



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1188/2020/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.103661/2020-58

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

1. ASSUNTO

1.1. Processo Disciplinar Acusatório – Servidor Inativo – Cassação de aposentadoria e disponibilidade – Efeitos decorrentes do art. 137 da Lei nº 8.112/1990 – Ausência de especificação expressa das penalidades no dispositivo – Prescindibilidade em razão da identidade com a penalidade de demissão – Possibilidade de aplicação.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

2.2. Manual de Processo Administrativo Disciplinar - CGU , setembro de 201 (fls. 234).

2.3. SILVA GUIMARÃES, Francisco Xavier da, Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União, Editora Forense, Rio de Janeiro, 1998 (fls. 59).

2.4. TEIXEIRA, Marcos Salles, Anotações sobre o Processo Administrativo Disciplinar, de 27 de fevereiro de 2019, (fls. 1478/1479 e 1489).

2.5. ALENCAR CARVALHO, Antônio Carlos, Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - À luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Federal, 2ª Edição, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2001 (fls. 936/937).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de exame dos possíveis efeitos da não inclusão, de forma expressa, da penalidades de cassação de aposentadoria e de disponibilidade no art. 137 da Lei nº 8.112/1990.

4. ANÁLISE

4.1. O servidor é a pessoa investida em cargo público criado por lei, que passa a ter uma relação jurídica de natureza estatutária com o Estado (arts. 1º e 2º, da Lei nº 8.112/1990). Desta vinculação voluntária decorrem direitos e deveres, expressamente definidos no respectivo estatuto regente, com a sujeição do investido às normas regulatórias do exercício de sua função pública e o seu consequente enquadramento em um regime disciplinar voltado à garantia do interesse público.

4.2. Dentro deste campo, além dos requisitos de natureza técnica exigidos para o exercício do seu ofício, o servidor deve apresentar e atuar de acordo com os valores éticos e morais compatíveis com o desempenho dos deveres inerentes à função pública. Dessa forma, quaisquer transgressões de comportamentos estabelecidos em lei obrigam à atuação disciplinar da Administração Pública, especialmente em vista do seu poder-dever de punir os eventuais desvios de conduta do servidor a partir do seu conhecimento. Nesse sentido, dispõe o art. 143 da Lei nº 8.112/1990:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

4.3. Finda a apuração, caso comprovada a prática ilícita, indica-se a possível sanção aplicável, dentre aquelas relacionadas no rol de penalidades constante do art. 127 do diploma estatutário, para posterior consideração da autoridade julgadora:

Art. 127. 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.

(Grifou-se)

4.4. Dentre as sanções elencadas, a penalidade expulsiva representa o mais elevado grau de reprimenda ao servidor público, resultante da repressão administrativa às condutas infracionais gravíssimas praticadas no exercício do cargo público ou em razão dele, cujas hipóteses encontram-se taxativamente previstas no art. 132 da Lei nº 8.112/1990. Em regra, tais infrações pressupõem a responsabilidade subjetiva dolosa (com exceção do previsto no inciso XV do art. 117 do Estatuto), de forma que **a comprovação de sua ocorrência e autoria denota, a priori, a incompatibilidade do servidor infrator com o serviço público.**

4.5. O art. 137, *caput*, da Lei nº 8.112/1990, fixa um período de impedimento de 5 (cinco) anos para o retorno do penalizado ao serviço público, nos casos de prática de condutas tipificadas no art. 117, incisos IX (valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública) e 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).

Art. 137. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

4.6. Efeito mais gravoso, no entanto, resta estabelecido no seu parágrafo único, qual seja, o impedimento permanente de retorno ao serviço público, que ocorrerá nas situações de aplicação da penalidade expulsiva por condutas constantes dos incisos I (crime contra a administração pública), IV (improbidade administrativa), VIII (aplicação irregular de dinheiros públicos), X (lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional) ou XI (corrupção) do art. 132 da Lei nº 8.112/1990, conforme se vê:

Art. 137 [...]

Parágrafo único. Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.

