípio da dignidade da pessoa humana.

No entanto, a jurisprudência ainda apresenta decisões com entendimentos divergentes quanto à possibilidade e aos limites da absorção da parcela completiva de irredutibilidade, de modo que tais entendimentos trazem impactos à remuneração dos militares.

Em relação aos impactos na remuneração dos militares estaduais, evidenciou-se que as alterações legislativas introduziram a parcela completiva de irredutibilidade, que para os servidores representavam um direito adquirido incorporado aos seus vencimentos, no entanto o Estado através do Parecer nº 19.314/2022 da PGE-RS declarou seu caráter transitório e absoritivo, gerando grande insatisfação entre os militares e fazendo-os buscarem judicialmente o reconhecimento da manutenção de tal parcela. Embora se verifique decisões divergentes que caminham para a abertura de um Pedido de Uniformização, tais processos ainda são muito recentes, sendo observado que o judiciário muitas vezes tem reconhecido a transitoriedade de tal parcela, devido ao princípio da presunção de legitimidade dos atos emanados pela Administração Pública.

Outrossim, verificou-se que a mesma situação ocorre com os servidores públicos estaduais do magistério, no entanto as decisões divergentes já originaram o Incidente de Uniformização nº 5011825 54.2023.8.21.9000, cuja aplicação em analogia foi negada nos processos em que a parte autora se tratava de militares estaduais e que atualmente encontra-se suspensa até o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 52691306120248217000.

Diante da análise realizada ao longo deste trabalho, restou evidente que o Princípio da Irredutibilidade remuneratória dos servidores militares do Estado

do Rio Grande do Sul não se trata apenas de uma garantia formal prevista no ordenamento jurídico brasileiro, mas sim de um direito fundamental valorosamente relacionado à proteção da dignidade da pessoa humana e à estabilidade funcional desses servidores.

Neste contexto, qualquer medida estatal que implique redução dos vencimentos deve ser submetida a um rigoroso controle de constitucionalidade e de proporcionalidade, a fim de evitar lesões aos direitos fundamentais.

Do ponto de vista doutrinário, autores como Di Pietro (2022), Sarlet (2012) e Bandeira de Mello (2017) reforçam que a remuneração do servidor público, além de possuir natureza alimentar, deve ser resguardada como expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Assim, conclui-se que a irredutibilidade de vencimentos, no contexto dos militares estaduais do Rio Grande do Sul, pode ser compreendida como uma cláusula de proteção do vínculo funcional e da dignidade do servidor. A manutenção da parcela completiva constitui não apenas o dever jurídico do Estado sobre o reconhecimento de um direito adquirido destes servidores, mas também um imperativo ético e institucional, fundamental à coesão e valorização das forças de segurança pública.

Por fim, todo trabalho acadêmico apresenta limitações. Este estudo baseou-se apenas no método hipotético-dedutivo, não avançando para a pesquisa empírica de percepção destes servidores, o que poderia ser objeto de novos estudos nas ciências sociais aplicadas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS DA BRIGADA MILITAR (ASOFBM). Nota acerca da parcela de irredutibilidade salarial. Porto Alegre, 17 jul. 2024. Disponível em: <https://asofbm.org.br/noticias/nota-acerca-da-parcela-de-irredutibilidade-salarial/>. Acesso em: 14 abril 2025.

ASSTBM. ASSTBM realiza live de esclarecimento sobre as principais demandas classistas. Porto Alegre: ASSTBM, 17 dez. 2024. Disponível em: <https://asstbm.org.br/2024/12/asstbm-realiza-live-de-esclarecimento-sobre-as-principais-demandas-classistas/>. Acesso em: 17 abril 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALCANTE, Mario Sales. A garantia Constitucional da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos. Revista da Procuradoria Geral do município de Fortaleza: 2014, n° 22, V. 22, P. 75-134.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943 Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 35. ed. [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 26. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Regime jurídico dos agentes públicos. Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, ano 22, n° 58, p.129-153, abril – junho/2021.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Remuneração dos agentes públicos. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 43. ed. atual. por Arnaldo Wald, José dos Santos Carvalho Filho. São Paulo: Malheiros, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989. ALERGS [2024]. Disponível em: https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9pX_3esaNg%3d&tabid=

3683&mid=5358. Acesso em: 25 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 6.196, de 15 de janeiro de 1971. Dispõe sobre o Código de Vencimentos da Brigada Militar. Diário Oficial do Estado. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=387262>. Acesso em: 20 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.990, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Militares da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Disponível em <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.990.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.454, de 17 de fevereiro de 2020. Fixa o subsídio mensal dos Militares Estaduais. Diário Oficial do Estado. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=387262>. Acesso em: 23 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Parecer Jurídico-normativo nº 19.314/2022. Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202204/19190105-pa19314-22-1000-0005391-7-dr-eduardo-cunha-da-costa-e-dra-aline-frare-armborst.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Parecer n.º 20.835/2024. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://gestaodepessoas.rs.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/pa20835.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça. Juizado Especial da Fazenda Pública Adjunto à 4ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública da Comarca de Bagé. Procedimento do Juizado Especial da Fazenda Pública nº 5019127-25.2024.8.21.0004/RS. Bagé, RS, 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre. Processo nº 5294163-98.2024.8.21.0001/RS. Porto Alegre: 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. 2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre. Procedimento Comum Cível n.º 5292188-41.2020.8.21.0001/RS. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 01 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. 3ª Turma Recursal da Fazenda Pública. Recurso de Medida Cautelar n.º 5000532-19.2025.8.21.9000/RS. Relator: Juiz de Direito Alan Tadeu Soares Delabary Junior. Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 01 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado apresenta propostas da Reforma Estrutural do Estado. Portal do Governo, Porto Alegre, 25 nov. 2019. Disponível

em: <https://www.estado.rs.gov.br/governador-apresenta-proposta-final-da-reforma-estrutural-do-estado>. Acesso em: 20 abril 2025.

SANDOVAL, Ana Teresa Magno. Irredutibilidade de Vencimentos dos Servidores Públicos à Luz da Constituição Federal Brasileira. São Paulo: Dialética, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, Maria Angélica da. Petição inicial elaborada como estagiária no escritório de advocacia Back Advocacia. Ação ordinária, processo sigiloso. Rio Grande do Sul, 26 nov. 2024. Documento pessoal não publicado.

TJRS, PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI CÍVEL Nº 5011825- 54.2023.8.21.9000/RS. Relator (a): Des. Ricardo Torres Hermann. Jus Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rs/2227185730>. Acesso em: 30 maio 2025.

TJRS, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 52691306120248217000/RS. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 30 maio 2025.