



REFORMA ADMINISTRATIVA E DESMONTA DO ESTADO:

riscos e consequências aos servidores
e à sociedade contidos na Proposta de
Emenda Constitucional (PEC) 38/2025

Bruna Santos Thomaz
Francis Campos Bordas
Gérson Lettres
Grace Esteves Bortoluzzi
Helena Kolhs Robalo
Letícia Kolton Rocha
Marcia Susana de Oliveira Osório
Maria Antônia Gonçalves Mendes
Matheus Machado da Silva
Patrícia Turatti
Vitória Montanari



APRESENTAÇÃO

A cartilha “*REFORMA ADMINISTRATIVA E DESMONTE DO ESTADO: riscos e consequências aos servidores e à sociedade contidos na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 38/2025*” foi elaborada com o propósito de estimular a reflexão crítica sobre um tema que afeta diretamente o serviço público e a garantia dos direitos fundamentais da população. Nosso objetivo foi trazer estudantes e jovens advogados de nosso escritório para o debate, ampliando o espaço de diálogo e fortalecendo a consciência coletiva sobre os impactos que a PEC pode trazer para a estrutura estatal e para a efetivação de direitos como saúde, educação, segurança e justiça.

Não buscamos aqui esgotar todos os pontos da proposta, mas destacar aqueles que afetam de maneira mais significativa os servidores públicos, os servidores e a sociedade. A intenção é destacar os riscos e consequências da reforma, incentivando um debate em defesa do Estado democrático de direito e da proteção dos direitos fundamentais, sobretudo num país marcado por tantas desigualdades onde o papel do Estado na garantia de políticas públicas é fundamental para reduzir injustiças e assegurar a cidadania.

ÍNDICE

>> Clique no item para ir direto ao assunto <<

1- A proposta de gestão estratégica e de resultados da PEC 38 e os efeitos no funcionalismo.....03

2- Ingresso no serviço público por concurso, vínculos temporários, cargos em comissão e estágio probatório.....10

3- A PEC da reforma administrativa e a nova gestão de carreiras.....19

4- O ataque ao servidor público em novo front: o avanço da PEC sobre os direitos pleiteados no Judiciário.....28

A Proposta de Gestão Estratégica e de Resultados da PEC 38 e os efeitos no funcionalismo

*BORDAS, Francis Campos. Advogado
MONTANARI, Vitória Alvarez. Advogada*

A Proposta de Emenda Constitucional 38/2025, alcunhada como PEC da Reforma Administrativa, se soma a outras mudanças - e tentativas –promovidas pelo *poder constituinte derivado* (a saber, o poder que tem o Congresso Nacional de reformar ou modificar o texto constitucional) com o objetivo de alterar profundamente a estrutura, o funcionamento e o controle da administração pública brasileira. O novo formato da máquina administrativa proposto está separado em Proposta de Emenda Constitucional, propostas de leis complementares e leis ordinárias.

O projeto está centrado em 4 eixos principais, assim sintetizados no relatório do Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do texto encaminhado à Câmara de Deputados:

1. Estratégia, Governança e Gestão – com foco no planejamento estratégico, no acordo de resultados e na criação de um bônus por desempenho - opcional para entes com saúde fiscal -, mantendo a diligência com as contas públicas por meio da revisão de gastos;
2. Transformação Digital – voltada à modernização da máquina pública e à digitalização plena de processos e serviços, incentivando a criação de novos GovBRs e Pix;
3. Profissionalização do Serviço Público – focada no planejamento da força de trabalho, na ampliação dos níveis de progressão da carreira, no remodelamento do estágio probatório, na adesão de municípios e estados ao concurso nacional unificado e na implantação de uma tabela remuneratória única;
4. Extinção dos Privilégios – o eixo central do enfrentamento às desigualdades e excessos no serviço público.

A síntese acima feita pelos proponentes não é fidedigna à complexidade e à profundidade das alterações propostas, servindo como um exemplo claro disso o item da “transformação digital”, onde, longe de ser apenas uma sugestão de modernização, traz consigo **novos princípios** norteadores da função pública (consensualidade e digitalização) e alteração de outros (substituição do princípio da publicidade pelo da transparência). Portanto, são reformas estruturais que abarcam a totalidade do funcionamento da máquina pública, que não podem ser resumidas nos 4 pontos acima.

A proposta tem duas marcas características que se fazem presente em diversas passagens: a) um viés nitidamente econômico e b) a premissa de que o modelo corporativo privado é o modelo de eficiência a ser seguido. Na justificativa apresentada, os autores não justificam de maneira convincente a pretendida compatibilidade entre um modelo privado que visa o lucro como sinônimo

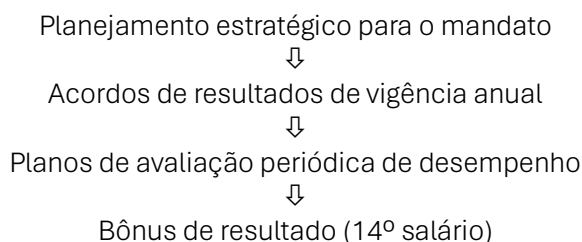
de resultado eficiente e um modelo que deve se voltar para a prestação excelente de serviços públicos, em que o resultado é a satisfação do destinatário final, o povo.

Embora ampla em sua abrangência, a presente análise se limita ao primeiro eixo da proposta, mais precisamente a parte dedicada a proposição de um modelo de planejamento de metas e resultados que norteará o mandato do governante e as consequências para os servidores públicos.

1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA RESULTADOS

A primeira área do projeto foi intitulada *gestão estratégica e de resultados* e traz já no início a proposta de obrigatoriedade de que prefeitos, governadores e presidente apresentem no prazo máximo de 180 dias contados da posse o “planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato, o qual ficará disponível no portal da transparência do ente federativo e deverá orientar os acordos de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual”¹.

O planejamento estratégico é o alicerce de um modelo supostamente inovador que está estruturado da seguinte forma:



Além disso, o modelo proposto sugere alterações que afetam órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas de todas as esferas, mudanças essas que, como se verá, propõem uma centralidade das interpretações no Tribunal de Contas da União, relegando aos demais tribunais de estados, distrito federal e municípios a mera repetição.

A justificativa da proposta traz uma crítica dura ao modelo atualmente vigente em que o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, operações de crédito etc. passam necessariamente pelo Congresso Nacional, deixando bem clara a queixa de que esse sistema não permite um planejamento alinhado com os objetivos do novo Governo.

A crítica à rigidez e necessidade de apreciação pelo Congresso do Plano Plurianual permite deduzir a intenção em privilegiar os planos de governos (de cada governo) em detrimento às políticas públicas obrigatórias que estão previstas na Constituição e legislação esparsa. Isso induz a que se

¹ A PEC propõe incluir essa etapa obrigatória nos artigos 28, 29 e 84 da CF88 que tratam, respectivamente, dos chefes do Executivo Estadual, Municipal e Federal.

pense que o servidor público deva mais obediência a um plano do governo de plantão do que às leis e políticas públicas definidas pelo Parlamento.

Os objetivos de um governo não deveriam se limitar àqueles que o Prefeito, Governador ou Presidente desejam. É óbvio que as pautas de campanha - que, em tese, levaram o eleitor a escolher aquele candidato, precisam ter um espaço para viabilidade. Mas, isso deve ocorrer de forma sincronizada e coerente com as garantias de direitos e limites impostos pela CF. Ou seja, as promessas de campanha devem coexistir e ser compatíveis com as políticas públicas normatizadas, mas, em hipótese alguma devem se sobrepor a essas últimas.

A proposta cria a figura do **Bônus de resultado** como recompensa pelo esforço individual. A frase inicial do relatório apresentado pelo GT do Congresso que culminou com o texto da proposta dá o tom: *A Reforma Administrativa deverá trazer práticas modernas de gestão, em especial as de incentivo à excelência no serviço público. O bônus de resultado é o melhor exemplo de uma prática bem-sucedida no setor privado que pode ser aproveitada no serviço público*. Será mesmo que é um instrumento tão bom assim? Bom para quem?

Novamente, aqui se tem um bom exemplo da visão gerencial privada que se pretende implementar: *Entre os pontos positivos do bônus de resultado estão o incentivo ao esforço e à produtividade, a possibilidade de aumentos salariais mais flexíveis em contextos de restrição fiscal e a maior convergência entre objetivos de gestores e servidores*. Ora, a convergência não deve se dar apenas com os gestores, mas, sobretudo, com as finalidades do Estado e não apenas do Governo. Vamos pegar o exemplo do servidor que detectou as joias trazidas por um ex-presidente em retorno de viagem. Ele agiu por “convergência com seus superiores” ou porque a lei e a estabilidade no cargo lhe impunham/garantiam esse agir?

A proposta sofisma ao defender a ideia de que “todo o esforço será recompensado”, na medida em que resultados almejados no planejamento poderão não ser alcançados apesar dos esforços individuais por diversas razões: a) falta de liderança e gestão dos cargos de direção; b) falta de investimento; c) calamidades; d) turbulências políticas naturalmente existentes no nosso sistema que é baseado nomeações para cargos em troca de apoio político (exemplo, trocas constantes nos ministérios).

O que também chama atenção no texto da proposta é que **não há sanção aos gestores em caso de descumprimento das obrigações impostas ou compromissos assumidos**. O único efeito prático será a proibição de pagamento do 14º salário aos servidores e a proibição de progressão funcional.

Caso o prefeito não apresente o *planejamento estratégico*, não haverá um *acordo de resultado* e conseqüentemente, não haverá pagamento do *bônus de produtividade* ao funcionalismo. Ainda que apresentado o planejamento e firmados os acordos de resultado, se as metas não forem atingidas – não importa o motivo – não haverá o pagamento de produtividade. Uma norma que não prevê qualquer consequência em caso de descumprimento da obrigação nela imposta não tem

qualquer força coercitiva. O texto proposto estabelece como resultado prático do não atingimento de metas apenas uma consequência:

Art. 38-A (.....)

