



Brasília, 6 de novembro de 2025.

ANÁLISE JURÍDICA DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 38/2025

PEC DA REFORMA ADMINISTRATIVA

Torreão Braz Advogados

Brasília
2025

Brasília
SHIS QI 05 Chácara 98 Lago Sul
Brasília - DF 71600-640
t. +55 61 3201 3990

São Paulo
Al. Min. Rocha Azevedo 38 Conj. 701,
Çiragan Office, São Paulo - SP 01410-000
t. +55 11 3892 6980



I – TERMOS DO PARECER

Trata-se de Parecer Jurídico elaborado pelo Escritório Torreão Braz Advogados acerca da Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) n. 38/2025, de iniciativa parlamentar, apresentada à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 24 de outubro de 2025.

A PEC n. 38/2025, amplamente divulgada como PEC da “Reforma Administrativa”, insere-se em uma sequência histórica de reformas institucionais voltadas à reconfiguração do regime jurídico da Administração Pública e de seus servidores.

Rememora-se que, há menos de cinco anos, fora apresentada a PEC n. 32/2020, que também configurou uma tentativa de Reforma Administrativa proposta pelo Poder Executivo Federal em 2020, cuja tramitação restou suspensa diante de severas críticas jurídicas, políticas e sociais, decorrentes de um intenso engajamento dos servidores públicos e de suas entidades representativas de classe.

A atual proposta, sob os pretextos de “aperfeiçoar a governança e a gestão pública, promover a transformação digital, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público”, promove, sob a ótica econômica da **racionalização administrativa**, supressões sensíveis de direitos e garantias funcionais constitucionalmente assegurados aos servidores públicos federais, estaduais e municipais.

Mais de três décadas após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, a PEC n. 38/2025 é justificada por uma alegada persistência de “problemas de natureza sistêmica” em relação à efetividade das políticas públicas, com reforço ao falacioso mito de que os servidores públicos produziram pouco e custariam muito, com destaque, na Exposição de Motivos da proposta, para a “baixa maturidade da governança pública, ausência de mecanismos vinculantes de gestão por resultados, fragmentação de carreiras e estruturas, manutenção de privilégios incompatíveis com o interesse público e falta de integração tecnológica”.

O novo desenho constitucional apresentado no texto é estruturado em quatro “eixos complementares”, quais sejam: (i) governança e gestão, (ii) transformação digital, (iii) profissionalização e (iv) extinção de privilégios.

Embora apresente uma nova roupagem em relação ao Projeto de 2020, a atual proposta de Reforma Administrativa mantém os vetores “econômico” e “eficientista” de sua predecessora.



A utilização recorrente do argumento “eficientista”, a pretexto de sinalizar uma suposta “crise do serviço público” (e deva, v.g., justificar movimentos reformistas), é notada pela mais abalizada doutrina administrativa brasileira:

[...] já agora precisamente em nosso tempo histórico, voltou-se a falar em crise da noção de serviço público, em termos pelo menos tão radicais quanto os dantes mencionados. Dois fatores contribuíram sobremaneira para isto, e muitas vezes se entrosaram. Um, a sobrevivência do chamado neoliberalismo, trazida por um movimento político-econômico que se apelidou de *globalização*, e outro o advento da União Europeia.

Sem entrar em maiores discussões a respeito seja de um, seja de outro, o fato é que por meio de neoliberalismo, que apareceu involucrado na chamada “globalização”, passou-se a deificar o mercado, apregoando-se que ele era capaz, só por si, de promover o progresso e o bem-estar, o que trouxe consigo, simultaneamente, uma certa demonização do Estado e, em consequência, a tese de que conviria que ele se retirasse ao máximo da vida social e econômica. [...]

Também entre nós houve quem, afoitamente, haja afirmado que o serviço público havia morrido. [...] *No Brasil, entretanto, em face de nosso direito positivo, assertivas deste teor são literalmente absurdas e até mesmo grotescas.* Implicam ignorar ou pelo menos olvidar que nossa Constituição atribuiu tão subido relevo ao serviço público, que nela *esta literal expressão é mencionada diretamente, como dantes anotamos, nada mais do que 18 vezes.*¹

Apesar de a máquina administrativa, como qualquer estrutura de gestão pública, não ser estática, iniciativas de alteração na organização estatal, especialmente quando dependam de um rearranjo institucional por via de emenda constitucional, devem ser **antecedidas pelo debate democrático** com todos os agentes, instituições públicas, entidades representativas de classe etc. direta ou indiretamente afetados.

Nas modernas democracias ocidentais, que neste primeiro quarto de século têm paulatinamente externado seu viés deliberativo, circunstância inerente à própria dinâmica social catalisada pelas novas tecnologias, **a realização de uma Reforma Administrativa sem debates institucionais e sociais preambulares fragiliza a legitimação material da proposta apresentada.**

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros: 2017, p. 58 e 62.

