



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio
Gabinete da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio
Coordenação-Geral de Assuntos de Legislação de Pessoal

PARECER SEI Nº 16560/2022/ME

Parecer Público. Ausência de informação pessoal albergada pela cláusula de acesso restrito. LAI – art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

CONSELHO DE SUPERVISÃO DOS REGIMES DE RECUPERAÇÃO FISCAL. MEMBRO TITULAR E MEMBRO SUPLENTE. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA.

Trata-se de consulta formalizada pela Presidente do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal acerca *“da exigência de dedicação exclusiva para ambos os conselheiros, titular e suplente, este último somente quando em efetivo exercício”*.

O regime de dedicação integral ao serviço a que estão submetidos os ocupantes de cargo em comissão e função de confiança não se confunde com o regime de dedicação exclusiva. O regime de dedicação integral tem relação direta com a jornada de trabalho, visto que se exige do servidor que ele esteja à disposição da Administração sempre que necessário, ao passo que no regime de dedicação exclusiva ele é impedido de exercer quaisquer outras atividades, públicas ou privadas, para que se dedique unicamente às atribuições atinentes ao seu cargo.

A Lei Complementar nº 159, de 2017, estabeleceu que o membro titular ao ser investido no cargo comissionado estaria sujeito ao regime de dedicação integral – o qual é inerente ao ocupante de cargo comissionado ou função de confiança – e também ao regime de dedicação exclusiva. Assim, após ser investido no cargo comissionado ele poderia ser convocado a qualquer momento pela administração, bem como estaria sujeito à exclusividade do vínculo, ou seja, impedido de exercer quaisquer outras atividades, públicas ou privadas, para que se dedicasse estritamente às atividades do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

Este órgão de consultoria jurídica tem entendimento sedimentando no sentido de que a nomeação para

ocupação de cargo em comissão ou função comissionada possui contornos distintos da designação para substituição. Portanto, a designação para exercício da substituição não constitui forma de provimento do cargo em comissão. A substituição tem natureza jurídica de mero encargo, verdadeiro múnus público, sendo devido ao substituto o pagamento da substituição correspondente ao período em que essa efetivamente ocorrer (cf. PARECER SEI N° 3429/2020/ME, PARECER SEI N° 2914/2022/ME e Parecer SEI n° 5459/2022/ME).

Os substitutos não são titulares do cargo em comissão ou da função comissionada e tão-somente desempenham as suas atribuições durante os afastamentos, impedimentos legais e regulamentares do titular, fazendo jus à remuneração proporcional aos dias de efetiva substituição.

A sistemática prevista na Lei Complementar n° 159, de 2017, estabeleceu que os membros suplentes do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal são os substitutos dos membros titulares. Portanto, os suplentes devem ser remunerados pelos períodos em que estiverem em efetivo exercício das atividades do titular (cf. § 5° do art. 6° da Lei Complementar n° 159, de 2017), sendo a remuneração proporcional ao período do efetivo exercício da substituição, consoante analisado no PARECER SEI N° 7860/2022/ME.

Os membros suplentes por serem substitutos dos membros titulares exercem um encargo e não estão sujeitos às mesmas restrições impostas aqueles que são investidos no Cargo Comissionado Executivo ou na Função Comissionada Executiva, a exemplo do regime de dedicação exclusiva.

A despeito de a transitoriedade ser inerente ao instituto da substituição, dado que se pressupõe que todo cargo público esteja provido por um titular que se encontra devidamente habilitado para exercê-lo com regularidade, não existe na legislação vigente um lapso temporal máximo durante o qual o substituto possa exercer as atribuições do cargo comissionado ou da função comissionada.

A extensão do lapso temporal durante o qual a substituição é exercida não é hábil a modificar a sua natureza, razão pela qual se reafirmam as conclusões firmadas ao longo deste parecer a respeito da situação jurídica dos membros suplentes do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal.

I

Proveniente da Presidente do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, vem ao exame desta Coordenação-Geral de Assuntos de Legislação de Pessoal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CGP/PGFN), o Processo nº 19953.100997/2022-80, que trata de consulta acerca “*da exigência de dedicação exclusiva para ambos os conselheiros, titular e suplente, este último somente quando em efetivo exercício*”.

II

2. A Presidente do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal encaminhou o Ofício SEI Nº [309889/2022/ME](#) (SEI 30258970), por meio do qual apresenta algumas indagações a respeito da “*atuação dos conselheiros suplentes no Regime de Recuperação Fiscal*”, notadamente quanto à “*exigência de dedicação exclusiva*”. Vejamos os excertos da consulta apresentada:

3. Da literalidade da norma restou dúvida acerca da exigência de dedicação exclusiva para ambos os conselheiros, titular e suplente, este último somente quando em efetivo exercício.