4.7. Incumbe pontuar que as condutas ilícitas mencionadas no parágrafo único acima são consideradas infrações gravíssimas, sendo que o enquadramento em qualquer uma destas situações levará o agente à proibição de retorno aos quadros do serviço público federal.

4.8. Sob o ponto específico em exame, à vista do conteúdo do art. 137 e seu parágrafo único, cabe ressaltar que não há campo de atuação discricionária para a autoridade julgadora em relação ao cumprimento dos efeitos nele

especificados. Todavia, **o fato de não haver menção expressa das penalidades de cassação de aposentadoria e disponibilidade no referido dispositivo**, gera a possibilidade de questionamento acerca da validade de sua aplicação em relação a servidores inativos (considerados como espécie do gênero servidor), isso, por se entender que os seus efeitos são considerados como prejudiciais ao acusado (*in malam partem*), de forma mais específica, a ausência de indicação expressa destas sanções no *caput* e parágrafo único do artigo não legitimaria a sua aplicação, por trazer um efeito prejudicial ao servidor inativo.

4.9. O art. 134 da Lei nº 8.112/90 estabelece que:

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

4.10. Assim, caso um servidor inativo tenha cometido um ilícito administrativo quando ainda em atividade, e, por este fato, receba uma sanção de cassação de aposentadoria com efeito restritivo temporário ou permanente, conforme adequação ao *caput* ou ao parágrafo único do art. 137, há de se entender que a expressão “demissão”, relacionada no referido artigo, deve ser interpretada no seu sentido lato, com a inclusão das penalidades de cassação no seu conceito, conforme fundamentação a seguir exposta.

4.11. No conceito de Francisco Xavier da Silva Guimarães, a cassação é uma penalidade análoga à demissão:

Cassação é termo que se aplica à aposentadoria ou à disponibilidade como pena assemelhada à demissão, por acarretar a exclusão do infrator, que cometeu falta grave na atividade, do quadro de inativos e cessação do pagamento de vantagens.

O ponto comum entre a exoneração, a demissão, a destituição e a cassação reside no efeito desvinculante do servidor em relação ao serviço público.

4.12. De se ver que as consequências das penas de cassação e demissão são idênticas, quais sejam: desvinculação do serviço público e cessação da percepção de remunerações e vantagens pelo órgão ao qual se vincula o servidor. Nesse sentido, verifica-se que a diferença na denominação das referidas penalidades leva em consideração tão somente o estado ativo ou inativo do servidor em relação à Administração, em outros termos, se o agente público está operante ou afastado da execução de funções públicas em razão de aposentadoria ou disponibilidade.

4.13. Na verdade, a cassação deve ser caracterizada como um tipo de demissão cuja nomenclatura diversa é adotada tão somente para uma diferenciação do estado funcional ativo ou inativo do servidor à época do processamento apuratório, constituindo-se, portanto, em mera questão conceitual. Neste ponto, Marcos Salles Teixeira, em suas Anotações sobre o Processo Administrativo Disciplinar, assim explicita:

E como a demissão e a cassação de aposentadoria têm as mesmas hipóteses de aplicação, de forma mais sintética neste texto, **pode-se usar o termo “demissão” como representativo de tudo o que se aplica às penas capitais.**

(Grifou-se)

4.14. Veja-se outro trecho do referido manual a corroborar tal afirmação:

A demissão, a cassação de aposentadoria e a cassação de disponibilidade têm as mesmas hipóteses de aplicação, **variando apenas o estágio do vínculo estatutário do servidor detentor de cargo efetivo a figurar no respectivo polo passivo (servidor ativo para a primeira e servidor inativo para as duas demais).** Estas penas são aplicadas nas violações das proibições constantes dos incisos IX a XVI do art. 117 e de todos os incisos do art. 132, ambos da Lei no 8.112, de 11/12/90, sem comportar gradação

(Grifou-se)

4.15. Saliente-se que, apesar de não mais exercer atividades no âmbito da Administração Pública Federal, o vínculo dos servidores inativos com ela perdura, uma vez que não se tratam de ex-servidores (expulsos de seus quadros), mas sim, de servidor colocado nesta situação em razão do cumprimento de determinados requisitos, como no caso de servidor aposentado. Frise-se que, para a outra espécie de servidor inativo, no caso, aquele que se encontra em disponibilidade, a vinculação se revela ainda mais visível pela condição temporária de inatividade, bem como em relação aos aspectos remuneratórios (continuam recebendo remuneração como se em atividade estivessem).