A atividade desempenhada pelo denominado “poder constituinte derivado”, que, como expressão deliberativa máxima do Estado Democrático constitucional, emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF), deve preceder de amplo debate na sociedade, envolvendo os respectivos agentes públicos, entidades da sociedade civil organizada, levantamento e estudos empíricos etc.

Em evidente supressão do debate democrático, que permitiria aferir os verdadeiros anseios da sociedade civil (que devem nortear a atividade legislativa), a PEC n. 38/2025 se fundamenta pura e simplesmente em relatórios contábeis e econômicos, a partir de um falso paralelismo da noção de eficiência entre políticas públicas e o mundo corporativo.

A complexidade da tramitação das propostas de emendas constitucionais permitirá ao Congresso Nacional aferir tanto a **ausência de conveniência e oportunidade** de diversas medidas propostas quanto a **inconstitucionalidade de várias disposições da PEC n. 38/2025**, que serão tratadas, ponto a ponto, no presente Parecer Jurídico.

Ainda em caráter introdutório, cabem citar os principais aspectos da tramitação de uma proposta de emenda constitucional. A PEC inicia seu trâmite na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados, justamente para o exame da admissibilidade do texto à luz da preservação das denominadas cláusulas pétreas da ordem constitucional: (i) forma federativa de Estado; (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; (iii) separação dos Poderes; (iv) os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º. I a IV, da CF). A CCJ examina, outrossim, aspectos relacionados à técnica legislativa da proposta, dentre outras questões preliminares.

Se a PEC for aprovada na CCJ, a Câmara dos Deputados institui uma comissão especial para o exame específico e pormenorizado do conteúdo da PEC. Essa comissão especial tem o prazo regulamentar de, no máximo, 40 (quarenta) sessões para a emissão de um parecer. Apenas com o parecer emitido, iniciam-se as votações plenárias, em dois turnos, com intervalo de 5 (cinco) sessões entre cada turno. Considerado o quórum constitucional especial, a proposta tem de ser aprovada por, no mínimo, três quintos (3/5) dos votos dos respectivos membros, em cada sessão deliberativa (art. 60, § 2º, da CF).

Apenas se aprovada na Câmara dos Deputados, a proposta segue para o Senado Federal, recebendo também análise preambular de sua Comissão de Constituição e Justiça e se exigindo subsequente deliberação plenária em dois turnos com votação de quórum especial (3/5). Na hipótese de alteração pelo Senado Federal, a PEC tem de votar para deliberação da Câmara dos Deputados, e assim sucessivamente, a fim de preservar o

caráter deliberativo bicameral. Em outras palavras, apenas a aprovação de um texto comum das Casas Legislativas, segundo as exigências constitucionais de quórum e de deliberação, pode resultar na edição do texto constitucional. Superadas todas as fases antecedentes, a promulgação da emenda compete às “Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem” (art. 60, § 3º, da CF).

Por tudo, fica claro que as inovações promovidas por emendas constitucionais obedecem a limites formais e materiais inerentes à conservação da identidade original e do “núcleo de decisões políticas e valores fundamentais” que tenham justificado a promulgação da Constituição Federal, por intermédio das “denominadas cláusulas de intangibilidade ou cláusulas pétreas, nas quais são inscritas as matérias que ficam fora do alcance do constituinte derivado”:²

As cláusulas pétreas ou de intangibilidade são a expressão mais radical de autovinculação ou pré-compromisso, por via do qual a soberania popular limita o seu poder no futuro para proteger a democracia contra o efeito destrutivo das paixões, dos interesses e das tentações. Funcionam, assim, como a reserva moral mínima de um sistema constitucional.³

O presente Parecer Jurídico tem o escopo de oferecer um exame técnico inicial acerca da compatibilidade constitucional e dos riscos institucionais das propostas de alteração consubstanciadas na PEC n. 38/2025, à luz das *cláusulas de intangibilidade* e demais princípios constitucionais aplicáveis à espécie, que estabelecem autênticos limites à alteração da Constituição Federal.

II – ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DAS ALTERAÇÕES

Por possuir um texto significativamente maior do que o de sua predecessora (PEC n. 32/2020), a PEC n. 38/2025 pode aparentar, em uma análise superficial, que o âmbito de alterações no funcionalismo público seria, proporcionalmente, mais rigoroso.

Todavia, diferentemente da PEC anterior, a “nova” Reforma Administrativa avança, para além das matérias afeitas aos servidores públicos, sobre outros temas mais abrangentes, inseridos nos “eixos complementares” de “governança e gestão” e da

² BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 159.

³ *Ibidem*, p. 162.

“transformação digital”, que, por escaparem ao objeto da presente análise, não serão minudenciados no presente parecer.

Sob a estrita ótica do serviço público, o âmbito das modificações mais significativas da PEC n. 38/2025 centraliza-se, em essência, sobre os arts. 37 a 41 da Constituição Federal, além de inserir dispositivos no “Título III – Da Organização do Estado” e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), previstos nos eixos complementares de “profissionalização” e “extinção de privilégios”.

Embora formalmente menos “reformista” – em comparação à PEC n. 32/2020, que propunha a criação de um novo regime jurídico com cinco novos tipos distintos de “vínculos públicos” (vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento) –, a PEC n. 38/2025 atua de maneira mais pontual, mas não menos incisiva, sobre os fundamentos principiológicos, orçamentários e funcionais da Administração Pública.

O art. 37 da Constituição Federal, na redação atual conferida pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, corresponde ao primeiro dispositivo do Capítulo VII, “Da Administração Pública”, **que abrange, expressamente, todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Em seu *caput*, a norma dispõe sobre princípios os princípios administrativos “clássicos” da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, e, em seus incisos, sobre as regras gerais dos cargos, vínculos e empregos públicos.

A PEC n. 38/2025, ao conferir nova redação ao art. 37, tanto em seu *caput* quanto em seus incisos, afeta todos os entes federativos, em suas respectivas esferas de Poderes; observe-se o seguinte quadro comparativo:

Redação atual	PEC n. 38/2025
“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: [...]”	“Art. 37. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência , da eficiência, da digitalização , da motivação e da consensualidade e, também, às seguintes regras: [...]”



Foi mantida a previsão de alcance a “quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, com a inclusão de abrangência expressa dos órgãos autônomos dos entes federativos. Tais princípios vinculam, assim, não só o Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário dos entes da Federação, especialmente quando no exercício de atividades de natureza administrativa.

Ao contrário da Proposta de Reforma Administrativa de 2020, o novo Projeto se apresenta com um teor mais “generalista” em relação à sua abrangência, de modo a suprir lacuna quanto ao alcance dos chamados “membros de Poder”, tais como do Legislativo (parlamentares), do Judiciário (magistrados) e de outras instituições (v.g., integrantes das Forças Armadas e membros do Ministério Público).

Isso porque, especialmente nos dispositivos limitadores de benefícios, como o inciso XIII do art. 37, a redação empregada replica a abrangência expressa a “**qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e aos demais agentes políticos**”, nos seguintes termos:

Art. 37. [...]

XXIII - aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos das administrações públicas direta e indireta, aos membros de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e aos demais agentes políticos são vedados:

Caso aprovada, a Proposta afetará benefícios de Carreiras específicas de Poderes e Órgãos autônomos como as férias de 60 (sessenta) dias anuais, os adicionais de substituição e a aposentadoria compulsória como pena funcional máxima, previstos, a título exemplificativo, na Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN).

É de se observar, contudo, que a amplitude vertical conferida pela PEC n. 38/2025 ao seu âmbito de incidência suscita relevantes questionamentos quanto à sua compatibilidade com o **pacto federativo** consagrado pela Constituição Federal.

Ao uniformizar princípios, regras e vedações aplicáveis às carreiras e aos regimes jurídicos funcionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Proposta reduz o espaço de autorregulação administrativa e legislativa desses entes, interferindo em matérias que, por sua natureza, deveriam permanecer no âmbito da iniciativa privativa de cada um.



Trata-se de ingerência normativa que contraria a repartição constitucional de competências, em especial aos dispositivos que asseguram a cada ente da Federação a autonomia para organizar a sua própria Administração Pública (arts. 18, *caput*, 25, *caput*, 29, *caput*, e art. 32, *caput*, da Constituição Federal).

III – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Na linha dos já aprofundados vieses econômicos e eficientista da PEC n. 38/2025, verifica-se que parte das alterações que se almejam promover tem caráter eminentemente programático e principiológico, sem alterações concretas imediatamente perceptíveis.

Não se objetiva negar que uma de principais características do constitucionalismo brasileiro seja a atribuição de força normativa aos princípios elencados na Constituição Federal. Tais normas-princípios, segundo a majoritária doutrina constitucionalista, expressam *decisões políticas fundamentais, valores a serem observados e fins a serem perseguidos* pelo Estado em sua atuação:⁴

Após longo processo evolutivo, consolidou-se na teoria do Direito a ideia de que as normas jurídicas são um gênero que comporta, em meio a outras classificações, duas grandes espécies, as regras e os princípios. Tal distinção tem especial relevância no tocante às normas constitucionais. O reconhecimento da distinção qualitativa entre essas duas categorias e a atribuição de normatividade aos princípios são elementos essenciais do pensamento jurídico contemporâneo. Os princípios – notadamente os princípios constitucionais – são a porta pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico. Em sua trajetória ascendente, os princípios deixaram de ser fonte secundária e subsidiária do Direito para serem alçados ao centro do sistema jurídico. De lá, irradiam-se por todo o ordenamento, influenciando a interpretação e aplicação das normas jurídicas em geral e permitindo a leitura moral do Direito.⁵

Tais princípios dão unicidade e norteiam a interpretação do texto constitucional, justamente em razão do significativo grau de abstração e abertura semântica capazes de conferir coesão e lógica ao sistema jurídico constitucional administrativo.⁶

⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional*... p. 205

⁵ Ibidem, p. 203-4.

