

15/04/2020**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 418
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTICA DO TRABALHO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS JUIZES FEDERAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

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.

ADPF 418 / DF

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em conhecer da arguição e julgar improcedente o pedido, nos termos do voto do relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro CELSO DE MELLO.

Brasília, 15 de abril de 2020.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

15/04/2020

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 418
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTICA DO TRABALHO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS JUIZES FEDERAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, em que a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB –, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA – e a Associação dos Juízes Federais – AJUFE – impugnam os arts. 127, IV, e 134 da Lei 8.112/1990, que *“dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas”*.

Eis o teor dos dispositivos referidos:

Art. 127. São penalidades disciplinares:

(...)

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

(...)

Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

Segundo as Autoras, os referidos dispositivos legais estariam em conflito com as alterações introduzidas na Constituição Federal pelas

ADPF 418 / DF

Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003.

As Requerentes afirmam, inicialmente, serem partes legítimas para o ajuizamento da ação. Requerem a distribuição da Arguição, por prevenção, ao Ministro Relator da ADI 4.882. Defendem o cabimento de ADPF, no caso, considerando que os dispositivos impugnados são anteriores às normas constitucionais tomadas como parâmetro. Sustentam que a penalidade de cassação de aposentadoria seria incompatível com a natureza contributiva do benefício previdenciário, conforme estabelecido pelas Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003. Argumentam que a penalidade em questão configura violação ao direito adquirido, ao devido processo legal no sentido material e ao princípio da moralidade administrativa, por permitir o enriquecimento sem causa do Estado. Afirmam haver precedentes da CORTE a amparar a tese defendida.

A despeito de possuir objeto semelhante ao da ADI 4.882, de relatoria do Eminentíssimo Ministro GILMAR MENDES, a presente Arguição foi distribuída em 28/7/2016 ao Saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI, que me antecedeu nesta CORTE, considerando a regra disposta no art. 67, § 5º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que dispõe que *“ainda quando preventivo, o Ministro que estiver ocupando a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral será excluído da distribuição de processos com medida liminar, com posterior compensação, durante os três meses anteriores e o mês posterior ao pleito eleitoral”*.

O eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, no exercício da Presidência da CORTE, e considerando o período de férias, estabeleceu o processamento da Arguição na forma do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999, solicitando informações às autoridades responsáveis e, após, manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

A Presidência da República (Peça 29) fez juntar manifestação, na qual sustenta a constitucionalidade das normas impugnadas, inclusive com remissão a precedentes desta SUPREMA CORTE, em que se teria validado a aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria (ARE

ADPF 418 / DF

892.262-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 11/5/2016, entre outros). Aduziu que a referida penalidade *não ameaça o direito ao benefício sob a ótica previdenciária, sendo a penalidade um reflexo da responsabilidade administrativa do agente público*.

O Senado Federal (Peça 33) invocou jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em respaldo à constitucionalidade da aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria (MS 21.948, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ de 7/12/1995; MS 23.219-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, DJ de 19/8/2005). Na mesma linha, argumentou que a cassação de aposentadoria é consequência da penalidade administrativa por ato ilícito, e não o desfazimento de situação jurídica consolidada sob o ponto de vista do direito previdenciário.

O Advogado-Geral da União (Peça 27) manifestou-se no sentido da improcedência da arguição, sob o fundamento de que a responsabilidade administrativa e o exercício do poder disciplinar colocariam o servidor público em vínculo de especial sujeição ao Poder Público, com peculiaridades próprias. Nesse sentido, a aposentação do servidor não poderia obstar a que a Administração lhe aplicasse penalidade proporcional à infração disciplinar cometida, que, conforme previsão legal, pode justificar a demissão do servidor e, caso já aposentado, a cassação de sua aposentadoria.

O Procurador-Geral da República (Peça 36) suscitou preliminar de ilegitimidade ativa das associações arguentes. Requereu ainda a distribuição por prevenção da ação, considerando a identidade de objeto com a ADI 4.882, anteriormente distribuída ao Ministro GILMAR MENDES. No mérito, manifestou-se pela improcedência da arguição, afirmando que *“não cabe cogitar dos reflexos previdenciários da aposentadoria como fundamento para invalidar norma atinente ao regime disciplinar do funcionalismo público em sentido amplo”*.

As Autoras apresentaram nova manifestação (Peça 37), em que defenderam sua legitimação processual. Na ocasião, repisaram os argumentos da inicial e postularam o deferimento da medida cautelar.

Em 16 de agosto de 2017, em decisão monocrática, julguei extinto o

ADPF 418 / DF

processo, sem resolução de mérito, em razão da ausência de legitimidade ativa e de interesse de agir das Requerentes (Peça 49). Após interposição de Agravo Regimental (Peça 50), reconsiderarei a decisão e julguei prejudicado o recurso (Peça 55).

Em sequência, e para melhor instruir o julgamento de mérito da ação, com fundamento no art. 6º da Lei 9.882/1999, solicitei informações necessárias e abri vista ao Ministério Público (art. 7º, parágrafo único).

A Câmara dos Deputados (Peça 60) apenas informou que o Projeto de Lei 5.504/1990, que deu origem à Lei 8.112/1990, foi processado conforme os ditames constitucionais e legais.

A Presidência da República (Peça 64) e o Senado Federal (Peça 67) reiteraram as informações prestadas nos autos.

A Procuradora-Geral da República (Peça 69), em nova manifestação, opinou pela improcedência do pedido.

Houve pedido de ingresso, na condição de *amici curiae*, da Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF (Peça 39) e da Associação Nacional dos Servidores Públicos, da Previdência e da Seguridade Social - ANASPS (Peça 71). O pedido foi indeferido considerando a inclusão da Arguição em pauta para julgamento virtual.

É o relatório.

15/04/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 418
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, AMB, pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, ANAMATRA, e pela Associação dos Juízes Federais do Brasil, AJUFE, em que argumentam a constitucionalidade dos arts. 127, IV, e 134 da Lei 8.112/1990.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Art. 127. São penalidades disciplinares:

(...)

IV – cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

(...)

Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

Observo, inicialmente, que, reconsiderando decisão anterior, reconheci a legitimidade das Autoras, em decisão monocrática publicada em 26/6/2018, na qual ponderei o seguinte:

No julgamento do Agravo Regimental interposto nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.673, na qual figuro como Relator, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL houve por bem assentar entendimento em prol da maior flexibilidade no reconhecimento do requisito da pertinência temática como pressuposto para a legitimidade ativa em controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.673 AgR, de minha Relatoria, Tribunal Pleno, j. em 13/6/2018). O posicionamento que externei naquele caso – semelhante ao

ADPF 418 / DF

adotado na decisão agravada neste processo – não foi acolhido pelos demais membros desta CORTE.

Em homenagem ao princípio da colegialidade, considerando o quanto sedimentado no referido precedente, RECONSIDERO a decisão agravada, para reconhecer a legitimidade das autoras (...)

Ainda no âmbito do conhecimento da Ação, entendo cabível a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, considerando que os dispositivos impugnados integram a Lei 8.112/1990, a qual precede os parâmetros de controle indicados pelas Autoras, constantes das Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003. Nesse sentido: ADPF 33 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ 27/10/2006).

Também em sede preliminar, apontou-se a necessidade de distribuição da presente Ação por prevenção ao Min. GILMAR MENDES. Como indicado pelas Autoras e bem lembrado pela PGR, Sua Excelência é relator da ADI 4.882, na qual se discute tema semelhante ao dos presentes autos.

Observo que, com base no disposto no § 5º do art. 67 do Regimento Interno do STF, o Min. GILMAR MENDES ficou excluído da distribuição de processos com medida liminar durante o período de 2/7/2016 a 29/11/2016, época na qual a ADPF foi proposta. Assim, como o RISTF prevê apenas uma *posterior compensação* de processos, não há se falar em distribuição por prevenção. Rejeito, portanto, a preliminar.

No mérito, consoante relatado, as Requerentes sustentam que a penalidade de cassação de aposentadoria seria incompatível com a natureza contributiva do benefício previdenciário, conforme estabelecido pelas Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003. Assim, a perda de benefício que, após a edição dessas emendas, assumiu feições de contraprestação às contribuições efetivamente vertidas pelo servidor, em favor do regime de previdência, importaria em enriquecimento sem causa para a Administração Pública, em afronta aos preceitos fundamentais do direito adquirido (art. 5º, XXXV, da CF), do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, CF) e do princípio da moralidade (art. 37, *caput*,

ADPF 418 / DF

da CF).

Pois bem. O pano de fundo da questão constitucional debatida nos autos, qual seja, a aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria, não é novidade para este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Desde a promulgação da Emenda Constitucional 3/1993, que alterou a redação do art. 40 da Constituição Federal e passou a prever que as *“aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores”*, prevalece o entendimento nesta SUPREMA CORTE de que não há inconstitucionalidade na previsão da penalidade de cassação de aposentadoria de servidores públicos, disposta nos arts. 127, IV, e 134 da Lei 8.112/1990. Nesse sentido (grifos aditados):

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 E PREVISTA NO ART. 41, PAR. 1. DA CONSTITUIÇÃO. HOVE, NO CASO, PROCESSO ADMINISTRATIVO, ONDE ASSEGURADA AO IMPETRANTE AMPLA DEFESA. A DEMISSAO DECRETOU-SE POR VALER-SE O IMPETRANTE DO CARGO, EM DETRIMENTO DA DIGNIDADE DA FUNÇÃO PÚBLICA E DESIDIA. 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 DEMISSAO, A ALEGAÇÃO DE POSSUIR O SERVIDOR MAIS DE TRINTA E SETE ANOS DE SERVIÇO PÚBLICO. A DEMISSAO, NO CASO, DECORRE DA APURAÇÃO DE ILICITO DISCIPLINAR PERPETRADO PELO FUNCIONÁRIO PÚBLICO, NO EXERCÍCIO DE SUAS

ADPF 418 / DF

FUNÇÕES. NÃO E, EM CONSEQUENCIA, INVOCAVEL O FATO DE JA POSSUIR TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO SUFICIENTE A APOSENTADORIA. A LEI PREVE, INCLUSIVE, A PENA DE CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA, APLICAVEL AO SERVIDOR JA INATIVO, SE RESULTAR APURADO QUE PRATICOU ILICITO DISCIPLINAR GRAVE, EM ATIVIDADE. 5. AUTONOMIA DAS INSTANCIAS DISCIPLINAR E PENAL. 6. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (MS 21.948, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ de 7/12/1995)

Por sua exatidão, peço vênica para transcrever as seguintes passagens do voto do Min. NÉRI DA SILVEIRA:

Mesmo se aposentado, ainda assim lícito seria a instauração do procedimento disciplinar de que poderia decorrer a cassação da aposentadoria, se comprovada a ocorrência da falta grave, em lei capitulada como conducente à perda do cargo.

(...) não confere ao servidor público imunidade contra sua demissão, nas hipóteses previstas em lei: nem mesmo a aposentadoria já consumada tem a força de impedir que o servidor público seja alcançado pela punição decorrente de atos praticados durante a atividade, porquanto, em tal caso, na impossibilidade de ser demitido, sofre a cassação da aposentadoria, penalidade equivalente à demissão.

Da mesma forma, já sob a égide da Emenda Constitucional 20/1998, que assegurou aos servidores públicos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, o regime de previdência de caráter contributivo, a jurisprudência do STF permaneceu assentando a constitucionalidade da penalidade de cassação de aposentadoria. Confira-se, por exemplo, o precedente abaixo (grifos nossos):

ADPF 418 / DF

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA: IMPROCEDÊNCIA. Lei 8.112/90. I.- Processo administrativo disciplinar: o quadro orgânico da legalidade no que toca à apuração de faltas disciplinares dos servidores públicos, na forma da Lei 8.112/90. II.- Servidor público submetido a processo administrativo de forma regular, no qual foi-lhe assegurado o direito de defesa. Inocorrência de cerceamento de defesa. III.- **O Supremo Tribunal Federal assentou que não é inconstitucional a penalidade de cassação de aposentadoria: Lei 8.112/90, art. 127, IV: MS 21.948/RJ, Relator Ministro Néri da Silveira, Plenário, 29.9.94, "D.J." de 07.12.95.** IV.- Inocorrência de violação ao princípio da proporcionalidade na aplicação da penalidade. V.- R.M.S. não provido (RMS 24.557, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, DJ de 26/9/2003).

E a mesma orientação vem sendo adotada após a promulgação da Emenda Constitucional 41/2003, considerando também o caráter contributivo e solidário do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargos efetivos. Destaco os seguintes julgados abaixo (grifos aditados):

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. ART. 142, I E § 2º, DA LEI N. 8.112/90. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO APÓS A INATIVIDADE. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DISCIPLINAR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. APLICABILIDADE. INFRAÇÕES PRATICADAS DE FORMA CULPOSA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. O direito, da Administração Pública Federal, de punir seus servidores prescreve em cinco anos quanto às infrações

ADPF 418 / DF

passíveis de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão, contados a partir da data em que o fato tornou-se conhecido [art. 142, I e § 2º, da Lei n. 8.112/90]. 2. O fato do servidor público ter atendido aos requisitos para a concessão de aposentadoria não impede a instauração de processo administrativo para apurar a existência de falta eventualmente praticada no exercício do cargo. Precedente [MS n. 21.948, Relator o Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJ 07.12.95]. 3. O Presidente da República prescinde do assentimento do Tribunal de Contas da União para exercer sua competência disciplinar. Precedente [MS n. 20.882, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 23.09.94]. 4. **Não obstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário, o Tribunal tem confirmado a aplicabilidade da pena de cassação de aposentadoria.** Precedente [MS n. 23.299, Relator o Ministro SEPULVEDA PERTENCE, DJ 12.04.2002]. 5. A alegação de que os atos administrativos teriam sido praticados de forma culposa reclama dilação probatória incompatível com o mandado de segurança. 6. Agravo regimental a que se nega provimento (MS 23.219 AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 19/8/2005)

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 delibação 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**

ADPF 418 / DF

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 (STA 729 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, DJe de 23/6/2015)

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. 1. Pena de cassação de aposentadoria aplicada a ex-Auditor da Receita Federal do Brasil, em razão da prática de improbidade administrativa (art. 132, IV, da Lei 8.112/1990). 2. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da constitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria prevista no art. 127, IV c/c 134 da Lei 8.112/1990, não obstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário. 3. Nos termos do art. 201, § 9º, da Constituição Federal, ‘para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei’. 4. Recurso desprovido (RMS 34.499 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 21/9/2017)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – POLICIAL MILITAR – RESERVA REMUNERADA – CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA – POSSIBILIDADE – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA –

ADPF 418 / DF

SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA – PRECEDENTE (PLENO) – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS LIMITES ESTABELECIDOS NO ART. 85, §§ 2º E 3º DO CPC – A EVENTUAL CONCESSÃO DA GRATUIDADE NÃO EXONERA O BENEFICIÁRIO DOS ENCARGOS FINANCEIROS DECORRENTES DE SUA SUCUMBÊNCIA (CPC, ART. 98, § 2º) – INCIDÊNCIA, NO ENTANTO, QUANTO À EXIGIBILIDADE DE TAIS VERBAS, DA CONDIÇÃO SUSPENSIVA A QUE SE REFERE O § 3º DO ART. 98 DO CPC – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (RE 1.168.516 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 26/8/2019)

Cito ainda outros precedentes que encampam a ideia da constitucionalidade da aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria de servidores públicos: RMS 35.711 ED-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 14/6/2019; ARE 1.092.355 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 24/5/2019; ARE 1.153.485 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 13/5/2019; ARE 1.056.328 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 24/8/2018; AI 504.188 ED, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 11/11/2005; entre outros.

A propósito, confirmam-se, também, os seguintes trechos do voto do Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, por ocasião do julgamento do MS 23.299, em que prevaleceu o entendimento da constitucionalidade da aplicação da cassação de aposentadoria:

Não há cogitar, igualmente, de ofensa ao ato jurídico perfeito da aposentadoria: a cassação da inatividade remunerada do servidor público é pena disciplinar legalmente prevista, a qual não se pode opor, como ato jurídico intangível, a concessão da aposentadoria, cuja existência, ao contrário, constitui o antecedente necessário de sua aplicabilidade.

De resto – como já assentado sem discrepância pelo

ADPF 418 / DF

Tribunal - 'o ato jurídico perfeito impede que se desconstitua aposentadoria pela aplicação de lei posterior a ela, mas não há que se invocar esse princípio, que se situa no âmbito do direito intertemporal, para se pretender a inconstitucionalidade de lei que, com relação às aposentadorias ocorridas posteriormente a esta, comine sua cassação pela prática, na atividade – e, portanto, anteriormente à sua concessão -, de falta punível com demissão'.

É irrelevante, por fim, que a Constituição não aluda a tal penalidade, desde que não possua – como efetivamente não possui – qualquer dispositivo ou princípio com ela incompatível. (MS 22.728, Moreira Alves, DJ de 13-11-98). (MS 23.299, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 12/4/2002)

As teses de não recepção levantadas pelas Requerentes, no tocante à suposta compatibilidade dos arts. 127, IV, e 134 da Lei 8.112/1990 com o texto das Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003, já foram amplamente discutidas por esta CORTE, de modo que não se pode falar em revogação, por normas constitucionais, da penalidade de cassação de aposentadoria de servidor público prevista em lei.

Por outro lado, no que se refere à alegação de que, a partir da EC 3/1993, os *“proventos e pensões deixaram de constituir um ‘prêmio’ e passaram a constituir um ‘direito’ decorrente da contribuição previdenciária”*, é preciso se ter em mente que, de fato, a referida emenda alterou o panorama do sistema previdenciário do regime próprio, passando o ente público e os próprios servidores públicos a contribuir com o custeio do sistema.

Atualmente, o art. 40 da Constituição Federal possui a seguinte redação, dada pela EC 41/2003:

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

ADPF 418 / DF

inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Nessa sistemática, foram instituídas duas características relevantes para o sistema do regime próprio: caráter contributivo e o princípio da solidariedade. Sintetizando a matéria, assim disse o eminente Min. ROBERTO BARROSO (grifos nossos):

Embora o duplo caráter do regime próprio de previdência confira ao legislador razoável margem de livre apreciação para a sua concreta configuração, o dever de harmonizar as suas dimensões solidária e contributiva impõe o afastamento de soluções radicais. Assim, **o caráter solidário do sistema afasta a existência de uma simetria perfeita entre contribuição e benefício (como em um sinalagma), enquanto a natureza contributiva impede a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer contraprestação, efetiva ou potencial** (RE 593.068-RG, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 22/3/2019)

Como se viu, a mudança promovida pelas Emendas Constitucionais mencionadas estabeleceu o caráter contributivo e o princípio da solidariedade para funcionamento do regime próprio, no qual demanda-se uma atuação colaborativa entre o respectivo ente público, os servidores ativos, os servidores inativos e os pensionistas. Em razão dessa sistemática, não se pode dizer que a contribuição previdenciária paga pelo servidor público seja um direito representativo de uma relação sinalagmática entre a contribuição e eventual benefício previdenciário futuro.

