

Nota Técnica WAA/SMA n. 12/2025

SEDUFMS. Reforma administrativa. Projeto de Emenda à Constituição n. 38/2025. Impactos no Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Análise.

Trata-se de análise solicitada pela **Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal de Santa Maria – SEDUFMS** acerca dos impactos da Reforma Administrativa sobre o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, Lei n. 12.772/2012.

Complementarmente à **Nota Técnica WAA/SMA n. 11/2025** – na qual foi exposta uma análise preliminar, mas abrangente, sobre o conjunto de três proposições legislativas que compõem a Reforma Administrativa –, passa-se ao exame pormenorizado da Proposta de Emenda à Constituição n. 38/2025¹, primeira norma cujo processo legislativo foi deflagrado e em relação à qual as outras propostas guardam relação de dependência.

Dada a abrangência, profundidade e complexidade das diretrizes propostas, faz-se pertinente pontuar que são muitos os elementos em relação aos quais não se faz possível estabelecer inequivocamente como dar-se-á o impacto no PCCMF. Rememora-se, contudo, que a ordem jurídica vigente consagrou a premissa de que não há direito adquirido a regime jurídico, de modo que, a partir da nova ordem constitucional, ter-se-á inescusável a proposição de alterações na forma pela qual organiza-se o PCCMF.

1. Governança e Gestão

Nos termos da justificativa que acompanha a PEC n. 38/2025, a Governança e Gestão é um dos eixos complementares do novo desenho constitucional apresentado e volta-se a suprir lacuna pertinente à existência de *“instrumentos de gestão capazes de assegurar que a ação estatal esteja permanentemente orientada por metas claras, baseada em indicadores verificáveis e voltada ao alcance de resultados mensuráveis”*.

A justificativa resume as novas obrigações constitucionais da seguinte forma: (i) planejamento estratégico para resultados, (ii) celebração de acordos de resultados; e (iii) a avaliação periódica de desempenho.

Do texto da PEC n. 38/2025, extrai-se as seguintes medidas de planejamento estratégico para resultado:

¹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2576168>>. Acesso em: 17/11/2025.



- Art. 3º da PEC

Uma vez promulgada a alteração constitucional nos termos em que proposta, a União Federal terá o prazo de 48 meses para implementar: 1º) o dimensionamento da força de trabalho para subsidiar o planejamento e a alocação de pessoal; 2º) a reestruturação do quadro de pessoal mediante a eliminação de sobreposições de atribuições e reorganização das carreiras, com priorização de carreiras transversais aptas a atuar em diversos órgãos e entidades; e 3º) a movimentação de pessoal entre órgãos e entidades do respectivo Poder, com alteração da lotação e do exercício de agentes públicos de acordo com as necessidades identificadas no dimensionamento da força de trabalho.

A PEC prevê, ainda, que a referida reestruturação: I) não poderá implicar aumento de remuneração, subsídio ou vantagem pecuniária de qualquer natureza; e II) deverá observar o nível de escolaridade exigido, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a similitude de atribuições realizadas, inclusive quanto à complexidade.

Neste momento, ainda não é possível estabelecer com clareza como é que se dará o impacto de tais diretrizes no âmbito do PCCMF.

- Redações dadas/inseridas ao art. 84, § 3º, art. 38-A, inciso I e art. 38-A, inciso I c/c art. 39-A da CRFB

Uma vez empossado, o novo Chefe do Poder Executivo disporá de 180 dias para estabelecer um planejamento estratégico para resultados, objetivos e metas no serviço público (art. 84, § 3º). Considerando esses elementos, cada órgão ou entidade deverá celebrar um acordo de resultados anual com a definição dos seus objetivos e metas próprios (art. 38-A, inciso I) e elaborar um plano de avaliação de desempenho anual com a definição de objetivos e metas para equipes e por indivíduos (art. 38-A, inciso II, c/c art. 39-A).

a. Avaliação periódica de desempenho

Considerando o eixo conceitual da reforma voltado à introdução de um regime permanente de gestão orientada por resultados, a teor do **parágrafo único do art. 39-A da PEC**, a avaliação de desempenho *“deve constituir um procedimento sistemático e contínuo, garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo agente público avaliado, ser baseada em critérios objetivos e transparentes e em decisões fundamentadas de modo específico (...) e ter a possibilidade de sua reavaliação por instância revisora colegiada”*.