⁶ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 78.

Portanto, ainda que não impliquem alterações tangíveis de pronto, a influência dos princípios na rotina da Administração Pública é elementar e incide (direta e indiretamente) sobre as ações de todos os Poderes dos entes federativos, desde os atos administrativos mais simples até a implementação de políticas públicas, a prática legislativa e a hermenêutica jurídica.

É por essa razão que mudanças ou inclusões no rol de princípios da Administração Pública devem ser promovidos com especial cautela.

A PEC n. 38/2025, propõe a supressão do princípio da *publicidade*, que seria transmutado para o conceito de *transparência*, além da inclusão dos princípios da *digitalização*, da *motivação* e da *consensualidade*.

Embora tais termos tenham, conceitualmente, um teor “modernizador”, não se pode afastar a crítica quanto à sua ascensão ao patamar de princípios da administração pública, em especial ao se constatar que diversas alterações promovidas pela PEC n. 38/2025 vão no sentido contrário.

É paradoxal, por exemplo, o compromisso principiológico assumido pela Administração Pública com a *digitalização* e as novas regras que limitam radicalmente o trabalho remoto.

Ainda a título exemplificativo, é claro o descompasso entre a ideia de *consensualidade* e as vedações expressas da PEC ao pagamento administrativo de valores, até mesmo nas hipóteses já amadurecidas na jurisprudência pátria, o que estimula a judicialização desnecessária de matérias que poderiam ser administrativamente solucionadas.

A inclusão de princípios constitucionais não pode ter um caráter meramente retórico para conferir ao regime jurídico dos servidores públicos uma camuflagem moderna e eficiente, sem que haja um efetivo compromisso com o que se passa a eleger com tal grau normativo.

Portanto, inserir esses conceitos acarreta efeitos jurídicos abertos e potencialmente ambíguos, cuja positivação no texto constitucional sem a devida densidade normativa pode deslocar o foco da atuação administrativa para parâmetros técnicos, vulneráveis a regulamentações infraconstitucionais e infralegais.



IV – ALTERAÇÕES CONCRETAS NO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Além das alterações supracitadas, cujo impacto efetivo ainda é incerto em razão da ausência do amadurecimento doutrinário e jurisprudencial acerca dos novos princípios inseridos no texto constitucional, a PEC n. 38/2025 também promove uma série de alterações práticas, com efeitos normativos concretos.

A seguir, serão destacadas as principais alterações propostas.

IV.1 – Vedações e restrições funcionais

Em sentido similar à Proposta de 2020, a PEC n. 38/2025 amplia o rol de vedações constitucionais impostas aos servidores públicos, mediante inclusão do inciso XXIII ao art. 37 da CF.

Entre as restrições propostas, destacam-se:

- (i) limitação do período de férias a até 30 dias por ano, com exceção de professores e profissionais de saúde em condições de risco;
- (ii) adicional de férias restrito a um terço do salário e as férias poderão ser parceladas em até três períodos, vedada a acumulação por mais de dois períodos consecutivos;
- (iii) extinção de licenças e benefícios vinculados apenas ao tempo de serviço, como progressões automáticas ou adicionais temporais;
- (iv) vedação a licenças e folgas concedidas para compensar acúmulo de processos ou funções extraordinárias;
- (v) pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade mediante laudo pericial que comprove a exposição permanente ao risco;
- (vi) vedação à conversão em dinheiro de férias, licenças ou folgas não usufruídas;
- (vii) vedação à criação de verbas sem aprovação legislativa, à extensão automática de direitos entre carreiras e à incorporação de benefícios ou gratificações a aposentados e pensionistas quando vinculados a desempenho ou indenizações;



- (viii) vedação à atualização das verbas indenizatórias em patamar superior à inflação;
- (ix) vedação ao pagamento de valores retroativos, que apenas poderá ocorrer mediante decisão judicial definitiva;

Tais vedações, que em grande medida apenas replicam previsões contidas na PEC n. 32/2020, não guardam correlação direta com os princípios norteadores da Administração Pública, mas tão somente com a política de contenção fiscal.

O constituinte originário conferiu aos entes federativos a competência para instituir regimes jurídicos únicos e planos de carreira para os seus servidores, de forma ponderada e negociada.

A positivação de restrições diretamente no texto constitucional solidifica **uma política remuneratória restritiva e estática**, bem como esvazia completamente a autonomia conferida aos entes federativos pelo art. 39 da CF, que estabelece como critérios da fixação dos vencimentos: (i) a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (ii) os requisitos para a investidura e (iii) as peculiaridades dos cargos.

