



**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE
CURSO DE DIREITO**

MOISES DE QUEIROZ PEREIRA

**A REFORMA POR INCAPACIDADE FÍSICA NAS FORÇAS ARMADAS: Uma
perspectiva à luz da Lei 13.954/2019**

**ARACAJU
2023**

P436r

PEREIRA, Moises de Queiroz

A reforma por incapacidade física nas forças armadas : uma perspectiva à luz da lei 13.954/2019 / Moises de Queiroz Pereira. - Aracaju, 2023. 19f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a): Prof. Me. Emerson Charles Pracza

1. Direito 2. Ato administrativo 3. Direito administrativo militar 4. Reforma por incapacidade
I. Título

CDU 34 (045)

MOISES DE QUEIROZ PEREIRA

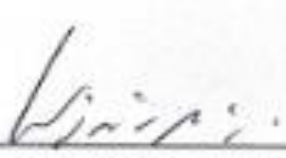
A REFORMA POR INCAPACIDADE FÍSICA NAS FORÇAS ARMADAS: Uma perspectiva à luz da Lei 13.954/2019

Artigo Científico apresentado à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE, como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em Direito no período de 2023.2.


Aprovado com média: *10,00 (Dez)*



Prof. Me Emerson Charles Praciz
1º Examinador



Prof. Dr Winston Neil Bezerra de Alencar
2º Examinador



Profa. Clariane Maria Santos de Oliveira
3º Examinadora

Aracaju (SE), 30 de novembro de 2023

A REFORMA POR INCAPACIDADE FÍSICA NAS FORÇAS ARMADAS: Uma perspectiva à luz da Lei nº 13.954/2019*

Moises de Queiroz Pereira

RESUMO

Durante quase 40 anos o instituto da reforma por incapacidade física, manejada pela via administrativa, permitia a edição de atos administrativos perfeitos e perenes, pois não havia o pressuposto da legalidade que pudessem revertê-los. Com a entrada em vigor da Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019, e que incluiu o art. 112-A na Lei 6.880/1980, Estatuto dos Militares, foi permitido à Administração Pública Militar convocar compulsoriamente militares anteriormente reformados por incapacidade física definitiva, para a revisão do seu estado clínico, com a realização de nova perícia médica, com fito de verificar o restabelecimento da higidez necessária ao serviço militar, e caso constatado, possibilitar o retorno ao serviço ativo desses, revogando-se o ato administrativo que concedeu a reforma. Assim, analisar os pressupostos autorizadores da revogação de tais atos administrativos no exercício da autotutela da Administração Pública, importa atenção no mundo jurídico, pois permite verificar as condicionantes e os limites da supremacia do interesse público. Por meio de levantamento bibliográfico, precipuamente em livros, artigos científicos, e normas extraídas da internet, de forma compara, estabeleceu-se um paralelo entre a Teoria dos Motivos Determinantes, a extinção dos atos administrativos, e o reflexo às partes envolvidas, concluindo-se que neste caso há cabimento ao exercício da autotutela da Administração Pública, a qual, investida de legalidade e razoabilidade, pode evocar a revogação dos atos administrativos que concederam a reforma por incapacidade física, quando não mais subsistirem os motivos que o fundamentaram, desde que respeitado o prazo de revisão de tais atos.

Palavras-chave: Ato administrativo. Direito administrativo militar. Reforma por incapacidade.

1 INTRODUÇÃO

Uma das condicionantes ao exercício da profissão militar, e neste caso nos referimos especificamente às Forças Armadas, é a capacidade física para desenvolver atividades que exigem vigor físico acima da média daquelas rotinas exigidas em outras profissões. No Exército Brasileiro, o pressuposto da manutenção da boa capacidade física adquire, ainda, maior relevância. Para conhecimento sobre as exigências da performance e melhoria do vigor físico

*Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, em dezembro de 2023, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Me Emerson Charles Pracz.

na Força Terrestre, três vezes no ano é realizado o Teste de Aptidão Física (TAF), e os resultados obtidos por seus integrantes constituem-se componentes da meritocracia da carreira das armas, entretanto essa peculiaridade não é um fator excepcional do nosso Exército.

Diante desta perspectiva, o bom estado de saúde física e mental adquire função primordial e também condicionante para o desempenho da atividade castrense. Essa condição impõe à Administração Militar o estabelecimento de políticas de pessoal coerente e direcionadas ao melhor aproveitamento do seu recurso humano, com o estabelecimento de diretrizes mitigadoras de riscos relacionadas à execução das diversas atividades, como o serviço de escala, as instruções militares, os adestramentos, e toda uma gama de outros eventos que se relacionam com o exercício diário no quartel.

Acontece que nos quartéis do Exército, como já é sabido, a própria atividade de rotina apresenta risco à integridade física dos seus integrantes, pois o manuseio com armas, munições, viaturas, mochilas pesadas, corridas, em suma, atividades militares diária, podem ocasionar desde pequenas lesões ou ferimentos leves, e que não representam maiores riscos à saúde, mas também representar situações extremas, como perdas de membros e até mesmo o óbito.

