

Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - **Administrativo** e Cível  
Nº CNJ : 0223403-49.2017.4.02.5101 (2017.51.01.223403-3)  
RELATOR : Desembargadora Federal NIZETE LOBATO CARMO  
APELANTE : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO  
APELADO : PASCOAL SANTORO  
ADVOGADO : RJ186723 - DHIONATHAN OLIVEIRA DOS SANTOS E OUTRO  
ORIGEM : 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro (02234034920174025101)

### E M E N T A

DIREITO **ADMINISTRATIVO**. REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SERVIDOR DO HFCF - HOSPITAL FEDERAL CARDOSO FONTES. **PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR** EM TRAMITAÇÃO. **PROCESSO** DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. RESTABELECIMENTO DO PAD. POSSIBILIDADE.

1. Mantém-se sentença que determinou à autoridade coatora a análise do pedido de aposentadoria voluntária do impetrante, no prazo de 30 dias contados da intimação, independentemente da tramitação do PAD, afastando a regra do art. 172 da Lei nº 8.112/90.
2. O impetrante recebe, desde agosto/2017, abono de permanência, ante o sobrestamento em setembro/2017 do **processo** de aposentadoria instaurado em maio/2017, até conclusão do PAD instaurado em julho/2014, que desde novembro/2015 aguarda julgamento.
3. Extrapolado o prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, para tramitação do PAD, que perdura por mais de 4 anos, e de 20 dias para julgamento, a teor dos arts. 152 e 167 da Lei nº 8.112/90, ainda que necessário mais tempo para sua instrução, visto a apuração de supostos ilícitos praticados pelos indiciados, incluindo o impetrante, impõe-se ultimar a tramitação do **processo** de aposentadoria.
4. Afasta-se o óbice da tramitação do pedido de aposentadoria do servidor público federal quando se encerram os prazos legais para o julgamento do PAD, à luz dos princípios da razoabilidade e do devido **processo** legal, competindo à Administração analisar os demais requisitos necessários à aposentação. Inteligência do art. 172 c/c arts. 152 e 167 da Lei nº 8.112/90. Precedentes do STJ e deste Tribunal.

5. O art. 172 da Lei nº 8.112/90, que impede ou suspende temporariamente o exame do pedido de

aposentadoria, deve ser interpretado sistemicamente, em conjunto com os artigos 152 e 167 da mesma lei, que fixam os prazos máximos de tramitação e julgamento do PAD.

6. O excesso de prazo para conclusão de **processo administrativo disciplinar** só causa nulidade quando houver prejuízo à defesa do servidor, o que não ocorreu no caso. Assim, se no julgamento, ainda que tardio, for reconhecida a prática pelo servidor de infração passível de demissão, poderá a Administração cassar a aposentadoria, Inteligência do art. 134 da Lei nº 8.112/90. Precedentes do STF e do STJ.

7. Apelação e remessa necessária desprovidas. Sem honorários recursais.

### ACÓRDÃO

1

---

Page 2

Decide a Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, **negar provimento à remessa necessária e à apelação**, nos termos do voto da Relatora.

Rio de Janeiro, 22 de janeiro de 2020.

*assinado eletronicamente (lei nº 11.419/2006)*

**NIZETE ANTÔNIA LOBATO RODRIGUES CARMO**

Desembargadora Federal Relatora

Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - **Administrativo** e Cível  
Nº CNJ : 0223403-49.2017.4.02.5101 (2017.51.01.223403-3)  
RELATOR : Desembargadora Federal NIZETE LOBATO CARMO  
APELANTE : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO  
APELADO : PASCOAL SANTORO  
ADVOGADO : RJ186723 - DHIONATHAN OLIVEIRA DOS SANTOS E OUTRO  
ORIGEM : 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro (02234034920174025101)

### RELATÓRIO

A UNIÃO apela[1] da sentença[2], sujeita a reexame necessário, que confirmou a decisão liminar e concedeu a segurança para determinar à autoridade coatora a análise do pedido de aposentadoria voluntária do impetrante formulado no PA nº 33407.005114/2017-89, no prazo de 30 dias contados da intimação. Sem honorários, à luz do art. 25 da Lei nº 12.016/2009.

Insiste na validade do ato **administrativo** impugnado, fundado no art. 172 da Lei nº 8.112/90, prevendo que o servidor que responde a **processo disciplinar** só poderá ser exonerado a pedido ou aposentado voluntariamente após a conclusão do **processo** e o cumprimento da penalidade, caso aplicada. Ademais, o **processo administrativo** segue rito próprio e o excesso de prazo para sua conclusão não acarreta nulidade. Aduz que o ato **administrativo** goza de presunção de legitimidade, posto que praticado em conformidade com a lei, e os argumentos expostos pelo impetrante são insuficientes para afastar tal presunção.

Sem contrarrazões[3].

O Ministério Público opina pela manutenção da sentença.[4]

É o relatório.

Dispensada a revisão, à luz do art. 44, IX, do RITRF2.

*assinado eletronicamente (Lei nº 11.419/06)*

**NIZETE ANTÔNIA LOBATO RODRIGUES CARMO**  
**Desembargadora Federal Relatora**

[1] fls. 224/232

[2] fls. 216/223

[3] conforme certidão de fl. 236

[4] fls. 256/260

1

---

**Page 4**

Apelação Cível/Reexame Necessário - Turma Espec. III - **Administrativo** e Cível  
Nº CNJ : 0223403-49.2017.4.02.5101 (2017.51.01.223403-3)  
RELATOR : Desembargadora Federal NIZETE LOBATO CARMO  
APELANTE : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO  
APELADO : PASCOAL SANTORO  
ADVOGADO : RJ186723 - DHIONATHAN OLIVEIRA DOS SANTOS E OUTRO  
ORIGEM : 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro (02234034920174025101)

**V O T O**

Conheço do reexame necessário e da apelação, mas mantenho a sentença da Juíza Federal Maria Alice Paim Lyard, forte no princípio da duração razoável do **processo**, nos seguintes termos:

“[...]”

Pretende o Impetrante que a Autoridade Impetrada analise o seu pedido de

aposentadoria voluntária.

Alega que o excesso de prazo na conclusão do **Processo Administrativo Disciplinar** nº 25000.043358/2013-81 lhe causa prejuízo, obrigando-o a continuar suas atividades laborais por prazo indeterminado, já que reúne os requisitos para aposentadoria, tanto que já recebe o abono de permanência.

Sustenta que a omissão da Administração Pública caracteriza violação ao inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, que garante a todos, tanto no âmbito judicial quanto no **administrativo**, razoável duração do **processo** e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Entende-se por direito líquido e certo o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Tal direito há que vir expresso em norma legal, trazendo em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante.

Como objeto do mandado de segurança sempre haverá a correção de um ato ou de uma omissão de autoridade eivados de ilegalidade e ofensa a direito individual ou coletivo, líquido e certo.

*Constam dos autos: - fls. 17- Formulário de aposentadoria do Impetrante, com data de 30/05/2017; - fls. 18 – extrato do SIAPECAD – Ministério da Saúde, com dados do Impetrante; - fls. 19 – Boletim de Serviço nº 43 de 23/10/2017, com informação de concessão de abono de permanência ao Impetrante; - fls. 21 – documento do Hospital Federal Cardoso Fontes, com informação de que o **processo de aposentadoria do Impetrante ficará suspenso até julgamento final do processo administrativo disciplinar -PAD nº25000.043358/2013-81.***

Informa a Diretora do Hospital Federal Cardoso Fontes, às fls. 124/126 que “o **Processo** de Aposentadoria sob o nº 33407.005114/2017-89 do Servidor supramencionado encontra-se no aguardo de julgamento do **Processo Administrativo Disciplinar** nº 25000.043358/2013-81, no qual fora indiciado, conforme relatório de dados do Agente, Declaração emitida pela Corregedoria do Ministério da Saúde”.

1

Como se depreende dos autos, o Impetrante formulou pedido de aposentadoria voluntária, em 30/05/2017, que deu origem ao **processo administrativo** nº 33407005114/2017-89 (fls. 17 e seguintes).

Segundo folha do Sistema de Administração de Pessoal (fls. 18), o Impetrante teria preenchido os requisitos para aposentadoria em 07/08/2017, e se encontra recebendo abono de permanência na forma da Portaria nº 379 do HFCE, de 29/09/2017 (fls. 19).

No caso, a apreciação do pedido de aposentadoria foi suspenso em razão da previsão contida no art. 172 da Lei nº 8.112/1990, por força da pendência do PAD nº 25000.043358/2013-81 (fls. 21).

Da leitura do Relatório Final apresentado pela Comissão de **Processo Administrativo e Disciplinar** em 21/09/2015 (fls. 25/100), é possível verificar que a conclusão da mesma foi pelo indiciamento do Impetrante que “incorreu nos ilícitos disciplinares descritos nos incisos I (exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo) e inciso III (observar as normas legais e regulamentares), do art. 116 da Lei 8112/90, cuja consequência legal, considerando as circunstâncias processuais, dada a reprovabilidade da conduta, que ensejaria a penalidade de Advertência prevista no artigo 129, combinado com art. 128, na forma do art. 127, inciso I da Lei 8.112/90” (fls. 100).

O PAD foi remetido à apreciação do Sr. Corregedor Geral do Ministério da Saúde no Distrito Federal, em 10/11/2015, para apreciação e julgamento (fls. 101/103). Todavia, ainda não foi apreciado.

O Corregedor Geral do Ministério da Saúde, às fls. 195/196, informa que, em razão da complexidade da matéria do PAD nº 25000.043358/2013-81, foi determinada a recondução da instrução, sendo que “o **processo administrativo** não foi reinstaurado, ou seja, não há que se falar que o servidor responde a **processo** neste momento”.

Acrescenta, contudo, que mesmo assim não há “óbice algum à concessão da aposentadoria ao servidor”.

Acrescenta a Autoridade Impetrada que é entendimento da Corregedoria “que nos casos em que o **processo administrativo disciplinar** extrapolar o prazo legal, os servidores eventualmente investigados e que se enquadrem nos requisitos para aposentadoria, devem ter concedida a sua aposentadoria, já que na eventual aplicação de penalidade o servidor pode ter a sua aposentadoria cassada”.

Das informações prestadas pelas Autoridades Impetradas e dos documentos trazidos, aos autos, pelo Impetrante, é possível verificar que não obstante o Impetrante reúna os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária, seu pedido não é apreciado somente em razão de estar pendente, há mais de dois anos, o julgamento do PAD nº 25000.043358/2013-81.

No caso, a pendência de julgamento do PAD, por mais de dois anos, sem qualquer movimentação, não se mostra razoável.

Considerando que o art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal assegura a todos, no âmbito judicial e **administrativo**, a razoável duração do **processo** e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, tenho evidenciada a

ilegalidade apontada.

Quanto à questão, já se pronunciou o E. STJ, no sentido de que, extrapulado prazo razoável para a finalização do PAD, não deverá subsistir o impedimento previsto no art. 172 do Estatuto dos Servidores [...].

Neste sentido, também, a jurisprudência do e. TRF da 2ª Região e do e. TRF da 3ª Região [...].”

O impetrante é Engenheiro Civil ocupante do cargo de agente **administrativo** do Ministério da Saúde, lotado no HFCF - Hospital Federal Cardoso Fontes e em 30/5/2017 requereu aposentadoria voluntária com proventos integrais (PA nº 33407.005114/2017-89[5]) e a contar de 7/8/2017 passou a receber abono de permanência[6]. Em 15/9/2017 o **processo** de aposentadoria foi suspenso por decisão do Setor de Procedimentos Disciplinares do HFCF até publicação do julgamento pela autoridade competente no PAD nº 25000.043358/2013-81[7] – instaurado em 20/7/2014 para apuração de irregularidades em diversos procedimentos licitatórios.

Em 21/9/2015 o servidor foi indiciado por falta de observância às normas legais e regulamentares e de zelo e dedicação no exercício das atribuições do cargo, art. 116, I e III da Lei nº 8.112/90[8], a ensejar a penalidade de advertência, arts. 127, I, 128 e 129 da Lei nº 8.112/90. Os autos foram encaminhados ao Corregedor Geral do Ministério da Saúde no DF em 10/11/2015 para apreciação e julgamento[9] e em 16/1/2018 ainda aguardava conclusão, conforme Ofício nº 32/2018/HFCF/DGMS-RJ/SAS/MS.[10]

Informou a Corregedora-Geral do Ministério da Saúde, em 12/6/2018, Ofício nº 226/2018/CORREG/MS[11], que conforme Análise Técnica nº 125/2017 COAPD/CORREG/MS[12], de 14/7/2017, ante a insuficiência e precariedade das investigações, que revelam fragilidade na instrução processual, determinou-se a recondução da instrução do PAD nº 25000.043358/2013-58, com a designação de novo colegiado para aprofundar as investigações. E em razão da complexidade do objeto, o **processo** ainda não fora reinstaurado.

A tramitação do PAD, por mais de 4 anos, extrapolou bastante, portanto, o prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, e de julgamento, 20 dias, arts. 152 e 167 da Lei 8.112/90[13], ainda que a autoridade administrativa necessite mais tempo para sua instrução e apuração de supostos ilícitos praticados pelos indiciados, incluindo o impetrante.

A concessão de aposentadoria é ato complexo, que envolve a análise do efetivo preenchimento dos requisitos legais, inclusive a ausência de impedimentos. De rigor, para evitar que o pedido de aposentadoria se converta em ardil do servidor para escapar de eventual punição administrativa por conduta ilícita no exercício das atividades funcionais, o art. 172 da Lei nº 8.112/90[14] estabelece que a tramitação do **processo administrativo disciplinar** impede o exame de pedido de aposentadoria de servidor público federal – óbice que deve, entretanto, ser afastado quando se encerram os prazos legais para o julgamento do PAD, à luz dos princípios da razoabilidade, do devido **processo** legal e, principalmente, da interpretação sistêmica da Lei nº 8.112/90, cujo art. 172 deve ser interpretado em conjunto com os artigos 152 e 167, que fixam os prazos máximos de tramitação e julgamento do PAD.

Urge, assim, restabelecer-se a tramitação do **processo** de aposentadoria, com a análise

da Administração dos outros requisitos necessários.

Questões semelhantes já foram decididas pelo STJ e por esta Turma, com fundamento no princípio da duração razoável do **processo** consagrado no art. 5º, LXXVIII da CRFB/88:

“[...] o excesso de prazo para concluir o **processo disciplinar** autoriza o prosseguimento do trâmite do **processo** de aposentadoria. Com efeito, o PAD foi instaurado em 10/11/2015, sendo incontestável que o prazo de 360 dias para concluir o **processo administrativo disciplinar**, previsto na LCE 131/2010, foi extrapolado, pois em maio de 2018 ainda não havia decisão. 3. Dessa forma, deve ser concedida a ordem para que o **processo** de aposentadoria do recorrente volte a tramitar. 4. Saliente-se que eventual concessão de aposentadoria ao investigado não ocasiona prejuízo à Administração, pois, se ao término do PAD for reconhecida a prática de infração punível com a demissão, poderá ser aplicada a cassação de aposentadoria, pena expressamente prevista no art. 104 da LCE 131/2010. 5. Recurso Ordinário provido.” (STJ, 2ª Turma, RMS nº 60493/PR, Relator Min. Herman Benjamin, DJe de 11/10/2019)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - LIMINAR DEFERIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO QUE RESPONDE A **PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)** - SUSPENSÃO DO **PROCESSO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA** - EXCESSIVA DEMORA NA CONCLUSÃO DO PAD - APARENTE VIOLAÇÃO À DICÇÃO DO ART. 152 DA LEI Nº 8.112/90. I - Por meio do art. 7º, caput, III, da Lei nº 12.016/2009, estabeleceram-se como requisitos à concessão de medida liminar em sede de mandado de segurança, que segue a mesma linha dos demais provimentos jurisdicionais de emergência ou urgência, as presenças de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, ou seja, indício de que a proteção ao ameaçado direito subjetivo tem fundamento jurídico e evidência de que a demora na providência daquela proteção faticamente pode lhe causar violação grave e de difícil reparação. II - A despeito de a Agravada estar respondendo a **processo administrativo disciplinar** - PAD, o que, à luz do art. 172 da Lei nº 8.112/90, inviabiliza o aperfeiçoamento de sua aposentadoria voluntária, há elementos probatórios indicativos de aparente vulneração, por parte da Administração, da regra insculpida no art. 152 da indigitada norma legal, segundo a qual "o prazo para a conclusão do **processo disciplinar** não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem." III - Nos termos de jurisprudência firmada no âmbito do colendo STJ (v.g. AgInt no Resp 1658130/SC), em caso de inobservância de prazo razoável para a conclusão do **processo administrativo disciplinar**, não há falar em ilegalidade na concessão de aposentadoria ao servidor investigado. IV - Agravo de Instrumento não provido.” (TRF2, 7ª TEsP, AG nº 0007916-63.2018.4.02.0000, Relator Des. Fed. Sergio Schwaitzer, j. em 14/9/2018)

O excesso de prazo para conclusão de **processo administrativo disciplinar** só causa

nulidade quando houver prejuízo à defesa do servidor, no caso não ocorrido. Assim, se no julgamento, ainda que tardio, for reconhecida a prática de infração passível de demissão, poderá a Administração cassar a aposentadoria, nos termos do art. 134 da Lei nº 8.112/90[15], conforme já decidiram o STF e o STJ:

“[...] 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. (STA 729 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2015, **PROCESSO ELETRÔNICO DJe-121 DIVULG 22-06-2015 PUBLIC 23-06-2015**)”

“[...] 1. Pretende o impetrante, ex-Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, a concessão da segurança para anular o ato coator que cassou a sua aposentadoria por invalidez, em razão da prática de infração **disciplinar** tipificada no art. 132, inc. IV ("improbidade administrativa") da Lei 8.112/1990, ao fundamento da inconstitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria. 2. É firme o entendimento no âmbito do Supremo Tribunal Federal e desse Superior Tribunal de Justiça no sentido da constitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria prevista no art. 127, IV e 134 da Lei 8.112/1990, inobstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário. 5. Segurança denegada.” (STJ, 1ª Seção, MS 20.470/DF, Relator Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 3/3/2016).

Do exposto, **nego provimento à remessa necessária e à apelação**, nos termos da fundamentação, sem fixar honorários recursais, atenta à jurisprudência do STJ.[16]

É o voto.

*assinado eletronicamente (lei nº 11.419/2006)*

**NIZETE ANTÔNIA LOBATO RODRIGUES CARMO**

Desembargadora Federal Relatora

[5] fls. 17/23

[6] conforme Portaria HFCF nº 379, de 23/10/2017 – fl. 19

[7] fls. 21/103

[8] fls. 84/86 e 100

[9] fls. 101/103

[10] fl. 120

[11] fls. 195/196

[12] fls. 199/208

[13] **Art. 152.** O prazo para a conclusão do **processo disciplinar** não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

[...]

**Art. 167.** No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do **processo**, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

[...]

[14] **Art. 172.** O servidor que responder a **processo disciplinar** só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do **processo** e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada.

Parágrafo único. Ocorrida a exoneração de que trata o parágrafo único, inciso I do art. 34, o ato será convertido em demissão, se for o caso.

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

[16] “Segundo orientação desta Corte de Justiça, é indevida a condenação em honorários advocatícios no **processo** de mandado de segurança, de acordo com o art. 25 da Lei n. 12.016/2009, **o que afasta, por conseguinte, o arbitramento previsto no art. 85, § 11, do CPC/2015**”. (STJ, 1ª Turma, EDcl no AgInt no AREsp 1153633/BA, Relator Min. Gurgel de Faria, DJ-e de 14/5/19)

