



Nota Técnica SEI nº 20487/2025/MGI

**Assunto: Consulta sobre a possibilidade de designação de substituto por meio de Portaria com efeito retroativo, para fins de convalidação dos atos praticados e pagamento de substituição efetivamente desempenhada.**

Referência: **Processo SEI nº 19975.111446/2022-93**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Ministério do Turismo (Mtur) à então Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do extinto Ministério da Economia, por meio do Ofício nº 3609/2022/GSE (SEI nº 24246265), com o intuito de obter manifestação deste órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) sobre a possibilidade de publicação de portaria de designação de substituto com efeitos retroativos, com vistas à convalidação dos atos praticados e ao pagamento pela substituição efetivamente desempenhada.
2. Após a análise da matéria, esta Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SRT/MGI) conclui, em síntese, pela inviabilidade da designação de substituto por meio de Portaria com efeitos retroativos.
3. Diante do exposto, e considerando que as questões suscitadas pelo órgão consulente foram devidamente examinadas e respondidas, propõe-se o encaminhamento da presente Nota Técnica, acompanhada dos anexos referenciados no Ofício SEI nº 67005/2025/MGI (SEI nº 50742926), ao Ministério do Turismo, para ciência.

## ANÁLISE

4. Registra-se que a presente consulta teve sua origem em demanda procedente do Ministério do Turismo (MTur), que, por meio do Ofício nº 3609/2022/GSE (SEI nº 24246265), solicitou manifestação deste órgão central do Sipec acerca da possibilidade de *"designação de substituto por meio de portaria com efeito retroativo, para fins de convalidação dos atos e pagamento da substituição"*.
5. O MTur destacou que a orientação vigente naquele órgão tem sido no sentido de que o substituto somente poderá praticar atos em nome da Administração após a publicação da respectiva Portaria de designação. No entanto, informou que, no âmbito daquele Ministério, tem sido recorrente a prática de designações com efeitos retroativos, conforme demonstram os exemplos encaminhados pelo próprio órgão (SEI nº 24246268 e nº 24246270).
6. Convém registrar que, em documento tramitado internamente naquela Pasta (Ofício nº 31/2022/CEFP/COGEP/SGE/GSE - SEI nº 24246267), o órgão consulente relatou que, por meio da Nota Técnica nº 253/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, o órgão central do Sipec asseverou que *"somente a partir do ato de designação formal o servidor substituto poderá praticar atos em nome da Administração, podendo ser convalidados os atos praticados por pessoas sem competência, na forma da lei"*. Ressaltou, contudo, que

não houve, na referida nota, qualquer manifestação específica quanto à possibilidade de designação de substituto com efeitos retroativos.

7. Na oportunidade, salientou que os Ofícios nº 68/2005-COGES/SRH/MP e nº 178/2006-COGES/SRH/MP, nos quais o órgão central do Sipec vedava o pagamento de substituição com efeitos retroativos foram revogados pela Portaria nº 10.194, de 11 de novembro de 2019 (SEI nº 24246271), tornando obscura a matéria.

8. Dessa forma, sob a justificativa de inexistirem normativos específicos do órgão central do Sipec sobre a matéria, o Ministério do Turismo (MTur) solicitou esclarecimentos à Consultoria Jurídica junto àquele órgão (Conjur/Mtur).

9. Em resposta, por meio do Parecer nº 00097/2022/CONJUR-MTUR/CGU/AGU (SEI nº 24246273), a Conjur/MTur concluiu pela **inviabilidade jurídica da designação de substituto com efeitos retroativos**, tendo em vista que o art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, estabelece que referida designação deve ocorrer de forma **prévia**. Desse modo, sugeriu o encaminhamento de consulta ao órgão central do Sipec, considerando que a questão envolve matéria de pessoal civil e, portanto, requer tratamento uniforme em toda a Administração Pública Federal.

10. Diante do exposto, MTur encaminhou o Ofício nº 3609/2022/GSE a este órgão central do Sipec para manifestação, ocasião em que registrou sua conclusão nos seguintes termos:

- a) não cabe designação de substituto com efeito retroativo, nos termos da do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990;
- b) não há óbices ao pagamento das substituições desempenhadas pelo servidor anteriormente à publicação de portaria de designação consoante Nota Técnica nº 131/2010/COGES/DENOP/SRT/MP ; e
- c) é possível a convalidação dos atos praticados pelo servidor posteriormente designado como substituto.

11. Ao final, fez os seguintes questionamentos:

- a) É possível a designação de substituto por meio de portaria com efeito retroativo, para fins de convalidação dos atos e pagamento da substituição?
- b) É possível o pagamento da substituição baseado em portaria cuja designação do substituto apresenta período retroativo?

12. É o que importa relatar.

13. Inicialmente, convém transcrever os dispositivos da Lei nº 8.112, de 1990, que disciplinam a matéria:

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.

14. Verifica-se que entendimento atualmente adotado pelo MTur, de que o substituto somente poderá praticar atos em nome da Administração após a publicação da respectiva Portaria de designação, encontra-se em conformidade com o posicionamento da Consultoria Jurídica junto aquele MTur, conforme consignado no Parecer nº 00097/2022/CONJUR-MTUR/CGU/AGU, cujos trechos relevantes são reproduzidos a seguir:

12. Desse comando se conclui que os exercícios das substituições dos designados devem acontecer após a entrada em vigor do regimento interno, e seguindo suas diretrizes.

13. Ocorre que o caput do transcrito art. 38 contempla a excepcional hipótese em que se deixou

de prever tais substitutos no regimento interno do órgão.

14. Nessa situação inusitada, a própria lei impõe ao dirigente máximo do órgão que promova a designação desses substitutos, evidentemente por ato administrativo.

**15. Constitui requisito legal para essa designação dos substitutos pelo dirigente do órgão, que o ato designatório seja prévio, conforme o caput do referido art. 38.>Edita-se o ato designativo para, somente após, ocorrer a execução da substituição.**

**16. A expressão "previamente" afasta a possibilidade jurídica de se exercer as atividades pertinentes ao cargo/função do substituído, antes da edição do ato de designação do substituto.**

**17. A mesma expressão demonstra a inviabilidade jurídica de designação de substituto com efeito retroativo. Já que a designação é prévia à prática do ato, não pode haver a retroação da designação.**

(...)

**35. O entendimento que se extrai do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, é pela vedação à portaria com efeito retroativo. As portarias de designações de substitutos devem ser publicadas em datas anteriores a do exercício da substituição, por força do citado artigo 38, onde se estabelece, conforme já exposto, que o substituto deve ser preventivamente designado pelo dirigente máximo do órgão. (grifos nosso)**

15. A despeito do entendimento acima exposto, observa-se que a convalidação de ato considerado nulo em razão de sua publicação extemporânea já foi objeto de análise pela então Consultoria Jurídica do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Parecer/MP/CONJUR/SMM nº 1601-3.17/2008 (SEI nº 50742545). Na ocasião, discutia-se a possibilidade de anulação da nomeação de uma servidora para cargo em comissão, tendo em vista que a publicação de sua cessão para o órgão ocorreu em data posterior à nomeação. Nesse contexto, destacam-se os seguintes trechos do referido parecer:

9. Para alguns doutrinadores, também com relação ao princípio da publicidade vige a máxima *pas de nullité sans grief*, ou seja, não há nulidade se não houver gravame. E assim, se, a despeito de não ser realizada a publicidade tal como requerida pela ordem jurídica, **não se demonstrar prejuízo ao interesse público primário, nem mesmo à segurança jurídica, deve-se excluir a invalidação do ato como consequência necessária.**

(...)

11. É evidente que isso não autoriza o descumprimento do dever de divulgação dos atos administrativos ao argumento de que não haverá prejuízo para a sociedade. A regra é que a omissão de divulgação das ações estatais já causa prejuízo social, “mas, excepcionalmente, há situações em que as especificidades justificam a não invalidação como consequência da inobservância da publicidade, à luz do bem comum”.

(...)

20. Cabe ao Administrador Público a adoção dos cuidados visando demonstrar a excepcionalidade do contexto em que está sendo utilizada essa medida de convalidação do ato administrativo com vistas à segurança jurídica, uma vez que reconheça ser este o interesse público a ser protegido, neste caso concreto.

