

REFORMA ADMINISTRATIVA

NOTA TÉCNICA CONJUNTA SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 38/2025



REFORMA ADMINISTRATIVA

NOTA TÉCNICA CONJUNTA SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 38/2025



Nova Central



Movimento
Eficiência
MovE



Confederação dos Servidores
Públicos do Brasil (CSPB)



Federação dos Sindicatos dos
Servidores Públicos do Estado de
São Paulo (FESSP-ESP)



Federação Nacional de Fiscais e
Auditores Fiscais de Atividades
Urbanas.



Associação Nacional de Fiscais e
Auditores Fiscais de Atividades
Urbanas.



Sindicato dos Servidores Públicos da
Assembleia Legislativa e do Tribunal
de Contas do Estado de São Paulo
(SINDALESP)



Sindicato dos Auditores Fiscais da
Receita Estadual do Maranhão



Sindicato dos Servidores Públicos
Municipais de Herculândia, Quintana,
Queiróz, Bora e Arco Íris / SP



Sindicato dos Técnicos da Fazenda
Estadual de São Paulo



Sindicato Nacional dos Servidores
do MPU, CNMP e ESMPJ



Associação Nacional das
Associações de Fiscais de
Tributos Estaduais (FEBRAFITE)



Associação dos Auditores Fiscais
da Receita Estadual de São Paulo
(AFRESP)



Sindicato dos Servidores Públicos do
Município de Jundiaí (SIND-SERJUN)



Sindicato dos Servidores Públicos
Municipais de Itapira (SSPMI)



Sindicato dos Servidores da Câmara
Municipal e do Tribunal de Contas do
Município de São Paulo – SINDILEX

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA



Sindicato dos Auditores Fiscais da
Receita Estadual do Maranhão



Sindicato Paulista dos Auditores
Fiscais do Trabalho



Associação dos Auditores Fiscais
da Prefeitura Municipal de
Campinas



Sindicato dos Servidores Públicos
Municipais das Prefeituras,
Câmaras e Autarquias da
Microrregião do Planalto de Araxá



Federação das Entidades Sindicais
dos Servidores Públicos Municipais
do Estado de Goiás



Federação Nacional dos Auditores
Fiscais das Administrações Tributárias
Federal, Estaduais e Distrital (FENAT)



Sindicato dos Auditores Fiscais
Tributários do Município de Campinas



Federação dos Servidores Públicos
Municipais e Estaduais de Minas
Gerais



Sindicato dos Executores de
Metrologia do Estado de São Paulo



Sindicato de Especialistas de
Educação do Magistério Oficial do
Estado de São Paulo

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA



Federação dos Sindicatos dos
Servidores Públicos Municipais do
Estado do Rio Grande do Sul



Sindicato dos Supervisores de
Ensino do Magistério Oficial no
Estado de São Paulo – APASE



Federação dos Sindicatos dos
Servidores Públicos Municipais do
Estado de São Paulo
(FESSPMESP)



FESPUME-ES

Federação dos Servidores Públicos Municipais do Estado do Espírito Santo

Federação dos Servidores Públicos
Municipais do Estado do Espírito
Santo



Confederação Nacional dos
Servidores Públicos Municipais

REFORMA ADMINISTRATIVA

Nota Técnica Conjunta sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025

Permitida a reprodução e impressão.

FICHA TÉCNICA

MOVIMENTO

1. Movimento Eficiência — MovE – *Victor Lins*

ENTIDADES NACIONAIS

2. Nova Central Sindical – Moacyr Roberto Tesch Auersvald
3. Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) – João Domingos Gomes dos Santos
4. Federação Nacional de Fiscais e Auditores Fiscais de Atividades Urbanas (FENAFISC) – Juvenal Marcelino dos Santos
5. Associação Nacional de Fiscais e Auditores Fiscais de Atividades Urbanas (ANAFISC) – Juvenal Marcelino dos Santos
6. Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE) – Rodrigo Keidel Spada
7. Federação Nacional dos Auditores Fiscais das Administrações Tributárias Federal, Estaduais e Distrital (FENAT) – Glauco Honório

8. Sindicato Nacional dos Servidores do MPU, CNMP e ESMPJ – Renato Cantoni
9. Confederação Nacional dos Servidores Públicos Municipais (CSPM) – Aires Ribeiro

FEDERAÇÕES / ENTIDADES ESTADUAIS

10. Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo (FESSP-ESP) – Lineu Neves Mazano
11. Federação dos Servidores Públicos Municipais e Estaduais de Minas Gerais (FESMIG) – Hely Aires
12. Federação das Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Municipais do Estado de Goiás (FESSMEGO) – Sandro Pereira Valverde
13. Federação dos Servidores Públicos Municipais do Estado do Espírito Santo (FESPUME-ES) – Jorge Antônio da Silva Nascimento
14. Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (FESISMERS) – Luís Claudiomiro de Quadros
15. Associação dos Servidores e Servidoras da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Cristina Pereira de Oliveira
16. Associação dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo (AFRESP) – Rodrigo Keidel Spada
17. Associação dos Auditores Fiscais da Prefeitura Municipal de Campinas (AFISCAMP) – Max Victor Tadeu Cunha Ramm
18. Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos Municipais do Estado de São Paulo (FESSPMESP) – Aires Ribeiro

SINDICATOS/ASSOCIAÇÕES

19. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Herculândia, Quintana, Queiróz, Borá e Arco Íris / SP – Douglas Henrique de Pieri
20. Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Maranhão – Laudimar de Jesus Santos Rabelo Filho
21. Sindicato dos Técnicos da Fazenda Estadual de São Paulo – Luiz Carlos Pires Junior
22. Sindicato dos Servidores Públicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (SINDALESP) – Filipe Leonardo Carriço
23. Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Jundiaí (SIND-SERJUN) – Márcio Cardona
24. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Itapira (SSPMI) – Cristina Helena da Silva Gomes
25. Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (SINDILEX) – Miguel Ângelo Paz Lima
26. Sindicato Paulista dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINPAIT) – Mário Kaminski
27. Sindicato dos Auditores Fiscais Tributários do Município de Campinas (SINAUFIC) – Marcos Aleixo
28. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais das Prefeituras, Câmaras e Autarquias da Microrregião do Planalto de Araxá (SINPLALTO) – Hely Aires
29. Sindicato dos Executores de Metrologia do Estado de São Paulo (SIEMESP) – João Joaci Ricarte Filho

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

30. Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo (UDEMO) – Francisco Antônio Poli
31. Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial do Estado de São Paulo – APASE - Rosaura Aparecida de Almeida

Coordenação Técnica

MovE / FESSP-ESP / SINDALESP

Novembro de 2025

Carta do Movimento Eficiência — MovE

O Movimento Eficiência (MovE) nasceu do impulso de reconectar o servidor público à sua vocação mais profunda: servir à sociedade com propósito, técnica e empatia. Não se trata de defender privilégios nem de negar a necessidade de aperfeiçoar o Estado, mas de afirmar que a eficiência verdadeira nasce do compromisso público, não da lógica de mercado. Esta Nota Técnica Conjunta sobre a PEC 38/2025, elaborada por entidades representativas do funcionalismo, é uma defesa lúcida do Estado republicano contra uma proposta que, sob o discurso sedutor da “modernização”, ameaça corroer suas bases democráticas.

O texto desmonta, com rigor técnico e coragem política, cinco eixos de risco que compõem o coração da proposta. Primeiro, denuncia a privatização velada do Estado, que transfere o comando da gestão pública à lógica empresarial, substituindo o cidadão por consumidor e o servidor por prestador precarizado. Segundo, expõe inconstitucionalidades graves, pois a PEC afronta cláusulas pétreas da Carta de 1988 ao enfraquecer a federação, a autonomia dos entes e a separação dos Poderes. Terceiro, revela os vieses de governança corporativa, que importam para o setor público mecanismos de metas, bônus e avaliações típicas do lucro privado, incompatíveis com a impessoalidade e o interesse coletivo. Quarto, alerta para a fragilização da estabilidade e da continuidade do serviço público, pilares que garantem neutralidade e permanência administrativa, substituídos por vínculos temporários e prêmios seletivos. Por fim, destaca as falhas metodológicas e técnicas de uma proposta mal formulada, sem estudos de impacto, carente de base empírica e guiada mais por ideologia do que por evidência.

Ao apoiar e difundir esta análise, o MovE reafirma sua missão: valorizar o servidor como parte da solução, não como obstáculo.

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

Eficiência não é copiar o setor privado — é servir com integridade, inovação e propósito. O que está em jogo nesta reforma não é apenas um modelo de gestão, mas a própria ideia de Estado como espaço de justiça, equidade e cidadania. Defender o serviço público é defender o Brasil que cuida, educa, protege e constrói. Que este documento inspire o debate, fortaleça a consciência e convoque o país a escolher o caminho da responsabilidade e da democracia.

Victor Lins

Coordenador do Movimento Eficiência — MovE

Carta da Nova Central Sindical

Não podemos permitir que prejudiquem o trabalho do servidor público brasileiro!

O povo, principalmente os que utilizam de equipamentos públicos sabem e reconhecem a importância do trabalho do servidor público. Estes cuidam das pessoas e são fundamentais para a sociedade ao garantir diariamente o funcionamento do Estado, bem como na prestação de serviços essenciais para a população, como saúde, educação e segurança.

Além dessas atribuições, os servidores são fundamentais na execução de políticas públicas, assegurando direitos sociais experienciais e atuando em todas as esferas de governo, além de servirem como a base de sustentação da sociedade e do município.

O cidadão quer um serviço público proporcionado pelo Estado que funcione e, para isso, exigem-se servidores dedicados e preparados para fazer o melhor com o objetivo de se atenderem essas necessidades da população.

A prestação do serviço público é das mais importantes atividades de uma comunidade, de uma sociedade ou de uma nação.

Nenhum país, estado ou município funciona sem seu quadro de servidores públicos, responsáveis pelos diversos serviços colocados à disposição do cidadão.

Portanto, é de suma importância exaltar quem executa o papel de prestador de serviço à sociedade. Nesse contexto, prestar serviço à população com qualidade e dedicação deve ser sempre a meta dos servidores e estar entre seus objetivos.

Segundo se depreende das disposições constitucionais em vigor, servidores públicos são todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com os órgãos e entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos de qualquer delas: União, Estados, Distrito

Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Trata-se de designação genérica e abrangente introduzida pela Carta de 1988, uma vez que, até a promulgação da Constituição Federal hoje em vigor, prevalecia a denominação de funcionário público para identificação dos titulares de cargos na administração direta, considerando-os equiparados aos ocupantes de cargos nas autarquias, aos quais se estendia o regime estatutário.

A partir, portanto, da Constituição de 1988, desaparece o conceito de funcionário público, passando-se adotar a designação ampla de servidores públicos.

A cada dia, o papel do servidor público não é apenas o de ser estável. É muito mais do que isso, pois a sua atuação está necessariamente voltada para os anseios da comunidade ou sociedade.

A estabilidade dos servidores somente se justifica se ela assegura, de um lado, a continuidade e a eficiência da Administração e, de outro, a legalidade e impessoalidade na gestão da coisa pública.

A responsabilidade do servidor público é muito grande, tornando-se um privilégio por tratar-se de um agente de transformação do Estado. O servidor deve estar sempre a serviço do público e, a partir dessa lógica, listamos alguns princípios fundamentais à sua atuação:

- a) agente de transformação a serviço da cidadania, o que se torna uma diferença marcante relativamente aos demais trabalhadores;
- b) compromisso intransigente com a ética e com os princípios constitucionais;
- c) atualização permanente e desenvolvimento de novas competências;
- d) capacidade de lidar com a diferença e a diversidade;
- e) habilidade para atuar em diferentes contextos e sob diversos comandos;
- f) lidar com o que é de todos.

O principal diferencial do servidor público é, portanto, seu dever de servir à comunidade em que está inserido. Por isso, esta não pode ser vista como uma profissão qualquer, e sim como um desafio de se cuidar do que é de todos nós.

Desse modo, qualquer reforma administrativa que desconsidere o papel e a participação dos servidores e de suas entidades representativas em sua formulação e na formulação de políticas públicas é viciada e não servirá aos interesses da população e da sociedade.

As demais cartas e explicações que acompanham esta nota demonstram o perigo que a sociedade brasileira, os servidores públicos e o próprio serviço público correm no Brasil com a PEC 38/2025.

Moacyr Roberto Tesch Auersvald

Presidente nacional da Nova Central Sindical

Carta da Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo

Mais uma vez, agora pelo parlamento brasileiro, o capital especulativo vem com uma “proposta de modernização”, mascarando seu único objetivo que é diminuir o Estado brasileiro, para criar mecanismos de ampliação do loteamento da máquina pública, satisfazer os desejos dos governos e parlamentares de plantão, além de dominar a ocupação das funções públicas a seus apadrinhados.

A proposta de reforma administrativa relatada pelo deputado Pedro Paulo é desrespeitosa e autoritária.

É desrespeitosa com os servidores, porque trata os quase 40% de servidores que vivem com menos de R\$ 3 mil reais por mês como marajás, parasitas ou privilegiados. É desrespeitosa com a Constituição Federal, porque não respeita o princípio do pacto federativo, da separação dos poderes e os direitos fundamentais. É desrespeitosa com a população, que financia o serviço público por meio da maior carga tributária do mundo para os mais pobres, justamente os que dependem de um serviço público de qualidade, não de quantidade.

A PEC 38/2025, apresentada pelo Deputado José Trovão e relatada pelo deputado Pedro Paulo, rasga duas cláusulas pétreas da Constituição Federal: a forma federativa e a separação de poderes.

Os constituintes de 1988 adotaram esses princípios para garantir a autonomia e liberdade dos Estados e Municípios, bem como dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, de organizarem suas estruturas funcionais de forma distintas.

Os idealizadores da proposta fingem conhecer o Estado brasileiro, ao propor um modelo administrativo sem considerar as

especificidades de cada esfera de governo e a real necessidade de cada região do nosso imenso Brasil, que necessita de políticas públicas, executadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Entre tantos pontos críticos dessa reforma, é fundamental que atuemos de forma coordenada para esclarecer à sociedade que esta PEC não apenas retira direitos dos servidores públicos, mas enfraquece o próprio Estado brasileiro, comprometendo sua capacidade de oferecer serviços públicos de qualidade. Mais do que isso, transforma o Estado em uma verdadeira plataforma de barganha política, abrindo espaço para o loteamento da máquina pública entre partidos e interesses particulares.

Precisamos agir — e agir com coragem. É hora de denunciar, em cada base e em cada espaço de diálogo, a responsabilidade dos 171 deputados que assinaram essa proposta que ameaça o serviço público e o interesse coletivo.

Lineu Neves Manzano

Presidente da FESSP-ESP

Carta do Sindicato dos Servidores Públicos da Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

A proposta de reforma administrativa apresentada pelo deputado Pedro Paulo é mais autoritária que a realizada pelo ditador Castelo Branco com o decreto-lei 200, de 1967. Nem mesmo na ditadura militar se pensou em algo tão centralizador como o que deputado Pedro Paulo propõe.

Ao lermos a reforma administrativa dos militares, já do “caput”, ela deixa claro seu alcance: organização da administração pública federal. É de a todos estarrecer uma proposta que queira açambarcar todos os servidores públicos do Brasil sem considerar os diferentes poderes e os entes federados. Num único ato, deputado Pedro Paulo agride duas cláusulas pétreas da nossa Constituição: a forma federativa e a separação de poderes. Propor uma uniformização gera o risco de reduzir a autonomia e liberdade dos estados e municípios, bem como dos poderes legislativo e judiciário, organizarem seu corpo funcional, que – para buscar melhor racionalização administrativa – foram constitucionalmente pensados como distintos.

A proposta demonstra em si o viés autorreferencial de Brasília querendo ditar aos extremos do país um modelo administrativo não condizente com realidades específicas e plurais de estados e municípios. É hora de reagir, resistir e se unir. Com ações concretas e bem articuladas, é possível demonstrar nossa força de mobilização e barrarmos essa proposta de reforma. Se o tarifaço de Donald Trump

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

fez o povo brasileiro se unir em respeito à nossa soberania; a PEC da (de)forma administrativa nos trará a união pelo respeito à nossa autonomia.

Filippe Leonardo Carriço
Presidente do Sindalesp

Carta ao leitor da equipe técnica

A velha frase miticamente atribuída a Otto von Bismarck, de que não dormiríamos tranquilos se soubéssemos como são feitas as salsichas e as leis, mais uma vez deixa os muros da literatura para se impor sobre a realidade.

Após a instalação de um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados, composto proporcionalmente por representantes de todos os partidos políticos com assento na Casa, esperava-se que o diálogo resultasse em um texto consensual. No entanto, diante da ausência de acordo e refletindo apenas a posição de uma minoria dentro do grupo, surgiu um texto que, embora não seja apócrifo, permanece envolto em incertezas quanto à sua real autoria. Não se sabe, ao certo, se o teor escrito decorre expressamente de quem o subscreveu, de quem o ordenou ou de quem o revisou. Na realidade dos parlamentos, a assimetria de conhecimento entre o parlamentar e sua assessoria pode levar à redação de textos com sentido oposto ao por aquele desejado. Em toda tradução, existe um grau de traição. E a transformação de uma vontade política em um texto técnico não deixa de envolver uma atividade de tradução.

Sem sabermos ao certo que vontade o texto representa, ele é o produto que ora se tem para analisar.

O texto é denso, revelando boa escrita e domínio da língua culta. Faz uso de um método decisório que aparentemente combina racionalidade e previsibilidade, demonstrando, pelo menos na forma, certo rigor legístico. Contudo, aí parecem encerrar-se as virtudes do relatório. A mesma técnica apurada que se observa na redação e, formalmente, na adoção do método racional, não se reflete na sua efetiva aplicação.

Em primeiro lugar, a boa redação não se traduz em um conhecimento aprofundado acerca do funcionamento do sistema constitucional brasileiro, pois o relatório desconsidera completamente a forma federativa de Estado e as cláusulas pétreas que a resguardam. Da mesma maneira, revela desconhecimento quanto aos limites constitucionais da separação de poderes e à dinâmica própria de sua contenção recíproca. Além desse aspecto estrutural de insuficiência teórica sobre o ordenamento jurídico nacional, o texto propõe, em diversas passagens, interferências indevidas não apenas sobre os poderes executivos estaduais e municipais, mas também sobre a própria função jurisdicional, ao impor mecanismos rígidos destinados a restringir a atividade decisória dos juízes.

Demais disso, se das falas do autor parlamentar do texto, sua ideia é combater privilégios no serviço público, o que existe, na verdade, subjacente à proposta é uma finalidade velada de transferência do poder decisório e do controle sobre a administração pública brasileira para a lógica da iniciativa privada, ainda que disfarçada sob o discurso de “eficiência”, “resultados” e “gestão estratégica”.

Com todos esses problemas, o texto não deve ser aprovado.

Índice

1. CARTA ABERTA AOS PARLAMENTARES E CIDADÃOS	25
1-A DEPUTADOS QUE ASSINARAM A PEC.....	31
2. Método adotado no relatório.....	40
3. Falhas estruturais do texto e das propostas.....	42
3-A. Inconstitucionalidades.....	45
(a) – Tende a abolir a forma federativa de Estado	46
(b) – Viola a autonomia federativa dos Estados e Municípios.....	47
(c) – Viola a separação dos Poderes	49
4. Vieses na proposta	51
(a) Métricas e Avaliação de Desempenho: privatização dos critérios de gestão	52
(b) Planejamento Estratégico e “Acordos de Resultados”: controle externo disfarçado.....	53
(c) Terceirização e rotatividade: fragilização do vínculo público	53
(d) Bônus por resultados e captura gerencial.....	54
(e) Penetração da iniciativa privada: tecnocracia e consultorias	55
5. Resumo e diagnóstico.....	57
6. Avaliação pontual da Proposta de Emenda à Constituição 38/2025.....	59
6.1. Isenção de taxas – meios digitais.....	60
6.2. Inclusão digital	62
6.3. Direitos políticos e meios digitais.....	66

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

6.4. Nacionalização das atribuições da Administração Pública e retirada de competências dos Estados, DF e Municípios.....	69
(a) Competência material da União para Estratégia Nacional de Governo Digital e Política de Dados.....	69
(b) competência privativa da União para legislar sobre instituições sem fins lucrativos	70
(c) Normas gerais sobre regime jurídico de servidores	71
(d) normas gerais sobre controle interno	73
6.5. Teto de despesas dos deputados estaduais em seus gabinetes.....	75
6.6. Plano estratégico do governo estadual e municipal.....	77
6.7. Teto de gastos para o Estado e para os Municípios (norma idêntica proposta para os Municípios) 80	
6.8. Teto de Secretarias para os municípios	85
6.9. Teto dos Prefeitos	88
6.10. Teto dos vereadores e verba de gabinete	91
6.11. Competência dos municípios.....	95
6.12. Princípios da Administração	97
6.13. Bônus por resultados	102
6.14. Instrumentos de Governança e Gestão	107
6.15. Uniformização do controle exercido pelos Tribunais de Contas. 113	
6.16. Controle externo das metas e planejamento estratégico.....	115
6.17. Consensualidade no controle externo	117
6.18. Avaliação prévia de impacto orçamentário e financeiro, bem como de adequação à política estratégica de políticas públicas.....	119
6.19. Acompanhamento e revisão contínua de gastos públicos.....	122

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

6.20. Implementação de Centros/Sistemas de Custos	126
6.21. Transparência fiscal nas despesas com pessoal.....	127
6.22. Limites das decisões judiciais sobre políticas públicas de saúde, educação etc.....	133
6.23. Inovação no setor público (sandbox regulatório).....	135
6.24. Provimento, direitos e vantagens dos servidores públicos.....	137
(a) Lei nacional para concursos	137
(b) Condições para realização de concursos	138
c) Servidor efetivo concursado temporário	140
d) Concurso unificado facultativo.....	142
e) Provimento em nível avançado da carreira	143
(f) Provimento dos cargos em comissão	144
(g) Limites quantitativos para cargos comissionados e reserva mínima para efetivos	148
(h) Cargos em comissão e funções de confiança estratégicos.....	151
(i) Vedações e restrição de direitos dos agentes públicos	154
(j) Limites à fruição das férias	156
(l) Vedação de adicionais, progressão funcional e de licença-	157
prêmio apenas por tempo de serviço	157
(m) Veda aumentos retroativos	159
(n) Horas-extras e indenização	161
(o) Adicionais de periculosidade e de insalubridade.....	164
(p) Veda conversão em pecúnia de férias e licenças.....	165
q) Reserva de lei para instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias	167

(r) Extensão de vantagens por simetria	170
(s) Extensão a aposentados e pensionistas	172
(t) Recebimento de remuneração e vantagens em caso de afastamento	174
(u) Dever de os servidores zelarem por manter um ambiente livre de assédio e discriminações	175
v) Evolução funcional dos servidores	177
(x) Tabela remuneratória única.....	179
6.25. Participação popular.....	182
6.26. Responsabilidade do agente público.....	184
6.27. Vedações a agentes públicos com acesso a informações privilegiadas.....	186
6.28. Teto remuneratório nas estatais	188
6.29. Limites de auxílios para agentes públicos	192
(a) Restringe o pagamento de verbas indenizatórias	192
b) Aplicação do teto às indenizações.....	194
(c) Aumento das dotações orçamentárias limitadas ao IPCA	197
(d) Pagamento retroativo de verbas a agente público	199
(e) Nulidade dos pagamentos retroativos a agentes públicos	201
6.30. Governo digital	204
6.31. Evolução funcional dos servidores	207
6.32. Estágio probatório.....	211
6.33. Extinção do cargo público	214
6.34. Mudanças dirigidas à magistratura e membros do Ministério Público	216

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

(a) Veda a pena de aposentadoria compulsória.....	216
(b) Inclui a perda do cargo por deliberação do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público.....	217
6.35. Limites às decisões judiciais que impactem atos administrativos.	220
6.36. Quarentena de doze meses para indicação para o CNJ e para o CNMP.....	223
6.37. Aumentos de remuneração e indenizações pelo CNJ e pelo CNMP	225
6.38. Carreiras da Defensoria Pública	227
6.39. Sistema nacional de custos	229
6.40. Revisão de gastos públicos.....	231
6.41. Limita fundos públicos e veda a transposição entre fundos	234
6.42. Honorários advocatícios sucumbenciais	239
6.43. Serviços notariais e de registro	242
(a) Novos parâmetros de regulação da atividade de serviços notariais e de registro	242
b) Teto remuneratório para o notário ou registrador e limite de idade	246
6.44. Definição de receitas primárias ajustadas para fins do teto de gastos	251
6.45. Regra transitória para adequação do planejamento a alocação de pessoal.....	255
6.46. Vedação de criação de fundos para despesas com pessoal	257
6.47. Implementação gradual das cotas para cargos em comissão.....	261
7. Conclusão	263

1. CARTA ABERTA AOS PARLAMENTARES E CIDADÃOS

A PEC 38/2025, que altera normas sobre a administração pública brasileira, vendeu a ideia de combater privilégios, acabar com supersalários, aumentar a eficiência dos gastos públicos, do serviço público e economizar.

Não é o que decorre necessariamente de seu conteúdo. Da leitura feita por especialistas e professores em Direito Constitucional, Direito Administrativo consultados diretamente ou pela imprensa, bem como por aqueles que vivenciam o dia a dia da gestão pública, depreende-se facilmente que a PEC 38/2025 não trará avanços concretos, tampouco representará um verdadeiro aprimoramento da eficiência estatal.

A PEC 38/2025 também não é apenas uma reforma de caráter interno para o serviço público: ela atinge diretamente a população. Ao prever mudanças que poderão condicionar direitos como creche, tratamento medico-hospitalar, medicamentos e demais prestações de serviço público à existência de previsão orçamentária, vendado o próprio juiz de concedê-las, o texto revela-se como uma proposta de precarização das garantias de efetividade dos serviços públicos e atinge diretamente benefícios dos cidadãos.

O texto da proposta não se limita a tratar da administração pública. Ele abrange diversos outros temas que sequer deveriam estar contidos em uma Proposta de Emenda à Constituição dessa natureza. Um exemplo disso é a inclusão do chamado “direito social à inclusão digital”, dispositivo meramente simbólico, cuja efetivação depende de políticas públicas ordinárias e de iniciativas administrativas, já plenamente viáveis sem necessidade de previsão constitucional.

O projeto também demonstra falta de coerência sistêmica, ao introduzir dispositivos que conflitam com normas já vigentes. A criação de um “Número Único Nacional”, por exemplo, ignora o fato de que o CPF já exerce essa função no contexto do governo digital, gerando duplicidade e confusão normativa. Outras previsões são meras cópias de normas federais já existentes ou reproduzem dispositivos infraconstitucionais, o que indica ausência de técnica legislativa e de clareza quanto à função normativa da Constituição.

Além disso, a PEC reproduz e constitucionaliza regras fiscais transitórias, inspiradas no novo arcabouço fiscal, que é, em essência, uma política conjuntural de equilíbrio orçamentário e não uma diretriz de Estado a ser incorporada ao texto permanente da Constituição. Tais limitações — como o condicionamento de despesas ao IPCA e as restrições fiscais amplificadas — comprometem a flexibilidade da administração pública e engessam o planejamento estatal, com efeitos diretos sobre a execução de políticas públicas essenciais.

Do ponto de vista técnico-jurídico, a proposta apresenta erros graves de técnica legislativa, revelando total desconhecimento da estrutura normativa do sistema constitucional brasileiro. Ela viola princípios fundamentais, como o federalismo, a separação dos Poderes e a preservação dos direitos fundamentais, ao relativizar conceitos como direito adquirido — o que é vedado por tratar-se de cláusula pétrea e projeção direta do princípio da segurança jurídica, um dos pilares do Estado de Direito.

Em suma, a PEC 38/2025 não se coaduna com os parâmetros de coerência, estabilidade e proteção institucional exigidos de uma emenda constitucional. Ao contrário, representa um retrocesso no equilíbrio federativo, na autonomia administrativa dos entes

federados e na efetividade dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988.

Entre os pontos mais propagandeados da PEC 38/2025 como supostas “soluções mágicas” para transformar a realidade brasileira estão as métricas de avaliação de desempenho e os bônus por resultados. Tais previsões, contudo, revelam uma concepção tecnocrática e distante da realidade da gestão pública. Foram concebidas em ambientes fechados, por profissionais que observam o Estado apenas por relatórios e planilhas, sem conhecer o cotidiano dos serviços públicos nas pontas — nos hospitais, nos postos de saúde, nas escolas, nas delegacias, nas ruas onde a polícia militar e a polícia municipal atuam.

Grande parte desses critérios de avaliação de desempenho já existe e é aplicada em diversas administrações públicas do país. O problema, portanto, não está na ausência de critérios, mas na forma de aplicação e na falta de democratização do processo avaliativo. Atualmente, a avaliação costuma ficar concentrada nas mãos de um único superior hierárquico, detentor de amplos poderes para julgar subjetivamente o desempenho de subordinados — um modelo amplamente reconhecido como ineficiente e injusto. A avaliação unilateral e verticalizada é incompatível com um modelo moderno de gestão pública, baseado em resultados e participação, construídos qualitativamente, não quantitativamente, com a participação dos envolvidos (isso significa consensualidade, princípio inserido na PEC 38/2025, mas já inobservado pela própria PEC).

A proposta tampouco se sustenta pela promessa de ganhos de eficiência por meio de bônus e metas. Ao contrário, a implementação do sistema previsto pela PEC tende a aumentar os custos administrativos, uma vez que demandará a contratação de

consultorias e empresas privadas para assessorarem estados e municípios na criação de mecanismos complexos de mensuração de desempenho. Além disso, é previsível o crescimento do contencioso judicial e administrativo, decorrente da aplicação de regras burocráticas, vagas, genéricas e maleáveis, facilmente contornáveis ou fraudáveis.

Essas normas abrem espaço para a criação de metas meramente formais, que podem existir apenas no papel e servir como justificativa para a concessão artificial de bônus. De modo particularmente preocupante, a PEC permite que cargos comissionados — de natureza política e, portanto, alheios ao mérito técnico — recebam até o dobro dos bônus atribuídos aos servidores efetivos de carreira, subvertendo qualquer lógica de eficiência ou isonomia.

Outro ponto alarmante é o uso da expressão “consensualidade”, que aparece como princípio norteador, mas sem qualquer previsão de participação efetiva dos representantes dos servidores na construção desse suposto consenso, e até mesmo dos estados e municípios em algumas passagens. Trata-se, portanto, de uma consensualidade meramente retórica, que exclui estados e municípios e ignora o verdadeiro sentido do termo, que pressupõe diálogo, deliberação e pluralidade de vozes.

Como se pode observar, a PEC 38/2025 não apresenta avanços significativos. Ela apenas oferece rótulos de mudança, sem conteúdo real, e não resiste a uma leitura atenta. Por essa razão, as entidades subscritoras desta Nota Técnica conclamam os senhores parlamentares e cidadãos à sensibilidade de leitura e ao não apoio à proposta, com a consequente retirada de assinaturas daqueles que, porventura, tenham subscrito o texto.

É imperioso lembrar que a PEC 38/2025, embora fale em consenso, nasceu do dissenso: o texto apresentado não reflete o entendimento do Grupo de Trabalho instituído pela Comissão Especial, nem foi fruto de diálogo com os servidores públicos.

Os servidores públicos do Brasil não se opõem a discutir uma reforma administrativa. O que se busca é uma reforma verdadeira, democrática, útil à população e ao progresso do país, construída a partir da escuta ativa de quem efetivamente presta o serviço público, e não a partir da ótica limitada e enviesada de consultores e especialistas de gabinete, que conhecem a realidade apenas a partir dos livros e das planilhas. O usuário do serviço público e cidadão não é apenas um dado, um número, um personagem de uma história mal contada. É um ser humano que precisa de um bom atendimento médico, uma escola que ensine e uma polícia que proteja. Tal roteiro, contudo, não está previsto no filme da PEC 38/2025.

1-A DEPUTADOS QUE ASSINARAM A PEC

Em primeiro lugar, convém destacar que o ato de assinar a referida Emenda à Constituição é um posicionamento explícito de apoio à tramitação da proposta e deve, portanto, ser de pleno conhecimento da sociedade. A transparência nesse processo é imperativa: os servidores públicos têm o dever de divulgar e dar publicidade aos parlamentares que subscreveram a PEC 38/2025, uma vez que tal ato configura manifestação de apoio a um texto que impacta diretamente não apenas os vínculos e garantias dos servidores, mas também o atendimento à população em áreas essenciais como saúde, educação, segurança pública e assistência social.

Por fim, entende-se que a posição de qualquer deputado que assina tal PEC deve ser registrada e amplamente divulgada:

- a) para os servidores públicos, como forma de mobilização e de responsabilização política;
- b) para a sociedade, que precisa saber quem apoiou a alteração constitucional que pode comprometer o atendimento dos seus direitos básicos.

