



# MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇO PÚBLICO

Secretaria de Relações de Trabalho

Comissão Especial dos Ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima

Análise de Processos Judiciais da Presidência da Ceext

Nota Técnica SEI nº 41869/2023/MGI

**Assunto: Dúvida de caráter jurídico suscitada a partir de pedidos de transposição em favor de agentes políticos que trabalharam nos ex-Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá. Inexistência de regramento específico sobre o tema. Processos administrativos pendentes de julgamento.**

Referência: **Processo SEI nº 19975.134262/2023-82.**

Senhor Secretário de Relações de Trabalho,

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de dúvida jurídica relacionada à transposição de em favor de interessados que ocuparam o cargo de Secretários de Governo, indicados pelo Poder Executivo dos ex-Territórios federais de Rondônia, Roraima e Amapá, dos Estados que os sucederam ou de seus Municípios.
2. Após análise, pela relevância do tema, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Conjur deste **Ministério da Gestão e Inovação em Serviço Público**, para que avalie as considerações e posicionamentos técnicos apresentados, a fim de conferir **segurança jurídica, impessoalidade, eficiência e economicidade** no julgamento administrativo ou cumprimento de ordem judicial que depende de atos transposição e de enquadramento desta **Comissão Especial dos Ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (Ceext)**.

## ANÁLISE

3. A questão da transposição implica aplicação de norma constitucional transitória e excepcionalíssima, de **natureza eficaz contida**. Neste caso, a **disponibilidade do patrimônio público** depende de leis e decretos reguladores que impõem o agir decisório do Administrador Público.
4. O direito à transposição é forma extraordinária de investidura em quadro em extinção da Administração Federal, sem concurso público ([art. 37, inciso II, CR](#)). O **eg. STF** já declarou a constitucionalidade dos permissivos constitucionais e, por arrastamento, as suas regulamentações vigentes, conforme se lê no **v. acórdão colhido à unanimidade na ADI 5935 DF**.
5. Seguindo os mesmos postulados normativos sob que se fundou a decisão vinculante do **eg. STF**, o Plenário do **eg. TCU**, também **à unanimidade, colheu o v. Acórdão 1373/2022 (38228116)** para considerar, pela segunda vez, constitucional e legítima a transposição daqueles trabalhadores (policiais civis) aos quadros de pessoal da União sem necessidade da escolaridade quando da contratação. **Em tempo:** ao que tudo indica, por simetria, o mesmo *fundamento constitucional* e critério de *justiça social* que legitimaram a transposição dos "policiais civis", pode ser dado aos "professores leigos" - contratados, nas décadas passadas, a título precário, isto é, sem a "escolaridade exigida", e que serviram à coletividade e aos interesses da União.
6. O Exmo. Senhor Ministro Relator da **eg. Corte de Contas**, nas suas manifestações e acolhendo judiciosas razões apresentadas em nota encaminhada por esta Comissão, considerou que a questão jurídica

dos Territórios federais, no Brasil, não é recente, a legislação de regência, um cipoal de normas e a jurisprudência, restrita.

7. As sucessivas mudanças na estrutura da Administração Pública federal, seus departamentos e agentes públicos, decorrentes das sucessões na Chefia do Executivo, também impactam na pretendida – e necessária – solução definitiva para o funcionalismo que ali se formou. No Poder Legislativo, seus Membros ao redigirem as normas constitucionais e respectivas legislações, reuniu, na arena democrática dos debates políticos, as opções jurídicas possíveis para regular as relações laborais nos ex-Territórios federais.

8. Com efeito, a interpretação sistêmico-gramatical, isoladamente considerada, não prospera diante desse específico quadro histórico, social e político e, em última análise, esvazia a intenção do Poder Constituinte Derivado. Desatende aos *fins sociais* a que se dirige e às *exigências do bem comum* (art. 5º, Decreto-lei 4.657/1942).

9. Parece mesmo que, para a compreensão do problema – que é complexo – não se pode descurar de todos esses fatores – bases para a criação de um direito excepcionalíssimo e transitório: regulamentar as relações de trabalho criadas **em nome e por conta da União** nos ex-Territórios federais de Rondônia, Amapá e Roraima, a partir de políticas institucionais operadas desde G Vargas, com a "Marcha para o Oeste", perpassando o plano de metas de J Kubitscheck "50 anos em 5", abraçado pelos Regimes Militares das décadas de 60 a 80.

10. Nesse sentido, foi editado o [Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967](#), plenamente vigente, para "modernizar" a administração pública federal e, nessa toada, positiva a criação e integração dos então Territórios federais aos **interesses** da União:

Art. 171. A Administração dos Territórios Federais, vinculados ao Ministério do Interior, exercer-se-á através de programas plurianuais, concordantes em objetivos e etapas com os planos gerais do Governo Federal.

11. O [Decreto-lei 411, de 8 de janeiro de 1969](#), por seu turno, fixou a organização administrativa dos Territórios Federais e a organização político-administrativa dos Municípios que os integram, estabelecendo o seguinte:

Art. 2º A União administrará os Territórios tendo em vista os seguintes objetivos:  
(...)

II - ocupação efetiva do território, notadamente dos espaços vazios e zonas de fronteira mediante o povoamento orientado e a colonização;

III - Integração sócio-econômica e cultural à comunidade nacional;

VI - melhoria das condições de vida da população, mediante efetiva assistência médica, sanitária educacional e social;

(...)

Art. 3º Os Territórios são unidades descentralizadas da Administração Federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados para os efeitos legais, aos órgãos de administração indireta.

Art. 4º Os Territórios são vinculados ao Ministério do Interior, para os efeitos da supervisão ministerial estatuída no [Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967](#) e nas demais leis e regulamentos pertinentes.

Art. 5º A elaboração dos planos e programas dos Territórios guardará inteira consonância com os planos regionais e nacionais.

(...)

Art. 7º A ação administrativa dos Territórios obedecerá a planos de governo, previamente submetidos à aprovação do Ministro do Interior.