Além disso, a vedação ao pagamento administrativo de valores retroativos representa grave retrocesso e clara afronta aos princípios da eficiência e da consensualidade (criado pela própria PEC n. 38/2025), pois, simultaneamente, prejudica servidores menos instruídos e com remunerações mais baixas, que não dispõem de pleno acesso à justiça, e estimula a judicialização em face de um Poder Judiciário que há anos enfrenta problemas com a sobrecarga processual.

Também não deve fugir à crítica a constitucionalização de um modelo rígido para o pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade. A experiência mais recente tem escancarado a inoperância da Administração Pública em produzir laudos periciais para comprovação das condições especiais de trabalho (para fins de aposentadoria especial e concessão dos adicionais pertinentes), de modo que, em última análise, a medida tem o condão de inviabilizar os pagamentos e promover a perda do interesse e a fuga dos servidores públicos de carreiras essenciais, cuja insalubridade ou periculosidade são inatas, tais quais as carreiras de segurança pública, de fiscalização ambiental, de auditoria fiscal agropecuária etc.



IV.2 – Cargos em comissão e funções de confiança

A PEC n. 38/2025 também redefine regras e critérios para a ocupação de cargos em comissão e funções de confiança, com destaque às seguintes alterações:

- (i) ocupação de cargos comissionados *preferencialmente* por meio de processo seletivo;
- (ii) no mínimo 50% (cinquenta por cento) desses cargos devem ser ocupados por servidores efetivos;
- (iii) o total de cargos em comissão não deve ultrapassar 5% (cinco por cento) do quadro permanente de servidores do respectivo ente federativo (percentual majorado para 10% nos municípios);
- (iv) ficam instituídos os cargos e funções de confiança “estratégicos”, limitados a 5% (cinco por cento) do total do ente federativo, de acordo com critérios estabelecidos por lei, dos quais 60% (sessenta por cento) deverão ser ocupados por servidores efetivos, submetidos à avaliação periódica de desempenho diferenciada;
- (v) determinado o estabelecimento, por lei, de percentuais mínimos para a ocupação de cargos em comissão, funções de confiança e vagas em conselhos de empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público por pessoas com deficiência, por mulheres e por pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas.

Em comparação à PEC n. 32/2020, que substituía os cargos e as funções de confiança pelos denominados “cargos de liderança e assessoramento”, a nova Proposta mantém a terminologia atual, mas impõe limites quantitativos rígidos.

As alterações propostas, sobretudo em relação aos quantitativos mínimos de ocupação dos cargos e funções de confiança por servidores efetivos, são lastreadas por um viés estritamente econômico, uma vez que os impactos financeiros decorrentes da ocupação dos postos comissionados por servidores de carreira são reduzidos (porquanto a remuneração pela função é limitada a 60% de seu valor, para os níveis de CCE de 5 a 18).



Tal lógica desconsidera potenciais impactos na estrutura funcional de órgãos estratégicos, sobretudo os de pequeno e médio porte, que podem não dispor de quadros de pessoal robustos para compor a ausência de servidores nomeados para o desempenho de cargos em comissão e de funções de confiança.

A instituição da figura dos “cargos estratégicos” com benefícios especiais (possibilidade de bônus de produtividade superior aos demais servidores, avaliações de desempenho diferenciadas etc.) não se coaduna com o teor geral da PEC, que busca instituir a padronização e excluir critérios de remuneração diferenciados no serviço público.

IV.3 – Estabilidade, avaliação de desempenho e bônus de produtividade

A PEC n. 38/2025 mantém a estabilidade funcional, diferentemente da PEC n. 32/2020, que a restringia apenas aos “cargos típicos de Estado”. Contudo, introduz dispositivos que condicionam progressões, promoções e bonificações ao cumprimento de metas institucionais e à avaliação periódica de desempenho.

Em que pese a instituição do **bônus de produtividade** ser uma pauta de interesse de diversas Carreiras, sobretudo daquelas de auditoria pública (cujo desempenho, em regra, é diretamente atrelado a um resultado arrecadatário/fiscal), é importante destacar que a inserção de tal figura remuneratória no texto constitucional sem balizas operacionais claras pode ser problemática, por outorgar sua regulamentação ao Poder Legislativo por meio de Lei Complementar.

A redação atribuída ao inciso XI-A do art. 37 da Constituição Federal pela PEC n. 38/2025 é a seguinte:

Art. 37. [...]

XI-A – desde que não excedidos 90% (noventa por cento) dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169 desta Constituição, lei poderá instituir bônus de resultado para os agentes públicos em atividade, excetuados os detentores de mandato eletivo, observadas as seguintes regras:

- a) existência de acordo de resultados pactuado anualmente no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas institucionais avaliadas em ciclos anuais, sempre vinculadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos;
- b) existência de avaliação periódica de desempenho de pessoal no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas individuais alinhadas ao acordo de resultados e avaliadas em ciclos anuais;



c) pagamento destinado apenas aos agentes públicos que tenham permanecido em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias.

d) não incidência dos limites remuneratórios definidos no inciso XI deste artigo e obediência ao limite individual anual de até duas remunerações mensais para o agente público, podendo alcançar o limite individual anual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;

e) pagamento anual realizado em parcela única, limitada, no total, ao valor despendido pelo órgão ou entidade pública, no ano anterior, com o pagamento de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos seus respectivos agentes públicos em atividade.

O bônus de resultado instituído no texto da PEC cria uma hipótese de remuneração variável vinculada a parâmetros de produtividade ainda indefinidos.

As reduzidas regras dispostas no texto da Proposta estabelecem tão somente que o bônus deve ser realizado mediante pagamento anual, em parcela única, não vinculada ao teto remuneratório, limitada a duas remunerações mensais para o agente público e quatro remunerações mensais para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos.

Destacam-se no referido dispositivo, ainda, termos como “acordo de resultados” e “avaliação periódica de desempenho”.

Os supracitados conceitos encontram suas definições no texto do Projeto de Lei Complementar apresentado pelo grupo de trabalho responsável pela redação da PEC n. 38/2025, já anexado ao relatório final da Proposta reformista, nos seguintes termos:

Art. 2º Para os fins deste Capítulo, consideram-se:

I - **planejamento estratégico de resultados: instrumento editado com objetivos e metas para todo o mandato, que será a base para a celebração de acordo de resultados;**

II - **acordo de resultados: instrumento celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades públicas e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão, contendo a definição de objetivos e metas institucionais a serem alcançados;**

III - **resultado: o grau de atingimento das metas pactuadas, com uso eficiente e econômico dos recursos públicos;**

IV - indicador: medida objetiva, quantitativa ou qualitativa, utilizada para mensurar o desempenho de órgão ou entidade pública ou de política pública;

V - meta de resultado: o nível desejado de resultado em prazo determinado, indicado de forma objetiva e quantificável no acordo de resultados.

Em que pese se tratar de uma etapa posterior à eventual promulgação da Emenda Constitucional, o teor do Projeto de Lei Complementar apresentado conjuntamente ao relatório da PEC n. 38/2025 oferece uma amostra antecipada do que o constituinte derivado objetiva para os instrumentos de efetivação da nova política.

Em relação ao bônus de resultado, o Projeto de Lei Complementar reproduz, em síntese, a moldura da PEC n. 38/2025, além de determinar a transparência ativa dos instrumentos e dos pagamentos.

Ao adentrar a regulamentação das avaliações de desempenho dos agentes públicos, a Proposta legislativa estabelece a aplicação anual a todos os servidores, com finalidades de aferir contribuição a metas, condicionar progressões/promoções e servir de base para o bônus de produtividade.

Os critérios avaliativos incluem a aferição do cumprimento de metas; da presteza e da iniciativa; da qualidade e da tempestividade do trabalho; da produtividade; de competências transversais; e de competências de liderança. Será considerado insatisfatório o desempenho abaixo de 70% (setenta por cento) da pontuação anual, destacando-se a ausência de clareza normativa acerca da repercussão prática de avaliações com resultados abaixo de tal patamar.

O procedimento avaliativo, por sua vez, é descrito como sistemático e contínuo, com garantias do exercício do contraditório e da ampla defesa, com a possibilidade de interposição de recurso ou pedido de reconsideração, nos termos e procedimentos estabelecidos na legislação que rege o processo administrativo de cada ente federativo, sendo obrigatória a consideração das circunstâncias pessoais do servidor (saúde mental, violência doméstica, falta de infraestrutura e capacitação).

Apesar de o Projeto de Lei Complementar oferecer um “embrião” procedimental, o desenho normativo acentua a gerencialização do Regimes Jurídicos Únicos sem contrapesos institucionais proporcionais. Na prática, verifica-se o risco material de esvaziamento da estabilidade e sua substituição por parâmetros meramente numéricos e invariavelmente subjetivos, capazes de **atenuar** a capacidade funcional, a progressão e a



promoção nas carreiras, e até mesmo os parâmetros remuneratórios dos agentes públicos, que se tornam flexíveis com a figura do bônus de resultado.

IV.4 – Regras de provimento originário e concurso público

A PEC n. 38/2025 introduz nova lógica de planejamento prévio do provimento de cargos efetivos, ao condicionar a abertura de concursos públicos à demonstração expressa de necessidade administrativa. O art. 37, II-A, da CF, passaria a prever que a abertura de concurso público deve ser precedida de dimensionamento da força de trabalho e justificativa técnica alinhada aos objetivos estratégicos e metas institucionais, tal como definidos no planejamento estratégico para resultados e nos acordos de resultados anuais.

Similarmente ao que se observa em relação às regras de avaliação de desempenho tratadas no tópico anterior (regulamentadas via Projeto de Lei Complementar), o comando constitucional relativo aos concursos públicos é detalhado no Projeto de Lei do “Marco Legal da Administração Pública”, que também já fora produzido e anexado ao relatório final da Reforma Administrativa e cujo teor será pormenorizado adiante.

