

# Superior Tribunal de Justiça

## RECURSO ESPECIAL Nº 1.941.236 - ES (2021/0165181-9)

**RELATOR** : MINISTRO HERMAN BENJAMIN  
**RECORRENTE** : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**ADVOGADO** : LEONARDO CARVALHO DA SILVA - ES009338  
**RECORRIDO** : WALTER EMILINO BARCELOS  
**ADVOGADO** : IGOR SOARES CAIRES - ES011709

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA DETERMINADA PELA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO. NÃO OCORRÊNCIA.

### HISTÓRICO DE DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado contra o Governador do Estado do Espírito Santo que cassou a aposentadoria do ora recorrido, obtida no cargo de Delegado de Polícia Civil, em decorrência de condenação por improbidade administrativa, mantida pelo STJ no AREsp 676.341/ES, em que as instâncias ordinárias concluíram que ele facilitou a atuação de organização criminosa que praticava diversos crimes, dentre eles homicídio, falsificação de documentos, furto e roubo de veículos e cargas.

2. No acórdão que embasou o ato administrativo impugnado no *Writ*, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo afirmou que o impetrante: "mesmo, na condição de Delegado de Polícia, tinha o dever legal de agir impedindo a prática dos ilícitos perpetrados pela quadrilha. Todavia, ao revés, tomou conduta distinta, se omitindo quanto ao seu dever legal e praticando ato com fim proibido na lei, o que, via de consequência, auxiliou o bando em suas empreitadas ilícitas" (fl. 1648, e-STJ, dos autos do AREsp 676.341/ES).

3. Nestes autos, o Tribunal de origem concedeu a segurança sob a seguinte fundamentação: "a perda da função pública prevista na Lei nº 8.429/92 não permite a cassação da aposentadoria, sob pena de incorrer em inaceitável interpretação extensiva em matéria de direito punitivo, ainda que na seara administrativa [...] o direito à aposentadoria submete-se aos requisitos próprios do regime jurídico contributivo, ou seja, não constitui mero privilégio, e sim, um direito incorporado ao patrimônio do agente [...]" (fls. 507-508, e-STJ).

### PRECEDENTES DA PRIMEIRA SEÇÃO:

#### POSSIBILIDADE DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA PELA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA COM BASE EM EXPRESSA PREVISÃO LEGAL

4. Em seu mais recente pronunciamento sobre a matéria, a Primeira Seção excluiu a possibilidade de a autoridade judicial impor penalidade de cassação de aposentadoria em Ação de Improbidade Administrativa.

5. Essa respeitável posição foi adotada, por quatro votos a três, tendo o eminente Ministro Benedito Gonçalves, Relator p/ o Acórdão afirmado: "Na esfera administrativa, a eventual prática de ato de improbidade pode ensejar a imposição, pela autoridade administrativa, da sanção de cassação de aposentadoria, por força do que dispõem os arts. 127, IV, 134 e 141, I, da Lei Federal n. 8.112/90. Já na esfera judicial, a apuração de atos de improbidade encontra-se regida

especificamente pela Lei Federal n. 8.429/92 [...] Portanto, no âmbito da perseguição cível por meio de processo judicial, e por força do princípio da legalidade estrita em matéria de direito sancionador, as sanções aplicáveis limitam-se àquelas previstas pelo legislador ordinário, não cabendo ao Judiciário estendê-las ou criar novas punições, sob pena, inclusive, de violação ao princípio da separação dos poderes".

6. Esse precedente não se aplica ao caso destes autos, em que a aposentadoria não foi cassada por autoridade judicial, mas por ato administrativo embasado no Regime Jurídico Único dos servidores do Estado do Espírito Santo (Lei Complementar Estadual 46/1994), o que, de acordo com o entendimento da Primeira Seção, acima exposto, é possível.