12. Longe de significar privilégios ou regalias, antes de tudo, esse feixe de normas homenageia o **princípio fundamental da isonomia** (art. 5º, CR), reforça o compromisso com os **objetivos republicanos** (art. 3º, CR) e, em última análise, os **fundamentos do Estado Democrático de Direito** (art. 1º, CR).

13. Ao que tudo indica, porém, o caso posto sob consulta é diferente, justamente em razão da natureza do vínculo de um(a) Secretário(a) de Governo. Tratam-se de *agentes políticos*, titulares dos cargos estruturais à organização política do ente político, ou seja, ocupantes dos cargos que integram o arcabouço constitucional do Estado (MELLO, p. 205). Estes vínculos, ao que parece, são político-administrativamente diferentes dos vínculos profissionais de trabalhadores da atividade meio, contratados pelo Poder Executivo federal, Estadual e Municipal. Explicamos melhor.

14. O direito excepcional de transposição foi, originalmente, criado pelo Poder Constituinte Originário a partir do art. 89, do ADCT. O permissivo transitório, porém, foi insuficiente para resolver o problema do funcionalismo e, por isso, após longos debates pelos Mandatários, ele foi alterado pela Emenda Constitucional 38, de 2002 e, em seguida, pela Emenda Constitucional 60, de 2009. Por fatores diversos, elas não foram suficientes e, posteriormente, houve sucessivas Emendas aos permissivos transitórios, e o **Poder Constituinte Reformador** assim disciplinou o assunto:

- (a) A [Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998](#), trouxe, ao lado da Reforma Administrativa, novas regras constitucionais aplicáveis aos Estados-membros de Amapá e Roraima – art. 31 da EC 19/1998;
- (b) O art. 89, do ADCT, foi originalmente incluído pela [Emenda Constitucional 38, de 12 de junho de 2002](#), com o objetivo de incorporar, naquelas transposições, os integrantes das corporações militares no Estado-membro de Rondônia;
- (c) A redação dessa última norma foi substituída por novo texto dado pela [Emenda Constitucional 60, de 11 de novembro de 2009](#), para o fim de ampliar os beneficiários da transposição e incluir regras nos parágrafos respectivos;
- (d) O referido art. 31 da EC 19/1998, foi alterado sobremaneira pelas [Emenda Constitucional 79, de 27 de maio de 2014](#), e [Emenda Constitucional 98, de 6 de dezembro de 2017](#); ambas positivaram também outras disposições complementando o art. 89 do ADCT.

15. Quanto à legislação infraconstitucional regulamentadora do direito, ela surge com a [Lei 12.800, de 23 de abril de 2013](#). Para adequação da regulamentação aos novos permissivos constitucionais, o Poder Executivo editou a [Medida Provisória 817, de 4 de janeiro de 2018](#), que revogou essa lei ordinária. Mais tarde, a MP 817 foi convertida na [Lei 13.681, de 18 de junho de 2018](#).

16. Na esteira dessa legislação, por recomendação do eg. TCU, foi editada a [Portaria SGP/SEDGG/ME 384, de 11 de janeiro de 2021](#), que dispõe sobre critérios e procedimentos a serem observados pela Ceext para análise, processamento e julgamento de requerimentos de opção e enquadramento no quadro em extinção da Administração Pública Federal.

17. A partir da legislação acima, destacamos as regras centrais para apontar o alcance da transposição em favor de certos trabalhadores:

[Emenda Constitucional 19, de 1998](#), Art. 31. A pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e que, comprovadamente, encontrava-se no exercício de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios ou de prefeituras neles localizadas, na data em que foram transformados em Estado, ou a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, bem como a pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelo ex-Território ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017\)](#)

[ADCT da CR de 1988](#), Art. 89. Os integrantes da carreira policial militar e os servidores municipais do ex-Território Federal de Rondônia que, comprovadamente, se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviço àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado, bem como os servidores e os policiais militares alcançados pelo disposto no [art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981](#), e aqueles admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987, constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e as vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 60, de 2009\)](#)

18. Ao regulamentar essas normas constitucionais excepcionalíssima, a vigente [Lei 13.681, de 18 de junho de 2018](#), assim positivou de maneira **objetiva**:

Art. 1º Esta Lei disciplina o disposto nas [Emendas Constitucionais nºs 60, de 11 de novembro de 2009, 79, de 27 de maio de 2014](#), e [98, de 6 de dezembro de 2017](#), e dispõe sobre as tabelas de salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos

militares e aos empregados oriundos dos ex-Territórios Federais, integrantes do quadro em extinção de que trata o [art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e o [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998](#).

Art. 2º Poderão optar pela inclusão nos quadros em extinção a que se refere esta Lei:

I - os integrantes da carreira policial militar e os servidores municipais do ex-Território Federal de Rondônia que, comprovadamente, se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviço àquele ex-Território Federal ou a prefeituras nele localizadas na data em que foi transformado em Estado;

II - (VETADO);

III - a pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e que, comprovadamente, se encontrava no exercício de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios Federais ou de prefeituras neles localizadas na data em que foram transformados em Estado;

IV - a pessoa que revestiu a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993;

V - a pessoa que comprove ter mantido, na data em que os ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima foram transformados em Estado ou entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios Federais, dos Estados ou das prefeituras localizadas nos Estados do Amapá e de Roraima;

VI - aquele que comprove ter mantido, na data em que os ex-Territórios Federais do Amapá, de Roraima e de Rondônia foram transformados em Estado ou entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, no caso do Amapá e de Roraima, e 15 de março de 1987, no caso de Rondônia, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho, com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelos ex-Territórios Federais do Amapá, de Roraima e de Rondônia ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas, observados os §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei e demais requisitos estabelecidos nas [Emendas Constitucionais nºs 60, de 11 de novembro de 2009](#), [79, de 27 de maio de 2014](#), e [98, de 6 de dezembro 2017](#);

