



NOTA INFORMATIVA

Assunto: Propostas do Coordenador do GT – Reforma Administrativa. Conteúdo de minuta de Proposta de Emenda à Constituição. Análise preliminar.

Em 2 de outubro de 2025, foram divulgadas as proposições elaboradas pelo Coordenador do GT da Reforma Administrativa da Câmara dos Deputados, Deputado Pedro Paulo (PSD-RJ).

Trata-se de 3 proposições:

a) uma minuta de proposta de Emenda à Constituição que teria como primeiro signatário o Dep. Pedro Paulo, composta por 48 páginas de texto, contendo nada menos do que 251 alterações ao texto constitucional, seja mediante a alteração a dispositivos em vigor, seja a inclusão novos artigos, incisos, parágrafos ou alíneas, e dispositivos constitucionais autônomos ou regras de transição de nível constitucional.

b) um projeto de lei complementar composto por 45 artigos que institui a “Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública brasileira”, visando regulamentar os §§ 16 e 17 do art. 37, os arts. 37-A, 39-A e os §§ 2º-A, 2º-B, 2º-C e 16 do art. 165 da Constituição Federal, dispendo sobre a gestão por resultados, a avaliação de políticas públicas, a qualidade dos gastos públicos e a avaliação de desempenho dos agentes públicos, e alterando, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Código Tributário Nacional, e

c) um projeto de lei ordinária que “Institui o marco legal da administração pública brasileira”, com 58 artigos, dispendo sobre planejamento dos concursos públicos e diagnóstico da força de trabalho, estruturação de carreiras, programa de gestão de desempenho, estágio probatório, cargos em comissão e funções de confiança, meio ambiente de trabalho na administração pública; e contratação de agentes públicos temporários, e alterando, inclusive, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Conflito de Interesses.

Os projetos de lei complementar e ordinária dependem, para sua validade, da aprovação da PEC (item “a”) e, ainda assim, do atendimento do disposto no art. 61, § 1º da CF, que reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre

servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, e criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, entre outros temas.

Especificamente quanto à PEC, que para ser aprovada deverá a) ser apresentada com o apoio (coautoria) de 1/3 dos deputados federais; ou b) ser apresentada pelo Presidente da República, tem-se um verdadeiro festival de exageros e medidas com efeito somente midiático, além de dezenas de outras que afetam gravemente a organização do serviço público e até mesmo a organização dos Poderes do Estado.

Dada a sua extensão e complexidade, destacamos os seguintes aspectos e propostas apresentadas:

1) atribuição à União de competência para legislar sobre:

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

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

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

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

2) obrigação de Presidente, Governadores e Prefeitos apresentarem em até 180 dias após a posse, “planejamento estratégico para resultados, com objetivos e metas para todo o mandato”, que deverá orientar os acordos de resultados, especificamente as metas e objetivos de cada ciclo anual.

3) fixação de limitação de aumento anual da despesa primária e com pessoal de cada ente federativo (válido para União, DF, Estados e Municípios), conforme a variação da

receita primária. Se essa variação ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, a despesa não poderá aumentar além da variação da inflação; se a receita primária ajustada aumentar mais que a inflação, o acréscimo poderá ser o da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% do aumento da receita, se houve déficit primário, ou até 70%, se não houver déficit, observado o limite de aumento acima da inflação de 2,5%. Trata-se da mesma regra já fixada pela Lei Complementar 200/2023 que, contudo, passa a ser constitucionalizada.

4) limitação do número de secretarias municipais com base em critério populacional, com máximo de 10 secretarias para cidades com mais de 500 mil habitantes.

5) fixação de limite para o valor de subsídio dos prefeitos, que não poderá ser maior que 80% do subsídio do Governador para cidades com mais de 500 mil habitantes.

6) inclusão dos princípios da transparência da digitalização, da motivação e da consensualidade no “caput” do art. 37.