4. Assim, questiona-se:

a) Deve-se exigir dedicação exclusiva dos conselheiros suplentes quando em efetivo exercício?

b) É possível a acumulação de cargos por parte dos adjuntos, ou seja, manterem sua atuação no funcionalismo público estadual de origem cumulando a atuação como conselheiro no CSRRF?

c) Uma vez que a atividade do membro titular exige o trabalho em dedicação exclusiva, o membro suplente deverá se afastar de suas atividades, ao substituir o membro titular?

d) Há um limite temporal para o exercício em substituição? Em casos de licença ou qualquer afastamento o membro suplente poderá exercer as atividades indefinidamente?

e) Considerando que existem substituições pontuais e de curto período de tempo, como férias do titular, mas também substituições por longo período, em quaisquer dessas hipóteses, indistintamente, será necessário o afastamento ou a dedicação exclusiva?

5. Ante o exposto, pede-se o auxílio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na interpretação das normas apontadas, dirimindo as dúvidas e divergências atualmente existentes, como forma inclusive de orientar a isonomia de entendimento entre os distintos Conselhos e entre os Conselheiros.

3. É o relato dos autos.

III

4. Inicialmente, ressalte-se que o exame da presente consulta cingir-se-á aos temas que possuam aderência às atribuições desta Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio (PGACPNP), no âmbito do Ministério da Economia (art. 30^[1] do Anexo I do Decreto nº 9.745,

de 8 de abril de 2019[2]), abstraindo-se, por conseguinte, qualquer consideração sobre questões jurídicas inerentes às competências legais de outras Adjuntorias da PGFN.

5. O cerne da consulta submetida à apreciação desta CGP/PGFN diz respeito ao tratamento jurídico que deve ser destinado aos membros suplentes do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, especialmente no que se refere à submissão ao regime de dedicação exclusiva.

6. A Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, instituiu “o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal” e estabeleceu a criação de um Conselho de Supervisão específico, **in verbis**:

CAPÍTULO IV

DA SUPERVISÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Art. 6º O Conselho de Supervisão, criado especificamente para o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, será composto por 3 (três) membros titulares, e seus suplentes, com experiência profissional e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos.

§ 1º O Conselho de Supervisão a que se refere o caput deste artigo terá seus membros indicados em até 15 (quinze) dias da data do deferimento do pedido de adesão de que trata o caput do art. 4º-A e terá a seguinte composição: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

I - 1 (um) membro indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda;

II - 1 (um) membro, entre auditores federais de controle externo, indicado pelo Tribunal de Contas da União;

III - 1 (um) membro indicado pelo Estado em Regime de Recuperação Fiscal.

§ 2º A eventual ausência de nomeação de membros suplentes para o Conselho de Supervisão não impossibilita o seu funcionamento pleno, desde que todos os membros titulares estejam no pleno exercício de suas funções.

§ 3º A estrutura, a organização e o funcionamento do Conselho de Supervisão serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo federal.

§ 4º **Os membros titulares do Conselho de Supervisão serão investidos** no prazo de 30 (trinta) dias após a indicação **em cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) de nível 6, em regime de dedicação exclusiva.** [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

§ 5º **Os membros suplentes do Conselho de Supervisão serão remunerados apenas pelos períodos em que estiverem em efetivo exercício, em substituição aos membros titulares.** (grifou-se)

7. O Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021[3], disciplinou a constituição dos Conselhos de Supervisão nos seguintes termos:

Art. 26. **Serão constituídos**, conforme o disposto no [Capítulo IV da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), **Conselhos de Supervisão para acompanhar o cumprimento dos Planos de Recuperação Fiscal de cada Estado**, observadas as atribuições a que se refere o [art. 7º da referida Lei Complementar](#).

§ 1º Os Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal estarão vinculados hierarquicamente ao Ministério da Economia.

§ 2º **Os membros de Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal:**

~~I - quando indicados pelo Ministro de Estado da Economia, serão servidores efetivos;~~
[\(Revogado pelo Decreto nº 10.928, de 2022\)](#)

II - poderão participar de até quatro Conselhos de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal simultaneamente; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.928, de 2022\)](#).

III - **deverão ser investidos** no prazo de trinta dias, contado da data da indicação, **em Cargo Comissionado Executivo - CCE ou Função Comissionada Executiva - FCE, de nível 17, em regime de dedicação exclusiva.** [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.868, de 2021\)](#)

§ 3º A existência de membro indicado pelo Estado em exercício no Conselho de Supervisão constitui requisito para o exercício das competências relacionadas com a aplicação do disposto no [§ 2º ao § 4º do art. 7º-B](#) e do [§ 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.](#)

§ 4º Em caso de vacância na representação por membro titular ou suplente no Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, conforme o caso:

I - o responsável pela indicação será provocado pelo Ministro de Estado da Economia a indicar novo membro no prazo de até trinta dias, contado da data da vacância; ou

II - o Ministro de Estado da Economia realizará a indicação no prazo de até trinta dias, contado da data da vacância.

§ 5º As indicações de membro titular ou suplente para o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou pelo Estado não serão objeto de juízo de conveniência ou oportunidade pelo Ministro de Estado da Economia.