*§ 3º A existência e a implementação dos instrumentos de governança e gestão dispostos neste artigo são condição **indispensável para a instituição do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A do art. 37 desta Constituição e para a progressão funcional dos agentes públicos do órgão ou entidade.***” (Grifou-se)

O § 3º supra escancara a visão empresarial privada e demonstra a total inadequação da função pública. Tomemos um exemplo claro: um professor/pesquisador. O seu desempenho já é atualmente medido por sua produção (quantidade de horas, publicações funções administrativas etc.). Alguém consegue imaginar um acordo de resultados - um dos instrumentos de governança sugeridos na PEC -) de uma universidade federal que congrega uma enorme gama de áreas de conhecimento? A carga horária mínima já está definida em lei. A valoração de publicações, atividades de extensão etc. varia conforme os critérios que autonomamente são definidos por normas internas a partir de diretrizes gerais definidas pelo MEC. O que poderá o acordo de resultados exigir além do que a lei já exige? A PEC esquece de dizer o óbvio: qualquer planejamento ou acordo de resultado se submete às exigências da lei, não podendo dela dissonar. Portanto, se a lei prevê obrigações ao detentor do cargo, não deverá um instrumento de governança a ela se sobrepor.

Para arrematar, dado que o sistema de controle da função pública adotado no Brasil concede aos Tribunais de Contas uma papel central, a proposta inclui também algumas alterações nesse campo. Do contrário, de nada valeria, na visão dos proponentes, todo um modelo de planejamento e estabelecimentos de metas, se ao final, não tivesse a chancela – ou homologação – dos órgãos fiscalizadores.

2. TRIBUNAIS DE CONTAS E CONTROLE EXTERNO

A proposta de reforma administrativa lança olhar sobre a competência dos Tribunais de Conta e se debruça na possibilidade de alterar a dinâmica da aplicação de suas interpretações e orientações, embasando-se na suposta ausência de uniformização das decisões, principalmente, vinculadas aos Tribunais de Conta Estaduais:

a) Inexistência de mecanismos de uniformização das interpretações do controle externo

b) Falta de coordenação institucional entre os órgãos de controle externo

Em um primeiro momento, a proposta de reforma tem como pilar a uniformização de determinados entendimentos, corrigindo interpretações distintas de tribunais locais sobre assuntos fiscais e fortalecimento da atuação do controle externo na administração pública, isto é, o Tribunal de Contas e o Congresso Nacional. No entanto, fica nítido no texto da proposta o descontentamento com a vinculação constitucional de determinados conjuntos de verbas, recordando-se que o modelo

sugerido pretende privilegiar os “planos de governos”, em sobreposição às “políticas públicas” definidas em lei.

Note-se que a proposta, ao se referir à temática do controle externo, infere o caráter colaborativo de atuação do Tribunal de Contas da União, acompanhando a efetividade do planejamento estratégico e dos acordos de resultado. O Tribunal de Contas, como órgão que possui natureza técnica, corre o risco de sobrepor o critério técnico-orçamentário ao critério político-democrático, incorrendo em uma visão de “eficiência” sobre as escolhas feitas pelos representantes do povo.

A proposta de reforma administrativa deixa em evidência a intenção de atribuir aos órgãos de controle a fiscalização do cumprimento dos planejamentos, metas e da avaliação de desempenho, conforme explicitado na passagem abaixo:

Novas Competências: Os tribunais de contas passam a ter uma responsabilidade constitucional de avaliar e monitorar a efetividade de todo o Sistema de Gestão Pública por resultados (planejamento estratégico para resultados e do acordo de resultados). Logo, caberá também aos tribunais verificar a legalidade e regularidade do pagamento de bônus de resultado.

Nesse sentido, aponta-se o risco de que o próprio Tribunal de Contas pode acabar ultrapassando a sua função como órgão de controle ao se tornar um participante ativo e incumbido de monitorar a “efetividade” de planejamento e políticas, passando a emitir juízo de valor sobre o mérito de decisões administrativas e legislativas.

Aflora, portanto, a lógica inspirada no setor privado, sempre focada em resultados quantificáveis que, por vez, podem não ser os mais indicados na aferição do valor gerado pelo serviço público.

3. A OBRIGATORIEDADE DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS

Encerrando o destinado ao monitoramento de resultados, a reforma propõe o gerenciamento das políticas públicas a partir da avaliação recorrente e obrigatória, bem como, da avaliação de impacto dentro da destinação de recursos e na garantia de resultados.

Conforme visto anteriormente, o texto que ampara a proposição salienta as supostas causas que motivariam a necessidade da mudança proposta. São elas:

- a. Ausência de um amplo regramento nacional sobre a avaliação de políticas públicas;
- b. Decisões sobre os rumos de políticas de grande impacto sendo tomadas principalmente com base política;
- c. Critérios e evidências técnicas não se conectam às instâncias governamentais que gerem a política pública; e

d. Cultura de acompanhamento, diagnóstico e entregas das políticas fraca e dispersa

A partir desse diagnóstico, a PEC sugere:

a) A avaliação obrigatória das políticas públicas com o intuito de garantir a qualidade do serviço público e dos custos de implementação, considerando a capacidade individual de cada ente federativo;

b) A reforma no eixo central do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com a “criação” do SINAP (atual SNA) a fim de estimular a padronização de métodos de avaliação e a racionalização de gastos orçamentários;

c) a criação de um comitê gestor, sendo este o agente coordenador do SINAP, com a finalidade de orientar, coordenar e divulgar as atividades de avaliação de políticas públicas.

A PEC propõe a criação de um Sistema Nacional de Avaliação de Políticas Públicas (SINAP): *responsável por coordenar, articular e fortalecer o monitoramento e a avaliação no âmbito da administração pública federal. O sistema tem caráter estratégico, utilizando práticas internacionais e garantindo que os resultados das avaliações alimentem o processo de planejamento e orçamento, incluindo o Plano Plurianual (PPA), a LDO e a LOA. Coordenado por um Comitê Gestor indicado exclusivamente pelo Chefe do Executivo – sem participação com direito a voto da sociedade civil ou sequer representação do Legislativo – o SINAP terá caráter deliberativo, tendo a missão de definir políticas prioritárias para avaliação, editar normas e metodologias, manter um Catálogo Nacional de Políticas Públicas e consolidar resultados, além de promover capacitação técnica de agentes públicos.*

Já existe na Constituição brasileira previsão de avaliação do cumprimento de políticas públicas: a Emenda Constitucional n. 109/2021², promulgada durante a pandemia mundial. Ainda que acompanhada de críticas, a EC 109 introduziu ao ordenamento jurídico brasileiro a avaliação de políticas públicas como dever da Administração Pública³ e, assim, reforça o papel decisivo do agente público na atuação contínua de produção e gestão de dados e indicadores⁴. Dessa maneira, torna-se imprescindível a análise aprofundada e com base em evidências, a fim de que seja possível a existência de suporte e subsídio na escolha das alternativas possíveis na condução de determinada política pública.

A mudança ora proposta subverte o objeto do controle, colocando como objetivo primordial do controle o cumprimento do planejamento estratégico elaborado no início do governo, condicionando as demais normas orçamentárias (lei de diretrizes orçamentárias, lei do orçamento anual etc.) à observância da vontade do governo recém-empossado. O relatório faz

² BRASIL. Emenda Constitucional nº 109. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm>. Acesso em: 28 nov. 2025.

³ JOTA. O que não nos contaram sobre a Emenda Constitucional 109/2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-nao-nos-contaram-sobre-a-emenda-constitucional-109-de-2021>>. Acesso em: 28 nov. 2025.

⁴ MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. Relatório nº 227. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_227.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

crer que não existem modalidades de monitoramento das políticas públicas que atuem de modo eficiente⁵.

É natural que com a alternância do poder, seja empreendida a revisão da orientação política então vigente e, conseqüentemente, a reconfiguração das políticas públicas do antecessor. No entanto, a criação do SINAP não modifica o ponto principal da irresignação apontada pela proposta da reforma: a redução do impacto de mudanças baseadas alterações de projetos políticos.

Muito semelhante às contradições apontadas na EC 19/2021, os mecanismos que buscam ser adotados na presente reforma têm o intuito de limitar o investimento em políticas públicas e, em consequência, restringindo a atuação do Estado em manter e melhorar a qualidade do serviço prestado⁶.

Dessa forma, torna-se evidente que a proposta principal acaba por subordinar os direitos sociais ao equilíbrio fiscal, sem os considerar como direitos irredutíveis ou como indutores de tal equilíbrio.

Em síntese, a reforma defendida na PEC não se limita a uma mudança no funcionamento da máquina pública. Vai muito além disso. Trata-se de uma guinada conceitual da função do estado, substituindo a primazia das políticas públicas definidas em leis e na própria Constituição pela prevalência de planejamentos estratégicos de início de governos.

⁵ A Presidência da República, por meio do [Decreto 11.353](#) de 1º de janeiro de 2023, criou a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA), com a missão de expandir a cultura de avaliação no governo federal:

I – Apoiar o aprimoramento das políticas públicas;
II – Institucionalizar a revisão de gastos em parceria com a Secretaria de Orçamento Federal;
III – Comunicar e debater avaliações com gestores, congresso e sociedade; e
IV – Articular e fomentar rede de monitoramento e avaliação (M&A).

⁶ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Nota Técnica nº 257: PEC 186/2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec257PEC186.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

Ingresso no serviço público por concurso, vínculos temporários, cargos em comissão e estágio probatório

TURATTI, Patrícia. Advogada
LETTRES, Gérson. Advogado
ROCHA, Letícia Kolton. Advogada
BORTOLUZZI, Grace Esteves. Advogada

1. PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

A proposta de reforma administrativa contida na PEC 38/2025 trouxe no Eixo 3 o conceito de profissionalização do serviço público através de uma nova gestão pública de pessoas, utilizando como um importante e preocupante critério avaliativo o de atingimento de metas, comumente utilizado nas instituições privadas, desconsiderando, entretanto, a realidade do serviço público, sua diversidade nas diversas áreas de atuação, assim como a sua finalidade.

Outrossim, para se chegar a essa profissionalização pretendida, o projeto de reforma busca atribuir à União o poder de criar as 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. Isso inclui o 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.

Em uma primeira leitura, a atribuição à União do poder de legislar sobre normas gerais sobre o ciclo laboral de gestão de pessoas da Administração Pública nas diversas esferas parece atender às finalidades dos atuais princípios constitucionais de eficiência, transparência, legalidade, proporcionalidade, isonomia, especialmente para nortear as administrações municipais, que possivelmente tratem de maneiras muito distintas as carreiras, quantidade e distribuição de cargos comissionados, entre outras questões, em um país continental como o nosso.

