



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 925/2020/CGUNE/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.101644/2020-86**

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Consulta. Reforma da Previdência (EC nº.103/2019). Extinção do vínculo e cassação de aposentadoria.

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Artigo 37, §14, Constituição Federal.

2.2. Artigo 134, Lei nº.8.112/1990.

#### **3. ANÁLISE**

3.1. Trata-se de consulta encaminhada à esta Corregedoria-Geral da União por meio do Ofício nº. 001/2020 - COPSIA/UFSM, datado de 02 de março de 2020, que solicita orientação quanto ao reflexo da nova redação do §14 do art. 37 da Constituição Federal no Direito Administrativo Disciplinar, especialmente em relação à possibilidade de cassação de aposentadoria (art. 134 da Lei 8.112/90). *In verbis*:

*"Considerando a nova redação do §14 do artigo 37 da Constituição Federal - que traz o rompimento do vínculo do servidor público aposentado com a Administração, vimos questionar qual o entendimento da CGU no que se refere ao Direito Administrativo Disciplinar em relação à desaposentação, uma vez que já foi recebido pela Instituição pedido de reconsideração fundamentado no rompimento do vínculo do servidor.*

*(...)"*

3.2. O artigo 37, §14 foi inserido pela Emenda Constitucional nº.103, de 13 de novembro de 2019, a qual veiculou a Reforma da Previdência, e estabelece que, a partir de sua vigência, aquele agente público que se aposentar por tempo de contribuição terá seu vínculo com a Administração Pública extinto. *In verbis*:

*Art. 37, § 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.*

3.3. Em consulta ao histórico de tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº.06/2019 na Câmara dos Deputados, verifica-se que a intenção do legislador ao incluir o referido dispositivo foi a de impedir a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo, função ou emprego público. Nesse sentido assim discorreu o Relator da Comissão Especial em seu [Parecer](#) ao projeto substitutivo, às fls. 64:

*"Quanto ao § 14 que o substitutivo acresce ao art. 37 da Constituição, há explicação razoável e consistente para a alteração implementada em relação ao texto original. A proposição encaminhada pelo Executivo, ao sugerir nova redação para o § 10 do mesmo dispositivo, não resolvia o problema visado e ainda suscitava questionamentos acerca de suas aplicações imediatas, na*

*medida em que às situações decorrentes não se encontravam devidamente esclarecidas.*

*O que se pretendia, em verdade, com a apresentação da proposta, era impedir que um servidor ou empregado público vinculado ao RGPS permanecesse no exercício do cargo do qual decorreu a aposentadoria, o que resultava na percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo ou emprego. A redação atribuída ao substitutivo leva a que a situação se resolva de modo uniforme, qualquer que seja o regime previdenciário do servidor, na medida em que se determina o rompimento automático do vínculo, se for aproveitado para a concessão da aposentadoria tempo de contribuição decorrente do cargo ou emprego ocupado." (grifos nossos)*

3.4. Em outras palavras, a inclusão do §14 no artigo 37 teve como finalidade contribuir para a redução de custos do sistema de previdência social, conforme destacou o parecerista:

*Conforme fundamentação contida na referida Exposição de Motivos, a finalidade da proposta é estabelecer "nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social", evitando "custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro".*

3.5. Por sua vez, o instituto da desaposentação ou reaposentação foi examinado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº.503 de Repercussão Geral, tendo como "*leading case*" o Recurso Extraordinário nº.661.256/2011, no qual se discutia a possibilidade de reconhecer ou não validade jurídica ao instituto da desaposentação, por meio do qual seria permitida a conversão da aposentadoria proporcional em aposentadoria integral, pela renúncia ao primeiro benefício e cômputo das contribuições recolhidas posteriormente à primeira concessão.

3.6. Em 06 de fevereiro de 2020, o Pleno julgou o recurso fixando a seguinte tese: "*No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à 'reaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91.*", além de assentar a irrepetibilidade dos valores alimentares que estavam sendo recebidos de boa-fé por força de decisão judicial, enquanto aguardava-se a proclamação do resultado desse julgamento. Portanto, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, o aposentado que permanecer trabalhando não faz jus a qualquer prestação previdenciária em razão dessa atividade, não existindo amparo legal para pretensão de desaposentação ou reaposentação.

3.7. Em outras palavras, aquele que se aposentar e permanecer em atividade deve continuar contribuindo ao sistema previdenciário geral, em razão do seu caráter contributivo e solidário, uma vez que a contribuição se destina ao suporte de toda a coletividade, e não visa aumentar um aporte financeiro específico para aquele indivíduo, tal como ocorre no sistema de previdência complementar. Assim discorre a doutrina:

*"...todo aquele que estiver exercendo atividade remunerada é segurado obrigatório da previdência social e deve verter contribuições a ela, da forma que lhe aprouver. Mesmo aqueles que já estão aposentados, mas que continuam empregados, devem continuar tendo descontado de seu salário as contribuições para o RGPS, pelo fato de que o sistema é contributivo.*

*A segunda dimensão da Seguridade Social em geral, e do sistema previdenciário em particular, é marcada pelo princípio da solidariedade. Em termos abrangentes, essa dimensão pode ser reconduzida ao próprio dever estatal de proteger a dignidade humana, no que se inclui a criação de uma rede social mínima que impeça as pessoas de caírem em situações de indignidade. De forma mais específica, esse aspecto pode ser extraído da previsão de que a seguridade deve ser custeada por toda a sociedade, e não apenas pelos seus*

*beneficiários imediatos, que são aqueles segurados que estão em atividade remunerada sem receber qualquer benefício da previdência social." (Direito previdenciário: atualidades e tendências/ organizadores Renata S. Brandão Canella, Sérgio Eduardo Canella. - Londrina, PR: Thoth, 2019., p.175).*

3.8. Nesse sentido, a recente alteração no texto do artigo 37, ao prever a extinção do vínculo com a Administração a partir do gozo da aposentadoria por tempo de contribuição, indica a intenção do constituinte de evitar a sobreposição de benefícios e aumento de gastos públicos, o que reforça a impossibilidade da reapresentação/desapresentação. Por certo que tal extinção do vínculo não exige a Administração de corrigir eventuais erros na concessão do benefício previdenciário ao agente público, no exercício da autotutela administrativa.

3.9. Abordadas as recentes mudanças na legislação previdenciária, cumpre examinar a existência de eventuais impactos na seara do Direito Administrativo Disciplinar.

3.10. É consabido que a penalidade disciplinar somente pode ser imposta ao agente público mediante regular processo administrativo, com respeito à ampla defesa e contraditório, no qual se logrou comprovar faticamente a prática de ato ou conduta relacionados ao cargo ou função desempenhados por aquele agente e que tenham violado tipos disciplinares previstos em lei.

3.11. Assim, a penalidade tem como pressuposto a prática de transgressão disciplinar relacionada à conduta funcional do servidor e ao exercício de seu cargo ou função públicas. Portanto, mesmo que o servidor esteja aposentado, caso a Administração Pública comprove seu envolvimento em transgressão disciplinar durante o exercício do cargo, este poderá ser apenado. Caso a falta praticada seja punível com a demissão, a ela poderá ser imposta a penalidade de cassação de aposentadoria, nos moldes do artigo 134 da Lei nº.8.112/1990.

3.12. A legalidade e constitucionalidade da cassação de aposentadoria foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme entendimento apresentado às fls. 304 do Manual de Processo Administrativo Disciplinar desta Controladoria-Geral da União, versão de setembro de 2019:

*"Na hipótese de um servidor, após ter se aposentado, retornar ao serviço público para ocupar cargo em comissão e, nessa função, praticar irregularidade passível de aplicação de pena de suspensão ou demissão, ficará sujeito à destituição do cargo em comissão, e não à cassação de sua aposentadoria. Quanto à cassação de aposentadoria, deixa-se claro, por fim, que tal penalidade encontra, além do respaldo legal, suporte jurisprudencial, admitindo-se, por isso, sua aplicação ao inativo que cometera irregularidade enquanto estava na ativa. A cassação de aposentadoria pode ser aplicada a qualquer tipo de aposentadoria, seja por idade, tempo de contribuição, tempo de serviço, ou ainda, por invalidez. Nesse sentido, pronunciou-se o STF monocraticamente no aresto a seguir em prol da constitucionalidade na penalidade em sede de controle difuso.*

*"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO. NÃO OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO AFASTADA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS FORMAIS. DESPROPORCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AUTORIA E MATERIALIDADE DA CONDUTA COMPROVADAS. SEGURANÇA DENEGADA.*

*1. Desde que o ilícito administrativo tenha sido cometido pelo servidor ainda na atividade, é plenamente aplicável a pena de cassação de aposentadoria, não se podendo falar em ato jurídico perfeito, tampouco em ofensa a direito adquirido. Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal. [grifou-se]*

*2. O anterior arquivamento equivocado de sindicância, procedimento de natureza inquisitorial destinada à apuração preliminar de eventual ilícito funcional, não impede a instauração de Processo Administrativo Disciplinar versando sobre os mesmos fatos, desde que respeitado o prazo de prescrição.*

*3. O excesso de prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar só*

*pode ser causa de nulidade se demonstrado prejuízo à defesa. Precedentes.*

4. "Não há falar em prescrição da pretensão punitiva estatal se observado o prazo prescricional de cinco anos entre a ciência dos fatos pela autoridade competente e a instauração do processo disciplinar, bem como entre os 140 (cento e quarenta) dias da aludida instauração e a aplicação da penalidade disciplinar" (MS 13.958/DF, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/6/2011, DJe de 1º/8/2011).

5. Admite-se a intimação do acusado por edital, desde que esgotados os meios de intimação pessoal, com a conseqüente nomeação de defensor dativo. Convalidação do ato pelo posterior comparecimento espontâneo do acusado, constituindo advogados para sua defesa.

6. Autoria e materialidade da conduta comprovadas, em perfeita subsunção dos fatos às normas proibitivas (arts. 43, XLVIII, da Lei 4.878/65 - "prevalecer-se, abusivamente, da condição de funcionário policial" - e 132, IV, da Lei 8.112/90 - "improbidade administrativa"), aplicando-se a pena prevista para a hipótese, sem chance de discricionariedade.

7. Em mandado de segurança sendo a prova pré-constituída, não se admite dilação probatória. 8. Segurança denegada. Agravo regimental prejudicado." (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 33.778/DF, Min. Rel. Edson Fachin, julgamento em 2/2/2018, publicado em 5/2/2018)

Destaca-se que, com a cassação de sua aposentadoria, o servidor poderá ingressar com pedido de aposentadoria junto ao Regime Geral de Previdência Social, pois seu tempo de contribuição deve ser computado para esse fim. Por fim, um ex-servidor (já punido com pena expulsiva) poderá ser novamente processado e sofrer nova penalidade capital caso venham à tona outras irregularidades cometidas pelo servidor quando se encontrava ativo. (grifos nossos)

3.13. Portanto, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº. 103/2019, aquele servidor que preencher os requisitos de idade e tempo de contribuição para requerer a aposentadoria, ao começar a gozar desse benefício terá seu vínculo com a Administração Pública extinto. Como visto, tal extinção reverbera para fins previdenciários, como forma de evitar sobreposição de benefícios e/ou prestações, e não influencia o vínculo existente anteriormente com a Administração, durante o período de atividade funcional do servidor.

3.14. Assim, aquele servidor aposentado por tempo de contribuição, nos moldes do artigo 37, §14º, Constituição Federal, continua submetido à persecução disciplinar da Administração Pública, uma vez que ele responde por condutas praticadas durante o seu exercício funcional, momento em que seu vínculo permanecia hígido com o ente público. Pode-se comparar tal situação com aquela do servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão que, após sua exoneração, é investigado por irregularidades praticadas durante o exercício do cargo. A utilidade da apuração nesse caso também se deve ao fato de que a exoneração pode ser convertida em penalidade de destituição de cargo, conforme preceitua o [Parecer AGU nº GQ-35](#) vinculante: "22. (...) a) é compulsória a apuração das irregularidades atribuídas aos servidores em geral, inclusive as atribuídas aos titulares somente de cargos em comissão, indiciando-os e proporcionando ampla defesa aos ocupantes dos últimos, mesmo que tenham sido exonerados, pois a lei admite a conversão dessa desvinculação em destituição de cargo em comissão (...)."

3.15. Depreende-se que a extinção do vínculo do servidor com a Administração, para fins previdenciários, não afasta o poder-dever da Administração de apurar irregularidades das quais tenha conhecimento, enquanto não se verificar a fluência do prazo prescricional aplicado à espécie. Reforça tal entendimento o [Parecer AGU nº.GM-01](#), vinculante: "Ementa: Não é impeditivo da apuração de irregularidade verificada na administração federal e de sua autoria o fato de os principais envolvidos terem se desvinculado do serviço público, anteriormente à

*instauração do processo disciplinar. (...) 9. Impõe-se a apuração se o ilícito ocorre 'no serviço público', poder-dever de que a autoridade administrativa não pode esquivar-se sob a alegação de que os possíveis autores não mais se encontram investidos nos cargos em razão dos quais perpetraram as infrações."*

3.16. Conclui-se portanto que: i) o Supremo Tribunal Federal manifestou-se pela impossibilidade de concessão do benefício de reaposentação ou desaposentação, por ausência de previsão legal, conforme julgado proferido ao decidir o Tema nº.503 de Repercussão Geral; ii) a inclusão do §14 no artigo 37 da Constituição Federal pela EC nº.103/2019 determinou a extinção do vínculo para evitar sobreposição de benefícios previdenciários e remuneração auferida do cargo público; e não produziu efeito quanto ao poder-dever da Administração Pública de apurar eventuais irregularidades praticadas pelo servidor em atividade; e iv) a penalidade de cassação de aposentadoria tem como pressuposto a prática de infração disciplinar punível com demissão enquanto o servidor exercia o cargo ou função públicas e deve ser apurada independente deste agente estar vinculado ou não à Administração, conforme Pareceres AGU GQ-35 e GM-01.

#### 4. **CONCLUSÃO**

4.1. Diante de todo o exposto, submete-se a presente Nota à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimento, com sugestão, em caso de aprovação, de encaminhamento à COPIS para resposta ao consulente.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 08/05/2020, às 18:56, 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 1479113 e o código CRC 9BD58B7E



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 925/2020/CGUNE/CRG, que conclui que a nova redação do § 14 do art. 37 da Constituição Federal, dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, não alterou o disposto no art 127, inciso IV, da Lei nº 8.112/1990.
2. Dessa forma, estando o servidor aposentado, caso comprovado o cometimento de infração disciplinar durante o exercício do cargo, este poderá ser apenado com a cassação de aposentadoria, nos moldes do artigo 134 da Lei nº.8.112/1990.
3. Assim, encaminha 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 08/05/2020, às 19:09, 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 1486753 e o código CRC 13CCC1E2



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica nº 925/2020/CGUNE/CRG 1479113 e com o Despacho CGUNE 1486753.

À COPIS, para encaminhar o entendimento desta CRG sobre o assunto em tela para a Universidade Federal de Santa Maria.

À CGUNE, para divulgar o entendimento desta CRG na base de conhecimento e no portal de corregedorias.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 11/05/2020, às 15:20, 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 1487717 e o código CRC FF516D3D