§ 6º As dificuldades encontradas pelos membros do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal no exercício das suas atribuições deverão constar de relatório bimestral encaminhado ao Ministro de Estado da Economia.

8. Consoante disposto na legislação de regência, o membro titular do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal será investido em Cargo Comissionado Executivo (CCE) ou Função Comissionada Executiva (FCE), de nível 17, e ficará submetido ao regime de dedicação exclusiva, para além do regime de dedicação integral ao serviço.

9. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, estabelece que o ocupante de cargo em comissão ou função de confiança está submetido ao regime de dedicação integral ao serviço, **in verbis**:

Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente. [\(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#)

§ 1º **O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço**, observado o disposto no art. 120, **podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.** [\(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais. [\(Incluído pela Lei nº 8.270, de 17.12.91\)](#) (grifou-se)

10. O Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que “*dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais*”, assim disciplinou o regime de dedicação integral:

Art. 1º A jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, será de oito horas diárias e:

I - carga horária de quarenta horas semanais, exceto nos casos previstos em lei específica, para os ocupantes de cargos de provimento efetivo;

II - regime de dedicação integral, quando se tratar de servidores ocupantes de cargos em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento superiores, cargos de direção, função gratificada e gratificação de representação.

Parágrafo único. Sem prejuízo da jornada a que se encontram sujeitos, os servidores referidos no inciso II poderão, ainda, ser convocados sempre que presente interesse ou necessidade de serviço. (grifou-se)

11. Dessarte, aquele que é investido em um cargo em comissão ou função de confiança possui um regime de trabalho diferente do servidor ocupante de cargo público efetivo, notadamente quanto a sua jornada de trabalho, visto que a dedicação integral o obriga a atender às convocações, a qualquer momento, no interesse ou necessidade da administração[4].

12. Impende advertir que o regime de dedicação integral ao serviço a que estão submetidos os ocupantes de cargo em comissão e função de confiança não se confunde com o regime de dedicação exclusiva. A esse respeito, são esclarecedoras as lições do Professor Paulo de Matos Ferreira Diniz [5], senão vejamos:

“A jornada de trabalho diária será fixada em função das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitando-se os limites mínimo de 6 (seis) horas e máximo de 8 (oito) horas. Outro fator que se deve levar em consideração na fixação da jornada de trabalho é o horário de funcionamento do órgão de atendimento direto ou não ao público.

(...)

‘Com relação ao servidor público ocupante de cargo em comissão, dispõe a lei apenas que ele é submetido ao regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração. Entendemos que o legislador quis exigir do servidor público uma dedicação global, plena, ao serviço.

Assim, o ocupante de cargo em comissão, além das disposições do art. 19, **deve também integral dedicação ao serviço, podendo a Administração convocá-lo sempre que houver interesse.** No entanto, isso deve ser entendido nos limites fixados pela Lei, não se aplicando além do que esta dispõe. **A integral dedicação significa que o servidor trabalhará na atividade decorrente do cargo em comissão, integralmente, para a Administração, podendo ser convocado sempre que houver interesse desta.**

(...)

A integral dedicação na forma exposta em nada tem a ver com a dedicação exclusiva. A primeira exige que o servidor se dedique ao desempenho das atribuições por inteiro, e a segunda impede o exercício de quaisquer outras atividades, públicas ou privadas, independentemente se dentro ou fora do horário do trabalho.’ (destacou-se)

13. Percebe-se, portanto, que o regime de dedicação integral tem relação direta com a jornada de trabalho, visto que se exige do servidor que ele esteja à disposição da Administração sempre que necessário, ao passo que no regime de dedicação exclusiva ele é impedido de exercer quaisquer outras atividades, públicas ou privadas, para que se dedique unicamente às atribuições atinentes ao seu cargo.

14. Com efeito, a Lei Complementar nº 159, de 2017, estabeleceu que o membro titular ao ser investido no cargo comissionado estaria sujeito ao regime de dedicação integral – o qual é inerente ao ocupante de cargo comissionado ou função de confiança – e também ao regime de dedicação exclusiva. Assim, após ser investido no cargo comissionado ele poderia ser convocado a qualquer momento pela administração, bem como estaria sujeito à exclusividade do vínculo, ou seja, impedido de exercer quaisquer outras atividades, públicas ou privadas, para que se dedicasse estritamente às atividades do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

15. O inciso II do art. 28 do Decreto nº 10.681, de 2021, especifica que caberá ao Ministro de Estado da Economia designar os membros – tanto os titulares quanto os suplentes – do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, nestes precisos termos:

Art. 28. Compete ao Ministro de Estado da Economia:

(...)

II - designar os membros dos Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal; e
(...)

16. Desse modo, atribuiu-se ao Ministro de Estado da Economia a competência para designar os membros titulares e suplentes do Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal, destacando-se, por óbvio, que apenas os membros titulares são investidos em Cargo Comissionado Executivo ou Função Comissionada Executiva. Os membros suplentes exercerão o encargo de substituto dos membros titulares, nos moldes previstos no art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990:

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.