Para os servidores públicos, isso significa que a avaliação periódica de desempenho a que estão submetidos deverá alinhar-se a novas diretrizes e objetivos:

- Da redação incluída no art. 39-A da CRFB

Com a aprovação da PEC n. 38/2025, passam a ser considerados como objetivos constitucionais da avaliação de desempenho:

I) Aferir a contribuição do agente público para o alcance de objetivos e metas institucionais, tanto por suas equipes quanto individualmente;



II) Valorizar e reconhecer os agentes públicos que alcancem os objetivos e metas pactuados, inclusive para nomeação para cargos em comissão e designação para funções de confiança, e pagamento do bônus de resultado; e

III) Orientar a adoção de medidas destinadas a melhorar o desempenho dos agentes públicos, incluindo a realização de ações de capacitação profissional.

Em que pese a atual redação do art. 41, § 1º, inciso III da CRFB já autorizar a perda de cargo efetivo em razão de avaliação periódica de desempenho nos termos de lei complementar, o modelo proposto substitui a lógica do serviço público de caráter estável, orientado por legalidade e continuidade, ao adotar uma estrutura gerencial baseada em metas e produtividade, aproximando o regime público das práticas empresariais privadas.

O risco do modelo gerencial está atrelado ao estabelecimento e fomento de um ambiente institucional de competição interna e insegurança funcional, incompatível com a natureza impessoal e permanente da administração pública.

2. Concurso público

As alterações mais importantes propostas na legislação aplicável ao concurso público podem ser resumidas nos seguintes termos:

- Redação dada ao art. 37, inciso II da CRFB

Passa-se a condicionar a investidura em cargo público à aprovação prévia em concurso que avaliará não apenas conhecimentos e habilidades necessários ao desempenho das atribuições, mas que o fará *“em conformidade com o perfil profissional desejável”*. Embora inofensiva em uma primeira análise, entende-se que a alteração introduz um grau elevado de discricionariedade administrativa, subjetividade esta que pode fragilizar o princípio da impessoalidade e favorecer a captura política dos processos seletivos.

- Redação incluída no art. 37, inciso II-A da CRFB

Passa-se a condicionar a realização de concursos públicos ao prévio dimensionamento do quadro de pessoal, à priorização de carreiras transversais e ao acompanhamento de justificativa que comprove que tais contratações são necessárias para o alcance dos objetivos e das metas estabelecidas nos processos de Governança e Gestão.

As novas diretrizes visam dificultar a abertura de concursos e terão reflexos tanto na abertura de novos cargos do PCCMF, quanto do PCCTAE (que também se faz indispensável para a persecução das finalidades das instituições de ensino).

Paralelamente, é possível estabelecer interpretação a partir da qual a aprovação da previsão em questão revoga tacitamente o Decreto n. 7.485/2011, que estabelece o banco de professor-equivalente das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação e autoriza a livre realização de concursos pelas instituições.



- Redação incluída no art. 37, inciso II-C da CRFB

A PEC autoriza, quando necessário, a admissão de profissionais com maior especialização e experiência profissional. Para tanto, o concurso público será destinado à investidura em nível diverso do inicial e a modalidade de provimento não poderá ultrapassar 5% do total da força de trabalho dimensionada no órgão ou entidade.

3. Estágio probatório

O estágio probatório passa a ser constitucionalmente conceituado como sendo o *“processo administrativo destinado à adaptação e avaliação do servidor aprovado em concurso público, em efetivo exercício, cujo resultado será formalizado por decisão fundamentada que: I – confirme o vínculo efetivo do servidor (...); ou II – determine a exoneração do servidor (...).”* Trata-se da redação incluída sob o **§ 5º do art. 41 da CRFB**.

Em que pese a redação existente já exigir a avaliação especial de desempenho por comissão especialmente instituída para esta finalidade, a redação dada ao **§ 6º do art. 41** estabelece, complementarmente, que a avaliação dar-se-á *“de forma objetiva, com base em critérios, indicadores e metas previamente estabelecidos e amplamente divulgados”*, inovando ao exigir a obrigatoriedade da *“participação, com aproveitamento satisfatório, em programas, projetos ou ações de capacitação destinados ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessárias ao exercício das atribuições do cargo”*.

4. Organização das carreiras e tabelas remuneratórias

A PEC n. 38/2025 inova substancialmente ao estabelecer diretrizes para a organização das carreiras e seus respectivos padrões de vencimento.

- Redação incluída no art. 39, § 1º, inciso IV da CRFB

Se aprovada a proposta em seus termos atuais, todas as carreiras do serviço público federal deverão ser compostas por, no mínimo, 20 níveis. Isso significa que a atual estrutura remuneratória do PCCMF deverá ser elastecida, com a criação de 10 novos níveis, uma vez que dispõe de apenas 10 padrões de vencimento básico.

Paralelamente, o dispositivo estabelece que o interstício mínimo entre cada progressão ou promoção deve ser, no mínimo, de um ano. Assim, o interstício atual – fixado em 24 meses – poderá ser reduzido a fim de manter o lapso temporal necessário para que o servidor se desenvolva ordinariamente do início ao fim do PCCMF.

- Redação incluída no art. 39, § 1º, inciso V da CRFB

O novo inciso exigirá que a remuneração inicial da carreira não seja superior a 50% do valor devido no último nível, à exceção das carreiras cuja contraprestação final seja de até 4 salários-mínimos (atuais R\$ 6.072,00). Isso significa que será necessário ajustar a remuneração inicial das carreiras do PCCMF, posto que atualmente fixada em valor



superior ao que equivaleria a 50% da remuneração final.

- Redação incluída no art. 39, § 5º-A da CRFB e art. 4º da PEC

Uma das alterações cuja proposição revela alta complexidade para a execução diz respeito à determinação de implementação, por lei específica, de uma tabela remuneratória única a servir como referência para a remuneração ou o subsídio de todos os agentes públicos da União Federal. Tal tabela deverá ser implementada no prazo máximo de 120 meses contados da data da eventual promulgação da Emenda Constitucional.

A concessão de qualquer reajuste na tabela remuneratória dependerá da edição de lei específica, à exceção do reajuste do nível inicial para acompanhar a variação do salário-mínimo.

Isso significa que não haverá mais a possibilidade de estabelecimento de steps remuneratórios diferenciados por carreira ou a concessão de aumentos diferenciados por carreira – a obtenção dos últimos apenas se mostraria possível através de um reposicionamento de toda a carreira na tabela remuneratória.

De resto, não é possível, no momento, estabelecer com maior precisão como se dará o impacto de tais diretrizes no âmbito do PCCMF.

5. Vedações

A PEC n. 38/2025 lista uma série de vedações cuja implementação dar-se-á concomitantemente com a sua promulgação. Da totalidade das situações previstas, destacam-se, porque podem afetar atual ou futuramente o PCCMF, as seguintes vedações:

- Redação incluída no art. 37, inciso XXIII e XXIV da CRFB

I) Embora vede a concessão de férias em período superior a 30 dias pelo período aquisitivo de um ano, a proposta excepciona “os ocupantes de funções de *magistério*”, motivo pelo qual, a princípio, ter-se-á mantido o período de férias anuais de 45 dias sobre o qual versa o art. 36 da Lei n. 12.772/2012.

II) Vedação à concessão de aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, inclusive por meio de lei.

III) Vedação à conversão em pecúnia de férias, folgas, licenças ou qualquer outro tipo de afastamento não usufruídos.