As consequências desses eventos podem acarretar fatos absolutamente irrelevantes ao mundo jurídico, ou desembocar em situações extremas, em que os ferimentos adquiridos incapacitam os militares para o serviço ativo, exigindo assim a sua submissão a um processo de reforma, face a incapacidade física do militar em continuar exercendo o serviço do Exército, com as suas múltiplas exigências.

A reforma é uma condição em que o militar é transferido definitivamente para uma situação de inatividade, ou seja, não é mais possível ser convocado pelo Exército, mesmo em situações de guerra externa. Na maioria das vezes, essa reforma se dá por idade-limite de permanência na reserva remunerada, podendo ocorrer também, por motivo de desenvolvimento de doenças previstas no art. 108, V da Lei 6.880/1980, a saber: tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, mal de Parkinson, pênfigo, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave e outras moléstias que a lei indicar com base nas conclusões da medicina especializada, além daquelas doenças adquiridas e relacionadas com o serviço.

Assim, caso um militar viesse a sofrer acidente ou desenvolvesse moléstia anteriormente citadas durante a sua vida na caserna, e restando caracterizado o nexo de causalidade entre os motivos do acidente ou doença com o serviço, este militar seria reformado, em regra, pela via administrativa, resguardado o direito de ingresso pela via judicial.

Os atos administrativos constitutivos do direito à reforma durante muito tempo foram considerados praticamente definitivos administrativamente, entretanto a Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019, por meio do seu art. 2º, alterou o Estatuto dos Militares, Lei 6.880/1980, ao incluir o art. 112-A no corpo do texto da norma. Essa alteração estabeleceu que os militares julgados incapacitados definitivamente para o serviço ativo das Forças Armadas e reformados, poderão ser convocados por iniciativa da Administração Pública para revisão das condições que ensejaram a reforma.

A possibilidade de a Administração Pública rever os seus próprios atos não é algo novo e encontra respaldo no princípio da autotutela administrativa, conforme entendimento contido na Súmula 473 do STF¹, desde que observado, contudo, a legalidade pertinente. Diante disto, quais os requisitos legais que conferem o lastro jurídico à Administração Pública para reverter ao serviço ativo um militar anteriormente considerado incapaz definitivamente para o serviço do Exército, mediante a revogação do ato de reforma?

O interesse pelo tema trazido à baila relaciona-se com as consequências da introdução desse novo instituto jurídico, e que alterou substancialmente a relação entre as partes. O aprofundamento do estudo do novo dispositivo do Estatuto do Militares e dessa nova chancela legislativa concedida à Administração Pública, motivou o estudo e a análise da doutrina do Direito Administrativo, quando no exercício da autotutela, quando esta decide revogar os seus próprios atos, de forma que o presente artigo tem como principal objetivo analisar os pressupostos autorizadores da Administração Pública para revogar os atos administrativos anteriormente concedidos aos militares considerados incapacitados para o serviço do Exército. Em um encadeamento dedutivo, pretende-se também discutir os limites da supremacia do interesse público na revogação dos atos de reforma, além de identificar as consequências para a Administração Militar com a revogação desses atos. Para tanto, considera-se que o método de pesquisa que melhor se adapta aos propósitos pretendidos é o dedutivo, pois permitirá verificar a aplicabilidade do novo dispositivo introduzido pela Lei 13.954/2019, de forma que a produção de tal conhecimento poderá ser relevante para a Administração Militar, para os militares envolvidos em situações semelhantes, e para a academia, pois o que se pretende é a produção de novos saberes, os quais serão angariados por intermédio do direito positivado, de

¹ Súmula 473 do STF estabelece: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.” Tal súmula consagra o princípio do Direito Administrativo designado como autotutela, onde a Administração tem o poder-dever de controlar seus próprios atos, podendo anular os atos ilegais e revogar os atos inconvenientes ou inoportunos, sem a necessidade de postular perante o Poder Judiciário.

levantamento bibliográfico, precipuamente de livros, artigos científicos, e outros conhecimentos extraídos da internet, a exemplo de revistas jurídicas.

2 A REFORMA POR INCAPACIDADE DEFINITIVA

O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas descrito no art 50-A do Estatuto dos Militares, constitui-se de um conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência destinada aos militares das Forças Armadas e aos seus dependentes (LEI Nº 6.880/1980). Percebe-se que o sistema previdenciário dos militares é bastante semelhante ao Regime Geral da Previdência Social do Brasil, estabelecida no art. 194 da CF/88, e que define a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988)

No decorrer da vida profissional dos militares, assim como em outras profissões, existe a possibilidade, da ocorrência de acidentes durante a atividade laboral, ou o desenvolvimento de alguma doença que incapacite o trabalhador (militar), para o pleno desempenho das suas atividades. A ocorrência desse infortúnio, quando acomete os militares, e os incapacitam para o exercício pleno das suas atividades, dá-se o nome de reforma. Essa reforma pode ser por incapacidade física definitiva ou temporária. O conceito de reforma encontra-se disposto no art. 82-A dos Estatuto dos Militares, e estabelece que “considera-se incapaz para o serviço ativo o militar que, temporária ou definitivamente, se encontrar física ou mentalmente inapto para o exercício de cargos, funções e atividades militares”. (BRASIL, 1980)

A reforma por incapacidade física definitiva pode alcançar os militares de carreira e também os militares temporários, existindo significativa desigualdade quanto ao sujeito a que se destina o ato de reforma. Sobre essa diferença nos ensina Kayat que “a invalidez exigida para a reforma do temporário é algo substancialmente mais intenso do que a incapacidade definitiva para o serviço militar ativo exigida para a reforma do militar de carreira”. (KAYAT, 2023. p. 37). A diferença repousa no conceito de invalidez, ou incapacidade de exercer qualquer outra profissão na vida civil, exigido somente para os militares temporários, o que tem proporcionado debates e questionamentos a despeito da violação do princípio constitucional da isonomia².

² Em março de 2022, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 7092, argumentando que a Lei 13.954/19 apresentava vício formal, em razão de que a matéria nela veiculada estaria reservada à lei complementar, por força do art. 142, § 1º da CF/88, e vício material, sob a alegação de que o texto da lei em comento viola o direito à previdência e assistência social aos militares temporários das Forças Armadas.

Cabe observar que naturalmente existem relevantes diferenças entre o militar de carreira e o militar temporário. Uma delas, é o fato deste último nunca adquirir a possibilidade de estabilidade. Uma outra assertiva é a precariedade absoluta do vínculo jurídico, enquanto que o militar de carreira, admitido por meio de concurso público, vislumbra a perenidade durante o exercício da profissão, de forma que “é difícil vislumbrar desrespeito à isonomia aqui, na medida em que o *status* jurídico conferido pela Lei ao militar de carreira e ao militar temporário é bem diverso” (KAYAT, 2023. p. 160).

Considerando a ocorrência de fato ensejador de um ato de reforma, vislumbra-se o estabelecimento de uma nova relação jurídica, atrelada às suas consequências que se refletem tanto para a Administração Militar, quanto para os militares reformados, dentre as principais:

- a) a indisponibilidade da Instituição em contar os serviços do militar reformado;
- b) a percepção da remuneração, necessariamente;
- c) a integralidade da remuneração, para os casos em que restar materializado o nexo de causalidade entre o motivo da reforma e a atividade militar;
- d) a possibilidade de legar pensão militar aos seus dependentes, conforme regulamento da Lei 3.765/1960, além do acesso ao Fundo de Saúde do Exército (FUSEx).

A consumação do ato de reforma sempre é precedida da necessária perícia médica, e cabe à Diretoria de Assistência ao Pessoal (DAP), a instituição do respectivo ato administrativo. Segundo o doutrinador Bandeira de Mello, o ato administrativo, representa uma “declaração do Estado [...] manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional” (BANDEIRA DE MELLO, 2009. p 385). Sobre esse prisma, o ato de reforma é revestido de autorização estatal em cumprimento de lei, o que garante ao destinatário o usufruto das prerrogativas emanadas do ato.

O simples fato da edição de um ato administrativo não lhe garante a sobrevivência no mundo jurídico, de forma que “o exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários à sua formação, a saber: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Tais componentes constituem a estrutura do ato administrativo.” (MEIRELLES, 1990, p. 167).

Correlatamente, considerando que os atos de reforma são originários do Agente Diretor de Assistência ao Pessoal do Exército Brasileiro, cuja a finalidade é afastar do serviço ativo aqueles militares incapacitados para o serviço do Exército, em razão desses militares não mais tenderem às expectativas necessárias ao exercício da atividade militar, com fins a alteração do vínculo jurídico do militar, ATIVO X REFORMADO, depreende-se que os requisitos da

formação dos atos administrativos apontados por Meirelles restam configurados, e segundo o mesmo doutrinador, podem ser designados como Ato Constitutivo, pois “cria uma nova situação jurídica individual para o destinatário, em relação à Administração.” (MEIRELLES, 1990, p. 189).

2.1 A Perenidade Relativa do Ato de Reforma

A designação da reforma, como visto, repousa em estruturas consolidadas e o ato administrativo que a instituiu, necessariamente deverá estar consubstanciado dos devidos propósitos que a norma orienta. Ocorre que o Direito, enquanto ponte que estabelece uma ligação entre os fatos e as normas, encontra-se constantemente em mutação, em consequência da evolução da sociedade, em decorrência da mutação do comportamento social. Nesta mesma linha de pensamento Wolkmer leciona que “cada sociedade se esforça para assegurar uma determinada ordem social, instrumentalizando normas de regulamentação essenciais, capazes de atuar como sistema eficaz de controle social”. (WOLKMER, 2012, p. 1). No caso em debate, a norma jurídica introduzida, Lei 13.954/2019, buscou a adaptação ao contexto social contemporâneo com objetivo de imprimir maior eficiência à Administração Pública, pois “para promover a ordem social, o Direito Positivo deve ser prático, ou seja, revelar-se mediante normas orientadoras das condutas interindividuais”. (NADER, 2014, p. 83).

Neste sentido, é plausível afirmar que o Estatuto dos Militares, Lei 6.880, datado de 9 de dezembro de 1980, e após quase 40 anos, necessitasse de atualização do seu texto, com fito ao alcance da regulamentação necessária. A resposta a essa necessidade foi a edição da Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que atualizou consideravelmente o Estatuto dos Militares em vários dispositivos. Dentre essas mudanças, há uma significativa alteração, que passou a prever a possibilidade da Administração Pública extinguir por meio da revogação, os atos administrativos de reforma, mediante o reestudo do estado clínico do militar.

O novo dispositivo da Lei 6.880/1980, art. 112-A, com as alterações introduzidas pela Lei 13.954/2019, assim dispõe:

Art. 112-A. O militar reformado por incapacidade definitiva para o serviço ativo das Forças Armadas ou reformado por invalidez poderá ser convocado, por iniciativa da Administração Militar, a qualquer momento, para revisão das condições que ensejaram a reforma.

§ 1º O militar reformado por incapacidade definitiva para o serviço ativo das Forças Armadas ou reformado por invalidez é obrigado, sob pena de suspensão da remuneração, a submeter-se à inspeção de saúde a cargo da Administração Militar.

§ 2º Na hipótese da convocação referida no caput deste artigo, os prazos previstos no art. 112 desta Lei serão interrompidos.

Da leitura e interpretação do dispositivo apresentado, art. 112-A da Lei 6880/1980, é necessário extrair a amplitude da sua modificação. Anteriormente a Administração Pública não encontrava respaldo jurídico para convocar aqueles militares reformados para a realização de uma nova perícia médica. Equivale dizer que, uma vez instituída a reforma pela via administrativa, e submetido o ato administrativo ao crivo contábil da apreciação da legalidade pelo Tribunal de Contas da União, sua perenidade restava consolidada *ad aeternum*, pelos motivos óbvios: a falta de interesse de agir, pelo lado do militar reformado; e pela falta de previsão legal, pelo lado da administração, que era impedida de convocar compulsoriamente o reformado para a realização de nova perícia.

Percebe-se que a previsão legal disposta no texto do novo dispositivo, art. 112-A, § 1º da Lei 6.880/1980, que chancela à administração poder suspender a remuneração como forma de obrigar o militar reformado a realização de nova perícia médica representa uma realidade bem distinta do cenário anterior. Evidencia-se, portanto, um outro princípio da Administração Pública, o da supremacia do interesse público sobre o interesse individual, e “como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 96). Dessa expressão manifesta, emerge também a imperatividade e a exigibilidade, como quaisquer atos de Estado, sem que haja necessidade da via judicial.

Acontece que a supremacia do interesse público não é absoluta, tão pouco direcionada conforme livre arbítrio do agente administrativo. Se assim o fosse, o próprio estado democrático de direito estaria comprometido, e as garantias individuais ameaçadas. Importante destacar que o desempenho da atividade administrativa é materializado pelo desempenho de função por um agente administrativo, de forma que as ações deste sujeito se encontram vinculados a normas e preceitos estabelecidos.

Cumprir apontar duas observações: primeiro que o pagamento da remuneração ao militar reformado reveste-se de caráter alimentar³, e a possibilidade da sua supressão, em tese, acabaria

³ TJ – SP - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2033447-13.2021.8.26.00. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PROVENTO DE APOSENTADORIA. PENHORA PARCIAL. POSSIBILIDADE, DESDE QUE SE PRESERVE A DIGNIDADE DO DEVEDOR. Pretensão à reforma de decisão que deferiu o desbloqueio de apenas 30% dos proventos de aposentadoria recebidos pela recorrente. A regra da impenhorabilidade salarial não caracteriza direito absoluto e deve ser compatibilizada com o direito de crédito, desde que não viole o princípio constitucional da dignidade, garantindo a subsistência do devedor. Mitigação da impenhorabilidade adotada pelo STJ. Precedentes deste TJSP. No caso em apreço, não ficou demonstrado que a penhora de 30% do provento acarretaria ofensa à dignidade da executada, em que pese estar acometida por doença grave. Decisão mantida. Recurso não provido.