16. Posteriormente, por meio da Nota/MP/CONJUR/SMM/Nº 0252-3.10/2009 (SEI nº 50742690), o mesmo órgão de assessoramento jurídico analisou a possibilidade de pagamento de substituição a servidor cuja Portaria de designação como substituto eventual não havia sido publicada tempestivamente, **por falha exclusiva da Administração.**

17. Com fundamento no parecer anteriormente mencionado, concluiu pela possibilidade de pagamento, nos seguintes termos:

3. A Coordenação Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas, em seu despacho de fls.56/64, consulta esta CONJUR/MP acerca da possibilidade de pagamento de substituição ao servidor xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx que, por um lapso da Administração, não teve a sua portaria de designação de substituto eventual publicada a tempo, somente tendo sido convalidados posteriormente os atos praticados enquanto substituto.

(...)

**6. A nosso ver, esta é exatamente a situação dos presentes autos, onde a ausência de publicidade, por falha exclusiva da Administração, não acarretou qualquer prejuízo ao interesse público primário e à segurança jurídica, muito pelo contrário, a não convalidação do ato, ou a sua invalidação é que acarretará prejuízos à Administração.**

7. Pelo exposto, corroboramos o entendimento da Secretaria de Recursos Humanos até aqui

adotado, no sentido da **inexistência de óbices jurídicos a que seja procedido o pagamento das substituições feitas pelo servidor, anteriormente à publicação de portaria de designação, bem como o entendimento de possibilidade jurídica de convalidação dos atos por ele praticados, em respeito aos princípios do interesse público e da segurança jurídica**, ressaltando-se que, inclusive, este é o procedimento acolhido pela própria Advocacia-Geral da União, conforme demonstram atos publicados no Diário Oficial da União, de 7 de janeiro de 2009. (grifos nosso)

18. Registra-se, que a Consultoria Jurídica do MTur, mediante o Parecer nº 00097/2022/CONJUR-MTUR/CGU/AGU, observou, ainda, que as manifestações da então Consultoria Jurídica do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão confirmaram a inexistência de óbices jurídicos ao pagamento das substituições exercidas por servidor antes da publicação da Portaria de designação, além de se mostrarem favoráveis à convalidação dos atos praticados no período. Ressaltou, contudo, que tais manifestações **não trataram da validade de Portarias de designação com efeitos retroativos**. A esse respeito, destacam-se os seguintes trechos do Parecer nº 00097/2022:

*32. **Segundo a citada Nota 252, não há óbices jurídicos a que seja procedido o pagamento das substituições feitas pelo servidor, anteriormente à publicação de portaria de designação.***

33. Nesse precedente, também constou a viabilidade de convalidação dos atos praticados pelo substituto em data pretérita à de sua formal designação.

34. Da análise de todos esses precedentes, constata-se que nenhum deles versa sobre a validade de portaria de designação de substituto com efeito retroativo. O signatário da presente peça também realizou consulta superficial no sistema do SIPEC por meio do sítio <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/pesquisa-avancada>, e não localizou nenhum caso semelhante ao presente. Assim, parece não haver no órgão cabeça do SIPEC precedente exatamente igual ao questionado.

19. É importante ressaltar que, nas manifestações da então Consultoria Jurídica do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tanto a convalidação dos atos administrativos praticados por servidor antes da publicação de sua designação como substituto eventual, quanto o pagamento pela substituição exercida nesse período, são tratados como **medidas excepcionais**. Tais medidas são aplicáveis apenas em situações específicas que justifiquem a preservação dos atos praticados por servidor sem competência formal, desde que não acarretem prejuízo ao interesse público primário nem comprometam a segurança jurídica.

20. São classificadas como excepcionais justamente por não poderem ser adotadas como regra geral. Isso porque, conforme já mencionado, cabe aos órgãos e entidades integrantes do Sipepec utilizar, com a devida diligência, os instrumentos legais disponíveis para assegurar o adequado dimensionamento de sua força de trabalho, mediante prévio planejamento e uma gestão eficiente de pessoal, nesse incluído a prévia designação de substituto.

21. Já na Nota/MP/CONJUR/SMM/Nº 0252-3.10/2009, foi examinada a possibilidade de pagamento pela substituição a servidor cuja Portaria de designação como substituto eventual não foi publicada tempestivamente, em decorrência de falha exclusiva da Administração. Na ocasião, a então Consultoria Jurídica do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão posicionou-se favoravelmente tanto à convalidação dos atos praticados quanto ao pagamento pela substituição efetivamente exercida, **reconhecendo que a publicação extemporânea da portaria não constitui impedimento para a adoção dessas medidas excepcionais**.