7. Em situação análoga à que se discute neste processo, a Primeira Seção reconheceu a legitimidade da cassação, quando houve previsão legal, pela autoridade administrativa: "Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Eraldo de Araújo Sobral contra ato do Ministro de Estado da Previdência Social, consubstanciado na Portaria 330/2013, que cassou sua aposentadoria em virtude de sentença condenatória transitada em julgado, nos autos de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa [...] O art. 134 da Lei 8.112/90 determina a cassação da aposentadoria do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão" (MS 20.444/DF, Relator Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 11.3.2014)

#### **FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO CONTRÁRIA À JURISPRUDÊNCIA DO STF E STJ**

8. Além de afastar a possibilidade de cassação de aposentadoria com base em processo administrativo disciplinar, o que, como visto, contraria a orientação jurisprudencial do STJ, o Tribunal de origem adotou ainda o seguinte fundamento: "o direito à aposentadoria submete-se aos requisitos próprios do regime jurídico contributivo, ou seja, não constitui mero privilégio, e sim, um direito incorporado ao patrimônio do agente [...]" (fl. 508, e-STJ).

9. Esse entendimento contraria posição recentemente reiterada pelo STF: "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, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 30.4.2020).

10. Na mesma direção tem decidido o STJ: "O entendimento do STF e do STJ é no sentido de reconhecer a constitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria prevista no art. 127, IV e 134 da Lei n. 8.112/1990, não obstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário" (MS 20.968/DF, Relator Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 29.6.2020).

#### **CONCLUSÃO**

11. O acórdão recorrido não se baseia na Lei Complementar Estadual 46/1994, que prevê a penalidade de cassação de aposentadoria no caso de falta punível com demissão (artigos 231, IV, e 237), e tampouco na causa de pedir do Mandado de Segurança que apontou eventual ofensa a legislação local.

12. O Tribunal de origem concedeu a ordem requerida pelo impetrante sob o fundamento de que "não é possível que o Governador decrete a cassação da aposentadoria dele, se ele não teve essa penalidade sequer na ação de improbidade" (fl. 523, e-STJ) e de que haveria direito adquirido à aposentadoria, o que contraria a jurisprudência do STJ.

# *Superior Tribunal de Justiça*

13. Recurso Especial provido para denegar a ordem impetrada na origem.

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "'A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

Brasília, 24 de agosto de 2021(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN  
Relator

# *Superior Tribunal de Justiça*

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.941.236 - ES (2021/0165181-9)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
**ADVOGADO** : LEONARDO CARVALHO DA SILVA - ES009338  
**RECORRIDO** : WALTER EMILINO BARCELOS  
**ADVOGADO** : IGOR SOARES CAIRES - ES011709

## **RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA — DELEGADO DE POLÍCIA—AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA— PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA — CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL OUTRORA CONCEDIDA — DIVERGÊNCIA ENTRE TURMAS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA — INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS — LCE Nº 46/94 — PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA — REQUISITOS PARA APOSENTADORIA ANTERIORMENTE IMPLEMENTADOS — PEC 186/2019 — ART. 37, §14, DA ART. 37 DA CF/88 — APOSENTADORIA DO IMPETRANTE — CESSAÇÃO DO VINCULO OBRIGACIONAL — CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA DESCABIDA — SEGURANÇA CONCEDIDA — AGRAVO INTERNO PREJUDICADO — AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM CUSTAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS DE ADVOGADO.

1) Não se desconhece a intensa controvérsia em torno da matéria, na medida em que o entendimento dominante perante a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça é de que não há óbice à cassação da aposentadoria, como consequência lógica da condenação à perda da função, quando a aposentadoria for concedida ao longo do trâmite processual, ao passo que a sua Primeira Turma vem decidindo no sentido de que o art. 12 da Lei nº 8.429/92, ao tratar das sanções aplicáveis aos agentes públicos que cometem atos de improbidade administrativa, não contempla a cassação de aposentadoria, mas tão só a perda da função pública.

2) O direito à aposentadoria está submetido aos requisitos próprios do regime contributivo, de modo que a sua cassação não pode ser tida como consequência lógica da perda da função pública posteriormente decretada. Diante disso, independentemente da existência de lei que autorize, de forma expressa, a cassação da aposentadoria em hipóteses desse jaez, descabe tal proceder se o servidor (ou agente) público, detentor de cargo efetivo, já ostentar tempo de serviço e de contribuição para aposentar-se, posto que é titular do direito adquirido à aposentação, ainda que tenha cometido infração administrativa.

# *Superior Tribunal de Justiça*

3) As normas que descrevem infrações administrativas e cominam penalidades constituem matéria de legalidade estrita, não podendo sofrer interpretação extensiva, não obstante se vislumbre a possibilidade de aplicação, em tese, de sanção prevista no estatuto funcional (rectius: LCE nº 46/94), em sede de procedimento administrativo disciplinar.

4) Com a promulgação da PEC nº 186, em 12/11/2019, foi incluído o §14 no art. 37 da Constituição da República (EC nº 103/2019), no sentido de que "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", ou seja, em reforço ao caráter contributivo do regime previdenciário, quis o legislador que rompimento do vínculo jurídico do servidor com a Administração Pública cessasse os efeitos da relação obrigacional que até então os vinculava, de modo que, não havendo mais vínculo jurídico, o poder correicional perde a sua eficácia e faz com que o servidor não perca o direito à percepção de seus proventos, pelo fato de tê-lo conquistado em virtude de seu caráter contributivo.

5) Segurança concedida. Agravo Interno prejudicado.

Aponta-se no Apelo ofensa ao § 1º do art. 183 do Código de Processo Civil, ao art. 12 da Lei 8.429/1992, aos artigos 234 e 237 da Lei Complementar Estadual 46/1994, além de divergência jurisprudencial.

Contrarrazões às fls. 545-594, e-STJ.

O Ministério Público opinou pelo não conhecimento do Recurso Especial.

É o **relatório**.

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.941.236 - ES (2021/0165181-9)**

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Os autos foram recebidos neste Gabinete em 29 de julho de 2021.

**HISTÓRICO DE DEMANDA**

Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado contra o Governador do Estado do Espírito Santo, que cassou a aposentadoria do ora recorrido, obtida no cargo de Delegado de Polícia Civil, em decorrência de condenação por improbidade administrativa, mantida pelo STJ no AREsp 676.341/ES, em que as instâncias ordinárias concluíram que ele facilitou a atuação de organização criminosa que praticava diversos crimes, dentre eles homicídio, falsificação de documentos, furto e roubo de veículos e cargas.

No acórdão que embasou o ato administrativo impugnado no *Writ*, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo afirmou: "a conduta adotada pelo requerido se amolda ao artigo 11 e incisos, uma vez que o mesmo, na condição de Delegado de Polícia, tinha o dever legal de agir impedindo a prática dos ilícitos perpetrados pela quadrilha. Todavia, ao revés, tomou conduta distinta, se omitindo quanto ao seu dever legal e praticando ato com fim proibido na lei, o que, via de consequência, auxiliou o bando em suas empreitadas ilícitas" (fl. 1648, e-STJ, dos autos do AREsp 676.341/ES).

O Tribunal de origem concedeu a segurança sob a seguinte fundamentação: "a perda da função pública prevista na Lei nº 8.429/92 não permite a cassação da aposentadoria, sob pena de incorrer em inaceitável interpretação extensiva em matéria de direito punitivo, ainda que na seara administrativa [...] o direito à aposentadoria submete-se aos requisitos próprios do regime jurídico contributivo, ou seja, não constitui mero privilégio, e sim, um direito incorporado ao patrimônio do agente [...]" (fls. 507-508, e-STJ).

**PRECEDENTES DA PRIMEIRA SEÇÃO: POSSIBILIDADE DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA PELA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA**

# *Superior Tribunal de Justiça*

Em seu mais recente pronunciamento sobre a matéria, a Primeira Seção excluiu a possibilidade de a autoridade judicial impor penalidade de cassação de aposentadoria em Ação de Improbidade Administrativa.

Essa respeitável posição foi adotada, por quatro votos a três, tendo o eminente Ministro Benedito Gonçalves, Relator p/ o Acórdão afirmado: "Na esfera administrativa, a eventual prática de ato de improbidade pode ensejar a imposição, pela autoridade administrativa, da sanção de cassação de aposentadoria, por força do que dispõem os arts. 127, IV, 134 e 141, I, da Lei Federal n. 8.112/90. Já na esfera judicial, a apuração de atos de improbidade encontra-se regida especificamente pela Lei Federal n. 8.429/92 [...] Portanto, no âmbito da persecução cível por meio de processo judicial, e por força do princípio da legalidade estrita em matéria de direito sancionador, as sanções aplicáveis limitam-se àquelas previstas pelo legislador ordinário, não cabendo ao Judiciário estendê-las ou criar novas punições, sob pena, inclusive, de violação ao princípio da separação dos poderes".

Esse precedente não se aplica ao caso destes autos, em que a aposentadoria não foi cassada por autoridade judicial, mas por ato administrativo embasado no Regime Jurídico Único dos servidores do Estado do Espírito Santo (Lei Complementar Estadual 46/1994), o que, de acordo com o entendimento da Primeira Seção, acima exposto, é possível.

Em situação análoga à que se discute neste processo, a Primeira Seção reconheceu a legitimidade da cassação, quando houve previsão legal, pela autoridade administrativa:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Eraldo de Araújo Sobral contra ato do Ministro de Estado da Previdência Social, consubstanciado na Portaria 330/2013, que cassou sua aposentadoria em virtude de sentença condenatória transitada em julgado, nos autos de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa.

2. A Lei 8.429/92 não comina, expressamente, a pena de cassação de aposentadoria a agente público condenado pela prática de atos de improbidade em sentença transitada em julgado. Todavia, é consequência lógica da condenação à pena de demissão pela conduta ímproba infligir a cassação de

aposentadoria a servidor aposentado no curso de Ação de Improbidade.

3. O art. 134 da Lei 8.112/90 determina a cassação da aposentadoria do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

4. Segurança denegada.

(MS 20.444/DF, Relator Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 11.3.2014)

## **FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO CONTRÁRIA À JURISPRUDÊNCIA DO STF E STJ**

Além de afastar a possibilidade de cassação de aposentadoria com base em processo administrativo disciplinar, o que, como visto, contraria a orientação jurisprudencial do STJ, o Tribunal de origem adota ainda o seguinte fundamento: "o direito à aposentadoria submete-se aos requisitos próprios do regime jurídico contributivo, ou seja, não constitui mero privilégio, e sim, um direito incorporado ao patrimônio do agente [...]" (fl. 508, e-STJ).

Esse entendimento contraria posição recentemente reiterada pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 418/DF.

Confira-se a ementa do julgado:

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.

# *Superior Tribunal de Justiça*

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.

(ADPF 418, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 30.4.2020)

Na mesma direção tem decidido o STJ:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. APOSENTADORIA. CASSAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA. PROVA EMPRESTADA. POSSIBILIDADE. SANÇÃO. DISCRICIONARIEDADE. INEXISTÊNCIA. INFRAÇÕES DISCIPLINARES. OCORRÊNCIA.

1. O entendimento do STF e do STJ é no sentido de reconhecer a constitucionalidade da pena de cassação de aposentadoria prevista no art. 127, IV e 134 da Lei n. 8.112/1990, não obstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário.

[...]

7. Ordem denegada, com a revogação da liminar proferida pelo antecessor do relator. Agravo regimental prejudicado.

(MS 20.968/DF, Relator Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 29.6.2020)

## **CONCLUSÃO**

O acórdão recorrido não se baseia na Lei Complementar Estadual 46/1994, que prevê a penalidade de cassação de aposentadoria no casos de falta punível com demissão (artigos 231, IV, e 237), e tampouco na causa de pedir do Mandado de Segurança que apontou eventual ofensa a legislação local.

O Tribunal de origem concedeu a ordem requerida pelo impetrante sob o

# *Superior Tribunal de Justiça*

fundamento de que "não é possível que o Governador decrete a cassação da aposentadoria dele, se ele não teve essa penalidade sequer na ação de improbidade" (fl. 523, e-STJ) e de que haveria direito adquirido à aposentadoria, o que contraria a jurisprudência do STJ.

Ante o exposto, **dou provimento ao Recurso Especial, para denegar a ordem impetrada na origem.**

É como **voto.**

# *Superior Tribunal de Justiça*

## **CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2021/0165181-9

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.941.236 / ES**

Números Origem: 00241646920198080000 08059138320058080024 201901181075

PAUTA: 24/08/2021

JULGADO: 24/08/2021

### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : ESTADO DO ESPIRITO SANTO  
ADVOGADO : LEONARDO CARVALHO DA SILVA - ES009338  
RECORRIDO : WALTER EMILINO BARCELOS  
ADVOGADO : IGOR SOARES CAIRES - ES011709

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Improbidade Administrativa

### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.