VII - os servidores admitidos nos quadros dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima, os servidores dos Estados de Rondônia, do Amapá e de Roraima e os servidores dos respectivos Municípios, admitidos mediante contratos de trabalho, por tempo determinado ou indeterminado, celebrados nos moldes da [Consolidação das Leis do Trabalho \(CLT\), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#);

VIII - os servidores abrangidos pela Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009, demitidos ou exonerados por força dos Decretos nºs 8.954, de 17 de janeiro de 2000, 8.955, de 17 de janeiro de 2000, 9.043, de 30 de março de 2000, e 9.044, de 30 de março de 2000, todos do Estado de Rondônia;

IX - os servidores abrangidos pela [Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009](#), que, até a data da publicação do deferimento da opção no Diário Oficial da União, tenham mudado de regime jurídico administrativamente ou em razão de aprovação em concurso público para o mesmo cargo ou cargo equivalente, ou ainda para a mesma carreira, observado o § 3º do art. 8º desta Lei, desde que não interrompido o vínculo com o Estado de Rondônia;

19. Esse rol de legitimados, à toda evidência, é *numerus clausus*, de modo que o elenco positivado **não comporta interpretação extensiva** e, muito menos, integração por analogia ou equidade. Isto porque a natureza do permissivo constitucional em questão é *excepcionalíssima*. É uma exceção à norma da igualdade e ao seu corolário a exigência de concurso público para ingresso aos quadros funcionais, conforme já reconhecido o eg. STF e pelo eg. TCU.

20. Noutro giro, se compulsarmos, na Lei da Transposição, a redação original do artigo transcrito indica seis vetos eloquentes. Entre estes, destaco três. Estas regras foram vetadas pela Presidência da República e, remetidas as razões ao Poder Legislativo para apreciação, os Mandatários, que podiam "derrubar", optaram democrática e republicanamente em manter os vetos *in totum*. Eis a redação original dos três dispositivos vetados e as razões para o veto, conforme está estampado na [Mensagem 341, de 18 de junho de 2018](#), *in verbis*

*"XII - o servidor público, bem como a pessoa que comprove ter mantido, na data em que os ex-Territórios Federais do Amapá, de Roraima e de Rondônia foram transformados em Estados,*

*ou entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, para o Amapá e Roraima, e março de 1987, para Rondônia, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho, com o Tribunal de Justiça e o Ministério Público dos Estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia; e*

XIII - o servidor público, bem como a pessoa que comprove ter mantido, na data em que os ex-Territórios Federais do Amapá, de Roraima e de Rondônia foram transformados em Estados, ou entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, para o Amapá e Roraima, e março de 1987, para Rondônia, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho, com Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores dos Estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia ou de seus Municípios.”

*“§ 6º O enquadramento decorrente da opção prevista neste artigo, para os servidores do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas que tenham revestido essa condição, entre a transformação dos ex-Territórios Federais em Estados e outubro de 1993, para o Amapá e Roraima, e março de 1987, para Rondônia, ocorrerá no cargo em que foram originariamente admitidos ou em cargo equivalente.”*

#### **Razões do veto**

*“Os dispositivos aumentam o rol de servidores, em quantitativo desconhecido, que podem optar pela inclusão nos quadros em extinção a que se refere a Lei, representando elevação de custo fiscal imputado ao Tesouro Nacional, sem previsão na Lei Orçamentária para recepção do impacto, e indo de encontro ao esforço fiscal empreendido no país. Ademais, importam ampliação do alcance do texto Constitucional, ao incluir empresas públicas e sociedades de economia mista sem previsão constitucional.”*

21. Os Legisladores acordaram em concordar com o Poder Executivo no sentido de que, aquela alteração na redação original da lei implicaria, não só uma contrariedade às regras constitucionais, mas risco sério de **graves e irreversíveis prejuízos** ao Erário. Ao que tudo indica, portanto, qualquer ato - administrativo ou judicial - que inclua quem não tem direito é, não só violar a lei, mas "revogar" os vetos e "reeditar" as redações revogadas, desfazendo a política pública adotada pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo, legitimados pela soberania popular - **princípios da separação dos poderes e do devido processo legislativo**.

22. Acreditamos que não há amparo constitucional e legal, pelo menos na literalidade das normas acima gizadas, para deferir requerimentos oriundos de Secretários de Governo oriundos do Poder Executivo dos ex-Territórios federais e seus respectivos Municípios.

23. É possível utilizar o mesmo raciocínio para empregados terceirizados (com vínculo original na iniciativa privada) e funcionários públicos ou extranumerários de fora do Executivo. É que eles não foram contemplados em nenhum momento pela transposição. Em nenhuma das [131 \(cento e trinta e uma!\) emendas constitucionais editadas entre 1992 a 2023](#), o **Poder Constituinte Reformador**, composto pelos Mandatários do Congresso Nacional, fez referência aos funcionários, comissionados ou extranumerários oriundos do Legislativo, do Tribunais de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Registramos que há casos, nesta Comissão, de *juízes de direito* e *promotores de justiça* daqueles entes que subscreveram termos de opção pretendo serem transpostos aos quadros da União. A situação é inusitada.

24. Força concluir que o Poder Constituinte Reformador criou as normas constitucionais de transposição exclusivamente para dois grupos de trabalhadores:

(a) para o funcionalismo do Poder Executivo que laborou, em nome e por conta da União, nos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá e, em alguns casos, nos Municípios; e

(b) dentro do prazo constitucional fixado, em favor dos trabalhadores que laboraram para a Administração do Pública do Executivo dos Estados-membros de Rondônia, Roraima e Amapá e, em alguns casos, nos Municípios.

25. Pelo exposto, percebe-se também uma simetria nessa determinação dos Legisladores. A transposição e o enquadramento é *entre* “Poderes Executivos”. De maneira mais clara: se for reconhecida a transposição de um trabalhador do Poder Executivo de Rondônia ou de Roraima ou do Amapá, ele deverá ser enquadrado ao Poder Executivo da União.