22. Apesar de não haver óbices jurídicos quanto à adoção das referidas medidas, cumpre assinalar que o aumento progressivo das designações de substitutos com efeitos retroativos tem contribuído para a consolidação de uma prática que, embora possível em caráter excepcional, vem se tornando recorrente no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sipepec. Tal conduta revela-se incompatível com os pareceres emitidos pela assessoria jurídica deste órgão central, bem como com o disposto no *caput* do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, que exige a designação prévia como condição para o exercício da substituição.

23. Diante desse cenário, e com o objetivo de mitigar tais ocorrências — uma vez que a edição de Portarias com efeitos retroativos acaba por viabilizar a aplicação automática de medidas que deveriam ser estritamente excepcionais, esvaziando seu caráter extraordinário e transformando-as, na prática, em regra

geral —, entende-se que a vedação expressa a esse tipo de designação configura medida urgente a ser adotada por este órgão central do Sipec, no exercício de sua competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil, conforme disposto no Decreto nº 12.102, de 8 de julho de 2024.

24. Ademais, em consonância com o posicionamento do Ministério do Turismo e de sua respectiva Consultoria Jurídica, este órgão central do Sipec ressalta que o *caput* do art. 38 da Lei nº 8.112/1990 estabelece que a designação do substituto — ato administrativo cuja eficácia está condicionada à sua publicação oficial — constitui requisito indispensável para o exercício das atribuições do cargo ou função durante os afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular, bem como nas hipóteses de vacância.

25. Nesse compasso, importa salientar que a prática de atos administrativos por servidor não formalmente designado poderá acarretar sua nulidade, uma vez que a atuação da Administração Pública está estritamente vinculada ao princípio da legalidade, consagrado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual somente é lícito ao agente público atuar nos limites expressamente autorizados em lei.

26. Diante do exposto, com vistas a mitigar a adoção recorrente das medidas excepcionais pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec — por configurar afronta ao ordenamento jurídico vigente e aos princípios que regem a Administração Pública —, este órgão central do Sipec posiciona-se de forma contrária à possibilidade de publicação de Portaria de designação de substituto com efeitos retroativos, devendo os órgãos observarem as disposições legais no que toca a designação prévia da substituição e assim adotarem medidas tempestivas em relação à designação.

27. Isto posto, passa-se à análise e resposta aos questionamentos apresentados pelo MTur, por meio do Ofício nº 3609/2022/GSE:

***a) É possível a designação de substituto por meio de portaria com efeito retroativo, para fins de convalidação dos atos e pagamento da substituição?***

Resposta: Pelas razões apresentadas neste expediente, este órgão central do Sipec manifesta-se de forma contrária à possibilidade de publicação de Portaria de designação de substituto com efeitos retroativos.

***b) É possível o pagamento da substituição baseado em portaria cuja designação do substituto apresenta período retroativo?***

Resposta: Conforme restou esclarecido, a adoção das medidas excepcionais, relativas ao pagamento pela substituição efetivamente realizada e à convalidação dos atos praticados pelo servidor antes da formalização de sua designação como substituto eventual, não está condicionada à atribuição de efeitos retroativos na respectiva portaria de designação. Contudo, tais medidas devem ser devidamente fundamentadas pelo servidor/servidora e pela Unidade de Gestão de Pessoas do órgão/entidade (ou unidade equivalente), mediante a instauração de processo administrativo específico. No referido processo devem ser apresentados os motivos que impediram a publicação oportuna da designação, bem como os elementos que justifiquem o pagamento ou a convalidação dos atos, com destaque para a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública e os prejuízos que a não convalidação dos respectivos atos causariam ao órgão/entidade. Apenas mediante tais formalidades e com a autorização formal do pagamento pela Unidade de Gestão de Pessoas seria possível, em caráter excepcionalíssimo, a concessão dos efeitos retroativos.