(TJ-SP - AI: XXXXX20218260000 SP XXXXX-13.2021.8.26.0000, Relator: Djalma Lofrano Filho, Data de Julgamento: 22/04/2021, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 22/04/2021)

violando o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana contido no art. 5º da Carta de 1988, pois ainda que defeso à Administração Pública compelir o sujeito à realização de nova perícia médica, é absolutamente desproporcional a supressão da totalidade da sua remuneração.

Uma alternativa seria o estabelecimento de multa administrativa por descumprimento a tal convocação, mediante processo administrativo sumário, observando-se o contraditório e a ampla defesa, e findo o processo, caso pertinente, a implantação do desconto em contracheque.

Uma segunda observação refere-se ao lapso temporal que a Administração Pública dispõe para convocar o reformado para a realização da inspeção de saúde, o qual encontra-se contido no *caput* do art. 112-A/Lei 6.880, e descrito como “a qualquer momento”. Realmente, a convocação e a imposição para realização de inspeção de saúde podem ser realizadas a qualquer tempo, todavia após transcorridos 2 (dois) anos do ato de reforma, a convocação será inepta, isso porque o próprio Estatuto dos Militares, em seu art. 112, §1º, estabelece o limite temporal para que sejam revertidos ao serviço ativo os militares reformados.

2.2 Os Limites da Autotutela na Revogação da Reforma

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput*, elenca os princípios norteadores da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Não obstante, a atividade administrativa estatal orienta-se também por outros princípios, a exemplo do princípio da autotutela. Segundo as lições de Alexandrino e Paulo, o princípio da autotutela “possibilita a administração pública controlar seus próprios atos apreciando quanto ao mérito e quanto à legalidade”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2020, p. 259). Neste mesmo diapasão, Di Pietro entende que “pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário”. (DI PIETRO, 2009, p. 69).

Como visto, cabe a Administração Pública controlar os seus próprios atos, e quando julgar que determinados atos são inconvenientes ou inoportunos, devem ser revistos. Exatamente sobre esse pressuposto que o art. 112-A da Lei 6.880/1980 encontra o seu respaldo jurídico, pois ao constatar a recuperação do estado de saúde do militar reformado dentro do período de até 2 (dois) anos contados do ato da sua reforma, vislumbra-se, portanto, a possibilidade da revogação do ato administrativo e a reversão daquele ao serviço ativo.

Conforme Bandeira de Mello, é cabível a revogação “quando uma autoridade, no exercício de competência administrativa, conclui que um dado ato ou relação jurídica não

atendem ao interesse público e por isso resolve eliminá-los a fim de prover de maneira mais satisfatória às conveniências administrativas” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 449).

De fato, uma vez restabelecida a capacidade de saúde de determinado militar reformado, não é conveniente para a Administração Militar continuar pagando a sua remuneração, sem a contrapartida da sua mão de obra, pois isso implicaria a necessidade de contratação de mais um integrante para o exercício da função, elevando-se, portanto, o gasto com pessoal, além de atentar contra o princípio da moralidade pública. Por outro enfoque, a oportunidade de revogação do ato administrativo da reforma somente estará caracterizada quando o motivo determinante considerado como requisito da existência do próprio ato administrativo, deixar de existir.

Na verdade, existe uma relação intrínseca entre o ato administrativo e o motivo que impulsionou a administração pública para a expedição do referido ato. Com propriedade, Filho nos ensina que este motivo, considerado como o próprio núcleo do ato administrativo é objeto de estudo da Teoria dos Motivos Determinantes. Esta teoria foi desenvolvida no direito francês, e fundamenta-se no princípio de que existe, necessariamente, uma estreita compatibilidade entre o motivo do ato administrativo e a situação do fato que o gerou “e não se afigura estranho que se chegue a essa conclusão: se o motivo se conceitua como a própria situação de fato que impele a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidação do ato.” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 107).

Cabe destacar que a existência do ato administrativo é carente de motivação, não sendo permitido a administração deixar de externar as razões impulsionadoras do ato. Corrobora esse argumento os ensinamentos de Bandeira de Mello quando discorre que “os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato”. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 376). Depreende-se, portanto, que a criação do ato administrativo bem como a sua própria existência se condiciona ao motivo que o originou, e uma vez extinto esse elemento motivador, também deve ser cessado os efeitos produzidos pelo ato. Extraíndo da lição de Meirelles, “a teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos para todos efeitos jurídicos” (MEIRELLES, 1990, p 215).

O elemento discricionariedade, deveras importante, merece breve comentário. Uma vez configurada a conveniência e a oportunidade, em face da extinção dos motivos outrora impulsionadores da reforma, a Administração Pública, deve convocar o agente público reformado para a realização de nova perícia médica, e se for o caso revogar o ato administrativo

de reforma. Por vezes percebe-se uma ideia equivocada sobre a conceituação da discricionariedade, no sentido de que ela representa um aval absoluto e irrestrito ao agente da administração pública para exercer suas atribuições. Conforme Alexandrino *et al.* (2020, p. 270) esclarece: “o poder discricionário tem como limites, além do próprio conteúdo da lei, os princípios jurídicos administrativos, sobretudo os da razoabilidade e da proporcionalidade, os quais decorrem implicitamente do postulado do devido processo legal, em sua acepção substantiva”.

