

PARECER JURÍDICO

Natal, 13 de outubro de 2025.

EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REFORMA ADMINISTRATIVA 2025. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL. REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DA CONSULTA:

Principais mudanças da reforma administrativa e o alcance jurídico. Os possíveis impactos das alterações propostas sobre os direitos e garantias dos servidores públicos, bem como sobre a estrutura e funcionamento da Administração Pública Federal.

DA ANÁLISE:

I. INTRODUÇÃO.

A discussão acerca da Reforma Administrativa foi retomada por iniciativa do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Hugo Motta. Para esse fim, instituiu-se um Grupo de Trabalho (GT), destinado à elaboração de um amplo conjunto de propostas de alteração normativa, abrangendo inclusive Emendas Constitucionais, voltadas à reestruturação da Administração Pública e à redefinição de sua gestão.

Para a relatoria do grupo, foi designado o Deputado Pedro Paulo (PSD/RJ), parlamentar amplamente reconhecido por sua postura de orientação fiscalista, fortemente alinhada às diretrizes do mercado.

A atual Reforma Administrativa encontra amparo em três bases principais:

1. PEC nº 32/2020¹, de iniciativa do governo Bolsonaro – proposta de caráter constitucional, fortemente marcada por um viés fiscalista, direcionada à redução do papel do Estado e caracterizada como um ataque direto aos servidores públicos;
2. Diretrizes do Governo Federal atual, por meio do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) – iniciativa de natureza infraconstitucional, voltada ao fortalecimento institucional e à modernização administrativa;
3. A Proposta do Grupo de Trabalho da Câmara, combina uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), um Projeto de Lei Complementar (PLP) – denominado Lei de Responsabilidade por Resultados – e um Projeto de Lei (PL) que institui o Marco Legal da Administração Pública.

¹ A PEC 32/2020, sob o pretexto de ajuste fiscal, previa o desmonte e a privatização dos serviços públicos, ampliação da terceirização de atividades estatais e integrava-se ao conjunto de reformas estruturais do período, a exemplo da Reforma Trabalhista e da Reforma da Previdência. A proposta também instituía cinco novos tipos de vínculos funcionais: vínculo de experiência, como etapa preliminar do concurso público; vínculo por prazo determinado; cargo com vínculo por prazo indeterminado; cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento. Além disso, atribuía ao chefe do Poder Executivo o poder de extinguir, transformar ou fundir entidades da administração pública autárquica e fundacional, abrangendo, inclusive, instituições públicas de ensino. Assim, bastaria a vontade do governante de plantão para extinguir ou modificar qualquer universidade ou instituto federal. Importante frisar que, segundo essa proposta, os servidores que não ocupassem cargos típicos de Estado perderiam o direito à estabilidade, comprometendo severamente a impessoalidade, a continuidade e a autonomia do serviço público.

Eixos centrais da Reforma Administrativa:

1. **Estratégia, Governança e Gestão** – visa ao fortalecimento do planejamento estratégico, à implementação de acordos de resultados e à criação de um bônus por desempenho, de adesão facultativa para entes com saúde fiscal, mantendo-se o compromisso com a responsabilidade fiscal e a revisão de gastos públicos;
2. **Transformação Digital** – busca alterar a máquina pública, com a digitalização integral de processos e serviços, estimulando a expansão de plataformas como GovBR e Pix;
3. **Profissionalização do Serviço Público** – propõe o planejamento da força de trabalho, o reformulamento do estágio probatório, a ampliação dos níveis de progressão na carreira, a adesão de estados e municípios ao Concurso Nacional Unificado e a criação de uma tabela remuneratória única;
4. **Extinção de Privilégios** – apresenta-se como o eixo de enfrentamento às desigualdades e aos excessos existentes no serviço público.

A atual proposta de reforma administrativa busca alterar a estrutura do Estado brasileiro através de uma política de gestão fiscal centralizada em órgãos de controle poderosos, tais como o TCU, que já existe, e novos conselhos e comitês a serem criados com o objetivo de monitoramento e controle dos entes federativos, atingindo União, Estados e Municípios, além de submeter as atuais e novas políticas públicas ao SINAP, que será coordenado por um Comitê Gestor, que também atuará no âmbito da Administração Pública Federal.

Utiliza o manto popular da busca por qualidade e controle de gastos públicos para reduzir o crescimento de despesas primárias que abrangem áreas essenciais, tais como saúde, educação, programas de assistência à população, abrangendo áreas como seguridade social, através da constitucionalização da revisão de gastos como instrumento obrigatório para todos os entes do país (União, Estados e Municípios), chegando ao absurdo de impor que as decisões judiciais devem considerar o impacto financeiro de sua decisão.

Dentro desse contexto de controle fiscal predatório para redução de despesas obrigatórias, foram criados mecanismos para limitação das despesas com servidores, que atingirá direta ou indiretamente os atuais e futuros servidores ativos, aposentados e pensionistas no âmbito Federal, Estadual e Municipal, e impactará profundamente as condições de trabalho dos servidores públicos, afetando a sociedade brasileira que, em maior ou menor grau, necessita dos serviços oferecidos pelo Estado, bastando lembrar a importância do SUS durante a pandemia do Coronavírus.