Como bem lembrado pela AGU (Peça 27):

Não merece prosperar, outrossim, a alegação das autoras no sentido de que a cassação de aposentadoria representaria ofensa ao princípio da moralidade, haja vista gerar enriquecimento ilícito da União. Com efeito, diante do caráter universal e solidário do custeio da seguridade social, não se

ADPF 418 / DF

verifica a existência de mera relação sinalagmática de pagamento de contribuição e fruição do benefício.

Portanto, mesmo considerando a promulgação das Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003, entendo que a previsão de aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria de servidor público não foi revogada pelo texto constitucional, principalmente no que diz respeito ao regime de previdência instituído pelo art. 40 da Constituição Federal.

É importante registrar que a Constituição Federal estabeleceu expressamente, no art. 41, § 1º, as hipóteses em que o servidor público estável poderá perder seu cargo público, desde que seja: (i) em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (ii) mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; e (iii) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

A perda do cargo público, portanto, foi prevista no texto constitucional como uma medida extrema aplicável ao servidor que apresentar conduta contrária aos princípios básicos e deveres funcionais que fundamentam a atuação da Administração Pública, principalmente quando existente prática de falta grave ou ato ilícito.

Assim, quando a falta grave praticada pelo servidor, ainda em atividade, só for constatada durante sua aposentadoria, a penalidade cabível é a cassação da aposentadoria. Isso porque se o ato ilícito fosse conhecido à época de sua prática e fosse aplicada a pena de demissão, o servidor perderia o cargo e sequer teria direito à aposentadoria.

Essa conclusão fica bem evidenciada na doutrina de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

Registre-se, por oportuno, que não há direito adquirido do ex-servidor ao benefício da aposentadoria, se tiver dado ensejo, enquanto em atividade, à pena de demissão. Por isso, inteiramente cabível a cassação da aposentadoria. (Manual de Direito Administrativo, 25ª edição, São Paulo: Atlas, 2012, p. 718)

ADPF 418 / DF

Como bem explicado pela PGR em sua manifestação (Peça 69):

A possibilidade de cassação de aposentadoria ou de disponibilidade é sanção correspondente à demissão administrativa (inclusive a daquele que já tenha implementado os requisitos legais de aposentação, mas permaneça em atividade), em que o servidor igualmente perde, de forma proporcional ou total, a expectativa de retribuição decorrente das contribuições que fez ao longo da vida funcional.

A diferença entre os institutos da demissão e da cassação de aposentadoria concentra-se na época em que for constatado o ato ensejador de punição com a perda do cargo. Isto é, se o servidor se encontrar em atividade, torna-se possível a aplicação da demissão; caso contrário, se já estiver aposentado, aplica-se a penalidade de cassação da aposentadoria. Cogitar-se de tratamento diverso, no caso, para servidores ativos e aposentados, implicaria, inclusive, a adoção de solução não isonômica e, portanto, inconstitucional. Representaria, além disso, indevida restrição ao poder disciplinar da Administração em relação a servidores aposentados que cometeram faltas graves enquanto em atividade, favorecendo a impunidade.

Dito de outro modo: a impossibilidade de punição de 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.

Diante de todo o exposto, CONHEÇO da presente Arguição e a JULGO IMPROCEDENTE.

É o voto.

15/04/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 418
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTICA DO TRABALHO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS JUIZES FEDERAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório do e. Min. Alexandre de Moraes.

Apenas para rememorar a controvérsia, consigno que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), em que se questiona a constitucionalidade do art. 127, IV, e 134 da Lei 8.112/1990, dispositivos que possuem o seguinte teor:

“Art. 127. São penalidades disciplinares:

(...)

IV – cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

(...)

Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.”

Argumentam que a penalidade de cassação de aposentadoria seria incompatível com a natureza contributiva do benefício previdenciário, conforme estabelecido pelas Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e

ADPF 418 / DF

41/2003.

A perda desse benefício que, segundo alegam, após a edição de tais emendas, assumiu feições de contraprestação às contribuições efetivamente vertidas pelo servidor em favor do regime de previdência, importaria em enriquecimento sem causa para a Administração Pública. Haveria, portanto, afronta aos preceitos fundamentais do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, CF) e do princípio da moralidade (art. 37, caput, CF).

Os dispositivos impugnados não teriam sido recepcionados, na óptica dos requerentes, pelo advento das emendas constitucionais que teriam retirado o caráter premial do benefício de aposentadoria, pelo que seriam aplicáveis aos magistrados brasileiros apenas o art. 42, V e VI, da LOMAN, onde se prevê como penalidade disciplinar, apenas, a aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais e a demissão.

Era o que cabia rememorar.

A sanção de cassação da aposentadoria ou disponibilidade, prevista no art. 134 da Lei 8.112/90 é conceituada por Marçal Justen Filho como “*a extinção do vínculo jurídico mantido com o servidor aposentado ou em disponibilidade como punição por infração por ele praticada quando em atividade, a que fosse cominada sanção de demissão*” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. RT: 2018, p. 1014).

Mesmo após a edição da Emenda Constitucional n.º 20/1998, que conferiu caráter contributivo à aposentadoria, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permaneceu pacífica no sentido da constitucionalidade da penalidade administrativa de cassação da aposentadoria. Nesse sentido, são precedentes: RE 848019 AgR/SP, Rel. Min. Teori Zavascki; STA 729 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; 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.

Destarte, não obstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário, em meu sentir, é constitucional a aplicação da sanção administrativa de cassação da aposentadoria.

Tal como consignou a PGR em parecer colacionado aos autos, os

ADPF 418 / DF

artigos impugnados, art. 127, IV e 134, da Lei 8.112/90, amparam-se no princípio da responsabilidade que, aliados aos vetores da publicidade e da transparência, conformam o regime jurídico dos deveres exigidos dos servidores públicos. Depreende-se, portanto, que a concessão de aposentadoria não pode servir de entrave à responsabilização de agente público por ato ilícito cometido em atividade. Trata-se de consequência lógica do sistema: se o ato ilícito cometido em atividade levaria à demissão do servidor público, a aposentadoria não teria ocorrido. Assim, se ocorreu a concessão e a falta foi apurada após a concessão do benefício, há que ser cassado.

O caráter contributivo da previdência, ademais, não alterou a proporcionalidade da pena administrativa, aplicável em casos em que seria o servidor punido com demissão, caso em atividade.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho conclui que *“não há direito adquirido do ex-servidor ao benefício da aposentadoria, se tiver dado ensejo, enquanto em atividade, à pena de demissão. Por isso, inteiramente cabível a cassação da aposentadoria. (...) Semelhante solução tende a evitar que a aposentadoria (que – devemos lembrar – enseja remuneração) sirva como escudo para escamotear infrações gravíssimas cometidas pelo ex-servidor anteriormente, sem que se lhe aplique a necessária e justa punição.”* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Atlas: 2016, p. 770).

Diante do exposto, manifesto-me pela plena conformidade dos art. 127, IV, e 134 da Lei 8.112/1990, com os preceitos do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV, CF) e do princípio da moralidade (art. 37, caput, CF), pelo que voto pelo julgamento improcedente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 418

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS

REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTICA DO TRABALHO

REQTE.(S) : ASSOCIACAO DOS JUIZES FEDERAIS DO BRASIL

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição e julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Falou, pelas requerentes, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário