



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

PARECER n. 00132/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102878/2021-21

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO E OUTROS

ASSUNTOS: SALÁRIO SUBSTITUIÇÃO

ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. PAGAMENTO DE SUBSTITUIÇÃO DE PERÍODO PARCIAL A SUBSTITUTO DEVIDAMENTE DESIGNADO, DURANTE O PERÍODO EM QUE O TITULAR DO CARGO/FUNÇÃO SE ENCONTRAR AFASTADO PARA PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMA DE TREINAMENTO REGULARMENTE INSTITUÍDO. SIPEC. INVIABILIDADE.

1. Questionamento acerca da possibilidade do pagamento de substituição de período parcial a substituto devidamente designado durante o período em que o titular do cargo/função se encontrar afastado para participação em programa de treinamento regularmente instituído.

2. Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP, de 29 de julho de 2005, Despacho-038038-2005-78, Nota Técnica nº 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP e Nota Técnica nº 6926/2017-MP da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, a quem compete a orientação uniforme em matéria de pessoal no âmbito do Poder Executivo federal (art. 138, II e III do Decreto nº 9.745/2019 e Parecer AGU Nº GQ-46), que concluem pela inviabilidade de pagamento de substituição por períodos parciais.

3. Impossibilidade de pagamento de substituição por períodos parciais pleiteada pela servidora requerente.

I - RELATÓRIO

1. Tratam os autos de consulta jurídica formulada pela Secretaria Executiva deste Ministério, por meio do Despacho SE (doc. SEI 1935181), quanto à possibilidade de pagamento de substituição de período parcial a substituto devidamente designado, durante o período em que o titular do cargo/função se encontrar afastado para participação em programa de treinamento regularmente instituído.

2. A servidora [REDAZIDA] em exercício na Controladoria-Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, apresentou questionamento acerca da possibilidade do pagamento de substituição de período parcial a substituto devidamente designado, durante o período em que o titular do cargo/função encontrar-se afastado para participação em programa de treinamento regularmente instituído (doc. SEI 1912499).

3. A Informação nº 807 (doc. SEI 1918541) colocou que consoante os trechos da Nota Técnica nº 6926/2017-MP, resta claro que, apesar de a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ter se manifestado pela possibilidade da retribuição pecuniária uma vez demonstrado que houve o efetivo exercício da substituição, tal entendimento não foi acatado pelo Órgão Central do Sipec. Nesse contexto, de acordo com os normativos vigentes, não haveria possibilidade de se efetuar o pagamento de substituição por período parcial.

4. Destarte, em face da demanda, a área técnica apresentou ainda os seguintes esclarecimentos:

[...]

16. De acordo com os normativos transcritos, se o servidor se afastar para licença capacitação e ou para evento de longa duração, **não poderá ser concedido afastamento integral nos dois anos posteriores ao término da última licença ou afastamento integral.**

17. Ressalte-se que a CGU tem autorizado horário de treinamento, e **não afastamento**, aos servidores na situação em que o evento de capacitação de longa duração é compatível com o cumprimento parcial ou total da jornada de trabalho do do interessado. Desse modo, **o servidor não tem de aguardar o prazo de 2 (dois) anos para requerer novo afastamento caso haja interesse da Administração.**

18. Ainda que seja horário de treinamento, em se tratando de período integral, a CGU tem realizado o pagamento de substituição, o que **não ocorre no caso de horário de treinamento ou afastamento parcial**, haja vista que, de acordo com o entendimento consignado nas manifestações do órgão central do SIPEC: Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP, de 29 de julho de 2005; Despacho-038038-2005-78; Nota Técnica nº 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP e Nota Técnica nº 6926/2017-MP; não há possibilidade de se realizar tal pagamento. Consoante destacado no item 11 desta

informação, o órgão central do Sipec, até o momento, não divulgou estudo ou elaboração de normativo sobre a matéria.

[...]

5. Nesse contexto, através do Despacho SE (doc. SEI 1935181) vieram os autos a esta Consultoria Jurídica, para análise dos questionamentos indicados pela servidora e pela referida Informação.

6. É o breve relato dos fatos. Passa-se a análise.

II - ANÁLISE JURÍDICA

7. Primordialmente, fundamenta-se a análise jurídica acerca de pronunciamento ante a dúvida jurídica sobre o tema objeto dos presentes autos, qual seja, o pagamento de substituição de período parcial a substituto devidamente designado durante o período em que o titular do cargo/função se encontrar afastado para participação em programa de treinamento regularmente instituído.

8. Observa-se que no requerimento encaminhado pela servidora foram solicitadas informações sobre o pagamento de substituição a substituto, pois, segundo entendimento da solicitante, qualquer treinamento realizado pelo chefe titular daria ao o direito ao pagamento de substituição, apesar de inexistir previsão legal.