4.16. Oportuno lembrar que o servidor penalizado com a cassação de sua aposentadoria, em razão do cometimento de ilícito administrativo quando ainda em atividade, será excluído do quadro de inativos da Administração Federal, com o corte de pagamento de seus provento pelos cofres públicos, passando, então, à condição de ex-servidor.

4.17. Interessa ressaltar, de forma circunstancial, que no curso de um apuratório disciplinar de um servidor inativo, procede-se ao necessário retorno do servidor a uma “condição ativa” (e não de reversão à atividade), pelo tempo que perdurar o processo, sem a necessidade, contudo, do exercício de qualquer tipo de função, ou seja, **ocorre uma retorno momentâneo de sua atual situação inativa para uma situação ativa, para que assim responda pelos irregularidades praticadas quando ainda no exercício de suas funções.**

4.18. Há autores inclusive que, de modo mais específico, classificam a referida situação como revocatória, por entenderem que, na verdade, ocorre uma anterior revogação da condição de inatividade do servidor, e, somente após, o retorno à situação ativa para que se proceda à sua responsabilização disciplinar.

4.19. Resta evidente que, como o processo em desfavor de inativo visa a apuração de irregularidade cometida pelo servidor quando ainda em atividade, por óbvio, a sua responsabilização também deva ocorrer neste mesmo plano, levando-se em conta todas as circunstâncias e causas pretéritas que envolvam a ação, fato este que, por si só, leva à conclusão de que a cassação trata-se de uma autêntico ato demissional. Na verdade, cumpre advertir que não são percebidas diferenças substanciais entre as penalidades de demissão e cassação, especialmente porque, nestas duas situações, o vínculo estatutário fundamental existente entre os servidores e a Administração não difere, alterando-se, basicamente, no que tange ao aspecto relacionado à continuidade na prestação do serviço, ou seja, à própria relação laboral, que se encerra com a inatividade (à título informativo, aponte-se que ainda remanescem vínculos de caráter pecuniário e previdenciário para com a Administração).

4.20. Pode ser este um dos motivos que pelos quais o legislador não se preocupou em apontar expressamente a cassação de aposentadoria no art. 137, uma vez que esta pode ser caracterizada como uma espécie da demissão em sentido lato, até porque, como mencionado, todas as penalidades expulsivas da Lei nº 8.112/90 são em verdade demissões.

4.21. Frise-se que a denominação da penalidade de cassação de aposentadoria serve para caracterizar uma típica penalidade de demissão ao servidor inativo, resultando na perda de vínculo com a Administração e o conseqüente corte de proventos. Diante disso, a demissão e a cassação podem ser encaradas como penalidades idênticas tanto na sua essência, quanto pelo seu resultado, com diferenciação apenas em relação às fontes recursais orçamentárias da Administração a serem cortadas a partir da imposição da pena, caso incida sobre servidor ativo ou a inativo.

4.22. A corroborar com as conclusões anteriormente expostas, veja-se o seguinte trecho do Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância à Luz da Jurisprudência dos Tribunais e Casuística da Administração Pública, de Antônio Carlos Alencar Carvalho:

Armando Pereira lembra que a falta grave, capaz de justificar a cassação da inatividade, corresponde àquela que, estivesse o funcionário aposentado em atividade, determinaria seu afastamento definitivo do serviço público (Parecer do DASP, proc. 6.2494 de 1949).

A cassação de aposentadoria é classificada por Mário Masagão **como pena revocatória**, porque atinge o servidor faltoso que não mais está em serviço, **revogando a situação em que se encontra, como no caso da cassação de aposentadoria. O conceito se aplica à cassação de disponibilidade.**

(...)

