Procuradoria Geral
Fls. 19

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Av. da Universidade 2853, Benfica – Fortaleza – CE
Fone: (85) 3366.7324 Fax: (85) 3366 7323

# NOTA TÉCNICA Nº 105/2016/PG/UFC

**PROCESSO Nº** [redacted]

**ASSUNTO:** Critérios normativos para pagamento de períodos de substituição originados por afastamentos de titulares de cargos ou funções de chefia direção ou ocupantes de cargo de natureza especial.

**INTERESSADA:** Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

01. Trata-se de solicitação de consulta originada em procedimento administrativo de rotina, veiculado pelo ofício [redacted] de 27/06/2016, do sr. Coordenador do [redacted] endereçado à sra Diretora [redacted]. O dito ofício comunicou que a Profª [redacted] lotada naquela unidade, substituiria o atual Coordenador do Programa, Prof. [redacted] durante o período de participação deste em congresso na cidade de Campinas, no período de 29 de junho a 2 de julho de 2016.

02. Seguiu-se ao ofício a emissão da correspondente Portaria de substituição nº [redacted] de 28/06/2016 (fls.02), subscrita pela sra Diretora, com menção a entendimento contido na Orientação Normativa nº 96/91, da antiga Secretaria da Administração Federal (SAF), para justificar que, como no caso o afastamento do servidor não se faria no exercício de cargo/função substituída, a servidora substituta teria direito à correspondente retribuição. Em função disto foi suscitada dúvida a respeito da aplicabilidade da ON no caso pela sra Coordenadora de Administração de Pessoal (CAPES/PROGEP) em 30/06/2016 (fls.03), com remessa dos autos para análise preliminar pela Assessoria de Legislação e Normas da PROGEP (fls.04-04v.).

03. Em sua manifestação (fls.06-07) a sra Assessora de Legislação de Ensino, Profª Nélida Astézia Cervantes, atualizou o questionamento acerca da regularidade de efeitos financeiros em relação ao servidor que substitui o titular do cargo comissionado durante o período de afastamento, fazendo referência a entendimento do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento contido no item 6 Nota Técnica nº 55/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP de 27/11/2011. Trata-se aqui da mesma orientação de que somente incide pagamento ao substituto quando o titular não estiver exercendo atribuições do próprio cargo, não sendo porém considerado indispensável o fato deste estar ou não fisicamente no local. No caso houve a sugestão, por parte do sr. Pró-Reitor, acerca da possibilidade de se tratar no caso de atividade típica do cargo de coordenador de curso (participar de congresso). Na oportunidade, menciona ainda a sra Assessora de

Legislação de Ensino o questionamento, de ordem geral, em relação a quais tipos de afastamento (de cargos) gerariam direito de retribuição monetária ao substituto. Por fim, despacho eletrônico do sr. Pró-Reitor , datado de 08/07/2016 (fls.05), enviou os autos a esta Procuradoria, para consulta.

04. Inicialmente vale recuperar a base legal que autoriza o pagamento de substituições em exercício de cargos em comissão e funções de chefia, direção ou ocupantes de cargo de natureza especial. Trata-se do artigo 38 da lei 8112/90, do qual constam em seus §§ 1º e 2º o limite mínimo de trinta dias consecutivos como condição para o pagamento (sendo igualmente limite máximo para recebimento em situação de acúmulo excepcional de chefia/direção). Depreende-se igualmente de tais dispositivos que, em caso de o(a) titular ser substituído(a) por quem já ocupa outro cargo comissionado ou função gratificada, este(a) que o(a) substitui não poderá acumular a respectiva retribuição durante o período, devendo ser feita a opção entre as duas retribuições de chefia.

05. O sentido jurídico da substituição consiste em não interromper o normal funcionamento do serviço público e o direcionamento dos trabalhos administrativos, os quais poderiam restar prejudicados pela interrupção causada pelo afastamento do titular de cargo de direção ou assessor especial. O recebimento da correspondente vantagem ao titular do cargo ou função dá-se por constituir retribuição por encargos e responsabilidades extraordinárias no serviço público, exercidas de modo regular. Isto permite inferir, de outro lado, que o exercício episódico do cargo/função por outro servidor pode ser debitado à conta de ônus imposto unilateralmente a este, como servidor designado pela administração para exercer o múnus da substituição por curtos períodos de tempo, não lhe sendo lícito esperar, por este simples fato, outra retribuição monetária além da ordinariamente recebida (cargo permanente e/ou de outro cargo de chefia). De outro lado, não se pode também perder de vista o limite negativo dessa prerrogativa, representado pelo dever de observância da dignidade do trabalho e da proibição de que administração dele extraia maior valor sem que haja a correspondente retribuição – caso em que se estaria a falar de substituição remunerada.

06. Passando-se ao nível regulamentação administrativa do instituto da substituição remunerada verifica-se ser esta de competência do órgão central de pessoal do sistema de pessoal civil da administração pública (SIPEC), competência essa atualmente investida pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (SEGRT) do Ministério do Orçamento, Gestão e Planejamento (conforme delimitação firmada pelo artigo 17 do Lei 7923/89). Tais orientações podem ser eventualmente complementadas ou alteradas por entendimentos da Advocacia-Geral da União, conforme entendimento fixado pelo PARECER GQ 46, aprovado pelo sr Presidente da República em 20/12/2014 e e NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 45/2009, da Consultoria-Geral da União, com base no disposto no artigo 131 da Constituição Federal, regulamentado pelo artigos 1º e pelos incisos X a XII do artigo 4º da Lei Complementar 73/93.

07. No caso, além da citada Nota Técnica nº 55/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP de 27/11/2011 (fls.14-15), e da Orientação Normativa nº 96/91 SAF (que dispõe que "o titular de cargo em comissão não poderá ser substituído, nos termos do artigo 38 da Lei

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Procuradoria Geral
Fls. 20
REITORIA



8.112, de 1990, durante o período em que se afastar a sede para exercer atribuições pertinentes a esse cargo") , existem ainda, no mesmo sentido, as seguintes diretrizes: 7.1) Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP de 29/07/2005 (fls.08-08v); 7.2) Nota Técnica nº 231/2009/COGES/DENOP/SRH/MP de 14/09/2009 (fls.09-10); 7.3) ofício-circular nº 01/SRH/MP de 28/01/2005 (fls.11-11v); 7.4) Nota Técnica nº 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP de 12/02/2010 (fls.12-13) e 7.5) Nota Técnica nº 253/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP de 30/05/2011 (fls.16-18).

08. Depreende-se de tais textos que a única modulação do entendimento acerca da proibição de pagamento de substituição firmada pela Orientação Normativa nº 96/91 SAF ocorreu, como já mencionado no anterior item 03, pela Nota Técnica nº 55/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP de 27/11/2011, ao admitir ser irrelevante o local em que se encontra o titular do cargo/função em relação à continuidade do exercício de suas atribuições (neste caso, portanto, para manter a vedação do pagamento da substituição). Infere-se, portanto, que como regra geral a substituição dá-se sem remuneração, sendo a exceção remunerada as decorrentes de situações previstas expressamente pela lei 8112/90 em seus artigos 77 (férias); 95 (afastamento para estudos no exterior – limite de até três meses de manutenção do titular em face da faculdade conferida pelo artigo 87); 97 (ausências autorizadas para doação de sangue, alistamento militar ou cadastramento eleitoral, casamento ou luto); 102 (cessões e licenças para exercício de outro cargo; programas de treinamento; exercício de mandato; júri; missão no exterior; por motivo de saúde, gestação ou paternidade; capacitação; serviço militar; deslocamento para nova sede; participação em competição desportiva e para servir em organismo internacional de que o Brasil participe ); 147 (afastamento disciplinar cautelar) e 149 (participação em comissão de processo administrativo disciplinar). Cita-se a respeito manifestação da Controladoria-Geral da União no Estado de Minas Gerais, constante do Relatório Nº : 175203 UCI 170099, exercício de 2005, processo de nº 23000.072125/2006-31, de 23/05/2006:

> 6 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS 6.1 SUBÁREA - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS 6.1.1 ASSUNTO - CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS 6.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (006) Pagamento indevido por substituições. A entidade paga aos substitutos dos titulares de cargo em comissão, valores correspondentes aos dias de afastamento desses no desenvolvimento de atividades inerentes ao exercício das atribuições dos cargos. Constatou-se que os afastamentos para visitas técnicas, reuniões de trabalho, encontros de dirigentes e seminários vêm sendo pagos aos substitutos, divergindo da legislação em vigor, a qual somente permite pagamento por substituição nos casos previstos nos art. 77, 95, 97, 102, 147 e 149 da Lei n.º 8.112/90, e contrariando o disposto na Orientação Normativa SAF n.º 96, de 6/5/91 e no Ofício n.º 146/05/COGES/SRH/MP, de 29/7/2005.

09. Nesse sentido pode-se partir da orientação geral – excetuando a possibilidade elementar de remuneração ao substituto em caso de **vacância** pelo titular - de sempre classificar o conteúdo das atividades exercidas durante o período de afastamento como inerentes ao cargo ou função de direção ou chefia, salvo constatação de que configuram alguma das hipóteses legais referidas no anterior item 08 – quando então poderá haver remuneração do(a) substituto(a). Quanto à caracterização específica no caso em exame, referente a afastamento de Coordenador de Programa de Pós-Graduação para participar em congresso científico, não parece haver dúvida de que o cargo/função detém competências de direção, conforme previsto pelo Estatuto da Universidade Federal do Ceará (inciso "e" do artigo 29, artigo 44 e inciso "b" do artigo 45), assim como de que

as atividades docentes de participação em congresso integram essas mesmas competências, em razão da peculiaridade administrativa de que se reveste uma instituição de ensino superior, dedicada ao ensino, pesquisa e extensão (ver, em contraste, a citada Nota Técnica nº 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP , às fls.12-13).

10. A orientação que ora se faz, além de corresponder à inviabilidade prática de elaborar um "rol" ou "catálogo" de situações ideias de substituição remunerada, vai ao encontro da noção de dedicação integral que se supõe da parte do(a) servidor ocupante de cargos/funções de direção ou chefia e que por isto o(a) dotam de relativa flexibilidade para o cumprimento de suas obrigações, em termos tanto de disponibilidade de horários em prol das necessidades da administração como igualmente de deslocamento espacial, conforme tem sido a tendência nas decisões que vêm firmando as jurisprudências administrativas e judiciais referentes à matéria. De outro lado, a restrição remuneratória à substituição serve de contrapeso a que os afastamento do(a) titular sejam administradas "*cum granus salis*" de modo a impactar minimamente na condução regular das tarefas de chefia/direção.

11. Por fim, aproveita-se a ocasião para sugerir à PROGEP, caso não o tenha feito ainda, que inclua o item aqui tratado em manuais acessíveis aos servidores e dirigentes da Universidade Federal do Ceará, pelos quais estejam didaticamente esclarecidos direitos e deveres, bem como procedimentos e formulários ligados à rotina administrativa, disponibilizando-os pela rede de computadores. Dá-se como exemplo o "Manual administrativo da Universidade Federal de Rondônia", acessado nesta data, in: http://www.presidentemedici.unir.br/downloads/5570_manual_de_procedimentos_administrativos_da_unir_atualizado_julho_2016.pdf.

Isto posto, retornem-se os autos à PROGEP.

Fortaleza, 12 de julho de 2016

Paulo Antonio de Menezes Albuquerque
Procurador Federal – Chefe da PF-UFC