## CONCLUSÃO

28. Diante das considerações expostas, com vistas a mitigar a adoção recorrente das medidas excepcionais pelos órgãos e entidades integrantes do Sipec — por configurar afronta ao ordenamento jurídico vigente e aos princípios que regem a Administração Pública, em especial o da legalidade —, esta Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SRT/MGI) conclui pela **inviabilidade da designação de substituto por meio de Portaria com efeitos retroativos**.

29. Esclarece-se, por oportuno, que, nos casos de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular, bem como nas hipóteses de vacância do cargo, inexistindo substituto previamente designado, caberá ao órgão ou entidade competente providenciar a imediata publicação da respectiva Portaria de designação, **sem atribuição de efeitos retroativos**.

30. Não obstante, cumpre destacar que mesmo aquelas portarias publicadas no decorrer do período de substituição terão sua vigência e efeitos a partir da data de sua publicação.

31. Para as situações já consolidadas até a data de veiculação desta Nota Técnica no Portal Sigepe Legis, nas quais o órgão ou entidade tenha publicado Portaria de designação de substituto com efeitos retroativos, em desconformidade com as orientações contidas neste expediente, caberá à chefia imediata do titular, com a anuência da autoridade máxima de gestão de pessoas do órgão ou entidade, proceder à análise dos atos praticados nessa condição, deliberando quanto à possibilidade de publicação de portaria de convalidação, com a indicação expressa do período correspondente, bem como quanto à viabilidade do pagamento referente à substituição efetivamente exercida. Tais circunstância devem ser formalizadas em processo administrativo.

## **RECOMENDAÇÃO**

32. Por fim, considerando que as questões suscitadas pelo órgão consulente foram devidamente esclarecidas, propõe-se o envio desta Nota Técnica, acompanhada dos anexos mencionados no Ofício SEI nº 67005/2025/MGI (SEI nº 50742926), ao Ministério do Turismo, para ciência.

33. Na mesma oportunidade, recomenda-se a revogação da Nota Técnica nº 131/2010/COGES/DENOP/SRH/MP (SEI nº 47866108), atualmente disponível no Portal Sigepe Legis, por veicular entendimento que pode ensejar interpretações equivocadas acerca da matéria ora analisada. Recomenda-se, ainda, a publicação da presente Nota Técnica no referido Portal, com o objetivo de dar ampla publicidade ao entendimento atualizado e orientar uniformemente os órgãos e entidades integrantes do Sipep.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

**JUCIMARA DE OLIVEIRA**

Assistente Técnico-Administrativo

Documento assinado eletronicamente

**DIVISÃO DE VANTAGENS PECUNIÁRIAS**

De acordo. Encaminhe-se à Coordenação-Geral de Benefícios e Vantagens Pecuniárias.

Documento assinado eletronicamente

**COORDENAÇÃO DE BENEFÍCIOS E VANTAGENS**

De acordo. Encaminhe-se à Diretoria de Benefícios, Previdência e Atenção à Saúde.

Documento assinado eletronicamente

**COORDENAÇÃO-GERAL DE BENEFÍCIOS E VANTAGENS PECUNIÁRIAS**

De acordo. Encaminhe-se à Secretaria de Relações de Trabalho.

Documento assinado eletronicamente

**DIRETORIA DE BENEFÍCIOS, PREVIDÊNCIA E ATENÇÃO À SAÚDE**

De acordo. Encaminhe-se ao Ministério do Turismo, para ciência, e à Divisão de Gestão Documental, para providências cabíveis, conforme proposto.

## SECRETARIA DE RELAÇÕES DE TRABALHO

Assinatura Eletrônica do Dirigente



Documento assinado eletronicamente por **Patricia Vieira da Costa, Secretário(a) Substituto(a)**, em 08/07/2025, às 16:23, 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 **Daniel Nogueira Passos, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 08/07/2025, às 17:44, 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 **Jucimara de Oliveira, Assistente Técnico-Administrativo**, em 08/07/2025, às 18:36, 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 **Cynthia Beltrão de Souza Guerra Curado, Diretor(a)**, em 08/07/2025, às 18:54, 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 **Leonardo Inácio de Sousa, Chefe(a) de Divisão**, em 08/07/2025, às 19:34, 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://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **50736453** e o código CRC **DEDCC9E1**.

Referência: Processo nº 19975.111446/2022-93.

SEI nº 50736453