Há, portanto, uma subordinação funcional na qual o agente administrativo encontra-se adstrito à imperatividade da norma. Retomando a questão da reforma, a convocação para a realização de perícia médica com fins a revogação do ato administrativo não permite discricionariedade, haja visto que os princípios jurídicos administrativos a serem observados são a oportunidade e a conveniência para a administração pública.

3 OS PRESSUPOSTOS DO PODER REVOCATÓRIO

A reforma por incapacidade física somente estará caracterizada após os necessários procedimentos de perícia médica e o reconhecimento da administração com a emissão do respectivo ato administrativo. Em que pese a Administração Militar como condutora do trâmite burocrático, há nesses processos administrativos o direito ao contraditório, materializado por meio das inspeções de saúde em grau de recurso direcionados às instâncias superiores da administração militar.

No Exército Brasileiro, as Normas Técnicas para as Perícias Médicas do Exército (NTPMEx), “visam orientar técnica e administrativamente os integrantes do Sistema de Perícias Médicas do Exército (SPMEx), e estabelecer procedimentos a serem observados pelo Agente Médico-Pericial (AMP) na execução de suas atividades.” (NTPMEx, 2017). Com efeito a norma técnica supracitada constitui-se de documento direcionado não somente à parte material ora debatida, mas também à forma e o conteúdo que constituirá o núcleo do ato administrativo da concessão da reforma, ou da sua revogação, conforme caso, imprimindo a padronização necessária com intuito de garantir a isonomia aos periciados.

A expressão “revogação do ato administrativo de reforma”, pode causar certa estranheza, pois representa rever pela via administrativa, um estado de saúde anteriormente confirmado pela própria administração, sob o crivo de pelo menos 2 (duas) instâncias de controle interno médico: o agente médico pericial que realizou a inspeção de saúde; e as seções de saúde regionais, que confirmaram e homologaram a respectiva inspeção.

Ocorre que os recursos de recuperação da saúde experimentaram avanços considerados, se comparado com a data da edição da Lei 6.880/1980. Sobre as alterações introduzidas pela Lei 13.954/19, Kayat afirma que “é preciso também ler o Estatuto dos Militares de acordo com os consideráveis avanços da medicina de reabilitação e da fisioterapia” (Kayat, 2023, p. 45), o que se constitui um fato verificável.

Desde a entrada em vigor do Estatuto dos Militares, a Administração Militar não dispunha do necessário elemento de legalidade que conferisse imperatividade e suporte jurídico para compelir determinado militar reformado a realizar nova perícia médica, e assim exercer sua autotutela. Não é nenhuma novidade que alguns militares considerados incapazes definitivamente para o serviço do Exército, após o ato de reforma, passaram a exercer algum outro tipo de atividade laboral, o que não era ilegal, todavia imoral.

Obviamente que esse fenômeno restava inconveniente a Administração Pública, pois existindo a possibilidade da prestação de alguma atividade, mesmo com alguma limitação, nada mais justo que essa atividade fosse realizada junto ao ente que já lhe remunera, pois, “a depender da condição de saúde apresentada, há um sem número de atividades militares que o periciado poderá normalmente exercer, e por isso é considerado apto com restrições”. (KAYAT, 2023, p. 45).

Por um outro lado, não se constitui uma grande excepcionalidade que alguns militares considerados reformados pela administração, não concordem com a decisão médica que os considerou incapazes definitivamente, e recorram à via judicial para pleitear o retorno ao serviço ativo, sob o argumento de não mais restarem presentes os pressupostos que motivaram sua reforma. Nessas situações, via de regra, ocorreu um tipo de reforma por “acidente ou doença, moléstia ou enfermidade, sem relação de causa e efeito com o serviço”, conforme art. 108, VI, da Lei 6.880/1980, ou seja, percepção do soldo proporcional, e a causa de pedir o retorno ao interior dos quartéis e justamente a percepção do soldo integral.

Transcorrido quase quarenta anos, esse hiato legislativo foi suprimido com o advento da Lei 13.954/2019, e entende-se representou importante avanço, não somente quanto à moralidade necessária, mas sobretudo uma clara demonstração do devido respeito com o erário. Atualmente é possível a identificação de integrantes do Exército considerados reformados por incapacidade física definitiva, a exercerem outras atividades laborais. Essa nova possibilidade muito se deve ao aperfeiçoamento do cruzamento de informações digitais, principalmente do Tribunal de Contas da União (TCU), Instituto Serzedello Corrêa, que por meio do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (SISAC), em conjunto com outras bases de dados corporativos, a exemplo da Secretaria da Receita Federal, conseguem identificar

através da inscrição do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) pagamentos provenientes de retribuição salarial.