7) alteração nas regras sobre ingresso em cargos públicos (art. 37, II), com inclusão de incisos II-A, II-B, II-C e II-D, prevendo

a) concursos públicos para cargos efetivos deverão observar “conformidade com o perfil profissional desejável” e avaliar “conhecimentos e habilidades **estritamente necessários** para o desempenho das respectivas atribuições”.

b) exigência de prévio “dimensionamento do quadro de pessoal”, priorização de “carreiras transversais” e 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”;

c) possibilidade de concurso para “investidura a termo em cargo efetivo” (cargo efetivo “temporário”, por prazo não inferior a 10 anos, logo, sem estabilidade além do prazo de duração), para atendimento justificado de “necessidade transitória” **podendo contemplar todas as áreas de atuação do órgão ou entidade** e limitada a quantidade de servidores nessa modalidade a 5% dos servidores em atividade no cargo ou carreira;

d) Possibilidade de adesão dos entes subnacionais a “concurso público realizado de forma centralizada pela União, com aproveitamento de pontuações ou de cadastros de aprovados, na forma da lei”;

e) possibilidade de ingresso em nível de carreira diverso do inicial, limitado a 5% da força de trabalho dimensionada do órgão ou entidade pública, “quando necessária a admissão de profissionais com maior especialização e experiência profissional”, **subvertendo o próprio sentido da carreira.**

8) novas regras sobre cargos em comissão e funções de confiança. Os CCs deverão ser “preferencialmente selecionados por meio de processo seletivo”, limitados a 5% dos cargos providos do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) poderão ser cargos

em comissão, admitida a majoração para 10% nos Municípios de até 10.000 habitantes, e com ocupação mínima de 50% dos CCs por servidores efetivos. No caso de “cargos estratégicos”, que serão no máximo 5% de todos os cargos e funções de confiança, pelo menos 60% serão ocupados por servidores efetivos. Ocupantes de CC e FC serão submetidos à avaliação periódica de desempenho diferenciada, obrigatoriamente vinculada aos objetivos e metas estabelecidos no acordo de resultados.

9) lei estabelecerá percentuais mínimos para a ocupação de CC, FC e vagas em conselhos de estatais por pessoas com deficiência, por mulheres e por pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas.

10) possibilidade de instituição por lei de cada ente de “bônus de resultado” para agentes públicos (exceto eleitos) desde que não excedidos 90% (noventa por cento) dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169, condicionado ao “acordo de resultados” com “objetivos e metas institucionais avaliadas em ciclos anuais, sempre vinculadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos” e “existência de avaliação periódica de desempenho de pessoal no âmbito do órgão ou entidade pública”, e pagamento condicionado a efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias. Essa parcela não estará sujeita ao teto remuneratório, até o limite anual de duas remunerações mensais, ou quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos.

11) amplo rol de vedações, com aplicação a servidores e membros de Poder:

a) férias em período superior a trinta dias por ano, ressalvados os ocupantes de função de magistério e os profissionais de saúde cuja exposição a fatores de risco justifique períodos superiores de férias;

b) adicional de férias superior a 1/3 (um terço) da remuneração do período de férias e parcelamento de férias em mais de três períodos;

c) acumulação de férias por mais de dois períodos, sendo obrigatória a fruição das férias até o último dia do segundo período aquisitivo não usufruído;

d) adicionais exclusivamente referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;

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

f) licença-prêmio, licença-assiduidade ou qualquer outra vantagem remuneratória decorrente apenas de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, nos termos da lei, licença para fins de capacitação;

g) progressão ou promoção exclusivamente por tempo de serviço;

h) concessão de folgas, qualquer tipo de licença ou outras vantagens ou verbas não previstas em lei nacional com a finalidade de compensar acumulação de funções

administrativas e processuais extraordinárias, exercício de função relevante singular, acumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo e qualquer outro trabalho excedente, resguardada a possibilidade de adoção de regime de banco de horas para as funções em que haja efetivo controle quantitativo de jornada;

i) concessão de adicionais de periculosidade e de insalubridade por categorização abstrata de carreiras ou grupos funcionais, devendo a sua concessão estar necessariamente condicionada à comprovação pericial documentada da habitualidade e permanência da exposição a agentes de risco;

j) conversão em pecúnia de férias, folgas, licenças ou qualquer outro tipo de afastamento não usufruídos;

k) instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma não sujeita à deliberação do Poder Legislativo, exceto as fixadas em lei nacional, e as que tenham “natureza reparatória, sendo destinadas à compensação de despesas efetivamente suportadas pelos agentes públicos como condição necessária ao exercício das atribuições”, natureza episódica, eventual e transitória”, vedada o “pagamento rotineiro e permanente” e a “concessão indistinta à totalidade, à maioria ou à parcela relevante dos integrantes de categorias ou carreiras.” Até a edição da lei nacional prevista no § 11 do art. 37 não serão computadas as parcelas indenizatórias **expressamente previstas em lei** até a data da promulgação da Emenda e que atendam aos novos requisitos para a sua instituição (aplicação da nova regra às parcelas já existentes). As verbas indenizatórias percebidas em desacordo com essas regras são imediatamente extintas, vedada a invocação de direito adquirido ou a percepção de excesso a qualquer título, ressalvados os valores já pagos até a data da promulgação desta Emenda.

l) extensão de qualquer direito, benefício ou vantagem específica de uma carreira a outra sob alegação de simetria constitucional e paridade entre carreiras.

m) instituição ou extensão de qualquer verba remuneratória baseada em desempenho ou parcela indenizatória para aposentados e pensionistas, ou seja, extinção da paridade para essa parcela vinculada a desempenho;

12) Para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% do limite remuneratório (Ministro do STF) auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte não poderão ultrapassar a cada mês o valor equivalente a 10% da respectiva remuneração ou subsídio.

13) Limite para aumento anual de dotações para pagamento de verbas de caráter indenizatório, com base na variação do IPCA.

14) 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.

15) aplicação do teto de remuneração aos empregados públicos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, e das suas subsidiárias, exceto no caso de companhias abertas não dependentes e das instituições financeiras estatais federais, e aos membros estatutários das estatais não dependentes (Presidentes e vice-presidentes e conselheiros).

16) obrigatoriedade de celebração por todos os entes de acordo de resultados anual, com a definição de objetivos e metas institucionais a serem alcançados no exercício e plano de avaliação periódica de desempenho anual com a definição de objetivos e metas por equipes e individuais, disciplinados por lei complementar, com a possibilidade de “ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades públicas, estabelecendo, nesse caso, os controles, obrigações e responsabilidades dos seus dirigentes”. Só poderá haver progressão funcional dos agentes públicos do órgão ou entidade se houver esses instrumentos de governança e gestão.

17) amplas alterações nas regras aplicáveis aos servidores civis, partindo da premissa da ausência de obrigatoriedade de regime jurídico único (art. 39, caput, com base na decisão do STF na ADI 2.135). Assim:

a) obrigatoriedade de no mínimo, vinte níveis para o alcance do nível final da carreira, com interstício mínimo de um ano entre cada progressão ou promoção;

b) remuneração ou subsídio inicial de cada carreira não superior a 50% do valor da remuneração ou subsídio do último nível da mesma carreira, excepcionadas as carreiras cuja remuneração ou subsídio final seja de até 4 vezes o salário-mínimo.

d) implementação, por meio de lei específica, **no prazo máximo de 10 anos (120 meses) de tabela remuneratória única** para todos os servidores do ente estatal, a qual “servirá de referência” para a remuneração dos servidores. O valor do primeiro nível remuneratório da tabela corresponderá ao salário-mínimo e o valor do último nível remuneratório da tabela corresponderá ao valor do limite remuneratório aplicável ao ente da Federação. As leis que disciplinam cargos ou carreiras de agentes públicos deverão prever em quais níveis remuneratórios da tabela remuneratória única serão enquadrados os níveis da carreira. A tabela remuneratória somente poderá ser alterada por lei específica, ressalvado o reajuste do nível inicial para acompanhar a variação do salário-mínimo.

18) obrigação de divulgação ampla de todo e qualquer valor percebido por agente público de forma individualizada e discriminada, em formato aberto, padronizado e legível por máquina, no portal da transparência, vedada qualquer exigência de identificação do cidadão para acesso ou consulta ao sistema.