17. Vê-se que na Administração Pública federal encontra-se vigente a regra transcrita no § 1º do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, o qual estabelece que nos casos de *(i)* afastamentos, *(ii)* impedimentos legais, *(iii)* impedimentos regulamentares do titular[6], e *(iv)* vacância do cargo do titular, a assunção do exercício do cargo ou função pelo substituto será automática e cumulativa com suas próprias atribuições. O servidor público indicado no regime interno ou previamente designado pelo dirigente máximo do órgão ou entidade ao encargo de substituto, portanto, fará jus à retribuição pecuniária pelo exercício do cargo ou função de direção ou chefia em substituição ao respectivo titular, de forma proporcional ao período de exercício.

18. O § 2º do acima transcrito art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, determina que o substituto deve acumular a substituição com as atribuições do cargo que ocupa durante os primeiros trinta dias de substituição e perceberá a contraprestação a partir do primeiro dia de substituição. Ultrapassado esse marco temporal, o substituto deixa de acumular as atribuições e passa a receber apenas pela substituição efetivamente exercida.

19. Visando orientar e uniformizar os procedimentos no âmbito do SIPEC quanto à substituição prevista no art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, o órgão central expediu o Ofício-Circular nº 01/SRH/MP, de 28 de janeiro de 2005, por meio do qual esclareceu:

1. Os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de Natureza Especial, terão substitutos, indicados em regimento interno, ou designados previamente pelo dirigente máximo do órgão ou entidade. A substituição é automática e ocorrerá nos casos de afastamento e impedimento legal ou regulamentar do titular e de vacância do cargo ou função de direção ou chefia e os cargos de Natureza Especial.

2. O servidor no exercício da substituição acumula as atribuições do cargo que ocupa com as do cargo para o qual foi designado nos primeiros 30 dias ou período inferior, fazendo jus à opção pela remuneração de um ou de outro cargo desde o primeiro dia de efetiva substituição. Transcorridos os primeiros 30 dias, o substituto deixa de acumular as funções, passando a exercer somente as atribuições inerentes às do cargo substituído percebendo a remuneração correspondente.

3. Significa dizer que nos primeiros 30 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 § 1º do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, optar pela remuneração que lhe for mais vantajosa.

4. Consoante § 2º do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, transcorrido o prazo de 30 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.

5. Nos casos de vacância de cargo ou função de direção ou chefia, e de cargo de Natureza Especial, o substituto, independentemente do período, exercerá exclusivamente as atribuições do cargo substituído, fazendo jus à retribuição correspondente, a partir do primeiro dia.

20. Este órgão de consultoria jurídica tem entendimento sedimentando no sentido de que a nomeação para ocupação de cargo em comissão ou função comissionada possui contornos distintos da designação para substituição. Portanto, a designação para exercício da substituição não constitui forma de provimento do cargo em comissão. A substituição tem natureza jurídica de mero encargo, verdadeiro múnus público, sendo devido ao substituto o pagamento da substituição correspondente ao período em que essa efetivamente ocorrer. Vejamos:

PARECER SEI Nº 3429/2020/ME

13. Consoante se verifica, o art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990, prescreve que o servidor somente poderá ser cedido para exercer cargo em comissão ou função de confiança ou em casos previstos em leis específicas. Em razão disto, tem-se que o instituto da cessão não pode ser utilizado quando o interesse da Administração se limita à designação de servidor para o encargo de substituto eventual.

14. O encargo de substituição é exercido eventualmente, isto é, apenas nas hipóteses de afastamento, impedimento legal ou regulamentar do titular do cargo ou da função de direção ou de chefia, assim como, no caso de vacância do cargo (art. 38 [9], §1º, da Lei nº 8.112, de 1990), justamente por isso não é possível equiparar a assunção do encargo de substituto eventual ao exercício de cargo de comissão ou função de confiança, para fins de aplicação do art. 93, I, da Lei nº 8.112, de 1990. (grifou-se)

PARECER SEI Nº 2914/2022/ME

14. A substituição dos cargos ou funções de direção ou chefia são realizados de forma automática, quando ocorram os afastamentos e/ou impedimentos de seus respectivos titulares ou a vacância do cargo, conforme indicado no regimento interno ou mediante prévia designação pelo dirigente máximo do órgão ou entidade do servidor público para assumir este encargo. Logo, **o servidor público que exercer o encargo de substituto fará jus a perceber a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo ou função de direção ou chefia, sendo que esse pagamento acontece de forma proporcional ao período do efetivo exercício da substituição.**

(...)

29. Diante de todo o exposto, conclui-se que:

a) a nomeação em comissão, ainda que na condição de interino, implica o provimento do cargo público, ou seja, o servidor passa a ocupar aquele cargo em comissão com todos os seus consectários legais. Portanto, o interino faz jus a perceber todos os direitos e está sujeito aos deveres do cargo público para o qual foi nomeado, uma vez que, a despeito do caráter provisório, há o preenchimento daquele cargo;

b) a substituição dos cargos ou funções de direção ou chefia são realizados de forma automática, quando ocorram os afastamentos e/ou impedimentos de seus respectivos titulares ou a vacância do cargo;

c) o cotejo dos supramencionados institutos denota que o nomeado na condição de interino ocupa, ainda que provisoriamente, o cargo em comissão, tornando-se o seu titular durante aquele lapso temporal. O fato de ocorrer o provimento em cargo público torna a situação do interino essencialmente distinta da situação do substituto, porquanto esse apenas exerce as atribuições daquele cargo durante os afastamentos, impedimentos legais e regulamentares do titular e nas hipóteses de vacância, não havendo, por óbvio, a titularização do cargo substituído;

d) diante da vacância do cargo em comissão e até que se defina o seu respectivo titular, poderá a autoridade competente optar entre *(i)* manter o substituto indicado no regimento interno ou, no caso de omissão, proceder à sua designação, com supedâneo no art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990; ou *(ii)* fazer a nomeação, na condição de interino, como autoriza o inciso II do art. 9º da Lei nº 8.112, de 1990, com vistas a assegurar a continuidade da prestação do serviço público;

e) a nomeação, na condição de interino, e a substituição tem consequências distintas, notadamente do ponto de vista remuneratório. O interino ocupa, ainda que provisoriamente, o cargo em comissão e recebe exatamente como o seu titular, sendo, inclusive, remunerado durante os seus afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares, e fazendo jus a perceber as férias e a gratificação natalina como base na remuneração do cargo que ocupa interinamente;

f) o substituto está sujeito à regra geral de retribuição de substituição vigente no âmbito da Administração Pública federal e, por conseguinte, apenas faz jus à percepção dos valores do cargo substituído durante o período em que efetivamente estiver no exercício da substituição; (grifou-se)

Parecer SEI nº 5459/2022/ME

18. Da manifestação supra, é possível dessumir que a nomeação para ocupação de cargo ou função de confiança possui contornos distintos da designação para o encargo de substituto.

19. Nesse sentido, extrai-se que **enquanto a ocupação de cargo comissionado ou FCPE implica o seu provimento**, nos termos do art. 8º, inc. I, c/c com art. 9º, inc. II, da Lei nº 8.112, de 1990, **os substitutos eventuais não são titulares desses cargos ou funções, mas apenas desempenham as atribuições respectivas durante os afastamentos, impedimentos legais e regulamentares do titular, mesmo em decorrência da vacância do cargo.**

20. Dessa forma, **a designação para exercício da substituição não constitui forma de provimento do cargo em comissão**, nem mesmo na situação em que o substituto exerce as funções em razão de vacância. Portanto, a substituição tem natureza jurídica “de mero encargo, de verdadeiro múnus público”.

21. Diferentemente do provimento do cargo ou função comissionados em que há a titularização do servidor, **a substituição é primordialmente temporária. Por essa razão, a remuneração correspondente somente é devida quando há exercício efetivo das atribuições do cargo substituído.**

(...)

23. Nessa perspectiva, parece-nos que a restrição imposta pelo inc. I do art. 9º da Portaria nº

282, de 2020, e inc. I do §2º do art. 14 do Decreto nº 10.835, de 2021, é direcionada à ocupação do cargo em comissão ou FCPE, para o qual é necessário o provimento do cargo. Assim, em princípio, essa limitação não seria aplicável quando se tratar de mera substituição eventual.
(...)

IV

26. Diante de todo exposto, conclui-se:

(...)

b) no entanto, a nomeação para ocupação de cargo em comissão ou Função Comissionado do Poder Executivo (FCPE) possui contornos distintos da designação para o encargo de substituto;
c) isso porque, enquanto a ocupação de cargo comissionado ou FCPE implica o seu provimento, nos termos do art. 8º, inc. I, c/c com art. 9º, inc. II, da Lei nº 8.112, de 1990, os substitutos eventuais não são titulares desses cargos ou funções, mas apenas desempenham as atribuições respectivas durante os afastamentos, impedimentos legais e regulamentares do titular, mesmo em decorrência da vacância do cargo;

d) assim, a designação para exercício da substituição não constitui forma de provimento do cargo em comissão, nem mesmo na situação em que o substituto exerce as funções em razão de vacância. Nesses moldes, a substituição tem natureza jurídica de mero encargo, de verdadeiro múnus público; (grifou-se)

21. Nesse sentido, verifica-se o teor Parecer nº 0460 - 3.10/2011/JPA/CONJUR/MP, no qual a Consultoria Jurídica do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ressaltou a natureza provisória da substituição, esclarecendo que esse instituto não constitui forma de provimento do cargo em comissão, **in verbis**:

10. O encargo de substituição presta-se, por exemplo, a permitir que a atividade de chefia de um dado órgão continue a ser exercida durante o período em que o servidor ocupante de Cargo em Comissão de Chefe esteja em gozo de férias ou tenha sido contemplado com alguma espécie de afastamento, ou até mesmo para o caso de haver, por qualquer motivo, vacância do cargo de provimento em comissão.