4 AS CONSEQUÊNCIAS DA REVOGAÇÃO DO ATO DE REFORMA

Há aproximadamente três décadas, portadores de HIV não vislumbravam futuro distante, tamanha era a limitação da medicina, e seria redundante expor neste momento uma gama de novas possibilidades fruto da evolução na área da saúde, de forma que é perfeitamente plausível que determinado militar reformado tenha readquirido sua capacidade laborativa, mesmo com algumas restrições. A despeito das restrições laborativas, é um conceito novo utilizado no Exército, e se comunica diretamente com o conceito de gestão de pessoas, cujo grande objetivo é formar e consolidar equipes que sejam cada vez mais produtivas e comprometidas com os objetivos e estratégias estabelecidas pela organização. (CHIAVENATO, 2010).

A partir dessa nova perspectiva é possível afirmar que houve uma evolução da Instituição Exército quanto ao conceito da gestão de pessoas, o qual, compreendendo um cenário atual muito engajado às responsabilidades administrativas e de transparências, vislumbra que determinado integrante, mesmo com restrições, consegue se inserir como colaborador e contribuir para o alcance dos objetivos institucionais. Essa nova possibilidade do emprego de pessoas com restrições no âmbito do Exército, encontra-se perfeitamente adequado ao art. 37, inciso VIII da CF/1988, que prevê o aproveitamento das pessoas com deficiência física no serviço público.

Ocorrendo a reversão ao serviço ativo de militares anteriormente reformados, há um incremento de pessoal junto aos entes jurídicos da Administração Pública, sem que isso represente nenhum aporte financeiro, pois tal militar já se encontra remunerado pelo erário, suprimindo a necessidade de realocação de um novo agente para o desempenho de uma função.

Há nesta questão o elemento subjetivo desencorajador de se induzir a erro a Administração Pública ao se provocar o ato de reforma, e tal situação é perfeitamente factível na medida que o militar, temporário ou de carreira, quando acometido por acidente ou doença ensejadora de reforma, procrastina sua recuperação a espera de uma reforma, que em tese lhe garantiria a percepção de remuneração, sem o compromisso da prestação do serviço.

Por outro viés, o retorno ao serviço ativo pode trazer fatores positivos a alguns agentes, em particular àqueles militares de carreira, os quais foram reformados em razão de doenças não relacionadas com o serviço, uma seqüela proveniente de acidente automobilístico ocorrido nas

férias, por exemplo, que embora reformado, não recebem seus vencimentos de forma integral, mas na proporção de 1/35 (um trinta e cinco avos) por ano de serviço prestado. Esses militares, em retornando ao serviço ativo, passarão a perceber sua remuneração de forma integral. Além disso, lhes será permitido todas as prerrogativas inerentes aos demais militares, a exemplo da promoção, realização de cursos militares, a exemplo dos cursos administrativos, como também concorrer às transferências, sendo esta última uma característica marcante da profissão militar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referido artigo teve o objetivo de apresentar um dos pontos marcantes da edição da Lei 13.954/2019 que introduziu o art. 112-A do Estatuto dos Militares, qual seja, a possibilidade da Administração Pública reverter ao serviço ativo aqueles militares que anteriormente foram considerados incapacitados para o serviço do Exército. Anteriormente à citada mudança, observou-se junto às diversas Seções de Veteranos e Pensionistas das Organizações Militares do Exército Brasileiro, face o desempenho da atividade profissional, (6º BIS/Guarujá-Mirim/RO, Cmdo da 6ª RM/Salvador/BA, 28º BC/Aracaju/SE), um verdadeiro esforço pessoal de alguns ex-integrantes em provocar uma condição de saúde que culminasse com um ato de reforma, cujas situações eram absolutamente desprovidas do mínimo da razoabilidade. O resultado era que, quando não se alcançavam os fins pretendidos pela via administrativa, via de regra encontravam respaldo em decisões judiciais.

Destarte, ao considerar a reforma por incapacidade física pela via administrativa, objeto do estudo, a mesma se constitui de um problema que pode ser analisado por várias óticas, por exemplo:

a) Da influência no efetivo das Organizações Militares - Assim como em qualquer repartição pública, o número dos integrantes em quartel é algo finito e previsto em legislação. No Exército Brasileiro é definido pelos Quadros de Cargos Previstos (QCP). Desta forma, considerando que em dada OM um dos seus integrantes foi afastado do serviço ativo por um dos motivos ensejadores de reforma, enquanto esse processo administrativo não for concluído, restará caracterizada para aquela OM, um integrante a menos na sua capacidade de trabalho. Caso esse integrante seja um Oficial ou Sargento, o prejuízo é ainda maior, pois a função desempenhada por esses elementos são funções de chefia e liderança.