A nova fase preparatória para a criação de concursos públicos, com elaboração de estudo técnico preliminar, deverá contemplar a análise de evolução e projeção de vacâncias do quadro de pessoal nos últimos e próximos dez anos; a verificação de alternativas administrativas prévias (realocação interna, automação, digitalização e terceirização de atividades-meio); a identificação de competências profissionais necessárias às atribuições do cargo; e a comprovação de que a abertura do certame é indispensável ao cumprimento de metas institucionais.

Há, portanto, um deslocamento da figura do concurso público como instrumento de provimento puro para instrumento de gestão estratégica, inserido no ciclo de planejamento governamental.

O “Marco Legal” orienta que os concursos sejam periódicos e graduais, a fim de evitar o ciclo tradicional de contratação massiva seguida de longos períodos sem reposição. Esse objetivo, contudo, também é condicionado às avaliações fiscal e orçamentária, com inequívoco potencial de “travar” novos provimentos e esvaziar o teor normativo da proposta.

O projeto também permitirá a adesão voluntária de Estados e Municípios a concursos nacionais unificados, com blocos de conhecimento compartilhados e

aproveitamento de cadastros de reserva. Sob a ótica federativa, apesar de um aparente ganho de eficiência e custo, a centralização metodológica dos perfis profissionais no âmbito do Governo Federal e a redução da autonomia estadual e municipal na definição de competências estratégicas locais (possivelmente não contemplados em certames unificados) devem ser sopesados.

IV.5 – Tabela remuneratória única

A PEC n. 38/2025, por meio da inclusão do art. 39-A, § 5º, à CF, determina a instituição, por cada ente federativo, de **tabela remuneratória única**, que deve servir de referência para a remuneração ou subsídio do agente político, do servidor público e de todo aquele que exercer, ainda que transitoriamente, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública no âmbito do respectivo ente da Federação.

A tabela única deverá ser composta por um número de níveis remuneratórios adequado para atender as diversidades e peculiaridades dos cargos públicos, sendo que o valor do primeiro nível deve corresponder ao salário mínimo e o do último ao do teto remuneratório do respectivo ente federativo.

Além disso, todas as leis que disciplinam sobre cargos públicos deverão prever em quais níveis remuneratórios serão enquadrados os padrões da carreira, e qualquer reajuste na tabela remuneratória dependerá da edição de lei específica, ressalvado o reajuste do nível inicial para acompanhar a variação do salário mínimo.

A PEC também estabelece o prazo máximo de 10 (dez) anos para que os entes da Federação estabeleçam suas respectivas tabelas únicas, que deverão contemplar os seguintes requisitos: (i) redução de parcelas remuneratórias; (ii) priorização de vencimento básico ou subsídio; (iii) progressão linear ao longo da carreira; e (iv) fixação da remuneração inicial em patamar não superior a 50% (cinquenta por cento) do último nível da carreira.

Apesar de a medida ter impactos ainda incertos, a ideia de padronização apresentada ignora as heterogeneidades dentro do serviço público.

A tabela única, ao neutralizar diferenciações legítimas entre carreiras com impactos sociais assimétricos pode reduzir a atratividade profissional e estimular a evasão de quadros qualificados, sobretudo nos primeiros anos de exercício.

Antecipa-se, também, um desafio a ser superado em relação a carreiras com estruturas remuneratórias heterogêneas, como as carreiras diplomática, militar e da

magistratura, que deverão ser necessariamente adequadas à padronização instituída pela tabela única.

IV.6 – O “Marco Legal” da Administração Pública

Por fim, o texto da PEC n. 38/2025 promove relevantes alterações ao art. 22 da Constituição Federal, que dispõe sobre as competências legislativas privativas da União, com a inclusão dos seguintes incisos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

XXXI - normas gerais sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos;
XXXII - normas gerais sobre o ciclo laboral da gestão de pessoas nas administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive quanto ao planejamento e reorganização da força de trabalho, à estruturação de carreiras, aos concursos públicos e processos seletivos, aos cargos em comissão e às funções de confiança, ao estágio probatório, ao regime e procedimentos disciplinares, ao conflito de interesses, ao desenvolvimento e aproveitamento de pessoal, às políticas de remuneração e de benefícios, à avaliação de desempenho e reconhecimento por resultados;

XXXIII - normas gerais sobre organização administrativa, governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados institucionais, prestação de serviços públicos e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, processo administrativo, inclusive o de natureza sancionatória, e controle interno para as administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

XXXIV - normas gerais sobre governo digital, inovação, prestação digital de serviços públicos, transparência e dados abertos, controle e participação social, segurança cibernética e interoperabilidade de sistemas das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

XXXV - normas gerais sobre atividades desempenhadas pelos órgãos de controle e processos perante os Tribunais de Contas.