11. Claro está que **a substituição qualifica-se como instituto essencialmente vocacionado à temporariedade, visto que o substituto somente exercerá as funções do substituído durante o período de afastamento deste.** Na hipótese de vacância do cargo, a provisoriedade da substituição estará caracterizada até que haja novo ato de provimento (nomeação) do cargo em comissão e o servidor investido passe então a exercer as funções na condição de titular.

12. Daí se conclui, também, que a natureza jurídica da substituição é de mero encargo, de verdadeiro múnus público. **A designação para exercício da substituição não constitui, pois, forma de provimento do cargo em comissão, nem mesmo na situação em que o substituto exerce as funções em razão de vacância.** (grifou-se)

22. Dessarte, é incontroverso que a nomeação para ocupação de cargo em comissão ou função comissionada possui natureza distinta da designação para o encargo de substituto eventual, por conseguinte os substitutos não são titulares do cargo em comissão ou da função comissionada^[7] e tão-somente desempenham as suas atribuições durante os afastamentos, impedimentos legais e regulamentares do titular, fazendo jus à remuneração proporcional aos dias de efetiva substituição.

23. A sistemática prevista na Lei Complementar nº 159, de 2017, estabeleceu que os membros suplentes do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal são os substitutos dos membros titulares. Portanto, os suplentes devem ser remunerados pelos períodos em que estiverem em efetivo exercício das atividades do titular (cf. § 5º do art. 6º da Lei Complementar nº 159, de 2017), sendo a remuneração proporcional ao período do efetivo exercício da substituição, consoante analisado no PARECER SEI Nº 7860/2022/ME, **in verbis**:

17. Diante do exposto, conclui-se que:

a) a mera designação do suplente do titular no Conselho de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal, efetivada por meio de Portaria editada pelo Ministro de Estado da Economia, já é suficiente para que esse suplente, nas hipóteses de ausência do titular, possa deliberar junto ao Conselho (art. 4º-A, III, da Lei Complementar nº 159, de 2017, e art. 28, II, do Decreto nº 10.681, de 2021); e

b) na hipótese de substituição dos titulares do Conselho de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal, deverão os suplentes ser remunerados pelos períodos em que estiverem em efetivo exercício das atividades do titular (art. 6º, §5º, da Lei Complementar nº 159, de 2017, e Pareceres SEI nºs 5459/2022/ME e 7363/2022/ME).

24. Ademais, consoante o entendimento reiterado deste órgão de consultoria jurídica, os membros suplentes por serem substitutos dos membros titulares exercem um encargo e não estão sujeitos as mesmas restrições impostas aqueles que são investidos no Cargo Comissionado Executivo ou na Função Comissionada Executiva, a exemplo do regime de dedicação exclusiva.

25. À vista disso, conclui-se ser negativa a resposta ao primeiro questionamento da consulta – *a) Deve-se exigir dedicação exclusiva dos conselheiros suplentes quando em efetivo exercício?* –, visto que os membros suplentes não são titulares de cargo em comissão ou função comissionada, mas tão somente exercem o encargo de substituto dos membros titulares durante os seus afastamentos, impedimentos legais e regulamentares, não lhes sendo exigível, em princípio, a submissão ao regime de dedicação exclusiva.

26. Por conseguinte, entende-se que restam prejudicados os questionamentos apresentados nas alíneas “b” e “c” – *b) É possível a acumulação de cargos por parte dos adjuntos, ou seja, manterem sua atuação no funcionalismo público estadual de origem cumulando a atuação como conselheiro no CSRRF?* e *c) Uma vez que a atividade do membro titular exige o trabalho em dedicação exclusiva, o membro suplente deverá se afastar de suas atividades, ao substituir o membro titular?* –, porquanto constituem mera decorrência lógica do primeiro questionamento.

27. Em relação ao limite temporal para o exercício da substituição, que é o cerne do questionamento da alínea d – *d) Há um limite temporal para o exercício em substituição? Em casos de licença ou qualquer afastamento o membro suplente poderá exercer as atividades indefinidamente?* – cumpre registrar que a despeito de a transitoriedade^[8] ser inerente ao instituto da substituição, dado que se pressupõe que todo cargo público esteja provido por um titular que se encontra devidamente habilitado para exercê-lo com regularidade, não existe na legislação vigente um lapso temporal máximo durante o qual o substituto possa exercer as atribuições do cargo comissionado ou da função comissionada.