b) Com a atividade médica e administrativa desenvolvida – Para a Administração Pública, somente é cabível executar aquilo que as leis e regulamentos autorizam, de forma que, não havendo a previsão legal de reconvocar um ex-integrante reformado por incapacidade física e

assim rever sua condição de saúde, mesmo sabendo que aquele militar agora reformado desempenhava outras atividades de trabalho, era vedado à Administração Militar lhe compelir a uma nova inspeção de saúde, por ausência do dispositivo autorizador;

c) Das partes envolvidas – A materialização da passagem para a reserva remunerada, na condição de **reformado** representa uma significativa alteração da relação jurídica daquela anteriormente existente. A desobrigação com a rotina do expediente, ou seja, não necessitar mais comparecer ao dia-dia de trabalho no quartel, de utilizar farda e todas demais obrigações da vida castrense, sem dúvidas alguma é um marco relevante pois extingue a disponibilidade, a pessoalidade e a não eventualidade do trabalho, sendo esses traços caracterizadores em uma relação de emprego. Outrossim, a atividade administrativa desses militares reformados passa a ser desempenhadas por seções específicas designadas por Seções de Veteranos e Pensionistas sob coordenação da Diretoria de Apoio ao Pessoal (DAP).

d) Com o erário - Em um momento de amadurecimento político da sociedade que se encontra muito mais envolvida com os rumos do país, demonstrando preocupação com contas públicas, é relevante que seja introduzida dispositivos jurídicos que permitam a Administração Pública desenvolver sua atividade buscando a eficiência. A possibilidade da Administração Militar reverter ao serviço ativo aqueles militares que não mais se encontram incapacitados, representa um importante avanço legal, entretanto, cabe uma crítica: O período designado como até dois anos após o ato de reforma para reverter ao serviço ativo, é um período curto, e que poderia ser estendido ao prazo de até 5 anos, nos termos do art. 1º da Lei 9.873/1999. Tal lei estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.

Outrossim, bem verdade que apenas uma pequena parcela de atos de reforma podem ser revertidos pela administração, trazendo de volta ao serviço ativo agentes públicos anteriormente reformado, por não restar configurado os pressupostos autorizadores da revogação do ato antes concedido, quais sejam: a recuperação do estado de saúde do reformado que lhe garanta a execução de atividades consideradas úteis à Instituição conforme sua conveniência, mesmo com pequenas restrições laborais; o elemento da legalidade, na medida em que encontra-se circunscrito ao limite temporal de 2 (dois) anos, contados da data de concessão da reforma, até a data da realização da nova inspeção de saúde.

É importante que se esclareça que a possibilidade de retorno ao serviço ativo e o rompimento da relação jurídica estabelecida com a reforma, não representa somente ônus aos militares revertidos. Existem situações de reforma por incapacidade física em que o fator determinante, a moléstia adquirida, não estava relacionada com o serviço. Nestes casos não há

o pagamento dos proventos na sua forma integral, mas proporcional na razão de 1/35 (um trinta e cinco avos) por cada ano de serviço prestado. Ao retornar ao serviço ativo, é readquirido o direito a integralidade da remuneração. Uma outra questão bastante relevante é a retomada da carreira e da possibilidade de concorrer às promoções, além de também fazerem jus às movimentações (transferências de cidades).

Anteriormente a edição da Lei 13.954/2019, por muito pouco um militar poderia ser reformado, e para isso bastava que esse não estivesse completamente apto para o serviço do Exército, considerando sua atividade de alto impacto e relevante esforço físico. A intenção do legislador em aproveitar aqueles militares com algumas restrições laborais para o desempenho de outras atividades compatíveis às suas limitações, além de estar perfeitamente alinhado ao art. 37, VIII da Constituição Federal, que prevê a reserva de vagas destinadas às pessoas portadoras de deficiências, afinal de contas, as funções logística e administrativa desempenham papel tão importante quanto a função operacional, as quais se interagem de forma indissociável.

O surgimento de previsão legal antes inexistente a compelir beneficiários de reforma à realização de nova perícia, com fins a supremacia do interesse público, além de resguardar o erário, inibe também a provocação fraudulenta de concessão de atos administrativos de reforma sob a falsa expectativa de que uma vez concedida a reforma, jamais poderia ser revista ou atacada.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 28. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Método. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13954.htm. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Portaria Nº 247-DGP, de 07 OUT 09. Normas Técnicas sobre Perícias Médicas no Exército. Disponível em: https://www.periciamedicadf.com.br/manuais/manual_exercito_atualizado.pdf . Acesso em: 15 set. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev. ampli. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de Pessoas. 3. ed. Rio de Janeiro, Rj: Elsevier, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 22. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas. 2009.

KAYAT, Roberto Carlos Rocha. Direito previdenciário militar: Inatividade remunerada e pensão dos militares das Forças Armadas. 2.ed. ver. atual. Curitiba: Juruá. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 40. Ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. Fundamentos de História do Direito. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.