19) obrigatoriedade de avaliação periódica de desempenho dos agentes públicos, para “ aferir a contribuição do agente público para o alcance dos objetivos e metas institucionais, por equipes e individuais”, “valorizar e reconhecer os agentes públicos que alcancem os objetivos e metas pactuados, inclusive para nomeação para cargos em

comissão e designação para funções de confiança, e pagamento do bônus de resultado” e “orientar a adoção de medidas destinadas a melhorar o desempenho dos agentes públicos, incluindo a realização de ações de capacitação profissional”. Deverá ser garantido o “exercício do contraditório e da ampla defesa pelo agente público avaliado”, ser baseada “em critérios objetivos e transparentes e em decisões fundamentadas de modo específico” e “ter a possibilidade de sua reavaliação por instância revisora colegiada.”

20) novas regras sobre estágio probatório: o resultado da avaliação deverá ser formalizado por decisão fundamentada que confirme o vínculo efetivo do servidor, “mediante comprovação objetiva de sua aptidão para o desempenho das atribuições do cargo e para a aquisição da estabilidade” ou “determine a exoneração do servidor, quando comprovada, de forma objetiva, sua inaptidão para o exercício das atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo”. Permanece a necessidade de avaliação por “comissão instituída para essa finalidade”, mas a avaliação deverá ser “objetiva, com base em critérios, indicadores e metas previamente estabelecidos e amplamente divulgados”, sendo obrigatória participação do servidor, com aproveitamento satisfatório, em programas, projetos ou ações de capacitação destinados ao desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessárias ao exercício das atribuições do cargo.

21) alteração nas competências do TCU, que deverá “atuar, de forma colaborativa e consultiva, no acompanhamento e na orientação voltados à efetividade do planejamento estratégico para resultados e do acordo de resultados” e “monitorar a efetividade da avaliação periódica de desempenho” dos servidores, e “zelar pela regularidade do pagamento de bônus de resultado”, além de “acompanhar e zelar pela efetividade da avaliação de políticas públicas” e pela “utilização de seus resultados como parâmetro para elaboração das leis orçamentárias”, com natureza “exclusivamente orientativa, consultiva e avaliativa, sem caráter vinculante e sem efeitos sancionatórios”. Possibilidade de o TCU mediante decisão de dois terços dos seus membros, aprovar súmula com efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

22) autorização ao Presidente da República para extinguir funções ou cargos públicos desnecessários ou obsoletos, inclusive cargos ocupados. Quando envolver funções ou cargos ocupados, a extinção deverá estar fundamentada em estudo técnico e ser precedida de avaliação do órgão de controle interno, devendo ser demonstradas a incompatibilidade do cargo com as necessidades atuais da administração pública, e a viabilidade de aproveitamento dos servidores públicos estáveis em outro cargo.

23) possibilidade de instituição de bônus de resultado para juízes;

24) vedação da concessão de aposentadoria compulsória a magistrados ou membros do Ministério Público como sanção pela prática de infração disciplinar, devendo ser aplicada, em caso de faltas graves, a penalidade de perda do cargo ou demissão, ou equivalente.

25) 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 terá que considerar o impacto orçamentário da medida” (constitucionalização da “reserva do possível”).

26) vedação da indicação para membro do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa da magistratura ou de membros do MP, respectivamente, nos níveis estadual ou federal.

27) vedação ao CNJ e CNMP de instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos.

28) obrigatoriedade da revisão pelo Poder Executivo 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.

29) vedação da criação de fundos de qualquer natureza, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

30) fim dos excessos relativos a honorários sucumbenciais: classificação como receitas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dos honorários de sucumbência fixados em ações judiciais em que forem parte os respectivos entes federativos; e os encargos legais incidentes sobre os débitos inscritos em dívida ativa e as receitas provenientes de sua cobrança, administrativa ou judicial. Os honorários de sucumbência terão destinação prioritária ao custeio das atividades de representação judicial e extrajudicial e de consultoria e assessoramento jurídico dos Poderes e Órgãos autônomos, podendo ser utilizados, nos termos de lei específica, para o pagamento de **parcela variável de remuneração** aos agentes públicos que desempenham tais atribuições, **condicionado o recebimento individual a critérios objetivos de mérito e produtividade** e observados os limites remuneratórios definidos no inciso XI do art. 37 da Constituição, **vedada sua utilização para o pagamento de verbas indenizatórias.**

31) fim da gestão privada dos honorários advocatícios: a gestão dos honorários de sucumbência referidos no inciso I do caput caberá exclusivamente à Administração Pública, sendo vedada a constituição ou manutenção de fundos ou entidades privados para essa finalidade, devendo as receitas e despesas correspondentes ser divulgadas de forma detalhada, no mínimo mensalmente, no portal da transparência, sem prejuízo dos controles externo e interno.”

32) amplas regras sobre direito digital, soberania digital e inclusão digital.

33) amplas regras sobre serviços notariais e sua remuneração e custas.

34) inclusão na CF do conceito de “receita ajustada” para fins de apuração de déficits. Ficam excluídas da receita primária total para esse fim as receitas primárias de concessões e permissões; receitas primárias de dividendos e participações; receitas primárias de exploração de recursos naturais; e receitas de programas especiais de recuperação fiscal.

35) múltiplas regras de reorganização administrativa e de carreiras a serem adotadas pelos órgãos no prazo de 48 meses, incluindo dimensionamento da força de trabalho, reestruturação do quadro de pessoal, mediante eliminação de sobreposições de atribuições e reorganização das carreiras, e movimentação de pessoal entre órgãos e entidades públicas do respectivo Poder ou Órgão autônomo, vedado aumento de remuneração, subsídio ou vantagem pecuniária de qualquer natureza por essa razão, e observância do nível de escolaridade exigido, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a similitude de atribuições realizadas, inclusive quanto ao grau de complexidade.

36) limite transitório para montante global das despesas com verba de natureza indenizatória: no exercício subsequente à data da promulgação da Emenda Constitucional, o limite passa a ser o das 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 pelo IPCA de janeiro de 2021 a junho de 2025.

37) Vedada da criação de fundos de qualquer natureza, inclusive os de natureza especial, cujos recursos sejam, integral ou parcialmente, destinados a custear o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, bem como quaisquer outros encargos de natureza remuneratória ou indenizatória, ressalvados os fundos instituídos para fins previdenciários, cujos recursos se destinam exclusivamente ao pagamento de benefícios dos seus respectivos planos de previdência complementar. Essa regra poderá afetar o **FUNDAF**, que tem sido rotineiramente usado para tais fins.

A partir desse amplo conjunto de novas regras constitucionais, e de sua aprovação, será possível avaliar o conteúdo dos demais instrumentos legislativos, que, contudo, deverão também observar as regras de vigência previstas no art. 13 da PEC, ou seja, não terão aplicação imediata, em alguns casos.

Uma análise mais detalhada e crítica será elaborada oportunamente, mas desde logo se observa o excesso de detalhamento e constitucionalização de normas, a interferência na autonomia dos entes subnacionais, o excesso de generalização de medidas e, ainda, a sua capacidade de atrair grandes resistências, quanto a parcelas indenizatórias e outras.

Ademais, elas evidenciam a tendência à precarização de vínculos que já era a tônica da PEC 32/2020, assim como a de redução de direitos.

Embora ela não altere as regras sobre a estabilidade, a extinção da exigência de regime jurídico único passa a permitir ampliação de regimes de contratação

sem essa garantia e a possibilidade de contratos a termo mesmo para carreiras exclusivas de Estado, ainda que com limites numéricos, implicam em sérios problemas a serem enfrentados no debate que se seguirá na Câmara dos Deputados.

É mister, porém, que a PEC a ser formalizada tenha tramitação REGULAR e não seja submetida a votos em Plenário sem a) o exame de sua admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara; b) a apreciação do seu mérito, caso admitida, por comissão especial, no prazo de 40 sessões, assegurado o prazo de emendamento da proposta nos termos regimentais.

Em 2 de outubro de 2025.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Advogado – OAB RS 26.485 e OAB DF 49.777

Consultor

Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas