



Joel da Silva Fonseca Junior  
Fabrício Pereira Magalhães  
Marcio Soares Lima  
Ailton da Silva Farias  
Cristiano Telles Ginar  
Fluvio Bubolz

# A (In)constitucionalidade da Cassação de Aposentadoria do Servidor Público Federal após a promulgação da Emenda Constitucional 103/19

1.<sup>a</sup> Edição

ISBN - 978-65-84809-71-0

São Paulo | 2023



Joel da Silva Fonseca Junior  
Fabrício Pereira Magalhães  
Marcio Soares Lima  
Ailton da Silva Farias  
Cristiano Telles Ginar  
Fluvio Bubolz

**A (In)constitucionalidade da Cassação de  
Aposentadoria do Servidor Público  
Federal após a promulgação da Emenda  
Constitucional 103/19**

1.ª Edição

ISBN - 978-65-84809-71-0

São Paulo | 2023

1.ª edição

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA CASSAÇÃO DE  
APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL APÓS A  
PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/19**

ISBN 978-65-84809-71-0



Joel da Silva Fonseca Junior  
Fabrício Pereira Magalhães  
Marcio Soares Lima  
Ailton da Silva Farias  
Cristiano Telles Ginar  
Fluvio Bubolz

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA CASSAÇÃO DE  
APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL  
APÓS A PROMULGAÇÃO DA EMENDA  
CONSTITUCIONAL 103/19

1.<sup>a</sup> edição

SÃO PAULO  
EDITORA ARCHE  
2023

Copyright © dos autores e das autoras.

Todos os direitos garantidos. Este é um livro publicado em acesso aberto, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado. Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons Internacional (CC BY- NC 4.0).



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

137 A (in)constitucionalidade da cassação de aposentadoria do servidor público federal após a promulgação da emenda constitucional 103/19 / Joel da Silva Fonseca Junior... [et al.]. – São Paulo, SP: Arche, 2023.  
203 p.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-84809-71-0

1. Controle de constitucionalidade – Brasil. 2. Aposentadoria – Brasil. I. Fonseca Junior, Joel da Silva. II. Magalhães, Fabrício Pereira. III. Lima, Marcio Soares. IV. Farias, Ailton da Silva. V. Ginar, Cristiano Telles. VI. Bubolz, Fluvio.

CDD 342.81

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

Revista REASE chancelada pela Editora Arche.

São Paulo- SP

Telefone: +55 (11) 94920-0020

<https://periodicorease.pro.br>

[contato@periodicorease.pro.br](mailto:contato@periodicorease.pro.br)

1ª Edição- *Copyright*® 2023 dos autores.  
Direito de edição reservado à Revista REASE.  
O conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva  
responsabilidade do (s) seu(s) respectivo (s) autor (es).  
As normas ortográficas, questões gramaticais, sistema de citações  
e referencial bibliográficos são prerrogativas de cada autor  
(es).

#### **EQUIPE DE EDITORES**

##### **EDITORA- CHEFE**

Dra. Patrícia Ribeiro, Universidade de Coimbra- Portugal

##### **CONSELHO EDITORIAL**

Me. Andrea Almeida Zamorano, SPSIG

Me. Victorino Correia Kinhama, Instituto Superior Politécnico do Cuanza-Sul,  
Angola

Esp. Ana Cláudia Néri Bastos, PUCRS

Dr. Alfredo Oliveira Neto, UERJ, RJ

PhD. Diogo Vianna, IEPA

Dr. José Fajardo, Fundação Getúlio Vargas

PhD. Jussara C. dos Santos, Universidade do Minho

Dra. María V. Albaronedo, Universidad Nacional del Comahue, Argentina

Dra. Uaiana Prates, Universidade de Lisboa, Portugal

Dr. José Benedito R. da Silva, UFSCar, SP

PhD. Pablo Guadarrama González, Universidad Central de Las Villas, Cuba

Dra. Maritza Montero, Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Sandra Moitinho, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Eduardo José Santos, Universidade Federal do Ceará,

Dra. Maria do Socorro Bispo, Instituto Federal do Paraná, IFPR

Cristian Melo, MEC

Dra. Bartira B. Barros, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Roberto S. Marcel- UFBA

Dra. Francisne de Souza, Universidade de Aveiro-Portugal

Dr. Paulo de Andrada Bittencourt – MEC

PhD. Aparecida Ribeiro, UFG

Dra. Maria de Sandes Braga, UFTM

## **DECLARAÇÃO DOS AUTORES**

Os autores se responsabilizam publicamente pelo conteúdo desta obra, garantindo que o mesmo é de autoria própria, assumindo integral responsabilidade diante de terceiros, quer de natureza moral ou patrimonial, em razão de seu conteúdo, declarando que o trabalho é original, livre de plágio acadêmico e que não infringe quaisquer direitos de propriedade intelectual de terceiros. Os autores declaram não haver qualquer interesse comercial ou irregularidade que comprometa a integridade desta obra.

## APRESENTAÇÃO

Senhoras e senhores leitores, é com muito entusiasmo que eu gostaria de apresentar a obra "A (In)constitucionalidade da Cassação de Aposentadoria do Servidor Público Federal após a promulgação da Emenda Constitucional 103/19". Este livro é uma leitura obrigatória para todos aqueles que desejam entender as mudanças trazidas pela Reforma da Previdência e seus impactos sobre o regime próprio dos servidores públicos federais.

Os autores deste livro são pesquisadores na área do direito previdenciário, e oferecem uma análise profunda e abrangente da polêmica medida de cassação da aposentadoria do servidor público federal, prevista na EC 103/19. Eles discutem em detalhes a legalidade e a constitucionalidade dessa medida, e oferecem argumentos sólidos que podem ajudar a esclarecer essa questão.

Além disso, este livro não se limita a questões técnicas e jurídicas. Os autores apresentam exemplos concretos de como essa medida pode afetar os servidores públicos federais e suas famílias. Eles destacam que a cassação da aposentadoria pode representar uma perda significativa de renda para o servidor e seus dependentes, e que isso pode ter impactos graves na vida dessas pessoas.

Em epitome "A (In)constitucionalidade da Cassação de Aposentadoria do Servidor Público Federal após a promulgação da Emenda Constitucional 103/19" é um livro essencial para quem se interessa pelo tema da previdência e dos direitos dos servidores públicos federais. Ele oferece uma análise profunda e abrangente da polêmica medida de cassação da aposentadoria, além de trazer exemplos concretos do impacto que essa medida pode ter na vida das pessoas. Não perca a oportunidade

de debruçar na leitura deste livro e aprofundar seus conhecimentos sobre essa questão tão importante!

Boa leitura para todos,  
Os autores,

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL APÓS A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/19..... | 11  |
| INTRODUÇÃO.....  | 21  |
| SERVIDORES PÚBLICOS.....   | 27  |
| PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....   | 77  |
| A CONSTITUCIONALIDADE DA PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA .....   | 125 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS.....  | 172 |
| REFERÊNCIAS.....   | 182 |
| ÍNDICE REMISSIVO.....  | 188 |

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA CASSAÇÃO DE  
APOSENTADORIA DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL  
APÓS A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL  
103/19**

## **RESUMO**

Este trabalho tem como objeto a análise da constitucionalidade da cassação da aposentadoria, prevista nos arts. 127, IV e 134 da Lei nº 8.112/90, após a promulgação da Emenda Constitucional 103/19, que estabeleceu e consolidou o caráter contributivo do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público. Ao longo da pesquisa, objetivou-se revisar sobre a evolução histórica da previdência social no âmbito do serviço público, apresentar o processo de responsabilização do servidor através do processo administrativo disciplinar e explorar o posicionamento doutrinário pátrio e jurisprudencial, preferencialmente em suas últimas decisões, referentes à cassação da aposentadoria. O trabalho possui uma abordagem qualitativa, em que foi realizada uma pesquisa bibliográfica-documental, consistindo num

levantamento de referências a partir da doutrina brasileira e de artigos publicados nos mais variados meios. Mediante o método auxiliar empírico, em que dados são colhidos através de fontes direitas, foi analisada a jurisprudência, especialmente a dos Tribunais Superiores. Trata-se de um tema atual, divergente entre doutrinadores, que possui entendimento jurisprudencial, na maioria dos casos, de validação da cassação de aposentadoria, mas que, por ganhar fôlego após a promulgação da emenda constitucional da reforma da previdência, merece uma nova análise da sua aplicabilidade. A hipótese aqui defendida é a de que a cassação da aposentadoria do servidor público federal é inconstitucional, pois o art. 134 da Lei nº 8.112/90 não mais contempla a realidade estabelecida de independência entre o vínculo funcional e previdenciário do servidor, atingindo o direito adquirido, a violação do

princípio da dignidade humana e a proporcionalidade da pena.

**Palavras-chave:** Servidores públicos. Cassação de aposentadoria. Emenda constitucional 103/19. Lei 8.112/90.

## **ABSTRACT**

This work has as object the analysis of the constitutionality of the cassation of retirement, provided for in arts. 127, IV e 134 of Law No. 8.112/90, after the promulgation of Constitutional Amendment 103/19, which established and consolidated the contributory character of the Special Public Servants' Pension Plan. Throughout the research, it was aimed to review the historical evolution of social security in the public service, present the process of accountability of the servant through the administrative disciplinary process and explore the doctrine and jurisprudence positioning, preferably in its latest decisions, referring to the cassation of retirement. The work has a qualitative approach, in which a bibliographic-documentary research was carried

out, consisting of a survey of references from Brazilian doctrine and articles published in various media. By means of the empirical auxiliary method, in which data is collected from direct sources, the jurisprudence was analyzed, especially that of the Superior Courts. It is a current theme, divergent among doctrines, which has a jurisprudência understanding, in most cases, of the validation of the retirement annulment, but which, for having gained momentum after the promulgation of the constitutional amendment of the social security reform, deserves a new analysis of its applicability. The hypothesis defended here is that the cassation of retirement of a federal public servant is unconstitutional, since art. 134 of Law no. 8.112/90 no longer contemplates the established reality of independence between the servant's functional and social security bond, affecting the acquired right, the violation of the

principle of human dignity and the proportionality of the penalty.

**Keywords:** Public servants. Retirement cassation. Constitutional amendment 103/19. Law 8.112/90.

## **RESUMEN**

Este trabajo tiene por objeto el análisis de la constitucionalidad de la nulidad de la jubilación, prevista en los arts. 127, IV y 134 de la Ley n° 8.112/90, luego de la promulgación de la Enmienda Constitucional 103/19, que estableció y consolidó el carácter contributivo del Régimen Privado de Pensiones de los Servidores Públicos. A lo largo de la investigación se tuvo como objetivo revisar la evolución histórica de la seguridad social en el ámbito de la función pública, presentar el proceso de rendición de cuentas del servidor a través del proceso administrativo disciplinario y explorar la posición doctrinal del país y la jurisprudencia, preferentemente en sus últimas decisiones, referidas a la jubilación jubilatoria. El trabajo tiene un enfoque cualitativo, en el que se realizó una

investigación bibliográfica y documental, consistente en un levantamiento de referencias de la doctrina brasileña y artículos publicados en los más variados medios. A través del método empírico auxiliar, en el que los datos se recogen a través de fuentes directas, se analizó la jurisprudencia, en especial la de los Tribunales Superiores. Este es un tema actual, divergente entre los estudiosos, que tiene un entendimiento jurisprudencial, en la mayoría de los casos, de convalidar la cancelación de la jubilación, pero que, por cobrar fuerza tras la promulgación de la reforma constitucional de las pensiones, merece un nuevo análisis. de su aplicabilidad. La hipótesis aquí defendida es que la nulidad del retiro del servidor público federal es inconstitucional, pues el art. 134 de la Ley n° 8.112/90 ya no contempla la realidad establecida de independencia entre el vínculo funcional y de seguridad social del trabajador, alcanzando el

derecho adquirido, la violación del principio de la dignidad humana y la proporcionalidad de la pena.

**Palabras clave:** servidores públicos. exención de jubilación. enmienda constitucional 103/19. ley 8.112/90.

## **INTRODUÇÃO**

## **1. INTRODUÇÃO**

Alvo de constantes debates acadêmicos e de diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, a cassação da aposentadoria do servidor público estatutário continua a ser um importante tema a ser discutido, principalmente quanto à sua validade e constitucionalidade. Sendo constantemente objeto de diversas ações judiciais, promovidas pelos servidores públicos estatutários de todos os entes da Federação.

Em um passado não muito longínquo, a aposentadoria do servidor público possuía uma natureza distinta da que foi progressivamente estabelecida após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as suas Emendas Constitucionais de nº 3/93, 20/98, 41/03 e, finalmente, a 103/19. O benefício da aposentadoria era considerado uma espécie de prêmio, uma retribuição dada pelo Estado ao

servidor que exerceu as suas atividades na Administração Pública por certo período.

Não havia a exigência de contrapartida financeira por parte desse trabalhador, em relação ao tal benefício. Contudo, as emendas constitucionais supracitadas provocaram mudanças significativas no sistema previdenciário. A partir da reforma iniciada em 1993, o benefício da aposentadoria passou a ter caráter contributivo, ou seja, para garantir os seus proventos quando estiver na inatividade, é necessário que o servidor contribua à previdência.

Sobre a cassação da aposentadoria, trata-se de uma penalidade administrativa, prevista no artigo 134, da Lei 8.112/90, que instituiu o regime disciplinar dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais. Como se infere, tal norma foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro antes das mudanças no sistema

previdenciário dos servidores em comento, quando a aposentadora ainda era considerada uma recompensa. Penalizar um servidor aposentado, com a cassação da sua aposentadoria, por uma infração cometida quando em exercício, significava retirar uma benesse concedida pelo Estado.

É neste contexto brevemente explanado, que se busca analisar a constitucionalidade da aplicação de pena de cassação de aposentadoria, não só após as primeiras reformas da previdência, mas, sobretudo, com a promulgação da Emenda Constitucional n° 103/2019 que, ao alterar substancialmente a legislação previdenciária, impactou no direito administrativo disciplinar aplicável ao servidor público.

Assim, o presente trabalho, após realizar um breve estudo doutrinário e jurisprudencial, tem o seguinte problema de pesquisa: é constitucional a cassação da aposentadoria do servidor público

federal aposentado, prevista no art. 134 da Lei n° 8.112/90, após a promulgação da Emenda Constitucional n° 103/19, que estabeleceu e consolidou o caráter contributivo do Regime de Previdência do Servidor Público?

A pesquisa possui uma abordagem qualitativa, em que será utilizado o método hipotético-dedutivo. Primeiramente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica-documental, que consiste num levantamento de referências a partir da doutrina brasileira e de artigos publicados nos mais variados meios. Mediante o método auxiliar empírico, em que dados são colhidos através de fontes direitas, foi analisada a jurisprudência pátria, especialmente a do Superior Tribunal de Justiça e a do Supremo Tribunal Federal, em julgados mais recentes em que foi discutida a constitucionalidade da cassação da aposentadoria do servidor público. Por fim foram confrontados os

dados obtidos com a teoria base e com a hipótese sugerida.

O trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro é intitulado de 'Servidores Públicos', abordando conceitos, espécies, características e outros temas pertinentes ao desenvolvimento da pesquisa. O segundo capítulo trata do Processo Administrativo Disciplinar, para melhor compreender a forma e as causas que podem levar a demissão ou cassação da aposentadoria do servidor. Por fim, o terceiro capítulo, chamado Cassação da Aposentadoria, analisa a jurisprudência relacionada ao caso e confronta com a legislação e com a base teórica apresentada, baseada em ilustres doutrinadores de direito administrativo.

## **SERVIDORES PÚBLICOS**

## 2. SERVIDORES PÚBLICOS

Iniciamos este trabalho com o propósito de trazer à baila conceitos e temas que serão importantes para o desenvolvimento desta pesquisa. Considerando que é multidisciplinar o debate sobre a constitucionalidade da cassação da aposentadoria, tráfegando por diversos ramos do direito, como o constitucional, o previdenciário e o administrativo - entre outros -, é necessário abordar alguns tópicos e a suas particularidades antes de adentrar e para melhor compreender o tema central.

O primeiro conceito a ser explanado será o de servidor público. E, não poderia diferir, pois é o sujeito mais afetado com a medida de cassação da aposentadoria. Neste caso específico, estamos nos referindo ao servidor público estatutário, ou seja, em sentido *stricto sensu*. As diversas

classificações e a suas diferenças serão vistas no próximo sub-tópico, assim como a indicação naquele que será o alvo dessa pesquisa.

## **2.1 Agentes Públicos**

Provavelmente o termo servidor público seja o mais conhecido para designar uma pessoa física que desempenha uma função pública. Contudo, tal concepção é equivocada e reducionista, pois este vocábulo é apenas uma categoria/espécie dentro de um gênero maior, o qual a doutrina, a legislação e a carta magna denominam agente público. Nesse sentido, o art. 2º da Lei 8.429/92 estabelece que:

Para os efeitos desta Lei, considera-se público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p.1234) o conceitua como sendo "toda pessoa física

que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta". Para complementar o conceito, extraímos da obra de José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 856) que a função de agente público "[...] é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica". Em resumo, a figura do agente público nasce quando se reúne a investidura e a função pública.

Temos, então, num sentido mais amplo, a figura do agente público que, na Constituição Federal de 1988, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, é utilizada, por exemplo, no art. 37, § 6º<sup>1</sup>, que trata da responsabilidade objetiva do Estado, em que temos o uso de agente e não de servidor. A título de exemplo, também vemos

---

<sup>1</sup> **Art. 37 § 6º:** As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus **agentes**, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (grifo nosso).

no art. 5º, LXIX, da Constituição, a utilização do termo agente, contra quem é cabível mandado de segurança se, no exercício de atribuições do poder público, praticar ato ilegal ou com abuso de poder, ferindo direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*.

Tratando das categorias de agentes públicos, conforme autores supracitados neste tópico - com pouca discrepância entre eles -, pode-se afirmar que são quatro as categorias ou espécies, sendo elas: os agentes políticos, os militares, os particulares em colaboração com o Poder Público e, por fim, os servidores públicos. Cabe na sequência definir cada categoria, ainda que sucintamente, para melhor elucidar quem é o sujeito principal desta pesquisa.

### **2.1.1 Agentes Políticos**

Os agentes públicos, de modo genérico, são aqueles responsáveis por traçar e executar as diretrizes e

estratégias políticas por eles consideradas como essenciais, para o Estado atingir os fins estabelecidos (CARVALHO FILHO, 2019). Contudo, não há pacificação doutrinária em relação à conceituação dos agentes políticos, sendo possível indicar duas linhas de entendimento sobre o assunto.

A primeira posição possui um entendimento mais amplo de agentes políticos. Para Hely Lopes Meirelles (2014), representa os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, em órgãos de cúpula, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação. Agindo com liberdade funcional e com atribuições, prerrogativas e responsabilidades estabelecidas pela carta maior. Para o autor, encaixa-se neste conceito:

Os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e os seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas

(Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do serviço público (MEIRELLES, 2016, p. 80).

Já a segunda posição é onde se concentra o entendimento de grande parte da doutrina. Nesse sentido, compartilhando de interpretação correlata, há também nomes de importantes autores de direito administrativo, como: José dos Santos Carvalho Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Diógenes Gasparini e Rafael Carvalho Rezende Oliveira.

Tais autores entendem que o conceito de agentes políticos é mais restritivo, com as seguintes características (OLIVEIRA, 2021): investidura por meio de eleição ou nomeação por agentes eleitos, para ocuparem cargos em comissão; em caráter transitório por prazo determinado (mandato); e

para decisões políticas fundamentais de Estado, caracterizadoras da função política. Oliveira complementa, citando quais agentes seriam compreendidos por essas características:

A partir do conceito restritivo e das características principais dos agentes políticos, verifica-se que essa categoria de agentes abrange os chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), os seus auxiliares (Ministros, Secretários estaduais e Secretários municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados e vereadores) (2021, p. 1248).

Portanto, trata-se de um rol taxativo, sendo excluídos desse conceito os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, entre outras instituições com competências constitucionais. Maria Di Pietro é incisiva ao afirmar que ao Poder Judiciário cabe, quase que exclusivamente, a atividade jurisdicional, praticamente inexistindo decisões ou atuações de caráter político. A influência do Judiciário na atuação política do governo se

concentra mais no controle a posteriori.

Em relação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, o primeiro exerce funções essenciais à justiça (junto à Advocacia-Geral da União, à Defensoria Pública e à Advocacia) e o segundo a função de auxiliar do poder Legislativo, no controle sobre a Administração. Ou seja, nenhuma dessas instituições mencionadas exerce função de cunho político, propriamente dito, pois elas não participam, seja direta ou indiretamente, nas decisões de Governo.

### **2.1.2 Militares**

Outra categoria de agente público é a dos militares. É importante destacar que, até a Emenda Constitucional nº 18/98, eles eram denominados como 'servidores militares'. Após a emenda, retirou-se o termo 'servidores', ficando apenas 'militares'. Contudo, segundo o que nos ensina Di Pietro (2020), quanto ao tipo de vínculo com o

poder público, a alteração na nomenclatura não os distinguiu em relação aos servidores públicos civis, a não ser pelo regime jurídico, parcialmente diverso.

### **2.1.3 Particulares em colaboração com o Poder Público**

Os particulares em colaboração com o poder público ou com a Administração, nomenclatura utilizada por doutrinadores como Maria Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, também chamados de agentes honoríficos por outros autores, são as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado, mesmo sem vínculo com a Administração Pública, com ou sem remuneração. Para explicar, de modo sucinto, quais são esses agentes, adotamos a subdivisão utilizada por Di Pietro. A autora, de forma didática e sintética, subdivide essa categoria em três classes, são elas:

1. **delegação do Poder Público**, como se dá com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de

serviços públicos, os que exercem serviços notariais e de registro (art. 236 da Constituição), os Leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos; eles exercem função pública, no seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos, mas pelos terceiros usuários do serviço; 2. mediante **requisição, nomeação ou designação** para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração; 3. como **gestores de negócio** que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente etc (2020, p. 1250).

A próxima categoria de agente público a ser explanada será a do servidor público, em sentido amplo e estrito. Deixamos por último por se tratar do principal sujeito desse trabalho, portanto, merece maior atenção e desenvolvimento em sua descrição e características.

#### **2.1.4 Servidores Públicos**

Das diversas espécies de agentes públicos, a categoria dos servidores públicos é, notavelmente,

a mais numerosa. Exercendo funções por toda máquina estatal, tanto na Administração Direta, quanto na Indireta. Nas palavras de Carvalho Filho (2019, p. 860) “[...] tais agentes se vinculam ao Estado por uma relação permanente de trabalho e recebem, a cada período de trabalho, a sua correspondente remuneração. São, na verdade, profissionais da função pública.

Portanto, em outras palavras, tratam-se de pessoas físicas que possuem vínculo com o Estado de natureza técnica, profissional, e prestam serviços em troca de proventos pagos pelo erário. Contudo, ao tratar dessa conceituação, estamos nos referindo ao que autores como Oliveira e Di Pietro denominam de “servidor público em sentido amplo”. Outros autores, como Matheus Carvalho e Bandeira de Mello, os chamam “servidores estatais”. Em ambas denominações, a doutrina citada preconiza que fazem parte dessa espécie três subespécies, os

quais são: servidores celetistas (empregados públicos), servidores temporários e os servidores estatutários (servidor público em sentido estrito).

Os servidores celetistas, também denominados de empregados públicos ou, conforme Bandeira de Mello, "servidores das pessoas governamentais de Direito Privado", são pessoas físicas contratadas para desempenharem funções em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado. Estes, embora sujeitos ao regime trabalhista (CLT), também se submetem às normas constitucionais referentes à investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras.

Os servidores temporários possuem previsão constitucional no art. 37, IX, *in verbis*: "a Lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público". Sem estarem

vinculados a cargo ou emprego público, eles são contratados mediante regime jurídico especial regulamentado em Lei de cada unidade da federação, sendo que a União disciplina através da Lei 8.745/93.

Enfim, os servidores públicos em sentido estrito ou servidores estatutários que, como dito anteriormente, são os principais agentes desta pesquisa, portanto, é preciso esmiuçar sua nomenclatura, características e regime jurídico. Sobre a nomenclatura, já houve tempos em que foram chamados de "agentes administrativos", conforme Hely Lopes Meirelles (2016), e de "funcionários públicos", contudo, tais termos estão defasados e não são mais utilizados pela doutrina, como atesta Carvalho Filho:

São denominados por uns de agentes administrativos, mas a expressão não é adequada, porque diz menos do que o sentido que se deve emprestar à expressão servidores públicos. Na realidade, existem muitos servidores públicos que desempenham funções diversas da função

administrativa do Estado. Por outros, são denominados funcionários públicos, expressão também inadequada, já que, além de banida da Constituição, tem sentido mais restrito do que a de servidores públicos, e isso porque, na verdade, eram assim considerados apenas os servidores estatutários que integravam a estrutura dos entes federativos (Administração Direta), o que indica que se tratava de uma categoria dos servidores públicos. Estes, no que lhe concerne, integram a Administração Direta, as autarquias e as fundações públicas autárquicas, sob qualquer regime funcional (2019, p. 860).

Destarte, o termo servidor público é o mais utilizado para designar este agente público, que exerce as suas funções na Administração Direta e na Administração Indireta de Direito Público, que ingressa por concurso público, que quando nomeado é investido em cargo público criado por Lei e que se submete ao regime estatutário, disciplinado em Lei por cada ente federativo. Além dessas, outras regras estão dispostas no Capítulo VII do Título III da Constituição Federal.

Complementamos com Di Pietro (2020), explicando que, ao ingressar, os servidores públicos ficam numa situação jurídica previamente definida, que

se consolida com o ato da posse. Não há nenhuma possibilidade de alteração das normas vigentes por meio de contrato, ainda que haja aquiescência mútua, pois se tratam de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes, ou seja, um regime institucional/estatutário alterável apenas mediante lei. Há outras considerações relevantes sobre o regime jurídico e o previdenciário, assim como a aposentadoria desses servidores específicos, contudo, será explanado nos próximos tópicos deste capítulo.

## **2.2 Regime Jurídico**

Regime jurídico pode ser definido com um "conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica. (...). Do regime jurídico se originam diversos direitos e deveres para os servidores públicos." (CARVALHO FILHO, 2019, p.867). Essa relação entre o servidor e o Estado pode ser estabelecida através de diversos regimes

jurídicos, a depender da espécie de agente público e do Ente Federativo com o qual é estabelecida a relação jurídica.

Sendo assim, os empregados públicos, por exemplo, terão um regime jurídico funcional distinto dos servidores militares. Servidores públicos federais, estaduais, distritais e municipais terão seus respectivos regimes criados pelos respectivos Entes Federativos, cada um com suas particularidades. Examinaremos especificamente o regime jurídico adotado pelos servidores públicos federais estatutários, considerando o interesse desta pesquisa.

O autor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, em sua obra jurídica 'Curso de Direito Administrativo', nos ensina no que consiste o regime jurídico estatutário. Destarte, o utilizaremos para essa tarefa, começando pela conceituação: "O regime estatutário envolve as normas jurídicas que regem

os servidores públicos estatutários ocupantes de cargos públicos. Trata-se de regime jurídico próprio das pessoas de direito público e dos respectivos órgãos públicos” (2021, p.1251).

Sobre as principais características do regime jurídico estatutário, o autor em comento afirma que se tratam de três, sendo elas: a) pluralidade normativa, b) vínculo legal e competência para o processo e c) julgamento dos servidores estatutários. A primeira característica - pluralidade normativa -, diz respeito à autonomia que cada um dos Entes Federativos possui de regulamentar as normas estatutárias que regem seus respectivos servidores.

Sendo o regime jurídico estatutário uma norma de direito administrativo, encontra-se inserida na autonomia política da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme preconiza o art. 18 da Constituição Federal. Cabe

ressaltar que, a iniciativa das Leis que criam tais regimes jurídicos, é do chefe do Executivo, consoante previsão do art. 61, § 1.º, II, c, da CRFB. Ex.: União: Lei 8.112/1990; Estado do Rio Grande do Sul: Lei 10.098/94; Município de Pelotas: Lei 3008/1986.

A segunda característica refere-se ao vínculo legal entre o servidor público estatutário e o Estado. Essa espécie de agente público em análise, após prestar concurso para um cargo e ser aprovada, será nomeada e investida no cargo público através da posse. Ressalta-se que não há contrato de trabalho, mas sim assinatura do termo de posse. Segundo informativo do STJ<sup>2</sup>, a ausência de vínculo contratual, revela a inexistência do direito à inalterabilidade da situação funcional, por predominar o interesse público na relação

---

<sup>2</sup> STJ, 6.ª Turma, RMS 9.341/CE, Rel. Min. Vicente Leal, DJ 18.12.2000 p. 238, Informativo de Jurisprudência do STJ n. 80.

estatutária.

A terceira, e última, característica apontada por Oliveira é sobre a competência para o processo e julgamento dos servidores estatutários. De modo inequívoco, pode-se dizer que é de competência da Justiça comum. A Justiça Federal, nos processos e julgamentos dos estatutários federais, e da Justiça Estadual, para os estatutários estaduais e municipais. Mesmo com as alterações do art. 114, I, da CRFB<sup>3</sup>, oriundas da EC 45/04, o STF<sup>4</sup> fixou o entendimento de que é da Justiça comum a competência para julgar as demandas envolvendo os estatutários.

---

<sup>3</sup> "Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

<sup>4</sup> De acordo com o STF, a interpretação adequadamente constitucional da expressão "relação do trabalho" constante do art. 114, I, da CRFB, "deve excluir os vínculos de natureza jurídico-estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores" (ADI 3.395/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe-165 01.07.2020).

Como já dito anteriormente, o foco desta pesquisa está no servidor estatutário federal, portanto, é importante ressaltar que a norma que institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, é a Lei 8.112/1990. Tal norma, além de elencar princípios, direitos e deveres a serem observados pelos servidores e pelo Estado, traz à luz regras sobre processo administrativo disciplinar, penalidades e aposentadoria, temas de demasiada importância para o desenvolvimento deste trabalho e que serão abordados nos próximos tópicos.

### **2.3 A Seguridade Social e a Aposentadoria do Servidor Público**

Via de regra, qualquer pessoa que exerça atividade remunerada por determinado tempo, cumprindo alguns requisitos previamente estipulados em Lei, possui a garantia constitucional à aposentadoria. Esse

benefício lhe dá o direito ao recebimento de uma remuneração na inatividade, denominada de provento. Cabe salientar que a concessão da aposentadoria está associada à seguridade social, conforme disposto no Art. 194, da carta magna: "A seguridade social compreende 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".

Da leitura ao texto constitucional, infere-se que o papel da seguridade social, com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é de ser um dos instrumentos que garanta o direito à dignidade da pessoa humana ao cidadão brasileiro. Ingo Sarlet, nos explica sobre esse direito:

A Dignidade Humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando,

neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para a vida saudável, para que tenha bem-estar físico, mental e social, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (2011, p. 60).

Portanto, é sabido que a seguridade social e, por conseguinte, a aposentadoria fazem parte dos mecanismos de garantia do direito à dignidade da pessoa humana, visando proporcionar ao cidadão, entre outros direitos, uma adequada qualidade de vida, assegurando meios dignos de subsistência, depois de ter cumprido todos os requisitos e anos de exercício laboral. A Constituição vigente positivou e consolidou a Previdência Social como meio de assegurar muitos dos direitos e garantias fundamentais, como explana Zarzana:

A ação da Previdência Social é a proteção, sendo sua finalidade a cobertura de riscos futuros e incertos, mas previsíveis, devido a sua conformação de seguro, exigindo contribuição direta e específica, não abarcando a todos ainda que para todos se encontre aberta. Ainda,

dá segurança econômica básica aos cidadãos segurados, no momento do risco ocorrido (2014, p. 9).

Voltando esses direitos para a perspectiva do servidor público estatutário, encontra-se no estatuto jurídico previsão que tais servidores também possuem direito à seguridade social, mantida pela união, conforme preconiza o art. 183 da Lei 8112 de 1990: "A União manterá Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família". Com finalidade semelhante para com o cidadão, o plano de seguridade social estabelecido pela União para o servidor possui o objetivo de ampará-lo em situações excepcionais da vida, nas quais é imprescindível assistência por parte do Estado, garantindo auxílio em situações de saúde, direito à previdência e assistência social. Os artigos 184 e 185 da Lei 8112/90 trazem um grande rol taxativo de direitos que abrangem a seguridade social dos servidores e seus dependentes:

Art. 184. O Plano de Seguridade Social

visa a dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:

I - garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;

II - proteção à maternidade, à adoção e à paternidade;

III - assistência à saúde.

Parágrafo único. Os benefícios serão concedidos nos termos e condições definidos em regulamento, observadas as disposições desta Lei.

Art. 185. Os benefícios do Plano de Seguridade Social do servidor compreendem:

I - quanto ao servidor:

a) aposentadoria;

b) auxílio-natalidade;

c) salário-família;

d) licença para tratamento de saúde;

e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;

f) licença por acidente em serviço;

g) assistência à saúde;

h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;

II - quanto ao dependente:

a) pensão vitalícia e temporária;

b) auxílio-funeral;

c) auxílio-reclusão;

d) assistência à saúde.

§ 1º As aposentadorias e pensões serão concedidas e mantidas pelos órgãos ou entidades aos quais se encontram vinculados os servidores, observado o disposto nos arts. 189 e 224.

§ 2º O recebimento indevido de benefícios havidos por fraude, dolo ou má-fé, implicará devolução ao erário do total auferido, sem prejuízo da ação penal cabível.

O rol de concessões aos servidores inicia-se pela aposentadoria, sendo este, somente, o direito que analisaremos, pois trata-se de importante parte do objeto deste trabalho. Rafael Oliveira (2015) nos apresenta o contexto histórico e literal da aposentadoria, argumentando que se trata do momento que o trabalhador deixa de exercer suas atividades profissionais e se recolhe aos seus aposentos, de uma maneira que sua subsistência seja possível por outros meios, e que assegure o sustento para si e sua família. Referente ao conceito de aposentadoria em seu sentido previdenciário, expõe Fábio Ibrahim (2015, p.7):

A aposentadoria é a prestação previdenciária por excelência, visando garantir os recursos financeiros

indispensáveis ao beneficiário, de natureza alimentar, quando este já não possui condições de obtê-lo por conta própria, seja em razão de sua idade avançada, seja por incapacidade permanente para o trabalho. Não obstante a previdência brasileira comportar prestações de outras espécies, como os benefícios por incapacidade temporária para o trabalho, a aposentadoria, principalmente por idade, é tradicionalmente almejada pela coletividade como o prêmio a ser alcançado após anos de serviço contínuo, dedicação de uma vida à profissão abraçada (2011, p.7).

Realizadas as considerações preliminares, seguimos na abordagem desse instituto, mas não antes de compreender, de forma sucinta, a evolução do direito previdenciário aplicado ao servidor público.

### **2.3.1 A Evolução do Sistema Previdenciário do Servidor Público**

No Brasil, o sistema previdenciário é formado, basicamente, por dois regimes: o Regime Geral de Previdência Social - RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. O RGPS é aquele que abrange a grande maioria de trabalhadores, sendo

gerenciado pela autarquia federal denominada de Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. O outro, os RPPS, são instituídos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e municípios, os quais são destinados aos servidores públicos ocupantes de cargos públicos efetivos, regidos pelos estatutos dos servidores, que no âmbito federal se dá por meio da Lei nº 8.112/90.

Ao observar a evolução do RPPS para os servidores públicos, percebe-se que o Estado, ao longo dos anos, o submeteu a diversas reformas, as quais impactaram a forma de concessão de benefícios, em especial o da aposentadoria. Importante ressaltar que, na grande maioria dos casos, as características inseridas para o serviço público federal, foram replicadas para as esferas estaduais e municipais.

Quando da promulgação da atual Constituição Federal, no que diz respeito ao sistema

previdenciário, pode-se dizer que não houve grandes mudanças, em especial no que se refere ao custeio dos regimes próprios de previdência. Contudo, nas últimas décadas, o Regime Próprio de Previdência Social sofreu reformas de modo a aproximá-lo do Regime Geral de Previdência Social. As principais foram aquelas procedidas pelas Emendas Constitucionais de nº 03/93, nº 20/98 e nº 41/2003 e a 103/19.