26. Não há permissão, portanto, para o Poder Executivo da União enquadrar empregados do segundo setor (mercado) ou pessoas oriundas do Poder Legislativo e seu Tribunal de Contas, do Poder Judiciário ou do Ministério Público daqueles entes federativos. Do contrário, haveria a aberração jurídica de

um *juiz de direito* ou *promotor de justiça* de lá, serem enquadrados em um mero cargo administrativo no Executivo da União. Sequer há lei que autorize a correlação desses postulantes para exercerem seus ofícios nos Poderes Judiciário ou Legislativo federais ou no MPU.

27. A Constituição da República, as suas Emendas e toda a legislação regulamentadora não outorgaram referido direito para estes grupos de agentes. Lado outro, seria uma grave ofensa ao **princípio constitucional da separação dos Poderes**, permitir uma Comissão, criada no âmbito desta Pasta Ministerial, julgar processos administrativos de interessados oriundos dos demais Poderes e decidir *onde, quando e como* eles seriam transpostos para o quadro de pessoal de outro Poder e causar ingerência nos respectivos orçamentos públicos, que são autônomos.

28. Na mesma medida, o raciocínio jurídico pode servir para o caso dos Secretários de Governo, que são englobados na rubrica *agentes políticos*.

29. Em consulta [ao sítio eletrônico da r. Controladoria Geral da União](#), encontramos, no tópico *perguntas e respostas frequentes (FAQ)*, a compreensão do que é *agente político* e algumas consequências político-administrativas do vínculo:

*"O agente político é aquele investido em seu cargo por meio de eleição, nomeação ou designação, cuja competência advém da própria Constituição, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar.*

*(...)*

*Os agentes políticos são os integrantes da alta administração governamental, titulares e ocupantes de poderes de Estado, cuja competência advém da própria Constituição.*

*(...)*

*Com base no Parecer AGU nº GQ-35, vinculante, os Ministros de Estado também não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar, in verbis:*

*4. A Lei nº 8.112, de 1990, comina a aplicação de penalidade a quem incorre em ilícito administrativo, na condição de servidor público, assim entendido a pessoa legalmente investida em cargo público, de provimento efetivo ou em comissão, nos termos dos arts. 2º e 3º. Essa responsabilidade de que provém a apenação do servidor não alcança os titulares de cargos de natureza especial, providos em caráter precário e transitório, eis que falta a previsão legal da punição. Os titulares dos cargos de Ministro de Estado (cargo de natureza especial) se excluem da viabilidade legal de responsabilização administrativa, pois não os submete a positividade do regime jurídico dos servidores públicos federais aos deveres funcionais, cuja inobservância acarreta a penalidade administrativa.*

*Não há que se incluir dentro deste rol os detentores de cargos de Natureza Especial, tais como Secretários-Executivos de Ministério, que se sujeitam aos ditames da Lei nº 8.112/1990, inclusive no que diz respeito ao regime disciplinar. A única ressalva que deve ser observada diz respeito aos atos praticados pelo Secretário-Executivo quando estiver exercendo as funções de Ministro de Estado, já que nessa situação deverá ser responsabilizado como se Ministro fosse."*

30. Na precisa lição do e. Professor CELSO DE MELLO, o vínculo que os *agentes políticos* entretêm com o Poder Público não é de natureza profissional, mas de **natureza política**, de modo que suas atribuições é verdadeiro **munus público**. E conclui o e. Jurista, na 35ª edição da sua obra clássica:

*"O que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas... a relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional... seus direitos e deveres não advêm de contrato estabelecido com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis" (p. 205).*

31. O já citado [Decreto-lei 411, de 8 de janeiro de 1969](#), que fixou a organização administrativa dos Territórios Federais e a organização político-administrativa dos Municípios que os integram, estabeleceu, no ponto, o seguinte:

Art. 13. Os Territórios poderão ter sistemas próprios referentes às atividades setoriais dos Ministérios civis, sem prejuízo da atuação direta destes.

§ 1º A execução direta dos programas dos Ministérios nas áreas dos Territórios será atribuída, de preferência, aos órgãos territoriais correspondentes.

§ 2º Em qualquer caso, os Ministérios prestarão assistência técnica e financeira, na forma que se dispuser em convênio.

(...)

Art. 14. Cada Território será administrado por um Governador auxiliado por Secretários e Govêrno.

Art. 16. O Governador e os Secretários de Govêrno farão jus a uma gratificação de representação a ser fixada pelo Ministro do Interior em percentagens que não excedam de 80% (oitenta por cento) e 50% (cinquenta por cento), respectivamente, de seus vencimentos.

(...)

Art. 18. Compete ao Governador:

(...)

VII - nomear e exonerar os Secretários do Govêrno;

(...)

Art. 20. Os Secretários de Govêrno serão nomeados, em comissão, pelo Governador do Território.

Parágrafo único. Cada Secretário de Govêrno será titular de uma Secretaria.

Art. 21. A estrutura básica da administração dos Territórios será constituída das seguintes unidades: [\(Redação dada pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

(...)

II - Unidades operacionais diretamente subordinadas ao Governador: [\(Redação dada pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

a) Secretaria de Planejamento e Coordenação; [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

b) Secretaria de Educação e Cultura; [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

c) Secretaria de Saúde; [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

d) Secretaria de Promoção Social; [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

e) Secretaria de Agricultura; [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

f) Secretaria de Obras e Serviços Públicos; [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

g) Secretaria de Administração; [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

h) Secretaria de Finanças; [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

i) Secretaria de Segurança Pública. [\(Incluído pela Lei nº 6.669, de 1979\)](#)

(...)

Art. 22. O Governador e os Secretários de Govêrno serão processados e julgados, nos crimes comuns e de responsabilidades, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

(...)

Art. 81. Ficam criados nos Territórios do Amapá, de Rondônia e de Roraima, 18 (dezoito) cargos de Secretários de Govêrno, sendo 6 (seis) para cada Território, todos de provimento em comissão e com designações idênticas às das respectivas Secretarias.

Parágrafo único. Os cargos de que trata êste artigo integrarão a [“Tabela C” do Decreto-lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966](#), com os vencimentos correspondentes aos até então atribuídos aos Secretários-Gerais dos Territórios, cujos cargos ficam extintos.

32. Lado outro, exsurge também outras situações igualmente inusitadas. Há postulantes aos quadros da União que, àquela época, eram Secretários de Governo, ostentavam o *status* jurídico e tratamento protocolar desses cargos específicos (*agentes políticos*), mas pretendem, agora, serem reconhecidos como ocupantes de *cargos comissionados* (CC) ou exercentes de *funções de confiança* (FC). A pretensão, entendemos, esbarra também numa impossibilidade lógico-jurídica.

33. Para além da carga semântica substancialmente distinta de *agentes políticos*, *cargos comissionados* e *funções de confiança*, estes dois últimos exercem *profissionalmente* as atribuições de *direção*, *chefia* ou *assessoramento* que lhe cabem, e não *politicamente* atribuições *institucionais*. Ambos, *cargos comissionados* e *funções de confiança*, são selecionados, **em regra**, entre *servidores públicos estáveis* que ingressaram via concurso público - *ex vi* do inciso V do art. 37, da CR.

34. A Carta da República, porém, como já consignou o eg. STF, não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos *cargos em comissão*, quanto das *funções de confiança e gratificadas* às atribuições de *direção* e *chefia* ou *assessoramento*. Partindo então da teoria geral da Administração Pública, é possível compreender *funções de confiança* (FC) como aquele *acréscimo de responsabilidade gerencial* exclusivamente para servidores ocupantes de cargos efetivos. Os *cargos em comissão* (CC), aqueles ocupados por esse tipo de servidor público e também por pessoas de confiança, mas *sem vínculo* com a administração pública, constituindo, portanto, este último, cargo provisório, de *livre nomeação e exoneração* (*ad nutum*).

35. Invocamos, mais uma vez, o entendimento no âmbito da [r. CGU. Conforme se lê no seu FAQ](#), a interpretação oriunda do r. órgão central de controle interno do Poder Executivo federal está em sintonia com a mais autorizada doutrina administrativista, com o Texto Constitucional vigente e pretérito, com a jurisprudência dos Tribunais Superiores. Esclarece a r. CGU:

*"Ambos são criados por lei e se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento na administração pública federal, sendo preenchidos mediante livre nomeação pela autoridade competente, na contrapartida das respectivas livres exoneração e dispensa, a qualquer tempo (ad nutum), seja a pedido, seja de ofício, pela mesma autoridade que nomeou. A diferença reside no fato de que as funções de confiança são exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, enquanto os cargos em comissão terão um percentual preenchido por servidores ocupantes de cargo efetivo, conforme lei de criação, podendo as vagas restantes serem ocupadas por pessoas sem vínculo definitivo com a Administração."*

36. No julgamento do RE 1.041.210-RG, Relator o Ministro Dias Toffoli, o Pretório Excelso analisou a repercussão geral da controvérsia referente aos requisitos constitucionais (art. 37, II, V, CR) para a criação de *cargos em comissão*, para fixar a seguinte tese ([Tema 1010](#)):

I - A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; II - Tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; III - O número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; IV - As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

37. A par dessas premissas, o *arranjo* na estrutura organizacional da administração pública, portanto, pode compreender as seguintes possibilidades:

37.1. Pessoas ocupantes de cargos públicos efetivos com *cargos em comissão* ou *funções de confiança* de **chefia** ou **direção** e, por este título, respondem por um órgão na estrutura do Poder Executivo, **nos termos da lei**;

37.2. Pessoas ocupantes de cargos públicos efetivos com *cargos em comissão* ou *funções de confiança* de **assessoramento**, ou seja, para prestar *assessoria técnica especializada* às chefias de órgãos dessa estrutura e aos quais se subordinam, **nos termos da lei**;

37.3. Pessoas de confiança, não ocupantes de cargos públicos efetivos e indicadas em caráter provisório e *ad nutum* a *cargos em comissão* de **chefia** ou **direção** e **assessoramento**, **nos termos da lei**.

38. Em primeira análise, força concluir que os *agentes políticos* não podem ser considerados exercentes de *funções de confiança* de **chefia** ou **direção** e **assessoramento**, porque este *plus* gerencial ou de assessoria técnica especializada é exclusivo de servidores ocupantes de cargos públicos efetivos pertencentes ao quadro de pessoal. Restaria então perquirir se os *agentes políticos* poderiam ser tratados no terceiro arranjo acima, ou seja, pessoas de confiança, extramuros à Administração Pública, não ocupantes de cargos públicos efetivos, mas indicadas em caráter provisório e *ad nutum* a *cargos em comissão* de **chefia** ou **direção** e **assessoramento**. Entendemos que ainda assim, a comparação é de manifesta irrazoabilidade e injuridicidade. Explicamos.

39. Do ponto de vista da *hierarquia administrativista* é impossível colocar no mesmo patamar *agentes políticos* e *cargos comissionados*. Os primeiros estão posicionados em *hierarquia superior* a estes e, por isso, há prerrogativas especiais do cargo em razão do *munus* público que lhes foi atribuído e, dessarte, são responsabilizados criminal e administrativamente, de modo distinto. *Cargos comissionados*, porém, respondem a processo administrativo disciplinar perante seus pares; *agentes políticos*, a processo de responsabilidade política perante o Poder Legislativo competente.

40. *Agentes políticos*, como Ministros de Estado ou Secretários de Governo, atuam em **funções de governo nos termos da Constituição**, seus vencimentos são pagos em *subsídios*, possuem **feixe de competências específicas** com o fim de **auxiliar os Chefes do Executivo na Direção Superior da Administração Pública**. Eles não integram *quadro de pessoal*, não são *técnicos*, *gerentes* ou *assessores especializados*, mas personagens da Alta Administração, sujeitos a regras deontológicas destacadas e, inclusive, podem nomear pessoas e servidores a *cargos comissionados* ou *funções de confiança*.



41. Esses últimos, ao revés, atuam em *funções administrativas nos termos da lei*, estão agrupados em *quadro de pessoal* regido por estatuto e código de ética próprios, percebem *remuneração*, não possuem a missão de ladear o Chefe do Executivo na direção superior da máquina pública e sequer têm poder de nomear os seus pares.

42. Em reforço, é oportuno destacar a interpretação (ainda) atual do eg. STF sobre a inaplicabilidade do [Enunciado 13 da sua Súmula Vinculante](#) aos *agentes políticos*, de modo que ela (ainda) está vigente para abarcar apenas *cargos comissionados e funções de confiança*. Sem desconsiderar que pende o julgamento da [repercussão geral \(tema 1000 - leading case RE 1133118\)](#) quanto à discussão da constitucionalidade de norma que prevê a possibilidade de nomeação de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante, para o exercício de cargo político, é vigente a interpretação consolidada no eg. Pleno que distingue esses vínculos. Destaco o trecho

Então, quando o [art. 37](#) refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, não de cargos políticos. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na [ADC 12](#), porque o próprio [Capítulo VII](#) é Da Administração Pública enquanto segmento do Poder Executivo. E sabemos que os cargos políticos, como por exemplo, os de Secretário Municipal, são de agentes do Poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão, no sentido do [art. 37](#). Somente os cargos e funções singelamente administrativos — é como penso — são alcançados pela imperiosidade do [art. 37](#), com seus lapidares princípios. Então, essa distinção me parece importante para, no caso, excluir do âmbito da nossa decisão anterior os secretários municipais, que correspondem a secretários de Estado, no âmbito dos Estados, e ministros de Estado, no âmbito federal. [RE 579.951](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, voto do min. Ayres Britto, P, j. 20-8-2008, *DJE* 202 de 24-10-2008, [Tema 66](#).

43. Do direito positivo, é possível extrair esta distinção. A partir da Constituição de 1988, *in verbis*

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

44. A Constituição de 1967 e sua Emenda 1 de 1969, que serviram de fundamento para os atos legais [Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967](#), e [Decreto-lei 411, de 8 de janeiro de 1969](#), embora em tempo de exceção democrática, também trouxeram regra constitucional à semelhança da Constituição Cidadã, o que reforça o *distinguish*:

#### [Constituição de 1967](#)

Art 95 (...)

§ 1º - A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

§ 2º - Prescinde de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração."

(...)

Art 97 (...)

§ 3º - A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

#### [Emenda Constitucional 1, de 1969](#)

Art. 97 (...)

§ 1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei.

§ 2º Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.

(...)

Art. 99 (...)

§ 4º A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de um cargo em comissão ou quanto a contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

45. Sob a égide das Cartas outorgadas acima, também foi editada a [Lei Complementar 41, de 22 de dezembro de 1981](#), que criou o Estado de Rondônia, mediante a elevação do Território Federal do mesmo nome a essa condição. Obedecendo ao disposto na lei, foi instalada a Assembleia Constituinte, de **1º de fevereiro a 6 de agosto de 1983**, para promulgar a Constituição para o Estado de Rondônia. A [Constituição de 1983](#), por seu turno, também disciplinou no mesmo sentido:

Art. 62. O Poder Executivo é exercido pelo Governador, auxiliado pelos Secretários de Estado.

(...)

Art. 70. Compete privativamente ao Governador:

I – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

V – dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração estadual;

VI – nomear e exonerar os Secretários de Estado;

(...)

VIII – prover e extinguir os cargos públicos estaduais;

Parágrafo único – O Governador poderá outorgar ou delegar as atribuições mencionadas nos itens V e VIII deste artigo aos Secretários de Estado ou a outras autoridades, que observarão os limites traçados nas outorgas e delegações.

(...)

Art. 75. A criação, organização, definição de atribuições e funcionamento das Secretarias serão fixados por lei complementar estadual.

(...)

Art. 76. Os Secretários de Estado, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, serão julgados pelo Tribunal de Justiça e, nos conexos com os do Governador, pelo órgão competente para o julgamento deste, ressalvada a competência dos órgãos judiciários federais.

Parágrafo único – São crimes de responsabilidade dos Secretários de Estado os mesmos definidos para o Governador e o não comparecimento, sem justa causa, à Assembléia Legislativa, quando regularmente convocados.

(...)

Art. 92. (...)

§ 1º - A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, respeitada a ordem de classificação, salvo os casos indicados em lei.

§ 2º - Prescindirá de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração.

(...)

Art. 95. (...)

§ 3º - A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto a um cargo em comissão ou quanto a contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

(...)

Art. 102. O regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial.

(...)

Art. 115. Compete ao Tribunal de Justiça, conforme dispuser a Lei de Organização Judiciária, além de outras atribuições legais, as seguintes:

(...)

VI – processar e julgar, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os Secretários de Estado, o Prefeito da Capital, os Juizes de primeira instância e os membros do Ministério Público, ressalvada a competência dos órgãos judiciários federais, nos termos da Constituição da

República;

(...)

Art. 108. As atividades de manutenção da ordem e da segurança interna ficarão a cargo das Polícias Civil e Militar do Estado, subordinadas hierárquica, administrativa e funcionalmente à Secretaria competente.

46. O então Governador do Estado de Rondônia, nomeado pelo Poder Executivo federal, sancionou o [Decreto-Lei 1, de 31 de dezembro de 1981](#), para dispor sobre a organização do Poder Executivo do Estado e estabelecer as seguintes estrutura e composição:

Art. 5º As Secretarias de Estado são órgãos de primeiro nível hierárquico responsáveis pelo exercício do planejamento, direção, execução, coordenação, fiscalização, controle e orientação normativa da ação do Poder Executivo, no âmbito de suas áreas específicas de atuação.

Art. 6º Segundo sua natureza as Secretarias de Estado dividem-se em:

I – Instrumento; e

II – Executivas.

§ 1º São Secretarias Instrumentais as Secretarias de Estado que tem por incumbência prestar apoio técnico e administrativo às demais Secretarias de Estado, bem como exercer funções normativas e de acompanhamento no que tange às atividades meio do Estado, entendidas como aquelas relativas a: planejamento e coordenação geral, finanças e administração.

§ 2º São Secretarias Executivas as Secretarias de Estado que tem por incumbência o desenvolvimento da ação programática do Estado no que tange às suas atividades-fim, entendidas como aquelas diretamente responsáveis pela produção de bens e serviços à comunidade.

(...)

Art. 14. A Estrutura Geral do Poder Executivo, compõe-se de:

I – Órgãos da Administração Pública Direta:

a) Órgãos de Apoio Direto ao Governador

1. Governadoria do Estado

2. Procuradoria Geral do Estado

3. Auditoria Geral do Estado

b) Secretarias de Estado

1. Secretarias Instrumentais:

. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

. Secretaria de Estado da Fazenda

. Secretaria de Estado da Administração

2. Secretarias Executivas:

. Secretaria de Estado da Educação

. Secretaria de Estado da Saúde

. Secretaria de Estado do Trabalho e Promoção Social

. Secretaria de Estado da Agricultura

. Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos

. Secretaria de Estado de Cultura, Esportes e Turismo

. Secretaria de Estado de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia

. Secretaria de Estado da Segurança Pública

. Secretaria de Estado do Interior e Justiça

(...)

Art. 32. Os Secretários de Estado, como auxiliares diretos do Governador, exercerão, na área de sua competência, a orientação, coordenação e supervisão, dos órgãos da respectiva Secretaria e das entidades vinculadas.

Art. 33. Os Secretários-Adjuntos são auxiliares diretos dos Secretários de Estado, cabendo-lhes, além de substituí-los nos seus impedimentos, a supervisão dos órgãos de atividades específicas, responsáveis pela ação programática das Secretarias, bem como a Coordenação das unidades setoriais do Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação Geral.

47. A [Lei Complementar 1, de 14 de novembro de 1984](#), que dispôs sobre o *Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Rondônia*, também estabeleceu as regras positivas que apontam a distinção entre *agentes políticos* e *agentes gratificados*:

Art. 9º Os cargos de provimento em comissão se destinam a atender encargos de direção, de chefia, de consulta ou de assessoramento.

§ 1º Os cargos em comissão são providos através de livre escolha do Chefe do poder Executivo, pelo critério de confiança pessoal, por pessoas que reúnam as condições necessárias à investidura no serviço e competência profissional.

§ 2º A escolha dos ocupantes de cargos em comissão poderá recair ou não, em funcionário do Estado.

§ 3º A posse em cargo em comissão determinada o concomitante afastamento do funcionário do cargo efetivo de que é titular, ressalvados os casos de acumulação legal comprovada, ou opção pelo vencimento ou remuneração do cargo efetivo.

48. Quanto aos remanescentes Territórios Federais de Roraima e do Amapá, foi a Constituição de 1988 que os transformaram em Estados Federados. Determinou-se a aplicação à transformação e instalação dos novos entes federativos às normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e no Ato Transitório (art. 14, caput, § 2º, ADCT).

49. Autorizadas pelo Poder Constituinte Originário de 1988, reuniram-se as Assembleias Constituintes Estaduais - de Rondônia, em **28 de setembro de 1989**, do Amapá, aos **20 de dezembro de 1991**, e de Roraima, em **31 de dezembro de 1991** - para promulgarem as respectivas Constituições Estaduais. As três Cartas dispõem em idêntico sentido sobre a distinção em pauta:

#### Constituição do Estado de Rondônia, de 1989

Art. 18. A descentralização dos serviços públicos estaduais dependerá de planejamento conjunto, sendo necessariamente criado por lei, mediante:

(...)

V - obrigatoriedade de concurso para o ingresso de pessoal no serviço público, excetuando-se apenas os cargos de direção superior.

(...)

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - representar o Estado perante o Governo da União e as Unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, exercendo com o auxílio dos Secretários de Estado a direção superior da administração estadual;

II - nomear e exonerar:

a) os Secretários de Estado;

(...)

Art. 69. Os Secretários de Estado, auxiliares do Governador, serão por ele escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no gozo dos seus direitos civis e políticos.

Art. 70. Lei disporá sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado.

Art. 71. Compete ao Secretário de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e em lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração estadual na área de sua competência e referendar atos e decretos assinados pelo Governador;

II - expedir instrução para a boa execução dos preceitos desta Constituição, das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Governador do Estado relatório anual dos serviços realizados na Secretaria;

IV - praticar atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Governador do Estado;

V - propor ao Governador, anualmente, o orçamento de sua Pasta;

VI - delegar suas próprias atribuições, por ato expresso, aos seus subordinados;

VII - comparecer à Assembleia Legislativa, quando convocado ou voluntariamente, bem como encaminhar informações, nos termos do art. 31 desta Constituição;

VIII - apresentar declaração de bens no ato da posse e no término do exercício do cargo.

#### Constituição do Estado do Amapá, de 1991

Art. 49. (...)

V - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destina-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 20.12.1999)

(...)

Art. 119. Compete privativamente ao Governador do Estado, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

I - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas, exercendo, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

III - nomear e exonerar os Secretários de Estado;

(...)

Art. 122. Os secretários de Estado serão escolhidos pelo Governador, dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos seus direitos políticos.

(...)

Art. 123. Compete aos Secretários de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, a coordenação e a supervisão dos órgãos e entidades da administração estadual na área de sua competência e referendar atos e decretos assinados pelo Governador do Estado;

II - expedir instruções para a execução de preceitos desta Constituição, das leis, decretos e regulamentos nas esferas de suas respectivas competências;

III - apresentar ao Governador do Estado relatório de sua gestão na Secretaria;

IV - praticar os atos para os quais receber delegação de competência do Governador;

V - apresentar declaração de bens no ato da posse e no término do exercício do cargo;

VI - responder, no prazo fixado no inciso XXVI do art. 95 desta Constituição, aos pedidos de informações da Assembleia Legislativa. (incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 21.03.2006)

#### **Constituição do Estado de Roraima, de 1991**

Art. 20. A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em Lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (Artigo com Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/2005)

(...)

Art. 54. O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado com auxílio dos Secretários de Estado.

(...)

Art. 62. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I - representar o Estado perante o Governo da União e as demais Unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, exercendo com auxílio dos Secretários de Estado a direção superior da Administração Estadual;

II - nomear e exonerar os Secretários de Estado, dirigentes de empresas de economia mista, autarquias e fundações, os Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, o Procurador-Geral do Estado, o titular da Defensoria Pública e o Procurador-Geral da Justiça, observado quanto a este o disposto nesta Constituição e na Lei Orgânica do Ministério Público Estadual; (Inciso com Redação dada pela Emenda Constitucional nº 11/ 2001)

(...)

Art. 66. Os Secretários de Estado serão escolhidos entre brasileiros maiores de 21 (vinte e um) anos e no exercício dos direitos políticos.

Art. 67. Os Secretários de Estado, auxiliares diretos e da confiança do Governador, serão responsáveis pelos atos que praticarem ou referendarem no exercício do cargo.

50. Por todo o exposto, força concluir que, as poucas semelhanças entre as categorias - *agentes políticos, cargos comissionados e funções de confiança* -, ao que tudo indica, é que são *exceções constitucionais à regra geral do concurso público, são de livre nomeação e exoneração*, sujeitam-se as disposições moralizantes da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida na [Lei 1.079, de 1950](#), no [Decreto-Lei 201, de 1967](#), ou, nos crimes comuns, na majorante do [§ 2º do artigo 327 do CP](#).

No mesmo sentido, no **eg. STF**: [Repercussão Geral Tema 576](#); Inq 2.606-MT, Plenário, rel. Min. Luiz FUX, 4/09/2014, Informativo 757; no **eg. STJ**: AgInt nos EAREsp n. 369.518/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 28/4/2020, DJe de 30/4/2020; AgInt no REsp n. 1.777.597/PB, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/8/2019, DJe de 10/9/2019; AgInt no AREsp n. 804.074/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2016, DJe 1º/2/2017.

51. Mas são vínculos essencialmente *inconfundíveis*, **entre outras**, pelas razões aqui expostas. Parece mesmo que não podem ser consideradas, à luz do Direito Administrativo e da Administração Pública, como funções assemelhadas para forçar deferir a transposição e o enquadramento.

52. Anotamos, por fim, existem processos administrativos (termos de opção) em que as Partes Interessadas pretendem “espichar” o permissivo constitucional excepcional para encobrir indistintamente o funcionalismo público da região de todos os Poderes e órgãos diferentes do Poder Executivo. Entre estes, antigos *agentes políticos* oriundos das Secretarias de Governo, ao lado de juizes, promotores de justiça, empregados dos Legislativos locais e até trabalhadores da iniciativa privada.

53. Apresentamos, a título de paradigma, o termo de opção **N U P** 14021.194841/2020-97 (38220357), para subsidiar o exame das seguintes questões:

53.1. As pessoas que ocuparam o cargo de Secretário(a) de Governo nos ex-Territórios, Estados-membros e Municípios de Rondônia, Roraima e Amapá possuem direito à transposição nos moldes fixados pela Constituição de 1988, suas Emendas posteriores e legislação regulamentar?

53.2. Ainda, a ocupação nesses cargos de Secretário(a) de Governo, pode ser considerada como exercício de *cargo comissionado* para todos os fins da transposição, como *verbi gratia* enquadramento na carreira de Planejamento e Orçamento e na carreira de Finanças e Controle, em quadro em extinção da Administração Pública federal, com fundamento no [artigo 29 da Lei 13.681, de 18 de junho de 2018](#); ou, ainda, para a aplicação do [artigo 8º do Decreto 9.324, de 2 de abril de 2018](#), que prevê a transposição para aqueles que ocupavam apenas *funções de confiança* ou *cargos em comissão* na administração pública direta dos Estados e dos Municípios indicados?

53.3. Os fundamentos jurídicos ora apresentados que obstam juízes de direito, promotores de justiça, agentes públicos e extranumerários dos Legislativos, Judiciários e Ministérios Públicos estaduais, e até trabalhadores da iniciativa privada, estão suficientemente alinhados com as teses interpretativas da d. AGU para também desprover a pretensão dos processos de transposição envolvendo Secretários de Governo?

## CONCLUSÃO

54. Pela relevância e urgência do tema, sugere-se, após aprovação, o encaminhamento da presente manifestação à Consultoria Jurídica junto a esta Pasta para manifestação dos questionamentos apresentados na presente nota.

55. A Comissão permanece à disposição para cooperação direta na solução da questão.  
À consideração superior.

**LEONARDO DE MEDEIROS FERNANDES**

Membro da Comissão - Análise de Processos Judiciais

De acordo.

## COMISSÃO ESPECIAL DOS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS DE RONDÔNIA, DO AMAPÁ E DE RORAIMA

Assinatura eletrônica do Dirigente

Aprovo. Encaminhe-se à Consultoria Jurídica junto a esta Pasta, como proposto.

**SECRETARIA DE RELAÇÕES DE TRABALHO**

Assinatura eletrônica do Dirigente



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo de Medeiros Fernandes, Membro de Câmara**, em 03/11/2023, às 19:02, 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 **João Candido de Arruda Falcão, Presidente(a) de Comissão**, em 03/11/2023, às 19:08, 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 **José Lopez Feijóo, Secretário(a)**, em 06/11/2023, às 12:29, 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](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **38219989** e o código CRC **97B48818**.

---

**Referência:** Processo nº 19975.134262/2023-82.

SEI nº 38219989