9. Contudo, sua dúvida foi acerca da conclusão contida na **Nota Técnica n.º 6926/2017-MP**. O ponto de questionamento sobre uma interpretação diversa para viabilizar que "*se o chefe titular, em virtude de treinamento, está impossibilitado de cumprir a jornada de trabalho, o substituto pode solicitar o pagamento de substituição. Se fosse um treinamento de 40h (semana toda), haveria pagamento de substituição considerando os termos da Nota Técnica*".

10. Outra questão suscitada foi a de que a referida NT mencionou a **Nota Informativa nº 2038/2017-MP** que "*determinou o estudo acurado quanto à adequada implementação, inclusive, se aceito, por meio da positivação em norma específica, do entendimento contido no PARECER Nº 0919 – 3.17/2013/EF/CONJUR-MP/CGU/AGU, da CONJUR/MP, base da manifestação jurídica que prevê o pagamento da substituição nas hipóteses em que o substituto efetivamente exerce esse encargo*". Neste caso, a servidora solicitante questionou se respaldaria o pagamento de substituição parcial, ou seja, o pagamento aos substitutos dos servidores que estivessem se capacitando em curso de mestrado (30h).

11. Ocorre que, a pretensão de pagamento aqui pleiteada não encontra acolhida.

12. Em primeiro lugar, por ausência de previsão legal. No que tange aos afastamentos legais, nos termos do **art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990**, inexistente previsão para o pagamento de período parcial:

Art. 38. Os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de Natureza Especial terão substitutos indicados no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade.

§1º O substituto assumirá automática e cumulativamente, sem prejuízo do cargo que ocupa, o exercício do cargo ou função de direção ou chefia e os de Natureza Especial, nos afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e na vacância do cargo, hipóteses em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o respectivo período.

§ 2º O substituto fará jus à retribuição pelo exercício do cargo ou função de direção ou chefia ou de cargo de Natureza Especial, nos casos dos afastamentos ou impedimentos legais do titular, superiores a trinta dias consecutivos, paga na proporção dos dias de efetiva substituição, que excederem o referido período.

(grifos acrescidos)

13. Note-se, então, que inicialmente, a interpretação dada a esse dispositivo só admitia o pagamento de substituição superior ao período de 30 dias:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EM COMISSÃO. AFASTAMENTO.SUBSTITUIÇÃO. PAGAMENTO AO SUBSTITUÍDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.522/97 E LEI Nº 9.527/97. INCIDÊNCIA.1 - Nos termos do entendimento sufragado pelo STF, no caso de sucessivas reedições de Medida Provisória, sem solução de continuidade, a sua eficácia resta incólume, com força de lei.2 - Sendo assim, no concernente à substituição, prevista no art. 38, §2º, da Lei nº 8.112/90, prevalece a alteração engendrada pela MP nº 1.522/97, consolidada, mais tarde, na Lei nº 9.527/97, no sentido de que o substituto somente terá direito "à retribuição pelo exercício do cargo ou função de direção ou chefia ou de cargo de Natureza Especial, nos casos de afastamentos ou impedimentos legais do titular, superiores a trinta dias consecutivos, paga na proporção dos dias de efetiva substituição, que excederem o referido período", condição temporal, aliás, não ocorrente in casu.3 - Recurso improvido.(RMS 11.343/DF, Rel. Ministro FERNANDO

14. Ocorre que essa posição foi amenizada por interpretação do Órgão Central do Sipec, em resposta a consulta formulada pelo então Diretor de Recursos Humanos da Advocacia-Geral da União - AGU, conforme o Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP, de 29 de julho de 2005, referenciado na Informação 807 :

Refiro-me ao processo 00404.001073/2005-99, que trata de consulta dessa procedência a respeito dos afastamentos que geram pagamento de substituição.

Sobre o assunto, vale lembrar primeiramente que os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e de cargos em comissão e de Natureza Especial, terão substitutos indicados em regimento interno, ou designados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade mediante portaria. Nestes casos, a substituição será automática e ocorrerá nos afastamentos e impedimentos legais ou regulamentares dos respectivos titulares, por período determinado.

Pode-se considerar afastamento, impedimento legal ou regulamentar para efeito de substituição, aqueles previstos na Lei nº 8.112, de 1990, a seguir discriminados:

a) art. 77 - férias;

b) art. 95 - afastamento para estudo ou missão no exterior, conforme regulamento contido no Decreto nº 2.794, de 1998;

c) art. 97 - ausências do serviço para doar sangue (um dia); alistamento eleitoral (dois dias); casamento, falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos (oito dias consecutivos);

*d) art. 102 - **participação em programa de treinamento regularmente instituído**, conforme disposto no Decreto nº 2.794, de 1998; júri e outros serviços obrigatórios previstos em lei; licença à gestante, à adotante e à paternidade; para tratamento da própria saúde; por motivo de acidente em serviço ou doença profissional;*

e) art. 147 - afastamento preventivo (até sessenta dias, prorrogável por igual período); e

f) art. 149 - participar de comissão de sindicância (trinta dias, prorrogável por igual período); processo administrativo disciplinar ou de inquérito (sessenta dias, prorrogável por igual período).