Analisando o período anterior à Constituição de 1988, segundo o que assevera Vinícius Carvalho Pinheiro, os pagamentos de aposentadorias saíam dos cofres públicos como pagamentos de despesas administrativas de pessoal, sem a prévia contribuição dos servidores para o recebimento desse benefício. O autor ainda afirma o seguinte:

O modelo de previdência do setor público foi organizado segundo a relação de trabalho pró-labore facto, **em que o direito à aposentadoria não está condicionado à contribuição**, mas à vinculação do funcionário ao Estado [...] os proventos de aposentadoria, em geral,

são obrigações do Tesouro, da mesma forma que a remuneração dos servidores ativos (PINHEIRO, 1999, p. 10) (grifo nosso).

Apenas a título de ilustração, sem a intenção de adentrar a níveis mais profundos da história do sistema previdência do servidor público brasileiro, Naron Nogueira (2012) nos ensina que a primeira referência constitucional do direito previdenciário dos servidores públicos, ocorreu na Constituição de 1891. No então art. 75, estava previsto aposentadoria aos funcionários públicos "em caso de invalidez no serviço da Nação". Na Constituição de 1934, além da aposentadoria por invalidez, passou-se a prever aposentadoria compulsória por idade, aos 68 anos.

As Constituições que vieram depois, mantiveram a previdência social dos servidores públicos, estabelecendo os critérios para concessão do benefício, mas sem fazer menção ao custeio. Ainda a título de exemplo, para melhor compreender o caráter não contributivo, mas sim de 'prêmio' da

aposentadoria, pode-se citar o Decreto-Lei n° 1.713, de 28/10/1939, que instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Destaca-se que estava, literalmente, prevista como prêmio a aposentadoria por tempo de serviço, assim dispondo:

Art. 197. Fora dos casos previstos no artigo anterior, poderão ser aposentados, independentemente de inspeção de saúde, os funcionários que contarem mais de trinta e cinco anos de efetivo exercício e **forem julgados merecedores dêsse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública** (grifo nosso).

O outrora dispositivo ilustrado, evidencia o quanto a aposentadoria do servidor público possuía a qualidade de benesse. Nas palavras de Nogueira (2012, p.117) "a aposentadoria era um 'prêmio' concedido ao servidor que durante um determinado tempo tivesse prestado os seus serviços ao Estado, de forma adequada". Indo ao encontro desse entendimento, temos Fábio Zambitte Ibrahim (2015, p. 756) o qual também nos diz que os "servidores possuíam regime previdenciário não-contributivo,

sendo o benefício um prêmio após tempo de labor".

A Constituição Federal de 1988 abordou o tema em seu art. 40, contudo, manteve somente com seu dever constitucional em definir a forma de concessão de aposentadoria, sem inovar em relação às Cartas anteriores quanto ao custeio. Quando foi promulgado em 05/10/1988, assim dispunha a atual Carta Magna:

Art. 40. O servidor será aposentado

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em Lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º - A Lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da Lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em Lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

Ao ler o parágrafo único do art. 149, temos: [...]

"Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. " Infere-se que ao abordar sobre a definição dos regimes para estados e

municípios, o texto constitucional não estabeleceu obrigatoriedade, mas sim faculdade, no recolhimento contributivo, denotando também a ausência de preocupação do legislador constituinte com relação ao custeio do sistema previdenciário público.

No âmbito infraconstitucional, o estatuto do servidor público federal (Lei nº 8.112/90) tinha previsto inicialmente, em seu art. 231, § 2º, (que foi revogado posteriormente pela Lei nº 8.688/93) que "o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional", denotando que, sob a égide da nova Carta Magna, havia clara previsão de prêmio de aposentadoria aos servidores públicos.

É necessário ressaltar que, embora se utilize o título de prêmio ao benefício da aposentadoria dos servidores públicos, havia, antes mesmo da Constituição de 1988, contribuição por parte dos

servidores, com alíquotas que giravam em torno de 6%. Contudo, segundo Narlon Nogueira (2012), os benefícios concedidos ao servidor e a seus familiares, como assistência médica e habitacional, tornavam insuficientes tais parcelas contributivas para permitir a formação de reservas destinadas ao pagamento do benefício previdenciário mais importante e oneroso, que é a aposentadoria.

A primeira alteração veio com a Emenda Constitucional nº 03/1993, em que foi acrescentado um parágrafo ao art. 40. Passou a ser previsto constitucionalmente a contribuição pelos servidores, inativos e ente público, nestes termos: "Art. 40 [...] § 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da Lei".

Já na EC nº 20/98, o caput do art. 40 foi

substancialmente alterado, fixando que os servidores titulares de cargos efetivos são aqueles inseridos no RPPS. Tal Emenda registrou ainda o caráter contributivo ao RPPS, salientando a necessidade de se observar o equilíbrio financeiro e atuarial. Porém, no § 13 de mesmo artigo há uma ressalva, pois determina que aqueles que possuem, exclusivamente, vínculo em função ou cargo de livre nomeação ou exoneração, em cargo temporário ou em emprego público, estão regidos pelo RGPS. Assim estavam dispostos:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...] § 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em Lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

Outro ponto que é necessário ressaltar, é que a EC nº 20/98 também estabeleceu a evolução da

previdência do servidor público para o sistema de previdência complementar. O art. 40, § 14, da Constituição Federal, previu que os entes federativos poderiam constituir o regime de previdência complementar, definindo como valor máximo (teto) para aposentadorias e pensões aquele previsto para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Trata-se de regime facultativo que deve ser instituído pelo chefe do poder executivo.

Considerando o escopo deste trabalho, no âmbito federal, a Lei nº 12.618 de 30/04/2012 instituiu a previdência complementar para os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos. Em 20/09/2012 foi criada a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe, por meio do Decreto nº 7.808, e a aprovação do Regulamento do Plano no âmbito do Poder Executivo Federal, em 04/02/2013. Destarte, a partir dessa data, todos os servidores

públicos estatutários federais do Poder Executivo que ingressarem sob o regime complementar, estão sujeitos a esse sistema previdenciário, ou seja, terão como valor máximo de suas aposentadorias, pelo RPPS, o valor teto pago pelo RGPS. De modo complementar e facultativo, podem contribuir para um fundo previdenciário até o limite de 8,5 % de seu salário.

A terceira alteração ocorreu a partir da EC n° 41/2003. Com o propósito de construir um sistema previdenciário sustentável, foi acrescentado ao caput do art. 40 a característica de solidariedade, estendendo a contribuição ao ente público, aos servidores ativos, aos inativos e aos pensionistas, nestes termos:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios

que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Nas palavras de Fábio Ibrahim (2015), com o advento da EC n° 41/03 "A menção ao regime solidário, no caput do art. 40 da Constituição, foi feita com o evidente propósito de justificar a cotização que passa a ser exigida do servidor inativo e pensionista". (2015, p. 856). Importante ressaltar que tal emenda foi declarada constitucional pelo STF (ADI n° 3.105 /DF e ADI n° 3.128/DF, Rel.<sup>a</sup> orig. Min.<sup>a</sup> Ellen Gracie, Rel. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, 18/08/2004).

A EC n° 41/2003 também modificou significamente o art. 149, passando então a exigir, compulsoriamente, a contribuição de servidores vinculados a regimes próprios estaduais, distrital e municipais, não podendo ser em alíquota inferior àquela exigida no âmbito da União, *in verbis*:

Art. 149 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio**, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40,

cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (grifo nosso).

Ainda seguindo a linha do doutrinador previdenciário Ibrahim (2015), o RPPS absorveu as mudanças trazidas pelas Emendas nº 20/1998 e 41/2003, as quais tinham por objetivo, dentre outros, corrigir a forma de custeio dos benefícios, principalmente no que se refere à aposentadoria. Aprofundando a alteração iniciada pela EC nº 03/93 e, de modo a deixar mais clara a natureza contributiva do regime previdenciário, as reformas ocorreram sob o argumento da necessidade de se garantir o equilíbrio-financeiro. No mesmo sentido, conclui Nogueira:

[...] as reformas de 1998 e 2003 possibilitaram superar em definitivo a concepção de que a aposentadoria do servidor era uma mera extensão de sua relação de trabalho, estabelecendo o vínculo contributivo, mediante participação conjunta e solidária dos servidores e dos entes federativos, como requisito indispensável para a sua concessão. Os regimes de previdência dos servidores públicos passaram a estar sujeitos a princípios que a Constituição de 1988 desde o seu texto original

estabelece para o sistema de Seguridade Social, tais como a solidariedade e a equidade no seu custeio, com a distribuição dos encargos (contribuições) entre o trabalhador (servidor) e seu empregador (o Poder Público, de forma direta, e a sociedade, de forma indireta, por meio da arrecadação dos tributos em geral) (2012, p.145).

Diante do que foi explanado até aqui, percebe-se que houve uma evolução do sistema previdenciário do servidor público (RPPS), de modo a deixá-lo mais próximo do Regime Geral de Previdência Social, principalmente no que diz respeito ao custeio e ao equilíbrio atuarial. Vimos também que a aposentadoria do servidor era conferida pelo Estado a título de benesse ou prêmio, em virtude dos anos de serviços prestados, sem necessitar de prévia contribuição por parte do servidor.

Contudo, a partir da EC nº 03/93 da Constituição Federal de 1988, passa-se a prever como contrapartida a contribuição previdenciária do servidor. Com as mudanças seguintes, surge o sistema de previdência complementar, que deixa o

RPPS ainda mais próximo do RGPS, em especial no que concerne à concessão do benefício de aposentadoria. A última reforma na previdência social ocorreu com a Emenda Constitucional nº 103 de 2019, sendo que no próximo tópico veremos alguns detalhes pertinentes ao desenvolvimento desta análise.

### **2.3.2 A Emenda Constitucional nº 103/2019 e os novos requisitos para a obtenção da aposentadoria**

A mais recente reforma na previdência social, alterou novamente os requisitos para obtenção do benefício da aposentadoria do servidor titular de cargo efetivo, regido pelo regime próprio de previdência social. Através da Emenda 103, de 2019 o caput e os parágrafos do art. 40 da Constituição Federal foram modificados (entre outras mudanças no corpo constitucional), estabelecendo novos requisitos para que o servidor obtenha a aposentadoria:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de Lei do respectivo ente federativo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de Lei complementar; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015) (Vide Lei Complementar nº 152, de 2015)

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em Lei complementar do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de

2019).

No § 1º, I temos a previsão da aposentadoria por invalidez, que é o caso do servidor incapacitado permanentemente, ou seja, sem poder retornar ao trabalho e não tendo também condições de uma readaptação. O inciso II apresenta a aposentadoria compulsória, para os servidores que completaram 70 anos de idade até 04/12/2015 e aos 75 anos de idade para aqueles que completarem a partir de 04/12/2015.

Já o inciso III está positivada a aposentadoria voluntária. Está ocorre quando o servidor público reúne os requisitos idade e/ou tempo de contribuição para obtenção do benefício. Entretanto, tais requisitos possuem variações, pois é levado em consideração a data que o servidor ingressou na carreira pública. Para melhor compreender essa multiplicidade de requisitos, revisamos o artigo escrito por Bem-Hur Cuesta (2019), que de modo claro e didático dividiu em 5

as principais formas de aposentadoria voluntária, considerando as diferentes datas de ingresso (não estão no rol as aposentadorias concedidas pelas regras de transição):

A primeira é a aposentadoria integral com ingresso até 16/12/1998. Os servidores que ingressaram no serviço público até esta data, terão direito a aposentadoria integral se reunirem tais requisitos: o tempo de contribuição deverá ser, para o servidor homem, de 35 anos e, para mulher, de 30 anos. Serão necessários ainda, 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira no respectivo Ente Público, além de 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Reunidos todos estes requisitos, o servidor fará jus a aposentadoria integral, sendo ainda garantido o direito a integralidade e paridade dos vencimentos.

A segunda modalidade é a aposentadoria sem

integralidade com ingresso até 16/12/1998. Esta opção é para aqueles servidores que optarem por se aposentar de modo mais célere. Os requisitos são: idade mínima, para servidor homem, é de 53 anos e, para mulher, 48 anos. O tempo de contribuição é o mesmo, para o servidor homem, de 35 anos e 30 para mulher, além dos 5 anos no último cargo em que se dará a aposentadoria. Preenchidos estes requisitos, valor do benefício será de 80% da média dos seus maiores vencimentos a partir do ano de 1994 ou quando iniciou a contribuição.

Aposentadoria integral para servidores com ingresso até 31/12/2003, é a terceira modalidade. Neste caso, a diferença de data de ingresso ocorre devido a Emenda Constitucional nº 41 de 2003. Destaca-se os requisitos necessários para a concessão do benefício: a idade mínima é de 60 anos de idade para homens e 55 para mulheres. O tempo de contribuição é de 35 anos para homens e 30 anos

para as mulheres. Além disso, 20 anos de efetivo exercício no serviço público, sendo 10 anos no mesmo órgão e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria. O valor do benefício da aposentadoria será de forma integral, sendo mantido o direito a integralidade e a paridade.

Já os servidores com ingresso após 31/12/2003 (quarta modalidade), terão que cumprir iguais requisitos de idade e tempo de contribuição, porém, o que muda é o tempo de efetivo exercício no serviço público, ficando assim: idade mínima de 60 anos se homem, e 55 anos para mulher, 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher. Deste período, deve estar incluso 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Cumpridos tais requisitos, receberão a aposentadoria em seu valor integral, contudo, não terão direito a

integralidade e a paridade.

A quinta modalidade refere-se a concessão da aposentadoria para aqueles servidores que ingressaram no serviço público após a promulgação da EC 103 de 2019. Os requisitos são: idade mínima de 65 anos para o servidor homem e de 62 anos para mulher. O tempo de contribuição será de 25 anos independente do sexo do servidor, e deste período, 10 anos de efetivo exercício no serviço público, sendo 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Sobre o valor da aposentadoria, será realizado o cálculo da média de todos os vencimentos recebidos, sendo concedido 60% deste valor, com uma adição de 2% por ano de contribuição a partir do vigésimo ano de contrapartida, independente do sexo do servidor.

Finalizada a revisão sobre os agentes públicos, os servidores públicos em sentido estrito, as características do regime jurídico, a

evolução e as especificidades do regime previdenciário e os requisitos atuais para a obtenção da aposentadoria, salientando os tópicos que para este trabalho são relevantes, passamos ao próximo capítulo, que abordará o processo administrativo disciplinar, revisando sobre a responsabilidade do servidor, as penalidades aplicadas e o rito do processo disciplinar.

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

### **3. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Sendo a cassação da aposentadoria umas das penalidades aplicadas pela Administração Pública ao servidor estatutário, é *mister* destinar esse capítulo para situar o Leitor no que se refere aos deveres e responsabilidades do servidor público estatutário, bem como revisar o modo que a Administração Pública apura tais condutas infracionais e as penalidades que dela decorrem. Iniciamos pelas responsabilidades e os possíveis âmbitos que o servidor poderá responder.

#### **3.1 Responsabilidade do Servidor**

Começamos essa abordagem, utilizando as palavras de Carvalho Filho, que nos ensina que a responsabilidade "se origina de uma conduta ilícita ou da ocorrência de determinada situação fática prevista em Lei e se caracteriza pela natureza do campo jurídico em que se consuma"

(2019, p.1073). Está previsto no estatuto do servidor público federal (Lei 8.112/90), em seu art. 121, de que o servidor responde civil, penal e administrativamente, pelo exercício irregular de suas atribuições.

Há também previsão constitucional sobre a responsabilização do servidor público, no art. 37, § 4º temos que atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em Lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No ordenamento jurídico infraconstitucional foi instituída a Lei de nº 8.429/92, que dispõe sobre a aplicação de sanção aos agentes públicos que praticam atos de improbidade. Conforme explica Maria Di Pietro (2020), embora tal norma estabeleça que os agentes sejam processados e julgados na área

cível, os efeitos produzidos são mais amplos do que estritamente patrimoniais, porque pode levar à suspensão dos direitos políticos e à perda do cargo.

No art. 125 do Estatuto do Servidor Público Federal há a previsão sobre a comunicabilidade entre as instâncias civil, penal e administrativa, *in verbis*: "As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si". Ou seja, em princípio, cada responsabilidade é independente da outra. Encontramos em José dos Santos Carvalho Filho uma clara explicação do dispositivo:

Por exemplo, pode haver responsabilidade civil sem que haja responsabilidade penal ou administrativa. Pode também haver responsabilidade administrativa sem que se siga conjuntamente a responsabilidade penal ou civil. Sucede que, em algumas ocasiões, o fato que gera certo tipo de responsabilidade é simultaneamente gerador de outro tipo; se isso ocorrer, as responsabilidades serão conjugadas (2019, 1073).

Destarte, o cometimento de um ato infracional pode

ocasionar a aplicação de distintas penalidades, em decorrência da singularidade das três esferas de responsabilidade. De forma resumida, pode-se dizer que as condutas que causam irregularidades ao funcionamento interno da Administração Pública poderão resultar em responsabilização administrativa; danos causados a terceiros poderá resultar em responsabilização civil e na prática de crimes funcionais haverá a responsabilização penal do servidor. Mas, para melhor compreensão, na sequência abordaremos cada tipo de responsabilidade.

### **3.1.1 Responsabilidade Civil**

Pode-se dizer, de modo abreviado, que a responsabilidade civil surge quando, de uma conduta ilícita, gera-se o dever de indenizar ou reparar os danos causados aos bens e direitos alheios. O Código Civil Brasileiro, que trata, sobretudo, das relações de direito privado, em seu

art. 186 dispõe que aquele que causar dano a outrem, mesmo que exclusivamente moral, resultante de uma ação ou omissão voluntária, por negligência ou imprudência comete o ilícito civil.