Entretanto, traz conceitos estranhos à gestão pública, como é o caso das avaliações de desempenho e reconhecimento de resultados que, nas experiências em que aplicados na administração, se mostraram difíceis de serem mensurados para a finalidade que se pretendia, gerando, muitas vezes, injustiças em sua aplicação.

Assim, a proposta de reforma administrativa traz alterações significativas e preocupantes em relação à profissionalização do serviço público pretendida, causando impactos desde a forma de ingresso no serviço público por concurso e no cumprimento do

estágio probatório, bem como nas contratações temporárias e nos cargos em comissão, consoante será demonstrado a seguir.

2. MODERNIZAÇÃO DA ENTRADA NO SERVIÇO PÚBLICO

2.1. CONCURSO NACIONAL UNIFICADO

O Concurso Nacional Unificado foi anunciado como uma grande novidade no mundo dos concursos e está em sua 2ª edição. Conhecido como “enem dos concursos”, a realização do certame, de forma nacional, tem como objetivo dar provimento a cargos públicos efetivos no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, mediante a aplicação simultânea de provas em todos os Estados e no Distrito Federal.

A proposta de reforma administrativa, por sua vez, busca aderir e fortalecer o novo formato de concurso unificado para provimento de cargos públicos efetivos com o intuito de ampliar o acesso ao serviço público, diminuir as desigualdades regionais, padronizar o procedimento de aplicação das provas, além de promover a diversidade e a inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência.

Dentre as mudanças apresentadas na proposta de reforma, permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam aderir ao concurso unificado é uma delas. De acordo com a proposta, o objetivo é que todos os entes e poderes possam aderir ao CNU para ampliar significativamente a quantidade de concursos e vagas no país, notadamente em nível estadual e municipal. Assim, o concurso será realizado pela União, sendo aberto prazo para os entes federativos manifestarem seu interesse em aderir ao concurso público nacional unificado.

Ocorre que, em que pese a novidade e a inegável importância de promover a diversidade e a inclusão de acesso ao serviço público, a ampliação do concurso para estados e municípios pode criar algumas dificuldades, especialmente em relação à avaliação de conhecimentos e habilidades estritamente necessários para o desempenho das atribuições de determinados cargos públicos locais, uma vez que – através do CNU – os conhecimentos e habilidades serão avaliados de forma ampla (por blocos temáticos).

A título exemplificativo, oportuno destacar que no Concurso Nacional Unificado (CNU) 2025 foram definidos 7 blocos temáticos para nível superior, sendo eles: Bloco 1: Seguridade Social (Saúde, Assistência Social e Previdência Social), Bloco 2: Cultura e Educação, Bloco 3: Ciências, Dados e Tecnologia, Bloco 4: Engenharias e Arquitetura, Bloco 5: Administração, Bloco 6: Desenvolvimento Socioeconômico e Bloco 7: Justiça e Defesa.

Cada bloco contou com seu próprio conteúdo programático (conhecimentos gerais e conhecimentos específicos por eixos temáticos) e com indicação dos cargos públicos a serem preenchidos em determinados órgãos. Por exemplo, no bloco 1 do CNU 2025 foram

listados os cargos disponíveis para o Ministério da Saúde, para o Comando da Marinha e do Exército do Ministério da Defesa, no INSS, no Hospital das Forças Armadas, dentre outros. Percebe-se que em nível federal, os critérios de avaliação de conhecimentos e habilidades para provimentos dos cargos em diferentes órgãos públicos já são amplos.

A principal proposta do CNU, aderida pela PEC 38/2025, é permitir que o candidato estabeleça suas prioridades de cargos entre os blocos temáticos e a depender da pontuação e das vagas disponíveis, o candidato possa ser alocado para os cargos priorizados.

No entanto, a uniformização de critérios de avaliação de conhecimentos e habilidades pode prejudicar as especificidades locais para provimento dos cargos. Por exemplo, um agente de saúde ou um médico em uma cidade ribeirinha na Amazônia precisa ter conhecimentos específicos sobre determinadas doenças tropicais (malária, dengue, leishmaniose etc.), além do próprio atendimento médico ser realizado em áreas de difícil acesso. Já um profissional da saúde em São Paulo atua em um grande centro urbano e está em contato com doenças crônicas, saúde mental, sedentarismo, etc. Em suma, um profissional que atua em um município do interior do Amazonas enfrenta desafios completamente diferentes de um profissional que exerce sua profissão em São Paulo, e isso precisa ser considerado para traçar o perfil do profissional do candidato que se pretende ver admitido.

Além disso, alguns cargos, especialmente nas áreas jurídica, de controle e administrativa exigem que o candidato tenha conhecimento da constituição estadual, da lei orgânica municipal e de decretos locais. O concurso nacional, a seu turno, priorizará a cobrança de legislação federal, de modo que o candidato, ao assumir o cargo, não será avaliado pelo conhecimento da legislação local específica para desempenho das suas atribuições.

Outrossim, a proposta de reforma administrativa adere à criação de carreiras transversais no concurso nacional unificado. Isso permitirá que os servidores possam atuar em diferentes órgãos e entidades da administração pública, de acordo com a necessidade, ao invés de estarem vinculados a um único órgão, fato que pode causar forte impacto no serviço público.

A PEC 38/2025 apresenta a transversalidade de carreiras como uma medida capaz de permitir ao servidor desenvolver habilidades estratégicas e adaptáveis em diferentes órgãos ou instituições. Contudo, na prática, as carreiras transversais podem resultar em deslocamentos sucessivos dos servidores, comprometendo a qualidade do trabalho, já que o servidor não terá experiência consolidada para o desempenho das atribuições para determinado cargo.

A possibilidade de o servidor poder se deslocar entre cargos pode, inclusive, provocar a desvalorização de determinadas carreiras públicas e a fragilização das relações de trabalho no serviço público. Sabe-se que a rotatividade no ambiente de trabalho é uma realidade presente na esfera privada e impacta diretamente na produtividade e no trabalho, fragilizando

a continuidade do serviço – problemas esses que não podem se fazer presentes no serviço público. Para evitar esse problema, uma proposta de reforma nesse sentido precisaria definir limites e balizas considerando, por exemplo, áreas de atuação, prazo mínimo de permanência no último local de lotação, número de transferências, entre outros critérios a serem melhor estudados para minimizar os possíveis impactos negativos.

Portanto, ao que parece, a dificuldade central de criar um concurso unificado para provimento de cargos para União, Estados, Municípios e Distrito Federal reside em atribuir critérios de avaliação que atendam as especificidades de avaliação e conhecimento para determinados cargos públicos, os quais possuem atribuições distintas em diferentes esferas e localidades.

2.2. ESTÁGIO PROBATÓRIO

A proposta de reforma administrativa apresenta, também, mudanças pontuais e significativas em relação ao estágio probatório dos servidores efetivos. De acordo com a PEC 38/2025, o estágio probatório passará a ter critérios diferenciados de avaliação, exigindo a realização de avaliações de desempenho regulares durante os três anos iniciais do cargo, além de ser necessária a realização de cursos de formação para aumentar o nível de formação do servidor.

Frisa-se que, apesar do discurso pautado de que a intenção das alterações no âmbito do estágio probatório é em prol do servidor, com o intuito de promover maior qualificação e capacitação para o desempenho de suas atividades, as alterações propostas pela PEC 38/2025 passam a estabelecer critérios mais rigorosos e subjetivos na avaliação de desempenho, como se atualmente os servidores não fossem avaliados no curso dos três anos de estágio probatório.

A primeira mudança presente na proposta diz respeito aos critérios de avaliação de desempenho. A PEC 38/2025 traz em seu texto a previsão de que as avaliações de desempenho serão realizadas por *mais de uma fonte de avaliação* – e não mais pela chefia imediata, apenas – com fundamentação objetiva em relação às competências exigidas para o exercício das atribuições do cargo.

Ocorre que, no texto do projeto não há qualquer definição de como será feita a escolha dos demais avaliadores, quem serão os avaliadores ou quantos avaliadores serão. A previsão é genérica e o novo modelo acaba abrindo brechas para avaliações subjetivas e arbitrárias, já que as metas e critérios de desempenho podem variar de acordo com a chefia ou demais avaliadores que serão designados.

Outra mudança presente na proposta está diretamente relacionada à gestão de desempenho. A PEC 38/2025 prevê que o servidor em estágio probatório deve atingir determinadas metas na avaliação de seu desempenho. Do contrário, poderá ser exonerado. A proposta é clara ao prever que, durante o estágio probatório, a chefia imediata deverá

alinhar atividades, entregas e resultados esperados do servidor às metas institucionais. Tais metas, vale lembrar, são definidas por prefeitos, governadores e presidente para o período dos seus mandatos. Como é possível vincular a avaliação de um servidor, que deve seguir trabalhando por anos, passando por alternâncias de governo, ao atingimento de metas de um determinado partido que se encontra naquele momento no poder?

Embora o discurso oficial tente justificar as mudanças com a promessa de “eficiência e meritocracia”, voltado para maior capacitação profissional do servidor, o conteúdo da proposta revela uma lógica empresarial, presente no setor privado, e de interesses de determinado partido que se encontre no governo em determinado momento. No estágio probatório, a administração pública deve avaliar se o servidor tem aptidão e capacidade para o desempenho do cargo efetivo e não avaliar se o servidor venceu todas as metas de trabalho atribuídas por determinados governantes. Nesse ponto, importante destacar e questionar como não violar e manter a autonomia de determinadas entidades, como as Universidades Federais. A autonomia universitária é uma conquista da qual não se pode abrir mão, sob pena de enfraquecer tanto o sistema de ensino federal de excelência e qualidade, como as pesquisas que se desenvolvem dentro das Universidades.

Percebe-se que a reforma administrativa apresenta uma lógica produtivista e empresarial para o servidor em estágio probatório, que desconsidera as especificidades das funções públicas, bem como o papel social do Estado.