A referida alteração seria responsável por possibilitar a edição de um “Marco Legislativo da Administração Pública”, o qual fora apresentado pelo grupo de trabalho conjuntamente ao relatório da reforma administrativa (nos mesmos moldes do Projeto de



Lei Complementar que regulamentaria as avaliações de desempenho e o bônus de produtividade; vide tópico IV.3).

Verifica-se aparente antinomia entre as novas competências legislativas atribuídas genericamente à União e o que dispõe a atual redação do art. 61 da Constituição Federal, que atribui **privativamente** ao Presidente da República a iniciativa pelas leis que disponham sobre (i) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; e (iii) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Pelo atual arcabouço normativo, haveria inafastável vício quanto à iniciativa **parlamentar** na apresentação do projeto, que avança sobre diversos temas de organização administrativa e servidores públicos, de competência **privativa** do Chefe do Poder Executivo.

Considerada a eventual possibilidade de superação de tal vedação, passa-se à análise das principais regras fixadas no Projeto de Lei.

O Marco Legal reorganiza a **arquitetura funcional** ao alterar as regras de mobilidade e ao criar os denominados Grupos de Carreiras, definidos por critérios de complexidade, responsabilidade e competências comuns, com a possibilidade de que suas atribuições sejam exercidas em múltiplos órgãos dentro do mesmo ente federado (transversalidade já prevista na PEC n. 38/2025).

Ainda que esse modelo possa favorecer a flexibilidade administrativa e oferecer uma medida paliativa para órgãos com quadros de pessoal subdimensionados ou desfalcados, pode, simultaneamente, postergar e até desestimular completamente o efetivo enfrentamento de problemas estruturais graves.

O modelo proposto, fundamentado na adaptabilidade gerencial, também tem o potencial de precarizar o necessário grau especialização técnica de diversas carreiras, que poderão se submeter a demandas administrativas heterogêneas, com reduzido incentivo à formação e capacitação específica.

O “Marco Legal” também cria critérios rígidos para a instituição e funcionamento do Programa de Gestão e de Desempenho (PGD), com avaliação periódica das entregas individuais, alinhadas a metas institucionais derivadas do acordo de resultados.



A modalidade de teletrabalho passa a ser limitada a 20% (vinte por cento) da carga horária semanal, ressalvada a relativização da restrição por ato individualizado e fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade, e depende da mensurabilidade das entregas, sendo sua concessão condicionada à decisão da chefia e à compatibilidade organizacional, com prioridade às gestantes, às lactantes, às pessoas que sejam as únicas responsáveis pela guarda de crianças de até 5 (cinco) anos de idade, às pessoas responsáveis pela guarda de crianças e adolescentes com deficiência e mulheres vítimas de violência doméstica ou de violência no ambiente de trabalho.

Também passa a ser expressamente vedado ao servidor em regime de teletrabalho a residência em município diverso de seu local de lotação, ressalvadas a concessão de regime integral de teletrabalho destinada a substituir a concessão de licenças ou afastamentos voltados à capacitação do servidor, e em localidade fora do País, salvo quando autorizado por ato fundamentado individualizado da autoridade máxima, exclusivamente para fins de acompanhamento de cônjuge que esteja a serviço da República Federativa do Brasil no exterior.

O “Marco Legal” também redefine as regras do estágio probatório, que passa a ser um processo administrativo contínuo, documentado e decisório, que culmina na confirmação motivada da estabilidade. A avaliação considerará produtividade, qualidade das entregas, relacionamento, disciplina, iniciativa e capacitação obrigatória em escola de governo.

Em síntese, verifica-se que a regulamentação proposta no “Marco Legal da Administração Pública” amplia as medidas gerenciais, econômicas e eficientistas inauguradas no texto da PEC n. 38/2025, por intermédio de lei ordinária.

Por se tratar de instrumento legislativo com processo de aprovação muito menos rigoroso (quóruns simplificados e menor debate público), afigura-se risco de outorga de poderes desproporcionais às casas legislativas, o que clama pela fiscalização e pela atuação da sociedade civil e das entidades representativas de classe não apenas nos estágios iniciais da Reforma Administrativa, mas, caso aprovada, também nas suas fases subsequentes de regulamentação e implementação.

V – SÍNTESE FINAL

Por todas as considerações trazidas, são evidentes os inúmeros pontos de incompatibilidade da PEC n. 38/2025 com postulados e questões intangíveis da Constituição Federal, reclamando que tanto as Casas Legislativas, por ocasião do controle



preventivo de constitucionalidade, quanto o Poder Judiciário, na eventualidade de aprovação que inste o controle *a posteriori* ou repressivo, zelem pela higidez dos princípios constitucionais e das cláusulas pétreas, constitutivos de autêntica limitação material ao poder de emenda à Carta promulgada na presente era democrática.

Assim a presente opinião.

TORREÃO BRAZ ADVOGADOS