No intuito de promover a redução do Estado, faz-se necessário, dentro da ótica neoliberal, o enxugamento da máquina estatal, que leva à redução de carreiras com a padronização das já existentes através da exigência de, no mínimo, 20 níveis de progressão e tabela remuneratória unificada; de concursos com o estabelecimento de obrigatoriedade de dimensionamento prévio do quadro de pessoal e priorização de carreiras transversais; do tempo no serviço público, com o fim das progressões exclusivamente por tempo de serviço e possibilidade de ingresso em níveis mais elevados na carreira.

Para fincar a lógica da iniciativa privada no setor público, é preciso atingir a estabilidade, pois a demissão do trabalhador é elemento fundamental das relações de mercado. Com esse intuito, a proposta mitiga a estabilidade com mecanismos de avaliação de desempenho e meritocracia chamada de “reconhecimento por resultados”, juntamente com a normatização de temporários na Administração Pública e criação do Banco Nacional de Contratações Temporárias, que

caminham de mãos dadas com a decisão da ADI 2135, que, ao reconhecer a constitucionalidade da EC 19/98, flexibilizou o Regime Jurídico Único, permitindo novas formas de contratação no serviço público.

Já o vínculo estatutário por tempo determinado, ao permitir a investidura a termo em cargo efetivo, é o exemplo que melhor traduz o ataque que vem ocorrendo incessantemente contra o serviço e o servidor público no Brasil nas últimas décadas, pois, de uma só vez, quebra o conceito de estabilidade que se relaciona com sua permanência no serviço público e será um dos responsáveis pela quebra geracional da previdência, pois reduzirá o tempo de contribuição dos servidores, o que levará à redução do fundo previdenciário para pagamento das atuais e futuras aposentadorias.

Em se tratando de aposentados com paridade, a proposta de reforma, ao instituir os Grupos de Carreira, em que todos os entes da federação, no prazo máximo de 10 anos, criarão tabela remuneratória única para todos os cargos, empregos e funções, o que, juntamente com as carreiras transversais, levará à extinção das atuais carreiras, impondo o fim da paridade.

Quanto aos atuais e futuros aposentados, a redução do número de servidores que ocorrerá pela diminuição de concursos, somada às contratações por prazo determinado e de temporários, levará à redução de aporte de contribuições para o RPPS, resultando no aumento da contribuição previdenciária para ativos e aposentados como forma de manter as aposentadorias e imposição de contribuição extraordinária, já prevista no § 1º-B do art. 149 da CF/88, que será paga por servidores ativos, aposentados e pensionistas, além da possibilidade de extinção do RPPS, prevista na EC 103, atualmente disposta no art. 40, § 22, I, da CF.

Assim, a introdução de mecanismos de gestão inspirados no setor privado revela, portanto, uma distorção conceitual sobre o que é público e o que é estatal. Tal perspectiva reforça uma visão negocial da administração pública, baseada

em parâmetros de mercado, e se afasta dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, continuidade e supremacia do interesse público.

II. PONTOS PRINCIPAIS DA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. EIXO 1 - ESTRATÉGIA, GOVERNANÇA E GESTÃO

1.1 GOVERNANÇA E GESTÃO POR RESULTADOS: Obrigatoriedade de apresentação no prazo de 180 dias de divulgação de planejamento estratégico para resultados, com objetivo de instituir metas para Prefeitos, Governadores e Presidente - A lógica que permeia a Reforma Administrativa consiste em trazer conceitos e experiências da iniciativa privada, tais como meritocracia e cumprimento de metas para a Administração Pública. Para tal cria-se mecanismos de controle de investimentos e de despesas primárias através de pretensa transparência de contas e salários de servidores que na verdade servem de motivação para precarização de serviços e engessamento das políticas públicas. A reformulação normativa se dará por PEC e PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados. PEC – Proposta de Emenda Constitucional –, que estabelecerá regras para prefeitos, governadores e o presidente da República quanto à divulgação de planejamentos estratégicos. PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados. Esta Lei Complementar aplica-se a todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e

regulamentará os §§ 16 e 17 do Art. 37², os Arts. 37-A³ e 39-A⁴, e os §§ 2º-A, 2º-B, 2º-C e 16 do Art. 165⁵ da Constituição Federal, dispondo sobre a gestão por resultados, a avaliação de políticas públicas, a qualidade dos gastos públicos e a avaliação de desempenho dos agentes públicos. Altera, ainda, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

1.2 ACORDO DE RESULTADOS: Busca-se aproximar a gestão pública dos modelos adotados no setor privado, adotando instrumentos de planejamento voltados para metas e resultados mensuráveis. Com esse objetivo institui a gestão por resultados. O Acordo de Resultados

² Art. 37: § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. § 17. Com exceção das políticas públicas estritamente emergenciais, as exposições de motivos ou as justificações das iniciativas normativas que tenham o objetivo de criar, expandir ou aperfeiçoar política pública deverão estar acompanhadas, pelo menos, de avaliação prévia simplificada que demonstre a compatibilidade da política com os instrumentos de gestão e governança de que trata o art. 38-A e com as leis orçamentárias de que trata o art. 165, e que contenha indicação dos problemas a serem enfrentados, dos objetivos da 21ª ação pública e das metas consistentes com os objetivos, na forma da lei.

³ Art. 37-A: As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e dos Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão.