Embora a estabilidade seja mantida formalmente, a proposta cria mecanismos que fragilizam na prática o estágio probatório através de avaliações mais rigorosas, mas também mais subjetivas e arbitrárias, e um estágio probatório mais punitivo ao servidor que não cumpre as metas de trabalho institucionalmente atribuídas, definidas por prefeitos, governadores e presidente para o período dos seus mandatos, o que nos parece violar preceitos fundamentais, como o da moralidade e da impessoalidade.

3. FLEXIBILIDADE E FRAGILIDADE NAS CONTRATAÇÕES DO SETOR PÚBLICO

A proposta de reforma administrativa ainda pendente de aprovação no Congresso Nacional apresenta, também, avanços importantes (não necessariamente benéficos) no que tange à forma de contratação de servidores temporários e terceirizados no âmbito da Administração Pública. Em cada uma das formas de contratação serão destacados os pontos positivos e negativos, especialmente seu reflexo em relação à prestação do serviço público.

3.3. DOS VÍNCULOS TEMPORÁRIOS – AGENTE PÚBLICO TEMPORÁRIO

O texto da reforma administrativa propõe a criação da figura do agente público temporário, com prazo máximo de vínculo e contratação por processo seletivo simplificado.

Nesse ponto, destaca-se que o contrato não poderá exceder a 5 (cinco) anos de duração, sendo impossibilitada a recontração em um período de 24 meses. Tal previsão, de fato, poderá inibir a utilização de tal meio de contratação como forma de burlar a efetivação de servidores via concurso público. Porém, não afasta a precarização do trabalho, diante da evidente ausência de continuidade na prestação do serviço com o término do vínculo, considerando que a rotatividade poderá ocasionar na interrupção e/ou na queda de qualidade no serviço prestado.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que o texto da reforma prevê mudança quanto à jurisdição responsável por analisar eventuais conflitos litigiosos que envolvam a contratação temporária. A proposta de reforma administrativa propõe que as demandas que versem sobre vínculos temporários sejam julgadas pela Justiça Comum, e não pela Justiça do Trabalho.

A mencionada alteração requer cuidado, na medida em que, além da Justiça do Trabalho possuir um viés de defesa ao trabalhador, eventuais direitos a serem discutidos são de competência daquele ente jurisdicional, razão pela qual, caso as demandas judiciais sejam transferidas para a Justiça Comum, poderão ser proferidas decisões conflituosas relacionadas aos mesmos direitos.

Ainda quanto aos temporários, vale frisar que a proposta de reforma administrativa apresenta alguns avanços positivos. Isso porque, se até então o trabalhador temporário estava à mercê do seu empregador, sem qualquer benefício, ainda que mínimo, com a aprovação do texto da reforma administrativa serão garantidos direitos básicos, como a licença-maternidade e o direito a férias, por exemplo.

Note-se que a proposta apresentada no Congresso Nacional, com exceção aos direitos (mínimos) garantidos aos temporários, não irá proporcionar uma melhora no serviço público, o qual tende a ter a sua qualidade prejudicada diante do vínculo frágil de contratação, podendo ocasionar na interrupção e eficiência do serviço público prestado.

3.4. DOS TERCEIRIZADOS

Atualmente, a Terceirização é regulada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como pela Lei 13.429/2017, sendo o ente público responsável de maneira subsidiária pelas obrigações trabalhistas eventualmente não cumpridas pela empresa terceirizada.

Tal circunstância segue inalterada na proposta de reforma administrativa, a qual mantém o terceirizado vinculado à legislação trabalhista, garantindo, assim, a manutenção

de seus direitos. Além disso, o texto da reforma reforça o dever de prevenir assédio e discriminação no ambiente de trabalho, previsão salutar, diante dos inúmeros casos de abusos contra empregadores terceirizados.

Outro aspecto relevante do texto pendente de aprovação diz respeito à necessidade de avaliação de tais servidores no desempenho de suas atividades, a fim de que seja dada continuidade ou seja realizada a rescisão do contrato de trabalho.

Saúda-se a ideia do legislador no que tange à avaliação do trabalho. Porém, registra-se que será necessário realizar acompanhamento sobre tal exame, a fim de evitar eventuais práticas de assédio/perseguição no ambiente de trabalho.

Percebe-se que a proposta de reforma administrativa não soluciona os problemas já existentes em relação à terceirização no serviço público. A precarização do trabalho, a falta de estabilidade para os trabalhadores terceirizados e a própria descontinuidade na prestação dos serviços públicos, diante da troca frequente de prestadores de serviço, são problemas que seguem presentes e não serão solucionados por essas alterações trazidas na presente proposta de reforma administrativa.

4. DAS VANTAGENS E DESVANTAGENS PREVISTAS NA REFORMA EM RELAÇÃO À FORMA DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO

Para além das formas de contratação no serviço público, o texto da reforma administrativa apresenta vantagens e desvantagens ao servidor em relação ao trabalho prestado. As mudanças decorrem desde a proposta de estabelecer regras mais rígidas para o teletrabalho, como também mudanças - necessárias - no âmbito do conflito de interesses e no dever de prevenir assédio e discriminação no ambiente de trabalho.

Abaixo serão pontuadas as principais mudanças.

4.1. DO TELETRABALHO

É inegável que o mundo sofreu transformações na forma de trabalho com a pandemia da COVID-19, sendo difundida a possibilidade de que determinadas atividades possam ser executadas de maneira remota ou híbrida, reduzindo o deslocamento dos servidores ao seu local de trabalho.

Atentos a tal aspecto, o legislador pátrio tentou adequar o trabalho do servidor público. Apenas tentou.

O texto a ser votado estabelece um limite de 20% da jornada para a realização do trabalho remoto, bem como veda que o servidor trabalhe fora do seu local de lotação, salvo raras exceções.

Com a devida vênia, tal medida vai na contramão dos recentes estudos que demonstram que, além do trabalho remoto permitir uma melhor qualidade de vida por parte do trabalhador, impactando diretamente na efetividade e produtividade da prestação de serviço, o deslocamento entre municípios de trabalho e cidades-dormitórios não pode ser impossibilitado, considerando os evidentes problemas de acesso a moradia no país, que fazem com que os trabalhadores, em sua maioria, residam em localidade diversa das quais trabalham.

Ademais, é temerosa a previsão de que o servidor será responsável pelo custeio e manutenção da estrutura de trabalho, eis que, como a legislação trabalhista prevê, cabe ao empregador conceder os meios para que o trabalhador desempenhe as suas atividades da melhor maneira possível.

De salutar, apenas, merece destaque a previsão de que a produtividade e os resultados, e não as horas trabalhadas, serão consideradas para fins de análise do labor, o que, poderá gerar uma melhora no serviço realizado.

4.2. CONFLITO DE INTERESSES

A proposta de reforma administrativa apresenta um significativo avanço no tocante ao conflito de interesse que poderá surgir em razão da atuação de um servidor que porventura venha a trocar de trabalho, mantendo a sua atividade na mesma área.

Se hoje a legislação nacional vigente não apresenta qualquer uniformidade quanto ao tema, com a aprovação da proposta, todos os entes públicos passarão a estar vinculados à Lei Nacional, garantido, assim, uma maior segurança quanto à confidencialidade.

As alterações legislativas propostas dão maior destaque à transparência e à imparcialidade, exigindo uma quarentena para que o servidor atue no mesmo setor, bem como limitações para impossibilitar a publicização de informações sigilosas (ainda que sobre este aspecto não haja uma definição exata de quais seriam os mecanismos de fato).

4.3. ASSÉDIO E DISCRIMINAÇÃO

Em caso de aprovação do texto da reforma administrativa, o assédio moral ou sexual e a discriminação no ambiente de trabalho passam a ser matéria de ordem constitucional, ressaltando a importância dos temas, os quais, até então, só figuravam na lei penal e, sem muito destaque na Lei 8.112/90, a qual só estabelece algumas proibições de conduta.

Nesse ponto, trata-se de um avanço legislativo, uma vez que tal alteração permitirá um aumento no desenvolvimento de políticas de combate, bem como poderá ampliar as políticas de proteção às vítimas.

5. A NARRATIVA DA ADMINISTRATIVA PÚBLICA GERENCIAL E A LIMITAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO

No âmbito do setor público, a PEC 38/2025 apresenta alterações de grande impacto também em relação aos cargos de confiança e comissionados. A narrativa de redução e padronização de cargos comissionados, com teto percentual, profissionalizando nomeações e exigindo critérios técnicos, são as justificativas norteadoras da proposta, as quais, na prática, nada mais são do que graves contradições.

As principais causas apontadas pelos parlamentares na PEC 38/2025 no que tange à alteração das normas sobre cargos em comissão e funções de confiança são, resumidamente: excesso de cargos nos municípios e estados, politização do serviço público, descontinuidade de políticas públicas e falta de critérios objetivos de seleção.

Via emenda constitucional, a proposta propõe limitar o número de cargos comissionados a 5% dos cargos efetivos para funções em comissão, sendo de 10% em municípios de pequeno porte, exigindo que, ao menos, 50% sejam ocupados por servidores efetivos.

No âmbito da administração pública federal, o percentual mínimo de ocupação por servidores efetivos já é praticado. A Lei nº 14.204/2021 que disciplina a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seu artigo 13 estabelece que, no mínimo, 60% dos cargos em comissão deverão ser ocupados por servidores de carreira.

No que diz respeito à limitação do número de cargos comissionados a 5% dos cargos efetivos, nos parece que a reforma administrativa carrega uma grande incoerência. A proposta de reforma administrativa tem sido apresentada sob o discurso de modernização da administração pública, com a promessa de torná-la mais gerencial, eficiente e voltada para resultados.

No entanto, a PEC 38/2025 carrega uma contradição evidente: ao mesmo tempo em que a narrativa é de uma gestão pública mais técnica e eficaz, o texto da reforma prevê a redução dos cargos em comissão de assessoramento justamente para aqueles cargos que são essenciais e que exercem função estratégica para o adequado funcionamento da administração pública.

A proposta também traz, em sede de lei ordinária, um detalhamento específico sobre os cargos comissionados:

- descreve que cargos de comissão se destinam apenas a funções de direção, chefia e assessoramento;
- estabelece que os cargos e funções serão classificados em estratégicos, táticos e operacionais. De modo que, os cargos estratégicos não poderão ultrapassar 5%

do total, sendo obrigatório processo seletivo, com no mínimo 60% das vagas destinadas a servidores de carreira. Nos demais, o processo seletivo é preferencial, e a ausência deve ser justificada e publicada;

- a norma informa, ainda, que deve ser garantida a representatividade da minoria (pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas). Contudo, não estabelece um percentual mínimo para essa representatividade. Caso a intenção fosse realmente efetivar a inclusão, na prática, se estabeleceria um percentual mínimo para essa representatividade.

Outro aspecto que merece destaque pela sua incoerência diz respeito à possibilidade de ocupantes de cargos estratégicos receberem bônus de produtividade superior aos demais servidores, além de serem submetidos a avaliações periódicas de desempenho diferenciadas. Embora o objetivo do legislador seja de fazer frente à concorrência dos altos salários praticados na esfera privada com o objetivo de atrair profissionais qualificados, tal medida contraria a própria narrativa da reforma, que se propõe a uma gestão mais transparente, comprometida com a eliminação de privilégios e com o afastamento de critérios de remuneração diferenciados no setor público.

A PEC da reforma administrativa e a nova gestão de carreiras

*BORDAS, Francis Campos. Advogado
MENDES, Maria Antônia Gonçalves. Advogada
OSÓRIO, Marcia Susana de Oliveira. Advogada
ROBALO, Helena Kolhs. Estudante de Direito
THOMAZ, Bruna Santos. Advogada*

Um dos eixos centrais da proposta de reforma administrativa é uma nova ideia de gestão de carreiras do serviço público, a partir de um diagnóstico feito pelos autores do modelo atual que pode ser sintetizado assim:

- a) Inexistência de uma instância central de recursos humanos no Governo Federal
- b) Existência de muitas carreiras distintas, contendo cargos semelhantes e remunerações muito diferentes;
- c) Proliferação de regras próprias de remuneração e movimentação nas diversas carreiras;
- d) Várias carreiras permitem uma progressão ao topo muito rápida e de forma desvinculada do mérito.

A partir dessa análise, a PEC sugere um novo modelo baseado nas seguintes características:

- Otimização das carreiras por meio da transversalidade e da mobilidade;
- Enxugamento na quantidade de carreiras;
- Concursos públicos mais abrangentes;
- Pagamento de bônus por resultado;
- Proibição de pagamento de verbas indenizatórias excepcionais ou transitórias;
- Estrutura remuneratória simplificada, organizada na forma de uma tabela remuneratória única para cada ente da Federação.

O diagnóstico feito não está imune a críticas, não se tratando, portanto, de uma premissa inquestionável. Qualquer diagnóstico sério que se pretenda deveria tentar compreender os motivos que levaram o Estado brasileiro ao atual modelo de organização das carreiras. A PEC ignora que a máquina pública brasileira é fruto de séculos de formação e é forjada a partir de demandas sociais, de interesses econômicos, para acompanhar a evolução tecnológica, bem como para atender à constante necessidade de uma infraestrutura que permita o desenvolvimento econômico, a interiorização, a proteção ambiental etc.

O diagnóstico também deixa de mencionar o fato de que as mudanças constitucionais ao longo do tempo trouxeram uma complexa divisão de competências entre União, estados e municípios. Para se ter uma noção do impacto da divisão das competências no tamanho do quadro

de pessoal dos entes federativos, a União hoje ocupa apenas 9% do total de servidores do país, ao passo que quase 62% são servidores municipais e 29% nos estados ¹.

Além disso, a proposta parece ignorar que a estrutura do serviço brasileiro oferece serviços que são, por sua essência, diferentes e diversos, sendo muito difícil a unificação e a simplificação pretendidas. Pesquisas estatísticas e censos realizados habitualmente mostram que o tripé segurança-saúde-educação ocupa apenas 40% do funcionalismo. Ou seja, a maioria do funcionalismo está subdividida em atividades muito diversas, como: diplomacia, fiscalização (tributária, ambiental, agropecuária, laboral), agências reguladoras, cultura, economia, planejamento, arrecadação, finanças, segurança pública, comércio exterior etc.

Essa complexa estrutura dificilmente se reforma com soluções simplistas. A PEC é uma solução simplista e inviável. A análise dos pontos centrais que se seguem confirma essa impressão inicial.

1. REDUÇÃO DO NÚMERO DE CARREIRAS

Atualmente, o serviço público é organizado em carreiras, estabelecidas por leis e regulamentações específicas para cada cargo. Importante frisar que, embora sejam diversas as carreiras existentes, elas não são desorganizadas como tenta aparentar o texto da proposta. Todas as carreiras possuem previsão legal e levam em conta as peculiaridades dos serviços e atribuições dos cargos e, sobretudo, a finalidade dos órgãos de lotação.

Segundo a proposta, o atual modelo de carreiras no serviço público brasileiro é excessivamente fragmentado e a solução seria a adoção de um modelo híbrido, que combine elementos de carreiras e posições, bem como a reorganização para reaproveitar servidores em vários órgãos conforme a demanda institucional, reduzindo sobreposições e incentivando maior racionalidade. A palavra que sintetiza essa proposta é a **transversalidade**, ou seja, a possibilidade de que um servidor possa trabalhar em mais de um órgão da administração pública. Não se trata de uma ideia propriamente inovadora, tanto que a Portaria 5.127/2024 do Ministério da Gestão e Inovação já propõe um novo modelo de estruturação baseado na *“lógica de que carreiras públicas devem ser criadas para prover políticas públicas e, portanto, as carreiras devem estar vinculadas às respectivas políticas, e não a um órgão ou entidade específico”*². A possibilidade de aproveitamento em outro órgão a partir exclusivamente da nomenclatura do cargo poderá encontrar dificuldades na adaptação e na execução das novas demandas, podendo refletir em avaliações de desempenho desfavoráveis e, por conseguinte, comprometer o direito à progressão funcional.

¹ REPÚBLICA.ORG. **Quem são as pessoas que trabalham no setor público brasileiro?** Disponível em: <<https://dados.republica.org/pessoas-do-setor-publico/dados>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

² CSB. **Regras para reestruturação de carreiras do serviço público federal são definidas.** Disponível em: <<https://csb.org.br/noticias/regras-reestruturacao-de-carreiras-servico-publico-federal>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

À primeira vista, a proposta de aglutinação de carreiras e tabelas remuneratórias mais igualitárias pode parecer razoável, em especial diante da discrepância existente entre as remunerações percebidas nas diversas carreiras do serviço público. Todavia, a sua implementação pode suscitar algumas controvérsias, uma vez que as atribuições e o grau de complexidade das atividades desenvolvidas por determinados órgãos ou entidades da Administração Pública podem não ser equivalentes.

A proposta também proíbe que, por ocasião da racionalização de cargos e carreiras, haja aumento das remunerações, mas deixa em aberto a possibilidade de redução dos vencimentos, desde que acompanhada de mecanismos já conhecidos que induzem ao congelamento de salário, como é o caso das Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas (VPNI), Vencimentos Básicos Complementares (VBC) ou Parcelas Suplementares de Subsídios. A utilização desse instrumento traz resultado perverso. Imagine-se, por exemplo, a tentativa de unificar os cargos de “analista administrativo” (nome hipotético) que hoje pertence à carreira “x” com o cargo similar da carreira “y”. A remuneração dos dois cargos é diferente. Enquanto o primeiro tem uma remuneração básica de R\$ 10.000,00, o segundo recebe apenas R\$ 8.000,00. Operando-se a unificação em um novo cargo, em que a nova remuneração seja de apenas R\$ 8.000,00, o servidor que era melhor remunerado ganhará uma parcela de R\$ 2.000,00 para evitar a redução em relação ao que já ganhava na carreira anterior. Habitualmente, essa parcela complementar é absorvida por conta de novos aumentos. Assim, quando a remuneração for majorada em 10%, seu vencimento básico irá para R\$ 8.800,00, porém, haverá redução da parcela complementar, que passará a ser de R\$ 1.200,00. Nesse caso, o servidor terá sua remuneração bruta congelada, corroída pela inflação. Esse fenômeno já ocorreu no passado com algumas carreiras³.

³ Vide, nesse sentido, o alerta previsto na obra *Direitos sociais dos servidores públicos: estudos em homenagem aos 10 anos do CNASP*:

A absorção da VPNI acaba por promover a redução da remuneração/proventos do servidor. Embora não reduza de imediato a retribuição pecuniária do servidor público, a absorção é um redutor de remuneração futura. Trata-se de redução futura porque o servidor premiado pelo recebimento da VPNI não gozará do acréscimo remuneratório pertinente.

Em suma, O SERVIDOR QUE DEIXA DE RECEBER GANHO PECUNIÁRIO, PERDE REMUNERAÇÃO. Caso não recebesse a VPNI, o servidor receberia aumento, mas, por recebê-la, acaba por não alcançar os valores que deveria alcançar.

A vedação de atingir ao novo patamar remuneratório definido pelo legislador (reestruturação da carreira, reajuste da remuneração/proventos) implica em indevida redução de valores em afronta à garantia inscrita no art. 37, inciso XV, da Constituição.

Conclui-se, portanto, que há duas formas de afrontar a garantia de irredutibilidade remuneratória: [1] reduzir do valor total percebido, abstraindo parcelas pecuniárias do somatório; [2] obstar acréscimo remuneratório. Na segunda hipótese, encontra-se o expediente da absorção.

A absorção da VPNI encerra flagrante contradição: por um lado, impede a redução de remuneração, e por outro, reduz seus ganhos ao obstar futuros acréscimos devidos por lei.

MELLO, Lawrence Estivalet de; SILVA, João Luiz Arzeno da. **Direitos sociais dos servidores públicos: estudos em homenagem aos 10 anos do CNASP**, pg. 130. Disponível em: <https://cnasp.adv.br/cnasp/wp-content/uploads/2020/12/1605125139213_Direitos-sociais-dos-servidores-publicos-2016.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2025.

A proposta prevê que essa reestruturação das atuais carreiras seja feita de forma gradual, por meio de leis complementares e decretos posteriores à aprovação da PEC, e determina um prazo inicial de 4 anos para implementação do novo modelo, que pode ser alterado conforme a tramitação da proposta.

2. AMPLIAÇÃO PARA NO MÍNIMO 20 NÍVEIS DE PROGRESSÃO

Atualmente, as movimentações nas carreiras são estabelecidas de acordo com cada carreira e existe, na administração federal, uma normativa geral que define diretrizes para novos pedidos de reestruturação de carreiras, a Portaria MGI nº 5.127/2024.

De acordo com a proposta, a carreira deverá conter ao menos vinte níveis hierárquicos, sendo o interstício mínimo entre progressões de um ano⁴, de modo que o servidor público alcançará o topo da carreira após o cumprimento dos requisitos de tempo e desempenho, em prazo mínimo estimado de vinte anos. Ademais, o salário inicial da carreira não poderá exceder 50% da remuneração do nível final⁵, ressalvadas hipóteses específicas.

A implementação da medida pode ocasionar questões jurídicas e administrativas relevantes, como a potencial lentidão na evolução funcional, impactando a atratividade das carreiras, especialmente para novos servidores. Além disso, a vinculação da progressão a critérios de desempenho, caso não sejam definidos de maneira objetiva, mensurável e transparente, pode implicar subjetividade na avaliação, gerando risco de decisões arbitrárias.

Nesse sentido, cumpre destacar que a efetividade da ampliação para vinte níveis de progressão dependerá de muitos fatores, como a regulamentação detalhada e específica, e a observância estrita dos direitos adquiridos dos servidores, de modo a harmonizar os objetivos de eficiência administrativa com a valorização profissional.

Como exemplo, é possível analisar um cargo com remuneração inicial de R\$ 10.000,00 e remuneração final de R\$ 20.000,00. Se tais valores forem divididos em 20 níveis, serão pelo menos 20 anos de progressões, pois o interstício mínimo é de um ano, resultando em uma média de R\$

⁴ Redação proposta pela PEC da Reforma Administrativa: Art. 39, § 1º (...) IV - *previsão de, no mínimo, vinte níveis para o alcance do nível final da carreira, com interstício mínimo de um ano entre cada progressão ou promoção*. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 38, de 2025. Altera dispositivos da Constituição Federal para dispor sobre a organização da administração pública**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3029805&filename=PEC%2038/2025>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁵ Redação proposta pela PEC da Reforma Administrativa: Art. 39, § 1º (...) V - *remuneração ou subsídio inicial de cada carreira não superior a 50% (cinquenta por cento) do valor da remuneração ou subsídio do último nível da mesma carreira, excepcionadas as carreiras cuja remuneração ou subsídio final seja de até 4 (quatro) vezes o salário-mínimo*. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 38, de 2025. Altera dispositivos da Constituição Federal para dispor sobre a organização da administração pública**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3029805&filename=PEC%2038/2025>. Acesso em: 21 nov. 2025.

500,00 por progressão. Na prática, isso resultaria em uma diferença média em torno de 5% entre os níveis da carreira - os chamados steps (degraus) até o fim da carreira.

Esse modelo não é compatível, por exemplo, com carreiras estruturadas em formação continuada, como é o caso da docência, muito impulsionada pela exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que dispõe em seu art. 62, § 1º que *“a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério”*⁶. É preciso que essa formação seja realmente estimulada, e isso ocorre através de retorno financeiro equivalente ao esforço despendido pelo profissional e pela possibilidade de eventuais saltos sempre que alcançada uma titulação maior. A proposta não atende essa exigência.

3. FIM DA PROGRESSÃO EXCLUSIVAMENTE POR TEMPO DE SERVIÇO

A PEC pretende extinguir a progressão unicamente em razão do decurso de tempo. Entendem os autores da proposta que a senioridade mede apenas a experiência e a maturidade, mas **reduz os incentivos à produtividade**.

É preciso recordar que esse critério de progressão exclusivamente pelo decurso de tempo não é uma unanimidade. Na educação federal, por exemplo, tanto técnicos administrativos como docentes não se movimentam na carreira apenas em razão do tempo, sendo também pontuados o seu desempenho e a sua capacitação.

Mesmo que se concorde com a crítica à progressão pelo mero decurso de tempo, nos parece desproposital justificar a mudança do modelo apenas em razão da busca da “produtividade”. O que é exatamente a “produtividade” para uma técnica de enfermagem de um hospital universitário? Significa gastar menos com um paciente? Diminuir o custo no atendimento da sociedade? Esse conceito de produtividade é de difícil aplicação ou compatibilização com a maior parte das carreiras. Como se mede a produtividade de um diplomata?

Nos termos da proposta, a simples senioridade do servidor não constituirá mais critério suficiente para o avanço na carreira, e benefícios anteriormente vinculados unicamente ao tempo de serviço, tais como anuênios, quinquênios ou licenças-prêmio, deixarão de ser concedidos de forma automática. Nesse sentido, cumpre destacar que várias dessas vantagens já não existem no funcionalismo público federal desde meados dos anos 90, quando o Regime Jurídico Único passou por profunda reforma dada pela Lei nº 9.527/97.

Em substituição ao modelo atual, a progressão passará a depender de critérios adicionais, incluindo a avaliação de desempenho individual, o cumprimento de metas institucionais e outros indicadores de produtividade e eficiência administrativa. A justificativa apresentada pelo legislador

⁶ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 21 nov. 2025.

reside na necessidade de alinhar a evolução funcional à lógica da meritocracia, promovendo carreiras mais seletivas e orientadas para resultados.

O novo formato necessita de maiores esclarecimentos, na medida em que a efetividade das progressões dependerá de instrumentos de avaliação precisos, objetivos e transparentes. A ausência de critérios claros ou a aplicação subjetiva das avaliações poderá ensejar decisões arbitrárias, comprometendo a motivação e a valorização profissional dos servidores.

Cabe também alertar para a propositura de bônus de resultado. Essa bonificação estaria atrelada ao alcance de metas individuais e institucionais, o que gera insegurança ao servidor público, dificulta a transparência no processo e ressalta o poder subjetivo dado ao gestor.

Ainda, a transição do regime anterior para o novo pode apresentar risco de insegurança jurídica para aqueles servidores que já haviam acumulado tempo de serviço e possuíam legítimas expectativas de progressão. Tal situação poderá gerar efeitos de retração funcional e desestímulo à permanência de profissionais qualificados no serviço público.

Por fim, embora a proposta busque reduzir gastos e valorizar o mérito, não se pode desprezar o papel do tempo de serviço como indicador de experiência e conhecimento acumulado. Desconsiderá-lo totalmente pode prejudicar a continuidade e a eficiência de órgãos que dependem de saber técnico consolidado.

4. POSSIBILIDADE DE INGRESSO EM NÍVEIS MAIS ELEVADOS DA CARREIRA

É compreensível que o desenvolvimento em uma carreira inicie em sua base, ou seja, no nível inicial. A proposta prevê a possibilidade de ingresso em níveis mais elevados da carreira em situações específicas e motivadas. Na justificativa, essa medida busca permitir que os órgãos públicos selecionem profissionais com maior qualificação ou experiência para funções de maior complexidade e responsabilidade, tornando o serviço público mais eficiente desde o início da carreira.

De acordo com a proposta, nem todo servidor precisa começar do nível inicial. Com o planejamento de pessoal traçado, o gestor terá a possibilidade de propor um concurso para níveis mais elevados, em busca de profissionais que já tenham a qualificação necessária para a função em questão. Para evitar que esse modelo se torne regra, foi fixada uma trava de 5% do quadro para essas excepcionalidades.

Esse novo formato permite concluir que há risco de tratamento desigual entre candidatos, favorecendo quem já possui experiência ou titulação e potencialmente prejudicando novos concursados. Além disso, a aplicação da medida exige critérios claros e transparentes para definição de quem poderá ingressar em níveis mais altos, sob pena de gerar favorecimentos ou questionamentos quanto à impessoalidade e à igualdade no serviço público.

5. VÍNCULO ESTATUTÁRIO POR TEMPO DETERMINADO

Cargos efetivos, atualmente, não possuem limitação temporal para sua ocupação. Uma vez aprovado, o servidor poderá permanecer no cargo até sua aposentadoria ou, excepcionalmente, até a perda do cargo por demissão, além das outras hipóteses de vacância.

O texto inicialmente redigido previa a criação de uma nova modalidade para ocupação de cargos efetivos, denominada investidura a termo. Seria admitida a realização de concurso público para a contratação de cargos efetivos por prazo não inferior a 10 (dez) anos, com limitação a 5% do quadro de servidores. Contudo, nas versões mais recentes da proposta, essa opção foi abandonada, permanecendo apenas a previsão de contratações temporárias para atender a necessidades específicas, conforme já previsto no art. 37, IX, da Constituição Federal⁷. Apesar disso, a discussão evidencia a intenção de flexibilizar vínculos e a possibilidade de aumento nas contratações com prazo determinado, o que geraria impactos significativos.

Ainda que o vínculo estatutário por tempo determinado não tenha sido incluído na versão final da proposta, o debate sobre sua possibilidade revela preocupações quanto à precarização das carreiras e à necessidade de regulamentação clara para garantir que contratações temporárias sejam utilizadas apenas em casos de excepcional interesse público.

Aliás, tratando da precarização, é importante destacar que o texto propõe que “*não deverão ser encaminhadas propostas de criação de cargos efetivos com atribuições de baixa complexidade, compatíveis com funções auxiliares, terceirização ou soluções tecnológicas*”⁸.

Portanto, a tendência dos últimos anos em não realizar concursos para níveis iniciais de carreira é explicitada de forma literal, ou seja, **não será aceita qualquer proposta de criação de carreiras que incluam cargos cujas atividades possam ser terceirizadas.**

6. TABELA REMUNERATÓRIA UNIFICADA

Segundo a proposta, cada carreira tem estrutura remuneratória própria, definida em lei específica, sem qualquer lógica sistemática na fixação dos valores e dos níveis remuneratórios,

⁷ 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:

(...)

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁸ Art. 10. A definição das atribuições e dos requisitos de ingresso em cargo público criado ou objeto de racionalização observará as seguintes diretrizes (...)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei - Altera a legislação da administração pública brasileira.** Disponível em: <<https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/PL-Marco-Legal-da-Administracao-Publica.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

resultando em múltiplas tabelas salariais, de difícil consulta pelo cidadão comum, e que precisam, a cada reajuste, ser negociadas cargo por cargo. É fato que a estruturação das carreiras do funcionalismo atualmente vem sendo feita de forma compartimentada, dividindo os trabalhadores em uma disputa cada vez maior por uma fatia de um orçamento cada vez mais escasso.

Os motivos para a escassez de recursos escapam da nossa análise, pois envolvem aspectos como modelo arrecadatário desigual, renúncias e isenções fiscais questionáveis, qualidade dos gastos, emendas parlamentares desvinculadas de qualquer política pública etc. Contudo, é preciso reafirmar uma premissa central: os servidores não são os únicos responsáveis pelos gastos públicos, não podendo recair sobre eles a responsabilidade do desequilíbrio das contas.

Nos termos da proposta, a tabela deverá abranger todos os níveis da carreira, sendo o primeiro nível equivalente ao salário-mínimo⁹ e o último nível correspondente ao teto remuneratório do ente federativo, observando-se os limites constitucionais previstos no art. 37, XI, da Constituição Federal¹⁰. O enquadramento das carreiras existentes na nova tabela deverá ocorrer mediante lei específica, garantindo, em tese, a adaptação dos servidores aos novos níveis remuneratórios.

Essa medida gera inúmeros questionamentos, como o risco de engessamento remuneratório, caso a tabela não seja atualizada periodicamente ou vinculada a critérios objetivos, como reajustes automáticos ou correção inflacionária. Ademais, a uniformização pode desconsiderar as diferentes responsabilidades, a complexidade técnica e os riscos inerentes a determinadas funções, acarretando uma possível desvalorização de carreiras especializadas.

⁹ Redação proposta pela PEC da Reforma Administrativa: Art. 39, § 5º-A (...) II (...) b) o valor do primeiro nível remuneratório da tabela corresponderá ao salário-mínimo.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 38, de 2025. Altera dispositivos da Constituição Federal para dispor sobre a organização da administração pública.** Disponível em: <<https://www.publica.org.br/wp-content/uploads/2025/10/PEC-38-2025.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

¹⁰ XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2025.

7. OUTROS DIREITOS FUNCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Além dos aspectos já analisados, a proposta alcança também outros direitos funcionais dos servidores públicos, tais como licenças-prêmio, anuênios, adicionais ocupacionais e férias, impondo restrições que fragilizam a valorização da carreira. Alguns pontos merecem destaque:

Direito às férias (limitação): A proposta veda férias superiores a 30 dias, excetuando apenas professores e profissionais da saúde.

Extinção dos adicionais por tempo de serviço e licença-prêmio: os anuênios, triênios e quinquênios e as licenças-prêmio são instrumentos de reconhecimento de valorização da experiência acumulada ao longo da trajetória profissional. Substituí-los por bônus voláteis e não incorporáveis desvaloriza o corpo técnico e compromete o sentido de continuidade da carreira pública. Vale lembrar que tais vantagens já foram extintas para os servidores públicos federais há muitos anos.

Proibição de aumentos retroativos: Embora se pretenda evitar abusos, ignora-se que muitos aumentos retroativos têm caráter reparatório, corrigindo atrasos administrativos ou interpretações equivocadas. Quando a progressão ou promoção funcional de um servidor é reconhecida tardiamente em razão de atrasos administrativos ou de interpretações equivocadas de leis, por exemplo, o pagamento retroativo não constitui privilégio, mas sim a correção de um equívoco ou interpretação. Tratar todos como abusivos legitima a inércia estatal e penaliza o servidor no exercício de seus direitos.

Adicionais de insalubridade e periculosidade: As mudanças relativas aos adicionais de periculosidade e insalubridade, que passam a exigir perícia individual e laudo técnico, até podem se vestir de racionalidade, mas na prática podem criar um labirinto burocrático e injusto. Ao exigir comprovação individual de exposição, o texto ignora ambientes coletivamente insalubres, como hospitais, presídios e laboratórios, nos quais a exposição ao risco é inerente à função. A proposta tende a reduzir o alcance de um direito que protege a saúde do trabalhador e, ao dificultar sua concessão, transfere ao servidor o ônus de provar o óbvio. Outrossim, cumpre destacar que os laudos elaborados pela própria Administração Pública não estão imunes a eventuais distorções ou subjetividades, o que pode ensejar situações manifestamente injustas, como a atribuição de graus distintos de insalubridade a servidores que desempenham idênticas funções e se submetem aos mesmos agentes nocivos e condições de risco.

Como visto, a proposta atinge os direitos funcionais historicamente conquistados, desvalorizando a carreira pública.

8. CONCLUSÃO

Como dito na introdução, a PEC traz propostas simples para questões muito complicadas. A aglutinação de carreiras em novas estruturas transversais e com mobilidade pode parecer

interessante do ponto de vista do gestor, mas o desafio é fazer isso de maneira a manter o cargo público atrativo para os melhores profissionais.

A PEC propõe um modelo baseado em resultados e no enxugamento de gastos. Não há, em momento algum da reforma qualquer preocupação em ouvir o usuário, a sociedade civil organizada, o trabalhador ou seus sindicatos. Não há uma única referência em garantir a negociação coletiva como instrumento de definição e melhoria das condições de trabalho. A reforma reflete uma visão centenária de que o trabalhador público não é titular de direitos sociais, mas um servo que apenas obedece e cumpre o que sua chefia e os objetivos e resultados definidos em planos escritos unilateralmente nos gabinetes.

O ataque ao servidor público em novo *front*: o avanço da PEC sobre os direitos pleiteados no Judiciário

SILVA, Matheus Machado da. Advogado

O serviço público no Brasil, embora possua raízes fortes, nutridas nos períodos em que se pretendia um Estado pujante e industrializado e tenha ganhado fôlego quando da redemocratização (que se pretendeu consolidar os chamados direitos de terceira geração), sempre esteve à mira do poder político que defende a ideia de um Estado reduzido, embebido na lógica privatista, mercantil e que permita a intervenção e participação de capital privado em áreas até então concebidas como essenciais para consolidação das garantias agora positivadas em nossa Constituição (vistas como obsoletas e obstáculos ao desenvolvimento econômico do Estado Nacional).

O servidor público presenciou, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, profundas reformas em relação aos direitos garantidos pela, à época jovem, Constituição Federal, promulgada há menos de uma década quando da Reforma Gerencial do Estado de 1995 (inspirada no conceito de *New Public Management*) e da Emenda Constitucional nº 19/1998¹.

Tantas outras foram as investidas desde então, a queda de braço entre setores do legislativo e entidades de classe, sindicatos, associações e coletivos virou rotina. A agenda liberal tramita no congresso, os meios de comunicação despejam sobre as massas a ideia de um Estado inchado, burocrático e ineficiente, criando na população o ímpeto de combate aos supostos privilégios dos servidores públicos. Por trás, a pretensão de privatização de serviços públicos e serviços de utilidade pública dos quais dependem sobretudo as camadas mais baixas da sociedade.

Mais recentemente, observamos atentos a tramitação da polêmica Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020², barrada temporariamente em razão da pressão exercida pelas categorias do funcionalismo público e as dificuldades de governabilidade que marcaram o mandato do então presidente Jair Bolsonaro.

Porém, diferentemente das propostas encaminhadas até então, a Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025 inaugura um novo terreno de disputa: **o combate às medidas judiciais alcançadas em favor dos servidores.**

¹ A reforma administrativa no Brasil: avanços e limites 1995-98, Fernandes, Ciro Campos Christo disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1697>

² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>

Para além da retirada de direitos e do arrocho financeiro imposto pela pretensão de um estado superavitário, a PEC não vislumbra a habitual retirada de direitos em decorrência da alteração das legislações que regem o serviço público nas esferas municipal, estadual e federal. Em um movimento de verdadeira intervenção do Poder Legislativo sobre o Poder Judiciário (cuas fronteiras, é verdade, são nebulosas), a PEC visa impor ao Poder Judiciário obstáculos até então desconhecidos quando se trata de garantia de direitos por meio de ações judiciais.

1. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE MEDIDAS JUDICIAIS

A baliza que desvenda a exposição de motivos³ da Proposta elenca, no item 15, Área IV, a discussão intitulada “IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE MEDIDAS JUDICIAIS”, que propõe uma solução ao diagnóstico de imprevisibilidade orçamentária decorrente da judicialização de direitos como fundamento da proposta de Emenda à Constituição.

Quando se lê judicialização de direitos, vale ressaltar, muito embora o texto que fundamenta a PEC mencione a preocupação com judicialização de demandas ligadas à direito à saúde⁴ (sobretudo ações de medicamentos), é importante que se vislumbre com certa facilidade que os direitos buscados por servidores públicos (em razão de não ter sido delineada qualquer limitação), sofrerão também as consequências da aprovação do texto legal.

O texto da PEC prevê do dever de o juiz de considerar o impacto orçamentário da medida judicial em sua decisão ao estender políticas públicas de grande porte para novos beneficiários. Vejamos a alteração proposta:

Art. 93 IX-B - a decisão judicial que estender política pública ou benefício fiscal a pessoa, entidade ou grupo social não contemplados na previsão expressa da respectiva legislação de regência necessariamente considerará o impacto orçamentário da medida.

Mais uma vez, a proposta se mostra como uma solução simplista para um problema nacional absolutamente complexo⁵.

³ REFORMA ADMINISTRATIVA Um Estado com Foco em Resultados: Eficiente, Digital e Justo Disponível em <https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/Fichario-Reforma-Administrativa.pdf>

⁴ “a. Diagnóstico do Problema Um desafio que muitos entes sofrem no seu dia a dia é incorporar decisões judiciais no seu orçamento de forma imediata. Mesmo com instrumentos prevendo os possíveis riscos, muitas vezes os valores fogem dos previstos e podem impactar significativamente as contas públicas. A judicialização da saúde é hoje um dos maiores vetores de impacto orçamentário. Estudos do IPEA²⁵ mostram que os medicamentos adquiridos por força de decisões judiciais já consomem cerca de 33% de todo o gasto estadual com fármacos, enquanto nos municípios essa fatia chega a 8,4% da assistência farmacêutica. Além disso, havia em 2023 mais de 520 mil processos relacionados ao direito à saúde em tramitação no país, grande parte exigindo fornecimento de medicamentos, terapias e cirurgias. Isso pressiona a execução orçamentária, pois desloca recursos originalmente planejados para cumprir ordens judiciais, muitas vezes de alto custo e imediata execução.”

⁵ Inequalities in unmet need for health care services and medications in Brazil: a decomposition analysis [https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X\(22\)00243-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X(22)00243-5/fulltext)

Reitera-se a absoluta relevância de que seja observada a independência entre os poderes Legislativo e Judiciário. É inviável que consideremos mera possibilidade de que se deixe de estender direito àquele que o possua em razão da situação fiscal da União, Estados e Municípios. Ao judiciário cabe analisar o direito pleiteado e, em caso de procedência do pedido, cabe ao judiciário a busca da finalidade da própria existência do órgão: a prestação de tutela jurisdicional àquele que teve direito violado.

Vale a pergunta: o direito deixará de ser reconhecido (ou efetivamente cumprido) caso o “impacto econômico” seja relevante (quanto maior o dano, maior o dever de reparar)? Mais eficiente seria a criação de mecanismos que impusessem ao gestor maiores responsabilidades em relação a medidas ensejadoras de violações de direitos (origem real da judicialização de demandas).

A proposta, nesse sentido, bota em cheque a efetivação de direitos aos servidores caso a situação fiscal da União, Estados e Municípios esteja em desacordo com os parâmetros fixados. Na prática, uma recompensa ao mau gestor, que se veria desobrigado do cumprimento de determinações judiciais em razão da própria má gestão do orçamento destinado à Administração.

Ademais, o Poder Judiciário é conhecedor do valor envolvido em cada demanda que tramita no Brasil. A proposta inserta na PEC certamente pretende finalidade diversa daquelas já atribuídas ao chamado “valor da causa” (fins processuais e tributários)⁶, instituto já consagrado em nosso ordenamento jurídico e elemento indispensável para qualquer ação judicial.

⁶ TÍTULO V

DO VALOR DA CAUSA

1. *Valor da Causa.* Valor da causa é a expressão econômica do pedido, devidamente dimensionado à luz da causa de pedir. Interessa para atribuição de valor à causa aquilo que foi efetivamente pedido, sendo irrelevante o que no processo não ingressou. O valor da causa obedece às regras da originalidade, no sentido de que tem de ser estimado na petição inicial pelo demandante (art. 319, V, CPC), e da definitividade, tendo em conta que o valor indicado é aceito perpetua-se (art. 293, CPC).

2. *Relevância.* A fixação do valor da causa importa para fins processuais e tributários. No primeiro caso, influencia na fixação da competência (por exemplo, art. 3.º, Lei 10.259, de 2001), em eventual limitação ao direito de recorrer (art. 34, Lei 6.830, de 1980) e na dispensa de reexame necessário (art. 496, § 3.º, CPC). No segundo, serve de base de cálculo para incidência de alíquota para apuração do montante devido a título de taxa judiciária. A propósito, já se decidiu que “viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa” (Súmula 667, STF).

3. *Fixação.* A fixação do valor da causa pode ser legal ou voluntária. No direito brasileiro, em todos os casos em que não há fixação legal (art. 292, CPC) a fixação é livre pela parte.

4. *Requerimento da Parte e Conhecimento de Ofício.* O órgão jurisdicional só pode corrigir de ofício o valor da causa se a lei expressamente fixa o seu valor. Pode o juiz corrigir de ofício o valor da causa a qualquer tempo, determinando a complementação das despesas processuais (art. 292, § 3.º, CPC). Inexistindo critério legal para fixação do valor da causa, todavia, não pode o órgão jurisdicional conhecer de ofício de eventual incorreção, estando condicionando à impugnação da parte (art. 293, CPC), o que deve ocorrer em preliminar de contestação (art. 337, III, CPC). Código de Processo Civil Comentado - Ed. 2024 Autor: Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero Editora: Revista dos Tribunais Lei 13.105, de 16 de março de 2015 Parte Geral. Livro IV. DOS ATOS PROCESSUAIS TÍTULO V. DO VALOR DA CAUSA Página RL-1.55

Assim, a respeito da consideração do impacto econômico, estima-se que a medida seja um importante elemento acessório caso se pretenda (como já ocorreu no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro) o calote ou parcelamento de créditos oriundos de demandas judiciais⁷.

2. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE MEDIDAS JUDICIAIS

Conforme trabalhado no tópico anterior, a Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025 pretende gerar repercussões também na esfera judicial.

Ao passo que o dever de o juiz estimar “impacto orçamentário” do direito eventualmente reconhecido no Judiciário muito provavelmente venha a ser atrelado a limitações ligadas ao descumprimento de metas fiscais, a PEC complementa o prenúncio do calote no item 61 do fichário da reforma, intitulado “LIMITAÇÃO AO PAGAMENTO RETROATIVO DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS”.

Mais uma vez, assim como ocorreu em relação à menção às ações de medicamento para promoção de alteração constitucional que certamente impactará servidores públicos, o documento menciona privilégios de membros de alto escalão dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário⁸ para legislar e combater o pagamento de valores retroativos de todos os servidores públicos.

A extensão do braço do Legislativo sobre o Poder Judiciário, nesse aspecto, se apresenta como uma resposta ao combate a privilégios, especificamente em relação a valores pagos retroativamente.

Em suma, o tópico contempla 2 pontos essenciais:

- a) A vedação ao pagamento de valores retroativos na via administrativa; e
- b) A criação de barreiras ao reconhecimento de direito a valores retroativos pelo Poder Judiciário

A respeito do item a, propõe a PEC a redação do Art. 37, XXIII, e:

Art. 37.

⁷ Senado aprova calote na dívida, que terá de ser paga entre 2023 e 2026 disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/senado-aprova-calote-divida-paga-entre-2023-2026/>

⁸ “Outro elemento relevante é a concentração dos pagamentos em determinados tribunais. Entre os órgãos que mais distribuíram retroativos no período analisado estão o Tribunal de Justiça de São Paulo (R\$ 2,45 bilhões), o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (R\$ 2,24 bilhões) e o Tribunal de Justiça do Paraná (R\$ 1,21 bilhão). Em alguns casos, os valores individuais chegaram a cifras milionárias: um desembargador do TJ-MG recebeu R\$ 4,5 milhões acumulados entre 2018 e 2025, o maior valor registrado, enquanto outros 35 magistrados ultrapassaram R\$ 4 milhões cada. Esses dados evidenciam uma distorção interna, com uma elite do funcionalismo beneficiada de maneira desproporcional, sem observar o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal.”

<https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/Fichario-Reforma-Administrativa.pdf>

[...]

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:

[...]

e) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, inclusive por meio de lei;

[...]

Art. 8º Ficam sem efeito, a partir da data de promulgação desta Emenda Constitucional, 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

A alteração legislativa pretende a vedação ao pagamento retroativo de verbas remuneratórias ou indenizatórias ainda que por meio de lei, proibindo retroativos resultantes de decisões administrativas e obrigando o servidor a ingressar no Judiciário para pagamento de retroativos já reconhecidos.

A proposta, como demonstrado em outros tópicos, propõe solução simplista para um problema, segundo menciona o próprio relatório, concentrado na alta cúpula da infraestrutura administrativa e judicial, fazendo com que toda a estrutura do serviço público veja frustrada sua expectativa de poder ver efetivados, na esfera administrativa, direitos que manifestamente lhe são devidos.

Além de jogar o servidor ao Judiciário (item a), impõe ao próprio Poder Judiciário barreiras para reconhecimento de valores retroativos (item b), determinando que eventual direito que demande o pagamento de verbas retroativas somente possa se basear em precedente qualificado dos Tribunais Superiores (decisões ou teses vinculantes, geralmente decorrentes de demandas repetitivas, em que um ou alguns casos, julgados como paradigmas, servem de orientação obrigatória aos demais)⁹.

Vejamos o texto proposto:

Art. 37

[...]

§ 11-D. O reconhecimento e o pagamento retroativo de verbas a agente público somente poderão ocorrer por decisão judicial transitada em julgado, proferida em ação de natureza coletiva ou em ação individual baseada em precedente

⁹ [...]

Além disso, é criado um filtro rigoroso: somente em casos específicos será possível reconhecer e pagar retroativos, e sempre de acordo com o regime de precatórios. Para Jean, isso significa que os retroativos automáticos, resultantes de decisões administrativas internas, não terão mais espaço.

[...]

<https://infograficos.camara.leg.br/wp-content/uploads/2025/10/Fichario-Reforma-Administrativa.pdf>

qualificado dos Tribunais Superiores, respeitados o regime de precatórios do art. 100 desta Constituição e o prazo prescricional previsto em lei para as demandas ajuizadas em face da Fazenda Pública.

Ora, a sistemática de precedentes qualificados já é conhecida técnica de gestão processual de demandas relevantes. Mesmo antes da PEC, casos que demandem a apreciação pelos tribunais pela técnica de precedentes qualificados já recebem tal tratamento.

No entanto, a alteração vislumbra a aplicação da sistemática não somente para casos numerosos, paradigmas ou de importante relevância para definição de interpretação de determinada legislação, mas também para o servidor inserto em situação específica, que se verá impossibilitado (ou terá obstaculizado) de acessar seu direito em razão da necessidade de que ele se funde em precedente qualificado, gerando o isolamento do servidor, que será prejudicado pela medida.

Com a tríade (a) dever de estimar o impacto orçamentário das decisões judiciais, (b) obrigatoriedade de buscar o judiciário para pagamentos de valores retroativos e (c) a criação de obstáculos ao reconhecimento de direitos com repercussão financeira, resta caracterizado o cerco ao serviço público. A proposta, nesse sentido, pretende apresentar respostas que vão além dos problemas elencados no Fichário da Reforma, inserindo o servidor público comum no centro de um problema complexo de gestão de recursos e pessoas.



Praça da Alfândega, 12 / 10º andar • Edifício London Bank
Centro Histórico • CEP 90010-150 • Fone/WhatsApp: (51) 3228-9997

www.bordas.adv.br

 @BordasAdvogadosAssociados

 @bordasadvogados

 Bordas Advogados Associados

Porto Alegre/RS • Brasília/DF • Goiânia/GO