Já no art. 185 do mesmo código, há a previsão de que poderá cometer um ato ilícito, aquele que exercer seus direitos de maneira que extrapole os limites impostos pelo seu fim social ou econômico, pela boa fé ou pelos bons costumes. O art. 927 também trata do assunto, de forma clara e objetiva, nestes termos:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em Lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Na análise dos artigos supracitados, conforme destaca Di Pietro (2020), para configurar-se o ilícito civil, exigem-se: a) ação ou omissão antijurídica; b) culpa ou dolo (com relação a este

elemento, às vezes de difícil comprovação, a Lei admite alguns casos de responsabilidade objetiva (sem culpa) e também de culpa presumida; uma e outra constituem exceções à regra geral de responsabilidade subjetiva, somente sendo cabíveis diante de norma legal expressa); c) relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano verificado; d) ocorrência de um dano material ou moral.

Segundo a autora, quando o servidor público for o causador do dano, há duas hipóteses: dano causado ao Estado e dano causado a terceiros. Estas possibilidades estão expressas no estatuto do servidor público federal, em seu art. 122: "a responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros". Na primeira hipótese, a responsabilidade do servidor é apurada pela própria Administração, através de processo

administrativo, em que é garantido todos os meios de defesa ao servidor, conforme artigo 5º, inciso LV, da Constituição.

Configurado o ato ilícito civil, em geral as Leis estatutárias estabelecem procedimentos autoexecutórios (que não dependentes de autorização judicial) para ressarcimento dos prejuízos causados pelos quais, em que a Administração desconta dos vencimentos do servidor a importância necessária, respeitado o limite mensal fixado em Lei. Em relação ao servidor federal, temos no § 1º do art. 122 que: "a indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no artigo 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial".

Na segunda hipótese, se o servidor público, no exercício de suas funções, cometer atos que gere danos a terceiros, primeiramente recairá sobre o

Estado o dever de reparar o dano causado. Nesta situação, estamos diante da chamada responsabilidade objetiva do Estado, e sobre esse instituto, temos Carlos Roberto Gonçalves, que em sua obra 'Responsabilidade civil', nos ensina que:

A Lei impõe, entretanto, a certas pessoas, em determinadas situações, a reparação de um dano independentemente de culpa. Quando isto acontece, diz-se que a responsabilidade é legal ou "objetiva", porque prescinde da culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexos de causalidade. Esta teoria, dita objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexos de causalidade, independentemente de culpa (2012, p. 47).

É oportuno salientar que, ainda segundo Gonçalves (2012), não é necessário o comportamento culposo do servidor para que o Estado seja responsabilizado, pois basta que ocorra o dano, causado por agente público no exercício de suas funções, para que decorra o dever do Estado de indenizar. Contudo, o autor em comento assevera que este dever de indenizar por parte do Estado

não é absoluto, pois a Constituição Federal adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Poder Público, sob a modalidade do risco administrativo. Em outras palavras, a responsabilidade do Estado, mesmo sendo objetiva, poderá ser atenuada, se provada a culpa parcial e concorrente da vítima, e até mesmo excluída, se provada a culpa exclusiva da vítima. Nas palavras do autor: "Não foi adotada, assim, a teoria da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral, que obrigaria sempre a indenizar, sem qualquer excludente". (Gonçalves, 2012 p.132)

A Constituição Federal, em seu art. 37 §6º, positiva a responsabilidade objetiva do Estado, estabelecendo que num primeiro momento seja a Administração Pública a responsável pela reparação do dano, com o possível direito de regresso contra o servidor, nestes termos: "As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado

prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa". Destarte, após o Estado reparar o dano causado a terceiros, poderá reaver esses valores em uma ação de regresso contra o servidor que causou o dano, se for comprovada culpa ou dolo desse, ou, conforme supramencionado, não arcar com dano algum, se comprovada culpa exclusiva da vítima, ou ainda se responsabilizar apenas com uma indenização parcial, se for comprovado que a pessoa lesada possui culpa concorrente.

### **3.1.2 Reponsabilidade Penal**

A responsabilidade penal do servidor público é aquela que ocorre quando o agente praticar certa conduta infracional, no exercício de suas funções, que a Lei penal tipifica como crime funcional. Trata-se de matéria de direito penal e direito

processual penal, em que só responderá o servidor quando houver responsabilidade subjetiva, conforme preconiza Carvalho Filho:

A matéria da responsabilidade penal é típica das áreas do Direito Penal e Processual penal e exige que a solução final do litígio seja definida pelo Poder Judiciário. Nesse caso, a responsabilidade só pode ser atribuída se a conduta for dolosa ou culposa, estando, por conseguinte, descartada a responsabilidade objetiva (2019, p. 1075).

Este tipo de responsabilidade será apurado judicialmente, através de um processo penal em que será garantido todos os direitos processuais inerentes ao réu - no caso será um agente público -, como o contraditório e a ampla defesa. A grande parte dos crimes funcionais estão previstos nos art. 312 a 327 do Código Penal - crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública -, e em algumas legislações esparsas. Importante ressaltar que o Código Penal adota um conceito mais amplo de servidor público, aproximando-se do conceito de agente público, *in*

*verbis:*

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

§ 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público.

Maria Di Pietro (2020) apresenta os elementos necessários para configurar uma conduta infracional de natureza penal. São elementos semelhantes aos que caracterizam outros atos ilícitos, contudo, com algumas peculiaridades, são eles: a) a ação ou omissão deve típica e antijurídica, ou seja, corresponder ao tipo, ao modelo de conduta definido na Lei penal como crime ou contravenção; b) o agente deve ter agido com

dolo ou culpa, sem possibilidade de haver hipóteses de responsabilidade objetiva; c) relação de causalidade; d) dano ou perigo de dano: nem sempre é necessário que o dano se concretize, bastando haver o risco de dano, como ocorre na tentativa e em determinados tipos de crime que põem em risco a incolumidade pública.

### **3.1.3 Responsabilidade Administrativa**

O doutrinador Edmir Netto Araújo, em sua obra 'Curso de Direito Administrativo', bem conceitua a responsabilidade administrativa, como sendo "a obrigação de responder perante a Administração pela prática de ilícito administrativo na infração de regras de conduta relacionadas à função pública, desdobrando-se em ilícito disciplinar e funcional". (2009, p. 878)

Trata-se de responsabilidade oriunda da inobservância das regras funcionais impostas ao servidor por meio de seu estatuto, competindo a

Administração Pública o dever de apurar e penalizar com as sanções cabíveis. Esta prerrogativa citada decorre do poder disciplinar da Administração, que segundo Rafael Carvalho Oliveira tem como objetivo "(...) investigar e punir, após o contraditório e a ampla defesa, os agentes públicos, na hipótese de infração funcional, e os demais administrados sujeitos à disciplina especial administrativa". (2021, p. 485)

Salienta-se que é pelos meios de apuração que o poder disciplinar é exercido. Eles estão previstos nas Leis estatutárias de cada ente da federação, sendo: os sumários - compreendendo a verdade sabida e a sindicância -, e o processo administrativo disciplinar, também denominado de inquérito administrativo, conforme será melhor analisado no tópico subsequente.

No âmbito do serviço público federal, é no estatuto dos servidores públicos civis federais (Lei

8.112/90) onde estão previstos os meios de apuração, os deveres, as proibições e as penalidades aplicadas aos servidores estatutários. Tal dispositivos serviram de base para outros regimes jurídicos que foram instituídos pelos demais entes federativos. No estatuto dos servidores federais, encontramos no art. 116 a previsão dos deveres, *in verbis*:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao

conhecimento de outra autoridade competente para apuração; (Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011)

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

Já no art. 117 do estatuto em comento, há a previsão das condutas proibidas aos servidores, *in verbis*:

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;

II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;

III - recusar fé a documentos públicos;

IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;

V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;

VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em Lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;

VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;

VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008)

XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;

XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;

XV - proceder de forma desidiosa;

XVI - utilizar pessoal ou recursos

materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes

casos: (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses. (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

Por fim, está tipificado no artigo 132 do mesmo estatuto, as condutas vedadas ao servidor público federal que são passíveis da penalidade mais grave, a demissão, sendo elas:

Art. 132. A demissão será aplicada nos

seguintes casos:

- I - crime contra a administração pública;
- II - abandono de cargo;
- III - inassiduidade habitual;
- IV - improbidade administrativa;
- V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
- VI - insubordinação grave em serviço;
- VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI - corrupção;
- XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Visto tais condutas, se após os procedimentos de apuração de possível infração funcional, for constatada a falta disciplinar, o servidor público estará sujeito as penas previstas no art. 127, nestes termos: "São penalidades disciplinares: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V -

destituição de cargo em comissão; VI - destituição de função comissionada.

Cabe destacar que, diferente do que ocorre com as infrações de natureza penal, as infrações administrativas, em geral, não possuem precisão que permita o exato enquadramento do fato à tipicidade do ilícito. Desta forma, conforme salienta Diógenes Gasparini, compete à Administração enquadrar a falta cometida dentre as condutas vedadas previstas em Lei, o que não enseja arbitrariedade, uma vez que a autoridade deve considerar "a natureza e a gravidade da infração e os danos que possa ter causado ao serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais" (GASPARINI, 2011, p. 300), conforme prevê o próprio art. 128 da Lei nº 8.112/90.

#### **3.1.4 Comunicabilidade de instâncias**

Como já mencionado, as instâncias civil, penal e

administrativa são independentes, contudo, a de se frisar que em casos em que o servidor responda, concomitantemente, a mais de uma instância, há regras no ordenamento jurídico que estabelecem a repercussão de uma decisão penal sobre as demais instâncias. Ressalta-se que aqui analisaremos as condutas que praticada pelo servidor é, ao mesmo tempo, definida em Lei como ilícito penal e ilícito administrativo.

Voltando a revisar a obra de Maria Di Pietro (2020), temos que na hipótese supracitada instauram-se simultaneamente o processo administrativo disciplinar e o processo criminal, prevalecendo a regra da independência entre as duas instâncias, contudo, há algumas exceções, em que a decisão na esfera penal deve prevalecer, fazendo coisa julgada na área cível e na administrativa. No artigo 935 do Código Civil se encontra a norma fundamental sobre o assunto, em cujos termos não

se poderá questionar mais sobre "a existência do fato ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal". O artigo 126 da Lei nº 8.112/90 coaduna com esse dispositivo, determinando que "a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou da sua autoria".

No mesmo sentido, o Código de Processo Penal, em seu art. 65, determina que: "faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito". E o art. 66, do mesmo código, estabelece que: "não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato".

Portanto, quando o agente público for condenado pelo juízo criminal, o juízo cível e a autoridade administrativa não podem decidir de modo contrário, pois, nessa hipótese, houve decisão definitiva quanto ao fato e à autoria. Contudo, se a sentença for pela absolvição, será necessário distinguir qual entre os vários motivos serviu de fundamento para absolver o réu. O rol está indicado no artigo 386 do Código de Processo Penal, nestes termos:

Art. 386 - O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

I - estar provada a inexistência do fato;

II - não haver prova da existência do fato;

III - não constituir o fato infração penal;

IV - estar provado que o réu não concorreu para a infração penal;

V - não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal;

VI - existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e § 1º do art. 28, todos do Código Penal) ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência;

VII - não existir prova suficiente para

a condenação.

Com base no ordenamento, há repercussão na esfera administrativa as decisões baseadas nos incisos I, IV e VI. Os dois primeiros casos, com base no artigo 935 do Código Civil e, no último, com supedâneo no artigo 65 do Código de Processo Penal. Entretanto, os demais casos não repercutem na esfera administrativa, conforme explica Di Pietro:

1. a hipótese do inciso III, porque o mesmo fato que não constitui crime pode corresponder a uma infração disciplinar; o ilícito administrativo é menos do que o ilícito penal e não apresenta o traço da tipicidade que caracteriza o crime;

2. as hipóteses dos incisos II, V e VII, em que a absolvição se dá por falta de provas; a razão é semelhante à anterior: as provas que não são suficientes para demonstrar a prática de um crime podem ser suficientes para comprovar um ilícito administrativo (2020, p. 1410).

Portanto, poderá o servidor ser absolvido na esfera criminal, mas ser punido na esfera administrativa. Sendo assim, nestes casos inexistirá repercussão da decisão criminal no âmbito da Administração. O

STF<sup>5</sup> já se pacificou sobre o tema: “Pela falta residual não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa de servidor público”.

A recente Lei n° 13.869, de 5 de setembro de 2019, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, em seu capítulo V, denominado de “Das sanções de natureza civil e administrativa”, é tratado sobre a comunicabilidade entre as instâncias. Os arts. 6<sup>a</sup> ao 8<sup>o</sup> disciplinam sobre o relacionamento da instância penal com as instâncias administrativa e civil, por crime de abuso de autoridade. Os arts. 7<sup>o</sup> e 8<sup>o</sup>, de modo geral, reproduzem as regras gerais existentes no Código Civil e no Código de Processo Penal, sobre a denominada “ação civil *ex delicto*”, nestes termos:

Art. 6<sup>o</sup> As penas previstas nesta Lei serão aplicadas independentemente das sanções de natureza civil ou

---

<sup>5</sup> Súmula 18. STF, MS 20.814, j. 22.3.1991.

administrativa cabíveis.

Parágrafo único. As notícias de crimes previstos nesta Lei que descreverem falta funcional serão informadas à autoridade competente com vistas à apuração.

Art. 7º As responsabilidades civil e administrativa são independentes da criminal, não se podendo mais questionar sobre a existência ou a autoria do fato quando essas questões tenham sido decididas no juízo criminal.

Art. 8º Faz coisa julgada em âmbito cível, assim como no administrativo-disciplinar, a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Após o estabelecimento das definições básicas sobre responsabilidade, avançaremos para mais uma etapa do processo de cassação da aposentadoria do servidor público, com a revisão específica do processo administrativo disciplinar.

### **3.2 Processo Administrativo Disciplinar**

Diante da responsabilidade administrativa, quando há evidências de uma possível conduta ilícita, nasce a necessidade de se averiguar, e o processo administrativo disciplinar (PAD) é o principal

meio de investigação disponível à Administração Pública. O autor Oliveira o conceitua como o “principal instrumento jurídico para formalizar a investigação e a punição dos agentes públicos e demais administrados, sujeitos à disciplina especial administrativa, que cometeram infrações à ordem jurídica” (2021, p. 599).

Cada ente federativo possui autonomia para legislar sobre o PAD, e no que diz respeito aos servidores federais, é a Lei 8.112/90 que o prevê e a Lei 9774/1999 que disciplina especificamente o tema. A Lei 8.112/90 também apresenta um conceito sobre o tema, no art. 148 está previsto que o processo administrativo disciplinar é: “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”. No ordenamento jurídico, assim como na

jurisprudência e nos Manuais de Processo Administrativo, temos que compete à Administração Pública, por intermédio das autoridades que a representam, objetivando o restauro célere da regularidade, da eficiência, e do bom funcionamento do serviço público, a apuração dos fatos que denotam suposta falta funcional, sob pena de incorrerem no crime de condescendência criminosa. Assim temos no Manual da CGU:

Essa averiguação de suposta falta funcional constitui imperativo inescusável, não comportando discricionariedade, o que implica dizer que ao se deparar com elementos que denotem a ocorrência de irregularidade fica a autoridade obrigada a promover sua apuração imediata, sob pena de cometer crime de condescendência criminosa, previsto no art. 320 do Código Penal. Isto é o que se denomina de "poder-dever de apuração" (Manual de Processo Administrativo Disciplinar - CGU, 2021, p. 42).

Como já vimos, além do PAD, outro meio também utilizado para averiguar a responsabilidade administrativa do servidor é a sindicância

administrativa. Ela está prevista nos artigos 143 e 145, II da Lei 8112/90, em que se extrai que a sindicância é um procedimento investigatório realizado de forma sumária, cujo objetivo é indicar se houve ou não a prática de um ilícito cometido pelo servidor público no exercício de sua função. Se confirmada a conduta irregular e essa for de natureza leve, é admitido a aplicação das sanções disciplinares de advertência ou suspensão de até 30 dias, assegurados a ampla defesa e o contraditório. Se na investigação for verificado a existência de conduta que enseje em penalidade mais gravosa, é instaurado o PAD. Essa investigação preliminar também poderá resultar no arquivamento do processo. Para complementar temos Bandeira de Mello, que nos diz:

Sindicância é o procedimento investigativo, com prazo de conclusão não excedente de 30 dias (prorrogáveis pela autoridade superior por igual período), ao cabo do qual, se a conclusão não for pelo arquivamento do processo ou pela aplicação de penalidade de advertência ou

suspensão até 30 dias, assegurada ampla defesa, será instaurado processo disciplinar, o qual é obrigatório sempre que o ilícito praticado ensejar sanção mais grave (2014, p.330).

Ainda sobre a sindicância, no parágrafo único do Art. 154 da Lei 8112/90 é previsto que quando o relatório final da sindicância apontar que a infração cometida pelo servidor é, em tese, também um ilícito penal, a autoridade competente encaminhará cópia dos autos ao Ministério Público, independentemente da instauração do processo administrativo disciplinar.

Voltando à atenção ao PAD, cabe neste momento realizar uma síntese dos principais princípios norteadores dos processos administrativos. No art. 2º da Lei nº 9.784 de 1999, que regula o Processo Administrativo no âmbito federal, encontram-se os principais princípios, *in verbis*: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade,

ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Tais princípios possuem a finalidade de garantir a lisura ao processo, assim como todos os direitos ao servidor investigado. Alguns desses, que estão positivados, merecem algumas considerações, além de outros que estão implicitamente presentes, indicados pela doutrina e pelos manuais de processo administrativo, como o princípio do devido processo legal, da oficialidade, da ampla instrução probatória e do informalismo.

O princípio do devido processo penal está previsto no texto constitucional, no art. 5º, LIV, que estabelece que: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. É um princípio de ampla conceituação, do qual deriva outros princípios, que rege, basicamente, os procedimentos processuais previstos no ordenamento jurídico. Abrange, por exemplo, as garantias de

transparência ao longo do processo e de padronização nas fases processuais, ambas com o intuito de proteger o cidadão das possíveis arbitrariedades e abusos por parte do administrador.

Conforme Matheus Carvalho (2019), antes da Constituição Federal de 1988, era entendimento da doutrina e jurisprudência que tal princípio só se aplicaria aos processos judiciais. Contudo, com a promulgação da atual carta magna esse entendimento mudou, pois, "Atualmente, é consenso entre os estudiosos da matéria, que a norma constitucional posta é de eficácia plena e norteia a condução de todos os procedimentos a serem realizados, inclusive na esfera administrativa" (2019, p. 1153). Rafael Oliveira, ao tratar deste princípio, o divide em dois sentidos, o sentido procedimental e o sentido substativo:

O devido processo legal (due process of law), consagrado no art. 5.º, LIV, CRFB, possui dois sentidos: a) sentido procedimental

(procedural due process): a Administração deve respeitar os procedimentos e as formalidades previstas na Lei; e b) sentido substantivo (substantive due process): a atuação administrativa deve ser pautada pela razoabilidade, sem excessos (2021 p.588,589).

O princípio do contraditório e da ampla defesa são oriundos do princípio da devido processo legal, ambos estão positivados no art. 5.º, LV, da Constituição Federal, nestes termos: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. De modo didático, Oliveira conceitua o princípio do contraditório como sendo “o direito de as partes serem ouvidas e informadas sobre os fatos, argumentos e documentos relacionados ao processo administrativo, bem como impõe o dever de motivação das decisões administrativas” (2021, p. 589).

Já o princípio da ampla defesa, o autor define como “o direito de a parte rebater acusações ou interpretações com a finalidade de evitar ou

minorar sanções, bem como preservar direitos e interesses” (OLIVEIRA, 2021 p. 589). Vemos referência a ampla defesa na Lei 8112/90, em seu art. 156: “É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.”

Atrelado ao princípio da ampla defesa, surge o princípio da ampla instrução probatória Trata-se da possibilidade de se efetuar revisão, de garantir que será observado todas as normas e técnicas devidas na produção das provas no processo. Segundo Bandeira de Mello (2014), tal princípio preconiza, não apenas o direito de oferecer e produzir provas, mas também o de fiscalizar a produção das provas da Administração. Significa estar presente, se necessário, a fim de verificar se efetivamente se

efetuaram com correção ou adequação técnica devidas.

Sobre o princípio da motivação, verifica-se que se trata de um princípio constitucional implícito, reconhecido inclusive pelo STJ<sup>6</sup>, em que, segundo Carvalho (2019), é indispensável ao controle dos atos administrativos pela sociedade, pois é através da motivação - um dever imposto ao Estado -, que é conhecida as razões de fato e de direito que justificam a prática dos atos administrativos. Sobre isso, o autor ainda comenta que dessa forma "a validade da atuação administrativa depende da apresentação formal dos fundamentos fático e jurídicos justificadores da decisão adotada" (2019, p.1159).

Outro princípio que merece destaque é o da oficialidade (impulso oficial). Diferentemente do que acontece em processos judiciais, o processo

---

<sup>6</sup> AgRg n° RMS 15.350/DF, rel. Min. Hamilton Carvalho, DJ 8.9.2003.

administrativo pode ter início por iniciativa tanto pela própria Administração Pública como pelo administrado. Trata-se de aplicação do poder de autotutela sobre os atos administrativos, reconhecido pela Súmula nº 473 do STF<sup>7</sup>. Para Carvalho, a oficialidade ocorre em decorrência da finalidade pública que possui o processo administrativo, mesmo quando o particular dá início a tramitação e ainda dispõe que:

Em síntese, a administração pública pode atuar, de ofício, na condução de todas as fases do processo, inclusive com iniciativa de investigação dos fatos, podendo produzir provas de ofício e proteger os direitos dos cidadãos interessados na regular condução do processo (2019, p.1153).

Na esteira de princípios característicos do processo administrativo, temos o do informalismo. Diferente do princípio da obediência à forma e aos

---

<sup>7</sup> "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".

procedimentos, presente nos processos judiciais, em que a aplicação é mais rígida, na prática dos atos do processo administrativo é possível adotar formas menos rígidas e engessadas. Contudo, essa característica não significa ausência de forma, pois, conforme Di Pietro, "o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; é informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas" (2020 p. 1459).

Porém, há casos em que a legislação prevê uma determinada formalidade e rigidez. Nos processos que envolvem interesses dos particulares, há a necessidade de maior formalismo, como é o caso dos processos de licitação, disciplinar e tributário. Segundo a autora em comento:

Na realidade, o formalismo somente deve existir quando seja necessário para atender ao interesse público e proteger os direitos dos particulares. É o que está expresso no artigo 2º, incisos VIII e IX,

da Lei nº 9.784/99, que exige, nos processos administrativos, a "observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados" e a "adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados". Trata-se de aplicar o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade em relação às formas. Ainda na mesma linha do informalismo, o artigo 22 da Lei estabelece que "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a Lei expressamente a exigir" (DI PIETRO, 2020, p. 1460).

Para finalizar essa abordagem de princípios na seara administrativa - embora existam muitos outros -, cabe destacar ainda dois que são típicos do processo administrativo: os princípios da gratuidade e da verdade real. O primeiro diz respeito a proibição de cobrança de custas, emolumentos ou ônus sucumbenciais aos particulares, contrário do que ocorre em processos judiciais. A Lei 9.784/94, em seu art. 2º, parágrafo único, dispõe que é vedada à Administração Pública a cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei.

Já o princípio da verdade real se refere à busca da verdade material, que difere da verdade formal, buscada nos processos judiciais da esfera cível, que é aquela apresentada nos autos, dentro de um formalismo rígido. A verdade material, segundo Carvalho (2019), significa a busca pela verdade absoluta, ou seja, o conhecimento do que realmente aconteceu em determinada situação.

Para se alcançar a verdade material no processo administrativo, se admite todos os tipos de provas lícitas, apresentadas em qualquer fase do processo, mesmo depois do encerramento da instrução, ainda que a produção da prova seja feita de ofício pela própria Administração Pública. Carvalho (2019) ainda salienta que, em virtude deste princípio, é admissível, em sede de recursos administrativos, a *reformatio in pejus*, ou seja, o recurso pode agravar a situação do recorrente. Encerrada a abordagem dos princípios, passa-se

revisar as fases que constitui o processo administrativo disciplinar. Dentro do estatuto dos servidores públicos de cada ente federativo, há normas que definem as fases e a forma que o PAD será conduzido, mitigando o princípio do informalismo, já visto. No âmbito federal a Lei 8.112/90 determina os mecanismos por meio dos quais as autoridades administrativas irão apurar (inquérito administrativo) o cometimento das infrações e aplicar (julgamento), se for o caso, as respectivas sanções.

Salienta-se, contudo, que tal previsão legal se dá de modo flexível, mais aberto, pois, ao contrário da tipicidade penal (mais fechada, rígida), a tipicidade administrativa é aberta (menos rígida). Na maioria dos casos, o legislador limita-se a definir, genericamente, os deveres que os agentes deverão respeitar, estabelecendo sanções que a autoridade competente deverá aplicar com

razoabilidade. Nesse sentido, assevera Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

Vale dizer: não há, necessariamente, a definição de infração administrativa e a respectiva sanção disciplinar que deve ser aplicada. As sanções devem ser sopesadas pelo administrador para que seja acolhida aquela que melhor se encaixa na gravidade da infração apurada em determinado caso concreto (2021, p. 486).

De acordo com regime jurídico federal dos servidores estatutários, o processo administrativo disciplinar é composto por três espécies: a sindicância acusatória (art. 145, II), o processo disciplinar ordinário (art. 146) e o processo disciplinar sumário (arts. 133 e 140). Considerando que o ilícito que resulta na cassação da aposentadoria deva ser apurado por meio de processo administrativo disciplinar de rito ordinário, iremos nos deter a analisar as fases apenas desse.

As fases do rito ordinário, de acordo com o art. 151 da Lei nº 8.112/90, são: instauração, inquérito

administrativo (instrução) e julgamento. A primeira fase ocorre com a publicação da portaria de instauração, prescindindo da exposição detalhada dos fatos a serem apurados, na forma da Súmula 641 do STJ<sup>8</sup>. Segundo Oliveira (2021), é na portaria que a autoridade instauradora do PAD designa os membros que formarão a comissão, devendo dispor, por exemplo, sobre o objeto de apuração e prazo para conclusão dos trabalhos.

Ressalta-se que, conforme o princípio da oficialidade, o processo administrativo disciplinar pode ser instaurado de ofício pela Administração Pública ou mediante provocação, de servidor público ou de particulares - inclusive a partir de denúncia anônima, conforme Súmula 611 do STJ<sup>9</sup> -, exigindo-se a citação do acusado para

---

<sup>8</sup> Súmula 641 STJ: A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados.

<sup>9</sup> Súmula 611 STJ: Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia

apresentar sua defesa, conforme os princípios do contraditório e da ampla defesa.

A segunda fase compreende o inquérito administrativo e, conforme o Manual de PAD da CGU (2021), este se subdivide em instrução, defesa e relatório. Na instrução a comissão investiga a verdade real dos fatos, que poderá resultar na absolvição ou indicição do acusado. Oliveira complementa que é na instrução que é realizada a "produção das provas que embasarão a futura decisão administrativa, admitindo-se, inclusive, a prova emprestada, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa, na forma da Súmula 591 do STJ<sup>10</sup>" (2021, p.602).

A segunda subdivisão - defesa - se materializa

---

anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração.

<sup>10</sup> Súmula 591 STJ: É permitida a prova emprestada no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa.

quando a instrução resulta na indicição, pois, com a citação do acusado, o prazo para que este apresente sua defesa escrita é aberto. Por último, então, temos o relatório final, produzido pela comissão, encerrando a segunda fase do PAD. Este relatório deve ser conclusivo quanto à inocência ou não do indiciado e, conforme explica Oliveira, “a comissão responsável pelo PAD elaborará parecer final que será encaminhado para autoridade competente que emitirá a decisão administrativa, devidamente motivada, condenatória ou absolutória” (2021, p. 603).

A terceira fase do processo administrativo disciplinar ocorre com o julgamento do processo, que deverá ser julgado pela autoridade instauradora do PAD, exceto se não tiver competência em razão da proposta de julgamento recomendada pelo colegiado. A autoridade competente deverá julgar o PAD no prazo de 20 dias,

a contar do recebimento do relatório final da comissão.

Cabe salientar, que a autoridade julgadora poderá divergir, caso o entendimento da comissão seja contrário às provas dos autos, o que possibilitará o agravamento, o abrandamento e até mesmo a isenção da penalidade proposta (Manual de PAD da CGU, 2021) (sobre as penalidades, vide tópico 3.13).

Estas foram as considerações sobre o processo administrativo disciplinar e os temas relevantes à matéria. No capítulo seguinte será realizada uma análise da cassação da aposentadoria, bem como sua possível (in)constitucionalidade diante das reformas previdenciárias, principalmente a trazida pela Emenda Constitucional nº 103/19.

**A CONSTITUCIONALIDADE DA PENA DE CASSAÇÃO DE  
APOSENTADORIA**

#### **4. A CONSTITUCIONALIDADE DA PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA**

Enfim chegamos ao último capítulo deste trabalho, em que será brevemente explanado sobre o conceito e as características da penalidade da cassação da aposentadoria, bem como sua (in)validade no âmbito constitucional diante das variadas reformas no regime previdenciário do servidor público e de princípios norteadores do direito brasileiro, e a repercussão do tema na doutrina e na jurisprudência dos tribunais pátrios.

##### **4.1 A Cassação de Aposentadoria como Penalidade Disciplinar**

Está no art. 134 da, já muito comentada, Lei Federal 8.112/90 a previsão da cassação da aposentadoria, nestes termos: "Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão." Portanto, trata-se de uma espécie de penalidade disciplinar aplicada àquele servidor

aposentado que, quando em atividade, praticou fato punível com a demissão<sup>11</sup>. Para Moreira Neto (2014, p. 357), "a penalidade disciplinar tem o objetivo de manter a ordem interna dos servidores submetidos ao estatuto, com a finalidade de manter um quadro

---

<sup>11</sup> As faltas que podem resultar as ditas penalidades expulsivas, como a demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão, estão previstas no art. 132 e art.117 da Lei 8112/92, *in verbis*: Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: I - crime contra a administração pública; II - abandono de cargo; III - inassiduidade habitual; IV - improbidade administrativa; V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; VI - insubordinação grave em serviço; VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; 363 IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI - corrupção; XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Art. 117 [...] IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro; XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas; XV - proceder de forma desidiosa; XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

funcional limpo e aperfeiçoado". Para melhor elucidar, temos em Bandeira de Mello a seguinte explicação:

A cassação da aposentadoria ou disponibilidade será aplicada pelas autoridades competentes para imposição da penalidade de demissão (art. 141, I) e terá lugar quando o inativo haja praticado, na atividade, falta a que corresponderia tal sanção, e, ainda que a lei não o diga, terá de acarretar, por identidade de razão, as mesmas consequências previstas para os casos de demissão (2012, p. 329).

Contudo, ao ter ciência da infração cometida pelo servidor, a Administração Pública possui um prazo para apura-la, sob pena de prescrever. No âmbito federal prescreverá em 180 dias a pena de advertência, em dois anos a de suspensão e em cinco anos as de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão (art. 142 da Lei 8.112/90).

Desta forma, a Administração Pública tem um prazo para exercer seu poder disciplinar, que poderá acarretar no desligamento do agente público

pela concessão do benefício da aposentadoria, ou seja, há a possibilidade de punição do servidor mesmo já estando aposentado, pois a punição de cassação de aposentadoria equivale a pena de demissão. É importante salientar a posição de Carvalho Filho, que explica a cassação de aposentadoria dessa forma:

A cassação da aposentadoria, porém, tem natureza diversa. Cuida-se de penalidade por falta gravíssima praticada pelo servidor quando ainda em atividade. Se essa falta fosse suscetível, por exemplo, de pena de demissão, o servidor não faria jus à aposentadoria, de modo que, tendo cometido a falta e obtido a aposentadoria, deve esta ser cassada. Trata-se, por conseguinte, de penalidade funcional, ainda que aplicada a servidor inativo (2019 p. 1025).

Segundo o autor, é cabível a pena de cassação da aposentadoria, pois se em atividade estivesse, a pena aplicada seria de demissão, o que retiraria o direito do servidor em se aposentar. Na obra do autor, há a menção de outra possibilidade de cassação de aposentadoria, contudo, com outro sentido. Trata-se da cassação da aposentadoria e o

retorno do servidor as atividades, quando o ato administrativo praticado pelo Ente Público conter algum vício de legalidade.

No Manual do Processo Administrativo Disciplinar elaborado pela Controladoria Geral da União (2021), a penalidade ora estudada tem caráter de penalidade disciplinar expulsiva, e possui o objetivo de extinguir o vínculo do servidor com o Ente Público. Segundo tal Manual, as faltas previstas no regime jurídico do servidor público civil da União, via de regra, presumem a responsabilidade subjetiva dolosa do servidor, ou seja, o servidor que cometeu o ato ilícito agiu com intenção ou assumiu os riscos do resultado. Porém, há uma exceção, tratada como responsabilidade subjetiva culposa, que se encontra na conduta “proceder de forma desidiosa”.

#### **4.2 A Cassação de Aposentadoria e o Caráter Contributivo e Solidário do Regime Próprio de Previdência Social**

A cassação de aposentadoria, prevista nos arts. 127, IV e 134 da Lei 8.112/90, foi instituída observando o texto constitucional vigente da época, principalmente no que dizia respeito ao regime previdenciário do servidor público (vide tópico 2.3.1, pág. 22). Como já revisado, quando a atual carta magna foi promulgada, não havia previsão de contrapartida financeira do agente público para sua aposentadoria, pois esta era tratada como um prêmio dado pelo Estado, concedido ao servidor quando atingisse certo tempo de exercício laboral.

Nesse sentido, o autor Mauro Roberto Gomes de Mattos, em seu artigo publicado em 2019 com o título "Emenda Constitucional nº 103/2019 impede que haja Cassação de Aposentadoria como conversão de demissão", aponta que, quando positivada, a penalidade de cassação de aposentadoria era aplicada num contexto onde o benefício

previdenciário da aposentadoria do servidor não possuía um caráter contributivo e, por se tratar de uma benesse, em que o servidor não contribuiu para a aquisição do benefício da aposentadoria, esta poderia muito bem ser retirado do servidor. Nas palavras de Giovanna Antonella Pannuto Burti, em seu artigo "Inconstitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria em PAD", a legislação infraconstitucional que trata sobre o estatuto dos servidores públicos - no âmbito federal a Lei 8.112/90 -, não se adaptou inteiramente ao novo regime de aposentadoria dos servidores e "continuou a prever a possibilidade de aplicação da pena de cassação de aposentadoria, desconsiderando que tal sanção se tornou incompatível ao regime constitucional-previdenciário" (2021, p.1).

Destarte, o regime previdenciário contributivo para o servidor público foi previsto nas Emendas

Constitucionais 3/1993 (para servidores federais), 20/1998 (para servidores estaduais e municipais, em caráter facultativo) e 41/2003 (para servidores de todas as esferas de governo, em caráter obrigatório). Assim, durante toda sua carreira funcional ocorre a contribuição, de modo regular e contínuo, para que seja possível o ingresso do servidor na inatividade remunerada, a tão almejada aposentadoria.

Sobre a solidariedade, na EC nº 41 o legislador fez incluir no texto do art. 40, *caput*, da CF, que o regime de previdência dos servidores haveria de ser, além de contributivo, solidário, ou seja, o custeio do regime próprio de previdência social se dará entre os servidores, os Entes Federativos respectivos, e os aposentados e pensionistas, objetivando à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de previdência. Carvalho Filho assim aponta sobre essa característica:

A solidariedade em relação ao regime está a indicar que a contribuição previdenciária não se destina apenas a assegurar o benefício do contribuinte e sua família, mas, ao contrário, assume objetivo também de caráter social, exigindo-se que a pessoa beneficiadas, pelo regime continuem tendo a obrigação de pagar a contribuição previdenciária, agora não mais para o exercício do direito próprio, mas sim em favor do sistema do qual são integrantes, ainda que já tenham conquistado seu direito pessoal. É exatamente nesse aspecto que o contribuinte socorre o sistema, que se deve entender ser solidário o regime de previdência (2019, p. 978).

A partir do caráter solidário da previdência social, poderia haver alguma conclusão de que tal atributo seria uma das justificativas para ser válida a cassação da aposentadoria, já que o servidor não contribuiu sozinho para a obtenção de seu benefício. Contudo, a Professora Maria Sylvia Di Pietro, em seu artigo titulado de "Cassação de aposentadoria é incompatível com regime previdenciário dos servidores", publicado em 2015, assevera:

O fato de ser a solidariedade uma das características do seguro social não significa que os beneficiários não tenham direito de receber o benefício. Eu diria

que a solidariedade até reforça o direito, porque ela foi idealizada exatamente para garantir o direito dos segurados ao benefício. De outro modo, não haveria recursos suficientes para manter os benefícios da previdência social (2015, p.6).

Para a autora em comento, a solidariedade não afasta o direito individual dos beneficiários, pois o art. 40 da Constituição Federal define critérios para cálculo dos benefícios, a saber, dos proventos de aposentadoria e da pensão, nos parágrafos 1º, 2º e 3º. É inequívoco que a contribuição do servidor, quando somada aos demais requisitos constitucionais, dá direito ao recebimento dos benefícios. Nas palavras de Di Pietro: "A regra da solidariedade convive (e não exclui) o direito individual ao benefício para o qual o servidor contribuiu" (2015, p.5).

#### **4.3 A EC n° 103 de 2019 e Reforma da Previdência**

A Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019, modificou novamente o sistema de previdência social, e a concessão dos benefícios

previdenciários passaram a ter novas regras e requisitos. Essas mudanças constitucionais receberam grande repercussão na mídia e em diversos segmentos da sociedade, pois atingiu grande parte da população.

No que se refere ao regime previdenciário do servidor público, diversas foram as alterações (vide tópico 2.3.2), contudo, para o desenvolvimento lógico desta etapa do trabalho, é suficiente que salientemos uma relevante alteração no art. 37 da Constituição, que trata do vínculo do servidor com o Estado, nestes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] § 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, **acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição** [...] (grifo nosso).

Para Mattos (2019), no atual regime de previdência estabelecido na Constituição Federal, não há mais recepção dos arts. 127, IV e 134 da Lei nº 8.112/90, pois a EC 103/19 reforçou o caráter contributivo do Regime de Previdência do Servidor Público e consolidou que a aposentadoria rompe o vínculo jurídico funcional que o servidor tinha com o Estado. Esse rompimento de vínculo jurídico do servidor público com a Administração é a cessação dos efeitos da relação obrigacional que até então vinculava as partes.

Ainda conforme o autor, este vínculo jurídico do servidor público com a Administração Pública estabelecia direitos e deveres legalmente previstos entre as partes, logo, se não existe mais este vínculo, pois foi rompido, não há que se falar em aplicação de sanção disciplinar ao servidor inativo, tornando o poder correccional da Administração Pública sem eficácia. Nas palavras

de Mattos, "após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a Constituição deixa explícita que a aposentadoria acarreta no "rompimento do vínculo", o que significa dizer que não se pode mais cassar a aposentadoria" (2019, p. 8).

Como consequência, já não seria mais lícito, inclusive, a instauração de Processo Administrativo Disciplinar. Tal raciocínio deriva do fato de que, no artigo 143 da Lei nº 8.112/90, há a determinação de que a autoridade que tiver ciência de alguma irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, através de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Inexistindo o vínculo com o seu "rompimento" (aposentadoria) a irregularidade no serviço público ficará vinculada ao lapso temporal do servidor em atividade, com o seu vínculo ativo, sem que se aposente, pois na

inatividade ele não poderá mais sofrer punição alguma. Nesse sentido:

Deve-se considerar que, quando o servidor se aposenta, não mais está subordinado a um estatuto, encerrando-se sua relação jurídico-funcional (e dando-se início a uma nova relação de caráter exclusivamente previdenciário para com a instituição previdenciária). Sendo assim, não há que se falar em pretensão punitiva disciplinar por parte da Administração em relação aos servidores aposentados, que sequer poderiam responder a um PAD, quanto mais serem penalizados com tal sanção, de modo que não cabe falar em constitucionalidade da aplicação da pena de cassação de aposentadoria em sede de PAD (BURTI, 2021, p. 2).

Há outra questão ventilada pelos autores, e é sobre o fato da Administração Pública se apropriar indevidamente de valores contribuídos pelo servidor que teve sua aposentadoria cassada, configurando enriquecimento ilícito. Para Burti (2021), o servidor constrói, paulatinamente, uma espécie de "poupança" durante sua vida funcional, para retornar, de modo gradual, quando atingir os requisitos da concessão da aposentadoria. "Ocorre que, se penalizado, o mesmo não terá mais acesso a

tais valores, ficando tal numerário em posse da Administração Pública que, sem sombra de dúvidas, estar-se-á apropriando indevidamente do montante, enriquecendo ilicitamente” (BURTI, 2021, p. 3).

Di Pietro salienta a tentativa do Estado de aproximar o Regime Próprio de Previdência Social com o Regime Geral de Previdência Social, reforçando que com o caráter contributivo, o servidor paga pelo seu posterior benefício, pois é como se o estivesse “comprando” o seu direito à aposentadoria, o que não poderia ser frustrado pela demissão.

Se o governo quis equiparar o regime previdenciário do servidor público e o do trabalhador privado, essa aproximação vem com todas as consequências: o direito à aposentadoria, como benefício previdenciário de natureza contributiva, desvincula-se do direito ao exercício do cargo, desde que o servidor tenha completado os requisitos constitucionais para obtenção do benefício. Qualquer outra interpretação leva ao enriquecimento ilícito do erário e fere a moralidade administrativa (DI PIETRO, 2015, p.1).

Por último, há que se falar na possível tese de

impunidade com a extinção da penalidade de cassação de aposentadoria, por ato ilícito praticado quando o servidor inativo ainda estava em atividade. Sobre esse aspecto, embora a Administração tenha o dever de ser célere na apuração e punição de ato ilícito praticado por seus agentes, sendo considerada inconstitucional a penalidade da cassação da aposentadoria, o infrator poderia ficar impune na esfera administrativa, mas nada impediria de ser ainda punido esfera penal e também responder civilmente pelos danos causados ao erário, inclusive em ação de improbidade administrativa. Borges Júnior (2015), nesse sentido, objetivando respeitar institutos basilares do direito e ainda sim reprimir e coibir condutas indesejadas, também argumenta que a conduta antijurídica gravosa praticada pelo agente público poderá ser reprimida através da aplicação de outras sanções, como ressarcimento ao erário, perda de direitos

políticos, prisão e até prestação de serviços à comunidade. Complementando essa posição, temos em Giovanna Burti o seguinte argumento:

Cabe à Administração Pública, assim como têm feito alguns tribunais pátrios, por si só, deixar de aplicar tal penalidade na esfera administrativa, uma vez que, como visto, existem diversos outros mecanismos cabíveis e legítimos de ressarcimento e penalização do servidor inativo faltoso, além de que, ao fazê-lo, estará dando cumprimento à obrigação que lhe recai de zelar pela integridade da Constituição Federal (constante junto ao artigo 23, inciso I, da Constituição Federal) Sendo assim, de maneira motivada, deve a Administração deixar de aplicar tal penalidade (substituindo-a por outra mais compatível) como medida advinda da própria vinculação à tutela constitucional, de modo que, quando do exercício da ponderação administrativa, se refute em aplicar tal penalidade no caso concreto (constatando a sua inadequação) ante seu compromisso maior de zelo à Constituição (2021, p.5).

Realizada brevemente algumas considerações doutrinárias sobre a EC 103/19, partimos para um exame do possível conflito entre alguns princípios do Direito e a penalidade da cassação de aposentadoria.

#### **4.4 A Cassação de Aposentadoria e o Conflito com Princípios basilares do Direito**

Diante da análise da constitucionalidade da cassação de aposentadoria, antes de adentrar a pesquisa sobre a jurisprudência, é salutar fazer um adendo sobre um possível conflito entre a penalidade estudada e alguns princípios do direito. Aqui, focaremos no princípio da segurança jurídica, no princípio da proporcionalidade e no princípio da dignidade da pessoa humana.

O princípio da segurança jurídica ou, como denominam alguns autores, princípio da estabilidade das relações jurídicas, é fundamental em um Estado Democrático de Direito. Ele denota a necessidade de haver dentro das relações jurídicas certa estabilização, protegendo as pessoas de arbitrariedades estatais ou oriundas de relações particulares. Carvalho Filho explica tal princípio desta forma:

O princípio em tela comporta dois vetores básicos quanto às perspectivas do cidadão. De um lado, a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a perspectiva de estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado, inclusive alguns deles, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, de uso mais constante no direito privado (2019, p. 117).

Como se depreende, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito são mecanismos constitucionais de defesa, corolários do princípio da segurança jurídica. São garantias fundamentais expressas no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, *in verbis*:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Se tratando da concessão da aposentadoria, parte da doutrina compreende que, além de se tratar de um direito adquirido, o ato de concessão do

benefício previdenciário ao servidor é realizado através de um ato jurídico perfeito, pois, conforme explana Borges Júnior (2015), uma vez preenchidos os requisitos necessários para aposentadoria, o agente público possui este direito vinculado ao seu patrimônio jurídico. Ainda ressalta que a aplicação da pena de cassação de aposentadoria é uma afronta aos princípios fundamentais, em detrimento do fiel cumprimento da norma legal e, a sanção disciplinar, afronta o direito adquirido do servidor de se aposentar. Nas palavras do autor:

Com isso, garantir a aposentadoria no mesmo regime previdenciário no qual se encontra vinculado o servidor público quando do preenchimento dos requisitos legais é obrigatório. Eventual sanção disciplinar de demissão ou cassação da aposentadoria jamais poderia lhe tolher esse direito, uma vez que ela não tem qualquer relação com o direito da Administração Pública expungir de seus quadros o servidor faltoso. As relações jurídicas são diversas de qualquer ângulo em que se analise (BORGES JÚNIOR, 2015 p. 248).

No mesmo sentido, Burti (2021) também considera que pena de cassação de aposentadoria ofende o

direito adquirido e o ato jurídico perfeito. Pois, em um contexto em que a aposentadoria foi regularmente deferida pela Administração, sendo observado todos os ditames legais e constitucionais, haverá um ato jurídico perfeito, o qual ficará imune a qualquer situação posterior. "Ademais, uma vez preenchidos os supracitados requisitos, o servidor detém direito adquirido ao benefício previdenciário, adquirindo status de intangível" (BURTI, 2021, p. 2).

Contudo, em sentido contrário, temos o autor Carvalho Filho (2019), que possui o entendimento de que, se o ex-servidor tiver dado ensejo, enquanto em atividade, à pena de demissão, não há direito adquirido ao benefício da aposentadoria. Segundo o autor, a cassação de aposentadoria tende a evitar que a "aposentadoria sirva como escudo para escamotear infrações gravíssimas cometidas pelo ex-servidor anteriormente, sem que se lhe

aplique a necessária e justa punição” (2019, p. 1025).

Sobre o princípio da proporcionalidade, podemos recorrer novamente ao doutrinador Carvalho Filho (2019) em busca de uma conceituação adequada. Para o autor, a finalidade de tal princípio é conter excessos de poder, ou seja, atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassam os limites adequados. Trata-se do agir estatal com equilíbrio, sem excessos e proporcional ao fim que se deseja atingir.

O autor ainda assevera que não se trata de interferir na discricionariedade do administrador público, em atos que é lícita e necessária a escolha de uma ou outra opção, contudo, tal escolha deve ser pautada no equilíbrio e comedimento por parte de quem detém o poder discricionário, devendo considerar com cuidado todos os elementos da hipótese em apreciação, sob pena de violar o

princípio da proporcionalidade.

Através do poder disciplinar, a Administração Pública possui a competência e o dever para aplicar penalidades em seus agentes públicos. Conforme a gravidade da infração há uma penalidade correspondente, podendo ser aplicadas penalidades mais leves, como uma advertência, até penalidades mais graves, como a demissão e a cassação de aposentadoria. Contudo, a tipicidade no direito administrativo é mais abrangente do que em direito penal, como já visto anteriormente, portanto, após apurado o ato infracional, o administrador público possui certa discricionariedade para aplicar a penalidade adequada.

Douglas Tanus Amari Farias de Figueiredo (2014), em seu artigo "A Precariedade da pena de cassação de aposentadoria", relaciona a pena de cassação de aposentadoria com o princípio da proporcionalidade:

Portanto não me parece crível a tese simplista segundo a qual por se tratar de infração administrativa pode ser a pena desenhada em abstrato para cassar a aposentadoria, sem consideração conjunta da razoabilidade e proporcionalidade da medida. Chego à conclusão que não pode haver pena de cassação de aposentadoria por inexistir correspondência lógica e jurídica entre as condutas descritas na lei e a consequência imaginada pelo legislador. Explico-me. Creio ser possível a responsabilização do agente público, nas três esferas, civil, penal e administrativa (com os acréscimos da improbidade), mas não a cassação da aposentadoria como consequência da falha grave ou gravíssima que lhe é atribuída (2014 p. 220).

A posição de Figueiredo (2014) é de que, ao se aplicar a pena de cassação de aposentadoria como penalidade à uma infração funcional, o princípio da proporcionalidade e razoabilidade são feridos, pois, além do mais, é possível uma responsabilização do servidor nas três esferas, civil, penal e administrativa. Embora respeite o princípio da legalidade, para o autor, a cassação da aposentadoria deve passar por uma análise de aplicabilidade com outros princípios do Estado Democrático de Direito, devendo-se observar se a

penalidade não é um excesso do exercício do direito de punir por parte do Estado.

Oliveira (2021) também destaca a possível desproporcionalidade da Administração Pública de, na ânsia de punir os servidores desidiosos e faltosos, vir a aplicar penas demasiadas desproporcionais com base em antigos paradigmas, deixando de analisar qual a punição proporcionalmente adequada para a falta funcional cometida. O autor também assevera e lembra que os servidores públicos federais não estão sujeitos a ter sua aposentadoria cassada quando submetidos ao Regime Geral de Previdência Social. A cassação de aposentadoria é aplicada somente para os servidores sujeitos ao Regime Próprio de Previdência Social, em desconformidade com outro importante princípio do direito administrativo, que é o princípio da razoabilidade.

Desta forma, há um entendimento por parte da

doutrina de que, embora a aplicação da penalidade da cassação de aposentadoria ao servidor que comete ato infracional de natureza mais gravosa seja legalmente prevista (no caso dos servidores públicos federais, nos arts. 127, IV e 134 da Lei 8.112/90), e transpassa à sociedade uma imagem de justiça sendo feita, tal penalidade em comento acaba por ferir princípios que moldam e consolidam o Estado Democrático de Direito.

Por fim, a dignidade da pessoa humana. Este importante princípio se encontra positivado já no primeiro artigo da atual carta magna, em que é consagrado a República como forma de governo e o Estado Democrático de Direito, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), além da soberania, cidadania, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Para conceituar esse termo jurídico indeterminado, de demasiada importância,

que é inclusive supedâneo da matéria de Direitos Humanos e Direitos e Garantias Fundamentais, podemos consultar novamente o doutrinador Ingo Sarlet (2011), em sua obra 'Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988'.

O autor explica que a dignidade da pessoa humana é uma qualidade intrínseca e distintiva, e cada ser humano deve ser considerado e respeitado, por parte do Estado e pela comunidade, o que implica em um complexo de direitos e deveres fundamentais, que garantam a toda pessoa a proteção contra qualquer ato desumano e degradante e os mecanismos necessários para lhes garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável e para que tenha bem-estar físico, mental e social.

Para alguns autores, como Giovanna Burti (2021), a cassação de aposentadoria ofende o princípio da dignidade da pessoa humana, pois quando cassada a

aposentadoria de um servidor, este ficará desprovido de seus proventos de forma definitiva, não podendo mais contribuir no sustento de sua família. Segundo a autora, na maioria dos casos, esta pessoa que teve sua aposentadoria cassada, já é de idade avançada e, portanto, provavelmente terá grande dificuldade para se recolocar no mercado de trabalho, se ainda estiver em condições para tanto. Além disso, outra consequência desta penalidade é que em caso de falecimento, o ex-servidor não poderá deixar a respectiva pensão aos seus dependentes em caso de morte o que, para Burti (2021) violaria, inclusive, “o preceito constitucional da pessoalidade da pena – artigo 5º, XLV da CF/88 –, uma vez que os familiares dependentes do servidor não poderão fazer jus à pensão por morte decorrente dos proventos do servidor cassado” (2021, p. 3).

Numa posição semelhante, Moreira Neto (2014)

relaciona a figura do Estado democrático de direito dignidade com os direitos fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana. Para ele, tais preceitos servem de base para as relações trabalhistas e previdenciárias, que devem receber proteção contra ações que, porventura, venham a ferir estes princípios e direitos. Conforme o autor, em relação penalidade de cassação de aposentadoria, essa ainda necessita de embasamento constitucional:

Atacar ou atingir a aposentadoria do servidor público (ou privado), cassando-a, é, a meu juízo, agir sem autorização constitucional expressa ou implícita, ou ainda mais, friccionando o grau de proteção social elevado do contexto constitucional e protegido pelos valores sociais do trabalho e da assistência social contemplados larga e confortavelmente na Constituição Federal de 1988. [...]

O Estado não pode cassar aposentadorias. Tal conduta não só é carente de suporte constitucional como, ao contrário, investe contra o espírito do texto constitucional. Todas as normas e princípios constitucionais dantes citados e comentados apontam na direção da proteção do trabalho, do trabalhador, ativo ou inativo, do setor público ou privado (2014, p.219).

Portanto, a concessão da aposentadoria possui uma finalidade social de garantir às pessoas meios dignos de sobrevivência após elas cumprirem com seu papel com a comunidade, através de sua atividade laboral, numa fase da vida em que já possuem uma idade avançada e não têm o mesmo vigor, saúde e, talvez, oportunidades, que pessoas mais jovens, ingressando no mercado de trabalho ou numa função pública. Portanto, cassar de um servidor inativo seu modo de subsistência, é afrontar também com princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

#### **4.5 A Cassação de Aposentadoria e a Posição dos Tribunais Superiores**

Chegamos no último tópico, em que será realizado uma análise de alguns julgados dos tribunais pátrios, em que esteve em pauta a constitucionalidade da cassação de aposentadoria. Importante ressaltar que não foi encontrado

nenhuma jurisprudência relacionando diretamente a constitucionalidade dos artigos arts. 127, IV e 134 Lei 8.112/90 após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/19, conhecida como a Reforma da Previdência. Mas na pesquisa foram encontradas muitas decisões recentes, em diferentes Tribunais, em que se posicionam em relação a penalidade estudada, muitas vezes tendo como supedâneo posições antigas, consolidada pela Suprema Corte. Sobre o Supremo Tribunal Federal, sua jurisprudência é pacífica no sentido de refutar a tese de inconstitucionalidade da penalidade de cassação de aposentadoria. O primeiro precedente, que é citado em praticamente todas decisões em que a matéria é suscitada, é o Mandado de Segurança nº 21.948/RJ, julgado em 29.09.94, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, sendo essa a ementa:

EMENTA: -MANDADO DE SEGURANÇA. DEMISSAO. PROCURADOR AUTARQUICO. 2. **ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS III E IV DO ART. 127, DA LEI N. 8112/1990, AO ESTABELECEM ENTRE AS PENALIDADES**

**DISCIPLINARES A DEMISSÃO E A CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA OU DISPONIBILIDADE. SUA IMPROCEDÊNCIA. A RUPTURA DO VÍNCULO FUNCIONAL É PREVISTA NO ART. 41, PAR. 1. DA CONSTITUIÇÃO.** HOUVE, NO CASO, PROCESSO ADMINISTRATIVO, ONDE ASSEGURADA AO IMPETRANTE AMPLA DEFESA. A DEMISSÃO DECRETOU-SE POR VALER-SE O IMPETRANTE DO CARGO, EM DETRIMENTO DA DIGNIDADE DA FUNÇÃO PÚBLICA E DESÍDIA. LEI N. 8.112/1990, ART. 117, INCISOS IX E XI. 3. NÃO CABE, EM MANDADO DE SEGURANÇA, PENETRAR NA INTIMIDADE DAS PROVAS E FATOS DE QUE RESULTOU O PROCESSO DISCIPLINAR. 4. NÃO PODE PROSPERAR, AQUI, CONTRA A DEMISSÃO, **A ALEGAÇÃO DE POSSUIR O SERVIDOR MAIS DE TRINTA E SETE ANOS DE SERVIÇO PÚBLICO. A DEMISSÃO, NO CASO, DECORRE DA APURAÇÃO DE ILÍCITO DISCIPLINAR PERPETRADO PELO FUNCIONÁRIO PÚBLICO, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. NÃO É, EM CONSEQUÊNCIA, INVOCÁVEL O FATO DE JÁ POSSUIR TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO SUFICIENTE A APOSENTADORIA. A LEI PREVE, INCLUSIVE, A PENA DE CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA, APLICÁVEL AO SERVIDOR JÁ INATIVO, SE RESULTAR APURADO QUE PRATICOU ILÍCITO DISCIPLINAR GRAVE, EM ATIVIDADE.** 5. AUTONOMIA DAS INSTÂNCIAS DISCIPLINAR E PENAL. 6. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO (grifo nosso).<sup>12</sup>

O julgado em tela tratou do caso de um ex-procurador do INSS, que foi demitido pelo motivo de "valer-se do cargo em detrimento da dignidade da função e desídia". Na época da demissão, o ex-

---

<sup>12</sup> STF. SMS 21948, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 29/09/1994, Data de Publicação: DJ 07 12 1995.

servidor já detinha tempo suficiente para se aposentar, pois possuía mais de 37 anos de serviço público e de contribuição para a previdência social. Ressalta-se que originariamente era, o então procurador do INSS, regido pela CLT, ou seja, pelo RGPS, passando posteriormente para o regime jurídico único, o RPPS.

Na ocasião, o Ministro relator observou que, prevendo a lei a penalidade de até mesmo a cassação de aposentadoria, era irrelevante o fato do servidor já preencher os requisitos para se aposentar na época da demissão. Também assentou que a penalidade aplicada não ofendia o art. 40, § 5º da CRFB, que previa a pensão por morte, porque para que a sua família tivesse direito a uma eventual pensão, seria necessária a manutenção do vínculo do servidor público com a Administração Pública.

Além disso, asseverou que o art. 5º, XLV, da Carta

Magna, que dispõe sobre a vedação da pena passar da pessoa do condenado, é de restrita aplicação ao direito penal, não sendo aplicável ao caso. Por fim, também alegou que o art. 6º da Constituição, ''ao assegurar o direito social à previdência social, cuidava dos trabalhadores urbanos e rurais, e não dos servidores públicos, regidos em capítulo próprio da Lei Maior''. Por unanimidade o Mandado de Segurança foi indeferido, estabelecendo que os incisos III e IV, que respectivamente dispõem sobre as penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria, não seriam inconstitucionais.

Contudo, a fundamentação se apresentou um tanto superficial e limitada, como, por exemplo, na parte que trata da possível ofensa ao direito à previdência social protegido pelo art. 6º da CRFB, pois o Ministro Neri da Silveira se limitou a fundamentar que o artigo seria relativo apenas aos

trabalhadores privados, e que os servidores públicos seriam regulamentados por outro dispositivo. Com a devida vênia, tal argumentação não nos parece coerente, pois, embora o constituinte tenha destinado o art. 40 da Constituição Federal para detalhar as normas da previdência social do servidor público, isso não excluiria necessariamente a garantia do art. 6º, que é genérica.

A partir dessa decisão o STF consolidou sua posição, validando a cassação da aposentadoria. Nos anos seguintes o tema foi levado à Suprema Corte algumas vezes, como em 2002, em que foi julgado outro Mandado de Segurança (MS 23299), conforme a ementa a seguir:

**I. Cassação de aposentadoria pela prática, na atividade, de falta disciplinar punível com demissão (L. 8.112/90, art. 134): constitucionalidade, sendo irrelevante que não a preveja a Constituição e improcedente a alegação de ofensa do ato jurídico perfeito. II. Presidente da República: competência para a demissão de servidor de autarquia**

federal ou a cassação de sua aposentadoria. III. Punição disciplinar: prescrição: a instauração do processo disciplinar interrompe o fluxo da prescrição, que volta a correr por inteiro se não decidido no prazo legal de 140 dias, a partir do termo final desse último. IV. Processo administrativo-disciplinar: congruência entre a indicição e o fundamento da punição aplicada, que se verifica a partir dos fatos imputados e não de sua capitulação legal (grifo nosso).<sup>13</sup>

Neste caso citado, a autora do Mandado de Segurança ocupava na atividade o cargo de fiscal de contribuições do INSS, e teve sua aposentadoria cassada após processo administrativo disciplinar. Na relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o Mandado de Segurança foi indeferido por unanimidade. Além de citar o precedente MS 21948 - STF na fundamentação, dispôs ser improcedente a alegação de ofensa ao ato jurídico perfeito o preenchimento dos requisitos para a concessão do benefício previdenciário da aposentadoria, pelo fato da penalidade de cassação de aposentadoria

---

<sup>13</sup> STF - MS: 23299 SP, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 06/03/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 12-04-2002 PP-00055 EMENT VOL-02064-02 PP-00302

ser prevista em lei, sendo a concessão da aposentadoria justamente o precedente necessário de sua aplicabilidade.

No mesmo sentido, continuou a julgar o STF, quando apreciou o tema em que foi questionado o caráter contributivo do sistema previdenciário do servidor público. Como exemplo ilustrativo, citamos decisão um tanto quanto recente, em que o Tribunal Constitucional se manifestou pela constitucionalidade da cassação de aposentadoria, inobstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário. Trata-se do Agravo Regimental 729, julgado em 2015:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU A SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I A natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de deliberação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Controvérsia sobre matéria constitucional evidenciada e risco de lesão à ordem e à economia públicas verificado. II **O Plenário**

**Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela constitucionalidade da cassação da aposentadoria, inobstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário.** Precedentes: MS 21.948/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, MS 23.299/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence e MS 23.219-AgR/RS, Rel. Min. Eros Grau. III Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes. IV Agravo regimental a que se nega provimento (grifo nosso).<sup>14</sup>

Nesse Agravo Regimental, improvido por maioria e nos termos do voto do Relator Ministro Ricardo Lewandowski, foi reafirmada a posição da Corte pela constitucionalidade da penalidade ora discutida. O caso discutido se referiu a servidor público do estado de Santa Catarina, que teve sua aposentadoria cassação em decorrência de processo administrativo disciplinar. O Tribunal de Justiça Catarinense, por meio de seu órgão especial, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade

---

<sup>14</sup> STF - AgR STA: 729 SC - SANTA CATARINA 9992779-47.2013.1.00.0000, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Data de Julgamento: 28/05/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-121 23-06-2015

de artigos da lei estadual que regulamenta o regime jurídico dos servidores do estado de Santa Catarina, nos quais se previa a pena de cassação de aposentadoria.

A decisão da Suprema Corte, ora agravada, foi de suspender o acórdão do TJSC, declarando "o fato de que a declaração da não recepção da norma estadual que permite a cassação de aposentadoria aparentemente contraria a jurisprudência desta Corte a respeito de preceito análogo contido na Lei 8.112/1990". O ministro Lewandowski, em sua fundamentação, foi ao encontro da jurisprudência pretérita do STF e fez menção ao, já citado, Mandado de Segurança 23.299/SP, 2002, do relator Ministro Sepúlveda Pertence.

Mais recentemente, no ano de 2020, foi movida pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do

Trabalho (Anamatra) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 418/DF. De modo genérico, a tese proposta era de que a penalidade de cassação de aposentadoria era incompatível com o regime contributivo e solidário da previdência dos servidores públicos, pois os artigos 127 (inciso IV) e 134 do Estatuto dos Servidores Civis da União (Lei 8.112/90) não haviam sido recepcionados pelas Emendas Constitucionais 3/93, 20/98 e 41/03. O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição e julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator, o Ministro Alexandre de Moraes, conforme a ementa:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTS. 127, IV, E 134 DA LEI 8.112/1990. PENALIDADE DISCIPLINAR DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA OU DISPONIBILIDADE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 3/1993, 20/1998 E 41/2003. PENALIDADE QUE SE COMPATIBILIZA COM O CARÁTER CONTRIBUTIVO E SOLIDÁRIO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES. PODER DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003 estabeleceram o caráter

contributivo e o princípio da solidariedade para o financiamento do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Sistemática que demanda atuação colaborativa entre o respectivo ente público, os servidores ativos, os servidores inativos e os pensionistas. 2. A contribuição previdenciária paga pelo servidor público não é um direito representativo de uma relação sinalagmática entre a contribuição e eventual benefício previdenciário futuro. 3. A aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria ou disponibilidade é compatível com o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Precedentes. 4. A perda do cargo público foi prevista no texto constitucional como uma sanção que integra o poder disciplinar da Administração. É medida extrema aplicável ao servidor que apresentar conduta contrária aos princípios básicos e deveres funcionais que fundamentam a atuação da Administração Pública. 5. A impossibilidade de aplicação de sanção administrativa a servidor aposentado, a quem a penalidade de cassação de aposentadoria se mostra como única sanção à disposição da Administração, resultaria em tratamento diverso entre servidores ativos e inativos, para o sancionamento dos mesmos ilícitos, em prejuízo do princípio isonômico e da moralidade administrativa, e representaria indevida restrição ao poder disciplinar da Administração em relação a servidores aposentados que cometeram faltas graves enquanto em atividade, favorecendo a impunidade. 6. Arguição conhecida e julgada improcedente.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> STF - ADPF 418, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105

No julgamento desta ADPF, o STF entendeu que as emendas constitucionais mencionadas, que estabeleceram o caráter contributivo e o princípio da solidariedade no regime previdenciário do servidor público, não revogaram as disposições que tratam da penalidade da cassação de aposentadoria no Estatuto dos Servidores Públicos Federais, Lei 8.112 de 1990. Sintetizando alguns dos argumentos da Corte Constitucional, que foram base da decisão, tem-se que as emendas instituíram uma sistemática que demanda atuação colaborativa entre o respectivo ente público, os servidores ativos, os servidores inativos e os pensionistas.

Outro ponto ventilado, foi que a aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria ou disponibilidade é compatível com o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência dos servidores públicos, pois a

contribuição previdenciária do servidor público não é um direito representativo de relação sinalagmática entre a contribuição e o eventual benefício previdenciário da aposentadoria. Por fim, o STF discorreu que a penalidade sucede do Poder Disciplinar da Administração e a impossibilidade de aplicação de sanção administrativa de cassação de aposentadoria, implicaria em tratamento desigual entre servidores ativos e inativos, relativamente aos mesmos ilícitos, ferindo o princípio da isonomia e da moralidade administrativa e favorecendo a impunidade.

Em relação ao Superior Tribunal de Justiça - STJ - , o entendimento jurisprudencial no âmbito deste Tribunal segue em conformidade com o da Suprema Corte, validando a constitucionalidade da aplicação da pena de cassação de aposentadoria. Entre inúmeros precedentes, pode-se mencionar o

Mandado de Segurança nº 13.074-DF, de 27/05/2015, que teve como relator o Ministro Rogerio Schietti Cruz. Em seu voto analisou a inconstitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria, concluindo que:

[...] 9. A despeito das teses que se tem levantado sobre a inconstitucionalidade da aplicação da pena de cassação de aposentadoria de servidor público em processo administrativo disciplinar, seja em razão do caráter contributivo dos benefícios previdenciários, seja à luz dos princípios do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, prevalece nesta Corte e no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que é possível a aplicação da referida pena, desde que haja expressa previsão legal e que o ilícito administrativo tenha sido cometido pelo servidor ainda na atividade.<sup>16</sup>

Na publicação periódica do STJ, "Jurisprudência em Teses", edição nº 142: Processo Administrativo Disciplinar - V, publicada em fevereiro de 2020, a tese de nº 10 fixou: "A pena de cassação de aposentadoria prevista nos art. 127, IV e art. 134

---

<sup>16</sup> STJ - MS: 13074 DF 2007/0213518-3, Relator: Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 27/05/2015, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 02/06/2015

da Lei n. 8.112/1990 é constitucional e legal, inobstante o caráter contributivo do regime previdenciário”.

Destarte, é desta forma apresentada que os Tribunais Superiores pátrios entendem e julgam a matéria em comento. Embora se tenha posto em foco as decisões da Corte Constitucional e, sucintamente as do STJ, numa pesquisa pelos sítios eletrônicos dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, verificou-se que grande parte deles julgam no sentido da constitucionalidade do ato de cassação de aposentadoria, seguindo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Contudo, foram encontradas posições contrárias à pacificada pelos Tribunais Superiores Tribunais, como foi o caso dos Tribunais de Justiça de Santa Catarina, Paraná e de São Paulo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O tema deste trabalho foi escolhido por ser um assunto atual, que envolve o patrimônio jurídico de inúmeros servidores público, que possui posicionamentos favoráveis e contras por parte da doutrina, e que não está totalmente pacificado em nossa jurisprudência, mas que há anos os Tribunais Superiores e, por consequência, a grande maioria dos demais órgãos jurisdicionais, se posicionam no sentido de não reconhecer a inconstitucionalidade da cassação da aposentadoria do servidor público, após a promulgação das Emendas Constitucionais de n.º 3/93, 20/98, 41/03 e, principalmente, a 103/19. De um lado observamos a Administração Pública, que ao ter conhecimento de alguma falta funcional, exerce seu Poder Disciplinar ao aplicar sanções disciplinares previstas em Lei em seus servidores. Do outro lado temos o servidor público, que conquista o benefício da aposentadoria, após

preencher todos os requisitos previstos em lei, mas pode tê-la cassada, em decorrência de uma falta funcional gravíssima efetuada enquanto estava na atividade.

Uma parcela da doutrina que se posiciona favorável a aplicação da sanção, fundamenta seu entendimento baseado na prevalência do interesse público em romper o vínculo do servidor faltoso com o Estado. Também expõe que não há o que se falar em ato jurídico perfeito na concessão da aposentadoria e que a cassação de aposentadoria é uma penalidade amparada no princípio da legalidade, uma vez prevista em Lei, e que cumpre o rito processual administrativo para sua aplicação. Por fim, fundamentam sua posição salientando o caráter repressivo e educativo da pena.

Contudo, os doutrinadores que se posicionam contrariamente à aplicação desta sanção disciplinar, entendendo que deveria ser

considerada inconstitucional, invocam o caráter contributivo e solidário das prestações previdenciárias, os princípios constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito, da proporcionalidade da pena, além do benefício previdenciário da aposentadoria ser amparado e estar totalmente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça já se posicionaram, por meio de muitos julgados - inclusive em sede de ADPF -, favoravelmente em relação a aplicação da pena, considerando essa uma medida constitucional, inobstante o caráter contributivo das prestações previdenciárias. Ocorre que, no âmbito federal, quando a Lei 8112/90, que prevê a penalidade de cassação de aposentadoria como medida disciplinar, foi promulgada, a aposentadoria era considerada uma benesse dada pelo Estado ao servidor, pelos seus

serviços prestadores por um determinado tempo. Contudo, a partir da EC 03/93, ocorreram demasiadas mudanças na previsão constitucional do Regime Próprio de Previdência Social.

Desde a supracitada emenda, foi estabelecido o caráter contributivo e solidário das prestações previdenciárias. além de estar expressamente previsto na constituição que a aposentadoria rompe o vínculo funcional do servidor com o Estado. Com a promulgação da Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019, a discussão ganhou fôlego, pois o caráter contributivo do regime de previdência do servidor público foi consolidado, evidenciando a ruptura entre o vínculo funcional e previdenciário do então servidor aposentado, conforme a redação estabelecida pela emenda ao artigo 37, § 14 da CF/88: "A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública,

inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.” Reitera-se que tanto o STF, quanto o STJ, ainda não enfrentaram a questão considerando a nova redação do art. 37 § 14, mas sim, julgando conforme precedentes pretéritos.

*Data maxima vênia*, contrariando a posição da Suprema Corte, nosso entendimento é de que, se antes da EC 103/19 já havia robusto supedâneo para fundamentar a invalidade da cassação de aposentadoria, após a promulgação dessa emenda, conhecida com a reforma da previdência, firmou-se, de modo mais incisivo ainda, a tese de inconstitucionalidade da referida medida disciplinar. A intenção do constituinte foi deixar claro o corte, o rompimento do vínculo que o servidor detinha com a Administração com a concessão da aposentadoria.

Compreendemos que a cassação de aposentadoria, após a EC 103/19, acarreta em extinção de um benefício conquistado e em enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública. Referente ao enriquecimento ilícito, sustenta a Suprema Corte que, é possível que o servidor aproveite o tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social, não tendo o que se falar de prestações devidas por parte do Estado.

Porém, não entendemos desta forma, pois o servidor ativo, se demitido, poderá levar o seu tempo para outro regime previdenciário, no serviço privado ou público. Contudo, o servidor público inativo que tem sua aposentadoria cassada perde esta condição. Explica-se: o seu tempo de contribuição não terá valido para nada, isso porque, na demissão, o que se corta é o vínculo com o serviço público, já na cassação, o que se extingue é o benefício da aposentadoria, portanto, extingue-se a contagem do

tempo de serviço porque não poderá ser levado para outro sistema (vide a EC 103, que trata da perda do vínculo quando utilizado para um regime). Logo, o argumento do STF, de que seria "igualar" os dois - ativo e inativo -, e de que não há enriquecimento ilícito, perde a sua validade.

Em outras palavras, com o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição, extingue-se o argumento da igualdade, defendida pelo STF, para a aplicação da pena de cassação de aposentadoria (para o inativo) com a pena de demissão (para o ativo). Ocorre que o demitido poderá levar o seu tempo de contribuição para outro sistema; o aposentado, em razão do rompimento, não terá essa possibilidade. Logo, haverá uma desigualação gravosa para o inativo. Destarte, compreendemos que, todo e qualquer ato/ação cometida após a vigência da EC 103/19, não poderá gerar a cassação da aposentadoria porque extingue-

se o vínculo *ipso iure*.

Desta forma, é necessário que sejam analisados um conjunto de elementos para compreender que, cada um deles, implicam na invalidade da aplicação da sanção disciplinar da cassação de aposentadoria, entre eles o instituto do direito adquirido, do ato jurídico perfeito, os princípios da proporcionalidade e dignidade da pessoa humana, sendo que este último implica, em última análise, que o servidor que tem cassada a sua aposentadoria, seja conduzido à miséria econômica, visto que é retirado do servidor com idade avançada ou inválido, o direito de prover sua subsistência e de sua família, inclusive no caso de seu falecimento, seus familiares não farão jus à pensão.

Além disso, se faz necessário que nossa jurisprudência pátria tenha um novo posicionamento, menos engessado e retrógrado,

levando em consideração, principalmente, a recente Emenda à Constituição, que afastou o servidor aposentado do alcance de sanções disciplinares funcionais. Se não, caberá à Administração Pública, assim como já têm feito alguns tribunais estaduais, abdicar da aplicação da penalidade ora estudada na esfera administrativa. Pois, como já visto, há inúmera formas e mecanismos legais de ressarcimento e penalização do servidor inativo que cometeu irregularidade na atividade. Além do mais, a Administração Pública estará dando cumprimento à obrigação que lhe é devida de zelar pela integridade da Constituição Federal (artigo 23, I, da Constituição Federal).

## **REFERÊNCIAS**

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 4<sup>a</sup> ed. São Paulo. Saraiva, 2009.

BORGES JUNIOR, Wilbran Schneider. **A Inconstitucionalidade Da Sanção Disciplinar De Cassação De Aposentadoria: Direito De Aposentar, Necessidade De Punição Disciplinar E Preenchimento Dos Requisitos Para Aposentadoria**. REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. n° 8. 2015. Disponível em: < <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/108/91>>. Acesso em 02.05.2021.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em: 09.04.2021.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei No 2.848, De 7 De Dezembro De 1940. Brasil, 1940. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-Lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/del2848compilado.htm) >. Acesso em: 13.04.2021.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. DECRETO-LEI N° 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. Brasil, 1941. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-Lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/del3689.htm) >. Acesso em: 01.05.2021.

BRASIL. **Lei n° 8429 de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos

nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Rio de Janeiro. RJ. Presidência da República. 1992.

Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/18429.h](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18429.htm)  
tm>. Acesso em: 04.04.2021.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Sena Federal. 1991. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/18112co](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18112cons.htm)  
ns.htm>. Acesso em: 04.04.2021.

BRASIL. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar.** Controladoria-Geral da União. Brasília, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses. Tese nº 10: A pena de cassação de aposentadoria prevista nos artigo 127, IV e artigo 134 da Lei nº 8.112/1990 é constitucional e legal, inobstante o caráter contributivo do regime previdenciário.** Disponível em: <  
<https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?livre=cassa%E7%E3o+da+aposentadoria&b=TEMA&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=1&i=2&operador=e&ordenacao=MAT,TIT&ordem=MAT,TIT> > Acesso em 01.02.2021.

BURTI, Giovanna Antonella Pannuto. **Inconstitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria em PAD.** Revista Consultor Jurídico, 04 de agosto de 2021, 18h29. Disponível em: <  
<https://www.conjur.com.br/2021-ago-04/giovanna->

burti-pena-cassacao-aposentadoria-pad>. Acesso em: 07.12.2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 6<sup>a</sup> ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2019.

CARREIRO, Genilson Rodrigues. **Apontamentos sobre a inconstitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria do servidor público estatutário: violação da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana**. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Vol. 5 n° 1. 2018. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/144521/142082>>. Acesso em: 01.04.2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. - São Paulo: Atlas, 2019.

CUESTA, Bem-Hur. **4 aposentadorias do servidor público com a reforma da previdência | guia completo**. Disponível em: <<https://ingraccio.adv.br/aposentadoria-servidor-publico-reforma/>>. Acesso em 17.10.2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Cassação de aposentadoria é incompatível com regime previdenciário dos servidores**. Revista Consultor Jurídico, 16 de abril de 2015, 8h00. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-abr-16/interesse-publico-cassacao-aposentadoria-incompativel-regime-previdenciario-servidores>>. Acesso em: 11.11.2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.7

FIGUEIREDO, Douglas Tanus Amari Farias de. **A**

**Precariedade da pena de cassação de aposentadoria.**

Disponível em:  
<<http://www.sanchesconsultoria.com.br/index.php/a-precariedade-da-pena-de-cassacao-de-aposentadoria/>>. Acesso em: 10.12.2021

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 7. ed. volume 4. São Paulo: Saraiva, 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito**

**Previdenciário**. 20ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

JANOT, Rodrigo. **Cassação de aposentadoria de servidor é constitucional**. Estadão Política. São Paulo. 12 de outubro de 2016. Disponível em:  
<<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/cassacao-de-aposentadoria-de-servidor-e-constitucional-diz-janot/>> Acesso em: 12.10.2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. - 42. ed. / atual. - São Paulo : Malheiros, 2016

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 IMPEDE QUE HAJA CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA COMO CONVERSÃO DE DEMISSÃO**. Disponível em:  
<[https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2020/1/F1FFCD79F10B4C\\_EMENDACONSTITUCIONAL103.2019-0.pdf](https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2020/1/F1FFCD79F10B4C_EMENDACONSTITUCIONAL103.2019-0.pdf)> . Acesso em 17.04.2021.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. Rio de Janeiro; América Jurídica, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32<sup>a</sup> ed. São Paulo. Malheiros Editores ltda. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo** 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Forense. 2021.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a Política Pública de Estado**. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Coleção Previdência Social. Série Estudos, Volume 34. Brasília, MPS, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

ZARZANA, Davio Antonio Prado. **Desaposeitação - Passo a Passo**. 1 ed. Petropolis: Editora Vozes LTDA, 2014.

## ÍNDICE REMISSIVO

## ÍNDICE REMISSIVO

|                  |                  |
|------------------|------------------|
| <b>A</b>         | Administrativo,  |
| Abordagem, 12    | 26               |
| Acrescentado, 65 | ADPF, 168, 176   |
| Adequada, 151    | Advertência, 108 |
| Administração,   | Advocacia, 35    |
| 106, 147         | Afetado, 28      |
| Administrativa,  | Agente, 89       |
| 102, 170         | Agentes, 31, 34  |
| Administrativas, | Agravar, 119     |
| 119              | Alíquotas, 62    |
| Administrativo,  | Âmbito, 109      |
| 12, 26, 106,     | Amparado, 31     |
| 117, 175         | Análise, 12      |

Antecedentes, 99 142, 148, 152,  
Anteriormente, 155, 157, 162,  
47 169, 181  
Antijurídica, Aposentadoria,  
91, 143 26  
Aplicabilidade, Aposentar, 146  
13, 163 Apresentadas,  
Aplicação, 24, 118  
182 Apresentar, 122  
Aplicadas, 93 Apurados, 121  
Aposentadoria, Aquiescência, 42  
12, 13, 14, 23, Arbitrariedades,  
24, 26, 48, 56, 111  
72, 73, 74, 131, Argumentando, 53  
138, 139, 140, Arquivamento,

108

Artigos, 25

Assegurar, 160

Assevera, 87

Atividade, 130

Atribuições, 32,  
80

Atuarial, 68

Autoridade, 101

Autorização, 85

Auxiliar, 13

**B**

Baila, 28

Bem-Estar, 154

Benefício, 147

Benefícios, 62

Brevemente, 24

**C**

Capítulo, 43

Características,  
26, 34, 44

Caracterizadoras  
, 34

Cargos, 64

Carreira, 72

Carta Magna, 152

Cassação, 12, 14,  
28, 144, 163

Cassada, 127, 154

Categoria, 29, 37

Categorias, 31  
CGU, 107  
Cidadãos, 50  
Civis, 47  
Classificações,  
29  
Coerente, 161  
Competência, 46  
Competências, 34  
Competente, 123  
Complementar,  
64, 65, 69  
Complementar, 65  
Compreender, 28,  
57  
Compulsória, 71  
Comunicabilidade  
, 104  
Comunidade, 156  
Concedido, 132  
Conceito, 33  
Conceitos, 26, 28  
Conceitua, 30  
Concessão, 163  
Concorrente, 88  
Concretize, 91  
Condenado, 160  
Condição, 179  
Condutas, 98  
Conflito, 144

Confrontados, 26 112

Consideração, 182

Contrário, 147

Contribuição, 69, 179

Consolidou, 12, 25

Contributiva, 67

Contributivo, 177

Constitucional, 13, 14, 28, 49, 157

Controle, 35

Corporações, 33

Constitucional, 74, 125

Criminal, 103

Cúpula, 32

Constitucionalidade, 12, 170

Custeio, 59

**D**

Constituição, 31

Débito, 85

Contraditório, 12

Decisões, 12

Decorrência, 115  
Decorrente, 178  
Defasados, 41  
Defensoria, 35  
Definitiva, 30  
Delegação, 32  
Demanda, 169  
Demasiada, 153  
Demissão, 97, 130  
Denominada, 104  
Denominados, 41  
Denominam, 39  
Dependentes, 85  
Descrição, 38  
Desempenham, 41  
Desempenho, 33  
Designar, 29, 41  
Desigualação,  
181  
Determinado, 34  
Dificuldade, 154  
Dignidade, 14,  
49, 155  
Direitas, 25  
Direito, 33, 57,  
146  
Direito, 144  
Direitos, 81, 153  
Disciplina, 105  
Disciplinado, 42

Disciplinar, 12,

77, 124, 181

Disciplinar, 174

Disciplinares,

174

Dispondo, 58

Distinguir, 101

Distinta, 22

Documental, 12

Documentos, 112

Doutrina, 25

Doutrinadores,

26

Doutrinário, 24

## **E**

Eleitos, 34

Embasarão, 122

Emenda, 14

Emprego, 40, 63

Encaminhará, 109

Encontradas, 172

Enriquecendo,

141

Entendimento, 32

Esclarecimento,

94

Especialmente,

13

Espécie, 29

Específica, 105 86, 132, 151

Especificidades, 76 Exigida, 67

Estabelece, 29 Explanado, 28

Estabelecidos, 32 Exposição, 121

Estado, 33, 179 Ex-Servidor, 154

Estatais, 39 Extinção, 179

Estatutário, 45 **F**

Evitar, 112 Faculdade, 61

Excluiria, 161 Família, 160

Exclusivamente, 35 Ficará, 140

Exerceu, 23 Financeiro, 68

Exercício, 80, 43, Função, 80

138, 175 Funcional, 43,

Funcionamento,

82

Funcionário, 90

Funcionários, 58

Funções, 86

Fundações, 41

Fundamentais,  
145

Fundamentais,  
153

Fundamentos, 114

**G**

Governadores, 33

Gravosa, 152

**H**

Habitacional, 62

Hipótese, 26

Histórica, 12

**I**

Ilícito, 120, 131

Ilícitos, 91

Improbidade, 80,  
142

*In Verbis*, 81

Inadequada, 41

Inatividade, 140

Inclusive, 111

Incolumidade, 91

Inconstitucional  
idade, 170, 174

Inconstitucional

idade, 133

Incorrerem, 107

Independência,  
13

Independentes,  
81

Indiciação, 123

Inexistência,  
101

Infrações, 98

Ingressa, 41

Ingresso, 72

Inquérito, 122

Instituto, 86,  
181

Integral, 75

Integram, 41

Integravam, 41

Integridade, 182

Inteiramente,  
133

Interesses, 116

Interpretação,  
33

Intitulado, 26

Invalidez, 181

Investigação,  
108

Irregular, 80

**J**

Jovens, 156

Judiciais, 118

Judicial, 85

Julgado, 162

Julgam, 171

Julgamento, 119

Julgando, 178

Jurídico, 47

Jurisprudência,

171

Jurisprudenciais

, 22

Jurisprudencial,

13

Justiça, 172

**L**

Laboral, 50

Legislação, 29

Legislativo, 35

Licitação, 116

Limite, 85

Liquidada, 85

Literalmente, 58

Longínquo, 22

**M**

Maioria, 119

Maneira, 53

Material, 118

Mecanismos, 154

Mediante, 121

Membros, 34

Militares, 31

Militares', 36

Ministério, 34

Modo, 37

Moralidade, 170

Morte, 155

Multidisciplinar

, 28

## **N**

Necessidade, 116

Necessita, 155

Ninguém, 110

Nomeação, 34

Nomenclatura, 36

Notariais, 37

## **O**

Obediência, 116

Objetivo, 67

Obrigação, 182

Ofensa, 163

Omissivo, 84

Ordenamento, 23

 rg os, 32

## **P**

Pacificado, 174

PAD, 124

Palavras, 38

Parágrafos, 70

Parcialmente, 36  
Partimos, 144  
Patrimônio, 146  
Penal, 90  
Penalidade, 127,  
144, 160, 169  
Penalidades, 77  
Penalizar, 24  
Pensionistas, 66  
Perfeito, 175  
Pesquisa, 12  
Pessoa, 88  
Plano, 65  
Pluralidade, 44  
Pluralismo, 153  
Poderão, 155  
Políticos, 31,  
143  
Porventura, 155  
Posição, 143  
Posicionamento,  
12  
Posicionamentos,  
22  
Positivada, 72  
Posse, 141  
Possibilidade,  
91  
Possíveis, 79  
Possível, 32

Posterior, 141

Preciso, 40

Preconiza, 51, 89

Prejuízo, 80

Prestações, 176,  
177

Pretéritos, 178

Previdência, 12,  
24, 69, 159

Previdenciária,  
24

Previdenciário,  
23, 42, 53, 164

Previsão, 81, 93

Prevista, 12

Previstas, 98

Primeiros, 102

Princípio, 81,  
114, 176

Princípios, 152,  
155

Prisão, 143

Procedimental,  
111

Procedimentos,  
110

Processo, 12, 77,  
93

Processo, 102

Processuais, 110

Procurador, 113 119

Produção, 113 Punição, 151

Produzidos, 81 **Q**

Promulgação, 12, Qualitativa, 12

22, 49, 177 Questionar, 100

Proporcionalidad **R**

e, 14 Razoabilidade,

Próprio, 169 120

Provas, 113 Recebimento, 48,

Proventos, 38 124

Pública, 29 Recursos, 63

Pública, 23 Referências, 13,

Publicados, 13 25

Público, 146 Reformas, 124

Públicos, 22, 44, Regime, 12

Regimes, 43  
Registrou, 63  
Regulamentar, 45  
Regular, 101  
Relação, 43  
Relatório, 122  
Reparar, 86  
Requisitos, 48,  
70, 75  
Respeitado, 153  
Respeitados, 122  
Respeito, 117  
Responsabilidade  
, 30, 87, 131  
Responsabilidade  
s, 32, 79  
Responsabilizaçã  
o, 82  
Responsabilizar,  
88  
Responsável, 88  
RGPS, 159  
Robusto, 178  
Rompimento, 180  
**S**  
Salientar, 48  
Sanção, 80  
São Paulo, 172  
Seguridade, 48  
Semelhantes, 91

*Sensu*, 28

Sentido, 30

Serviço, 55

Servidor, 22, 23,  
70, 74, 79, 85,  
89, 97, 131,  
132, 134, 137,  
160, 182

Servidor, 12

Servidores, 14,  
23, 41, 54, 73,  
75, 93, 94, 134,  
170

Significa, 116

Significava, 24

Sindicância, 108

Sistema, 23

Sistemas, 61

Social, 12, 51,  
161

Solidário, 169

STF, 178

*Stricto*, 28

Subdivide, 37

Subtópico, 29

Sucinto, 37

Suficiente, 159

Sugerida, 26

Sujeito, 38

Supedâneo, 153

Supracitadas, 23

Supracitados, 31

Supramencionado,

88

Supremo, 25

## **T**

Taxativo, 34

Tempo, 75, 159,

177

Temporário, 63

Temporários, 39

Trabalhador, 23

Trabalhadores,

160

Trabalho, 26

Tratada, 132

Tribunais, 127

Tribunais, 157

## **U**

Unanimidade, 163

União, 47

## **V**

Validade, 22

Vencimentos, 40,

76

Vínculo, 160

Virtude, 118

Vocábulo, 29

## **Z**

Zelar, 182

**CDL**



9786584809710