

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): Na origem, trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado contra ato do Ministro de Estado da Defesa por Hélio Pastor Escarlante, militar reformado que recebe auxílio-invalidez.

O impetrante afirmou ter sido surpreendido pela redução do valor do benefício por força de portaria, editada pelo titular da pasta da Defesa, que, segundo alega, estaria eivada de ilegalidade.

Deferida a liminar e processado o feito, adveio acórdão de concessão da segurança, prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Daí a interposição deste recurso extraordinário.

O auxílio-invalidez é direito pecuniário devido a militar reformado como inválido por incapacidade para o serviço ativo. Cuida-se de benefício mensal pago em razão da necessidade de internação especializada, assistência ou cuidados permanentes de enfermagem. Seu objetivo é proteger o inválido e familiares, mediante a cobertura de despesas e a atenuação de gastos associados à moléstia de que acometido o incapaz.

O **Decreto-Lei n. 728**, de 6 de agosto de 1969, que instituiu o Código de Vencimentos dos Militares e dispôs sobre indenizações, proventos e outros direitos, prevê em seu art. 141, *caput* e § 4º:

Art. 141. **O militar** em atividade, inclusive o de que trata o artigo 143 deste Código, julgado incapaz definitivamente por um dos motivos constantes do artigo 139, **terá direito ao Auxílio-Invalidez no valor de 20% (vinte por cento) da “base de cálculo” de que trata o art. 138**, ao passar para a inatividade, desde que considerado total e permanentemente inválido para qualquer trabalho e satisfaça ainda a uma das condições abaixo especificadas, devidamente declaradas por Junta Militar de Saúde:

[...]

§ 4º **O Auxílio-Invalidez não poderá ser inferior ao valor do sôldo de cabo engajado.**

(Grifei)

Ocorre que, em 31 de agosto de 2001, entrou em vigor a **Medida Provisória n. 2.215-10**, a qual, ao versar sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, fixou o valor do auxílio-invalidez em “sete cotas e meia de soldo”, deixando de estabelecer limite mínimo não inferior ao soldo de cabo engajado.

Dessa alteração resultou intensa controvérsia jurídica, com considerável número de ações ajuizadas em torno da ocorrência, ou não, de redução do valor da aludida parcela.

Nesse contexto, o Ministério da Defesa procedeu a estudos que culminaram na edição da **Portaria n. 406/2004**, na qual se determinou o pagamento do auxílio-invalidez em valor não inferior ao soldo de cabo engajado, consoante a regra que era observada até a edição da Medida Provisória n. 2.215-10/2001.

Porém, novas análises conduzidas pelo Ministério apontaram a irregularidade da Portaria, no que, uma vez em desacordo com as disposições legais – em específico com a Medida Provisória n. 2.215-10/2001 –, daria ensejo ao pagamento indevido do benefício.

Tal irregularidade se deveria ao fato de o ato normativo, editado com o fim de preservar a irredutibilidade de vencimentos, não haver considerado que a Medida Provisória já tinha previsto, em seu art. 29, instrumento direcionado a essa garantia. Eis o dispositivo:

Art. 29. **Constatada a redução de remuneração**, de proventos ou de pensões, decorrente da aplicação desta Medida Provisória, **o valor da diferença será pago** a título de **vantagem pessoal nominalmente identificada**, sendo absorvido por ocasião de futuros reajustes.

Parágrafo único. A vantagem pessoal nominalmente identificada prevista no caput deste artigo constituirá parcela de proventos na inatividade, além das previstas no art. 10 desta Medida Provisória, até que seja absorvida por ocasião de futuros reajustes.

Assim, o Ministério da Defesa editou a **Portaria n. 931/2005**, mediante a qual revogou a de n. 406/2004 e restaurou a disciplina do auxílio-invalidez em sintonia com o disposto na Medida Provisória n. 2.215-10/2001.

Ora, está-se, no caso, diante de típico exemplo do poder-dever de autotutela da Administração Pública, que exerce controle sobre os próprios atos, seja por meio da anulação dos ilegais, seja mediante a revogação daqueles tidos como inconvenientes ou inoportunos. Por estar a Administração vinculada à lei, deve exercer o controle da legalidade dos atos que pratica.

Nas exatas lições de Caio Bartine e Celso Spitzcovsky:

O princípio da autotutela pode ser traduzido pela obrigação conferida à Administração Pública de controlar os atos que edita de modo a retirar do ordenamento jurídico aqueles que se revelarem ilegítimos ou inoportunos.

Em outras palavras, tem ela o dever de eliminar os atos nulos e a prerrogativa de revogar aqueles que, não obstante guardem a condição de legitimidade, não mais se justificam por inconvenientes e inoportunos em vista do interesse público.

(*Direito administrativo* . 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. item 2, e-book .)

Nessa toada, o Supremo editou os enunciados n. 346 e 473 da Súmula:

Enunciado n. 346:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Enunciado n. 473:

A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem 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.

Logo, ao constatar a ilegalidade de qualquer ato por si praticado, a Administração Pública poderá e deverá revê-lo, tal como de fato ocorreu, na espécie, com a restauração da forma de pagamento do benefício.

Por outro lado, a Constituição Federal assim prevê no art. 37, XV:

Art. 37. [...]

XV – 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;

Cumprе ressaltar que, ao positivаr o princípio da irredutibilidade de vencimentos, o Texto Constitucional não veda a reestruturação da remuneração do servidor público, desde que o valor global dos vencimentos não sofra redução.

A jurisprudência desta Corte também caminha nessa linha, conforme se observa de trecho da ementa do julgamento do RE 384.903 AgR, Relator o ministro Eros Grau:

3. Não há qualquer inconstitucionalidade na redução de parcela remuneratória, pois o que Constituição assegura é a irredutibilidade nominal da remuneração global – montante constituído pela soma de todas as parcelas, gratificações e outras vantagens percebidas pelo servidor (RE n. 344.450, Relatora a Ministra Ellen Gracie, *DJ* de 25.2.05; RMS n. 23.170, Relator o Ministro Maurício Corrêa, *DJ* de 5.12.03; RE n. 293.606, Relator o Ministro Carlos Velloso, *DJ* de 14. 11.03).

Agravo regimental não provido.

Da leitura do art. 29 da Medida Provisória n. 2.215-10/2001 observo que se buscou preservar a irredutibilidade de vencimentos por meio da instituição de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI) nos casos em que constatada a redução de remuneração, proventos ou pensões em decorrência da aplicação da norma.

Vale lembrar, a jurisprudência do Supremo é firme no sentido da inexistência de direito adquirido a regime jurídico e de direito à forma como são calculados os vencimentos. O Tribunal entende possível a supressão ou alteração de auxílios, adicionais, gratificações ou outras parcelas, contanto que preservada a irredutibilidade nominal da remuneração global.

Nesse sentido foi o julgamento, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 563.965. O recurso, interposto por professora aposentada que impugnava dispositivos da Lei Complementar n. 20.333/2001 do Estado do

Rio Grande do Norte, mediante os quais modificada a forma de cálculo dos vencimentos dos servidores civis e militares daquele ente, acabou desprovido, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE.

1. **O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico.**

2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que **alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.**

3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

Considerando, portanto, o poder-dever de autotutela da Administração Pública, a inexistência de direito adquirido a regime jurídico e a ausência de decréscimo global nos proventos do militar ora recorrido, concluo pela aplicabilidade da Portaria n. 931/2005 do Ministério da Defesa, sob pena de ofensa aos preceitos constitucionais da separação dos Poderes e da legalidade, além de equívoco na observância do princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Ressalto, por fim, nada obstante reconheça o pagamento indevido do benefício no período entre a edição da Portaria n. 406/2004 e sua revogação pela de n. 931/2005, que os valores recebidos de boa-fé pelos administrados precisam ser resguardados.

Em suma, é legítima a adoção do novo critério de cálculo do auxílio-invalidez fixado pela Medida Provisória n. 2.215-10/2001, desde que não haja redução global do valor da remuneração.

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente o pedido inicial.

Proponho, ainda, a seguinte tese: “A Portaria n. 931/2005 do Ministério da Defesa, que alterou a fórmula de cálculo do auxílio-invalidez para os servidores militares, está em harmonia com os princípios da legalidade e da irredutibilidade de vencimentos.”

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/09/2022 00:00