Cabe ainda esclarecer que os afastamentos do titular no interesse do serviço, não ensejam pagamento de substituição, de acordo com a Orientação Normativa SAF nº 96, de 1991, que assim dispõe:

"O titular de cargo em comissão não poderá ser substituído, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, durante o período em que se afastar da sede para exercer atribuições pertinentes a esse cargo."

Nos casos de vacância de cargo ou função de direção ou chefia, e de cargo em comissão e de Natureza Especial, nos termos dos incisos I, II, VII e IX do art. 33 e V e VI do art. 127 da Lei nº 8.112, de 1990, o substituto fará jus ao pagamento da respectiva retribuição, a partir do primeiro dia da vacância."

À vista disso, observa-se a existência de um lapso temporal e um procedimento a ser seguido diante da substituição pelo substituto, conforme o **Ofício Circular nº 1/2005/SRH/MPOG**.

15. Em continuidade, de acordo com o **Ofício nº 45/2006/COGES/SRH/MP**, no que se refere aos afastamentos que ensejam o pagamento da substituição, discrimina-se que **pode-se considerar afastamento, impedimento legal ou regulamentar para efeito de substituição, aqueles previstos na Lei nº 8.112, de 1990:**

a) Férias;

b) Afastamento para estudo ou missão no exterior, conforme regulamento contido no Decreto nº 2.794, de 1998;

c) Ausências do serviço para doar sangue (um dia);

e) Alistamento eleitoral (dois dias);

f) Casamento, falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos (oito dias consecutivos);

g) **Participação em programa de treinamento regularmente instituído**, conforme disposto no Decreto nº 2.794, de 1998;

h) Júri e outros serviços obrigatórios previstos em lei; licença à gestante, à adotante e à paternidade; para tratamento da própria saúde;

i) Por motivo de acidente em serviço ou doença profissional; afastamento preventivo (até sessenta dias, prorrogável por igual período); e

j) Participação de comissão de sindicância (trinta dias, prorrogável por igual período); processo administrativo disciplinar ou de inquérito (sessenta dias, prorrogável por igual período).

16. Não obstante, de acordo com a Orientação Normativa SAF nº 96, de 1991: *"O titular de cargo em comissão não poderá ser substituído, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, durante o período em que se afastar da sede para exercer atribuições pertinentes a esse cargo"*. Esse parece, então, um ponto pertinente à resposta da consulta, pois o afastamento em questão é parcial.

17. Sobre os afastamentos para participação em Programa de Pós-Graduação, a Lei nº 8.112,

de 1990, estabeleceu:

Art. 96-A. O servidor poderá, no interesse da Administração, e desde que a participação não possa ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, para participar em programa de pós-graduação stricto sensu em instituição de ensino superior no País.

§ 1º Ato do dirigente máximo do órgão ou entidade definirá, em conformidade com a legislação vigente, os programas de capacitação e os critérios para participação em programas de pós-graduação no País, com ou sem afastamento do servidor, que serão avaliados por um comitê constituído para este fim.

*§ 2º Os afastamentos para realização de programas de mestrado e doutorado somente serão concedidos aos servidores titulares de cargos efetivos no respectivo órgão ou entidade há pelo menos 3 (três) anos para mestrado e 4 (quatro) anos para doutorado, incluído o período de estágio probatório, **que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares para gozo de licença capacitação ou com fundamento neste artigo nos 2 (dois) anos anteriores à data da solicitação de afastamento.***

§ 3º Os afastamentos para realização de programas de pós-doutorado somente serão concedidos aos servidores titulares de cargos efetivo no respectivo órgão ou entidade há pelo menos quatro anos, incluído o período de estágio probatório, e que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares ou com fundamento neste artigo, nos quatro anos anteriores à data da solicitação de afastamento.

§ 4º Os servidores beneficiados pelos afastamentos previstos nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo terão que permanecer no exercício de suas funções após o seu retorno por um período igual ao do afastamento concedido.

§ 5º Caso o servidor venha a solicitar exoneração do cargo ou aposentadoria, antes de cumprido o período de permanência previsto no § 4º deste artigo, deverá ressarcir o órgão ou entidade, na forma do art. 47 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dos gastos com seu aperfeiçoamento.

§ 6º Caso o servidor não obtenha o título ou grau que justificou seu afastamento no período previsto, aplica-se o disposto no § 5º deste artigo, salvo na hipótese comprovada de força maior ou de caso fortuito, a critério do dirigente máximo do órgão ou entidade.

§ 7º Aplica-se à participação em programa de pós-graduação no Exterior, autorizado nos termos do art. 95 desta Lei, o disposto nos §§ 1º a 6º deste artigo.

18. Por sua vez, o **Decreto nº 9.991, de 2019**, o qual dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamentou dispositivos da Lei nº 8.112, de 1990, quanto as licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento, estabeleceu o seguinte:

Art. 18. Considera-se afastamento para participação em ações de desenvolvimento a:

I - licença para capacitação, nos termos do disposto no art. 87 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II - participação em programa de treinamento regularmente instituído, conforme o disposto no inciso IV do caput do art. 102 da lei n. 8.112, de 1990;

III - participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País, conforme o disposto no art. 96-A da Lei n. 8.112, de 1990; e

IV - realização de estudo no exterior, conforme o disposto no art. 95 da Lei n. 8.112, de 1990.

§ 1º Nos afastamentos por período superior a trinta dias consecutivos, o servidor:

I - requererá, conforme o caso, a exoneração ou a dispensa do cargo em comissão ou função de confiança eventualmente ocupado, a contar da data de início do afastamento; e

II - não fará jus às gratificações e adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho e que não façam parte da estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo.

III - terá suspenso, sem implicar na dispensa da concessão, o pagamento das parcelas referentes às gratificações e aos adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho e que não façam parte da estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo, contado da data de início do afastamento.

§ 2º O disposto no inciso II do § 1º não se aplica às parcelas legalmente vinculadas ao desempenho individual do cargo efetivo ou ao desempenho institucional.

*§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, **considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de desenvolvimento promovida ou apoiada pelo órgão ou pela entidade.***

Art. 19. Os afastamentos de que trata o art. 18 poderão ser concedidos, entre outros critérios, quando a ação de desenvolvimento:

I - estiver prevista no PDP do órgão ou da entidade do servidor;

II - estiver alinhada ao desenvolvimento do servidor nas competências relativas:

a) ao seu órgão de exercício ou de lotação;

b) à sua carreira ou cargo efetivo; ou

c) ao seu cargo em comissão ou à sua função de confiança; e

III - o horário ou o local da ação de desenvolvimento inviabilizar o cumprimento das atividades previstas ou a jornada semanal de trabalho do servidor.

§ 1º Os pedidos de afastamento formulados pelos servidores poderão ser processados a partir da data de aprovação do PDP do órgão ou da entidade.

§ 2º As ações de desenvolvimento que não necessitem de afastamento e que ocorrerem durante o horário de jornada de trabalho do servidor também deverão ser registradas nos relatórios anuais de execução para fins de gestão das competências dos servidores em exercício nos órgãos e nas entidades.

§ 3º Cabe à autoridade máxima do órgão ou da entidade de exercício do servidor autorizar o afastamento, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

(...)

Art. 21. Os afastamentos para participar de ações de desenvolvimento observarão os seguintes prazos:

I - pós-graduação **stricto sensu** :

a) **mestrado: até vinte e quatro meses;**

b) doutorado: até quarenta e oito meses; e

c) pós-doutorado: até doze meses; e

II - estudo no exterior: até quatro anos.

19. Ocorre que, aqui, merece se chamar atenção que em se tratando de um afastamento total, haveria a necessidade de se pedir exoneração. Nos termos do art. 18, § 1º, o afastamentos por período superior a trinta dias consecutivos exige que o servidor requeira a exoneração ou a dispensa do cargo em comissão ou função de confiança eventualmente ocupado. Ora, exatamente por isso, não cabe aqui a pretendida interpretação de que o afastamento para mestrado (*stricto sensu*) garantiria a substituição. Eis um segundo motivo que não admite a interpretação pretendida. **O art. 18, § 1º, do Decreto nº 9.991, de 2019, exige a exoneração do cargo para os afastamentos ali previstos. Eis a segunda razão.**

20. Isso não significa que não são possíveis as ações de desenvolvimento que não necessitem de afastamento e que podem ocorrer durante o horário de jornada de trabalho do servidor, como previsto no art. 19, § 2º, que devem ser registradas nos relatórios anuais de execução para fins de gestão das competências dos servidores em exercício nos órgãos e nas entidades. **Note-se, então, que nestas atividades, o afastamento estaria relacionado ao trabalho do servidor, o que reforça a inviabilidade do pagamento, como terceira razão.**

21. Exatamente para evitar interpretações que não seriam cabíveis, no âmbito da CGU, a **Portaria nº 2.217, de 2017**, dispõe sobre a Política de Capacitação de Desenvolvimento de Servidores e definiu algumas regras específicas em relação aos afastamentos:

Art. 28. No âmbito dos eventos de capacitação de longa duração, o servidor poderá pleitear:

I - custeio parcial ou total;

II - afastamento, parcial ou integral, para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu*, observadas as disposições do art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990;

III - participação em programa de treinamento, contemplando os eventos de capacitação, conforme disposto no inciso IV do art.102 da Lei nº 8.112, de 1990; ou

IV - exercício temporário em outra unidade da federação, sem qualquer ônus para a CGU, considerada a relevância do tema de estudo.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso IV deste artigo, além dos requisitos desta Portaria, o servidor deverá:

I - estar em efetivo exercício na CGU há pelo menos 3 (três)anos, contados até a data da concessão; e

II - retornar à sua unidade de origem no ato da conclusão da evento de capacitação.

Art. 29. Os eventos de capacitação internos de longa duração organizados ou promovidos, total ou parcialmente, pela CGU, deverão ser formalizados conforme previsto no art. 23 desta Portaria, mediante processo seletivo interno.

Art. 30. A participação em eventos de capacitação de longa duração ficará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos pelo servidor:

I - encontrar-se em situação funcional que não permita a sua aposentadoria, compulsória ou voluntária, antes de prestar serviços à CGU após a conclusão do evento de capacitação, por período, no mínimo, igual ao de sua duração efetiva;

II - não estar respondendo a procedimento disciplinar; e

III - não ter sido apenado em procedimento disciplinar nos últimos 12 (doze) meses.

§ 1º O limite global de despesa para custeio de eventos de capacitação de longa duração, o número de vagas para afastamento integral de cada exercício, bem como o tempo máximo de custeio serão definidos no PAC, condicionados aos limites estabelecidos pelo Decreto nº

5.707, de 2006.

§ 2º Os afastamentos para eventos de capacitação de longa duração serão considerados efetivo exercício conforme disposto no inciso IV do art. 102 da Lei nº 8.112, de 1990.

§ 3º O servidor beneficiado pelos eventos de capacitação de longa duração, independente da modalidade, terá de permanecer em exercício na Administração Pública Federal, após a conclusão do evento, por período igual ao da capacitação realizada.

§ 4º O custeio terá início no mesmo mês da aprovação do Secretário-Executivo, sem efeito retroativo.

(...)

Art. 31. O afastamento parcial para evento de capacitação de longa duração, com ou sem custeio, poderá ser autorizado quando o horário do evento de capacitação for compatível com o cumprimento parcial ou total da jornada semanal de trabalho do servidor, desde que o mesmo esteja em exercício na CGU há pelo menos 1 (um) ano, incluído o período de estágio probatório.

Parágrafo único. Os requisitos previstos no caput deste artigo poderão ser dispensados quando o servidor estiver participando do evento de capacitação à época do início do efetivo exercício na CGU.

Art. 32. O afastamento integral para evento de capacitação de longa duração poderá ser autorizado quando o horário do evento de capacitação inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, observados os seguintes prazos e condições:

I - até 24 (vinte e quatro) meses, para mestrado, para servidores titulares de cargos efetivos na CGU há pelo menos 3 (três) anos no cargo;

II - até 48 (quarenta e oito) meses, para doutorado, para servidores titulares de cargos efetivos na CGU há pelo menos 4 (quatro) anos no cargo;

III - até 12 (doze) meses, para pós-doutorado, para servidores titulares de cargos efetivos na CGU há pelo menos 4 (quatro) anos no cargo;

IV - até 12 (doze) meses, para especialização e outros eventos de longa duração, para servidores titulares de cargos efetivos na CGU há pelo menos 3 (três) anos no cargo; ou

V - até 6 (seis) meses, para estágio, para servidores titulares de cargos efetivos na CGU há pelo menos 4 (quatro) anos no cargo.

§1º Os prazos incluirão o tempo necessário para elaboração do trabalho de conclusão do evento de capacitação de longa duração.

§2º Os prazos deverão contemplar eventuais períodos de gozo de licença capacitação de que disponha o servidor, nos últimos meses do afastamento.

§ 3º A contagem do tempo de efetivo exercício na CGU inclui o período de estágio probatório.

§ 4º Ao servidor afastado por licença para tratar de assuntos particulares, para gozo de licença para capacitação ou afastado integralmente para evento de capacitação de longa duração, não poderá ser concedido o afastamento integral nos:

I - 2 (dois) anos posteriores ao término da última licença ou afastamento integral para os incisos I, II, IV e V do caput deste artigo; ou

II - 4 (quatro) anos posteriores ao término da última licença ou afastamento integral para o inciso III do caput deste artigo.

§ 5º O servidor contemplado com afastamento integral não fará jus ao custeio a que se refere o inciso I do art. 28.

§ 6º O cronograma com os prazos para a apreciação de projetos e eventos de capacitação de longa duração será o definido pelo CCAP.

§ 7º A solicitação de evento de capacitação de longa duração deverá ser instruída pelo servidor e aprovada pela chefia imediata do servidor, pelo gestor da unidade administrativa e pelo dirigente da unidade organizacional, com posterior envio à CDCAP, conforme procedimentos definidos pela DGI.

§ 8º No processo de pedido de participação em evento de capacitação de longa duração que demande exercício temporário em outra unidade da federação, deverá constar anuência prévia do dirigente da unidade organizacional de destino.

22. Bem se vê, portanto, que o art. 31 prevê expressamente a possibilidade de afastamento parcial quando o horário do evento de capacitação for compatível com o cumprimento parcial ou total da jornada semanal de trabalho do servidor. Isso não demanda a exoneração do cargo de chefia e inclui a capacitação dentro da jornada de trabalho, relacionando-a às necessidades desta Casa. **A norma interna da CGU (Portaria nº 2.217, de 2017), portanto, endossa a possibilidade de afastamento parcial, autorizada pela chefia, com cumprimento parcial ou total da jornada semanal de trabalho do servidor. Quinto motivo.**

23. Por sua vez, a **Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021**, que estabeleceu orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP de que trata o Decreto nº 9.991, de 2019:

Afastamentos

Art. 25. Todos os afastamentos previstos no art. 18 do Decreto nº 9.991, de 2019,

deverão ter suas necessidades previstas no PDP do órgão ou entidade de exercício do servidor.

(...)

Art. 27. Deverá ser observado o interstício de sessenta dias entre os seguintes afastamentos para:

(...)

Parágrafo único. Para os afastamentos de que tratam os incisos III e IV do art. 18 do Decreto nº 9.991, de 2019, serão aplicáveis os interstícios do §1º do art. 95 e §§ 2º a 4º do art. 96-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

(...)

Art. 31. **Apenas serão concedidos os afastamentos de que trata o art. 18 do Decreto nº 9.991, de 2019, quando demonstrado que o horário ou o local da ação de desenvolvimento inviabilizará o cumprimento das atividades previstas ou a jornada semanal de trabalho do servidor.**

24. Note-se, então, que o afastamento parcial aqui tratado não concede o pagamento de substituição, pois não impedirá o cumprimento das atividades de chefia.

25. Para entender se caberia esse pagamento, deve-se voltar para os devidos **requisitos legais fundamentais**, quais sejam: a) substituição existe em função do cargo de direção, chefia ou de natureza especial, e não em razão do servidor. Só caberia o pagamento em questão se a necessidade do substituto não ocorresse de maneira intermitente. Em se tratando de necessidade parcial, as demandas poderão ser atendidas no demais tempo em que o ocupante do cargo/função retome suas atividades; b) o substituído deverá ser designado formalmente para a respectiva função; c) a ausência do servidor não poderá estar ligada as atribuições inerentes ao seu cargo de chefia e sim consubstanciado nos afastamentos, impedimentos legal ou regulamentar para efeito de substituição, aqueles previstos na Lei nº 8.112, de 1990. **Neste ponto que se deixa expresso a inviabilidade de reconhecer a substituição. Isso porque esse afastamento é parcial, autorizado pelo Ministério, não obstando as atividades previstas e a jornada semanal do servidor. Trata-se de um afastamento relacionado às atribuições da chefia, complementando as suas atribuições.**

O sexto motivo está na conclusão da **Nota Técnica n.º 6926/2017-MP:**

6. [...]afastamento deverá necessariamente impossibilitar o comparecimento do servidor público ao seu posto de trabalho para o cumprimento da sua jornada de trabalho.

7. Por este argumento, entende-se indevido o pagamento de substituição nas hipóteses em que o titular encontra-se efetivamente exercitando a substituição, com a assunção do encargo das atribuições pelo substituto, uma vez que estar-se-á legitimando a usurpação de competência, o que não se é admitido e deverá ser eliminado.

26. Nesse sentido, a **Nota Técnica SEI nº 7058/2019/ME**, que versa acerca de esclarecimentos e uniformização acerca da aplicabilidade da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP de que trata o Decreto nº 9.991, de 2019 e da Instrução Normativa Nº 201, de 11 de setembro de 2019 expressamente esclarece:

4. CONCERNENTE AO AFASTAMENTO PARCIAL DE QUE TRATA A NOTA TÉCNICA Nº 6197/2015-MP, HÁ QUE SE OBSERVAR QUE AS NOVAS DIRETRIZES TRAZIDAS PELO DECRETO Nº 9.991, DE 2019, NÃO ABARCAM ESSA POSSIBILIDADE, E AINDA, QUE ESSE AFASTAMENTO NÃO ESTÁ PREVISTO NA LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. ASSIM, A PARTIR DA VIGÊNCIA DESTA MANIFESTAÇÃO, TORNA-SE INSUBSISTENTE O ENTENDIMENTO CONSTANTE DA NOTA TÉCNICA Nº 6197/2015-MP, MOMENTO EM QUE NÃO SERÁ MAIS PERMITIDA A CONCESSÃO DE NENHUM TIPO DE AFASTAMENTO DE FORMA PARCIAL.

(grifo acrescido)

27. Em assim sendo, **o pagamento de substituição de período parcial a substituto devidamente designado, durante o período em que o titular do cargo/função se encontrar afastado para participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País não é cabível, uma vez que, estão a ser demandadas situações de afastamentos legais e com substituição adequadamente configurada pecuniária e periodicamente.**

28. Não se mostra razoável, nem tampouco proporcional, o desembolso por parte da Administração Pública de valores a título de substituição quando a ausência do servidor substituído tenha ocorrido de forma parcial, quando poderia ter sido seguido o que a legislação vigente determina acerca dos procedimentos dos casos de afastamento.

Sobre o assunto, a **Informação nº 807** (doc. SEI 1918541) categoricamente pondera:

(...) 16. De acordo com os normativos transcritos, se o servidor se afastar para licença capacitação e ou para evento de longa duração, não poderá ser concedido afastamento integral nos dois anos posteriores ao término da última licença ou afastamento integral.

17. Ressalte-se que a CGU tem autorizado horário de treinamento, e não

afastamento, aos servidores na situação em que o evento de capacitação de longa duração é compatível com o cumprimento parcial ou total da jornada de trabalho do do interessado. Desse modo, o servidor não tem de aguardar o prazo de 2 (dois) anos para requerer novo afastamento caso haja interesse da Administração.

18. Ainda que seja horário de treinamento, em se tratando de período integral, a CGU tem realizado o pagamento de substituição, o que não ocorre no caso de horário de treinamento ou afastamento parcial, haja vista que, de acordo com o entendimento consignado nas manifestações do órgão central do SIPEC: Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP, de 29 de julho de 2005; Despacho-038038-2005-78; Nota Técnica nº 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP e Nota Técnica nº 6926/2017-MP; não há possibilidade de se realizar tal pagamento. Consoante destacado no item 11 desta informação, o órgão central do Sipec, até o momento, não divulgou estudo ou elaboração de normativo sobre a matéria.

(grifos acrescidos)

29. Dessa maneira, a interpretação do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990 não deve ser feita extensivamente, de forma a contemplar situações não abarcadas pela norma, como a da situação da mera ausência parcial, uma vez que pode ser considerada a hipótese de concessão do afastamento integral quando demonstrado que o horário ou o local da ação de desenvolvimento inviabiliza o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, à critério da Administração.

30. O **procedimento**, portanto, seria: servidor em afastamento legalmente previsto, sendo substituído por substituto já previamente designado por meio de publicação de Portaria, antes do afastamento do titular. O servidor designado como substituto, durante o período de substituição, deverá se submeter a regime de integral dedicação ao serviço. Acumula as atribuições do cargo que ocupa com as do cargo para o qual foi designado nos primeiros 30 (trinta) dias ou período inferior, fazendo jus à **opção pela remuneração que lhe for mais vantajosa desde o primeiro dia de efetiva substituição**. Transcorrido o prazo de 30 (trinta) dias de substituição, o substituto deixa de acumular as funções e passa a exercer somente as **atribuições inerentes às do cargo substituído, percebendo a retribuição correspondente**.

31. **Não será mais permitida a concessão de nenhum tipo de afastamento de forma parcial, conforme a Nota Técnica SEI nº 7058/2019/ME, logo, subentende-se que não é cabível o pagamento de substituição de período parcial a substituto devidamente designado. Fazendo-se um paralelo com a iniciativa privada, para atentar a inviabilidade da pretensão aqui aventada de pagamento, a SÚMULA Nº 159 - SUBSTITUIÇÃO DE CARÁTER NÃO EVENTUAL E VACÂNCIA DO CARGO não admite a eventualidade e demanda a vacância do cargo. Estabelece que "Enquanto perdurar a substituição que não tenha caráter meramente eventual, inclusive nas férias, o empregado substituto fará jus ao salário contratual do substituído."**

32. **O último e sétimo motivo consta** das orientações contidas na **Nota Técnica n.º 6926/2017-MP** foi a seguinte:

*"8. Assim, este Órgão Central do SIPEC adota parcialmente as conclusões da Consultoria Jurídica deste Ministério, no sentido de que **as ausências previstas em lei, que são consideradas como afastamentos ou licenças, para fins de pagamento de substituição, são justamente aquelas que impossibilitam o comparecimento do servidor público ao seu posto de trabalho para o cumprimento da sua jornada de trabalho. [...]"***

(grifo acrescido)

33. Isso significa que a parte do parecer jurídico que daria ensejo ao pagamento não foi acolhido. Merece menção esse ponto porque, por força do disposto no art. 8º, §1º do Decreto nº 93.215/1986 c/c art. 138, II e III do Decreto nº 9.745/2019, o Ministério da Economia, por sua Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, exerce a função de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, a quem compete "*exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal*". Esse papel, portanto, não cabe à AGU, mas sim ao SIPEC.

34. Ainda, em matéria de pessoal, o órgão setorial, tal como a COGEP da CGU, deve obediência às orientações do SIPEC, ante o contido no Parecer AGU Nº GQ-46, de 13 de dezembro de 1994, vinculante por ter sido aprovado pelo AGU e pelo Presidente da República, nos termos dos arts. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Confira-se a ementa do referido parecer vinculante:

Competência residual das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral, demais Secretarias de Estado da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas. Clarificação dos dizeres contidos no Parecer nº 02-AGU/LS, de 5.8.93. Competência privativa legalmente cometida à Secretaria da Administração Federal (SAF) para tratar de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo da União. No âmbito da estrutura administrativa em que se posicionam, o jus dicere deferido às Consultorias Jurídicas pela Lei Complementar nº 73/93 (art. 11) possui campo residual de atuação, tendo autonomia para interpretar o ordenamento jurídico positivo no que diz respeito às matérias específicas da área finalística de cada Secretaria de Estado. Não lhes compete, por

consequente, analisar e oferecer conclusões sobre leis e normas relativas ao pessoal civil do Poder Executivo, **porque da competência privativa do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), ou seja, da Secretaria da Administração Federal, isto em proveito da coerência e da uniformização dos mecanismos jurídicos de controle interno de legalidade das ações da União. (destacamos)**

35. Eis, portanto, a inexistência de margem interpretativa aqui.

36. Conforme definido pelo SIPEC, nos **primeiros 30 (trinta) dias de substituição**, haverá acumulação de funções (cargo exercido pelo substituto com as do cargo do substituído), com direito a retribuição a partir do primeiro dia de substituição, devendo, nos termos do art. 38, § 1º da Lei nº 8.112, de 1990, optar pela remuneração que lhe for mais vantajosa. E, consoante o art. 38, § 2º, **transcorrido o prazo de 30 (trinta) dias de substituição**, o substituto deixa de acumular as funções e passa a exercer somente as atribuições inerentes às do cargo substituído, percebendo a retribuição correspondente. Isso, contudo, não pode ser eventual ou parcial.

37. Destarte, conforme apresentado no art. 31, da supracitada IN nº 21, de 1º de 2021, **aquele evento que não interferir no cumprimento da jornada de trabalho do servidor não será considerado como afastamento, conseqüentemente não dará causa a substituição, tampouco à sua retribuição.**

38. Portanto, deve-se ter **atenção aos quesitos dos afastamentos legalmente previstos, da interferência desses no cumprimento da jornada de trabalho do servidor e, por fim, do efetivo exercício da substituição pelo substituto.** A Administração Pública guia-se pelo princípio da legalidade, o qual preceitua que à Administração é permitido fazer o que a lei determina ou autoriza, logo, precavendo-se dos parâmetros legais. Não obstante, o pagamento da substituição, quando esta é efetivamente exercida e não eventual, o que não é o caso, é inescusável por decorrer de dispositivo legal expresso, conforme o art. 4º, da Lei nº 8.112, de 1990, contudo, este deve ser exercido dentro do delimitado exatamente pelo art. 38, do Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

III - CONCLUSÃO

39. Por todo o exposto, em atenção à consulta jurídica formulada, conclui-se que:

a) Não é cabível o pagamento de substituição de período parcial a substituto devidamente designado durante o período em que o titular do cargo/função se encontrar afastado para participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País, em respeito ao previsto no art. 38, da lei nº 8.112, de 1990;

b) Aquele evento que não interferir no cumprimento da jornada de trabalho do servidor não será considerado como afastamento, conseqüentemente não dará causa a substituição, tampouco à sua retribuição, nos termos do art. 31, da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, de 1º de fevereiro de 2021;

c) Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP, de 29 de julho de 2005, Despacho-038038-2005-78, Nota Técnica nº 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP e Nota Técnica nº 6926/2017-MP da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, a quem compete a orientação uniforme em matéria de pessoal no âmbito do Poder Executivo federal (art. 138, II e III do Decreto nº 9.745/2019 e Parecer AGU Nº GQ-46), que concluem pela inviabilidade de pagamento de substituição por períodos parciais.

40. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 18 de maio de 2021.

(Documento assinado eletronicamente)

MARIANA BARBOSA CIRNE

Coordenadora-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

RENATA ASSEF COSTA

Estagiária
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102878202121 e da chave de acesso 464bc858

Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARBOSA CIRNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 631779416 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA BARBOSA CIRNE. Data e Hora: 18-05-2021 22:45. Número de Série: 13191810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00330/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.102878/2021-21

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO E OUTROS

ASSUNTOS: SALÁRIO SUBSTITUIÇÃO

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO** o **PARECER n. 132/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à DGI.

Brasília, 20 de maio de 2021.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102878202121 e da chave de acesso 464bc858

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 639757265 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 20-05-2021 18:40. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