⁴ Art. 39-A. Observado o art. 38-A desta Constituição, as administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão realizar avaliação periódica de desempenho dos agentes públicos, com os seguintes objetivos:

a) aferir a contribuição do agente público para o alcance dos objetivos e metas institucionais, por equipes e individuais;

b) valorizar e reconhecer os agentes públicos que alcancem os objetivos e metas pactuados, inclusive para nomeação para cargos em comissão e designação para funções de confiança, e pagamento do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A do caput do art. 37 desta Constituição;

c) orientar a adoção de medidas destinadas a melhorar o desempenho dos agentes públicos, incluindo a realização de ações de capacitação profissional. Parágrafo único. A avaliação periódica de desempenho deve constituir um procedimento sistemático e contínuo, garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo agente público avaliado, ser baseada em critérios objetivos e transparentes e em decisões fundamentadas de modo específico, inclusive com a ponderação de circunstâncias institucionais e de condições pessoais que possam comprometer o desempenho funcional do servidor, e ter a possibilidade de sua reavaliação por instância revisora colegiada.

⁵ Art. 165: § 2º-A O Poder Executivo realizará a revisão de gastos públicos de forma contínua e integrada ao processo orçamentário, com o objetivo de promover a realocação de recursos para políticas públicas prioritárias, mais eficazes e eficientes. § 2º-B A revisão de gastos públicos utilizará como insumos as avaliações e auditorias de políticas públicas, assegurando transparência e publicidade às fundamentações que embasem as medidas adotadas.

§ 2º-C No âmbito da União, as medidas de revisão de gastos públicos deverão constar de anexo específico à Lei de Diretrizes Orçamentárias federal e, quando resultarem em economia, serão objeto de monitoramento e realocação no processo orçamentário.

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos nos §§ 16 e 17 do art. 37 desta Constituição

constitui um dos eixos centrais da Reforma Administrativa, ao estabelecer a conexão entre o Planejamento Estratégico e o Bônus de Resultados. Esse mecanismo impõe a conversão do Planejamento Estratégico em Acordos de Resultados, que serão detalhados em metas e objetivos específicos para cada órgão e entidade da administração pública. Reformulação normativa proposta: PEC – Proposta de Emenda Constitucional. A PEC revogará o § 8º do art. 37 e criará o Art. 37-A da Constituição Federal. Além disso, as modificações por meio de PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados. Reformulação normativa proposta: PEC – Proposta de Emenda Constitucional. A PEC revogará o § 8º do art. 37⁶ e criará o Art. 37-A⁷ da Constituição Federal. Além disso, as modificações por meio de PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados⁸.

1.3 DÉCIMO QUARTO SALÁRIO: Novamente, a proposta adota práticas inspiradas no setor privado. No contexto do Acordo de Resultados, cada órgão poderá receber um montante correspondente a uma 14ª folha de pagamento. Os valores serão destinados às equipes que cumprirem suas metas, recebendo alguns poucos servidores bônus de desempenho variável entre 0 e 2 salários, de forma opcional. O pagamento do bônus de resultado não estará sujeito ao teto remuneratório. Reformulação normativa proposta: PEC – Proposta de Emenda Constitucional, criação

⁶ Art. 10. Revoga-se o § 8º do art. 37 da Constituição Federal

⁷ Art. 37-A: As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e dos Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão:

2º O acordo de resultados de que trata o inciso II deste artigo poderá prever a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades públicas, estabelecendo, nesse caso, os controles, obrigações e responsabilidades dos seus dirigentes.

§ 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.

⁸ Art. 6º O acordo de resultados é o instrumento celebrado entre os dirigentes dos órgãos ou entidades e a autoridade pública hierarquicamente superior ou supervisora, que especificará compromissos específicos para o respectivo órgão ou entidade pública.

do Art. 37, XI-A⁹ da Constituição Federal e PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados, Art. 7^o¹⁰.

1.4 IMPLEMENTAÇÃO DE CENTROS/SISTEMAS DE CUSTOS:

Padronização que ignora as particularidades de cada ente federativo. Parâmetros de Custos Nacionais: todos os órgãos e entidades deverão estruturar suas unidades administrativas seguindo os critérios de custos definidos pela União. **Reformulação normativa proposta:** PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 163, X¹¹ da constituição Federal. Ainda, por meio de PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados, Art. 43¹², acrescenta alterações na Lei Complementar nº 101/2000, no Art. 50, § 4^o¹³ - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

1.5 TRANSPARÊNCIA FISCAL NAS DESPESAS COM PESSOAL:

Busca-se uma padronização nacional e a utilização da transparência como instrumento de controle e redução de gastos, sob o argumento de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Transparência na remuneração dos agentes públicos: os dados deverão ser disponibilizados de forma detalhada e individualizada, em formato acessível e aberto ao público. Transparência das despesas e renúncias de receitas: o objetivo declarado é monitorar e limitar os gastos com pessoal. Para isso, todos os entes da federação deverão adotar um método uniforme de cálculo da despesa com pessoal, assegurando o cumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade

⁹ 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 (tb para juízes e MP)

¹⁰ Art. 7º 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:

¹¹ Art. 163, X – utilização obrigatória, pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, do sistema de custos de que trata o artigo 163-B desta Constituição.

¹² Art. 43. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

¹³ Art.50. § 4º O órgão central de contabilidade do Poder Executivo Federal estabelecerá padrão mínimo de informação de custos que se refere o § 3º a ser observado pelos entes da federação.

