

Nota Técnica WAA/SMA n. 11/2025

SEDUFMS. Reforma administrativa. Projetos de Emenda à Constituição, Lei Complementar e Lei Ordinária. Análise preliminar.

Trata-se de análise solicitada pela **Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal de Santa Maria – SEDUFMS** acerca das propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados¹ que pretendem reestruturar o Estado brasileiro.

O conjunto de proposições legislativas que compõem a chamada Reforma Administrativa – **Proposta de Emenda à Constituição (protocolada como PEC n. 38/2025), Projeto de Lei Complementar da Responsabilidade por Resultados e Projeto de Lei Ordinária do Marco Legal da Administração Pública** – representa a ampla tentativa de reconfiguração do regime jurídico aplicável aos trabalhadores públicos desde a Constituição Federal de 1988.

E, embora tenha sido apresentado sob a retórica da modernização e da eficiência estatal, uma primeira análise do conjunto de proposições permite concluir por sua orientação fiscalista e centralizadora, que tende a restringir direitos, reduzir a autonomia administrativa dos entes federativos e enfraquecer as garantias que sustentam a profissionalização do serviço público brasileiro.

O Grupo de Trabalho da Câmara divide e apresenta sua reforma a partir de quatro eixos: **1) estratégia, governança e gestão**, a partir da institucionalização da cultura de metas e resultados; **2) transformação digital**, vinculada à interoperabilidade e transparência; **3) profissionalização**, baseada em avaliação de desempenho e capacitação contínua; e **4) imposição de restrições remuneratórias**, mediante a extinção de direitos históricos entendidos como privilégios. Esses eixos se materializam de forma entrelaçada nas três espécies normativas – PEC, PLP e PL – de forma simultânea e interdependente.

Passa-se à análise da matéria.

1. Princípios constitucionais administrativos

A PEC altera pontos estruturais do capítulo voltado a dispor sobre a Administração Pública, redesenhando o seu papel e o regime jurídico dos trabalhadores.

¹ Disponíveis em: <<https://infograficos.camara.leg.br/reformaadministrativa/>>. Acesso em 16/10/2025.



Assim, o modelo tradicionalmente voltado à estrita legalidade, pela qual a Administração Pública apenas pode atuar nos limites estabelecidos em lei, passa a ser igualmente regido pelo princípio da *consensualidade*, voltado a valorizar a adoção de soluções cooperativas e acordos administrativos, em especial no que diz com as metas de resultado e de desempenho dos órgãos e servidores. Outra alteração principiológica relevante diz respeito ao princípio da digitalização, que reconhece o governo digital como um dever constitucional.

2. Limitação de despesas e controle fiscal

A PEC constitucionaliza um regime de limitação de despesas com pessoal e com gastos primários nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, replicando, no âmbito subnacional, a lógica do teto de gastos (EC n. 126/2022 c/c LC n. 200/2023).

Trata-se de regra que vincula o crescimento das despesas à variação da receita primária ajustada, se superior à inflação, ou à inflação, restringindo, de forma permanente, o espaço fiscal para reajustes, contratações e provimento de cargos.

Em que pese não se tratar de uma alteração com impacto direto nos cargos e carreiras do magistério superior, a medida impõe severas restrições aos entes subnacionais, cria um desequilíbrio federativo e institucionaliza o congelamento das políticas de valorização dos servidores. Essa limitação estrutural tende a repercutir na qualidade e na continuidade de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e assistência social.

3. Concurso e ingresso no serviço público

A reforma propõe uma transformação profunda sobre o modelo de ingresso no serviço público e a ocorrência dos concursos passará a estar condicionada ao prévio *dimensionamento da força de trabalho*, à conformidade dos candidatos com o *perfil profissional* desejável, priorizando o acesso às *carreiras transversais*, e à demonstração da sua *compatibilidade com os objetivos estratégicos de cada órgão ou entidade*.

A União Federal poderá realizar concursos unificados, com adesão facultativa dos demais entes, e autoriza-se o ingresso em níveis intermediários de carreira somente até o limite de 5% das vagas, para profissionais com experiência e especialização.

Ainda que essas medidas sejam apresentadas como mecanismos de racionalização, elas introduzem um grau elevado de discricionariedade administrativa, que pode fragilizar o princípio da impessoalidade e favorecer a captura política dos processos seletivos. Além disso, o condicionamento fiscal à realização de concursos compromete o direito fundamental de acesso ao serviço público mediante critérios objetivos e isonômicos.

4. Carreiras, estágio probatório e estabilidade

Os textos propostos redefinem as diretrizes a serem adotadas para a gestão de carreiras e cargos, impondo a adoção de tabela remuneratória única (a ser usada como referência), de um mínimo de vinte níveis para o alcance do nível final e de interstício mínimo de um ano entre cada progressão, bem como a fixação da remuneração inicial de



cada carreira limitada à cinquenta por cento do valor final, salvo em carreiras de baixa remuneração.

A adoção da tabela única deverá ocorrer no prazo máximo de 120 meses contados da data da promulgação da Emenda Constitucional.

Qualquer reajuste na tabela remuneratória dependerá da edição de lei específica, à exceção do reajuste do nível inicial para acompanhar o salário-mínimo.

O estágio probatório é transformado em processo administrativo formal, cujo resultado deve confirmar ou extinguir o vínculo com base em critérios objetivos de aptidão e desempenho. Ainda que haja previsão de contraditório e ampla defesa, a natureza subjetiva de muitas das métricas avaliativas e a ausência de salvaguardas institucionais reforçam o risco de utilização política ou disciplinar desse instrumento.

Uma novidade importante diz respeito à previsão de suspensão do período de estágio probatório durante o exercício de cargos em comissão.

A estabilidade, por sua vez, permanece formalmente preservada, mas perde densidade material porque a sua manutenção se atrela ao uso da avaliação de desempenho e aos instrumentos da gestão orientada por resultados. A mudança altera o próprio fundamento da estabilidade, que deixa de ser uma garantia de imparcialidade e da continuidade do serviço público para converter-se em mera cláusula de eficiência funcional.

5. Reestruturação do quadro de pessoal e de extinção de cargos considerados desnecessários ou obsoletos

A PEC exige que, no prazo máximo de 48 meses após a alteração constitucional, os entes federativos implementem medidas de gestão de pessoal, a saber:

- Dimensionamento da força de trabalho;
- Reestruturação do quadro de pessoal, com eliminação de sobreposições de atribuições e reorganização das carreiras, com a priorização de carreiras transversais aptas a atuar em diversos órgãos e entidades; e
- Movimentação de pessoal entre órgãos e entidades, com alteração da lotação e do exercício de agentes públicos, de acordo com a necessidade identificada no dimensionamento.

A adoção dessas medidas não poderá implicar aumento de remuneração, subsídio ou vantagem pecuniária de qualquer natureza e deverá observar o nível de escolaridade exigido, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a similitude de atribuições realizadas, inclusive quanto ao grau de complexidade.

Paralelamente, altera-se 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.

6. Avaliação de Desempenho e Gestão por Resultados

Um dos eixos conceituais da reforma é a introdução de um regime permanente de gestão por resultados. A PEC e o projeto de lei complementar estabelecem a obrigatoriedade de celebração anual de acordos de resultados e de planos de avaliação de desempenho, tanto institucionais quanto individuais, com base em metas previamente fixadas.

A avaliação de desempenho passa a ter efeitos diretos sobre a progressão, o recebimento de eventual bônus e a permanência no cargo. Os critérios de avaliação, embora apresentados como objetivos, dependem de regulamentação posterior e de parâmetros internos de cada órgão, abrindo espaço para subjetividade, pessoalidade e diferenciações arbitrárias entre os diferentes cargos, carreiras e áreas.

O modelo proposto substitui a lógica do serviço público de caráter estável, orientado por legalidade e continuidade, por uma estrutura gerencial baseada em metas e produtividade, aproximando o regime público das práticas empresariais privadas. O risco é a criação de um ambiente institucional de competição interna e insegurança funcional, incompatível com a natureza impessoal e permanente da administração pública.

7. Verbas remuneratórias, indenizatórias e suas limitações

A Reforma Administrativa redefine o tratamento jurídico destinado às verbas remuneratórias e indenizatórias. Inicialmente, cumpre destacar a lista de direitos com repercussão financeira que passam a ser expressamente vedados, a saber:

- a) Férias acima de 30 dias por ano. Exceção: ocupantes de funções de magistério e profissionais de saúde expostos a risco, conforme lei.
- b) Adicional de férias maior que 1/3 da remuneração. Parcelar férias em mais de 3 períodos.
- c) Acumular férias por mais de dois períodos (obrigatória a fruição até o fim do segundo período não gozado).
- d) Adicionais por tempo de serviço (como quinquênios, triênios, anuênios etc.) sob qualquer nome.
- e) Aumentos salariais ou indenizatórios retroativos, mesmo por lei.
- f) Licença-prêmio, licença-assiduidade ou qualquer vantagem ligada apenas a tempo de serviço. Exceção: licença para capacitação (formação profissional).
- g) Progressão ou promoção automáticas apenas por tempo de serviço. Exige critérios de mérito e desempenho.
- h) Folgas, licenças ou gratificações criadas para compensar acúmulo de tarefas ou processos. Admite apenas banco de horas quando houver controle de jornada.
- i) Adicionais de insalubridade/periculosidade concedidos de forma genérica. Só podem ser pagos com prova pericial documentada de



exposição habitual e permanente.

j) Conversão em dinheiro (pecúnia) de férias, folgas ou licenças não usufruídas.

k) Criação de verbas remuneratórias ou indenizatórias por atos administrativos ou normativos sem aprovação do Poder Legislativo.

l) Extensão de vantagens de uma carreira para outra com base em simetria ou paridade.

m) Pagamentos de bônus por desempenho ou verbas indenizatórias a aposentados e pensionistas.

n) Vedação à concessão de remuneração pelo exercício de cargos em comissão, funções de confiança e ao bônus de resultado para os agentes públicos afastados ou licenciados, salvo quando a licença for legalmente considerada como efetivo exercício.

No que diz respeito às verbas indenizatórias, 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, *vedado* o pagamento rotineiro e permanente e a concessão indistinta à totalidade, à maioria ou à parcela relevante dos integrantes.

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

Até o momento em que publicada a legislação federal mencionada, o total das verbas indenizatórias recebidas por agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% do teto constitucional fica limitado a 20% destes valores. Por fim, as verbas indenizatórias em desacordo com tais premissas serão consideradas irregulares e extintas imediatamente, vedada a invocação de direito adquirido.

Paralelamente, a concessão de quaisquer reajustes passa a ser limitada pelo valor do orçamento global destinado pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos no exercício anterior, corrigido pelo IPCA.

Em conjunto, as disposições voltadas às verbas remuneratórias e indenizatórias produzem impacto direto sobre a remuneração líquida dos servidores e importam, inclusive, em afronta à irredutibilidade de vencimentos, uma vez que suprimem parcelas legitimamente incorporadas ao regime jurídico de diversas categorias.

8. Cargos em Comissão e Funções de Confiança

A proposta impõe limites quantitativos aos cargos em comissão – fixados em 5% do total de cargos providos, com exceção para pequenos municípios – e exige que pelo menos metade desses cargos seja ocupada por servidores efetivos.

Cria-se, ainda, a categoria dos cargos estratégicos, submetidos a



avaliações de desempenho diferenciadas e à vinculação direta aos acordos de resultados.

Nesse contexto, embora seja apresentado como mecanismo de profissionalização e controle da ocupação política, o novo regime reforça a lógica da gestão por desempenho, ampliando o poder de avaliação da alta administração sobre os ocupantes de cargos de direção e assessoramento, e da segmentação dos cargos públicos.

Note-se, por fim, que a previsão de que a lei disciplinará a inserção de critérios de diversidade para cargos, funções de confiança e conselhos de estatais representa avanço pontual, mas de alcance limitado frente ao conjunto das restrições estruturais.

9. Contratos Temporários e Meio Ambiente do Trabalho

Entre as alterações previstas pelas diferentes normas propostas, o texto dado ao PL redefine o regime jurídico aplicável aos agentes públicos temporários de modo a unificar e elastecer o tempo máximo dos contratos para o período de 5 anos e alterar as suas hipóteses de cabimento, admitindo o uso de temporários para toda e qualquer situação em *“que se justifique a inviabilidade de preenchimento de cargo público efetivo”*.

Embora incorpore direitos mínimos, trata-se de medida que pode facilitar a substituição estrutural de servidores efetivos e a expansão da terceirização de atividades finalísticas, esvaziando o concurso público como regra constitucional de provimento.

O texto avança, entretanto, ao incorporar medidas de proteção ao meio ambiente de trabalho e à prevenção de assédio, discriminação e violência institucional. Tais dispositivos representam um avanço civilizatório necessário, mas dependem de estrutura de compliance e de garantias institucionais para evitar uso político dos mecanismos.

10. Reconhecimento judicial e pagamento retroativo

Da forma como redigida, a proposta de reforma condiciona o reconhecimento e o pagamento retroativo de quaisquer verbas devidas a agentes públicos à existência de *“decisão judicial transitada em julgado, proferida em ação de natureza coletiva ou em ação individual baseada em precedente qualificado dos Tribunais Superiores”*.

A um só tempo, a referida previsão tolhe o direito/dever da 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.

Paralelamente, em mesmo sentido, a proposta de inclusão dos incisos IX-A e IX-B ao art. 93 do texto constitucional configura uma limitação preocupante ao controle judicial dos atos administrativos, ao restringir e predeterminar as hipóteses em que



um ato poderá ser invalidado.

Na prática, as regras propostas colocam a Administração Pública em posição de vantagem e enfraquecem o controle judicial destinado à proteção de direitos porque o Poder Judiciário passa a exercer um papel quase figurativo, limitado à validação de decisões administrativas, sem poder de revisão. 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.

Conclusões

Considerando a extensão, a complexidade e a interdependência das alterações propostas a título da Reforma Administrativa, faz-se pertinente concluir que a sua implementação, se consolidada, impactará profundamente todo o funcionalismo público.

As alterações propostas, materializadas na PEC, no PLP e no PL, embora complementares, criam sobreposições – não apenas umas normas em relação às outras, mas, sobretudo, em relação ao sistema vigente, cujas revogações não estão listadas em exaustão em cada nova normativa –, lacunas e potenciais contradições normativas.

Além disso, a reforma constitucional altera fundamentos sobre os quais o PL e o PLP se apoiam, o que pode exigir reescrita de dispositivos antes mesmo de sua vigência, a depender da redação aprovada ao final. Ainda, a ausência de transição entre os regimes e a falta de integração sistêmica podem gerar insegurança jurídica e dificultar a implementação das novas normas, afetando tanto gestores quanto servidores.

No que diz respeito ao mérito das propostas analisadas, tem-se que, embora apresentadas como instrumentos de modernização administrativa, introduzem alterações substanciais 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.

Há risco de desaparecimento do serviço público pautado em um regime público de garantias, enfraquecimento dos cargos e carreiras que o compõem, bem como do próprio pacto republicano e do estado de bem-estar social a partir do estabelecimento de governança de gestão na qual os resultados são orientados pela repercussão financeira, indiscutivelmente punitivista e tendente a fragilizar as garantias que asseguram a neutralidade do corpo funcional do Estado.

Nesse contexto, considerando que a defesa de uma administração pública eficiente não pode se fazer à custa da precarização das garantias funcionais e do esvaziamento da impessoalidade que sustenta o serviço público brasileiro, sobreleva em importância a mobilização dos servidores e das respectivas entidades representativas a fim de ampliar a discussão sobre a matéria e atuar para minimizar os impactos negativos das propostas apresentadas.

É o que temos a anotar, s.m.j.



Santa Maria, 28 de outubro 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