IV) Vedação à extensão de qualquer direito, benefício ou vantagem específica de uma carreira a outra sob alegação de simetria constitucional e/ou paridade;

V) Vedação à instituição ou extensão de verba remuneratória baseada em desempenho ou parcela indenizatória para aposentados e pensionistas;

VI) Vedação aos agentes públicos afastados ou licenciados, salvo



os casos de licença consideradas como de efetivo exercício, de percepção de remuneração de cargo em comissão e de função de confiança e ao recebimento de bônus de resultado, de parcelas indenizatórias ou de qualquer parcela que não se revista de caráter permanente.

Quanto ao ponto, a vedação à concessão de efeitos retroativos a aumento de parcelas remuneratórias, impedindo que ocorra até mesmo por meio de lei, e a vedação à extensão de vantagem remuneratória baseada em desempenho a aposentados e pensionistas, engessa políticas remuneratórias e limita desproporcionalmente o exercício das atribuições próprias aos poderes Executivo e Legislativo.

Em relação ao impedimento de concessão de valores retroativos de parcelas indenizatórias e de conversão em pecúnia de férias, folgas, licenças ou afastamentos não usufruídos, ensejará também enriquecimento indevido do Estado.

6. Verbas indenizatórias

- Da redação dada ao art. 37, § 11-A e § 11-B da CRFB

A proposta exige a publicação de uma lei nacional para listar as verbas que, cumulativamente, atenderem aos requisitos da natureza reparatória – destinadas à compensação de despesas efetivamente suportadas por agentes públicos como *condição para o exercício das atribuições* – e da natureza episódica, eventual e transitória.

A proposição *veda* o pagamento, a título de verba indenizatória, de qualquer valor “*rotineiro e permanente*”, bem como “*a concessão indistinta à totalidade, à maioria ou à parcela relevante dos integrantes de categorias ou carreiras*”.

Os auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte são excepcionados desse regramento, mas sua concessão não poderá ultrapassar, no total recebido mensalmente, o valor equivalente a 10% da respectiva remuneração ou subsídio.

- Da redação dada ao art. 37, § 11-C da CRFB

A PEC restringe os valores globalmente despendidos em cada exercício com as verbas indenizatórias pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos, limitando-os ao resultado da dotação orçamentária do exercício anterior acrescida da variação do IPCA ou outro índice que vier a substituí-lo.

Isso significa que verbas indenizatórias tenderão a ficar congeladas para balancear eventuais aumentos quantitativos de indenizações pagas ou, em um cenário muito otimista, ser corrigidas exclusivamente pela variação da inflação, sem aumentos reais.

- Art. 6º da PEC n. 38/2025

A proposta estabelece que, desde a promulgação até o momento em que publicada a legislação federal exigida nos termos supracitados, as parcelas indenizatórias expressamente previstas em lei que atendam às naturezas reparatória e



episódica, eventual e transitória não serão computadas para os fins do teto remuneratório; no caso das parcelas em desacordo com tais premissas, a PEC n. 38/2025 determina a extinção imediata.

A PEC ainda estabelece uma regra transitória a vigor apenas para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% do teto constitucional. Em tais casos, a soma de todas as parcelas indenizatórias, incluídos os auxílios de alimentação, saúde e transporte já limitados em 10% da remuneração ou subsídio, não poderão ultrapassar ao total de 20% destes valores.

Considerando que as indenizações conhecidas como devidas aos ocupantes de cargos do PCCMF estão previstas em lei, são dotadas de natureza reparatória e episódica, eventual e transitória, e que as remunerações máximas deste plano de cargos, como regra, não ultrapassam o teto constitucional atualmente vigente (que equivale a R\$ 46.366,19), ter-se-á como aparentemente reduzida a incidência das restrições em questão.

7. Verbas retroativas

Ponto altamente controvertido da PEC n. 38/2025 diz respeito à restrição à autotutela administrativa. Norteada pela legalidade, a Administração Pública tem o dever de revisar, anular ou revogar seus atos quando em desacordo com a ordem jurídica e restaurar o *status quo* a partir da recomposição dos efeitos obstados pela conduta deletéria.

Ocorre que, sob **a redação dada ao art. 37, § 11-D**, obsta-se que a autotutela administrativa seja dotada do pleno efeito reparador, já que o pagamento retroativo de quaisquer verbas fica condicionado à existência de uma decisão judicial transitada em julgado.

Não bastasse isso, insere-se a exigência de que a referida decisão judicial seja proferida em uma ação coletiva ou em uma ação individual baseada em precedente qualificado dos Tribunais Superiores. Desarrazoada e illogicamente, portanto, exige-se que as decisões judiciais individuais sejam fundamentadas em precedente qualificado dos Tribunais Superiores, os quais sequer constituem fonte legislativa primária.

A um só tempo, a referida previsão tolhe o direito/dever de atuação da Administração Pública em conformidade com a estrita legalidade (retificando as condutas contrárias à lei e restabelecendo o *status quo* dos direitos violados), cria obstáculo material ao exercício do direito de ação e à apreciação de lesão ou ameaça a direito pelo Poder Judiciário, bem como subverte a lógica jurídica vigente ao dispor que os precedentes qualificados – que são elementos de coerência judicial – sobreponham-se a fontes primárias de direito.

Trata-se, inquestionável e naturalmente, de grave violação à independência e à harmonia entre os Poderes Republicanos (art. 2º, CRFB).

Além disso, a PEC determina que ficam sem efeito, a partir de sua edição, *“os reconhecimentos e pagamentos retroativos de verbas a agentes públicos realizados exclusivamente por via administrativa, sem decisão judicial transitada em julgado, ressalvados os pagamentos já integralmente concluídos até a data da promulgação desta*



Emenda” (art. 8º).

8. Decisões judiciais

A proposta de **redação dada aos incisos IX-A e IX-B do art. 93 da Constituição Federal** prevê que a decisão judicial que apreciar ato administrativo somente pode fazê-lo com base em juízo de legalidade e nas hipóteses que elenca, vedada a incursão no mérito administrativo. Estabelece ainda que a decisão judicial que estender política pública ou benefício fiscal a pessoas não contempladas expressamente pela legislação deve necessariamente considerar o impacto orçamentário da medida.

As regras propostas criam limitação preocupante ao controle judicial dos atos administrativos e, na prática, colocam a Administração Pública (Poder Executivo) em posição de vantagem, enfraquecendo o controle judicial destinado à proteção de direitos.

Assim, o texto abre espaço à perpetuação de ilegalidades e violações de direitos, instaurando um cenário de esvaziamento dos princípios e finalidades que orientam o Estado Democrático de Direito.

9. Extinção de funções ou de cargos públicos

A PEC n. 38/2025 altera as competências privativas do Presidente da República para admitir que, mediante decreto, possa extinguir “*funções ou cargos públicos desnecessários ou obsoletos*” ainda que ocupados, assegurando-se aos envolvidos o direito ao reaproveitamento. Atualmente, apenas cargos e funções vagos podem ser extintos.

Trata-se da redação dada ao **art. 84, inciso V, alínea “b” e § 2º da Constituição Federal**, e, em análise preliminar, a alteração tende a afetar os cargos de apoio do Magistério Superior, integrantes do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação regidos pela Lei n. 11.091/2005.

10. Política pública remuneratória e revisão de gastos públicos

O último ponto ora destacado diz respeito à criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas (como a remuneratória), que deverão estar acompanhados de avaliação prévia simplificada que demonstre a sua compatibilidade com os instrumentos de gestão e governança e as leis orçamentárias, contendo indicação dos problemas a serem enfrentados, dos objetivos da ação pública e das metas consistentes com os objetivos.

Paralelamente, exige-se que o Poder Executivo revise os gastos públicos de forma contínua e integrada ao processo orçamentário com o objetivo de promover a realocação de recursos para as políticas públicas prioritárias, mais eficazes e eficientes.

Em que pese não ser possível ainda determinar os desdobramentos das previsões em questão, pontua-se que podem ter impacto sobre o



cumprimento das finalidades das instituições federais de ensino e sobre as pretensões da categoria consultente, em especial as de natureza remuneratória. Trata-se da redação dada aos **arts. 37, § 17 e 165, §§ 2º-A, 2º-B e 2º-C da Constituição Federal**.

Conclusões

Considerando a extensão, complexidade e interdependência dos projetos de alteração publicizados sob o contexto da Reforma Administrativa, a presente análise focou em analisar as modificações inseridas sob a forma da Proposta de Emenda à Constituição n. 38/2025, eis que já se encontra em tramitação junto à Câmara dos Deputados.

Com efeito, apenas a partir do texto constitucional consolidado após a tramitação – e eventual aprovação da PEC n. 38/2025 – é que será possível discorrer com precisão técnica sobre as proposições da Lei Complementar da Responsabilidade por Resultados e da Lei Ordinária do Marco Legal da Administração Pública.

Feita a ressalva, reitera-se a conclusão no sentido de que, embora tenha sido apresentada como instrumento de modernização administrativa, a PEC n. 38/2025 introduz alterações questionáveis no regime jurídico dos servidores públicos, deslocando o eixo da gestão pública para um modelo de natureza fiscal e de controle gerencial. Tratar-se-á de sistema que privilegia o alcance de metas, produtividade e desempenho individual, em detrimento da estabilidade institucional, da isonomia e da continuidade do serviço público.

Especificamente no que diz respeito ao Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, observa-se que o conjunto de alterações propostas projeta um cenário de acentuado agravamento das condições estruturais da carreira, marcado por:

I) incerteza funcional permanente, decorrente do novo regime de avaliação de desempenho pautado em metas individuais e institucionais, com potencial de erosão da estabilidade e de indução a ambientes competitivos e hierarquizados;

II) restrição severa ao provimento de cargos, em razão da vinculação dos concursos ao dimensionamento prévio da força de trabalho, à priorização de carreiras transversais e à lógica fiscalizante dos instrumentos de governança, o que pode comprometer a renovação dos quadros docentes e a própria manutenção das atividades de ensino, pesquisa e extensão;

III) reconfiguração profunda da estrutura remuneratória, mediante a imposição de 20 níveis de carreira, do redimensionamento obrigatório do vencimento básico inicial e da futura adoção de uma tabela remuneratória única, cujos efeitos sobre a progressão, a valorização e a atratividade da carreira não podem ser antecipados, mas tendem a resultar em compressão e engessamento salarial;

IV) vedação ou limitação significativa de parcelas indenizatórias e de vantagens atualmente asseguradas, com impacto direto na remuneração líquida e possível afronta à irredutibilidade de vencimentos; e

V) fragilização dos mecanismos de tutela de direitos, seja pelo



esvaziamento da autotutela administrativa, seja pela limitação do controle judicial, o que reduz os instrumentos de defesa da legalidade e da integridade do regime jurídico da carreira.

Além disso, as mudanças propostas impactam não apenas a carreira individualmente considerada, mas alteram de modo estrutural o papel das instituições federais de ensino no arranjo estatal, uma vez que subordinam sua lógica de funcionamento a parâmetros gerenciais externos às finalidades acadêmicas e científicas. A centralidade conferida ao desempenho mensurável, à flexibilização das carreiras e ao controle fiscal contínuo pode conduzir à redução da autonomia universitária, à limitação da liberdade de cátedra e à reorientação de prioridades institucionais para metas de curto prazo, dissociadas do caráter crítico, formativo e de longo alcance inerente à educação superior pública.

É o que temos a anotar, s.m.j.

Santa Maria, 04 de dezembro de 2025.

José Luis Wagner
OAB/DF 17.183

Luciana Inês Rambo
OAB/RS 52.887

Renata Borella Venturini
OAB/RS 85.462

Heverton Renato Monteiro Padilha
OAB/RS 74.807B