Fiscal (LRF). Além disso, será obrigatório que todos os entes publiquem, no Portal da Transparência, informações individualizadas sobre os gastos com agentes públicos. Reforma por meio de PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 37 e Art. 169 da Constituição Federal e PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados.

1.6 CONSELHO DE GESTÃO FISCAL (CGF): Semelhante ao Comitê Gestor, trata-se de mais um órgão suscetível a disputas políticas, uma vez que seus membros serão indicados pelo Presidente da República. O CGF terá função deliberativa e será responsável por monitorar de forma contínua a gestão fiscal dos entes federativos. Reformulação normativa **proposta:** PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados, Art. 31¹⁴, Art. 32¹⁵ e Art. 34, § 1º¹⁶.

1.7 LIMITAÇÃO DAS DESPESAS DE PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS: A proposta visa estender aos estados e municípios as regras do arcabouço fiscal federal, impondo limites ao crescimento orçamentário dos poderes legislativo e judiciário, bem como de órgãos autônomos locais, incluindo o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Defensoria Pública. Com base nessa lógica, será criado um mecanismo de controle para as despesas primárias desses entes, abrangendo remunerações de membros dos poderes e órgãos autônomos, gastos com pessoal ativo e inativo, além de pensões e

¹⁴ Art. 31. Fica instituído o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), conforme previsto no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), órgão deliberativo, integrante da administração pública federal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

¹⁵ Art. 32. O CGF tem por finalidade o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, e lhe compete:

¹⁶ Art. 34: § 1º Os membros do CGF serão designados pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução, na forma do regulamento.

benefícios. Reformulação normativa proposta: PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 28-A¹⁷, I, II, parágrafo único.

1.8 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE MEDIDAS JUDICIAIS: Norma proposta revela-se inconstitucional por impor restrições ao Poder Judiciário, violando o princípio da separação dos poderes. Ao incluir o Judiciário no processo de ajustes orçamentários, obriga o magistrado, ao proferir sua decisão, a considerar previamente o impacto financeiro da medida. O principal argumento utilizado para a imposição são as decisões judiciais que asseguram o fornecimento de medicamentos a pacientes sem condições de arcar com o próprio tratamento, nas quais o ente público é compelido a garantir o acesso aos remédios prescritos pelos profissionais de saúde, o que revela o caráter desumano da norma proposta. Reformulação normativa proposta: PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 93, IX-B¹⁸ da Constituição Federal.

2. EIXO 3: PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

2.1 PLANEJAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO: Busca-se restringir a realização de concursos públicos ao estabelecer a obrigatoriedade de um dimensionamento prévio do quadro de pessoal, a priorização de carreiras transversais e a apresentação de justificativas que comprovem a real necessidade das contratações. A proposta se opõe à chamada “lógica da vacância”, sob o argumento de que, no serviço público

¹⁷ Art. 28-A O montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos Estados, no âmbito do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público Estaduais, incluídas as remunerações dos membros dos Poderes e Órgãos autônomos e os demais gastos com pessoal ativo e inativo e com pensionistas, individualizadas por Poder e Órgão autônomo, a partir de 2027, não poderá ultrapassar o total desse montante do ano anterior acrescido:

¹⁸ 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.

moderno, a simples existência de uma vaga não justifica automaticamente sua reposição — sendo indispensável avaliar se o cargo continua pertinente às demandas e à estrutura do órgão público. Alteração proposta por meio de PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 37, II, II-A¹⁹ da Constituição Federal e PL – Marco Legal da Administração Pública, Art. 3º, Art. 5º, I, ‘a’, ‘b’, 1 e 2²⁰.

2.2 REDUÇÃO DO NÚMERO DE CARREIRAS: Discorda do sistema atual de carreiras no serviço público, por ser pretensamente fragmentado, para propor, na verdade, uma redução no número de servidores por meio de carreiras transversais, com concursos mais abrangentes, que obrigam o servidor a transitar entre órgãos conforme a demanda institucional. Por exemplo: haverá somente um cargo de analista administrativo, aplicável a todos os órgãos do ente. Para tal, serão criados os Grupos de Carreira, sendo obrigatório que cada ente da Federação institua, no período máximo de 10 (dez) anos a contar da publicação desta Lei, tabela remuneratória única, aplicável a todos os

¹⁹ Art. 37, II - a investidura em cargo efetivo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, que, em conformidade com o perfil profissional desejável, avaliará conhecimentos e habilidades estritamente necessários para o desempenho das respectivas atribuições, na forma prevista em lei nacional;

II-A - o concurso público para investidura em cargo efetivo ou emprego público deverá ser precedido de dimensionamento do quadro de pessoal, priorizar carreiras transversais e estar acompanhado de justificativas que comprovem a necessidade das contratações para o alcance dos objetivos e metas do órgão ou entidade pública previstos no planejamento estratégico para resultados e no acordo de resultados;

²⁰ Art. 3º Os concursos públicos devem estar alinhados aos instrumentos de planejamento do órgão ou entidade pública, inclusive o dimensionamento da força de trabalho, observados os seguintes Objetivos:

Art. 5º O concurso público será iniciado pela fase preparatória, observadas as seguintes exigências:

I – a elaboração de estudo técnico preliminar, com a participação da área de gestão de pessoas do órgão ou entidade pública e das respectivas áreas finalísticas, observados os seguintes requisitos mínimos:

a) evolução do quadro de pessoal nos últimos 10 (dez) anos e projeção da diminuição do número de servidores ou empregados públicos pelo mesmo período, consideradas as prováveis vacâncias de cargos públicos ou extinções de contrato de trabalho;

b) análise de soluções disponíveis para otimização da estrutura organizacional, racionalização das rotinas administrativas e elevação dos níveis de eficiência do quadro de pessoal atual, incluindo avaliação das seguintes alternativas:

1. realocação da força de trabalho da Administração Pública conforme reais necessidades administrativas, privilegiando-se as atividades que mais agregam valor aos serviços prestados aos cidadãos;

2. incorporação de novos recursos de tecnologia da informação e comunicação e implementação de novas ações de governo digital, observada a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021;

cargos, empregos e funções públicas. Será criado mais um órgão, a ser definido pelo Poder Executivo Federal, o Conselho Nacional de Remuneração do Serviço Público Federal (CONAREM), que terá, dentre outras competências, propor diretrizes para a fixação e a estrutura das tabelas remuneratórias, tornando-se, a partir desse momento, praticamente inócuas as mesas de negociação e absolutamente ineficaz, por conseguinte, a figura dos sindicatos no tocante às discussões salariais. PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 3º I, II e III²¹ da Constituição Federal. Ainda, via PL – Proposta de Lei: Das normas gerais sobre gestão de carreiras, Art. 8º III, IV, V, Art. 9º, § 1º, Art. 10, I, II, § 2º § 3º, Art. 11, § 1º, Art. 12, § 1º, ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, § 2º § 3º, § 4º, Art. 13, I, II, III, IV, V, Art. 14, Art. 16, Art. 17, I, II, III, IV, V e VI²².

²¹ Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo máximo de quarenta e oito meses contados da data da entrada em vigor desta Emenda Constitucional, deverão implementar as seguintes medidas de gestão de pessoal:

I – Dimensionamento da força de trabalho, com metodologia definida em regulamento e ampla divulgação pública, para subsidiar o planejamento e a alocação de pessoal;

II – Reestruturação do quadro de pessoal, mediante eliminação de sobreposições de atribuições e reorganização das carreiras, com a priorização de carreiras transversais aptas a atuar em diversos órgãos e entidades, observado o disposto nos incisos IV e V do § 1º do art. 39 da Constituição, devendo a definição dos respectivos níveis remuneratórios na tabela remuneratória única considerar o grau de complexidade das atribuições;

III – movimentação de pessoal entre órgãos e entidades públicas do respectivo Poder ou Órgão autônomo, com alteração da lotação e do exercício de agentes públicos de acordo com as necessidades da Administração Pública identificadas no dimensionamento da força de trabalho.

²² Art. 10. A definição das atribuições e dos requisitos de ingresso em cargo público criado ou objeto de racionalização observar as seguintes diretrizes: II – estruturação dos cargos conforme as atividades a serem desempenhadas, não necessariamente vinculadas de forma exclusiva a determinado órgão ou entidade;

§ 2º Cargos com atribuições comuns a vários órgãos ou entidades deverão ser preferencialmente estruturados de modo transversal.

§ 3º A racionalização de cargos deverá buscar a aglutinação daqueles que apresentem similitude ou sobreposição de funções.

Art. 11. Será facilitada a movimentação de servidores entre diferentes órgãos e entidades do mesmo ente federativo, especialmente quando as carreiras de origem e de destino pertencerem ao mesmo Grupo de Carreiras.

§ 1º Ato do Chefe do Poder Executivo regulamentará as condições da movimentação, observando o interesse público e a necessidade de pessoal.

Art. 12. O desenvolvimento do servidor na carreira será orientado por critérios objetivos que combinem mérito e tempo de serviço, vedada a progressão baseada exclusivamente no interstício temporal. § 2º Os planos de carreira deverão prever período mínimo de vinte anos para o alcance do nível final da carreira, com interstício mínimo de um ano entre cada progressão ou promoção. § 3º A remuneração inicial de cada cargo não poderá superar 50% (cinquenta por cento) do valor do último nível da carreira, devendo a evolução remuneratória observar progressão linear e proporcional.

Art. 13. A estrutura remuneratória das carreiras deverá ser simplificada, em consonância com a complexidade do cargo e o desempenho do servidor, observadas as seguintes diretrizes: V – vedação de reestruturação de carreiras dentro de um mesmo grupo, salvo para efeito da uniformização progressiva de que trata o inciso II deste artigo

Art. 14. Cada ente poderá instituir bônus de resultado, a ser pago anualmente para agentes públicos.

2.3 AMPLIAÇÃO PARA NO MÍNIMO 20 NÍVEIS DE PROGRESSÃO:

Mais um item voltado a padronização das estruturas de carreira no serviço público, que tende a esvaziar as negociações entre sindicatos e governo e a uniformizar excessivamente as atividades da Administração Pública, como se a gestão do Estado brasileiro pudesse seguir um modelo único e simplificado. A medida ignora deliberadamente a diversidade e a complexidade do país. Nesse contexto, estabelece-se a obrigatoriedade de no mínimo 20 níveis de progressão, determinando ainda que o salário inicial não ultrapasse 50% da remuneração do nível mais elevado. PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 39, IV²³ da Constituição Federal.

2.4 FIM DA PROGRESSÃO EXCLUSIVAMENTE POR TEMPO DE

SERVIÇO: Busca-se impor a lógica do mercado ao desconsiderar a experiência adquirida pelo tempo de serviço. O argumento utilizado é de que “profissionais mais jovens podem apresentar desempenho excepcional, inovar e aprender rapidamente, mas seriam desvalorizados se avaliados apenas pelo critério de tempo de casa”, postura que, na prática, revela-se etarista, impondo novamente a lógica do desempenho por resultados. Reformulação normativa proposta por meio de PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 37, XXIII, ‘g’²⁴ da Constituição Federal. Também, via PLP – Lei de Responsabilidade por Resultados, Art. 26, I e II²⁵.

Art. 16. Fica instituído o Conselho Nacional de Remuneração do Serviço Público Federal (CONAREM), órgão colegiado de caráter consultivo, no âmbito da União, cuja composição e funcionamento serão definidos em ato do Poder Executivo Federal, observada em sua composição, ao menos, a presença de:

²³ Art. 39, 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.

²⁴ 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:

g) progressão ou promoção exclusivamente por tempo de serviço;

²⁵ Art. 26. Para fins de progressão, serão considerados:

2.5 POSSIBILIDADE DE INGRESSO EM NÍVEIS MAIS ELEVADOS DA

CARREIRA: A proposta visa quebrar a lógica tradicional de progressão de carreira, desvalorizando a importância do tempo de serviço no desenvolvimento profissional do servidor. Essa mudança resulta em redução do tempo de contribuição previdenciária, trazendo prejuízo para o sistema previdenciário. A menor arrecadação aumenta o risco de déficit atuarial, comprometendo a capacidade de pagamento das aposentadorias. Proposta por meio de PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 37, II-D²⁶ da Constituição Federal.

2.6 VÍNCULO ESTATUTÁRIO POR TEMPO DETERMINADO:

A proposta busca dar aparência legal à contratação temporária de servidores públicos, prática inconstitucional por se tratar de uma exceção ao princípio da estabilidade no serviço público. Nesse contexto, propõe-se a criação de vínculos estatutários por prazo determinado, permitindo a ocupação de cargos efetivos por período não inferior a 10 anos. Alterações que serão implementadas por meio de PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 37, II-B, 'a', 'b', 'c'²⁷ da Constituição Federal.

I - Os resultados da avaliação periódica de desempenho do servidor e a análise de sua contribuição para o desempenho institucional do órgão ou entidade; e

II - O interstício em cada nível não inferior a doze meses.

²⁶ Art. 37. II-D - Quando necessária a admissão de profissionais com maior especialização e experiência profissional, o concurso público poderá ser destinado à investidura em nível de carreira diverso do inicial, desde que a modalidade de provimento de cargos não ultrapasse 5% (cinco por cento) da força de trabalho dimensionada do órgão ou entidade pública.

²⁷ Art. 37: II-B - é admitida a realização de concurso público para investidura a termo em cargo efetivo, por prazo não inferior a 10 (dez) anos, observado o disposto em lei nacional e as seguintes regras:

- a) durante o prazo determinado de investidura, ao ocupante do cargo efetivo serão aplicadas todas as normas do respectivo regime jurídico, inclusive no que diz respeito aos direitos, vantagens, Regime e processos disciplinares, regime previdenciário, inclusive de previdência complementar, estabilidade e estágio probatório;
- b) a investidura a termo em cargo efetivo deverá ser fundamentada em justificativa que demonstre concretamente a transitoriedade da necessidade a ser atendida, podendo contemplar todas as áreas de atuação do órgão ou entidade;
- c) a quantidade de servidores investidos na modalidade de que trata este inciso não poderá ultrapassar 5% (cinco por cento) dos servidores em atividade no cargo ou carreira;

2.7 TABELA REMUNERATÓRIA UNIFICADA: Aplicável a todos os cargos do ente federativo, com salário inicial limitado a 50% do topo da carreira (achatamento das carreiras). Reformulação normativa proposta: PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 39, § 5º-A, I, II, ‘a’, ‘b’, ‘c’, III, IV²⁸ da Constituição Federal.

2.8 ESTÁGIO PROBATÓRIO: Estágio probatório como etapa de avaliação de desempenho, com a estabilidade funcional condicionada à aptidão demonstrada e à participação em programas de capacitação. PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 41, § 5º, I, II, § 6º²⁹ da Constituição Federal. Ainda, PL – Marco Legal da Administração Pública, Art. 22, parágrafo único, I e II³⁰.

2.9 TEMPORÁRIOS: Contrato de até cinco anos, representando flexibilização do Regime Jurídico Único (RJU) e com precarização das relações de trabalho no serviço público. O projeto busca legalizar contratos temporários na Administração Pública — direta e indireta, nos três Poderes e órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Justifica-se com o argumento de que houve crescimento expressivo desses vínculos (42,1% nos estados e 10,6% na União), o que indicaria uma substituição gradual de servidores efetivos por vínculos mais frágeis e flexíveis, impactando a continuidade e a qualidade dos

²⁸ Art. 39, § 5º-A A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios implementarão, por meio de lei específica, tabela remuneratória única para os agentes públicos que exercem cargo, emprego ou função pública em todos os Poderes e órgãos autônomos do respectivo ente da Federação, observadas as seguintes diretrizes:

²⁹ Art. 41, § 6º: Durante o estágio probatório, o desempenho do servidor será avaliado de forma objetiva, com base em critérios, indicadores e metas previamente estabelecidos e amplamente divulgados, sendo obrigatória sua participação, com aproveitamento satisfatório, em programas, projetos ou ações de capacitação destinados ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessárias ao exercício das atribuições do cargo.

³⁰ Art. 22. Parágrafo único. O estágio probatório constitui processo administrativo formal, contínuo e documentado de avaliação do desempenho do servidor em efetivo exercício, tendo como produto final decisão fundamentada:

I – De confirmação do vínculo, quando demonstrada sua aptidão e capacidade para o desempenho das atribuições do cargo e aquisição da estabilidade;

II – De exoneração, quando constatada sua inaptidão para o exercício das atribuições e responsabilidades do cargo, mediante decisão motivada, precedida de contraditório e ampla defesa.

serviços públicos. Na prática, a proposta substitui servidores efetivos por temporários, mesmo diante de decisões do STF que restringem tais contratações à excepcionalidade. O PL apresenta conceitos amplos e vagos sobre as situações que autorizariam essas contratações (art. 40, inciso II), estendendo a medida a empresas públicas e sociedades de economia mista, independentemente dos requisitos do inciso IX do art. 37 da Constituição. Além disso, prevê-se a criação do Banco Nacional de Contratações Temporárias (BNCT), que centralizará informações e documentos sobre seleção e contratação de agentes temporários em todos os entes da Federação, para contratos de até cinco anos, passíveis de prorrogação. Reformulação normativa proposta: PL – Marco Legal da Administração Pública: Art. 40, I, II, § 1º, Art. 44, § 1º, § 2º Art. 45, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º, Art. 46, § 3º.

2.10 DIREITOS DOS TERCEIRIZADOS: O projeto reafirma a validade do Decreto nº 12.174, que consolidou os contratos de terceirização na Administração Pública, e busca promover uma normatização mais efetiva da terceirização no setor público federal. O objetivo é ampliar a difusão dessa prática incentivando a contratação de serviços terceirizados no âmbito governamental. A ampliação desse modelo ameaça o princípio do concurso público, aumenta a precarização do trabalho e aprofunda desigualdades. Reformulação normativa proposta: PL – Marco Legal da Administração Pública: Art. 38³¹.

2.11 REGULAMENTAÇÃO NACIONAL DO TELETRABALHO: Estabelecendo normas gerais para o trabalho remoto. Teletrabalho limitado a uma vez por semana, ampliável mediante ato específico, respeitado o limite de 20% do efetivo do órgão; Reformulação

³¹ Art. 38. Os contratos administrativos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva ou predominante de mão de obra celebrados pelas administrações públicas deverão conter cláusulas que assegurem:

normativa proposta: PL – Marco Legal da Administração Pública: Art. 19, § 9º e § 10³².

3. EIXO 4: EXTINÇÃO DE PRIVILÉGIOS

- Vedação a férias superiores a 30 dias;
- Vedação à concessão de adicional de férias superior a $\frac{1}{3}$ da remuneração;
- Vedação a adicionais, progressões e licenças unicamente condicionadas ao tempo de serviço;
- Vedação à instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma que não esteja sujeita à deliberação do Poder Legislativo;
- Vedação à concessão de folgas para compensar “excesso de trabalho”;

3.1 VERBAS INDENIZATÓRIAS OU REMUNERATÓRIAS: Em decorrência da Emenda Constitucional nº 47/2005, que incluiu o § 11 no art. 37 da Constituição Federal, excluindo do teto remuneratório as parcelas de caráter indenizatório. Reformulação normativa proposta: PEC – Proposta de Emenda Constitucional. A proposta busca coibir

³² Art. 19. As administrações públicas, direta e indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão instituir Programa de Gestão e Desempenho – PGD, cujas atividades, desempenhadas na modalidade presencial ou de teletrabalho, serão avaliadas em função da efetividade e da qualidade das entregas. § 9º É vedado ao servidor em regime de teletrabalho residir 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.

§ 10 É vedado ao servidor em regime de teletrabalho residir fora do País, salvo quando autorizado por ato fundamentado individualizado da autoridade máxima Poder ou Órgão autônomo, exclusivamente para fins de acompanhamento de cônjuge que esteja a serviço da República Federativa do Brasil no exterior.

práticas que elevam a remuneração de servidores públicos. Entre as medidas destacam-se:

- Proibição de concessão em folgas, licenças ou outras vantagens para atividades extraordinárias ou acúmulo de funções, adicionais de periculosidade e insalubridade submetidos a exercício efetivo;
- Vedação à conversão em dinheiro de férias, folgas, licenças ou afastamentos não usufruídos;
- Férias superiores a 30 dias/ano
- Proibição de criação de verbas remuneratórias ou indenizatórias por normas infralegais, sem deliberação do Poder Legislativo, respeitando os §§ 11 e 11-A do art. 37 da Constituição;
- Definição restrita de verbas indenizatórias, que devem ser reparatórias, episódicas e individuais, vedando pagamentos rotineiros ou generalizados.

Além disso, a PEC definirá os critérios exigíveis para caracterização das verbas indenizatórias, que devem possuir natureza reparatória, destinadas a compensar despesas efetivamente suportadas pelos agentes públicos no exercício de suas funções, e natureza episódica e transitória, sendo vedado o pagamento rotineiro ou permanente, assim como a concessão geral e indistinta a categorias ou carreiras inteiras, garantindo que tais verbas sejam restritas, justificadas e capazes de evitar distorções remuneratórias. Por fim, trará normas que estabelecem transparência total nos contracheques dos servidores, garantindo acesso público a todos os valores recebidos pelos agentes públicos.

3.2 EXTENSÃO DE DIREITOS, BENEFÍCIOS OU VANTAGENS: A proposta busca impedir a concessão de quaisquer reajustes salariais

baseados em critérios de isonomia ou simetria. PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 37 da Constituição Federal.

3.3 LIMITAÇÃO AO PAGAMENTO RETROATIVO DAS VERBAS

INDENIZATÓRIAS: A proposta restringe o alcance de decisões judiciais que concedam verbas retroativas a todos os servidores, exigindo que tais decisões se baseiem em precedente qualificado dos Tribunais Superiores, o que viola o princípio da separação dos poderes. Reformulação normativa proposta: PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 37, XXIII, 'e' e § 11-D³³ da Constituição Federal.

3.4 TETO ORÇAMENTÁRIO PARA AS DESPESAS COM VERBAS

INDENIZATÓRIAS: Na prática, ao limitar de forma aleatória e retroativa o pagamento de verbas indenizatórias, utilizando o ano de 2020 como referência, a medida impacta todos os servidores, pois inclui valores como auxílio-alimentação, auxílio-saúde e gratificações por acúmulo de funções. Reformulação: PEC – Proposta de Emenda Constitucional: Art. 3º e Art. 37, § 11-B³⁴ da Constituição Federal.

³³ 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:

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

§ 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 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.

³⁴ Art. 3º O limite individualizado para o montante global das despesas com verba de natureza indenizatória a que se refere o § 11-D do art.37 da Constituição Federal corresponderá, no ano de 2026, às dotações orçamentárias de cada Poder e Órgão autônomo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o pagamento de verbas indenizatórias do ano de 2020, corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no período entre janeiro de 2021 e junho de 2025. Parágrafo único. Para o exercício de 2027 em diante, aplica-se o disposto no § 11-D do art. 37 da Constituição Federal, de acordo com o limite de 2026 a que se refere o caput deste artigo.

Art. 37, § 11-B. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão apresentar, em cada exercício, a título de pagamento de verbas de caráter indenizatório, dotação orçamentária superior àquela do exercício anterior, acrescida da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

III. CONCLUSÃO.

A reforma administrativa, ao romper o pacto federativo, padece de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, por ofensa ao princípio da separação dos poderes.

O artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, que representa cláusula pétrea, é violado, o que leva à inconstitucionalidade da proposta, pois atenta contra a separação dos poderes ao concentrar na União a competência para editar normas gerais, impondo aos Estados e Municípios regras uniformes de gestão, remuneração e seleção de servidores, como a obrigatoriedade do planejamento estratégico e a adoção de uma tabela única de salários. Tais dispositivos existentes na proposta não se limitam a estabelecer regras genéricas, programáticas a serem adotadas, mas interferem na organização, funcionamento e planejamento da administração dos entes federados.

Ressalta-se, ainda, que a proposta de reforma administrativa atenta contra a estabilidade no serviço público ao instituir vínculo estatutário por prazo determinado, permitindo contratação temporária em cargo efetivo, esvaziando a norma disposta no artigo 41 da Constituição Federal, que prevê a permanência do servidor após o estágio probatório de servidor efetivo, que somente poderá ser rompida por sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo com ampla defesa ou por avaliação periódica de desempenho.

É inadmissível banalizar e permitir o esvaziamento dos princípios, garantias e prerrogativas constitucionais que ocorrem através de projetos de emendas constitucionais, que atacam, através de uma roupagem pretensamente republicana, o pilar do ordenamento jurídico brasileiro, transformando a nossa Constituição em um Frankenstein, que, assim como o personagem de Mary Shelley, passa a ser um arremedo do que fora, perdendo sua estrutura central que visa garantir a liberdade, a igualdade, a dignidade e o bem-estar de todos os cidadãos.

A insegurança social gerada pelas reformas previdenciárias, trabalhista e o fantasma da reforma administrativa não agregam valor para o Estado, uma vez que a frequente mudança de regramentos nos torna uma sociedade refém da instabilidade política, afetando a economia e o desenvolvimento de nosso país.

É essencial defender com firmeza o fortalecimento do Estado como instrumento de cidadania e o respeito integral à Constituição de 1988.

No plano específico, é necessário assegurar a gestão democrática das relações de trabalho, respeitando o princípio da legalidade; promover a profissionalização e garantir a estabilidade como forma de assegurar imparcialidade; preservar o Regime Jurídico Único; estruturar carreiras coerentes, respeitando suas especificidades funcionais; assegurar a remuneração justa e isonômica; viabilizar a negociação coletiva efetiva; e regulamentar o direito de greve com base em critérios democráticos.

Da mesma forma, é crucial COMBATER e REJEITAR veementemente o modelo de Estado mínimo, bem como a precarização do trabalho público.

ANDREIA ARAÚJO MUNEMASSA

Adv. Insc. 93.156 – OAB/RJ

Adv. Insc. 491-A - OAB/RN

Adv. Insc. 54.748 - OAB/DF

Adv. Insc. 147.841-9 - OAB/MG