Odete Medauar explícita que **a penalidade em comento é a extinção da aposentadoria ou da disponibilidade, acarretando o retorno do servidor à atividade, para que possa ser aplicada a pena de demissão**, o que ocorre quando se constata o cometimento de falta grave após o ato de aposentação ou disponibilidade.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello explica:

*A cassação de aposentadoria ou da disponibilidade **envolve a revogação da situação de inativo, sujeitando-se, ainda, a outra penalidade consequente, como a de demissão** [...] tem lugar nos casos de comprovação de falta grave quando na atividade, no exercício do cargo ou função.*

José Cretella Júnior defende que o servidor público aposentado pode sofrer a pena de cassação de aposentadoria em decorrência de falta cometida na ativa: **“para tanto, é convocado, reverte o serviço, responde a processo de administrativo como se fosse funcionário e, se condenado, só as penas correspondentes”.**

(Grifou-se)

4.23. Como se verifica e o próprio nome indica, a cassação de aposentadoria, embora sirva para a denominação de um dos tipos de penalidades expulsivas definidas no art. 127, trata-se de uma demissão – em regra por ação dolosa –, que **suprime o vínculo estatutário existente entre o servidor inativo e a Administração**, do mesmo modo que a demissão, disposta no inciso III do referido artigo, no que toca ao servidor ativo.

4.24. O manual de Processo Administrativo da CGU faz referência a essa correlação nos seguintes termos:

O art. 132 prevê um rol de condutas consideradas graves, todas sujeitas à penalidade máxima – vez que **as sanções de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionada equiparam-se à pena de demissão.**

(Grifou-se)

4.25. O próprio art. 134, quando combinado com o art. 132 – que discrimina em seus treze incisos os casos em que a demissão será aplicada –, revela a identidade das penalidades em questão, ao dispor que será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, **falta punível com a demissão.**

4.26. De se ver que o art. 137, ao especificar no seu *caput* e parágrafo único os casos de afastamento temporário ou permanente para novo ingresso em cargo no serviço público federal, respectivamente, nos casos de prática de alguns dos atos relacionados nas proibições do art. 117, incisos IX e XI (cf. art. 132, inciso XIII) e art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, faz referência às mesmas condutas prescritas dentre os treze casos de aplicação de demissão relacionados no próprio art. 132, que, diga-

se, são os mesmos da cassação de aposentadoria e disponibilidade, por força do art. 134. Dessa forma, além de não haver diferença substancial entre ambas, demonstra-se que, diante dos termos do art. 134, a demissão prevista no art. 137 vem a abranger as penalidades de demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade constantes na Lei. 8.112/90.

4.27. Noutro giro, há de se destacar a própria função estabelecida para o art. 137, haja vista que, em situações consideradas como de maior gravidade, a reprimenda estatal de proibição de retorno de servidor ativo, comissionado ou inativo, aos quadros da Administração Pública Federal, de forma a impossibilitar nova investidura em cargo público federal, deve perdurar por certo tempo, ou mesmo, noutros casos, não ser permitida. Portanto, de acordo com a censura atribuída à conduta infracional administrativa e em atendimento ao interesse público, os efeitos produzidos pelo mencionado artigo objetivam, de forma legítima, a manutenção da regularidade do serviço público a partir da definição de hipóteses, consideradas como sensíveis e graves à Administração, cuja incidência e adequação a ato irregular grave praticado pelo agente imponha a necessária manutenção deste fora dos quadros da Administração por certo período ou de forma contínua.

4.28. Com efeito, admitir-se a não extensão dos efeitos do art. 137 ao servidor inativo, desvirtuaria a própria noção finalística da atividade disciplinar, uma vez que excluí-lo da incidência dos efeitos do dispositivo em tela, traz a reboque um sentimento comum de impunidade em razão da possibilidade de novo ingresso de apenados com a sanção de cassação de aposentadoria ou disponibilidade nos quadros da Administração Pública Federal. Neste contexto, aduz Francisco Xavier da Silva Guimarães: *O exercício do poder disciplinar, assim, **só adquire legitimidade quando objetiva assegurar a regularidade do serviço público.** Para atingir este superior objetivo, será necessário **afastar-se os sentimentos de impunidade funcional e de injustiça.***

4.29. Nessa linha, pode-se aduzir que, tanto a proibição de novo ingresso no serviço público pelo prazo de cinco anos, quanto a de proibição de retorno constante do parágrafo único do citado artigo, revelam a necessidade de tratamento da cassação como demissão. Entendimento contrário levaria a uma afronta dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, posto que a aplicação de penalidades com efeitos díspares, somente em razão da situação ativa ou inativa do agente, evidentemente fugiria aos fins do dispositivo legal relacionado (*mens legis*) e, por consequência, ao interesse público.

4.30. No caso, a interpretação teleológico-sistemática a ser dada deve transcender a mera literalidade do texto legal, de modo que se demonstre a identificação da cassação com a própria demissão expressa no art. 137. Noutra banda, permite-se inferir que não há espaço para a utilização da analogia como solução interpretativa para aplicação do referido dispositivo às situações que envolvam servidores inativos, uma vez que, o que aqui ora se sustenta, é que a cassação trata-se de uma mera modalidade de demissão, não se observando, portanto, na letra da lei, qualquer tipo de lacuna legislativa a ser preenchida.

4.31. Registre-se, por fim, sem maiores aprofundamentos, e como já advertido, que a fundamentação utilizada para a aplicação dos efeitos do art. 137 ao servidor inativo se estende às suas duas subespécies, ou seja, tanto ao servidor aposentado, cuja condição de inatividade é a princípio definitiva, quanto ao servidor colocado em disponibilidade, que representa uma inatividade temporária, com a penalização de ambos por meio da cassação dos seus respectivos vínculos com a Administração (o próprio art. 127 indica que o legislador entende não haver diferenças essenciais entre penalidades de cassação de aposentadoria ou

disponibilidade, uma vez que procedeu à inserção de ambas em um mesmo inciso - IV).

4.32. Por derradeiro, diante dos argumentos expostos e s.m.j, importa dizer que não se pretende admitir uma possível leitura extensiva do art. 137 (*caput* e parágrafo único) em relação às penalidades de cassação de aposentadoria e de disponibilidade, em especial pela conotação penal do dispositivo e seus potenciais efeitos prejudiciais em relação ao servidor inativo, mas sim, ao contrário, sustentar a consolidação do entendimento de uma aplicação direta, pela identificação de ambas penalidades com a demissão em seu sentido lato, a qual esta expressamente prevista no conteúdo do artigo supramencionado.

5. CONCLUSÃO

5.1. Isto posto, conclui-se pela aplicação dos efeitos do art. 137, da Lei nº 8.112/90, em toda a sua extensão, no que tange aos procedimentos disciplinares que envolvam servidores inativos, precípuamente, em razão da caracterização das penalidades de cassação de aposentadoria e de disponibilidade como pena de demissão, a qual se encontra expressamente prevista no *caput* e parágrafo único do referido dispositivo.

5.2. À consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO REGIS COSTA PIRES, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 03/06/2020, às 15:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1505654 e o código CRC 1D8DC3D2



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

Estou de acordo com a Nota Técnica nº 188/2020/CGUNE/CRG, que conclui pela aplicação dos efeitos do art. 137, da Lei nº 8.112/90, em toda a sua extensão, no que tange aos procedimentos disciplinares que envolvam servidores inativos, uma vez que as penalidades de cassação de aposentadoria e de disponibilidade são aplicáveis às infrações disciplinares puníveis como pena de demissão, sendo esta expressamente prevista no *caput* e parágrafo único do referido dispositivo.

Assim, encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 03/06/2020, às 18:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1513277 e o código CRC 765FBF09



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 258/2020/CRG

Processo nº 00190.103661/2020-58

Aprovo a NOTA TÉCNICA Nº 1188/2020/CGUNE/CRG 1505654 e o Despacho CGUNE 1513277.

Encaminhe-se à CGUNE para inserção deste entendimento da CRG na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 04/06/2020, às 10:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1514093 e o código CRC 11C032F8

Referência: Processo nº 00190.103661/2020-58

SEI nº 1514093