28. Por fim, no que tange ao questionamento da alínea “e” – *e) Considerando que existem substituições pontuais e de curto período de tempo, como férias do titular, mas também substituições por longo período, em quaisquer dessas hipóteses, indistintamente, será necessário o afastamento ou a dedicação exclusiva?* – impende advertir que a extensão do lapso temporal durante o qual a substituição é exercida não é hábil a modificar a sua natureza^[9], razão pela qual se reafirmam as conclusões acima em relação aos membros suplentes.

29. Diante do exposto, conclui-se que:

a) o regime de dedicação integral ao serviço a que estão submetidos os ocupantes de cargo em comissão e função de confiança não se confunde com o regime de dedicação exclusiva. O regime de dedicação integral tem relação direta com a jornada de trabalho, visto que se exige do servidor que ele esteja à disposição da Administração sempre que necessário, ao passo que no regime de dedicação exclusiva ele é impedido de exercer quaisquer outras atividades, públicas ou privadas, para que se dedique unicamente às atribuições atinentes ao seu cargo;

b) a Lei Complementar nº 159, de 2017, estabeleceu que o membro titular ao ser investido no cargo comissionado estaria sujeito ao regime de dedicação integral – o qual é inerente ao ocupante de cargo comissionado ou função de confiança – e também ao regime de dedicação exclusiva. Assim, após ser investido no cargo comissionado ele poderia ser convocado a qualquer momento pela administração, bem como estaria sujeito à exclusividade do vínculo, ou seja, impedido de exercer quaisquer outras atividades, públicas ou privadas, para que se dedicasse estritamente às atividades do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal;

c) este órgão de consultoria jurídica tem entendimento sedimentando no sentido de que a nomeação para ocupação de cargo em comissão ou função comissionada possui contornos distintos da designação para substituição. Portanto, a designação para exercício da substituição não constitui forma de provimento do cargo em comissão. A substituição tem natureza jurídica de mero encargo, verdadeiro *múnus público*, sendo devido ao substituto o pagamento da substituição correspondente ao período em que essa efetivamente ocorrer (cf. PARECER SEI Nº 3429/2020/ME, PARECER SEI Nº 2914/2022/ME e Parecer SEI nº 5459/2022/ME);

d) os substitutos não são titulares do cargo em comissão ou da função comissionada e tão-somente desempenham as suas atribuições durante os afastamentos, impedimentos legais e regulamentares do titular, fazendo jus à remuneração proporcional aos dias de efetiva substituição;

e) a sistemática prevista na Lei Complementar nº 159, de 2017, estabeleceu que os membros suplentes do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal são os substitutos dos membros titulares. Portanto, os suplentes devem ser remunerados pelos períodos em que estiverem em efetivo exercício das atividades do titular (cf. § 5º do art. 6º da Lei Complementar nº 159, de 2017), sendo a remuneração proporcional ao período do efetivo exercício da substituição, consoante analisado no PARECER SEI Nº 7860/2022/ME;

f) os membros suplentes por serem substitutos dos membros titulares exercem um encargo e não estão sujeitos às mesmas restrições impostas aqueles que são investidos no Cargo Comissionado Executivo ou na Função Comissionada Executiva, a exemplo do regime de dedicação exclusiva;

g) a despeito de a transitoriedade ser inerente ao instituto da substituição, dado que se pressupõe que todo cargo público esteja provido por um titular que se encontra devidamente habilitado para exercê-lo com regularidade, não existe na legislação vigente um lapso temporal máximo durante o qual o substituto possa exercer as atribuições do cargo comissionado ou da função comissionada; e

h) a extensão do lapso temporal durante o qual a substituição é exercida não é hábil a modificar a sua natureza, razão pela qual se reafirmam as conclusões firmadas ao longo deste parecer a

respeito da situação jurídica dos membros suplentes do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal.

30. Por fim, cabe ressaltar o caráter meramente opinativo do presente Parecer, que não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade competente em face dos requerimentos que lhe forem formulados, em atenção ao que determina o art. 48^[10] da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

À consideração superior, com proposta de restituição do presente processo administrativo à Presidente Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal.

VANESSA SILVA DE ALMEIDA
Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

JULIO CESAR FARIA
Coordenador-Geral de Assuntos de Legislação de Pessoal substituto

Aprovo. Restitua-se o presente processo administrativo à Presidente Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, consoante proposto.

FABIANO DE FIGUEIRÊDO ARAUJO
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio

^[1] Art. 30. À Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio compete: (Redação dada pelo Decreto nº 10.072, de 2019)

I - planejar, coordenar e supervisionar as atividades de consultoria e assessoria jurídicas em questões de: (Redação dada pelo Decreto nº 10.072, de 2019)

a) legislação de servidor público; (Incluído pelo Decreto nº 10.072, de 2019)

b) patrimônio imobiliário da União; e (Incluído pelo Decreto nº 10.072, de 2019)

c) direito administrativo e técnica legislativa, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, excluídas as atividades de consultoria afetas a outra Procuradoria-Geral Adjunta; (Incluído pelo Decreto nº 10.072, de 2019)

II - articular-se com as unidades descentralizadas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto à consultoria e à assessoria jurídicas em matéria de sua competência, com vistas a uniformizar o entendimento no âmbito do órgão; e (Redação dada pelo Decreto nº 10.072, de 2019)

III - propor, examinar e rever projetos de leis, medidas provisórias, decretos e outros atos normativos sobre matéria de pessoal e patrimônio público da União e outras matérias não afetas a outra Procuradoria-Geral Adjunta. (Redação dada pelo Decreto nº 10.072, de 2019)

[2] Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

[3] Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

[4] A Consultoria Jurídica junto ao antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão manifestou-se sobre a matéria nos termos do Parecer nº [00891/2018/JNS/CGJRH/CONJUR/MP/CGU/AGU](#):

9. Os servidores ocupantes de cargo em comissão e função de confiança estão sob o regime da dedicação integral, que os obriga a atender a convocações extraordinárias do serviço a qualquer momento, no interesse ou necessidade da Administração.

10. **Vale dizer, tais servidores estão sujeitos a trabalhar fora do horário normal de expediente ou do horário de funcionamento da repartição, sempre que isso for necessário. O cargo em comissão e a função de confiança, tal como seus nomes já indicam, pressupõem uma responsabilidade e uma relação de fidúcia diferentes e maiores que aquelas que se espera ordinariamente de um servidor ocupante de cargo efetivo.** Para tanto, esses servidores são remunerados também de forma diferenciada e maior que os cargos efetivos. É um plus assumido voluntariamente pelo servidor ao ser nomeado e tomar posse em um cargo em comissão ou função de confiança, ou seja, há ônus e bônus nesta hipótese. (grifou-se)

[5] In Lei n. 8.112 /1990 – Regime Jurídico Único. 6ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 93.

[6] O Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP do órgão central do SIPEC, com supedâneo na Lei nº 8.112, de 1990, define as hipóteses que podem ser consideradas afastamento, impedimento legal ou regulamentar para efeito de substituição, **in verbis**:

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).

[7] O órgão central do SIPEC, por meio da Nota Técnica nº 4869/2015-MP, asseverou que o substituto não é titular de cargo em comissão:

6. Assim, a substituição somente é devida quanto o titular não estiver nos usos das atribuições do referido cargo. Todavia, em hipótese nenhuma ocorre a titularização do cargo pelo substituto por intermédio da substituição. Ou seja, **o substituto não é titular do cargo em comissão, mas tão somente exerce as atribuições a ele inerentes**, durante os afastamentos, impedimentos legais e regulamentares do titular, mesmo em decorrência da vacância do cargo. (grifou-se)

[8] A Consultoria Jurídica do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ressaltou a natureza provisória da substituição, esclarecendo que esse instituto não constitui forma de provimento do cargo em comissão, consoante os termos do Parecer nº 0460- 3.10/2011/JPA/CONJUR/MP:

10. O encargo de substituição presta-se, por exemplo, a permitir que a atividade de chefia de um dado órgão continue a ser exercida durante o período em que o servidor ocupante de Cargo em Comissão de Chefe esteja em gozo de férias ou tenha sido contemplado com alguma espécie de afastamento, ou até mesmo para o caso de haver, por qualquer motivo, vacância do cargo de provimento em comissão.

11. Claro está que **a substituição qualifica-se como instituto essencialmente vocacionado à temporariedade, visto que o substituto somente exercerá as funções do substituído durante o período de afastamento deste**. Na hipótese de vacância do cargo, a provisoriedade da substituição estará caracterizada até que haja novo ato de provimento (nomeação) do cargo em comissão e o servidor investido passe então a exercer as funções na condição de titular.

12. Daí se conclui, também, que a natureza jurídica da substituição é de mero encargo, de verdadeiro múnus público. **A designação para exercício da substituição não constitui, pois, forma de provimento do cargo em comissão, nem mesmo na situação em que o substituto exerce as funções em razão de vacância**. (grifou-se)

[9] O exercício da substituição por vasto lapso temporal não é hábil a equiparar o substituto ao titular do cargo, veja-se nesse sentido o PARECER SEI Nº 15939/2021/ME, **in verbis**:

Por fim, não se pode olvidar que a regra constante do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, garante ao servidor que substitui o titular de cargo comissionado a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo em que esteja atuando durante os afastamentos ou impedimentos legais do titular e na vacância do cargo[7]. **Contudo, não é assegurada ao substituto toda e qualquer vantagem concedida ao titular daquele cargo. Nesse sentido, ainda que o servidor designado para a substituição do titular do cargo comissionado exerça as atribuições inerentes ao citado cargo por longo período de tempo, não se vislumbra amparo legal para equipará-lo ao servidor nomeado titular do cargo**. (grifou-se)

[10] Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano de Figueiredo Araujo, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 21/12/2022, às 22:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Julio Cesar Faria, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 22/12/2022, às 09:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Silva de Almeida, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 22/12/2022, às 11:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **30388831** e o código CRC **8E894789**.