Assim, recomenda-se que as entidades representativas de servidores elaborem mecanismos de publicização sistemática dessas assinaturas (por Estado, por bancada, por comissão), bem como promovam debates, ações articulações legislativas visando condicionar a tramitação da PEC à adequação democrática, à participação dos servidores e ao pleno respeito aos direitos sociais.

Da mesma forma, deve-se prestigiar e divulgar os parlamentares que, após a sensibilização e maior esclarecimento do teor dessa PEC, venham a retirar suas assinaturas e a declarar não apoiar esse texto. Não apoiar esse texto não significa não apoiar uma reforma, um modelo mais eficiente, uma melhora nos serviços públicos

ou modernização do Estado. Não apoiar esse texto significa justamente o contrário – um compromisso com uma modernização, progresso e reforma administrativa que de fato entregue o que realmente promete, e não sirva apenas de pretexto para uma privatização do Estado e sua entrega a grupos econômicos que vão transformar em lucro próprio o que hoje é distribuído entre diversos seguimentos da sociedade. Dizer não à PEC 38/2025 é demonstrar que uma reforma administrativa deve partir da realidade concreta do serviço público, do cidadão mais pobre que utiliza o serviço público e não teve voz na redação desse texto. Dizer não à PEC 38/2025 é reconhecer que uma reforma tão importante tem que ser amplamente debatida, com os problemas diagnosticados serem submetidos pontualmente a uma discussão técnica e democrática sobre qual a forma mais aceita por todos os atores impactados pelo serviço público.

As entidades que subscrevem a presente nota se colocam à disposição para um debate justo sobre o tema, convidando os parlamentares para esse debate e maiores esclarecimentos.

A seguir, a lista de deputados que assinaram a PEC 38/2025, para conhecimento da população e de todos os servidores públicos do país. Recomenda-se sua inclusão nos sites das entidades e divulgação em suas redes sociais :

- 1 Dep. Zé Trovão (PL/SC)
- 2 Dep. Evair Vieira de Melo (PP/ES)
- 3 Dep. Gilberto Abramo (REPUBLIC/MG)
- 4 Dep. Toninho Wandscheer (PP/PR)
- 5 Dep. Amaro Neto (REPUBLIC/ES)
- 6 Dep. Delegado Caveira (PL/PA)
- 7 Dep. Marangoni (UNIÃO/SP)
- 8 Dep. Alceu Moreira (MDB/RS)

- 9 Dep. Gustavo Gayer (PL/GO)
- 10 Dep. Dilceu Sperafico (PP/PR)
- 11 Dep. Jorge Braz (REPUBLIC/RJ)
- 12 Dep. Bibó Nunes (PL/RS)
- 13 Dep. Marx Beltrão (PP/AL)
- 14 Dep. João Maia (PP/RN)
- 15 Dep. Jorge Goetten (REPUBLIC/SC)
- 16 Dep. Allan Garcês (PP/MA)
- 17 Dep. Diego Garcia (REPUBLIC/PR)
- 18 Dep. Pedro Westphalen (PP/RS)
- 19 Dep. Aluisio Mendes (REPUBLIC/MA)
- 20 Dep. Capitão Alberto Neto (PL/AM)
- 21 Dep. Paulo Azi (UNIÃO/BA)
- 22 Dep. Pedro Lucas Fernandes (UNIÃO/MA)
- 23 Dep. Joaquim Passarinho (PL/PA)
- 24 Dep. Emidinho Madeira (PL/MG)
- 25 Dep. Pr. Marco Feliciano (PL/SP)
- 26 Dep. Sargento Fahur (PSD/PR)
- 27 Dep. Franciane Bayer (REPUBLIC/RS)
- 28 Dep. Gilson Marques (NOVO/SC)
- 29 Dep. Julio Lopes (PP/RJ)
- 30 Dep. Jeferson Rodrigues (REPUBLIC/GO)
- 31 Dep. Mauricio Marcon (PODE/RS)
- 32 Dep. Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL/SP)
- 33 Dep. Sóstenes Cavalcante (PL/RJ)
- 34 Dep. Henderson Pinto (MDB/PA)
- 35 Dep. Mauricio do Vôlei (PL/MG)
- 36 Dep. Altineu Côrtes (PL/RJ)
- 37 Dep. Sanderson (PL/RS)
- 38 Dep. Carlos Jordy (PL/RJ)
- 39 Dep. Mario Frias (PL/SP)

- 40 Dep. Zucco (PL/RS)
 - 41 Dep. Delegado Ramagem (PL/RJ)
 - 42 Dep. Ribamar Silva (PSD/SP)
 - 43 Dep. Caio Vianna (PSD/RJ)
 - 44 Dep. Rodrigo Estacho (PSD/PR)
 - 45 Dep. Sidney Leite (PSD/AM)
 - 46 Dep. Hugo Leal (PSD/RJ)
 - 47 Dep. Stefano Aguiar (PSD/MG)
 - 48 Dep. Padovani (UNIÃO/PR)
 - 49 Dep. Pastor Gil (PL/MA)
 - 50 Dep. Laura Carneiro (PSD/RJ)
 - 51 Dep. Doutor Luizinho (PP/RJ)
 - 52 Dep. Igor Timo (PSD/MG)
 - 53 Dep. Átila Lins (PSD/AM)
 - 54 Dep. Saulo Pedroso (PSD/SP)
 - 55 Dep. Reinhold Stephanes (PSD/PR)
 - 56 Dep. Luiz Gastão (PSD/CE)
 - 57 Dep. Luciano Amaral (PSD/AL)
 - 58 Dep. Danrlei de Deus Hinterholz (PSD/RS)
 - 59 Dep. Rodrigo Valadares (UNIÃO/SE)
 - 60 Dep. Arthur Oliveira Maia (UNIÃO/BA)
 - 61 Dep. Luiz Lima (NOVO/RJ)
 - 62 Dep. Wellington Roberto (PL/PB)
 - 63 Dep. Paulinho da Força (SOLIDARI/SP)
 - 64 Dep. Elmar Nascimento (UNIÃO/BA)
 - 65 Dep. Kim Katagiri (UNIÃO/SP)
 - 66 Dep. Vitor Lippi (PSDB/SP) – Fdr PSDB-
- CIDADANIA
- 67 Dep. Roberto Monteiro Pai (PL/RJ)
 - 68 Dep. Luisa Canziani (PSD/PR)
 - 69 Dep. Adilson Barroso (PL/SP)

- 70 Dep. Ricardo Abrão (UNIÃO/RJ)
- 71 Dep. Daniel Trzeciak (PSDB/RS)
- 72 Dep. Otto Alencar Filho (PSD/BA)
- 73 Dep. Diego Coronel (PSD/BA)
- 74 Dep. Coronel Chrisóstomo (PL/RO)
- 75 Dep. Nelson Barbudo (PL/MT)
- 76 Dep. Luis Carlos Gomes (REPUBLIC/RJ)
- 77 Dep. Pauderney Avelino (UNIÃO/AM)
- 78 Dep. Marcel van Hattem (NOVO/RS)
- 79 Dep. Luiz Fernando Vampiro (MDB/SC)
- 80 Dep. Ricardo Salles (NOVO/SP)
- 81 Dep. Coronel Assis (UNIÃO/MT)
- 82 Dep. Rafael Simoes (UNIÃO/MG)
- 83 Dep. José Rocha (UNIÃO/BA)
- 84 Dep. Josivaldo Jp (PSD/MA)
- 85 Dep. Julia Zanatta (PL/SC)
- 86 Dep. Osmar Terra (PL/RS)
- 87 Dep. Any Ortiz (CIDADANIA/RS)
- 88 Dep. Junio Amaral (PL/MG)
- 89 Dep. Ricardo Guidi (PL/SC)
- 90 Dep. Vermelho (PP/PR)
- 91 Dep. Silvye Alves (UNIÃO/GO)
- 92 Dep. Pezenti (MDB/SC)
- 93 Dep. Cabo Gilberto Silva (PL/PB)
- 94 Dep. Charles Fernandes (PSD/BA)
- 95 Dep. Soraya Santos (PL/RJ)
- 96 Dep. Aureo Ribeiro (SOLIDARI/RJ)
- 97 Dep. Luciano Vieira (REPUBLIC/RJ)
- 98 Dep. Felipe Carreras (PSB/PE)
- 99 Dep. David Soares (UNIÃO/SP)
- 100 Dep. Marcos Soares (UNIÃO/RJ)

101 Dep. Mersinho Lucena (PP/PB)

102 Dep. Adolfo Viana (PSDB/BA) – Fdr PSDB-
CIDADANIA

103 Dep. Beto Richa (PSDB/PR)

104 Dep. Helena Lima (MDB/RR)

105 Dep. Geraldo Resende (PSDB/MS) – Fdr PSDB-
CIDADANIA

106 Dep. Isnaldo Bulhões Jr. (MDB/AL)

107 Dep. Yury do Paredão (MDB/CE)

108 Dep. Duda Ramos (MDB/RR)

109 Dep. Alexandre Guimarães (MDB/TO)

110 Dep. Lucio Mosquini (MDB/RO)

111 Dep. Cobalchini (MDB/SC)

112 Dep. Newton Cardoso Jr (MDB/MG)

113 Dep. Átila Lira (PP/PI)

114 Dep. Beбето (PP/RJ)

115 Dep. Sergio Souza (MDB/PR)

116 Dep. Rogéria Santos (REPUBLIC/BA)

117 Dep. Clarissa Tércio (PP/PE)

118 Dep. Hercílio Coelho Diniz (MDB/MG)

119 Dep. Arthur Lira (PP/AL)

120 Dep. Julio Arcoverde (PP/PI)

121 Dep. Luiz Antonio Corrêa (PP/RJ)

122 Dep. Dr. Victor Linhalis (PODE/ES)

123 Dep. Bruno Ganem (PODE/SP)

124 Dep. Thiago de Joaldo (PP/SE)

125 Dep. Tião Medeiros (PP/PR)

126 Dep. Delegado da Cunha (PP/SP)

127 Dep. Rodrigo Gambale (PODE/SP)

128 Dep. Dr. Luiz Ovando (PP/MS)

129 Dep. Zé Adriano (PP/AC)

- 130 Dep. Zezinho Barbary (PP/AC)
- 131 Dep. Nely Aquino (PODE/MG)
- 132 Dep. Murilo Galdino (REPUBLIC/PB)
- 133 Dep. Pedro Lupion (PP/PR)
- 134 Dep. Marcelo Crivella (REPUBLIC/RJ)
- 135 Dep. Marussa Boldrin (MDB/GO)
- 136 Dep. João Leão (PP/BA)
- 137 Dep. Ismael (PSD/SC)
- 138 Dep. Pastor Claudio Mariano (UNIÃO/PA)
- 139 Dep. General Girão (PL/RN)
- 140 Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP)
- 141 Dep. Fabio Schiochet (UNIÃO/SC)
- 142 Dep. Damião Feliciano (UNIÃO/PB)
- 143 Dep. Raimundo Costa (PODE/BA)
- 144 Dep. Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG) – Fdr PSDB-

CIDADANIA

- 145 Dep. Pastor Diniz (UNIÃO/RR)
- 146 Dep. Fausto Santos Jr. (UNIÃO/AM)
- 147 Dep. Márcio Marinho (REPUBLIC/BA)
- 148 Dep. Yandra Moura (UNIÃO/SE)
- 149 Dep. Célio Silveira (MDB/GO)
- 150 Dep. Aécio Neves (PSDB/MG) – Fdr PSDB-

CIDADANIA

- 151 Dep. João Cury (MDB/SP)
- 152 Dep. Fábio Teruel (MDB/SP)
- 153 Dep. Ana Paula Leão (PP/MG)
- 154 Dep. Rafael Prudente (MDB/DF)
- 155 Dep. Ely Santos (REPUBLIC/SP)
- 156 Dep. Renilce Nicodemos (MDB/PA)
- 157 Dep. Olival Marques (MDB/PA)
- 158 Dep. Ossesio Silva (REPUBLIC/PE)

159 Dep. Alex Manente (CIDADANIA/SP) – Fdr PSDB-
CIDADANIA

160 Dep. Márcio Biolchi (MDB/RS)

161 Dep. Dr. Frederico (PRD/MG)

162 Dep. Adail Filho (REPUBLIC/AM)

163 Dep. Thiago Flores (REPUBLIC/RO)

164 Dep. Daniel Freitas (PL/SC)

165 Dep. Coronel Fernanda (PL/MT)

166 Dep. Geraldo Mendes (UNIÃO/PR)

167 Dep. Fatima Pelaes (REPUBLIC/AP)

168 Dep. Zé Haroldo Cathedral (PSD/RR)

169 Dep. Otoni de Paula (MDB/RJ)

170 Dep. Antônia Lúcia (REPUBLIC/AC)

171 Dep. André Fernandes (PL/CE)

2. Método adotado no relatório

O relatório adota o método racional-compreensivo de decisão (*rational decision-making model*). Esse método, tradicional na ciência da administração e na análise de políticas públicas, parte de uma sequência estruturada: primeiro identifica-se e descreve-se o problema público a ser enfrentado; em seguida, levantam-se alternativas de soluções possíveis, avaliando-se suas vantagens e desvantagens; por fim, realiza-se a escolha de uma proposta considerada, pelos formuladores, como a mais adequada para enfrentar o problema diagnosticado.

Tal abordagem busca conferir racionalidade e previsibilidade ao processo decisório, uma vez que parte de um diagnóstico e procura construir soluções fundamentadas em evidências e critérios previamente definidos. **No entanto, a aplicação prática feita pelo relatório apresenta falhas metodológicas:** embora se tenha iniciado com o diagnóstico e a identificação de opções, a análise comparativa entre alternativas não foi devidamente aprofundada **e houve fechamento prematuro da decisão** (*premature closure*). Assim, optou-se por uma única solução — **apresentada como definitiva** — sem avaliação robusta de custos, riscos, impactos sociais e jurídicos em relação a outras possibilidades.

Do ponto de vista técnico, essa limitação reduz a qualidade da análise e compromete a transparência e a eficiência esperadas de um processo racional de formulação de políticas públicas.

3. Falhas estruturais do texto e das propostas

Pelas razões acima, a proposta apresenta inúmeras falhas, como:

(a) – falta de discussão sobre todas as soluções possíveis para a resolução de um diagnóstico apontado;

(b) - escolha arbitrária de uma das soluções possíveis, seguindo vieses próprios de quem escreveu ou determinou a escrita do relatório.

Além desse aspecto, o relatório apresenta diversas falhas e incoerências. Citam-se as principais:

(a) - desconhecimento técnico por parte de quem escreveu ou determinou a escrita com relação a impactos em princípios estruturantes do Estado de Direito brasileiro, como a separação de poderes, autonomia federativa, o controle de constitucionalidade, direitos fundamentais e sociais;

(b) – inobservância de técnicas de legística formal e material (embora haja consultores legislativos qualificados subscrevendo a proposta, há falhas na sistematização, desconfiando-se de sua efetiva participação na redação final), com repetições desnecessárias, textos prolixos, ambíguos e excessivamente detalhados, atípicos para o texto constitucional, por exemplo;

(c) – do ponto de vista da legística material, parte das medidas adotadas são desproporcionais, contrariando o que a própria reforma propõe, que é a proporcionalidade e razoabilidade das políticas públicas;

(d) – ainda na perspectiva da legística material, além da incompatibilidade constitucional e sistêmica, a proposta apresenta

muitos pontos de completa inexecuibilidade e eficácia, produzindo custos, riscos e incentivos ou desincentivos indesejados; e

(e) – ausência de análise de impacto jurídico, econômico e social, tendo os autores se restringido a ilustrar suas propostas com exemplos que as apresentam como soluções perfeitas para cada diagnóstico identificado.

3-A.

Inconstitucionalidades

A proposta apresenta muitas questões que serão judicializadas, entre as quais:

(a) – Tende a abolir a forma federativa de Estado

A Proposta praticamente transforma em unitário o Poder Executivo no país todo, retirando o poder de autoadministração dos entes federativos, inerente à sua autonomia federativa. A forma federativa de Estado é um dos elementos estruturantes da Constituição de 1988 e está protegida como cláusula pétrea pelo artigo 60, § 4º, inciso I. Isso significa que nenhuma proposta de emenda constitucional pode sequer ser discutida se tiver o objetivo — direto ou indireto — de suprimir a federação ou esvaziar seus componentes essenciais. A federação brasileira não se resume à existência formal de União, Estados, Distrito Federal e Municípios; ela exige que esses entes mantenham um núcleo mínimo de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, condição indispensável para que se preserve o pacto federativo.

A doutrina majoritária aponta que restringir substancialmente essa autonomia equivale, na prática, a abolir a federação. Autores como José Afonso da Silva explicam que a forma federativa é mais que um rótulo: ela supõe a coexistência de ordens jurídicas parciais, dotadas de autogoverno e capacidade de auto-organização. Gilmar Mendes, Paulo Gonet Branco e Inocêncio Mártires Coelho enfatizam que uma Constituição que concentre competências na União a ponto de transformar Estados e Municípios em meros executores de políticas federais deixa de ser, de fato, federativa.

Nessa linha, Alexandre de Moraes afirma que a cláusula pétrea impede emendas que “esvaziem a autonomia dos entes federativos” e criem um modelo centralizador incompatível com a Constituição de 1988.

O Supremo Tribunal Federal adota a mesma visão. Em diversos precedentes, a Corte deixou claro que a forma federativa de Estado constitui núcleo intangível da Constituição e que atos legislativos que retirem competências centrais ou comprometam a autonomia política, financeira ou administrativa dos Estados e Municípios são inconstitucionais por violar essa cláusula pétrea. O Tribunal entende que não basta preservar o nome “Estado federativo” se, na prática, os entes são privados de autogoverno.

Assim, qualquer proposta que reduza drasticamente a capacidade dos entes federativos de legislar, administrar ou gerir seus recursos — seja concentrando poder na União, seja limitando a autonomia política e financeira de modo relevante — é considerada tendente a abolir a forma federativa de Estado. **Por isso, tal proposta não pode sequer ser apreciada pelo Congresso Nacional, sob pena de afrontar diretamente a Constituição e a ideia de federação como pacto de autonomia e descentralização do poder.**

Desse modo, qualquer parlamentar poderá, com um mandado de segurança, pedir para não ser apreciada essa PEC.

(b) – Viola a autonomia federativa dos Estados e Municípios

A forma federativa de Estado, protegida como cláusula pétrea pelo art. 60, §4º, I, da Constituição, tem como núcleo a autonomia dos entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa autonomia é tripla: autonomia política, que garante poder de auto-organização e autogoverno; autonomia administrativa, que permite gerir sua estrutura e seus serviços; e autonomia financeira, que assegura competência tributária e liberdade para gerir receitas e despesas próprias.

Quando uma proposta de emenda constitucional ou lei ordinária busca concentrar competências na União ou impor limites desproporcionais a Estados e Municípios, ela viola diretamente esse núcleo. Por exemplo, se uma norma retira competências legislativas estaduais ou municipais previstas na Constituição, ou reduz de forma relevante a capacidade de organizar seus órgãos, de gerir seus servidores e finanças, os entes deixam de ter poder real de decisão sobre seus próprios assuntos.

Desse modo, grande parte das normas propostas na PEC seriam declaradas inconstitucionais, já que o poder constituinte derivado não pode retirar competências dos demais entes federativos e transferi-las para a União, pois isso fere o pacto constitucional originário.

Segundo o art. 1º da CF, Estados, Distrito Federal e Municípios, são entes federados, preexistentes (ainda que por criação jurídica) e que se associam em uma União, a esta cedendo apenas aquela parcela de poder prevista na CF. Não há consentimento para que o poder constituinte derivado lhes retire competências. Como detentores da soberania original, cedida à União, a parcela de soberania que reservaram posteriormente transformada em autonomia, não pode ser retirada. Já o contrário pode ocorrer. Se os entes federados

consentirem em retirar poderes da União, isso é legítimo, pois a União não existe como ente federado, apenas como ente federativo, que é um conceito distinto.

(c) – Viola a separação dos Poderes

A proposta, além de violar a autonomia federativa, também compromete a separação e a independência dos Poderes nos Estados e Municípios. Ao retirar a exigência de que determinadas normas sejam debatidas e aprovadas pelos parlamentos estaduais e municipais, ocorre interferência indevida no Poder Legislativo local, esvaziando sua função essencial de representar a vontade popular e de formular normas de interesse regional ou municipal. A federação pressupõe não apenas a existência de entes autônomos, mas também que esses entes tenham poder legislativo próprio, capaz de decidir sobre matérias relevantes dentro de suas competências constitucionais. Ao suprimir essa prerrogativa, a proposta centraliza o processo legislativo e deslegitima a atuação das assembleias e câmaras municipais, esvaziando sua autonomia política.

Da mesma forma, há interferência indevida no Poder Judiciário, pois a proposta passa a ditar em detalhes a forma como os tribunais devem julgar determinadas matérias, estabelecendo parâmetros simplificados, rígidos e muitas vezes inadequados ao controle jurisdicional concreto. Isso afronta diretamente a independência funcional do Judiciário, que deve interpretar e aplicar o direito de acordo com a Constituição e as leis, mantendo liberdade de convicção e decisão fundamentada. Ao engessar a atividade jurisdicional, a norma reduz a possibilidade de controle de constitucionalidade e de adaptação às peculiaridades locais, tornando

os tribunais meros aplicadores mecânicos de regras impostas de modo centralizado.

O projeto de lei incluído na proposta também apresenta vício grave de inconstitucionalidade ao disciplinar regime jurídico de servidores públicos. A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, “c”, estabelece que leis que disponham sobre o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Trata-se de uma limitação clara à atuação parlamentar — inclusive dos legislativos estaduais e municipais — justamente para preservar a organização interna da Administração e o equilíbrio entre os Poderes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme ao afirmar que nem mesmo emenda constitucional pode afastar a iniciativa reservada do Executivo quando a matéria é de organização administrativa ou regime jurídico dos servidores.

4. Vieses na proposta

A proposta também oculta vieses de captação da Administração Pública por interesses privados, incompatíveis com a natureza política e fins sociais a que se destina, ao contrário do fator motor da atuação privada, centrada na busca pelo lucro. Da proposta é possível inferir os seguintes vieses:

*(a) Métricas e Avaliação de Desempenho:
privatização dos critérios de gestão*

A proposta tem uma finalidade velada de transferência do poder decisório e do controle sobre a administração pública brasileira para a lógica da iniciativa privada, ainda que disfarçada sob o discurso de “eficiência”, “resultados” e “gestão estratégica”.

A presente nota critica fortemente a previsão de avaliação de desempenho baseada em metas individuais e institucionais (art. 37-A e art. 39-A da PEC). Essas métricas — centradas em produtividade e resultados anuais — reproduzem modelos empresariais e deslocam a função pública de seu caráter vocacional e coletivo para um modelo gerencial privado, no qual o servidor é tratado como empregado submetido a “indicadores de performance”. Nesse modelo, as metas são fixadas unilateralmente por superiores hierárquicos, sem participação das entidades representativas ou negociação coletiva — o que cria um ambiente de pressão, favorecendo a rotatividade e a terceirização.

Além disso, a vinculação da progressão funcional e do bônus de desempenho ao cumprimento dessas metas transfere o poder de avaliação do mérito do servidor para comissões e gestores, permitindo interferência política e discricionariedade. A lógica

meritocrática, aqui, deixa de ser republicana e passa a seguir critérios de produtividade econômica, típicos do setor privado.

(b) Planejamento Estratégico e “Acordos de Resultados”: controle externo disfarçado

O planejamento estratégico para resultados, exigido de prefeitos e governadores, e o acordo de resultados entre gestores e superiores, são mecanismos que, embora apresentados como instrumentos de governança, na prática submetem a administração pública a um sistema de metas e indicadores estabelecidos de forma centralizada

Essa estrutura elimina a política de Estado e a substitui por políticas de governo de curto prazo, orientadas para números e eficiência orçamentária — uma importação direta de modelos empresariais, sob sua possível influência.

O controle externo dos Tribunais de Contas sobre esses resultados, inclusive com monitoramento de desempenho e avaliação de bônus, cria um sistema paralelo de regulação, de natureza gerencial e não democrática, em que gestores e auditores passam a definir prioridades públicas a partir de métricas técnicas e financeiras, ditadas pelo mercado, não políticas democráticas.

(c) Terceirização e rotatividade: fragilização do vínculo público

A proposta permite contratação de servidores “a termo” (por até 10 anos), o que introduz vínculos temporários e fragiliza a estabilidade — elemento essencial da impessoalidade e da continuidade do serviço público.

Além disso, o projeto de lei apresentado, embora inconstitucional por vício de iniciativa, propõe a possibilidade de contratação temporária por 5 anos.

Essa precarização cria espaço para rotatividade elevada, substituição rápida de servidores e facilitação da terceirização — sobretudo em áreas de planejamento e gestão, que poderão ser desempenhadas por consultorias privadas e organizações sociais.

Na prática, ao substituir o servidor de carreira por vínculos temporários e metas empresariais, o Estado se torna cliente da iniciativa privada, e não mais seu regulador.

(d) Bônus por resultados e captura gerencial

O sistema de bônus de resultados, criticado no documento, amplia desigualdades e beneficia desproporcionalmente cargos comissionados, que podem receber até quatro vezes mais de bônus que servidores efetivos

Trata-se de uma premiação política e seletiva, típica da lógica de incentivos empresariais, incompatível com o princípio da impessoalidade. Além disso, a adoção desses bônus depende da existência de “acordos de resultados” — que podem ser desenhados

sob influência de consultorias privadas contratadas para definir metas, indicadores e mecanismos de controle.

***(e) Penetração da iniciativa privada:
tecnocracia e consultorias***

O conjunto de medidas — avaliação por desempenho, acordos de resultados, bônus e revisão contínua de gastos — abre espaço institucional para que a iniciativa privada passe a gerir e avaliar o setor público, por meio de: consultorias especializadas em planejamento estratégico, métricas e compliance; empresas de auditoria e certificação responsáveis pela mensuração de resultados e “impacto”; parcerias público-privadas e organizações sociais, que passam a assumir funções de execução e avaliação de políticas públicas.

Esse modelo desloca o poder político e administrativo do Estado para atores privados “técnicos”, que passam a influenciar as decisões sobre o que deve ser feito, como medir resultados e quem deve ser recompensado ou dispensado.

Trata-se, portanto, de uma transferência velada do núcleo da gestão pública para o setor privado, o que ameaça os princípios republicanos de legalidade, impessoalidade e autonomia federativa.

A proposta, assim, sob o pretexto de “modernizar” o Estado, institui um modelo de governança empresarial, em que:

- servidores se tornam prestadores de serviço, sujeitos a metas e bônus;
- a política pública se transforma em contrato de resultados;

- o gestor público se torna CEO de uma corporação estatal, medido por eficiência contábil e não por efetividade social.

As “métricas de desempenho”, os “acordos de resultados” e os “bônus” são instrumentos de colonização do espaço público pelo setor privado, transformando o cidadão em consumidor e o servidor em agente precarizado, submetido a critérios de produtividade e lucro — não de interesse público.

5. Resumo e diagnóstico

A proposta, além de mal estruturada tecnicamente, enfrenta obstáculos constitucionais sérios, especialmente por ameaçar a federação, a autonomia dos entes e a separação dos Poderes. Essas falhas abrem espaço para judicialização imediata, inclusive com possibilidade de parlamentares impugnarem sua tramitação por meio de mandado de segurança.

Além disso, a proposta não apenas fragiliza garantias dos servidores, mas redesenha o papel do Estado brasileiro para operar sob a lógica da eficiência privada.

Consequentemente, a iniciativa privada passa a deter poder de fato sobre a administração pública, não apenas pela execução de serviços, mas pela definição das regras do jogo — as métricas, indicadores e formas de controle que determinarão o que é considerado um “bom” desempenho do Estado.

A seguir, serão analisadas as propostas contidas no relatório, mas especialmente na PEC proposta, tendo em vista que a iniciativa para apresentação dos projetos de lei são do Poder Executivo.

De qualquer modo, a fim de se antecipar sobre o debate, ainda que se considere inviável o texto proposto também para a PEC, cabe uma análise aprofundada e uma sugestão de texto possível para uma reforma administrativa, que contemple não apenas uma visão do setor privado, mas uma visão de interesse público compatível com as diretrizes e princípios programáticos da Constituição Federal, nunca se esquecendo de que o Brasil, assim plasmado no texto constitucional, é um Estado Democrático e Social de Direito, não um Estado Liberal.

6. Avaliação pontual da Proposta de Emenda à Constituição 38/2025

6.1. Isenção de taxas – meios digitais

Resumo
Inclui a previsão de garantia certidões por meios digitais a par da expressão certidões já existente
Texto proposto
b) a obtenção, inclusive por meios digitais , de certidões emitidas por repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;
Análise crítica
A proposta é completamente desnecessária, uma vez que a matéria objeto de inclusão já decorre de forma implícita e suficiente do texto constitucional original. A inserção pretendida não acrescenta conteúdo normativo novo, tampouco soluciona lacunas interpretativas relevantes.
Ao contrário, tal modificação contribui para a poluição legislativa — fenómeno caracterizado pela multiplicação de dispositivos redundantes, que dificultam a interpretação e aplicação da norma — e aumenta a prolixidade do texto constitucional, afastando-se dos princípios de clareza, precisão e concisão recomendados pela técnica legislativa.
Plano de ação
1) Rejeitar, por absoluta desnecessidade.
2) Se aprovada, nada se altera do ponto de vista jurídico ou prático, limitando-se a tornar o texto mais extenso, redundante e menos técnico.

Resumo
Prevê isenção de taxas da primeira via da carteira de identidade e sua forma digital, bem como sua forma única
Texto proposto
c) a primeira via da carteira de identidade nacional, a ser expedida em formato físico e digital, para possibilitar a identificação única dos cidadãos e o acesso aos serviços públicos digitais;
Análise crítica

A proposta revela-se desnecessária, uma vez que a matéria já se encontra devidamente disciplinada pela Lei nº 7.116, de 1983. Ademais, a definição do formato da cédula de identidade não constitui tema de natureza constitucional, devendo permanecer no âmbito da legislação infraconstitucional. Cumpre observar, ainda, que a finalidade da expedição do documento é presumida pelo ordenamento jurídico, sendo, portanto, despicienda sua explicitação em texto constitucional. Por fim, a proposta apresenta conflito material com a Lei nº 14.534, de 2023, que estabelece o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como número único e suficiente para a identificação do cidadão em todo o território nacional.

Plano de ação

- 1) Rejeitar, por absoluta desnecessidade. Já existe lei a prevendo.
- 2) Se aprovada, revoga tacitamente a Lei 14.534/2023, devendo ser o RG o número único. Isso gerará custos desnecessários e poluição do texto constitucional.

6.2. Inclusão digital

Resumo
Prevê a inclusão digital como direito fundamental e direito social.
Texto proposto
LXXX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à inclusão digital.
Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a inclusão digital, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
Art. 23
XIII - promover a inclusão digital e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos digitais.
Análise crítica
A proposta apresenta boa intenção, mas revela-se, a princípio, desnecessária. Por se tratar de direito social, sua concretização depende de regulamentação por meio de lei específica. Na prática, cumpre indagar de que forma seriam garantidos os direitos subjetivos daí decorrentes: o Estado passaria a fornecer aparelhos eletrônicos, como celulares e computadores, a todos os cidadãos? Haveria acesso gratuito à internet de banda larga para aqueles que não dispõem de recursos? Se tais medidas estiverem previstas, seria recomendável que fossem expressamente consignadas na legislação infraconstitucional, e não por meio de emenda constitucional.
O texto proposto demonstra fragilidade técnica, ausência de sistematicidade e insuficiente domínio dos fundamentos do Direito Constitucional. Caso se pretenda reconhecer a inclusão digital como direito social, tal previsão já implicaria, por natureza, o reconhecimento de sua eficácia limitada, o que dispensa a criação de novo inciso no art. 5º da Constituição Federal.

Ademais, a proposta afronta o disposto no art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95/1998, ao versar sobre matéria alheia ao objeto da reforma administrativa — destinada à organização da Administração Pública e não à ampliação do rol de direitos sociais.
Por fim, iniciativas dessa natureza contribuem para acentuar o caráter meramente simbólico da Constituição, convertendo-a em um repositório de promessas não concretizadas, em detrimento de sua força normativa e de sua efetividade.
Plano de ação
1) Rejeitar, por ser a proposta de inclusão prevista para os arts. 23 e 214 da CF ser mais compatível com o caráter dirigente da CF.
2) Aprovar o texto como norma programática, já prevista na mesma PEC, na alteração proposta ao art. 23 e 214.
Proposta (em PEC própria)
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
XIII - promover a inclusão digital e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos digitais.
Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
<u>VII – inclusão digital.</u>

Resumo
Trata do Plano Nacional de Governo Digital
Texto proposto (2)
Art. 219-C. Lei estabelecerá o Plano Nacional de Governo Digital, de duração decenal, para articular as administrações públicas

direta e indireta de todos os Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e orientar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, com a definição de diretrizes, objetivos e metas que, por meio de projetos e ações integradas, conduzam: I - ao domínio de tecnologias digitais e de inteligência artificial; II - ao exercício soberano da governança de seu ambiente digital; III - à segurança cibernética, privacidade e proteção de dados; IV - à manutenção e oferta de infraestrutura digital e de armazenamento e processamento de dados no país; V - à inclusão, capacitação e educação dos cidadãos para o uso das tecnologias digitais; VI - à promoção de valores sociais, culturais, regionais e locais na pesquisa, desenvolvimento e inovação de soluções digitais; VII - ao desenvolvimento de tecnologias digitais para a universalização e o acesso aos serviços públicos.”

Análise crítica

Esse é o critério que deveria nortear toda a Proposta de Emenda à Constituição: limitar-se à definição de princípios e diretrizes gerais, deixando à legislação infraconstitucional a tarefa de regulamentar o conteúdo específico. Trata-se de técnica legislativa própria dos textos constitucionais modernos, que buscam assegurar flexibilidade e adaptabilidade ao longo do tempo.

Cumpra, ainda, resguardar a autonomia dos Estados e Municípios, em conformidade com o pacto federativo. Para a preservação dessa autonomia, seria mais adequado que a proposta determinasse que cada ente federativo institua sua própria lei de governo digital, cabendo à União apenas a edição de normas gerais e orientadoras.

Tal modelo favorece a inovação e a criatividade administrativa. O próprio relatório, em diversas passagens, destaca exemplos de boas práticas desenvolvidas em determinados Estados e Municípios — o que reforça a importância de se manter um espaço normativo autônomo para essas experiências locais.

Na forma atualmente proposta, contudo, há risco de excessiva centralização, o que pode engessar o sistema federativo e subordinar as políticas públicas estaduais e municipais às diretrizes impostas a partir

da esfera federal, contrariando o princípio da descentralização administrativa e política consagrado pela Constituição.

Plano de ação

Alterar o texto para assegurar a autonomia dos Estados e Municípios na criação de seu plano de governo digital, fixando apenas diretrizes genéricas e a articulação necessária.

Proposta

Art. 219-C – (...)

.....

Parágrafo único – Para os fins da articulação prevista no caput deste artigo, a lei federal limitar-se-á ao estabelecimento de critérios nacionais de articulação, observando-se a autonomia dos Estados e Municípios, os quais adotarão leis próprias de governo digital, nos termos das diretrizes, objetivos e metas previstas nos incisos I a VII do caput deste artigo.

6.3. Direitos políticos e meios digitais

Resumo
Prevê a forma de identificação digital para iniciativa popular
Texto proposto
“Art.14.
III - iniciativa popular, inclusive por meio de identificação digital.
§ 14. As consultas populares, distintas do plebiscito e do referendo, deverão ser realizadas por meios digitais, resguardada, quando indispensável, a participação presencial, na forma da lei.”
(NR)
Art. 61.
.....
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por identificação digital, por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”
(NR)
Art. 27 -
§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular, inclusive por meio de identificação digital, no processo legislativo estadual.” (NR)
XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação, inclusive por meio de identificação digital, de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;
Análise crítica
A princípio, revela-se igualmente desnecessária a previsão, no texto constitucional, do modo de coleta ou de formalização das assinaturas referentes à iniciativa popular. Tal disciplina deve permanecer no âmbito da legislação infraconstitucional, sendo mais apropriada sua inclusão ou eventual alteração na Lei nº 9.709/1998, que já regulamenta a matéria.

Além disso, observa-se afronta ao disposto no art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998, uma vez que a proposta em análise insere-se no contexto de reforma administrativa, não sendo o espaço adequado para tratar de temas relacionados a direitos políticos ou ao processo legislativo.

Quanto aos demais instrumentos de participação popular, tendo em vista o sigilo do voto, mesmo em consultas populares, a urna eletrônica parece ser suficiente. Esse modelo não exclui consultas ou pesquisas de opinião voluntárias que podem ser feitas no portal dos órgãos ou unidades administrativas ou por meio da plataforma do governo digital.

Plano de ação

1) Rejeitar por:

(a) - ser matéria estranha à reforma administrativa;

(b) - ser mais adequada sua disciplina por lei, não por norma constitucional.

2) Se seguir adiante, melhor seria aprovar uma emenda para diminuir o número de cidadãos necessários para sua apresentação. Sugestão: quantidade equivalente ao coeficiente eleitoral.

Proposta (em PEC própria)

Art. 61.....

.....

§2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, o número de eleitores correspondente ao menor coeficiente eleitoral obtido para a Câmara dos Deputados na legislatura em vigor, nos termos da lei.

Proposta na Lei n. 9.709/1998

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, o número de eleitores correspondente ao menor coeficiente eleitoral obtido para a Câmara dos Deputados, na legislatura em vigor, nos termos da legislação eleitoral.

.....

§3º. O cidadão poderá assinar o projeto de lei de iniciativa popular física ou digitalmente, a seu critério, nos termos do regulamento.

6.4. Nacionalização das atribuições da Administração Pública e retirada de competências dos Estados, DF e Municípios

(a) Competência material da União para Estratégia Nacional de Governo Digital e Política de Dados

Resumo

Prevê competência material da União para Estratégia Nacional de Governo Digital e Política de Dados

Texto proposto

“XXVII - planejar, implementar e manter a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Política Nacional de Dados para o Setor Público, aplicáveis a qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)

Análise crítica

Já decorre da própria autonomia federativa da União o poder de instituir e implementar políticas de governo digital — competência, aliás, que já vem sendo exercida por meio de diversas iniciativas normativas e administrativas.

Ademais, a formulação de políticas relacionadas à gestão e ao uso de dados públicos encontra fundamento tanto na competência material comum, prevista no art. 23 da Constituição Federal, quanto na competência privativa da União estabelecida no art. 21, inciso XXVI, que lhe atribui a responsabilidade de “organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional”.

Além disso, o artigo 219-C proposto já detalha especificamente tal norma.

Plano de ação
1) Rejeitar por:
(a) - ser detalhamento desnecessário para um texto constitucional, criando poluição textual;
(b) - já estar implícito na Constituição
2) Se aprovado, pouco se altera, mas seria recomendado deixar expressamente consignado o respeito à autonomia dos Estados e Municípios, cabendo a tais normas apenas disciplinar critérios de articulação e integração.

(b) competência privativa da União para legislar sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos

Resumo
Prevê competência privativa da União para legislar sobre normas gerais sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos
Texto proposto
XXXI - normas gerais sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos (NR)
Análise crítica
O dispositivo proposto apresenta diversos problemas de técnica legislativa e de sistematicidade. Em primeiro lugar, as chamadas “parcerias” não deixam de possuir natureza contratual, razão pela qual já se encontram abarcadas pelo inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, que atribui à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Além disso, o próprio inciso XXVII revela uma imperfeição na redação originária da Constituição, pois a competência para editar normas gerais — conforme o modelo federativo adotado — deveria estar prevista no art. 24, que trata das competências legislativas concorrentes, e não no art. 22, relativo às competências privativas da União. A proposta, ao reproduzir tal estrutura, perpetua a falta de técnica na repartição constitucional de competências. Cumprе ressaltar, ainda, que a matéria já se encontra suficientemente regulamentada pela legislação federal, notadamente

pela Lei nº 13.019/2014, que institui o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Dessa forma, a inclusão de nova previsão constitucional mostra-se redundante e desnecessária.

Plano de ação

1) Rejeitar por:

(a) - já estar implícito em inciso anterior;

(b) - reproduzir falta de técnica sobre repartição de competências;

(c) - ser desnecessário, pois já há legislação a respeito.

2) Se aprovado, nada se altera.

c) Normas gerais sobre regime jurídico de servidores

Resumo

Retira competências dos Estados em matéria de regime jurídico dos servidores e sua contratação, de autoadministração

Texto proposto

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

XXXIII - normas gerais sobre organização administrativa, governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados institucionais, prestação de serviços públicos e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, processo administrativo, inclusive o de natureza sancionatória, e controle interno para as administrações públicas direta e indireta

de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

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

Análise crítica

Ao restringir a autonomia dos entes federativos e concentrar competências administrativas na União, a proposta tende a vulnerar a própria forma federativa de Estado, cláusula pétrea consagrada no art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal. A autonomia administrativa constitui elemento essencial de qualquer Estado federado e uma das poucas competências remanescentes dos Estados e Municípios no atual arranjo constitucional.

O dispositivo invade a esfera de autonomia administrativa dos Estados e Municípios, suprimindo competências originalmente asseguradas pelo Poder Constituinte originário. Tal ingerência contraria o pacto federativo e o princípio da descentralização, pilares estruturantes da Constituição de 1988.

O texto proposto apresenta grau de pormenorização incompatível com o nível de generalidade próprio das normas constitucionais. A proposta praticamente exaure o tema do regime jurídico dos servidores públicos, matéria que deve ser objeto de legislação infraconstitucional, sob pena de engessar a atuação administrativa e dificultar futuras adequações normativas.

Ao centralizar competências na União, em temas cujo interesse é nitidamente local ou regional, a proposta desrespeita o princípio do predomínio do interesse, segundo o qual a distribuição de competências deve observar a natureza e a amplitude do interesse público envolvido. Questões de gestão administrativa e regime jurídico de servidores, por sua natureza, apresentam forte vinculação com a realidade local, devendo ser reguladas preferencialmente por Estados e Municípios.

A esse respeito, afirma Quintiliano que “entre os critérios implícitos adotados pelo constituinte brasileiro na repartição de competências encontra-se o do predomínio ou exclusividade do interesse nacional sobre os interesses regionais e locais, cabendo à União a competência para dispor sobre matérias que exijam uniformidade normativa ou que se revelem de interesse predominante da Federação. (QUINTILIANO, Leonardo David. Autonomia federativa: delimitação no direito constitucional brasileiro. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 148-149.)”

Tal interesse, contudo, deve ser demonstrado, ser razoável e não contrário ao ideal federativo que é a unidade de diversidades. A uniformização ou simetria são princípios antagônicos do federalismo e só devem ocorrer em hipóteses excepcionais, não se admitindo sequer ao poder constituinte derivado retirar autonomia dos entes federados, pois ela se insere no núcleo do pacto constitucional originário.

Plano de ação

1) Rejeitar por ser tendente a abolir a forma federativa de Estado, ao esvaziar a autonomia administrativa dos entes federativos e seu poder de auto-organização, bem como por violar diretamente o princípio da autonomia federativa, não sendo a matéria de servidores públicos estaduais e municipais interesse predominante da União, não havendo qualquer necessidade de uniformidade de regimes jurídicos para a existência da União.

2) Se apresentada dessa forma, impetrar MS.

(d) normas gerais sobre controle interno

Resumo

Prevê a competência da União para editar normas gerais sobre controle interno

Texto proposto

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

Análise crítica

O dispositivo proposto apresenta diversos problemas de técnica legislativa e de sistematicidade. Em primeiro lugar, as chamadas “parcerias” não deixam de possuir natureza contratual, razão pela qual já se encontram abarcadas pelo inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, que atribui à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

Além disso, o próprio inciso XXVII revela uma imperfeição na redação originária da Constituição, pois a competência para editar normas gerais — conforme o modelo federativo adotado — deveria estar prevista no art. 24, que trata das competências legislativas concorrentes, e não no art. 22, relativo às competências privativas da União. A proposta, ao reproduzir tal estrutura, perpetua a falta de técnica na repartição constitucional de competências.

Cumpre ressaltar, ainda, que a matéria já se encontra suficientemente regulamentada pela legislação federal, notadamente pela Lei nº 13.019/2014, que institui o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Dessa forma, a inclusão de nova previsão constitucional mostra-se redundante e desnecessária.

Plano de ação

1) Rejeitar por:

- (a) - já estar implícito em inciso anterior;**
- (b) - reproduzir falta de técnica sobre repartição de competências;**
- (c) - ser desnecessário, pois já há legislação a respeito.**

2) Se aprovado, pouco se altera.

6.5. Teto de despesas dos deputados estaduais em seus gabinetes

Resumo
Fixa em 75% o limite para gastos globais da atividade parlamentar.
Texto proposto
§ 2º-A As despesas dos Deputados Estaduais relativas ao custeio individual do exercício da atividade parlamentar e às remunerações e demais gastos com cargos em comissão dos gabinetes parlamentares:
I - não poderão exceder, em conjunto, a setenta e cinco por cento do limite global mensal individual vigente na Câmara dos Deputados para despesas equivalentes, vedada a exclusão de quaisquer rubricas ou vantagens do câmputo desse limite;
II - deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Assembleia Legislativa.
Art. 10. O § 2º-A do art. 27 e o inciso VI-A do art. 29 da Constituição Federal terão eficácia a partir da legislatura subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.
Análise Crítica
Assim como nas redações conferidas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 e nº 19/1998, não se mostra compatível com o sistema federativo brasileiro o estabelecimento de distinções entre deputados estaduais e federais, uma vez que inexistente qualquer relação hierárquica entre os entes federativos. As eventuais diferenças devem pautar-se pelos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, considerando apenas o custo efetivamente necessário ao exercício do mandato.
Nesse contexto, a única distinção que se justifica é aquela relacionada às despesas de deslocamento — como passagens aéreas —

e, eventualmente, de moradia, o que varia conforme a dimensão territorial do Estado e a localização da capital. Por essa razão, não se mostra adequado estabelecer limitações constitucionais de caráter uniforme.

Compete a cada ente federativo zelar pela eficiência e racionalidade de seus gastos, cabendo ao Ministério Público, aos órgãos de controle e à própria sociedade civil o papel de fiscalizar e debater eventuais excessos.

Importa ressaltar, ademais, que deputados federais e estaduais, em regra, possuem bases eleitorais semelhantes, de modo que a diferenciação proposta carece de fundamento lógico e jurídico.

Por fim, a medida representa ingerência desproporcional na autonomia federativa dos Estados, vulnerando o princípio do predomínio do interesse, segundo o qual as matérias devem ser atribuídas ao ente cujo interesse seja predominante. A intervenção da União em tema de natureza eminentemente estadual compromete o equilíbrio federativo e afronta a repartição constitucional de competências.

Plano de ação

Rejeitar, por:

(a) - violar o princípio da isonomia federativa

(b) - violar o princípio da autonomia federativa

(c) - desconsiderar particularidades e custos de vida regionais, insuscetíveis de uma uniformização nacional

6.6. Plano estratégico do governo estadual e municipal

Resumo
Cria a obrigação de apresentação de Plano estratégico pelo Governador e pelo Prefeito
Texto original
§ 3º No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Presidente da República deverá divulgar 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.” (NR)
§ 1º-A No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Governador deverá divulgar 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.
Art. 29.....
II-A - no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Prefeito deverá divulgar 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.
Análise Crítica
A iniciativa de instituir um mecanismo de avaliação de metas para o Chefe do Poder Executivo ao término do mandato apresenta aspecto positivo, na medida em que reforça a transparência e a responsabilidade

administrativa. Todavia, sob a perspectiva institucional, tal medida tende a enfraquecer a noção de política de Estado, substituindo-a por uma lógica de política de governo, de caráter conjuntural e transitório. Essa substituição pode comprometer a continuidade administrativa e a estabilidade das políticas públicas, valores caros à boa governança.

Cabe ainda destacar que eventuais acordos de gestão ou instrumentos de negociação com os servidores públicos não devem estar condicionados ou subordinados à plataforma política de metas do governo. O vínculo entre a gestão de pessoal e os objetivos políticos de um determinado mandato representaria indevida politização das relações funcionais, comprometendo a impessoalidade, a continuidade administrativa e a autonomia técnica da burocracia estatal. Tais acordos devem observar parâmetros objetivos, legais e permanentes, próprios de uma política de Estado, e não de um programa governamental transitório.

O modelo é previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008. A própria entidade criadora do modelo, a Rede Nossa São Paulo, aponta que algumas metas propostas não são bem definidas. Isso dificulta a avaliação precisa do desempenho da gestão e a responsabilização por resultados, bem como outros problemas.

De qualquer modo, o modelo previsto no Município de São Paulo não está atrelado a metas para servidores, especialmente sem a participação de seus representantes e de uma negociação coletiva.

Do ponto de vista redacional, a proposta poderia ser aperfeiçoada mediante a criação de regra geral aplicável ao Presidente da República, com previsão expressa de extensão aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por simetria federativa. Tal formulação evitaria repetições desnecessárias no texto constitucional e preservaria a unidade sistemática da norma, em consonância com o art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998, que orienta a boa técnica legislativa.

Plano de ação

1) Rejeitar, por condicionar acordos de desempenho dos servidores a plataforma com critérios políticos de um determinado governo, sendo instrumento inefetivo já praticado pela Prefeitura de São Paulo desde 2008.

2) Se for mantido, retirar o seguinte trecho: “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.”

6.7. Teto de gastos para o Estado e para os Municípios (norma idêntica proposta para os Municípios)

Resumo
Cria teto de gastos, limitando o aumento de despesas primárias à inflação do exercício anterior, no caso de redução ou aumento da receita, copiando a solução trazida pelo Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023)
Texto original
“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:
I - no caso de a variação da receita primária ajustada estadual ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, também para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;
II - no caso de a variação da receita primária ajustada estadual ficar acima da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% (cinquenta por cento) da variação da receita primária ajustada estadual acima da inflação, no ano posterior de apuração de déficit primário no Estado, e a 70% (setenta por cento) da variação da receita primária ajustada estadual acima da inflação,

nos outros casos, ambas para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, sendo a parcela adicional limitada a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Análise Crítica

A redação do art. 28-A busca replicar, em nível constitucional estadual, a lógica do novo arcabouço fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023.

O novo arcabouço foi justamente o resultado de um processo político de negociação entre o Executivo e o Congresso Nacional, que reconheceu a necessidade de flexibilidade diante dos problemas criados pelo teto anterior.

Essa lei complementar introduziu um sistema dinâmico de controle de gastos, que preserva metas de resultado primário e limites de despesa, mas permite ajustes automáticos de acordo com a arrecadação e o ciclo econômico — uma resposta infraconstitucional que buscou conciliar responsabilidade fiscal e sustentabilidade social.

Tal solução, contudo, ainda vai ser experimentada ao longo dos próximos anos, mas pode ser completamente alterada pelos próximos governos.

Embora mais flexível, o novo arcabouço ainda é criticado por ter regras gerais que entram em conflito com regras específicas de gastos obrigatórios, como salário mínimo e benefícios sociais. Essa inconsistência pode tornar a regra inviável no futuro.

Por se tratar de uma regra sobre a qual inexistente consenso, bem como devendo ainda ser testada ao longo dos próximos exercícios, não faz qualquer sentido que se a adote em um texto constitucional, o qual deve estar reservado apenas a normas mais gerais, como a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social, ambas em equilíbrio.

Também a menção expressa a determinado exercício financeiro ou período específico é tecnicamente inadequada para o corpo permanente da Constituição. Tais previsões, de natureza temporária, devem constar apenas das disposições transitórias, sob pena de comprometer a perenidade e a coerência estrutural do texto constitucional.

Política remuneratória e irredutibilidade de vencimentos

O art. 37, X, da Constituição Federal assegura que a remuneração dos servidores públicos só pode ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada Poder, garantindo revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Já o inciso XV do mesmo artigo consagra a irredutibilidade de vencimentos, vedando a diminuição nominal da remuneração.

O art. 28-A viola esses dispositivos porque, ao instituir um teto global de despesa primária com base em índice fixo (inflação + percentual limitado), ele tolhe a autonomia dos Poderes para propor e implementar a revisão geral anual, além de tornar inviável a aplicação do princípio da irredutibilidade real dos vencimentos — já que a recomposição inflacionária passa a depender da folga dentro do limite global, e não da garantia constitucional individual dos servidores.

Ou seja, o novo teto subordina direitos constitucionais individuais a uma trava macroeconômica, invertendo a hierarquia normativa: os direitos fundamentais do servidor e os instrumentos legais de revisão ficam condicionados ao cumprimento de uma meta fiscal constitucionalizada.

Violação ao princípio da isonomia tributária

O art. 150, II, da CF veda à União, Estados e Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Esse princípio da isonomia tributária é reflexo do princípio da capacidade contributiva, e garante que os encargos do Estado sejam repartidos de forma justa.

O teto de gastos proposto ignora esse equilíbrio: ele preserva os limites para a arrecadação, permitindo aumento real da receita, mas impede a expansão proporcional da despesa social. Em outras palavras, o Estado pode arrecadar mais, mas não pode gastar mais com políticas públicas — rompendo o equilíbrio entre arrecadação e despesa que sustenta a justiça fiscal. Isso cria uma distorção estrutural: o contribuinte continua sujeito à carga tributária crescente, mas sem retorno equivalente em serviços públicos e direitos sociais, contrariando a lógica harmônica do sistema tributário-constitucional.

Violação aos princípios da progressividade e justiça fiscal (Artigo 153, III e §2º, I, CF)

O art. 153, III, e seu §2º, I, determinam que o Imposto de Renda (IR) seja graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte, princípio essencial de progressividade.

Esse dispositivo visa assegurar que os mais ricos contribuam proporcionalmente mais para financiar políticas públicas e reduzir desigualdades — um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III, CF).

Ocorre que o teto do art. 28-A neutraliza o efeito redistributivo da tributação progressiva.

Mesmo que a arrecadação proveniente de tributos como o IR aumente (refletindo maior capacidade contributiva da sociedade), o gasto público social não pode crescer além do limite inflacionário.

Na prática, isso significa que a arrecadação progressiva deixa de cumprir sua função social, pois o Estado fica impedido de transformar essa receita adicional em políticas redistributivas (educação, saúde, assistência, moradia etc.).

Trata-se de uma violação indireta ao princípio da progressividade tributária, pois o sistema arrecada de forma justa, mas gasta de forma regressiva e restritiva, sem responder às desigualdades.

Suficiência dos mecanismos já existentes

O art. 169 da CF e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) já estabelecem mecanismos eficazes para limitar despesas com pessoal, criar metas fiscais e impedir desequilíbrios orçamentários.

Portanto, não há lacuna constitucional que justifique a inserção de um novo teto de gastos permanente e rígido. Ao contrário, a proposta do art. 28-A quebra a harmonia do sistema, impondo uma trava automática que desconsidera as soluções graduais e proporcionais já previstas pelo ordenamento.

Plano de ação

Rejeitar, por:

(a) - ser melhor adequado à LRF, não ao texto constitucional.

(b) - ser inconstitucional, por afrontar direitos fundamentais dos servidores já compatibilizados com a necessidade de contenção de gastos pela CF e pela LRF.

6.8. Teto de Secretarias para os municípios

Resumo
Cria limites de Secretarias
Texto proposto
III-A - excetuadas as capitais, nos Municípios em que, na média dos 4 (quatro) exercícios financeiros imediatamente anteriores ao segundo ano do mandato de cada Prefeito, caso as despesas para custeio de sua administração superarem a respectiva receita corrente líquida, deduzidas as transferências obrigatórias e voluntárias, observar-se-ão, para a organização administrativa do Poder Executivo municipal no mandato do próximo Prefeito, os seguintes limites máximos: a) 5 (cinco) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes; b) 6 (seis) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes; c) 7 (sete) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes; d) 8 (oito) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes; e) 9 (nove) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes; f) 10 (dez) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.
Parágrafo Único. O Tribunal de Contas da União definirá as despesas referidas no inciso III-A do caput deste artigo, efetuará o cálculo de que trata o mesmo dispositivo e informará os Municípios sujeitos aos limites nele estabelecidos e às alíneas “a” a “f” do inciso V do caput deste artigo.” (NR)

Análise crítica

Caso se entenda necessária a fixação de limites de gastos para entes federativos, tais limites devem ser financeiros e gerais, voltados à sustentabilidade macroeconômica, sem interferir na autonomia administrativa assegurada constitucionalmente aos Poderes e órgãos autônomos (arts. 2º, 18 e 60, §4º, I, da CF).

Em outras palavras, é admissível estabelecer balizas globais de natureza fiscal ou financeira, desde que cada Poder e órgão mantenha liberdade de gestão interna para definir suas prioridades, políticas de pessoal, investimentos e despesas correntes.

O controle deve recair sobre o resultado agregado das contas públicas, e não sobre a forma como cada ente ou Poder realiza suas despesas. A ingerência direta sobre a execução administrativa compromete a separação de poderes e o autogoverno institucional, pilares do Estado federativo brasileiro.

Outro equívoco técnico do dispositivo é o tratamento uniforme de realidades desiguais. Cada Secretaria ou órgão possui natureza, estrutura e composição de despesas distintas: algumas têm alto custo fixo com pessoal (como Educação e Saúde), enquanto outras demandam mais investimentos e custeio tecnológico (como Segurança Pública, Planejamento ou Fazenda). Outras vivem com rubrica ínfima.

A imposição de um teto idêntico ou de fórmula única de correção para todas essas unidades ignora essa diversidade e pode gerar distorções graves, comprometendo a eficiência administrativa e a prestação de serviços públicos essenciais.

A boa técnica legislativa recomendaria, ao contrário, mecanismos proporcionais e ajustáveis às características de cada órgão, observando-se os princípios da razoabilidade e da equidade orçamentária.

Por fim, observa-se que o texto exclui as capitais dos Estados da regra de limitação, sem apresentar fundamento jurídico ou econômico claro para tal diferenciação.

A distinção entre capitais e demais municípios carece de justificativa objetiva, violando o princípio da isonomia federativa (art. 19, III, da CF).

As capitais não deixam de ser municípios integrantes do ente estadual e estão sujeitas ao mesmo regime constitucional de finanças públicas.

Excluí-las do alcance da norma cria tratamento privilegiado e arbitrário, além de enfraquecer a coerência do sistema de controle fiscal.
Se a intenção for reconhecer que as capitais possuem maior complexidade administrativa e orçamentária, tal consideração deveria vir acompanhada de critérios técnicos e objetivos, e não de uma exclusão genérica e imotivada.
Plano de ação
1) Rejeitar, por:
(a)- interferir na autonomia federativa dos Municípios
(b)- não se mostrar razoável

6.9. Teto dos Prefeitos

Resumo
Cria tetos para o prefeito e funcionalismo municipal no caso de déficit fiscal por faixas populacionais
Texto original
V - os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o disposto nos arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, desta Constituição e, nos casos dos Municípios alcançados pelo inciso III-A do caput deste artigo, os seguintes limites máximos:
a) nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, 30% (trinta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
b) nos Municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, 40% (quarenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
c) nos Municípios de 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes, 50% (cinquenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
d) nos Municípios de 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes, 60% (sessenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
e) nos Municípios de 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 70% (setenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado; e
f) nos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 80% (oitenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado.
Análise crítica
A principal crítica recai sobre o critério de fixação dos percentuais. O dispositivo estabelece saltos abruptos de 10% entre as faixas populacionais (de 30% a 80%), com marcos numéricos fixos (10 mil, 50 mil, 100 mil, 300 mil, 500 mil habitantes).

Trata-se de um critério linear e rígido, que não reflete a realidade orçamentária e administrativa dos municípios, tampouco considera indicadores econômicos, fiscais ou de complexidade da gestão pública local.

Em termos práticos, a norma gera injustiças e distorções evidentes: um município com 10.001 habitantes poderá fixar subsídios 10% maiores do que outro com 9.999 habitantes, sem qualquer diferença real na estrutura administrativa ou na capacidade fiscal.

Esse tipo de salto aritmético, desprovido de base empírica ou econômica, viola o princípio da razoabilidade e o postulado da proporcionalidade administrativa, consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, o dispositivo também desconsidera a capacidade contributiva e fiscal dos municípios, princípio derivado do art. 150, II, e do art. 153, §2º, I, da Constituição.

A população não é, por si só, um indicador confiável de capacidade orçamentária: há municípios pequenos com alta arrecadação per capita (por exemplo, produtores de commodities, petróleo ou energia) e municípios populosos com baixa receita e alto índice de pobreza.

Ao vincular o subsídio apenas à quantidade de habitantes, o texto descola a política remuneratória da realidade financeira local, podendo resultar em subsídios irrealistas para municípios pequenos e ricos e subsídios insuficientes para municípios grandes e pobres.

Esse critério, portanto, fere o princípio da isonomia federativa e orçamentária, pois trata de forma desigual situações desiguais e iguala situações profundamente distintas.

Finalmente, o dispositivo exclui expressamente as capitais dos Estados da aplicação dos limites populacionais, sem oferecer qualquer justificativa técnica ou jurídica para tal exceção.

Essa exclusão é incoerente com a lógica do próprio dispositivo, uma vez que as capitais também são municípios, submetidos ao mesmo regime constitucional de autogoverno local (art. 29 da CF).

Criar um regime diferenciado apenas para as capitais fere o princípio da isonomia municipal e da uniformidade federativa, previstos no art. 19, III, da Constituição.

Se o objetivo fosse reconhecer as peculiaridades das capitais — com maior estrutura administrativa e complexidade de gestão —, isso deveria ser feito por meio de critérios graduais e justificáveis, não por mera exclusão textual.

Plano de ação

1) Rejeitar, por falta de razoabilidade e proporcionalidade no critério e de isonomia entre municípios e capitais.

6.10. Teto dos vereadores e verba de gabinete

Resumo
Vincula os gastos da Câmara a 75% dos gastos dos deputados estaduais da respectiva Assembleia Legislativa
Texto proposto
VI-A - as despesas dos Vereadores relacionadas ao custeio individual do exercício da atividade parlamentar e às remunerações e outros gastos com cargos em comissão dos gabinetes parlamentares:
I - não poderão exceder, em conjunto, o limite global mensal individual vigente na respectiva Assembleia Legislativa para despesas equivalentes, observada a mesma proporção estabelecida no inciso VI deste artigo para o cálculo dos subsídios dos Vereadores, vedada a exclusão de quaisquer rubricas ou vantagens do cômputo desse limite;
II - deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Câmara de Vereadores.
Art. 11. O art. 28-A, o art. 29-A e o art. 32-A da Constituição Federal terão eficácia a partir do exercício subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.
Análise crítica
O dispositivo proposto no inciso VI-A do artigo em análise, ao vincular as despesas individuais dos Vereadores — tanto de custeio parlamentar quanto de pessoal de gabinete — ao limite global mensal vigente na respectiva Assembleia Legislativa, incorre nos mesmos vícios de técnica legislativa, autonomia federativa e razoabilidade já identificados na crítica à vinculação existente entre Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional.
A primeira e mais grave impropriedade consiste na subordinação dos municípios ao parâmetro orçamentário estadual, o que representa

violação direta à autonomia administrativa e financeira municipal assegurada pelos arts. 1º, caput, 18 e 29 da Constituição Federal.

A Constituição estabelece que cada ente federativo — União, Estado, Distrito Federal e Município — possui autonomia política, administrativa e financeira, o que inclui o poder de auto-organização, autolegislação e autoadministração.

Ao impor que as despesas dos Vereadores e dos gabinetes municipais observem limites calculados com base na estrutura orçamentária da Assembleia Legislativa, o dispositivo subverte a lógica federativa, transformando o Estado em instância controladora do orçamento municipal.

Esse tipo de vinculação é materialmente inconstitucional, pois rompe a separação de esferas políticas e impede o exercício autônomo do poder legislativo local, reduzindo a Câmara Municipal a mera extensão administrativa da Assembleia Legislativa estadual.

Além da ofensa federativa, o dispositivo apresenta um critério de vinculação desprovido de fundamento técnico. A realidade financeira e funcional de uma Câmara Municipal é incomparável à de uma Assembleia Legislativa, tanto em volume de recursos quanto em estrutura administrativa e territorial.

Os custos de gabinete, equipe, deslocamento, assessoria e infraestrutura variam amplamente conforme o porte do município, a arrecadação local e o tamanho da base populacional representada.

Assim, replicar o parâmetro de uma estrutura estadual para o nível municipal resulta em injustiças e distorções, além de inviabilizar a gestão orçamentária de municípios menores.

Trata-se de um modelo de uniformização artificial, que ignora as diferenças entre os entes e contraria o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Ao determinar que “é vedada a exclusão de quaisquer rubricas ou vantagens do cômputo desse limite”, o dispositivo engessa completamente a discricionariedade administrativa da Câmara Municipal, impedindo que ela defina, por ato interno, quais despesas

efetivamente se enquadram na cota parlamentar ou em benefícios indenizatórios.

Esse tipo de detalhamento constitucional, além de tecnicamente inadequado, fere o princípio da separação dos poderes e a própria competência das Câmaras para disciplinar internamente sua organização administrativa e orçamentária, conforme o art. 51 e o art. 52 da Constituição Federal (aplicáveis por simetria aos Legislativos municipais).

Transparência

O inciso II, ao determinar que as despesas dos vereadores “deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Câmara de Vereadores”, embora materialmente correto em seu conteúdo, padece de vício de técnica legislativa e de redundância normativa, por reproduzir dever já plenamente assegurado pelo ordenamento jurídico vigente.

De fato, a obrigação de publicidade e transparência ativa das despesas públicas — inclusive de natureza individual e parlamentar — já decorre diretamente da Constituição Federal, em especial:

(a) - do art. 37, caput, que consagra o princípio da publicidade como vetor da administração pública;

(b) - do art. 5º, XXXIII, que garante a todos o direito de receber informações dos órgãos públicos; e

(c) - do art. 216, §2º, que impõe ao Poder Público o dever de gestão transparente da informação.

Além disso, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), em seus arts. 8º e 9º, já obriga todos os entes e Poderes — inclusive Câmaras Municipais — a manterem portais eletrônicos de transparência ativa, contendo:

(a) - informações orçamentárias e financeiras;

(b) - dados sobre despesas detalhadas por unidade gestora e agente público; e

(c) - mecanismos de acesso em formato aberto, estruturado e legível por máquina.

Portanto, o dispositivo não inova no ordenamento, limitando-se a repetir obrigações já expressamente previstas em normas constitucionais e infraconstitucionais de caráter nacional.

Assim, do ponto de vista da técnica normativa, a transparência ativa não precisa ser reiterada em cada novo dispositivo ou esfera federativa.

Plano de ação

Rejeitar

6.11. Competência dos municípios

Resumo
Prevê a preferência na utilização de consórcios públicos
Texto proposto
Art. 30 -
Parágrafo único. Os Municípios, na execução de suas competências e na implementação de políticas públicas, deverão, preferencialmente, instituir consórcios públicos ou celebrar convênios de cooperação, nos termos do art. 241 desta Constituição e da legislação aplicável, com vistas à eficiência, à economicidade, à integração de ações e à ampliação da qualidade e do alcance dos serviços prestados à população.” (NR)
Análise crítica
A proposta traz norma carente de eficácia jurídica plena, porquanto desprovida de sanção e de mecanismos concretos de controle, o que a torna, na prática, mera sugestão, sem impor dever jurídico vinculante aos entes federativos. A utilização do termo “preferencialmente” contribui para agravar essa indeterminação normativa, uma vez que tal expressão não permite aferição objetiva de cumprimento e, portanto, dificulta o controle jurisdicional e administrativo. Em matéria de repartição de competências, a vagueza semântica de expressões desse tipo tende a fragilizar a segurança jurídica e a efetividade da norma constitucional. Seria mais adequado atribuir competência expressa aos Estados para coordenar a formação e a integração de consórcios intermunicipais, conferindo-lhes papel articulador dentro do pacto federativo. Essa solução se coaduna com o desenho constitucional vigente, uma vez que os Estados possuem competência residual restrita e, por isso, carecem de instrumentos efetivos de atuação cooperativa, o que poderia ser aperfeiçoado por meio dessa previsão. Adicionalmente, seria oportuna a revisão da expressão “interesse local”, de modo a precisar o alcance das competências municipais e reduzir os frequentes conflitos federativos que decorrem da sua

interpretação aberta. A redefinição conceitual do “interesse local” permitiria maior clareza na delimitação de atribuições entre os entes federativos, fortalecendo a autonomia municipal sem comprometer a necessária coordenação interfederativa.

Plano de ação

1) Rejeitar, por ser norma meramente sugestiva.

2) Caso a proposta venha a ter prosseguimento, seria mais apropriado prever competência subsidiária dos Estados para assumir a coordenação e a execução de serviços de natureza intermunicipal, nos casos em que a cooperação entre os municípios não se concretize por meio de convênios ou consórcios. Essa solução preserva a autonomia municipal, mas confere aos Estados função integradora e de apoio, permitindo-lhes intervir de forma supletiva e coordenada, mediante diálogo institucional com os municípios envolvidos.

6.12. Princípios da Administração

Resumo
Dá nova redação ao artigo 37, incluindo os princípios da digitalização, motivação e consensualidade
Texto proposto
Art. 37. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da digitalização, da motivação e da consensualidade e, também, às seguintes regras:
Análise crítica
O caput proposto do art. 37 amplia o rol de princípios expressos da Administração Pública para incluir, além dos já consagrados da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, também os princípios da transparência, digitalização, motivação e consensualidade. Embora a intenção de modernizar e reforçar os parâmetros da gestão pública seja louvável, a redação proposta apresenta problemas de técnica legislativa, redundância normativa e ambiguidade conceitual, que podem comprometer a segurança jurídica e a coerência sistemática do texto constitucional. <i>Redundância conceitual na enumeração dos destinatários</i> A menção expressa às “administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” revela excesso de detalhamento e desnecessidade terminológica. As expressões “administração direta e indireta” já englobam todos os órgãos e entidades mencionados, independentemente do Poder ou ente federativo. <i>Princípio da motivação — natureza implícita e já consolidada</i>

A inclusão do princípio da motivação não constitui inovação material.

Tal princípio já é expressamente reconhecido pela doutrina, pela jurisprudência e pela própria legislação infraconstitucional, em especial no art. 50 da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), que o consagra como requisito essencial de validade dos atos administrativos.

O Supremo Tribunal Federal (cf. Recurso Extraordinário (RE) 688.267, com repercussão geral, e RE 1.083.955 (AgR) e o Superior Tribunal de Justiça (cf. RMS 22.920) reconhecem a motivação como elemento implícito do princípio da legalidade, sendo sua inobservância causa de nulidade do ato

Assim, a sua positivação constitucional, embora bem-intencionada, não agrega conteúdo novo ao sistema jurídico, apenas reafirma entendimento consolidado, podendo ser considerada norma declaratória e redundante.

Digitalização” — conceito vago e de difícil enquadramento jurídico

A introdução da “digitalização” como princípio suscita dúvidas quanto à sua natureza jurídica e ao alcance normativo pretendido. Não se esclarece se o termo tem natureza de princípio interpretativo, meta administrativa ou diretriz de modernização tecnológica.

A falta de definição abre espaço para questionamentos práticos: Se um órgão expedir documento físico em vez de digital, o ato seria inválido ou irregular? A não digitalização constituiria ato de improbidade administrativa ou violação a princípio constitucional?

Tais indeterminações tornam o dispositivo inexecutável e potencialmente gerador de insegurança jurídica, sobretudo diante das assimetrias tecnológicas entre entes federativos e órgãos públicos.

Mais apropriado seria tratar a digitalização como diretriz de política pública ou objetivo de eficiência administrativa, e não como princípio jurídico vinculante, cuja violação pudesse ensejar nulidades ou sanções.

“Consensualidade” — valor desejável, mas de difícil concretização normativa

A inclusão da consensualidade como princípio da Administração Pública reflete a tendência contemporânea de administração dialógica e cooperativa, alinhada ao paradigma do Estado Democrático e participativo.

Contudo, a generalização de tal princípio no texto constitucional levanta questões sobre seu alcance e aplicabilidade imediata.

A consensualidade pressupõe processos decisórios participativos e horizontais, o que exigiria reformulação de procedimentos administrativos, processos disciplinares e mecanismos de avaliação de desempenho, de modo a garantir a efetiva participação de servidores e cidadãos nas decisões administrativas.

Sem a correspondente previsão procedimental e institucional, o princípio corre o risco de permanecer meramente retórico, sem aplicação prática ou critérios de aferição.

Portanto, sua consagração constitucional deveria vir acompanhada de normas instrumentais que tornassem possível a materialização do consenso administrativo — por exemplo, por meio de consultas públicas, audiências, colegialidade decisória e mecanismos de deliberação participativa.

Finalmente, ao simplesmente não reconhecer o papel essencial das entidades representativas de servidores e da sociedade civil organizada na construção do consenso por metas de desempenho e no próprio planejamento estratégico da Administração Pública, o princípio administrativo da consensualidade fulmina o restante da PEC proposta, que já nascerá inconstitucional.

Substituição da publicidade pela transparência — impropriedade conceitual e risco de descontinuidade interpretativa

A substituição do princípio da publicidade pelo da transparência não se revela adequada, seja sob o ponto de vista conceitual, seja sob o ponto de vista sistemático e hermenêutico.

O princípio da publicidade, consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal, é um dos pilares do regime republicano e da legitimidade dos atos administrativos. Ele abrange tanto a divulgação oficial dos atos da Administração, como condição de validade e eficácia, quanto a possibilidade de controle social e jurisdicional de suas decisões.

Já a transparência é conceito derivado e instrumental desse princípio, representando o modo e a intensidade da publicidade, especialmente em sua vertente de acessibilidade e clareza da informação pública.

Do ponto de vista técnico, a transparência não substitui a publicidade, mas a complementa. Enquanto a publicidade é um princípio jurídico de validade e eficácia do ato, a transparência é um dever instrumental de governança e controle, disciplinado infraconstitucionalmente pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48 e 48-A da LC nº 101/2000).

Portanto, ao substituir a publicidade pela transparência, o texto empobrece o alcance jurídico da norma, restringindo a compreensão de um princípio tradicional e estruturante a uma de suas dimensões técnicas.

Essa alteração pode gerar problemas interpretativos relevantes, tais como:

(a) - dúvidas quanto à validade formal dos atos administrativos não divulgados, caso se adote a terminologia “transparência” em lugar de “publicidade”;

(b) - ruptura da continuidade doutrinária e jurisprudencial, que há décadas consolidam a publicidade como condição de eficácia dos atos estatais; e

(c) dificuldade de compatibilização com inúmeros dispositivos constitucionais e legais que fazem referência expressa à “publicidade”, inclusive como dever de motivação e prestação de contas (arts. 5º, XXXIII; 37, §1º; 70; 74; e 93, IX, CF).

Plano de ação

Aprovar a inclusão do princípio da motivação e da consensualidade. Apesar das ressalvas formais, a inclusão expressa do princípio da consensualidade representa avanço relevante na direção de

uma Administração mais dialógica e democrática, reforçando a necessidade de decisões fundamentadas e construídas em ambiente participativo. Esses princípios contribuem para a redução da litigiosidade e da aplicação excessiva de sanções, estimulando soluções consensuais, autocompositivas e preventivas no âmbito da gestão pública, inclusive em relação a servidores, contribuintes e usuários de serviços públicos.

Em decorrência da adoção desse princípio, toda decisão administrativa que envolve interesses de administrados deve se apoiar no consenso. Ele acaba implicitamente reconhecendo o dever de negociação coletiva entre servidores e Administração, já que a participação de todos os envolvidos é pressuposto para a busca do consenso.

Também há que se reconhecer a utilidade do acolhimento expresso do princípio da motivação, a vincular todos os atos administrativos, em especial a nomeação e exoneração de servidores públicos para funções ou cargos comissionados, os quais devem passar a ser devidamente motivados.

6.13. Bônus por resultados

Resumo
Prevê os bônus por resultados
Texto proposto
XI-A - desde que não excedidos 90% (noventa por cento) dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169 desta Constituição, lei poderá instituir bônus de resultado para os agentes públicos em atividade, excetuados os detentores de mandato eletivo, observadas as seguintes regras:
a) existência de acordo de resultados pactuado anualmente no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas institucionais avaliadas em ciclos anuais, sempre vinculadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos;
b) existência de avaliação periódica de desempenho de pessoal no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas individuais alinhadas ao acordo de resultados e avaliadas em ciclos anuais;
c) pagamento destinado apenas aos agentes públicos que tenham permanecido em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias.
d) não incidência dos limites remuneratórios definidos no inciso XI deste artigo e obediência ao limite individual anual de até duas remunerações mensais para o agente público, podendo alcançar o limite individual anual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;
e) pagamento anual realizado em parcela única, limitada, no total, ao valor despendido pelo órgão ou entidade pública, no ano anterior, com o pagamento de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos seus respectivos agentes públicos em atividade.
Art. 93.

V-A - a previsão de critérios para se instituir bônus de resultado aos juízes em exercício, observadas as regras previstas no art. 37, XI-A desta Constituição.

Art. 128.

§ 7º A Lei complementar prevista no § 5º deste artigo poderá estabelecer os critérios para instituição do bônus de resultado aos membros, em exercício, do respectivo Ministério Público, observadas as regras previstas no inciso XI-A do art. 37 desta Constituição

Análise crítica

O inciso XI-A propõe autorizar, em nível constitucional, a instituição de bônus de resultado aos agentes públicos em atividade, condicionando o pagamento ao cumprimento de metas e resultados previamente pactuados.

Embora a proposta se insira em uma agenda de modernização da gestão pública e de busca por eficiência, o dispositivo apresenta problemas de natureza constitucional, técnica e institucional, que comprometem sua adequação ao texto maior e à lógica sistêmica do serviço público brasileiro.

A previsão de bônus de desempenho ou resultado não é matéria de estatura constitucional.

Tais instrumentos configuram mecanismos de gestão e de política remuneratória, que podem e devem ser disciplinados por lei complementar ou ordinária, conforme o art. 39, §1º, III, e art. 169 da Constituição Federal.

A inclusão de regras dessa natureza no texto constitucional reduz a flexibilidade administrativa e engessa políticas públicas de gestão de pessoas, que demandam constante atualização e adaptação a realidades diversas.

A Constituição deve limitar-se a fixar princípios gerais de eficiência e valorização do servidor público, deixando à legislação ordinária a tarefa de estabelecer os critérios, parâmetros e instrumentos de aferição de desempenho.

Desproporção entre agentes efetivos e comissionados

O dispositivo autoriza que o servidor efetivo receba bônus anual de até duas remunerações mensais, enquanto o ocupante de cargo em comissão ou função de confiança estratégica possa alcançar até quatro remunerações mensais.

Essa diferenciação inverte a lógica constitucional da valorização da carreira pública (art. 39, §1º, III, CF), premiando com maior intensidade os cargos de natureza precária e de livre nomeação.

A medida fragiliza o princípio da impessoalidade (art. 37, caput, CF) e pode estimular formas de favorecimento político-administrativo, sobretudo em contextos de ciclos anuais de avaliação.

Do ponto de vista ético e funcional, a bonificação superior aos comissionados desincentiva a permanência em cargos de carreira e compromete a meritocracia institucional.

Esse é um aspecto que evidencia uma tentativa de abrir a Administração Pública a interesses meramente privados.

Risco de distorção na aplicação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público

A previsão de vinculação entre o bônus e o cumprimento de metas institucionais e individuais (alíneas a e b) suscita preocupação específica no que tange aos órgãos de função essencial à Justiça — Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

A experiência recente com o modelo de metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) demonstra que a quantificação da produtividade pode gerar efeitos deletérios na qualidade das decisões judiciais e na racionalidade processual.

A busca por cumprimento estatístico tem levado, em diversos casos, à prolação de decisões apressadas, padronizadas ou sem a devida fundamentação, o que fere o princípio da motivação e compromete o devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV e LV, CF).

Antes de se instituírem sistemas de bonificação baseados em resultados, seria imprescindível realizar estudos técnicos rigorosos sobre:

(a) o tempo médio razoável para análise de processos judiciais e administrativos;

(b) a taxa de retrabalho e de decisões anuladas por erro material ou de leitura; e

(c) a correlação entre quantidade e qualidade das decisões, a fim de evitar incentivos perversos à produtividade artificial.

Necessidade de delimitação de competências e metas diferenciadas

Também se recomenda delimitar claramente as metas aplicáveis a cada categoria funcional, distinguindo:

(a) membros de Poder (juízes, promotores, defensores públicos, parlamentares), que exercem funções de decisão soberana e política; e

(b) servidores de carreira, que executam atividades de apoio técnico e administrativo.

A homogeneização de metas entre categorias de natureza tão diversa fere o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF) e descaracteriza a função típica de cada agente público.

Se os magistrados, por exemplo, forem submetidos a metas vinculadas a bônus de resultado, é legítimo indagar por que razão os parlamentares não estariam sujeitos a sistema semelhante, o que revela a inconsistência e o risco de ampliação indevida dessa lógica gerencial a todo o aparato estatal.

Adicionalmente, é imprescindível a realização de estudos técnicos prévios voltados à identificação do tempo médio razoável para a tramitação e análise de processos judiciais e administrativos, conforme a natureza da matéria e a complexidade dos feitos.

Esses estudos devem permitir a formulação de indicadores objetivos de desempenho, baseados não apenas em volume de decisões proferidas, mas também em critérios de qualidade, correção e fundamentação jurídica.

No âmbito das metas institucionais e individuais, deve-se ainda desconsiderar, para fins de avaliação de resultados, decisões judiciais e administrativas que contenham erros grosseiros, como equívocos de leitura dos autos, omissões relevantes ou falhas de interpretação que resultem em nulidade ou retrabalho processual.

Tal providência visa evitar distorções no sistema de metas e assegurar que o incentivo à produtividade não se converta em estímulo à quantidade em detrimento da qualidade, preservando-se, assim, o devido processo legal, a motivação das decisões e a segurança jurídica — elementos essenciais à boa administração da Justiça e ao interesse público.

Plano de ação

Rejeitar. Não é matéria para a norma constitucional.

Se prosseguir, corrigir o absurdo de recompensar duas vezes mais os ocupantes de cargos em comissão, além de se corrigirem distorções, como:

(a) - fixar metas delimitadas para as atividades dos juízes e promotores

(b) - fixar a participação dos servidores para metas que lhes digam respeito;

(c) - delimitar claramente quais as atribuições dos juízes e dos promotores e dos servidores do Judiciário e do Ministério Público, evitando que as metas dos juízes sejam transferidas para os servidores;

(d) – adotar métricas coerentes e não apenas quantitativas, equilibrando-se quantidade e qualidade, em especial o princípio da motivação dos atos processuais, o direito a uma leitura de qualidade do processo e sua necessária reflexão.

6.14. Instrumentos de Governança e Gestão

Resumo
Prevê instrumentos de governança e gestão para os entes federativos. Prevê o acordo de resultados e metas. Condiciona a existência
Texto proposto
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:
Análise crítica
As expressões administração direta e indireta já abrangem todos esses órgãos citados. (Conferir crítica 6.14).
Plano de ação
Condicionado aos demais incisos e parágrafos
Texto Proposto (2)
I - como desdobramento do planejamento estratégico para resultados, celebrar, no âmbito de cada órgão ou entidade pública, acordo de resultados, com a definição de objetivos e metas institucionais a serem alcançados;
§ 1º Os instrumentos de governança e gestão de que trata o caput deste artigo serão disciplinados por lei complementar e deverão subsidiar a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.
Análise crítica
Segundo o modelo delineado pelo projeto de lei complementar que integra o pacote da Reforma, o acordo de resultados é celebrado entre o dirigente do órgão e o seu superior hierárquico, sem qualquer previsão de participação dos servidores diretamente afetados ou de suas entidades representativas.
Tal desenho institucional acentua o risco de arbitrariedade e de distorções semelhantes às já observadas nos atuais sistemas de avaliação de desempenho funcional, em que critérios subjetivos e hierarquizados

frequentemente substituem parâmetros objetivos de produtividade e comprometem o princípio da impessoalidade (art. 37, caput, CF).

A ausência de participação dos servidores e de seus órgãos representativos no processo de pactuação dos resultados viola o princípio da gestão democrática e reduz a legitimidade das metas estabelecidas, convertendo o acordo em instrumento de imposição unilateral e não de cooperação institucional.

equilíbrio nas relações administrativas, o texto deveria prever a participação obrigatória das entidades representativas dos servidores — sindicatos, associações ou conselhos de classe — na elaboração, acompanhamento e revisão dos acordos de resultados.

Essa participação, além de fortalecer o controle social e a transparência, assegura a observância dos direitos funcionais, da isonomia entre carreiras e da compatibilidade entre metas e condições reais de trabalho.

O modelo atual, centrado apenas em relações verticais entre dirigentes, contraria o espírito do princípio da consensualidade que se quer inserir no art. 37 da CF e pode reforçar práticas autoritárias de gestão, com metas impostas de cima para baixo e avaliações distorcidas, que não refletem o desempenho coletivo ou a realidade operacional dos órgãos públicos.

Compatibilidade com atribuições e carga horária dos cargos

Os acordos e planos de desempenho devem respeitar integralmente as atribuições e os limites legais dos cargos ocupados pelos servidores.

Metas desproporcionais à carga horária, às condições de trabalho ou às responsabilidades contratuais configuram desvio de finalidade e violação ao princípio da legalidade administrativa (art. 37, caput, CF).

Deve-se resguardar, portanto, que as metas pactuadas sejam compatíveis com o escopo de deveres funcionais previstos em lei e não impliquem alteração informal do regime jurídico de trabalho.

A fixação de metas incompatíveis com as atribuições do cargo, além de juridicamente viciada, pode gerar responsabilização indevida de servidores e comprometer a eficiência institucional, ao privilegiar quantidade sobre qualidade.

Plano de ação

1) Rejeitar, pois o dispositivo, tal como redigido, é excessivamente aberto e impreciso, conferindo ampla margem para abusos na fixação e avaliação de metas, sem garantir parâmetros objetivos, limites funcionais ou mecanismos de controle efetivo.

2) Caso o dispositivo venha a ser reformulado, é indispensável que a sua redação expresse de modo claro o princípio da consensualidade, previsto no próprio caput do art. 37, e assegure a participação efetiva dos servidores e de suas entidades representativas na celebração e monitoramento dos acordos de resultados. A negociação coletiva deve ser expressamente prevista como condição de validade desses instrumentos, garantindo que as metas e indicadores sejam definidos de forma dialogada, equilibrada e compatível com as condições de trabalho, os deveres funcionais e os direitos assegurados constitucionalmente.

3) Em eventual prosseguimento da proposta, o texto deverá indicar claramente a autoridade competente para resolver divergências ou impasses na fixação das metas. Alternativamente, caso não haja consenso, deve-se prever que não haverá celebração de acordo de resultados, em respeito à natureza consensual do instituto e à autonomia funcional dos órgãos envolvidos. A inexistência de acordo, portanto, não poderá gerar sanções, prejuízos remuneratórios ou restrições funcionais aos servidores, sob pena de violação aos princípios da legalidade, moralidade e motivação administrativa.

Texto proposto (3)

§ 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.

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

Análise crítica (3)

O §2º propõe que o acordo de resultados possa prever a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades públicas, estabelecendo controles, obrigações e responsabilidades dos respectivos dirigentes.

Embora a intenção de reforçar a autonomia administrativa vinculada à eficiência seja, em tese, positiva, trata-se de previsão redundante e de eficácia meramente programática, uma vez que dispositivos de conteúdo idêntico já constam do ordenamento jurídico, notadamente do art. 37, §8º, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e que raramente foi efetivado na prática administrativa.

Plano de ação

Rejeitar, por arrastamento.

Texto proposto (4)

§ 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.”

Análise Crítica

A eventual vinculação da progressão funcional dos servidores públicos ao cumprimento de metas institucionais ou acordos de resultados revela-se inadequada sob os aspectos jurídico, funcional e administrativo.

A progressão na carreira é um instituto de valorização do servidor, fundamentado no esforço individual, na qualificação profissional, na experiência adquirida e no desempenho pessoal. Trata-se de mecanismo voltado à formação continuada e à meritocracia equilibrada, e não à responsabilização coletiva por metas de gestão que não dependem exclusivamente do servidor.

Condicionar o avanço funcional a resultados institucionais — que envolvem múltiplos fatores, como gestão orçamentária, decisões superiores e conjunturas externas — fere o princípio da razoabilidade e desvirtua o sentido jurídico da progressão funcional.

Na prática, cria-se um ambiente propício a arbitrariedades, em que o servidor passa a depender de metas rigorosas, variáveis e muitas vezes desproporcionais, definidas unilateralmente pela chefia, para ter acesso a direitos decorrentes de sua carreira.

Essa lógica viola o princípio da impessoalidade (art. 37, caput, CF), ao submeter a trajetória funcional a fatores alheios ao mérito individual, e contraria o princípio da segurança jurídica, ao introduzir incerteza sobre critérios de evolução profissional.

A progressão deve continuar vinculada a critérios objetivos e controláveis, como tempo de serviço, avaliação técnica, formação e qualificação, assegurando-se transparência e previsibilidade. A vinculação a metas institucionais, se admitida, deve ser meramente complementar e jamais condicionante do direito à evolução funcional.

Plano de ação

Rejeitar, por ser manifestamente não razoável e desproporcional.

Texto proposto (5)

Art. 38-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:

.....
.....
Análise Crítica
São artigos dispensáveis no texto constitucional, pois repetem termos já presentes em outros dispositivos ou que podem já vir abordados em lei especial.
Plano de ação
Rejeitar, por ser desnecessário.

6.15. Uniformização do controle exercido pelos Tribunais de Contas

Resumo
Cria a hipótese de súmula do TCU com efeito vinculante
Texto proposto
Art. 71.....
§ 6º O Tribunal de Contas da União poderá, mediante decisão de dois terços dos seus membros, aprovar súmula que, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União e em sua página eletrônica, terá efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)
Análise crítica
A Constituição Federal, nos arts. 71 a 75, assegura a autonomia funcional, administrativa e financeira dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e, por simetria, dos Municípios. A criação de súmulas vinculantes pelo TCU, com efeitos obrigatórios sobre esses órgãos, subverte o modelo federativo, convertendo o TCU em instância hierarquicamente superior — o que não encontra amparo na Constituição. O sistema de controle externo brasileiro é descentralizado e federativo: cada ente político (União, Estados e Municípios) exerce, por intermédio de seu respectivo Tribunal de Contas, competência própria e irrenunciável de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. A adoção de súmulas vinculantes pelo TCU implicaria subordinação técnica e interpretativa dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, violando a autonomia federativa (art. 18, CF) e a própria previsão do art. 75, CF. Cabe ressaltar que, no caso de divergências levadas ao Judiciário, já existe a previsão de efeitos vinculantes de decisões do Poder Judiciário, inclusive com efeito vinculante dos Tribunais de Contas.
Plano de ação

Reprovar por ser, sob um prisma, desnecessária e, sob outro, tendente a violar a autonomia dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

6.16. Controle externo das metas e planejamento estratégico

Resumo
Conferir aos Tribunais de Contas a competência para monitorar a avaliação de desempenho e o modelo de metas e bônus
Texto proposto
Art. 71.
XII - atuar, de forma colaborativa e consultiva, no acompanhamento e na orientação voltados à efetividade do planejamento estratégico para resultados e do acordo de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição; XIII - monitorar a efetividade da avaliação periódica de desempenho de que trata o art. 39-A desta Constituição e, quando for o caso, zelar pela regularidade do pagamento de bônus de resultado previsto no inciso XI-A do caput do art. 37 desta Constituição.
XIV - acompanhar e zelar pela efetividade da avaliação de políticas públicas de que tratam os §§ 16 e 17 do art. 37 desta Constituição e pela utilização de seus resultados como parâmetro para elaboração das leis orçamentárias, nos termos do § 16 do art. 165 desta Constituição.
.....
§ 5º O exercício das competências previstas nos incisos XII a XIV deste artigo tem natureza exclusivamente orientativa, consultiva e avaliativa, sem caráter vinculante e sem efeitos sancionatórios, devendo seus resultados serem ampla e periodicamente divulgados no portal da transparência, vedada sua utilização, por si sós, como fundamento para aplicação de sanções ou imposição de restrições de direitos.
Análise crítica
Condicionada aos itens 6.14 a 6.16.
Sem embargo, melhor seria a inclusão de uma previsão breve nos incisos e detalhamento em lei complementar, não no texto constitucional.

Plano de ação
Rejeitar por arrastamento. Prejudicado pelos itens 6.14 a 6.16.

6.17. Consensualidade no controle externo

Resumo	
Prevê a aplicação de medidas alternativas consensuais no lugar de sanções mais graves pelos Tribunais de Contas	
Texto proposto	
Art.	71.
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multas e demais medidas proporcionais à gravidade da infração e ao dano causado ao erário, admitida, como alternativa ao exercício unilateral do poder sancionador, a celebração de instrumentos consensuais, quando se revelarem mais vantajosos ao interesse público;	
Análise crítica	
De acordo com o relatório, a possibilidade de adoção de instrumentos consensuais no âmbito do controle externo pode representar um avanço institucional, ao incentivar soluções cooperativas e a correção tempestiva de irregularidades sem a necessidade de sanções imediatas. Todavia, para evitar acordos espúrios, pressões indevidas, chantagens administrativas ou práticas de corrupção, é imprescindível que a lei defina critérios objetivos, transparentes e verificáveis para a celebração, o acompanhamento e a homologação desses instrumentos. A consensualidade, quando desacompanhada de parâmetros legais claros, pode converter-se em espaço de discricionariedade excessiva e vulnerável à captura institucional.	
Por isso, a regulamentação deve assegurar:	
(a) - condições de igualdade entre as partes;	
(b) - fundamentação técnica e jurídica obrigatória;	
(c) - publicidade integral dos atos e dos termos do acordo; e	

(d) - controle externo e interno independente sobre a legalidade e a execução dos compromissos assumidos.

Somente com a fixação de critérios objetivos em lei, e sob a fiscalização das instâncias competentes, é possível compatibilizar o princípio da consensualidade com os princípios da moralidade, impessoalidade e probidade administrativa, preservando a finalidade pública do controle.

Necessidade de extensão dos instrumentos consensuais para a aplicação de sanções a servidores públicos

O uso da consensualidade não deve ser apenas uma medida voltada para proteger agentes políticos, mas todos os agentes públicos. Assim, o mesmo critério deve ser previsto quanto à aplicação de punições disciplinares a servidores públicos, de modo que as sanções também se submetam a critérios objetivos e uniformes, com base em:

- (a) parâmetros previamente definidos em lei;
- (b) avaliação proporcional da gravidade da infração e da intenção do agente; e
- (c) possibilidade de utilização de instrumentos consensuais de correção de condutas, sempre que a irregularidade puder ser sanada sem dano ao erário ou à moralidade administrativa.

Essa uniformização normativa contribuirá para reduzir a subjetividade e o risco de perseguições funcionais, assegurando isonomia e previsibilidade na atuação disciplinar e reforçando a credibilidade do regime jurídico dos servidores públicos.

Plano de ação

1) Rejeitar se mantida a redação.

2) Aprovar se previstos critérios objetivos para a celebração de instrumentos consensuais e incluir previsões como o Termo Circunstanciado Administrativo, já praticado no âmbito da Administração Pública Federal, ou soluções equivalentes, que permitam uma transação consensual com o servidor, de cunho educativo, antes de se impor uma sanção.

6.18. Avaliação prévia de impacto orçamentário e financeiro, bem como de adequação à política estratégica de políticas públicas

Resumo
Prevê a Avaliação prévia de impacto orçamentário e financeiro, bem como de adequação à política estratégica de políticas públicas.
Texto proposto
Art. 37.
§ 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. 37-A e com as leis orçamentárias de que trata o art. 165, e que contenha indicação dos problemas a serem enfrentados, dos objetivos da ação pública e das metas consistentes com os objetivos, na forma da lei.”
Art 165.
§ 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.
Art. 175.
§ 2º Os prestadores de serviços públicos deverão compartilhar com o Poder Público informações sobre os serviços prestados e dados dos usuários necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.”
Análise crítica

As alterações propostas buscam introduzir, na Constituição, uma obrigação de avaliação prévia das políticas públicas e uma vinculação entre o planejamento orçamentário e os resultados de monitoramento e avaliação, além de prever o compartilhamento de informações pelos prestadores de serviços públicos.

Embora a intenção de fortalecer a gestão baseada em evidências e a governança pública seja elogiável, as disposições apresentam problemas de técnica, de equilíbrio federativo e de aplicação prática, que merecem análise cuidadosa.

De acordo com o diagnóstico do relatório, há deficiências estruturais na formulação, execução e avaliação das políticas públicas no Brasil, caracterizadas por baixa integração entre planejamento, orçamento e gestão, além da falta de avaliação de resultados.

Nesse contexto, a previsão de mecanismos constitucionais de avaliação prévia e posterior representa um avanço conceitual importante, sobretudo ao vincular a formulação normativa à coerência com os instrumentos de governança (art. 37-A) e ao planejamento orçamentário (art. 165).

Contudo, a medida não deve restringir-se ao Poder Executivo, pois o Poder Legislativo continua sendo o principal autor de iniciativas normativas que criam ou ampliam políticas públicas, muitas vezes sem qualquer estudo prévio de impacto.

É justamente no âmbito legislativo que se observa uma ausência crônica de cultura de avaliação, o que resulta em leis que ampliam despesas ou competências estatais sem compatibilidade com o orçamento ou com as capacidades administrativas existentes.

Inclusão do instrumento de negociação coletiva quando a política pública afetar direitos e deveres de servidores públicos

Ainda no contexto das alterações propostas ao art. 37, §17, é imprescindível prever expressamente a participação dos servidores públicos e de suas entidades representativas, mediante instrumentos de negociação coletiva, sempre que a política pública a ser criada, expandida ou aperfeiçoada envolver direitos, deveres, condições de trabalho ou remuneração funcional.

A previsão constitucional de avaliação prévia e de compatibilidade orçamentária, embora relevante, não assegura por si só a legitimidade democrática das políticas públicas que afetam diretamente o regime jurídico dos servidores.

A ausência de diálogo estruturado com as categorias atingidas pode gerar resistência institucional, insegurança jurídica e ineficácia na implementação das medidas, além de contrariar o princípio da consensualidade e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (Convenções nº 151 e 154 da OIT, ratificadas e internalizadas pelo Decreto nº 10.088/2019).

Assim, a exigência de negociação coletiva deve ser tratada como condição de validade procedimental das iniciativas normativas que alterem ou interfiram no regime jurídico de pessoal, assegurando:

(a) - participação efetiva das entidades representativas dos servidores;

(b) - processo transparente e fundamentado de deliberação;

(c) - registro formal das negociações e compromissos assumidos;

e

(d) - observância dos princípios da boa-fé e da motivação administrativa.

Essa inclusão reforçaria a coerência sistêmica da proposta, pois compatibiliza a avaliação técnica e orçamentária com a legitimidade social e funcional das políticas públicas, prevenindo litígios, resistências e eventuais violações a direitos adquiridos.

Plano de ação

1) Rejeitar não pelo mérito, mas por arrastamento da rejeição do art. 37-A ou sua alteração.

2) Se aprovado o art. 37-A com as devidas modificações, trata-se de uma medida positiva, que racionaliza o processo legislativo.

3) Prever que devem estar acompanhadas também do instrumento de negociação coletiva, quando a política pública envolver direitos e deveres dos servidores

6.19. Acompanhamento e revisão contínua de gastos públicos

Resumo
Prevê o acompanhamento e revisão contínua de gastos públicos
Texto proposto
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 embasarem 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.
Análise crítica
Embora a proposta represente avanço na institucionalização da revisão de gastos e da avaliação de políticas públicas, padece de omissões relevantes, como: (a) - ausência de mecanismos de consulta e deliberação popular, que assegurem legitimidade democrática às decisões sobre realocação orçamentária;

(b) - inexistência de hierarquia constitucional de prioridades materiais, permitindo cortes em políticas essenciais e manutenção de despesas secundárias; e

(c) - falta de salvaguardas procedimentais e de controle social, que impeçam o uso político ou discricionário das revisões de gastos.

Deveras, a proposta original concede ao Poder Executivo a prerrogativa de determinar unilateralmente quais políticas públicas serão consideradas prioritárias, sem participação popular nem critérios objetivos de hierarquização.

Essa concentração de poder técnico e político fere o princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CF) e o princípio da participação na formulação das políticas públicas (art. 37, §3º, CF), reduzindo a governança fiscal a um exercício de racionalidade administrativa dissociado da vontade social.

A consulta popular, por meio de instrumentos já previstos constitucionalmente — como audiências públicas, consultas digitais, conferências nacionais ou conselhos temáticos —, garante que as prioridades orçamentárias reflitam efetivamente as demandas da população, e não apenas a visão tecnocrática do governo ou a influência de grupos de pressão política ou mercadológica.

Do ponto de vista material, deve-se corrigir uma omissão grave da redação original, que não estabelece uma hierarquia constitucional de proteção de gastos essenciais.

Ao prever que eventuais revisões orçamentárias não poderão afetar desproporcionalmente áreas sensíveis como saúde, educação e segurança pública, a alteração reforça o mínimo existencial, a proibição de retrocesso social e o princípio da seletividade e essencialidade dos gastos públicos.

Por outro lado, o texto deve explicitar que o contingenciamento inicial — sempre que necessário — recairá sobre despesas de natureza política ou não essencial, como emendas parlamentares, fundo partidário, fundo eleitoral e gastos administrativos supérfluos, assegurando que o ajuste fiscal não recaia sobre direitos fundamentais, mas sobre despesas de menor impacto social.

Essa ordem de contingenciamento constitucionalmente definida eleva o controle democrático e a justiça fiscal, alinhando o orçamento público aos valores republicanos da igualdade, transparência e eficiência distributiva.

Para conferir legitimidade, eficácia e equilíbrio à proposta, recomenda-se:

(a) - a previsão expressa de participação social e de transparência deliberativa na definição de prioridades; e

(b) - a inclusão de um rol constitucional mínimo de áreas prioritárias, cujos recursos não possam ser reduzidos sem justificativa técnica e deliberação pública.

Somente assim a revisão de gastos públicos cumprirá sua função republicana de racionalizar o orçamento com justiça distributiva, em vez de reproduzir escolhas orçamentárias descoladas das necessidades reais da sociedade.

Plano de ação

Alterar a proposta a fim de prever a consulta popular para o estabelecimento de quais políticas públicas são as prioritárias e ordens para contingenciamento no caso de revisão necessária que implique diminuição em áreas como saúde, educação e segurança, prevendo o contingenciamento de emendas parlamentares, fundo partidário e outros gastos menos racionais.

6.20. Implementação de Centros/Sistemas de Custos

Resumo
Criação de um sistema nacional obrigatório de custos públicos, integrado e transparente, para padronizar e comparar despesas de todos os entes e Poderes da Federação.
Texto proposto
“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.....” (NR) “Art. 163-B Os órgãos centrais do Sistema de Contabilidade e do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal manterão, em meio eletrônico de amplo acesso público, sistema de custos de programas, serviços, compras e unidades da Administração Pública, a ser utilizado como referência de preços e como parâmetro de formação de custos. Parágrafo Único. Integrarão o sistema de que trata o caput deste artigo todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”
Análise crítica
A proposta é positiva em termos técnicos e de governança pública, pois:
(a) - aumenta a transparência e o controle social dos gastos públicos, permitindo à sociedade e aos órgãos de controle comparar custos entre órgãos e entes federativos;
(b) - aperfeiçoa a gestão orçamentária e a eficiência administrativa, ao criar uma referência nacional de preços e custos, reduzindo desperdícios e sobrepreços;
(c) - fortalece o planejamento e a tomada de decisão baseada em evidências, ao padronizar dados contábeis e orçamentários.

Contudo, sua efetividade depende da regulamentação e da qualidade técnica do sistema, exigindo integração entre os entes federativos e capacidade tecnológica uniforme, o que pode ser um desafio para municípios menores.

Plano de ação

Aprovar e monitorar.

6.21. Transparência fiscal nas despesas com pessoal

Resumo

Determina a divulgação detalhada e padronizada de todas as despesas e renúncias de receita em formato aberto e legível por máquina, garantindo transparência e controle social sobre gastos e remunerações públicas.

Texto proposto

XXVI - as despesas e renúncias de receitas da administração pública deverão ser divulgadas, de forma individualizada e discriminada, em formato aberto, padronizado e legível por máquina, no portal da transparência do ente federativo, com dados atualizados que possibilitem a avaliação de resultados e o controle social, observadas as seguintes exigências:

- a) nas parcerias celebradas com pessoas jurídicas, a discriminação das pessoas dedicadas à execução do seu objeto e das respectivas remunerações;**
- b) nos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a discriminação das pessoas dedicadas à execução do seu objeto e das respectivas remunerações;**

c) para a divulgação de remunerações de que trata o § 6º do art. 39 desta Constituição, deverão ser observados critérios nacionais de padronização, definidos pelo Poder Executivo federal.

Art. 39.....

§ 6º Todo e qualquer valor percebido por agente público relacionado ao exercício de cargo, emprego ou função pública, independentemente da natureza jurídica da parcela, da denominação adotada, da periodicidade ou do caráter normal ou extraordinário do pagamento, deverá ser divulgada, 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;

Análise crítica

A proposta é positiva em seu mérito, pois reforça a transparência ativa, a padronização e o controle social das despesas e renúncias de receitas públicas, em consonância com os princípios da publicidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição.

A obrigatoriedade de divulgação em formato aberto, legível por máquina e de amplo acesso público representa avanço significativo para a gestão fiscal responsável e a accountability democrática.

Contudo, faz-se necessária ressalva quanto à divulgação nominal de servidores públicos e respectivos valores remuneratórios, uma vez que tal medida pode conflitar com o direito fundamental à proteção de dados pessoais (art. 5º, LXXIX, CF e Lei nº 13.709/2018 – LGPD).

A exposição das remunerações individuais seguidas dos respectivos nomes excede o limite da transparência necessária e contraria as boas práticas internacionais, que privilegiam a divulgação por cargo, faixa remuneratória ou categoria funcional, resguardando a privacidade e a segurança dos agentes públicos.

Embora a transparência na gestão pública constitua dever constitucional (art. 37, caput, e §6º), a publicação nominal de dados pessoais, sobretudo quando associados à remuneração, exige ponderação entre os princípios da publicidade e da proteção de dados.

A divulgação deve restringir-se ao mínimo necessário ao controle social, evitando exposição excessiva que possa gerar riscos de discriminação, perseguição, fraude ou violação de privacidade.

Publicar nomes de servidores associados a remunerações e dados financeiros expõe um conjunto de riscos práticos que golpistas e agentes maliciosos exploram com facilidade.

Abaixo, segue uma lista de inúmeros golpes que podem ser perpetrados com a exposição dos nomes dos servidores em sites, seguidos de sua remuneração:

(a) - Spear-phishing e engenharia social direcionada

Golpistas usam nome + cargo + remuneração para criar mensagens altamente críveis (e-mails, SMS, WhatsApp) que simulam comunicações oficiais (ex.: “reajuste salarial”, “problema no pagamento”) e induzem à abertura de links ou envio de credenciais.

Quanto mais específica a informação, maior a taxa de sucesso do ataque.

(b) - Doxxing e exposição pública (ameaça/ assédio)

Publicação de nomes facilita a localização do servidor (por cruzamento com redes sociais, listas públicas, registros), possibilitando assédio, ameaças, perseguição e riscos físicos (ameaça, extorsão, até sequestro em casos extremos).

(c) - Identidade e roubo financeiro

Dados públicos permitem construir ou completar cadastros para fraude de identidade (abrir contas, solicitar crédito, pedir empréstimos), especialmente quando combinados com outras bases (CPF, endereço, histórico).

(d) - SIM-swap, account takeover e fraude bancária

Informações pessoais usadas em engenharia social para convencer operadoras ou bancos a transferir números ou resetar senhas — resultado: invasão de contas e desvios financeiros.

(e) - Extorsão e chantagem

Conhecendo remuneração, golpistas podem extorquir servidores ou cobrar “silêncio” sobre supostas irregularidades inventadas.

(f) - Golpes direcionados à família

Cruzamento de dados permite atingir familiares (avisos falsos de acidente, pedido de transferência), aumentando a eficácia das fraudes emocionais.

(g) - Falsificação de documentos e fraudes contratuais

Dados servem para autenticar falsas propostas de trabalho, contratos ou notas fiscais; facilita emissão de documentos forjados em nome do servidor ou do órgão.

(h) - Mapeamento para corrupção e captura institucional

Atos organizados podem identificar servidores com maior poder decisório ou com maiores remunerações para tentar corrompê-los ou cooptá-los em esquemas (ofertas de vantagens).

(i) - Desinformação e ataques políticos

Dados salariais podem ser usados para montar narrativas anti-servidor ou campanhas de ódio, minando a autoridade e a imparcialidade de agentes públicos.

(b) - Combinação com outras bases (data brokers)

Scrapers/mercados ilegais agregam esses dados a outras bases (imobiliárias, redes sociais) para criar perfis detalhados — vendáveis no submundo.

Com efeito, nos termos da LGPD, o tratamento de dados pessoais deve observar os princípios da necessidade, proporcionalidade e finalidade (arts. 6º e 7º), o que significa que a divulgação nominal só se justifica quando indispensável para atender à finalidade de interesse público — o que não ocorre em todos os casos.

A divulgação das remunerações dos agentes públicos não deve implicar a exposição nominal dos servidores, uma vez que tal medida não é necessária ao cumprimento do princípio da transparência.

A publicidade administrativa já se satisfaz com a individualização anonimizada dos dados, mediante identificação por cargo, função ou faixa remuneratória, o que permite o controle social e a fiscalização pública sem violar direitos individuais.

Em situações específicas de suspeita ou desconfiança em relação a determinado agente público, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) já prevê mecanismos adequados para a obtenção de informações individualizadas, mediante pedido fundamentado e sujeito à análise de interesse público prevalente.

Assim, a divulgação nominal não anonimizada mostra-se desnecessária e potencialmente incompatível com a proteção de dados pessoais e a segurança institucional, devendo-se adotar o critério da publicidade proporcional e finalisticamente orientada.

A esse respeito, sabe-se que, no âmbito da União Europeia, utilizando-se como exemplos os portais da transparência de Portugal (<https://transparencia.gov.pt/pt>) e Espanha (<https://consejodetransparencia.es/>), inexistente a prática de divulgação nominal.

O modelo que prevalece na Europa é de divulgação apenas de salários de altas autoridades.

Nesse sentido, o Conselho de Transparência e Bom Governo da Espanha (CTBG), ao julgar a Resolução R-0519/2020, analisou pedido de acesso a informações sobre gratificações e complementos salariais pagos a empregados públicos de determinado órgão. O requerente solicitava a divulgação nominal e individualizada dos valores, enquanto a Administração havia fornecido apenas médias por nível funcional.

O CTBG decidiu que a divulgação nominal é legítima somente quando se trata de cargos de confiança, direção ou livre designação, em que prevalece o interesse público de transparência sobre o direito à proteção de dados pessoais. Para os demais servidores, a publicidade deve ocorrer de forma agregada ou anonimizada, preservando-se a proporcionalidade e evitando a exposição desnecessária de dados individuais.

Assim, o modelo a ser adotado no Brasil deve balancear os princípios da transparência e privacidade, sendo a divulgação nominal de salários não automática ou irrestrita, devendo limitar-se aos postos em que a visibilidade pública da remuneração se justifica pela natureza da função exercida.

6.22. Limites das decisões judiciais sobre políticas públicas de saúde, educação etc.

Resumo
Limita concessão de direitos sociais por decisão judicial
Texto proposto
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.
Análise crítica
A redação retoma uma velha discussão da Constituição Social brasileira: o conflito entre a efetividade dos direitos fundamentais e os limites orçamentários do Estado. Sob o pretexto de racionalizar a atuação judicial e evitar decisões de impacto fiscal imprevisível, o dispositivo insere um critério de natureza economicista na aplicação dos direitos sociais, sem esclarecer o que efetivamente significa “considerar o impacto orçamentário”. Essa vagueza normativa permite múltiplas interpretações. “Considerar” pode significar ponderar, mencionar ou até restringir a concessão de direitos — o que abre espaço para um perigoso retrocesso social. A norma desloca o centro da análise do direito violado para a capacidade financeira do Estado, invertendo a lógica da Constituição de 1988, que colocou a dignidade da pessoa humana e a máxima efetividade dos direitos sociais como parâmetros de interpretação. A ausência de um critério de priorização constitucional — entre políticas públicas e outras despesas estatais — fragiliza ainda mais a proposta. Pergunta-se: o impacto orçamentário será relevante apenas quando o direito fundamental implicar gasto direto, ou também quando o Estado já despende recursos em outras rubricas menos essenciais?

Um exemplo ilustra o dilema: se um cidadão necessita de um tratamento médico de alto custo (R\$ 1 milhão) para sobreviver, mas o mesmo valor está alocado em emendas parlamentares, fundo eleitoral ou partidário, o que seria mais razoável à luz da Constituição? A redação proposta parece naturalizar escolhas orçamentárias prévias, impedindo o controle judicial sobre sua justiça distributiva.

Em síntese, o dispositivo tende a transformar a reserva do possível em reserva do conveniente, convertendo o orçamento — instrumento político e contingente — em limite absoluto da jurisdição constitucional, o que contraria o princípio da proibição de retrocesso social e a cláusula do mínimo existencial.

Plano de ação

A proposta deve ser vetada, uma vez que sua aprovação poderá comprometer o acesso da população mais vulnerável a direitos fundamentais, especialmente em demandas judiciais relacionadas ao fornecimento de medicamentos, tratamentos médicos, vagas em creches, atendimento hospitalar e acesso à educação pública.

Poder-se-ia, alternativamente, estabelecer uma relação de prioridades constitucionais, de modo a orientar a alocação de recursos públicos conforme a essencialidade dos direitos envolvidos. Trata-se de tema clássico do direito financeiro e constitucional, que exige a definição de critérios objetivos para compatibilizar responsabilidade fiscal com a efetividade dos direitos sociais, evitando-se soluções genéricas que possam servir de pretexto para retrocessos.

6.23. Inovação no setor público (sandbox regulatório)

Resumo
Prevê o estímulo à inovação na administração pública, com laboratórios e ambientes de experimentação controlada para testar novas tecnologias e métodos de gestão
Texto proposto
37-B.
VIII - estímulo à inovação no setor público, mediante a criação de ambientes de experimentação controlada e de laboratórios de inovação, destinados ao desenvolvimento, teste e avaliação de novas tecnologias, metodologias e modelos de prestação de serviços, observados os princípios constitucionais da administração pública, a proteção de dados pessoais e os direitos dos usuários de serviços públicos
Análise crítica
O texto prevê estímulo à inovação no setor público, em especial com a prática do chamado <i>sandbox regulatório</i>. O <i>sandbox regulatório</i> (ou ambiente regulatório experimental) é uma espécie de “laboratório jurídico”, mecanismo de inovação regulatória que permite que empresas, órgãos públicos ou startups testem novas tecnologias, produtos, serviços ou modelos de negócio em um ambiente controlado e supervisionado pelo Estado, com regras temporariamente flexibilizadas. A proposta, contudo, revela-se desnecessária e redundante, uma vez que a figura dos ambientes de experimentação controlada (<i>sandboxes regulatórios</i>) já se encontra expressamente prevista e disciplinada no ordenamento infraconstitucional, notadamente no Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021, art. 11 e seguintes), que

autoriza sua implementação por órgãos e entidades da administração pública.

Além disso, o tema está em debate específico no Projeto de Lei de Regulação da Inteligência Artificial (PL nº 2.338/2023), que também prevê mecanismos experimentais de teste e avaliação tecnológica sob supervisão estatal, inclusive com parâmetros de ética, segurança e governança de dados.

A inserção dessa previsão no texto constitucional seria, portanto, excessiva e tecnicamente inadequada, pois constitucionaliza matéria já suficientemente regulamentada por lei.

Se houvesse necessidade de previsão constitucional sobre o tema, já existiria alguma controvérsia acerca da constitucionalidade dos arts. 11 e seguintes da Lei Complementar nº 182/2021. No entanto, não há notícia de qualquer questionamento judicial ou doutrinário relevante quanto à validade da adoção de *sandboxes regulatórios* com fundamento nesse dispositivo, o que evidencia a suficiência da disciplina infraconstitucional vigente.

Ainda quanto à criação de uma norma de caráter programático, observa-se que a inovação já constitui objetivo inerente à Administração Pública, decorrente do princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual é mais amplo, dinâmico e adequado para orientar a busca por novas tecnologias, metodologias e modelos de gestão pública. Assim, a inserção de dispositivo específico sobre o tema configura redundância normativa, sem agregar conteúdo jurídico novo ao sistema constitucional vigente.

Plano de ação

Rejeitar por ser desnecessária essa inclusão no texto constitucional, a despeito de não se opor ao tema, no mérito.

6.24. *Provimento, direitos e vantagens dos servidores públicos*

(a) *Lei nacional para concursos*

Resumo

A proposta redefine o inciso II do art. 37 para exigir que os concursos avaliem apenas conhecimentos e habilidades estritamente necessários ao cargo, conforme perfil profissional e lei nacional.

Texto proposto

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;**

Análise crítica

A proposta é defensável, pois o modelo atualmente adotado de concurso público revela-se inadequado, já que não seleciona os candidatos de acordo com suas efetivas potencialidades e competências, limitando-se à aplicação de provas genéricas que avaliam conhecimentos muitas vezes dissociados das atribuições reais do cargo.

A proposta ainda se mostra adequada ao estabelecer apenas o princípio orientador, remetendo à lei a disciplina específica dos concursos públicos, o que assegura maior flexibilidade e adequação às diferentes realidades e necessidades da Administração.

Plano de ação

Aprovar.

(b) Condições para realização de concursos**Resumo**

A proposta condiciona os concursos públicos ao dimensionamento do quadro de pessoal e à demonstração da necessidade das contratações, vinculando-as às metas e resultados do planejamento estratégico do órgão.

Texto proposto

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;

Análise crítica

A redação proposta apresenta potencial de restringir indevidamente a realização de concursos públicos, ao condicionar as contratações a um conjunto de exigências de natureza gerencial que, embora relevantes, podem ser artificialmente produzidas ou interpretadas de forma discricionária pela Administração. Em vez de conferir racionalidade ao processo, tais requisitos tendem a burocratizar e retardar a reposição de pessoal, comprometendo a continuidade e a eficiência do serviço público.

Além disso, o uso de expressões genéricas, como “priorizar carreiras transversais”, carece de precisão jurídica e de parâmetros objetivos de controle, abrindo espaço para interpretações casuísticas e desigualdades na aplicação entre diferentes órgãos e entes federativos.

Sob o ponto de vista da técnica legislativa e da hierarquia normativa, o conteúdo da proposta possui natureza infraconstitucional, pois trata de aspectos administrativos e procedimentais que deveriam ser disciplinados por lei.

Sem embargo, a proposta já se encontra subsumida aos princípios constitucionais da eficiência e da boa governança pública, previstos implicitamente no caput do art. 37 da Constituição Federal. Esses princípios orientam a Administração a planejar suas contratações com base em critérios de racionalidade, necessidade e economicidade, sem, contudo, impor parâmetros excessivamente rígidos que engessem a ação administrativa.

A proposta parece querer parametrizar objetivamente a atuação discricionária do gestor, transcendendo o papel de norma principiológica e avançando sobre o terreno da gestão concreta, convertendo em regra constitucional o que deveria permanecer no âmbito de políticas administrativas e decisões discricionárias de gestão.

Em última análise, o texto reduz o espaço legítimo da discricionariedade administrativa, que deve ser exercida dentro dos limites da legalidade, mas preservando certa flexibilidade para a adequação das políticas públicas às realidades de cada órgão.

O gestor deve ter espaço para fazer suas escolhas, não podendo ser robotizado. Caberá também à sociedade fazer o julgamento de sua gestão, avaliando, inclusive, a qualidade do serviço público prestado por seus agentes e as medidas tomadas em caso de ineficiência.

Em sentido contrário, contudo, ao tentar definir constitucionalmente critérios objetivos de “boa gestão”, a proposta esvazia o controle político e a responsabilidade administrativa, substituindo o juízo de mérito da autoridade pública por um modelo engessado e formalista de avaliação.

Além das críticas anteriormente expostas, observa-se que a proposta está igualmente condicionada ao modelo a ser aprovado de plano de metas e o acordo de resultados mencionados em seu texto. Caso tais instrumentos sejam concebidos de modo excessivamente rígido, tecnocrático ou desvinculado do controle político e democrático da gestão pública, a proposta poderá padecer dos mesmos vícios apontados, esvaziando a discricionariedade administrativa e submetendo a gestão pública a parâmetros meramente formais. Nessa hipótese, a alteração constitucional deve ser rejeitada por arrastamento, uma vez que sua eficácia e legitimidade dependem da coerência e adequação desses mecanismos complementares.

Plano de ação
1) Rejeitar, por ser norma de difícil acompanhamento e vinculação, bem como por avançar de maneira desproporcional na discricionariedade de gestão.
2) Se aprovada, será uma burocracia facilmente superável sem mudar a realidade atual.
3) Rejeitar também por arrastamento no caso de rejeição do modelo de metas e acordos resultados, acompanhando-se as críticas já feitas.
4) A depender da aprovação dos critérios estabelecidos, em especial no item 6.8 e conexos, o texto pode ser aprovado com ressalvas, observando-se os apontamentos acima.

(c) Servidor efetivo concursado temporário

Resumo
A proposta autoriza a realização de concursos para investidura a termo em cargos efetivos, com duração mínima de 10 anos, aplicando aos servidores todos os direitos do regime jurídico, desde que demonstrada a natureza transitória da necessidade e respeitado o limite de 5% do quadro ativo.
Texto proposto
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 processo 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;

Análise crítica

A instituição de um modelo estatutário temporário representa uma grave distorção do regime jurídico de pessoal no serviço público brasileiro. A lógica do regime estatutário é justamente a de conferir estabilidade, continuidade e previsibilidade à carreira pública, de modo a proteger o servidor contra pressões políticas e assegurar a impessoalidade e a eficiência da Administração.

Ao admitir um vínculo estatutário com prazo determinado, a proposta descaracteriza a essência da função pública e compromete o planejamento de vida e carreira do trabalhador, gerando insegurança jurídica e social. Trata-se de um modelo híbrido, que não oferece a proteção típica do regime celetista nem a estabilidade própria do regime estatutário, criando um limbo jurídico que fragiliza tanto o servidor quanto o próprio serviço público.

Nos casos de necessidades extraordinárias e transitórias, a própria Constituição já prevê instrumentos adequados, como a contratação por tempo determinado, nos termos do art. 37, IX, da CF, sob o regime celetista, que assegura ampla proteção trabalhista e previdenciária. A criação de um novo tipo de vínculo estatutário temporário é, portanto, redundante e desnecessária.

Além disso, os arts. 169 e 169, §3º, da Constituição Federal já estabelecem mecanismos de contenção de gastos com pessoal e de adequação fiscal, prevendo, inclusive, hipóteses de exoneração de servidores estáveis e desligamento de não estáveis, quando ultrapassados os limites prudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o ordenamento já oferece soluções constitucionais para situações de reestruturação administrativa e obsolescência de funções, sem necessidade de criação de um regime excepcional.

Plano de ação

Rejeitar, por não garantir proteção mínima ao trabalhador nele investido e ser absolutamente desnecessária.

(d) Concurso unificado facultativo**Resumo**

Propõe a adesão de Estados e Municípios aos concursos realizados pela União

Texto proposto

II-C - os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aderir a concurso público realizado de forma centralizada pela União, com aproveitamento de pontuações ou de cadastros de aprovados, na forma da lei;

Análise crítica

Não há óbice constitucional à realização de concursos ou contratações públicas decididas livremente pelos entes federativos, desde que observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF).

Assim, a proposta, não obrigando os entes federativos, vai ao encontro da eficiência administrativa, evitando a realização de concursos desnecessários, mas preservando a autonomia dos entes federativos.

É importante ressaltar que, sob a ótica da eficiência administrativa e da boa governança, muitas vezes mostra-se mais adequado que a seleção e contratação ocorram no âmbito local, especialmente nos Municípios, onde os candidatos têm maior familiaridade com a realidade socioeconômica e operacional da região. Essa vinculação à realidade local contribui para reduzir a rotatividade, aumentar o engajamento e melhorar a qualidade do serviço público prestado à população.

Plano de ação

Nada a se opor, já que não é obrigatório.

(e) Provimento em nível avançado da carreira**Resumo****Provimento em nível avançado na carreira****Texto proposto**

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.

Análise crítica

A proposta tem mérito ao reconhecer que determinadas funções públicas demandam altos níveis de especialização, o que pode justificar a abertura de concursos em níveis superiores da carreira. Todavia, essa possibilidade deve ser tratada com cautela, para que não resulte em desequilíbrios internos nem comprometa o princípio da isonomia entre servidores.

Em especial, é imprescindível que a Administração demonstre previamente a inexistência de servidores do próprio quadro com qualificação técnica compatível para o exercício da função, bem como que tenha sido assegurada aos servidores de carreira a oportunidade de capacitação e progressão funcional. Somente diante de comprovada carência de pessoal qualificado internamente é que se justificaria a abertura de concurso externo em nível avançado de carreira.

Ademais, a proposta deve observar a lógica de desenvolvimento funcional e meritocrático, evitando a criação de “atalhos” que possam desprestigiar o servidor de carreira e fragilizar a estrutura de valorização profissional prevista no serviço público.

Além disso, a adoção desse sistema deve estar vinculada a planos de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) atualizados, de modo a preservar a coerência entre níveis, funções e responsabilidades, evitando-se distorções salariais ou hierárquicas.

Nada impede que se adote, por exemplo, critérios de diferenciação de níveis profissionais, a exemplo do que ocorre nas práticas da iniciativa privada, com a criação de categorias funcionais como júnior, pleno e sênior, vinculadas ao tempo de experiência e à complexidade das atribuições.

Essa diferenciação representa um avanço na valorização da gestão estratégica dos servidores, pois reconhece o acúmulo de experiência e a evolução das competências ao longo da carreira, promovendo sua maior motivação e engajamento.

Plano de ação

A favor da aprovação com as ressalvas acima, em especial a comprovação de que foi dada a oportunidade aos servidores do quadro, oferecida a possibilidade de sua qualificação ou atualização profissional e apenas diante da manifesta e comprovada inexistência de servidores no quadro com a qualificação necessária para a atividade específica.

Adotar mecanismos que valorizem também a experiência adquirida e acumulada na função, a exemplo de modalidades como pleno e sênior na iniciativa privada (não necessariamente mediante o uso de tais nomenclaturas).

(f) Provimento dos cargos em comissão

Resumo

Dispõe sobre o provimento dos cargos em comissão (texto já existente)

Texto proposto

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Análise crítica

A Constituição Federal, em seu art. 37, V, estabelece que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Todavia, falta regulamentação infraconstitucional que defina, de forma clara e objetiva, o conteúdo e os limites dessas funções de assessoramento, permitindo interpretações amplas que desvirtuam a intenção original do constituinte.

Diante desse quadro, propõe-se que uma lei complementar nacional discipline de modo detalhado o referido dispositivo, evitando-se poluição textual na Constituição:

(a) - as atribuições específicas que caracterizam cargos e funções de confiança;

(b) - os critérios técnicos e meritocráticos para sua ocupação;

(c) - os percentuais máximos de provimento por servidores não efetivos em cada Poder e carreira, considerando suas particularidades

Propõe-se a adoção, no ordenamento jurídico brasileiro, do sistema de emprego em comissão, com o objetivo de assegurar aos servidores comissionados garantias mínimas de proteção trabalhista e previdenciária, sem afastar a necessária flexibilidade na gestão de cargos de confiança.

O modelo visa conciliar o princípio da eficiência administrativa com os direitos fundamentais do trabalhador, evitando situações de precarização e descontinuidade funcional, frequentemente observadas nos vínculos puramente comissionados.

O atual regime de cargos em comissão, baseado na livre nomeação e exoneração, não assegura qualquer estabilidade nem proteção mínima aos ocupantes desses cargos, mesmo quando exercem funções de natureza permanente ou de assessoramento técnico continuado.

A criação da figura do emprego em comissão, inspirada em modelos adotados em outros países e em experiências de administrações públicas modernas, permitiria:

(a) - compatibilizar flexibilidade e profissionalização, mantendo a livre nomeação, mas com vínculo jurídico celetista;

(b) - garantir direitos básicos, como férias, 13º salário, FGTS, previdência e limites razoáveis à dispensa arbitrária;

(c) - atrair profissionais qualificados para funções de direção e assessoramento, que hoje evitam o serviço público pela insegurança do vínculo comissionado;

(d) - reforçar o controle institucional e orçamentário, com critérios de seleção, remuneração e desligamento mais transparentes.

Trata-se, portanto, de medida coerente com os princípios da valorização do trabalho humano (art. 1º, IV, CF), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da eficiência administrativa (art. 37, caput).

É essencial distinguir as funções de assessoramento, que se pautam predominantemente por uma relação de confiança pessoal e política, das funções de chefia e direção, que devem se basear, sobretudo, em competência técnica e capacidade de gestão.

Deveras, os cargos de assessoramento possuem natureza eminentemente política ou estratégica, com foco em aconselhamento, articulação institucional e apoio direto às autoridades. Nesses casos, a confiança pessoal é elemento essencial do vínculo, justificando maior liberdade de nomeação e exoneração.

Já os cargos de chefia e direção exigem qualificação técnica, experiência administrativa e responsabilidade funcional. Têm natureza gerencial, envolvendo coordenação de equipes, execução de políticas públicas e tomada de decisões administrativas. Nessas funções, a confiança é necessária, mas não pode substituir a exigência de competência e mérito.

A ausência dessa diferenciação tem permitido que cargos de natureza técnica sejam preenchidos sob critérios estritamente políticos, enfraquecendo a profissionalização da gestão pública e reduzindo a continuidade administrativa.

Por outro lado, o próprio Judiciário tem confundido o que deve ser admitido como função de assessoramento.

A interpretação conferida por parte da jurisprudência e da doutrina administrativa ao conceito de função de assessoramento tem gerado distorções relevantes na aplicação do art. 37, V, da Constituição Federal. Em especial, observa-se que o Poder Judiciário, em diversas decisões, tem adotado equivocadamente o caráter técnico da função como elemento definidor, quando, na verdade, o critério central deve ser a existência de uma relação de estrita confiança entre o assessor e a autoridade assessorada.

A função de assessoramento distingue-se das funções de direção e chefia não pelo conteúdo técnico das atividades desempenhadas, mas pela natureza da relação funcional e da confiança política ou pessoal envolvida.

É incorreto presumir que funções técnicas não possam ser de assessoramento. O elemento essencial é a confiança, e não a ausência de técnica. Há funções essencialmente técnicas — como a de motorista, segurança, secretário executivo ou assessor parlamentar — que, pela proximidade com a autoridade e acesso a informações sensíveis, devem ser exercidas por pessoas de confiança, ainda que não demandem especialização intelectual.

Por outro lado, há funções de caráter técnico e gerencial, como direção e chefia de unidades administrativas, que não se fundamentam exclusivamente na confiança pessoal, mas na competência técnica e capacidade de gestão, devendo ser ocupadas preferencialmente por servidores efetivos, conforme preconiza o art. 37, V, da Constituição Federal.

A confusão conceitual atualmente existente — ao vincular o assessoramento à ausência de qualificação técnica — tem levado à indevida ampliação ou restrição da criação e provimento desses cargos, produzindo decisões contraditórias e insegurança jurídica na estrutura de pessoal da Administração Pública.

Plano de ação

Recomenda-se que uma lei complementar regule o dispositivo, estabelecendo parâmetros genéricos para a distinção entre tais modalidades de provimento em comissão, como:

- (a) - defina expressamente que o critério distintivo das funções de assessoramento é a relação de confiança direta com a autoridade, e não o grau técnico da atividade;
- (b) - esclareça que funções técnicas podem, sim, ser de assessoramento, quando exercidas em contexto de acesso pessoal e estratégico à autoridade nomeante;
- (c) - diferencie assessoramento de chefia e direção, fixando que estas últimas dependem de competência técnica e mérito de gestão, e não apenas de confiança;
- (d) - estabeleça critérios objetivos e proporcionais para o provimento desses cargos, a fim de prevenir abusos e assegurar transparência.

(g) Limites quantitativos para cargos comissionados e reserva mínima para efetivos

Resumo

Limita os cargos em comissão a 5% do total de cargos do ente (ou até 10% em pequenos municípios) e exige que ao menos 50% sejam ocupados por servidores efetivos, priorizando seleção por processo seletivo.

Texto proposto

V-A - os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preferencialmente selecionados por meio de processo seletivo, observadas as seguintes regras:

a) do total de cargos providos do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) poderão ser cargos em comissão, admitida a majoração desse percentual, nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, para até 10% (dez por cento) em situações devidamente justificadas;

b) do total de cargos em comissão, no mínimo 50% (cinquenta por cento) deles serão ocupados por servidores efetivos;

Análise crítica

A proposta avança na intenção de racionalizar e restringir o uso de cargos em comissão, tradicionalmente inflado e sujeito a desvios, mas apresenta fragilidades técnicas e conceituais que reduzem sua eficácia e dificultam sua aplicação prática.

Fragilidade da expressão “preferencialmente”

A expressão “preferencialmente” confere baixa densidade normativa e reduz a força vinculante da exigência de processo seletivo. Para garantir efetividade, o texto deveria determinar que os cargos em comissão de direção e chefia sejam obrigatoriamente providos por processo seletivo simplificado, com publicidade, critérios objetivos e observância do princípio da motivação, assegurando transparência e legitimidade nas escolhas.

Superação do modelo “ad nutum”

Deve-se pôr fim à concepção de que os cargos em comissão possam ser livremente nomeados e exonerados “ad nutum”, sem motivação. Ainda que envolvam um componente de confiança, as nomeações e exonerações são atos administrativos e, portanto, devem ser motivadas, lastreadas em finalidades legítimas e interesse público, conforme o art. 37, caput, da Constituição Federal.

A exigência de motivação não elimina a discricionariedade política, mas impede o arbítrio e o uso abusivo do poder de nomear.

Limitação deve ser qualitativa, e não apenas quantitativa

A proposta fixa percentuais máximos e mínimos, mas não enfrenta a dimensão qualitativa dos cargos em comissão. É necessário que a limitação não se reduza a números, mas alcance a natureza e o conteúdo das funções, distinguindo assessoramento (pautado na confiança) de chefia e direção (fundadas na competência técnica e mérito).

Além disso, o caráter político do assessoramento deve ser reconhecido. Não parece razoável exigir que um parlamentar do Partido dos Trabalhadores tenha como secretário de gabinete um servidor filiado ao Partido Liberal, pois isso violaria a própria lógica da confiança política. A regulação deve preservar o equilíbrio entre a confiança institucional e a impessoalidade administrativa.

Aplicação nos Poderes Legislativo e Judiciário

A proposta não esclarece como será aplicada nos Poderes Legislativo e Judiciário, que possuem estruturas próprias de assessoramento. A exigência de que 50% dos cargos em comissão sejam ocupados por servidores efetivos é de difícil implementação, sobretudo nos gabinetes parlamentares, compostos quase integralmente por cargos de confiança, com funções de natureza política e pessoal.

Se prevalecer o entendimento de que o percentual mínimo de 50% de cargos em comissão ocupados por servidores efetivos deverá ser considerado aplicável ao conjunto da Administração Pública de cada ente federativo, cabendo a este promover o remanejamento interno dos percentuais entre os diferentes Poderes, conforme suas peculiaridades organizacionais e funcionais, tal diretriz deve constar expressamente no texto, a fim de garantir segurança jurídica e uniformidade de aplicação.

Plano de ação

Além das propostas já apresentadas no item anterior, recomenda-se a alteração da redação constitucional para que seja atribuída à lei complementar a competência para disciplinar o conteúdo e a aplicação deste dispositivo, com o objetivo de conferir uniformidade conceitual e técnica ao tratamento das funções de direção, chefia e assessoramento.

Essa lei complementar deverá:

- (a) - conceituar de forma precisa as atribuições de direção, chefia e assessoramento, distinguindo-as das atividades de natureza técnica, operacional ou burocrática;
- (b) - vedação expressa à nomeação de pessoas para o exercício de cargos ou funções com atribuições estritamente técnicas ou administrativas, que devem ser ocupadas por servidores efetivos, salvo no caso de imprescindível relação de confiança, cuja inobservância poderá ensejar conflito de interesses;
- (c) - restrição das funções de confiança às hipóteses em que se exija relação direta e pessoal de confiança com a autoridade nomeante — como nos casos de chefia de gabinete, secretariado e assessoria pessoal de autoridades públicas;

(d) - estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a criação, provimento e extinção desses cargos, em conformidade com os princípios da eficiência, impessoalidade e moralidade administrativa;

(e) - aplicação do regime celetista aos cargos em comissão, que passarão a ser providos na forma de empregos em comissão, assegurando aos ocupantes as garantias trabalhistas mínimas previstas na legislação trabalhista e na Constituição Federal;

(f) – criação de regras específicas para as funções de natureza política, nas quais a necessidade de relação de confiança pessoal entre agentes políticos e seus assessores justifique, ou ao menos torne mais adequada, a nomeação de pessoas vinculadas por laços de confiança direta, preservando-se, contudo, os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa, com especial previsão de motivação para a contratação dessas pessoas, admitindo-se a possibilidade de ocorrência de conflito de interesses como motivo idôneo para a contratação de pessoas específicas para as funções que requeiram, dada a função política exercida pela autoridade, relação de estrita confiança, independentemente da natureza da atribuição.

(g) – asseverar que as funções de direção e chefia não implicam necessariamente uma relação de confiança estrita em relação à autoridade nomeante, salvo hipóteses específicas, como chefia de gabinete parlamentar, de Secretaria de Estado etc., sendo imprescindível também nesses casos a observância do princípio da motivação.

Tais medidas buscam harmonizar a discricionariedade política com a profissionalização administrativa, garantindo que as funções de confiança se mantenham restritas às relações de assessoramento pessoal, ao passo que as funções técnicas, ainda que de chefia ou direção, permaneçam sob o domínio do mérito e da carreira pública.

(h) Cargos em comissão e funções de confiança estratégicos

Resumo

Limita a 5% os cargos estratégicos em comissão (excetuado o primeiro escalão), exigindo que 60% sejam ocupados por

servidores efetivos e que todos sejam avaliados periodicamente com base em metas e resultados institucionais.

Texto proposto

V-B - excepcionado o primeiro escalão, do total de cargos em comissão e funções de confiança do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) serão considerados estratégicos de acordo com critérios estabelecidos em lei nacional, observadas as seguintes regras:

a) ao menos 60% (sessenta por cento) dos cargos em comissão estratégicos serão ocupados por servidores efetivos;

b) os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos serão submetidos à avaliação periódica de desempenho diferenciada, obrigatoriamente vinculada aos objetivos e metas estabelecidos no acordo de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição, inclusive para fins de pagamento do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A deste artigo;

Análise crítica

A proposta, embora pretenda vincular cargos estratégicos a metas e resultados, revela-se de baixa efetividade prática e alto potencial de distorção, pois a complexidade burocrática exigida para sua aplicação tende a restringir seus benefícios a um grupo reduzido de servidores mais próximos ao poder decisório, criando diferenciações remuneratórias injustificadas.

Além disso, o tema possui natureza eminentemente administrativa e operacional, devendo ser tratado em legislações especiais, resguardando a autonomia federativa dos Estados, DF e Municípios

Plano de ação

Rejeitar a proposta, pois ela não se mostra exequível na prática e tende a criar camadas adicionais de burocracia, sujeitas a intervenções e questionamentos constantes por parte do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Ainda que se decidisse por sua manutenção, deveria estar prevista apenas em legislação infraconstitucional.

(i) - Cotas para pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas em cargos em comissão, funções de confiança e conselhos de estatais.

Resumo

Fixa cotas para pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas em cargos em comissão, funções de confiança e conselhos de estatais.

Texto proposto

V-C - lei estabelecerá percentuais mínimos para a ocupação de cargos em comissão, funções de confiança e vagas em 14 conselhos de empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público por pessoas com deficiência, por mulheres e por pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas.

Análise crítica

A proposta merece aprovação, pois corrige uma lacuna histórica no sistema de promoção da igualdade no serviço público. É curioso que apenas os cargos em comissão ainda não estejam sujeitos a cotas, diferentemente do que já ocorre nas empresas privadas, sociedades de economia mista e concursos públicos. A previsão constitucional consolida uma política afirmativa necessária, coerente com o princípio da igualdade material e com o dever estatal de promover a inclusão e a diversidade nos espaços de poder e decisão administrativa.

Plano de ação

Aprovar

(j) Vedações e restrição de direitos dos agentes públicos**Resumo**

Estabelece vedações e restrições de direitos a todos os agentes públicos

Texto proposto

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:

Análise crítica

A redação apresentada carece de técnica legislativa adequada, apresentando problemas redacionais e repetições desnecessárias, conforme já apontado no item 6.14, com a menção simultânea à administração direta, indireta e órgãos autônomos é conceitualmente redundante, uma vez que estes últimos já se encontram abrangidos pela estrutura da administração indireta, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e da Lei nº 13.303/2016.

Ressalta-se, ainda, a imprecisão terminológica da expressão “membros dos órgãos autônomos”, cujo significado não é definido nem encontra amparo no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, o que gera insegurança interpretativa e compromete a clareza normativa do dispositivo.

Plano de ação

Manter a redação original que menciona administração direta e indireta, já consagrada.

(j) Limites de férias**Resumo**

Limita as férias anuais a 30 dias, excetuando apenas professores e profissionais de saúde expostos a riscos, conforme previsão legal.

Texto proposto
a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano, ressalvados, nos termos da lei, os ocupantes de função de magistério e os profissionais de saúde cuja exposição a fatores de risco justifique períodos superiores de férias;
Análise crítica
A proposta de limitação das férias a 30 dias, ressalvando-se apenas os profissionais da saúde e da educação, revela-se insuficiente e potencialmente discriminatória do ponto de vista do direito administrativo, da proteção à saúde do trabalhador e do princípio da isonomia. Com efeito, ainda que a limitação a 30 dias se apresente como regra geral, a exceção exclusiva para saúde e educação demonstra visão restrita e simplificadora da realidade funcional do Estado. Diversas outras carreiras enfrentam situações de estresse prolongado, alta carga cognitiva, plantões ou exposição constante a fatores de risco que justificam períodos superiores de descanso. A escolha de apenas dois segmentos para a exceção — saúde e educação — é arbitrária e carente de critério técnico uniforme. Profissionais de áreas como segurança pública, perícia criminal, fiscalização, auditoria, controle interno, assistência social e mesmo cargos de assessoramento político ou técnico de alta responsabilidade enfrentam níveis de exaustão física ou emocional equiparáveis aos da educação ou saúde. Deve-se, na verdade, acabar com o seguinte paradoxo: carreiras com menor exposição a riscos e maior autonomia funcional mantêm benefícios, enquanto carreiras operacionais e de base, que mais sofrem com sobrecarga e déficit de pessoal, têm o direito de descanso reduzido. Um modelo coerente com o princípio da razoabilidade e da dignidade do servidor público deveria pautar-se em critérios objetivos de exposição a risco e de intensidade do trabalho, e não apenas na natureza setorial da função. A Constituição Federal, ao estabelecer a proteção à saúde e segurança no trabalho (art. 7º, XXII, aplicável aos servidores por força do art. 39, § 3º), impõe ao Estado o dever de prevenir o adoecimento funcional e o desgaste mental. Nesse sentido, o descanso anual deve ser

compatível com as condições reais de exercício da função, o que pode significar períodos superiores a 30 dias em determinadas carreiras, desde que justificados tecnicamente.

A limitação proposta viola o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), pois trata de forma igual situações desiguais, sem considerar as diferenças de carga, de risco e de jornada.

Além disso, reduz a proteção à saúde mental e física do servidor, podendo aumentar afastamentos por adoecimento, especialmente nas áreas de atendimento direto ao público, fiscalização externa, segurança institucional e gestão de crise.

Por isso, a melhor solução é a previsão de que a legislação definirá hipóteses superiores a 30 dias, apenas justificáveis com base na efetiva exposição do agente público a fatores de risco.

Plano de ação

Alterar para que, nos termos da lei, qualquer agente público que seja exposto a fatores de risco possa ter férias superiores a 30 dias.

(k) Limites à fruição das férias

Resumo

Limita o adicional de férias a 1/3 da remuneração e prevê limites para o acúmulo ou parcelamento das férias

Texto proposto

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;

Análise crítica

A proposta viola o artigo 7º, XVII, da Constituição Federal, que consagra o direito ao gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal, estendendo-se o mesmo direito aos servidores públicos por força do art. 39, § 3º.

Cabe, assim, a cada órgão autônomo da Administração Pública direta ou indireta entender qual a política de fruição de férias e correspondente remuneração ao seu agente público.

Já no tocante à vedação de acumular mais de dois períodos de férias, a norma vai ao encontro da proteção à saúde do trabalhador, evitando, inclusive, que o trabalhador possa ficar exposto a assédios ou a pressões para não usufruir as suas férias.

Plano de ação

Rejeitar:

(a) - a limitação ao terço de férias, por afrontar redação expressa do art. 7º, XVII, da CF.

(b) – a regulamentação de fruição de férias no texto constitucional, por ser matéria típica de gestão.

(I) Vedação de adicionais, progressão funcional e de licença-prêmio apenas por tempo de serviço

Resumo

Veda concessão de adicionais exclusivamente por tempo de serviço.

Texto proposto

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

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;

Análise crítica

A proposta de vedar os chamados “adicionais automáticos” por tempo de serviço revela-se relativamente ingênua e anacrônica. Parte-se da falsa premissa de que os servidores públicos nunca são avaliados.

Nenhum servidor, hoje, progride na carreira apenas pela passagem do tempo, já que a própria Constituição já determina sua avaliação de desempenho.

Essa proposta apresenta ainda problemas relevantes de técnica legislativa e de coerência com o sistema federativo e administrativo brasileiro. Em primeiro lugar, muitos Estados e Municípios preveem adicionais por tempo de serviço em suas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas, o que demonstra que a vedação pura e simples desse tipo de vantagem colide com o pacto federativo e com a autonomia normativa dos entes subnacionais. O modelo constitucional brasileiro é descentralizado e a União não deve, por meio de norma geral, eliminar margens legítimas de conformação local que traduzem realidades e políticas de gestão distintas.

O adicional por tempo de serviço não premia o simples decurso do tempo, mas valoriza a estabilidade, a continuidade e o acúmulo de conhecimento prático que decorrem de longos anos de serviço público. Trata-se de um incentivo à permanência e à profissionalização do funcionalismo, mecanismo típico de carreiras de Estado.

Na iniciativa privada, a valorização da experiência é prática consolidada, traduzida em categorias funcionais como “pleno” e “sênior”, que correspondem justamente à progressão natural pelo tempo e pela competência acumulada. O serviço público, que deve buscar eficiência sem abandonar a segurança institucional, segue a mesma lógica. Assim, a eliminação dos adicionais temporais — sem substitutivo claro e objetivo — poderia desestimular a permanência de servidores experientes, prejudicando a memória organizacional e a formação de quadros estáveis e qualificados.

Se, ainda assim, o dispositivo for mantido, é imprescindível resguardar a expectativa legítima (proteção da confiança) dos servidores que ingressaram no serviço público contando com o benefício. A supressão abrupta de vantagem dessa natureza viola o princípio da segurança jurídica, conforme reconhecido reiteradamente pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A preservação desse direito pode se dar por duas vias complementares:

(a) - inserção de um critério adicional, harmonizando-se o texto constitucional com as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, de modo a permitir a manutenção dos adicionais existentes, desde que acrescidos de requisitos de qualificação, desempenho ou formação continuada a partir da publicação da emenda; ou

(b) - previsão de regra de transição, nos moldes do que ocorre nas reformas previdenciárias, preservando integral ou parcialmente o direito daqueles que já estavam em exercício e planejaram sua carreira considerando o benefício.

Dessa forma, a solução equilibrada não seria a eliminação pura e simples dos adicionais de tempo de serviço, mas a sua modernização, vinculando-os à formação, desempenho e eficiência, sem desprestigiar os direitos adquiridos, a segurança jurídica e o pacto federativo.

Plano de ação

Rejeitar, por desconsiderar que o prêmio por tempo de serviço remunera a experiência acumulada, assim como faz a iniciativa privada, por outros meios.

Caso se prossiga, adotar harmonização com as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, para que possam manter os adicionais ali previstos, fixando critérios adicionais de qualificação ou desempenho, ou, ainda, assegurar regime de transição para os servidores atuais, em observância ao princípio da proteção da confiança legítima.

(m) Veda aumentos retroativos

Resumo

Veda aumentos retroativos

Texto proposto

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

Análise crítica

Esse tipo de redação demonstra desconhecimento do funcionamento real da Administração Pública e das próprias categorias de direitos nela envolvidos. A tentativa de eliminar ou restringir, em texto constitucional, certas indenizações ou vantagens funcionais revela

incompreensão sobre o que é natureza remuneratória, indenizatória ou negocial, bem como sobre como esses institutos operam no cotidiano administrativo e jurídico.

Em primeiro lugar, existem indenizações que são devidas por sua própria natureza, independentemente de previsão constitucional ou legal expressa, pois derivam de princípios gerais do Direito Administrativo e do Direito Civil, especialmente o da vedação ao enriquecimento sem causa. Gastos com viagens a serviço, deslocamentos, diárias, hospedagem, transporte ou remoções temporárias não constituem privilégios, mas restituições de despesas necessárias ao desempenho das funções públicas. Negar tais indenizações seria transferir ao servidor o ônus financeiro do interesse público, o que afronta o princípio da razoabilidade e da moralidade administrativa.

Além disso, o texto ignora que muitas remunerações e indenizações decorrem de negociações coletivas legítimas, realizadas com base no artigo 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal, que reconhece as convenções e acordos coletivos de trabalho — princípio também aplicado aos servidores públicos conforme a Convenção nº 151 da OIT, ratificada pelo Brasil. Essas negociações, frequentemente iniciadas em uma data-base, podem se arrastar por meses até que haja homologação e publicação do resultado. Nesse intervalo, valores retroativos ou compensatórios se tornam devidos justamente para restabelecer a equivalência entre o trabalho prestado e a contraprestação ajustada.

Logo, pretender submeter tais verbas a limites constitucionais ou condicionar sua existência a previsão expressa no texto maior é tecnicamente inadequado e juridicamente inviável. A Constituição não é o espaço normativo apropriado para disciplinar minúcias de gestão financeira ou relações negociais cotidianas da Administração.

Em suma, quem propõe dispositivos dessa natureza parece desconhecer tanto o funcionamento da máquina administrativa quanto a dogmática jurídica que sustenta o regime de responsabilidade patrimonial do Estado e o sistema de relações coletivas no serviço público. São textos simplificadores e politicamente performáticos, que não resistem a uma leitura técnica minimamente informada sobre o

Direito Administrativo contemporâneo e as obrigações fundamentais do Estado para com seus agentes.

Plano de ação

Rejeitar

Se prosseguir, condicionar à data-base ou ao início da negociação coletiva, limitando-se o aumento da remuneração apenas (que só pode decorrer de lei, mesmo), não verbas indenizatórias, pelas razões acima explicitadas.

(n) Horas-extras e indenização

Resumo

Proíbe a concessão de folgas, licenças, vantagens ou verbas não previstas em lei nacional para compensar acúmulo ou excesso de trabalho, salvo quando houver controle formal de jornada.

Texto proposto

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;

Análise crítica

A norma em questão tem por finalidade coibir práticas adotadas por determinadas carreiras, especialmente no Poder Judiciário, Advocacia-Geral da União, Procuradorias, Ministério Público e Defensorias Públicas, que permitem o acúmulo de trabalho extraordinário para posterior compensação em folgas ou mesmo indenização financeira pela conversão de horas acumuladas. Trata-se, portanto, de uma tentativa de restringir o uso de mecanismos internos de compensação ou pagamento de sobretrabalho, que, embora possam gerar distorções, não podem ser tratados de forma genérica.

Não é possível generalizar o problema. Há realidades funcionais completamente distintas entre as carreiras do Estado. Enquanto algumas categorias têm jornada e controle de ponto rígido, outras — especialmente aquelas que exigem dedicação técnica contínua, produção intelectual ou plantões de sobreaviso — trabalham sob regimes de disponibilidade ou resultado, sem medição direta de horas. Nesses casos, a proibição indiscriminada de compensação ou pagamento por sobrecarga de trabalho poderia gerar injustiças e desestímulos, sobretudo em funções essenciais à Justiça e à Administração.

Além disso, o tema é de natureza nitidamente administrativa e operacional, não devendo constar de texto constitucional. Questões relativas a regimes de compensação, controle de jornada, banco de horas e indenizações correlatas pertencem ao campo da gestão de pessoal e da organização do trabalho, que devem ser tratadas por regulamentos e decisões pontuais dos gestores, com critérios flexíveis e adequados à diversidade das carreiras.

Constitucionalizar esse tipo de limitação engessa a Administração, polui o texto constitucional com matérias de natureza infralegal e cria rigidez desnecessária em um tema que deve ser ajustado conforme as peculiaridades de cada órgão e função. Além disso, abre margem para interpretações restritivas que podem comprometer o funcionamento de serviços essenciais, ao impedir compensações legítimas decorrentes de picos de demanda ou da necessidade de continuidade do serviço público.

A norma ainda afronta o art. 7º, XIII, da CF, que estabelece que a duração normal do trabalho não pode ultrapassar 8 horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários.

Esse direito — que garante limite de jornada e possibilidade de compensação controlada — é estendido aos servidores públicos pelo art. 39, § 3º, “no que couber”.

Ou seja, a redação parte de uma premissa equivocada: a de que qualquer compensação funcional seria irregular. Mas o próprio art. 7º, XIII permite compensação de horários; o que se deve coibir são abusos e distorções específicas, não o instituto em si.

Logo, ao vedar de forma ampla todas as formas de compensação — inclusive folgas legítimas ou regimes de banco de horas controlado — a proposta nega a essência do dispositivo constitucional. Ao proibir ou restringir genericamente a concessão de folgas, licenças ou compensações por acúmulo de trabalho, a proposta contraria a lógica constitucional que admite compensação de jornada e fere o direito fundamental ao descanso e à limitação do trabalho.

O texto proposto não distingue entre carreiras com controle efetivo de jornada e aquelas de dedicação integral ou sem controle horário, tratando de forma igual realidades funcionais desiguais. Isso viola o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF) e a eficiência administrativa (art. 37, caput), ao impedir a gestão racional das cargas de trabalho.

A restrição constitucional impediria que Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos autônomos (Judiciário, MP, Defensorias, Tribunais de Contas) regulassem situações específicas de acúmulo excepcional de trabalho ou sobrecarga funcional.

Isso usurpa a competência administrativa e legislativa desses entes, ferindo o princípio da autonomia federativa (arts. 18 e 25 da CF).

Portanto, a proposta é tecnicamente inadequada e materialmente desproporcional: em vez de resolver distorções pontuais, cria riscos de injustiça sistêmica e ingerência constitucional indevida em matéria de gestão interna da Administração. O caminho mais coerente seria remeter o tema à legislação complementar, onde possam ser estabelecidos critérios objetivos e equilibrados para compensação e controle de horas, sem comprometer a autonomia administrativa e a eficiência funcional.

Plano de ação

Rejeitar. Eventuais fraudes ou distorções devem ser resolvidas com os instrumentos já previstos em lei.

(o) Adicionais de periculosidade e de insalubridade**Resumo**

Restringe o pagamento de adicionais de periculosidade e insalubridade, exigindo comprovação pericial individual da exposição habitual e permanente a agentes de risco.

Texto proposto

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;

Análise crítica

A proposta parte de uma preocupação legítima — evitar o reconhecimento genérico e indiscriminado de adicionais de insalubridade e periculosidade para todos os integrantes de uma carreira, ainda que muitos não exerçam atividades expostas a agentes de risco. De fato, é razoável distinguir o servidor que atua em campo, em laboratório ou ambiente de risco, daquele que está em funções administrativas.

Contudo, a exigência de comprovação pericial documentada individualizada é excessivamente burocrática, onerosa e inviável na prática administrativa, sobretudo em carreiras amplas ou com milhares de servidores. A realização de perícias periódicas individualizadas aumentaria custos e atrasaria a gestão, sem ganhos reais de controle.

Além disso, o texto não define parâmetros operacionais essenciais, como a periodicidade das avaliações, a validade temporal dos laudos e o órgão responsável pela perícia, o que abre margem a insegurança jurídica e disputas administrativas e judiciais. O caminho mais equilibrado seria manter a exigência de comprovação técnica por ambiente ou função, com revisões periódicas e critérios objetivos de caracterização coletiva, evitando tanto o automatismo por categoria quanto a burocratização extrema por servidor.

É importante destacar, ademais, que muitas atividades insalubres ou perigosas já são presumidas em razão das próprias atribuições e do perfil funcional das carreiras, não havendo necessidade de repetidas comprovações individuais para situações amplamente reconhecidas pela administração e pela jurisprudência trabalhista e administrativa.

Se existem distorções ou fraudes no modelo atual, isso deve ser verificado caso a caso, e o sistema atual já oferece soluções para sua correção.

Plano de ação

Rejeitar, por desconsiderar a realidade do serviço público e de algumas carreiras, além de burocratizar excessivamente, gerando ainda mais custos para a Administração Pública.

(p) Veda conversão em pecúnia de férias e licenças

Resumo

Veda conversão em pecúnia de férias e licenças

Texto proposto

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

Análise crítica

A proposta parte de uma confusão conceitual entre conversão em pecúnia e indenização. Explica-se. Conversão em pecúnia é o pagamento voluntário (como a venda) das férias ou licenças, no todo ou em parte. Alguns regimes jurídicos, de fato, permitem essa possibilidade, assim como a própria CLT permite a venda de até 1/3 das férias. Indenização é a reparação de um dano ou o ressarcimento de um desembolso que tenha provocado enriquecimento sem causa.

Deve-se diferenciar, contudo, direitos constitucionais, como as férias, reconhecidas de forma absoluta como necessárias à proteção da saúde do trabalhador, de outros direitos a licenças que tenham outras finalidades, como a licença-prêmio.

Basicamente a questão se volta à venda de férias e licença-prêmio. Afastamentos para tratamento de saúde, licença paternidade e congêneres não comportam conversão em pecúnia, por sua natureza.

No caso das férias, a venda de até 1/3, como na CLT, não é abusiva, nem imoral, podendo ser adotada ou mantida. No caso da licença-prêmio, ela deve ser preservada para os servidores que, confiantes na oferta do serviço público constante do edital do concurso público, fizeram opções de vida confiantes na manutenção desse benefício. Não é imoral em si. É um estímulo ao servidor que, a cada período de tempo, geralmente após 5 anos, é contemplado com um período de licença para qualquer fim.

Trata-se de benefício oferecido ao servidor por cada ente federativo. Caso o Estado ou Município entenda que tal benefício deva ser retirado, deve ter sua autonomia garantida. Mas essa é uma discussão que deve ser feita com cada população, descabendo a União disciplinar que tipos de benefícios devem os Estados e Municípios oferecem aos seus servidores.

Cada ente, se pode o mais, que é criar tal licença, pode o menos, que é restringi-la, ou prever sua conversão em pecúnia.

Nada obstante, embora a conversão voluntária possa ser limitada, a indenização é juridicamente devida sempre que o servidor, por necessidade do serviço ou por ato da Administração, não pôde usufruir o direito adquirido. Nesses casos, o valor recebido constitui mera compensação financeira pelo direito frustrado, em observância aos princípios da responsabilidade civil do Estado e da vedação ao enriquecimento sem causa, algo que não pode ser suprimido, nem constitucionalmente, porquanto ínsito ao Estado de Direito.

Em muitas situações, a fruição é impossibilitada pela necessidade de continuidade do serviço público, especialmente em áreas essenciais. Vetar a indenização significaria punir o servidor por uma impossibilidade que não lhe é imputável.

Se existirem distorções, deve-se punir o Estado-administrador, por meio de seus gestores, diretamente responsáveis pela falta de competência na gestão de pessoal, quando o caso, que gera o acúmulo de serviço e falta de pessoal.

Ademais, se o autor da proposta fosse alguém que vivenciasse a realidade do serviço público, perceberia que frequentemente faltam professores, médicos e profissionais da saúde para atender à população. Nessas circunstâncias, a saída de férias de um único médico pode significar a interrupção de atendimentos vitais — e, em casos extremos, a própria perda de vidas humanas.

O redator da proposta também parece desconsiderar o paralelismo com o regime celetista, no qual a venda parcial de férias é expressamente admitida pelo art. 143 da CLT, justamente para compatibilizar o interesse do trabalhador com as necessidades do serviço.

Plano de ação

Rejeitar, pois trata os servidores públicos com restrição maior que a prevista na CLT, além de interferir, de forma desnecessária, na autonomia dos entes federativos e em políticas de gestão que deve considerar realidades locais ou particulares de cada ente.

Quando houver impedimento indevido, deve-se apurar a responsabilidade administrativa de quem, no aparato estatal, não proporcionou as condições necessárias para que o servidor usufruísse o direito. A limitação deve recair sobre a gestão e não sobre o servidor, assegurando-se, nos casos cabíveis, a indenização correspondente, em observância aos princípios da responsabilidade do Estado e da vedação ao enriquecimento sem causa.

q) Reserva de lei para instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias

Resumo

Dispõe que qualquer verba remuneratória ou indenizatória deve ser criada por lei.

Texto proposto

k) instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma não sujeita à deliberação do

Poder Legislativo, observado o disposto nos §§ 11º e 11-A deste artigo;

Análise crítica

A redação proposta é inadequada sob o ponto de vista técnico-legislativo e jurídico-constitucional. Explica-se.

Em primeiro lugar, a expressão “norma não sujeita à deliberação do Poder Legislativo” é atécnica e confusa, pois o sistema jurídico brasileiro já define, de forma clara, quais são as espécies normativas aptas a inovar no ordenamento jurídico. Nos termos do art. 59 da Constituição Federal, apenas as leis em sentido formal — isto é, aquelas que compreendidas no processo legislativo — podem criar, majorar ou suprimir direitos, deveres e vantagens, inclusive de natureza remuneratória ou indenizatória.

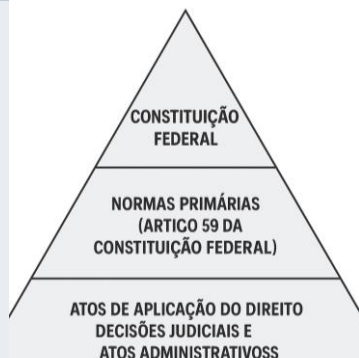
Essa delimitação decorre da estrutura hierárquica do ordenamento jurídico, consagrada na Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen, assimilada em nossa tradição jurídico-constitucional. Como quem redigiu o texto certamente nunca ouviu falar do nome de Hans Kelsen, vale fazer uma breve apresentação sobre o autor e seus ensinamentos sobre a estrutura hierárquica do ordenamento.

Kelsen foi um jurista austríaco e um dos maiores jusfilósofos modernos. Em sua obra “Teoria Pura do Direito”, em que ele propõe um método científico jurídico concentrando-se apenas na estrutura normativa, destaca-se a tese da hierarquia das normas, segundo a qual a aplicação do Direito é a criação de uma norma inferior com base numa norma superior ou a execução do ato coercivo estatuído por uma norma.

Com base nessa teoria, atribui-se a um aluno de Kelsen, Adolf Merckl¹, a representação em uma pirâmide dos principais estamentos de produção e aplicação de normas jurídicas. Segundo a proposta de Kelsen, não existiria um número fixo de normas intermediárias entre a Constituição e a aplicação individual e concreta do direito, o que

¹ SIMIONI, Rafael Lazzarotto; SOUZA, Fafina Vilela de. O mito da pirâmide de Hans Kelsen. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 2 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-02/simioni-souza-mito-piramide-hans-kelsen/>. Acesso em: 20 out. 2025.

dependeria de cada ordenamento jurídico.² Mas fazendo a transposição da teoria para o modelo adotado na CF-88, temos o seguinte desenho:



Ou seja, o autor da proposta deseja submeter qualquer criação de remuneração ou indenização às espécies normativas primárias previstas no art. 59 da CF. Bastaria, portanto, apenas dizer que devem observar o disposto no art. 59 da CF.

Assim, o que o dispositivo pretende afirmar já decorre do princípio da legalidade, consagrado no art. 37, caput, da Constituição, segundo o qual a Administração Pública só pode agir nos termos da lei. A criação de qualquer espécie remuneratória ou indenizatória, portanto, exige lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo competente.

O que os autores da proposta parecem desconhecer é que o regime indenizatório no serviço público não se limita à criação de auxílios específicos, como auxílio-moradia, auxílio-transporte, auxílio-alimentação ou verba de gabinete. A função desse regime é muito mais ampla e estruturante dentro do sistema jurídico-administrativo.

A natureza indenizatória das verbas decorre do princípio da responsabilidade civil do Estado, consagrado no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, e tem por finalidade compensar prejuízos suportados pelo agente público no exercício de suas funções, bem como evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública.

² HANS Kelsen, *Teoria pura do direito*, trad. João Baptista Machado, 6. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 184.

Assim, sempre que o servidor ou qualquer agente administrativo suporta, com recursos próprios, ônus que deveriam recair sobre a Administração, surge o dever jurídico de indenizar, independentemente de previsão em rol taxativo. Trata-se de uma manifestação da aplicação direta dos princípios da boa-fé, da vedação ao enriquecimento ilícito e da reparação integral do dano, amplamente reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência e que decorrem do nosso sistema constitucional (art. 37, §6º da CF e 927 do CC). Ou seja, ainda que o texto seja aprovado, ele nada mudará, porque as hipóteses atuais já decorrem de “norma sujeita à deliberação do Poder Legislativo” (sic).

Se existem situações de criação de benefícios sem amparo legal, é o caso de questionar sua legalidade e o sistema já oferece essas soluções.

Plano de ação

Rejeitar, dada a atecnia, desnecessidade e inefetividade.

(r) Extensão de vantagens por simetria

Resumo

Veda a extensão de direitos entre carreiras sob alegação de simetria constitucional e paridade entre carreiras

Texto proposto

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

Análise crítica

A redação proposta apresenta problemas de técnica legislativa e de coerência sistêmica, pois está redigida de maneira excessivamente ampla e genérica, o que pode gerar interpretações indevidas e insegurança jurídica.

Em primeiro lugar, a proposta não define o que se entende por “carreira”, conceito que, no âmbito da administração pública, envolve critérios próprios de ingresso, atribuições e progressão funcional. A ausência dessa delimitação pode comprometer a aplicação uniforme do dispositivo, especialmente porque nem toda

similitude funcional ou institucional justifica o tratamento jurídico idêntico, e, ao mesmo tempo, nem toda diferenciação é legítima.

A vedação genérica à extensão de direitos por simetria ignora que, em muitos casos, a equiparação entre carreiras distintas decorre da própria estrutura constitucional ou de políticas públicas integradas, exigindo interpretação sistemática e teleológica.

Por exemplo, no contexto do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu a competência das Guardas Civas Municipais para o policiamento ostensivo (RE 608.588/SP, Tema 656 de repercussão geral) reforça a necessidade de tratamento isonômico em determinados aspectos funcionais, como aposentadoria especial, adicional de periculosidade ou insalubridade, dada a identidade de riscos e deveres assumidos.

No Sistema Único de Saúde (SUS), a atuação integrada de diferentes categorias profissionais exige regramentos unificados de remuneração e benefícios relacionados a condições de trabalho.

Na Reforma Tributária (EC 132/2023), a instituição de uma receita pública unificada para a administração de tributos impõe a necessidade de padronização de regimes e direitos correlatos entre os servidores que atuam em áreas antes segmentadas.

Portanto, a proibição absoluta de extensão de direitos ou vantagens por simetria pode conflitar com princípios constitucionais, como a isonomia (art. 5º, caput), a eficiência administrativa (art. 37, caput) e a razoabilidade, além de inviabilizar ajustes necessários em estruturas integradas.

O art. 39, § 1º, da Constituição, já é plenamente suficiente para disciplinar o tema. Esse dispositivo estabelece que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes da remuneração observará, entre outros fatores, a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos e as peculiaridades dos cargos das carreiras. Ou seja, o próprio texto constitucional já condiciona eventuais equiparações ou distinções a critérios objetivos e racionais, dispensando a criação de uma nova regra restritiva como a sugerida no inciso “I”.

Desse modo, a proposta acaba por contradizer o próprio núcleo axiológico do regime constitucional das carreiras públicas, ao presumir que toda extensão de direitos por simetria seria indevida, quando a Constituição, em sentido inverso, exige tratamento isonômico entre funções equivalentes e permite diferenciações apenas quando houver justificativa técnica ou funcional, em especial a complexidade e o grau de responsabilidade. Carreiras, portanto, de igual complexidade e grau de responsabilidade devem ter tratamentos isonômicos dentro do mesmo ente federativo ou de um sistema único.

Plano de ação

Recomenda-se, portanto, a rejeição da redação proposta por redundância, inadequação técnica e contrariedade ao texto constitucional. A matéria já se encontra exaustivamente disciplinada pelo art. 39, § 1º, da Constituição Federal, cuja interpretação impede tanto a equiparação arbitrária quanto a diferenciação injustificada entre carreiras.

A eventual extensão de direitos entre carreiras afins deve continuar sendo examinada caso a caso, com base em lei específica e nos critérios constitucionais de isonomia, proporcionalidade e equivalência funcional, sem necessidade de nova disposição constitucional restritiva.

(s) Extensão a aposentados e pensionistas

Resumo

Veda a criação ou extensão de qualquer verba remuneratória baseada em desempenho ou parcela indenizatória para aposentados e pensionistas.

Texto proposto

m) instituição ou extensão de qualquer verba remuneratória baseada em desempenho ou parcela indenizatória para aposentados e pensionistas;

Análise crítica

A proposta representa uma postura legislativa excessivamente restritiva, radical e socialmente insensível, especialmente à luz dos princípios constitucionais que regem a seguridade social e a valorização do serviço público.

A vedação genérica sugerida ignora que a manutenção de determinadas parcelas remuneratórias ou indenizatórias para aposentados e pensionistas pode cumprir função de justiça remuneratória e servir como instrumento de valorização e atratividade das carreiras públicas. Em diversas carreiras de Estado, benefícios de caráter compensatório — como auxílio-saúde, auxílio-alimentação ou verbas indenizatórias decorrentes de despesas funcionais — possuem natureza assistencial ou protetiva, e não simplesmente retributiva.

O texto também desconsidera a realidade material dos servidores públicos: a perda remuneratória na aposentadoria pode superar 30% dos rendimentos, especialmente em razão da prática reiterada, por parte da Administração Pública, de substituir reajustes gerais por verbas temporárias ou não incorporáveis, que não integram a base de cálculo das contribuições previdenciárias.

Essa distorção resulta em uma redução abrupta do padrão de vida dos servidores justamente no momento em que mais necessitam de amparo social, comprometendo os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da valorização do trabalho (art. 170, caput) e da segurança social (art. 194).

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 24, XII, confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre seguridade social, o que demonstra que não cabe à Constituição restringir genericamente direitos ou benefícios, mas sim deixar que cada ente avalie, conforme sua capacidade financeira e realidade funcional, quais verbas podem ou não ser mantidas para aposentados e pensionistas.

Eventuais abusos ou distorções devem ser corrigidos pontualmente, por meio de controle administrativo, legislativo ou judicial, e não por vedações constitucionais absolutas, que acabam penalizando justamente os servidores que sempre contribuíram para o sistema.

Rejeitar, ou, alternativamente, a reformulação de sua redação para permitir que a análise da natureza e da extensão das parcelas seja feita no âmbito de cada regime jurídico e de cada ente federativo.

(t) Recebimento de remuneração e vantagens em caso de afastamento

Resumo

Veda o recebimento de remuneração de cargo em comissão e de função de confiança e ao recebimento de bônus de resultado, de parcelas indenizatórias ou de qualquer parcela que não se revista de caráter permanente, por servidores afastados

Texto proposto

XXIV - ressalvados os casos de gozo de licenças consideradas por lei como efetivo exercício para todos os fins, os agentes públicos afastados ou licenciados não farão jus à percepção de remuneração de cargo em comissão e de função de confiança e ao recebimento de bônus de resultado, de parcelas indenizatórias ou de qualquer parcela que não se revista de caráter permanente.

Análise crítica

A proposta em nada inova, uma vez que traz previsão correspondente à prática administrativa e ao regime jurídico vigente.

Deveras, os agentes públicos afastados ou licenciados somente mantêm a remuneração e as vantagens que a lei expressamente define como compatíveis com o afastamento. Essa sistemática decorre diretamente dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, os atos normativos internos e estatutos funcionais já disciplinam de forma detalhada quais licenças são consideradas de efetivo exercício e quais implicam suspensão total ou parcial da remuneração, inclusive no tocante às parcelas de cargo em comissão, funções de confiança e bônus de desempenho.

Casos pontuais de irregularidade devem ser combatidos pelos órgãos de controle interno e externo, como as Corregedorias, Controladorias, Tribunais de Contas e o Ministério Público, não havendo necessidade de reproduzir no texto constitucional uma regra que já decorre do regime jurídico-administrativo e dos princípios do Direito Administrativo.

Assim, eventual reforço à observância desses parâmetros seria mais adequado em sede de legislação infraconstitucional.

Plano de ação

Rejeitar por ser desnecessário, redundante e de baixa densidade normativa.

O conteúdo proposto já decorre diretamente dos princípios constitucionais da Administração Pública. Se existem violações, o remédio é o controle e fiscalização feito pelos órgãos de controle, os quais também podem ser responsabilizados por omissão. Constitucionalizar vedações não é remédio para o descumprimento de normas constitucionais.

(u) Dever de os servidores zelarem por manter um ambiente livre de assédio e discriminações

Resumo

Dispõe que é dever de todo agente público, em especial dos ocupantes de cargos em comissão e de funções de confiança, zelar pela manutenção de um ambiente livre de assédios e discriminações de qualquer natureza

Texto proposto

XXV - é dever de todo agente público, em especial dos ocupantes de cargos em comissão e de funções de confiança, zelar pela

manutenção de um ambiente de trabalho saudável, íntegro e livre de assédios e discriminações de qualquer natureza

Análise crítica

A proposta apresenta propósito nobre e alinhado aos valores constitucionais, mas carece de densidade normativa e operacionalidade prática.

O comando reforça princípios já consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, impessoalidade e eficiência, e encontra paralelo nas Convenções nº 111 e 190 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 62.150/1968, que tratam da discriminação em matéria de emprego e profissão e da proteção contra o assédio.

Contudo, a mera reprodução desses valores em forma de norma constitucional tem baixo potencial de efetividade, uma vez que o combate aos assédios — moral, sexual ou institucional — e às diversas formas de discriminação exige regulamentação pormenorizada, definição de condutas, gradação de penalidades e estrutura procedimental adequada para apuração e responsabilização, como:

(a) definir claramente as condutas configuradoras de assédio e discriminação;

(b) estabelecer mecanismos de denúncia e proteção às vítimas;

(c) prever canais independentes de apuração e responsabilização disciplinar, especialmente com participação de membros externos à Administração e representantes da sociedade e órgãos de controle;

(d) determinar obrigações de prevenção e treinamento de gestores, como cursos de capacitação sobre liderança, assédio e discriminação, inclusive como condição para assumir o cargo;

(e) instituir políticas permanentes de integridade, ética e saúde organizacional.

Na prática, a efetividade dessa norma depende de leis específicas, preferencialmente reunidas em legislação complementar, reforçando-se ser tema de competência comum, nos termos do art. 23 da CF, o que atrai o princípio da proteção mais eficiente, ou nível mais elevado de proteção. Em outras palavras, prevalecerá sempre a norma do ente federativo mais protetiva no combate ao assédio ou à discriminação.

Plano de ação

Manter a diretriz constitucional como princípio geral da administração, mas prever em lei específica as condutas, sanções e mecanismos de prevenção, assegurando a efetividade da norma.

v) *Evolução funcional dos servidores*

Resumo

Evolução funcional com pelo menos vinte níveis até o final da carreira.

Texto proposto

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;

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.

Análise crítica

A proposta, aparentemente, busca criar um padrão nacional de estruturação das carreiras, mas o faz de maneira excessivamente rígida e desconectada da diversidade administrativa brasileira.

A complexidade e variedade das carreiras públicas — que diferem amplamente em natureza, atribuições, regimes jurídicos, estruturas de cargos e realidades orçamentárias — desaconselham a imposição de modelos uniformes. Carreiras como magistratura, ministério público, defensoria, advocacia pública e auditorias, possuem dinâmicas e exigências de qualificação totalmente distintas de carreiras técnicas, operacionais ou administrativas. A fixação de um número mínimo de níveis e de interstício fixo ignora as peculiaridades e autonomias de cada ente federativo, bem como as realidades específicas

de órgãos que possuem sistemas próprios de avaliação, promoção e mérito.

Já o inciso V propõe que a remuneração ou subsídio inicial de cada carreira não ultrapasse 50% do valor da remuneração do último nível, excetuando-se as carreiras cujo valor final seja de até quatro vezes o salário mínimo.

A redação é genérica, desprovida de base empírica e desconsidera completamente a diversidade de realidades funcionais e estruturais das carreiras públicas. Cada plano de cargos e salários é resultado de um conjunto de fatores — grau de especialização, responsabilidade do cargo, exigência de qualificação, tempo de progressão e capacidade financeira do ente federativo — que não comportam padronização constitucional rígida.

A fixação de um limite aritmético uniforme (50%) ignora, por exemplo, carreiras de natureza técnica ou científica em que o ingresso exige alta qualificação e já demanda remuneração compatível com o mercado. Da mesma forma, a exceção para carreiras cujo teto seja de até quatro salários mínimos é arbitrária, pois carece de qualquer fundamentação econômica ou jurídica, e pode inclusive gerar distorções entre carreiras de complexidade semelhante.

Não há clareza sobre a origem do parâmetro “quatro vezes o salário mínimo”, nem justificativa para utilizá-lo como divisor entre carreiras que merecem ou não exceção. Essa escolha, além de tecnicamente precária, fere o princípio da razoabilidade e da autonomia administrativa, comprometendo o equilíbrio das políticas remuneratórias locais e setoriais.

Além disso, a proposta contraria o princípio da autonomia administrativa dos entes federados, previsto nos arts. 18 e 37 da Constituição Federal, e viola o pacto federativo, ao tentar impor parâmetros únicos a todas as esferas e Poderes. O tema é mais adequadamente tratado por meio de leis específicas ou planos de carreira internos, que podem levar em conta critérios de desempenho, qualificação, complexidade e disponibilidade orçamentária.

Do ponto de vista técnico, também há risco de retrocesso funcional. Ao definir vinte níveis obrigatórios, a norma pode, paradoxalmente, aumentar a burocracia e o tempo de progressão, tornando as carreiras menos atrativas e criando gargalos funcionais. Cada sistema de progressão deve ser calibrado conforme as metas institucionais e o perfil de atuação do corpo funcional — e não imposto por comando constitucional genérico.

Plano de ação

Rejeitar integralmente o dispositivo, por se tratar de norma materialmente inadequada, tecnicamente imprecisa, falta de base empírica mínima e contrária à autonomia administrativa dos entes federativos.

A evolução funcional é matéria de gestão de pessoas e valorização do servidor público, devendo ser disciplinada por leis específicas de carreira de cada Poder e esfera federativa, conforme suas necessidades, características e capacidade financeira.

Em vez de impor um modelo único, o mais adequado seria fortalecer as diretrizes gerais de gestão de desempenho e meritocracia, a serem regulamentadas por lei nacional, respeitando-se o princípio da subsidiariedade administrativa — segundo o qual cada administração, mais próxima da realidade de seus quadros, possui melhores condições de estruturar suas próprias carreiras.

(x) Tabela remuneratória única

Resumo

Prevê que cada ente federativo adote uma tabela remuneratória única de remuneração de seus servidores

Texto proposto

§ 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:

I - a tabela remuneratória única servirá de referência para a remuneração ou subsídio do agente político, do servidor público e de todo aquele que exercer, ainda que transitoriamente, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública no âmbito do respectivo ente da Federação;

II - os valores fixados na tabela remuneratória única observarão o seguinte:

a) a tabela conterá número de níveis remuneratórios adequado para atender as diversidades e peculiaridades dos cargos públicos;

b) o valor do primeiro nível remuneratório da tabela corresponderá ao salário mínimo;

c) o valor do último nível remuneratório da tabela corresponderá ao valor do limite remuneratório aplicável ao ente da Federação, nos termos do inciso XI do art. 37 desta Constituição;

III - todas 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, observado o disposto no § 1º deste artigo; 25 IV – qualquer reajuste na tabela remuneratória dependerá da edição de lei específica, ressalvado o reajuste do nível inicial para acompanhar a variação do salário mínimo.

Análise crítica

Embora, a priori, o dispositivo não pareça conter vício material evidente, é legítimo questionar a real necessidade de constitucionalizar um texto que detalhe a criação de tabelas de carreiras ou remunerações. Caso o objetivo seja promover transparência, esse fim já pode ser plenamente atingido por meios administrativos, sem a criação de uma estrutura única e centralizada.

A transparência pública decorre do princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal) e pode ser assegurada por meio da disponibilização, em cada órgão e entidade da Administração, de tabelas remuneratórias claras, atualizadas e acessíveis em seus próprios sítios eletrônicos oficiais. Essa solução é mais simples, eficiente e compatível com a autonomia administrativa e federativa dos entes públicos.

Além disso, não se trata de matéria de natureza constitucional, mas sim de gestão administrativa e transparência pública, temas adequadamente disciplinados por lei ordinária ou, no máximo, por lei complementar, conforme os princípios da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).

Caso ainda se entenda necessária a instituição de uma tabela padronizada, que sua criação e atualização sejam objeto de lei complementar, prevista de maneira breve em dispositivo constitucional, sem sobrecarregar o texto constitucional com detalhamentos excessivos e desnecessários.

Plano de ação

Rejeitar a proposta por se tratar de matéria de natureza administrativa e infraconstitucional, sem relevância que justifique sua inclusão no texto constitucional.

Caso se entenda em adotar o modelo, a forma mais adequada seria via legislação complementar, prevista em dispositivo constitucional.

6.25. Participação popular

Resumo
Texto proposto
Art. 37 –
.....
§ 3º Lei nacional disciplinará as formas de participação, inclusive por meios digitais, do usuário nas administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulando especialmente:
Análise crítica
O acréscimo da expressão “inclusive por meios digitais” é dispensável. O uso de ferramentas tecnológicas na interação entre Administração e sociedade já decorre diretamente dos princípios da eficiência e da publicidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e está amplamente disciplinado em normas infraconstitucionais, como: - a Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), que estabelece princípios e diretrizes para a prestação digital de serviços públicos e a participação social mediada por tecnologia; - a Lei nº 13.460/2017, que trata da defesa e da participação dos usuários dos serviços públicos; e - a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que já prevê transparência ativa e passiva por meio eletrônico. Logo, não há necessidade de reformar a Constituição apenas para incluir uma forma de participação já amplamente contemplada por leis em vigor e pela evolução natural dos meios administrativos. Em segundo lugar, a redação centraliza indevidamente a competência ao afirmar que uma “lei nacional” disciplinará o tema. O §3º, na sua forma atualmente vigente, já utiliza a técnica adequada, ao permitir que cada ente federativo — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — regule a participação dos usuários por meio de

suas próprias leis, respeitando a autonomia administrativa e legislativa prevista nos arts. 18 e 25 da Constituição Federal.

Por fim, o texto padece de vícios de técnica legislativa, já apontado alhures, ao repetir expressões desnecessárias como “Administração Pública direta e indireta” e “órgãos e poderes autônomos”. A expressão “Administração Pública” já engloba, em seu conceito jurídico, todos os órgãos e entidades que exercem função administrativa, tornando a enumeração redundante e contrária aos princípios da clareza e da concisão normativa, independentemente de ser órgão do Poder Legislativo, Executivo, Judiciário ou de instituições como o Ministério Público e Defensoria Pública.

Assim, restringir a disciplina a uma “Lei Nacional” seria centralizador e incompatível com o pacto federativo, já que cada ente deve dispor de autonomia para aperfeiçoar seus mecanismos de controle e interação social.

Plano de ação

Rejeitar o §3º na forma proposta, mantendo-se o texto constitucional atual. O acréscimo da expressão “inclusive por meios digitais” é tecnicamente supérfluo, pois o uso de tecnologias de participação já é amparado por normas vigentes e pela própria lógica de modernização administrativa.

A regulamentação das formas de participação deve continuar a ser disciplinada por leis próprias de cada ente federativo, sem necessidade de alteração constitucional.

6.26. Responsabilidade do agente público

Resumo
Define que o agente público só responderá pessoalmente por dolo ou erro grosseiro.
Texto proposto
§ 5º-A O agente público somente responderá pessoalmente por suas ações ou omissões nos casos de dolo ou de erro grosseiro, compreendido como a conduta manifestamente inescusável que não seria praticada por agente diligente em situação semelhante, considerados, para sua verificação, os seguintes elementos:
I - a diligência observada e a coerência e motivação do processo decisório;
II - a conformidade da conduta com as atribuições e deveres inerentes à função exercida;
III - o nível de incerteza fática ou jurídica existente sobre a matéria objeto da atuação; e
IV - a compatibilidade entre a conduta e os elementos disponíveis e efetivamente considerados ao longo do processo decisório, em atenção ao interesse público e às circunstâncias da decisão
Análise crítica
A proposta apresenta problemas conceituais e sistemáticos graves, ao tentar constitucionalizar uma regra que reduz indevidamente o campo da responsabilidade civil e funcional dos agentes públicos. Em primeiro lugar, a proposta diminui a responsabilidade pessoal do agente público, contrariando o sistema já consolidado no ordenamento jurídico brasileiro. No âmbito civil, a responsabilidade subjetiva do agente público — especialmente por atos comissivos ou omissivos que causem danos a terceiros ou ao erário — decorre do dolo e da culpa, sendo esta última compreendida nos seus três elementos clássicos: negligência, imprudência e imperícia (art. 186 do Código Civil).

Ao restringir a responsabilização apenas aos casos de dolo ou erro grosseiro, o dispositivo exclui indevidamente a culpa leve ou mediana, abrindo margem para situações de impunidade administrativa. O resultado seria a incompatibilidade com o princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, CF) e com o próprio dever de eficiência na gestão pública, na medida em que afrouxa a responsabilização funcional.

Além disso, seria inédito em uma Constituição brasileira a tentativa de definir, de modo taxativo, o que se entende por “erro grosseiro”, expressão que já possui tratamento jurisprudencial e doutrinário suficiente, especialmente no contexto da Lei nº 13.655/2018 (que alterou a LINDB para tratar da segurança jurídica e da responsabilização administrativa). Ao incluir esses critérios diretamente no texto constitucional, a proposta engessa a aplicação futura do conceito, que depende da evolução doutrinária e jurisprudencial e da análise caso a caso.

Do ponto de vista técnico, a redação também demonstra incompreensão do sistema jurídico de responsabilidade estatal. A responsabilidade do Estado por atos de seus agentes é objetiva (art. 37, § 6º, CF), mas o direito de regresso contra o agente é subjetivo e abrange o dolo e qualquer forma de culpa, inclusive omissiva. Limitar a responsabilização omissiva ao dolo e ao erro grosseiro é ilógico, pois grande parte dos danos à Administração decorre justamente de omissões negligentes, de agentes que deixam de agir com a diligência esperada.

Plano de ação

Rejeitar, pois a matéria já se encontra plenamente disciplinada pelo ordenamento jurídico, especialmente pelo art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pelo Código Civil (arts. 186 e 927) e pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 22 a 28 da LINDB), não havendo qualquer lacuna normativa que justifique nova definição constitucional. Caso se entenda necessária a melhor delimitação dos elementos da culpa (negligência, imprudência e imperícia) ou do conceito de erro grosseiro, essa tarefa deve ser reservada à lei complementar, mais adaptável à evolução doutrinária e jurisprudencial.

6.27. Vedações a agentes públicos com acesso a informações privilegiadas

Resumo
Determina que lei nacional definirá proibições a agentes públicos com acesso a informações privilegiadas, incluindo quarentena mínima de seis meses após deixarem o cargo para evitar conflito de interesses.
Texto proposto
§ 7º Lei nacional disporá sobre as proibições aplicáveis aos agentes públicos das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tenham acesso a informações privilegiadas, vedando, inclusive por período não inferior a seis meses após a extinção de relação jurídica estatutária ou contratual com o poder público, o 19 exercício de atividade privada que configure conflito de interesses.
Análise crítica
Trata-se de matéria pertinente e necessária à integridade da Administração Pública, mas desnecessária em nível constitucional. A proposta busca reforçar a vedação ao uso indevido de informações privilegiadas e à atuação privada em conflito de interesses, princípios já amplamente consolidados na legislação vigente. O art. 37, caput, da Constituição Federal já consagra os princípios da moralidade, impessoalidade e probidade, que fundamentam a vedação a condutas dessa natureza. Além disso, a matéria já é objeto de regulação detalhada pela Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses), que dispõe sobre as restrições aplicáveis a ocupantes de cargos ou empregos no âmbito do Poder Executivo Federal, inclusive quanto ao período de quarentena pós-exoneração, bem como pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que estabelece regras sobre o sigilo e o uso de informações obtidas em razão do exercício de função pública.

Assim, não há lacuna normativa que justifique a inclusão de nova regra constitucional sobre o tema. A previsão é importante, mas o nível infraconstitucional é o foro adequado para disciplinar as situações específicas — como o prazo de quarentena, as funções sujeitas à restrição e os mecanismos de fiscalização —, com flexibilidade para adaptação a contextos distintos e a diferentes poderes e esferas federativas.

Plano de ação

Rejeitar, mantendo-se a disciplina do tema em legislação específica sobre conflito de interesses e integridade pública.

O princípio já se encontra suficientemente amparado pelos dispositivos constitucionais e pela legislação infraconstitucional vigente, sendo desnecessária sua repetição no texto da Constituição..

6.28. Teto remuneratório nas estatais

Resumo
Estende o teto remuneratório constitucional aos empregados de estatais dependentes, excetuando companhias abertas e instituições financeiras federais, e exclui sua aplicação aos dirigentes das estatais não dependentes.
Texto proposto
§ 9º Com exceção das companhias abertas não dependentes e das instituições financeiras estatais federais, o disposto no inciso XI do caput deste artigo aplica-se aos empregados públicos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, e das suas subsidiárias, não se aplicando aos membros estatutários das estatais não dependentes, inclusive na hipótese de serem empregados públicos.
Análise crítica
Quer-se disciplinar a aplicação do teto remuneratório constitucional às empresas estatais, distinguindo entre estatais dependentes e não dependentes. A proposta é bem vinda ao reforçar a aplicação do teto para as empresas estatais dependentes — aquelas que recebem recursos orçamentários da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios para custeio de despesas de pessoal ou de custeio em geral —, em conformidade com o art. 2º, III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Essa regra reforça a moralidade e a uniformidade remuneratória no setor público. Entretanto, a diferenciação proposta entre empregados e membros estatutários das estatais não dependentes é injustificada. A exclusão dos membros estatutários do limite remuneratório — mesmo quando também forem empregados públicos — cria tratamento desigual dentro de um mesmo ente econômico, violando os princípios da isonomia (art. 5º, caput, CF) e da moralidade administrativa (art. 37, caput, CF).

A função ou natureza jurídica da estatal não altera o dever de observância dos limites constitucionais de remuneração quando seus recursos derivam, direta ou indiretamente, do poder público. O teto constitucional (art. 37, XI) constitui parâmetro de contenção e racionalidade do gasto público, e seu afastamento, ainda que parcial, pode gerar distorções e comprometer a transparência das remunerações em empresas controladas pelo Estado.

Falácia da “competitividade de mercado” nas estatais

O argumento de que os dirigentes das empresas estatais não dependentes precisam de tratamento remuneratório diferenciado para “competir com o mercado” não se sustenta à luz da realidade administrativa brasileira.

Em primeiro lugar, a maioria dos cargos de direção superior nessas empresas não é preenchida por critérios técnicos de seleção competitiva, mas sim por indicações políticas. É comum que posições de diretoria e conselho de administração sejam ocupadas por ex-deputados, ex-senadores, ex-prefeitos, ex-ministros e outros agentes políticos ligados a partidos e coalizões governamentais. Em diversos casos, as nomeações obedecem mais à lógica da articulação política e partidária do que à exigência de experiência técnica ou mérito profissional.

Essa prática demonstra que a alegada necessidade de “atrair talentos do mercado privado” funciona como justificativa retórica para afastar o teto remuneratório constitucional e preservar privilégios de natureza política. Em verdade, a política de nomeações nas estatais evidencia uma captura político-partidária de cargos estratégicos, que contraria os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, os cargos de direção em empresas públicas e sociedades de economia mista possuem natureza fiduciária e transitória, vinculada à confiança política e institucional, e não à lógica de livre mercado. Diferentemente do setor privado, esses dirigentes não assumem riscos empresariais próprios, mas gerem recursos e ativos públicos, submetendo-se, portanto, a um regime jurídico de direito público e aos mecanismos de controle estatal e social.

Logo, a invocação da “competitividade de mercado” é falaciosa e incompatível com o regime jurídico das estatais, que deve ser orientado pela função pública, pela transparência e pela contenção de privilégios remuneratórios, não pela lógica privada de remuneração de executivos.

Segundo reportagem do Estadão de junho de 2025, o governo Lula criou 273 novos cargos para indicações políticas em companhias estatais federais desde 2023, em 16 empresas, com custo estimado de R\$ 206 milhões/ano.

O levantamento indicou que esses cargos políticos representam “1 em cada 314 empregados ativos nas estatais federais”.

Ainda segundo a reportagem:

Para a Sest (Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais), a Dataprev argumentou que necessita de pessoas com “expertises técnicas específicas”. Entre os contratados está Fábio Fazção, militante de esquerda e namorado da deputada federal Adriana Accorsi (PT-GO). Em seu perfil no X, Fazção se descreve como “filósofo, petista e com tolerância zero com fascistas”. Outro contratado é Luiz Gonzaga Baião, ex-assistente técnico na liderança do Governo na Câmara....

Entre os assessores de Mercadante estão Juca Ferreira, ex-ministro da Cultura de Dilma, e Alexandre de Almeida, candidato a deputado pelo MDB da Paraíba em 2022 e ex-assessor do presidente do TCU (Tribunal de Contas da União), Vital do Rêgo. O salário é de R\$ 52.000. O subchefe de gabinete é Danilo Molina, jornalista filiado ao PT, com vencimentos mensais de R\$ 60.000 –acima do teto constitucional....

(<https://www.poder360.com.br/poder-governo/governo-lula-criou-273-cargos-politicos-em-estatais-com-custo-de-r-206-mi-di-z-jornal/>)

Esses dados indicam que a lógica de “competitividade com o mercado” muitas vezes não parece ser o critério principal de escolha, pois os dados apontam para nomeações políticas (ex-parlamentares, etc) com alta frequência.

A criação massiva de cargos políticos em estatais reforça a crítica de que remunerações diferenciadas sob o pretexto de “atrair executivos de mercado” podem estar servindo mais à lógica de indicação política, do pagamento de altos salários a militantes influentes ou que, de algum

modo, devolverão parte dos salários para os partidos políticos ou sabe-se lá para quem.

Plano de ação

Recomenda-se alterar a redação proposta, de modo a estabelecer critério isonômico entre empregados e membros estatutários das empresas estatais, aplicando o teto constitucional a ambos sempre que houver controle estatal ou dependência financeira, direta ou indireta.

6.29. Limites de auxílios para agentes públicos

(a) Restringe o pagamento de verbas indenizatórias

Resumo

Restringe o pagamento de verbas indenizatórias a despesas efetivas, eventuais e transitórias, vedando o uso rotineiro ou generalizado desses benefícios.

Texto proposto

§ 11-A. Com exceção dos auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte, destinados a custear despesas necessárias ao exercício das atribuições, as parcelas de caráter indenizatório previstas na lei nacional de que trata o § 11 deste artigo deverão atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - possuam natureza reparatória, sendo destinadas à compensação de despesas efetivamente suportadas pelos agentes públicos como condição necessária ao exercício das atribuições;

II - possuam natureza episódica, eventual e transitória, vedados:

a) o pagamento rotineiro e permanente; e

b) a concessão indistinta à totalidade, à maioria ou à parcela relevante dos integrantes de categorias ou carreiras.

Art. 6º Até a edição da lei nacional prevista no § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para os fins do inciso XI do caput do mesmo artigo, as parcelas indenizatórias expressamente previstas em lei até a data da promulgação desta Emenda e que atendam, cumulativamente, ao § 11-A do art. 37 da Constituição.

Análise crítica

O texto proposto pretende restringir o pagamento de verbas indenizatórias a despesas efetivas, eventuais e transitórias, vedando o uso rotineiro ou generalizado desses benefícios.

Embora o objetivo de coibir abusos e dar maior racionalidade à remuneração pública seja legítimo, o conteúdo é desnecessário no plano constitucional e tecnicamente inadequado quanto ao alcance das exceções.

A Constituição já prevê, no art. 37, caput, os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, dos quais decorre que toda verba indenizatória deve ser fundada em despesa efetiva, de caráter transitório e excepcional. Esse detalhamento é matéria própria de legislação especial e regulamentos, não devendo ser reproduzido na CF.

Além disso, a limitação expressa às hipóteses de alimentação, saúde e transporte ignora outras situações legítimas que também envolvem compensação de despesas, como auxílio-educação, auxílio-creche, despesas com capacitação e indenizações por deslocamentos eventuais. A previsão, portanto, pode gerar interpretações restritivas indevidas e insegurança jurídica.

Essa proposta também tolhe a autonomia administrativa e a flexibilidade das políticas de gestão, contrariando o princípio da subsidiariedade, reconhecido como princípio universal de administração e de organização do poder.

De acordo com esse princípio, as decisões devem ser tomadas pelo nível mais próximo do problema, pois é esse nível que detém melhor conhecimento da realidade local e maior capacidade de propor soluções efetivas. Aplicado à gestão pública, significa que cada ente federativo e cada órgão deve ter margem de autonomia para definir, conforme sua necessidade, os tipos de auxílios e compensações mais adequados ao desempenho de suas funções.

Assim, uma limitação constitucional rígida — como a que se propõe no § 11-A — enfraquece o federalismo cooperativo e a governança administrativa, ao impedir que municípios, autarquias, universidades e órgãos com peculiaridades operacionais possam adotar mecanismos legítimos de apoio funcional.

Plano de ação

Rejeitar, por representar:

(a) - redundância normativa, já que os princípios aplicáveis estão previstos no art. 37 da Constituição;

(b) - engessamento da gestão, por contrariar o princípio da subsidiariedade e restringir políticas legítimas de apoio funcional;
(c) - risco de insegurança jurídica, ao limitar indevidamente o rol de auxílios permitidos.
Eventual detalhamento sobre a natureza, periodicidade e controle das verbas indenizatórias deve constar em legislações específicas ou regulamentos, preservando-se a autonomia federativa, a flexibilidade gerencial e a adequação das soluções à realidade local.

b) Aplicação do teto às indenizações

Resumo

Limita os auxílios de alimentação, saúde e transporte a 10% da remuneração para agentes públicos que recebam 90% ou mais do teto constitucional.

Texto proposto

§ 11-B Para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% (noventa por cento) do limite remuneratório de que trata o inciso XI do caput deste artigo, os auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte não poderão ultrapassar, no total recebido mensalmente, o valor equivalente a 10% (dez por cento) da respectiva remuneração ou subsídio.

§ 1º Para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% (noventa por cento) do limite remuneratório de que trata o inciso XI do caput da Constituição Federal, o total das parcelas indenizatórias, incluídos os auxílios de alimentação, saúde e transporte referidos no § 11-B do mesmo artigo, fica limitado, mensalmente, a 20% (vinte por cento) da respectiva remuneração ou subsídio, sem prejuízo do limite específico do § 11-B do art. 37 da Constituição.

Análise crítica

Trata-se de uma das normas mais esdrúxulas da PEC. Não pelo mérito em si, mas especialmente pelo erro na estimativa de sua aplicação. Explica-se.

A norma cria uma distorção aritmética e funcional: um servidor que receba 89,9% do teto constitucional poderia usufruir integralmente dos auxílios, enquanto outro que ultrapasse marginalmente esse percentual (por exemplo, após um reajuste legal) passaria a receber menos no total, já que seus auxílios ficariam limitados a 10% da remuneração. Isso viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia, previstos no art. 5º, caput, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Confira-se o absurdo, em um exemplo fictício, cujo teto do município seja R\$ 5.000,00 (o mesmo raciocínio vale para qualquer outro teto).

Nesse município, tome-se como exemplo um caso de um servidor que perceba exatamente R\$ 4.500,00 (90% do teto) e R\$ 2.000,00 de auxílios-saúde, transporte e alimentação somados. O total percebido por ele mensalmente é de R\$ 6.500,00.

Segundo a proposta, se esse servidor tiver um reajuste salarial de 1 centavo de real (isso mesmo, R\$ 0,01), ele só poderá ganhar R\$ 450,00 (10%) de auxílios. Ou seja, um aumento na remuneração de R\$ 0,01 o leva a perder mais de R\$ 1.500,00 de auxílio-saúde, alimentação e transporte. Confira-se na tabela abaixo:

A norma cria uma regressividade ilógica:

O Servidor A, com remuneração de R\$ 4.500,00, recebe R\$ 6.500,00 no total.

Já o Servidor B, que ganha apenas R\$ 0,01 a mais, teria direito a apenas R\$ 450,00 em auxílios, reduzindo o total para R\$ 4.950,01 — uma perda líquida de R\$ 1.549,99.

Servidor	Remuneração Base	Auxílios Recebidos	Remuneração Total	Diferença de Remuneração Total
Servidor A	R\$ 4.500,00	R\$ 2.000,00	R\$ 6.500,00	—
Servidor B	R\$ 4.500,01	R\$ 450,00	R\$ 4.950,01	– R\$ 1.549,99

Essa distorção inverte a lógica da progressividade remuneratória, penaliza o servidor que obtém um aumento legítimo e viola os princípios da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade (arts. 5º e 37 da CF).

Além disso, a proposta mistura conceitos remuneratórios distintos. Auxílios de alimentação, saúde e transporte possuem natureza indenizatória ou assistencial, e não remuneratória, razão pela qual não se submetem à mesma lógica de cálculo do subsídio ou vencimento-base. Vincular tais benefícios a um percentual fixo da remuneração contraria a própria sistemática jurídica dessas parcelas e não guarda qualquer racionalidade de gestão pública.

A medida também é antieconômica e desnecessária, pois as regras sobre teto remuneratório, vantagens e benefícios já estão amplamente disciplinadas pelo art. 37, XI e § 11, da Constituição Federal e podem ser adequadamente detalhadas em lei infraconstitucional, sem a criação de distorções ou penalidades desproporcionais.

Por fim, cabe lembrar que o servidor público em geral prefere uma remuneração sólida e transparente a uma estrutura fragmentada de auxílios e indenizações.

Quem utiliza essas parcelas para burlar o verdadeiro reajuste remuneratório não são os servidores, mas as prefeituras e governos estaduais, que, sob o argumento de diminuir gastos com a previdência dos servidores, buscam manter o equilíbrio fiscal aparente, criando penduricalhos para substituir a reposição legítima inflacionária de vencimentos.

Essa prática distorce a política de valorização das carreiras públicas e enfraquece o princípio da moralidade administrativa, ao mascarar a remuneração real e comprometer a atratividade e a estabilidade das carreiras de Estado.

Plano de ação

Rejeitar integralmente o dispositivo.

Se houver intenção de disciplinar auxílios, que isso se faça em lei infraconstitucional, com base em critérios técnicos e coerentes, evitando-se distorções e penalizações arbitrárias, bem como

interferência indevida na autonomia administrativa de órgãos em quaisquer dos entes federativos.

(c) Aumento das dotações orçamentárias limitadas ao IPCA

Resumo

Limita o aumento das verbas indenizatórias no orçamento público à variação do IPCA do período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior

Texto proposto

§ 11-C. 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

Análise crítica

Pretende-se limitar o crescimento das dotações destinadas ao pagamento de verbas indenizatórias à variação da inflação medida pelo IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior.

Trata-se, contudo, de previsão descabida, tecnicamente incoerente e materialmente ineficaz. A proposta ignora a natureza e a finalidade das verbas indenizatórias, que não possuem caráter permanente, tampouco se destinam à remuneração direta do servidor. Essas verbas têm por função repor gastos efetivos realizados pelo agente público em decorrência de despesas vinculadas ao exercício da função — e, portanto, não estão sujeitas a limites artificiais de variação inflacionária.

Além disso, diversos auxílios — como educação, creche, alimentação e saúde — possuem variação própria, frequentemente desvinculada do IPCA. Mensalidades escolares, planos de saúde e custos alimentares têm reajustes regulados por índices setoriais específicos, muitas vezes superiores à inflação oficial. Assim, vincular essas despesas indenizatórias à variação do IPCA cria defasagens orçamentárias e inviabiliza o ressarcimento real das despesas suportadas pelos agentes públicos.

Do ponto de vista lógico, o dispositivo também suscita contradições práticas: se as verbas indenizatórias estão limitadas pela inflação, haveria, por coerência, a necessidade de aplicar o mesmo critério às despesas que lhes dão origem — o que seria absurdo, já que o Estado não tem controle sobre os reajustes privados dos bens e serviços indenizados.

Ironicamente, pergunta-se: por que, então, os autores do dispositivo não limitam à inflação o aumento das mensalidades escolares, dos planos de saúde ou dos preços de alimentos e combustíveis?

A medida confunde planejamento orçamentário com política de controle de preços, e revela incompreensão do regime jurídico das indenizações, que devem refletir o custo efetivo do gasto, não um teto arbitrário.

Se o legislador constituinte derivado entende que a vinculação ao IPCA é adequada para preservar o equilíbrio das verbas indenizatórias, o mesmo critério deveria ser estendido à remuneração dos servidores públicos, a fim de garantir o direito fundamental à irredutibilidade e à preservação do poder aquisitivo, assegurado implicitamente nos arts. 7º, IV, e 37, XV, da Constituição Federal.

Ou seja, não se pode invocar o IPCA como parâmetro de contenção para os gastos da Administração, sem reconhecer que ele também deve servir de parâmetro mínimo para atualização das remunerações e subsídios, sob pena de flagrante violação à isonomia.

Por fim, cabe destacar que, se a intenção é conter abusos ou assegurar equilíbrio fiscal, isso deve ser feito por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Administração Pública, com base em critérios de eficiência e necessidade, e não pela criação de uma

limitação constitucional abstrata e descolada da realidade dos custos e das garantias funcionais.

Plano de ação

Rejeitar integralmente o § 11-C, por tratar de matéria de natureza administrativa e financeira, cuja regulação deve ocorrer no âmbito da lei orçamentária e da Lei da Administração Pública, e não por meio de dispositivo constitucional restritivo e incongruente.

Caso avance, garantir sempre a correção das remunerações e indenizações anualmente com base no IPCA, já que a Constituição determina expressamente a correção anual das remunerações, e é constantemente desrespeitado.

(d) Pagamento retroativo de verbas a agente público

Resumo

Condiciona o pagamento retroativo de verbas a agente público a decisão judicial definitiva, coletiva ou baseada em precedente qualificado, respeitando precatórios e prazos legais.

Texto proposto

§ 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.

Análise crítica

O texto proposto é repetitivo, desnecessário e mal posicionado no texto constitucional.

A proposta não inova o ordenamento jurídico, pois o regime de pagamento de verbas retroativas a agentes públicos já está disciplinado na Constituição Federal (art. 100, sobre precatórios) e no Código de

Processo Civil, que regula o cumprimento de decisões judiciais transitadas em julgado.

Além disso, o dispositivo confunde matérias processuais e orçamentárias, criando um texto de natureza híbrida e desarticulada do sistema jurídico vigente. A exigência de “decisão judicial definitiva ou baseada em precedente qualificado” já decorre do próprio princípio da coisa julgada e do sistema de precedentes obrigatórios (arts. 927 e 985 do CPC), sendo, portanto, absolutamente redundante.

Ademais, como já dito no item 6.26, “m”, existem indenizações que são devidas por sua própria natureza, independentemente de previsão constitucional ou legal expressa, pois derivam de princípios gerais do Direito Administrativo e do Direito Civil, especialmente o da vedação ao enriquecimento sem causa. Gastos com viagens a serviço, deslocamentos, diárias, hospedagem, transporte ou remoções temporárias não constituem privilégios, mas restituições de despesas necessárias ao desempenho das funções públicas. Negar tais indenizações seria transferir ao servidor o ônus financeiro do interesse público, o que afronta o princípio da razoabilidade e da moralidade administrativa.

A norma também demonstra falta de técnica legislativa, pois tenta constitucionalizar procedimentos que pertencem ao campo infraconstitucional, comprometendo a clareza e a concisão do texto constitucional.

Plano de ação

Recomenda-se a rejeição integral do § 11-D, por completa desnecessidade e ausência de inovação normativa.

O controle das despesas e indenizações no serviço público deve se basear em critérios de transparência, necessidade e comprovação, e não em repetições constitucionais de regras já previstas no CPC, na Constituição e na jurisprudência consolidada.

(e) Nulidade dos pagamentos retroativos a agentes públicos**Resumo**

Anula os pagamentos retroativos a agentes públicos feitos apenas por via administrativa, salvo os já concluídos antes da promulgação da emenda.

Texto proposto

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.

§ 2º As verbas indenizatórias percebidas em desacordo com a Constituição e com esta Emenda Constitucional 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.

Análise crítica

A proposta é infeliz e juridicamente imprecisa, pois confunde as hipóteses de pagamento administrativo com aquelas decorrentes de determinação judicial. O dispositivo estabelece que apenas decisões transitadas em julgado poderiam gerar efeitos válidos, ignorando a existência de medidas cautelares, liminares e sentenças ainda sujeitas a recurso, que, embora não definitivas, possuem plena eficácia jurídica e obrigatoria enquanto vigentes.

Além disso, o reconhecimento administrativo de verbas retroativas — especialmente quando se trata de pagamento de direitos já consolidados, diferenças salariais ou indenizações reconhecidas pela própria Administração — é prática legítima, decorrente do princípio da autotutela administrativa (Súmula 473 do STF) e se torna ato jurídico perfeito, protegido pela CF e pelo Estado de Direito (princípio da irretroatividade das leis, como expressão da segurança jurídica).

Negar essa possibilidade também pode atingir a economicidade e a própria moralidade administrativa, pois obrigaria o servidor a ajuizar ações desnecessárias para obter o reconhecimento de um direito já incontroverso.

No mesmo caminho, o segundo texto pretende extinguir automaticamente as verbas indenizatórias consideradas incompatíveis com a nova redação constitucional, sem qualquer procedimento de verificação, contraditório ou gradação temporal, o que configura uma medida abrupta e juridicamente temerária.

Em primeiro lugar, há grave violação ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, caput, CF) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF), pilares do Estado de Direito. Embora o dispositivo afirme “vedada a invocação de direito adquirido”, a simples tentativa de afastar esse instituto por meio de norma infraconstitucional ou emenda reformadora não suprime sua natureza de cláusula pétrea, conforme a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (RE 596.962, Rel. Min. Ellen Gracie).

A extinção imediata e automática de verbas, sem análise individualizada ou transição normativa, fere a boa-fé objetiva e a confiança legítima dos administrados, princípios reconhecidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, art. 23), mas que também são ínsitos ao Estado de Direito e à nossa Constituição. A Administração Pública deve observar procedimento de revisão motivada, com contraditório e ampla defesa, especialmente quando há percepção de valores há longo tempo incorporados às práticas remuneratórias.

Além disso, a vedação genérica de invocação de direito adquirido confunde o campo da irregularidade com o da controvérsia interpretativa. Em matéria de verbas indenizatórias, é comum que haja dúvida jurídica legítima quanto à natureza da parcela ou à base normativa de sua instituição. Extinguir todas as hipóteses indistintamente — sem distinguir o erro, o abuso e a divergência interpretativa de boa-fé — viola o princípio da proporcionalidade e o postulado da motivação administrativa.

Do ponto de vista prático, a redação também é incompatível com a moralidade administrativa e a eficiência, pois pode gerar efeitos retroativos injustos, atingindo servidores que receberam valores de boa-fé e conforme normas vigentes à época, além de incentivar uma avalanche de demandas judiciais para discutir a legitimidade da extinção e a natureza das verbas atingidas.

Plano de ação

Recomenda-se a rejeição integral do Art. 8º, por:

- (a) - falta de técnica legislativa e compreensão sistemática do direito constitucional, administrativo e processual brasileiro;**
- (b) - contrariedade ao princípio da autotutela, que permite à Administração rever seus próprios atos e reconhecer direitos;**
- (c) - criação de insegurança jurídica e incentivo à judicialização desnecessária;**
- (d) – atentar contra o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.**

6.30. Governo digital

Resumo
Diretrizes para o governo digital
Texto proposto
Art. 38-B. 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 integrar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, a serem orientados pelo Plano Nacional de Governo Digital e pelas seguintes diretrizes:
I - transformação digital da administração pública, com a utilização de novas tecnologias para simplificar estruturas e processos de trabalho, otimizar recursos públicos, aperfeiçoar serviços públicos e facilitar a execução e avaliação das políticas públicas;
II - desenvolvimento de infraestrutura pública digital, com a interoperabilidade de dados, sistemas e plataformas, consolidação de solução pública de plataforma digital e de processo administrativo eletrônico e integração dos canais físicos e digitais de prestação de serviços públicos;
III - manutenção de solução estruturante de identificação única e nacional, associada à carteira de identidade nacional, com segurança, ampla disponibilidade e validade para todos os entes federativos;
IV - garantia de que todo ato praticado pela administração pública seja rastreável e disponibilizado em formato digital;
V - implementação de políticas de segurança cibernética e de proteção de dados e de mecanismos de mitigação de riscos e de manutenção da integridade dos dados, sistemas e plataformas;
VI - o uso de dados abertos e a utilização de informações geradas pelas administrações públicas para o aperfeiçoamento das políticas públicas, utilizando preferencialmente dados agregados

e garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

VII - ampliação da transparência pública e da participação social, inclusive com a avaliação digital da prestação dos serviços públicos;

VIII - estímulo à inovação no setor público, mediante a criação de ambientes de experimentação controlada e de laboratórios de inovação, destinados ao desenvolvimento, teste e avaliação de novas tecnologias, metodologias e modelos de prestação de serviços, observados os princípios constitucionais da administração pública, a proteção de dados pessoais e os direitos dos usuários de serviços públicos.”

Análise crítica

A proposta apresenta boa intenção modernizadora, mas padece de problemas de técnica, redundância e excesso de detalhamento constitucional.

Em primeiro lugar, a expressão “administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos” é redundante como já demonstrado diversas vezes acima.

No conteúdo, as diretrizes enumeradas nos incisos I a VIII reproduzem conceitos já presentes na legislação vigente, especialmente na Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) e no Decreto nº 10.332/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital 2020–2022. A maior parte das metas listadas — como transformação digital, interoperabilidade, transparência, dados abertos e segurança cibernética — já integra a política pública nacional, podendo ser atualizada ou detalhada por lei ordinária ou por regulamento técnico, sem necessidade de constar na Constituição.

Além disso, o texto constitucional não é o *locus* adequado para prever minúcias de governança digital, como a interoperabilidade de plataformas, a rastreabilidade de atos administrativos ou a criação de laboratórios de inovação (sandbox regulatórios).

Esses temas já são tratados em diplomas infraconstitucionais e dependem de constante atualização tecnológica, o que recomenda flexibilidade normativa, incompatível com o engessamento constitucional.

Outro ponto problemático é a previsão de uma “solução estruturante de identificação única e nacional, associada à carteira de identidade nacional”. Surge a dúvida: pretende-se substituir toda a estrutura identificadora baseada no CPF? Caso afirmativo, trata-se de medida injustificada e contraproducente, pois o CPF já cumpre, com segurança e interoperabilidade, a função de identificador nacional perante todas as bases federativas e privadas. A proposta, ao invés de simplificar, cria sobreposição de cadastros, potencialmente elevando custos, riscos de inconsistência e conflitos de governança de dados.

Por fim, o inciso IV estabelece que “todo ato praticado pela Administração Pública seja rastreável e disponibilizado em formato digital”. A redação é juridicamente imprecisa e revela falta de domínio de conceitos básicos de Direito Administrativo. O correto seria referir-se a “ato administrativo”, que possui forma, conteúdo, finalidade e controle próprios — e não “ato da Administração”, expressão genérica que abrange até ações materiais e de rotina sem valor jurídico autônomo. Recomenda-se, no mínimo, revisão técnica do texto por juristas especializados em Direito Administrativo, para assegurar rigor conceitual e compatibilidade terminológica com o ordenamento vigente.

Plano de ação

Rejeitar, por:

- (a) - má técnica redacional e conceitual, com uso impreciso de expressões e confusão entre níveis normativos, com excesso de detalhamento, incompatível com a função principiológica da Constituição;
- (b) - redundância normativa, dado que as diretrizes já constam da Lei nº 14.129/2021 e de outras normas de governo digital;
- (c) – adoção de outro identificador nacional para o governo digital, sem oitiva das áreas técnicas e avaliação de impacto.

6.31. *Evolução funcional dos servidores*

Resumo
Determina que todas as administrações públicas realizem avaliações periódicas de desempenho dos agentes, voltadas a medir resultados, reconhecer méritos e orientar ações de capacitação.
Texto proposto
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.”

Análise crítica

A proposta não apresenta inovação normativa relevante, pois os instrumentos e fundamentos para a avaliação de desempenho já se encontram previstos na Constituição Federal, especialmente no art. 37, § 8º, que autoriza a criação de programas de gestão e desempenho e a celebração de contratos de resultados no âmbito da Administração Pública.

Assim, o conteúdo do artigo proposto já está implicitamente incorporado ao atual sistema constitucional, podendo ser regulamentado e detalhado por legislação infraconstitucional, sem a necessidade de sua repetição ou duplicação no texto maior.

Do ponto de vista técnico, a redação proposta amplia desnecessariamente a Constituição, introduzindo dispositivo meramente declaratório e de natureza operacional, que deveria constar na Lei da Administração Pública ou em lei específica sobre gestão de desempenho e valorização funcional.

O detalhamento excessivo em nível constitucional polui a estrutura normativa da Constituição, reduzindo sua densidade principiológica e tornando-a repositório de normas administrativas de execução, que devem ser tratadas com maior flexibilidade pela legislação ordinária.

A avaliação de desempenho é, de fato, instrumento essencial de gestão pública e de valorização do mérito, mas sua efetividade depende de critérios objetivos, métricas claras e parâmetros de transparência e participação, todos esses melhor delineados em norma infraconstitucional.

Modelo de avaliação de desempenho desejado e problemas atuais não serão resolvidos

Importa destacar que não são os elementos formais propostos no texto da PEC que resolverão os problemas estruturais hoje existentes na avaliação de desempenho no serviço público. O grande obstáculo não é a falta de previsão constitucional, mas sim a forma inadequada e subjetiva como as avaliações vêm sendo conduzidas.

Atualmente, em diversos órgãos da administração pública, a avaliação de desempenho é feita quase exclusivamente pelo superior hierárquico imediato, que concentra toda a responsabilidade e o poder

de determinar o futuro profissional do avaliado. Essa prática gera constrangimentos e vícios de subjetividade, uma vez que o avaliador pode abusar da posição de autoridade — usando a avaliação como forma de retaliação ou favorecimento —, ou, ao contrário, ser pressionado pelo avaliado ou pelo ambiente institucional, comprometendo a objetividade do processo.

Essa estrutura unilateral e hierárquica é o principal fator de distorção e descrédito dos sistemas de avaliação. Por isso, mesmo na administração privada — no Brasil e no exterior —, vêm sendo adotados modelos mais equilibrados, transparentes e coletivos, que consideram a multiplicidade de funções e contextos profissionais, e não apenas o olhar de um superior imediato.

Em determinadas carreiras, como policiais, médicos, fiscais ou auditores, o problema se agrava. Muitas vezes esses profissionais são avaliados por indicadores quantitativos inadequados (número de autuações, de pacientes atendidos, de prisões efetuadas) ou por avaliações subjetivas de usuários, o que pode gerar situações de conflito de interesse. Um policial que atua com rigor, um fiscal que autua grandes contribuintes ou um médico que aplica protocolos corretos, mas impopulares, podem ser mal avaliados por razões alheias à qualidade técnica de seu trabalho.

Por essa razão, é fundamental que a avaliação de desempenho seja planejada de forma específica para cada tipo de carreira e ambiente institucional, e que sua implementação se dê com a participação das entidades representativas dos servidores e das áreas técnicas especializadas. Devem ser adotados modelos de múltiplos ângulos de avaliação, como os de 90°, 180°, 270° e 360°, conforme a natureza da atividade e a estrutura organizacional. Esses modelos permitem incorporar autoavaliação, avaliação por pares, por subordinados e por usuários, de forma equilibrada, garantindo critérios objetivos, mensuráveis e qualitativos, e não apenas metas numéricas ou produtivistas.

Além disso, é imprescindível vedar a adoção de avaliações de desempenho totalmente automatizadas, sem a devida mediação humana e contextual, sob pena de se agravar a desumanização da gestão pública e de violar princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a motivação e a proporcionalidade administrativa.

Em síntese, abusos e injustiças no sistema atual não decorrem da falta de previsão constitucional, mas sim da ausência de critérios técnicos, participativos e plurais de avaliação, que só podem ser construídos por meio de legislação específica e de regulamentação dialogada, com base em testes e evidências práticas.

Plano de ação

Rejeitar e remeter à lei própria, pois o modelo de avaliação de desempenho é complexo e não pode ser tratado de forma uniforme.

Os modelos existentes (90, 180, 270 e 360 graus) devem ser testados, bem como formas de construção conjunta desses critérios.

Prever a negociação coletiva também para sua fixação.

Vedar expressamente a avaliação de desempenho automatizada

6.32. Estágio probatório

Resumo
Regulamenta mais detalhadamente o estágio probatório
Texto proposto
§ 5º O estágio probatório consiste em processo administrativo destinado à adaptação e avaliação do servidor aprovado em concurso público, em efetivo exercício, cujo resultado será formalizado por decisão fundamentada que:
I - 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
II - determine a exoneração do servidor, quando comprovada, de forma objetiva, sua inaptidão para o exercício das atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo.
§ 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.” (NR)
Análise crítica
A proposta busca detalhar a disciplina constitucional do estágio probatório, mas não traz inovação relevante em relação ao texto já vigente. O conteúdo apresentado repete princípios que já decorrem do art. 41 da Constituição Federal e de normas infraconstitucionais, podendo ser tratado com maior precisão e flexibilidade em legislação específica, especialmente na legislação complementar.
A previsão de que o estágio probatório se constitui em “processo administrativo” com decisão fundamentada e critérios objetivos é adequada em tese, mas já implícita no sistema jurídico. As garantias do contraditório, da motivação e da razoabilidade são exigências constitucionais inerentes ao devido processo administrativo (art. 5º, LV,

CF). Portanto, a inserção dessa redação no texto constitucional não acrescenta conteúdo normativo novo, apenas repete obrigações já vigentes.

O problema real do estágio probatório não é a ausência de norma constitucional detalhada, mas o modelo prático de avaliação atualmente adotado, que permanece altamente subjetivo e concentrado no julgamento do superior imediato. Esse modelo é inadequado e ineficiente, pois não assegura parâmetros objetivos de desempenho e cria relações de dependência hierárquica e pessoal que comprometem a imparcialidade do processo avaliativo.

A experiência prática mostra que o superior hierárquico, ao ser o único responsável pela avaliação, pode tanto constranger o servidor avaliado, usando o processo como instrumento de poder ou perseguição, quanto ser constrangido a avaliar positivamente por medo de retaliações ou pressões internas. O resultado é um sistema formalmente existente, mas materialmente inócuo, que não cumpre sua função de testar a aptidão funcional e a aderência do servidor ao cargo.

O estágio probatório, para ser efetivo, deve incorporar práticas modernas de avaliação de desempenho, como aquelas que já vêm sendo adotadas no setor público e privado: avaliações multidimensionais (90°, 180°, 270° e 360°), que combinem indicadores quantitativos e qualitativos, e contem com a participação de diferentes avaliadores e das entidades representativas dos servidores. Somente com esse desenho é possível construir um modelo equilibrado, justo e técnico.

Adicionalmente, é fundamental vedar modelos automatizados de avaliação de desempenho, que reduzam a análise a indicadores numéricos ou algoritmos impessoais, sob pena de se violar o princípio da dignidade da pessoa humana e a motivação administrativa. A avaliação deve ser contextual, humana e institucionalmente adequada, considerando a natureza do cargo, a função exercida e as condições concretas de trabalho.

Assim, o texto proposto não resolve o problema prático nem aperfeiçoa o sistema existente. O avanço real dependerá de normas infraconstitucionais bem estruturadas, de capacitação de gestores e da construção participativa de critérios objetivos de avaliação.

Plano de ação

Rejeitar por não trazer inovação substancial nem resolver os problemas concretos do estágio probatório.

O tema deve ser tratado por meio de lei federal específica, com previsão de critérios técnicos, indicadores objetivos e modelos participativos de avaliação, evitando-se a repetição de normas genéricas na Constituição.

Deve-se priorizar a implantação gradual de sistemas modernos de avaliação, com múltiplas fontes de aferição, acompanhamento formativo, transparência, vedação de avaliações automatizadas e participação dos servidores e de suas entidades representativas na formulação das métricas e procedimentos.

Somente por meio de uma abordagem administrativa, técnica e participativa, e não por meio de um comando constitucional genérico, será possível garantir um estágio probatório justo, efetivo e compatível com os princípios da eficiência e da valorização do serviço público.

6.33. Extinção do cargo público

Resumo
Dispõe sobre o aproveitamento do servidor público estável em outro cargo público
Texto proposto
.§ 3º Extinto o cargo público, o servidor público estável será aproveitado em outro cargo público, com nível de formação, complexidade de atribuições e patamar remuneratório equivalentes, admitida sua opção pela indenização prevista no § 5º do art. 169 desta Constituição.
Art. 84.
VI -
b) extinção de funções ou cargos públicos desnecessários ou obsoletos, assegurado, quando ocupados, o aproveitamento do servidor público estável, nos termos do § 3º do art. 41 desta Constituição;
§ 2º Em relação à competência prevista na alínea “b” do inciso VI deste artigo, quando envolver funções ou cargos públicos 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, a viabilidade de aproveitamento dos servidores públicos estáveis, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a vantajosidade administrativa decorrente.
Análise crítica
A proposta representa avanço em relação ao modelo atual, ao prever expressamente o aproveitamento do servidor estável em outro cargo público equivalente, em substituição à figura da disponibilidade prevista no art. 41, § 3º, da Constituição Federal.
O sistema vigente, ao colocar o servidor em disponibilidade quando seu cargo é extinto, gera custos desnecessários para a Administração e insegurança funcional para o servidor, que permanece

sem função efetiva, aguardando eventual aproveitamento futuro. O novo modelo, ao prever o aproveitamento imediato em outro cargo compatível, é mais econômico, racional e eficiente, além de preservar o vínculo funcional e a dignidade profissional do servidor, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e valorização do serviço público (art. 37, caput, CF).

A proposta também alinha-se a boas práticas de gestão de pessoal, comuns em administrações modernas, nas quais o redimensionamento de estruturas não implica perda de vínculos, mas sim realocação inteligente de servidores qualificados. Essa solução preserva a estabilidade, evita passivos financeiros e mantém o capital humano dentro do serviço público.

Contudo, o conteúdo do § 2º do art. 84, embora meritório, não se coaduna tecnicamente com a parte orgânica da Constituição. Ao detalhar a necessidade de estudos técnicos, controle interno e demonstração de vantajosidade administrativa, o dispositivo introduz regras de natureza operacional e procedimental no texto constitucional, mais adequadas à legislação infraconstitucional — especialmente à futura Lei da Administração Pública ou à Lei de Gestão de Pessoal.

Essas exigências, ainda que importantes, devem constar de norma complementar, pois tratam de etapas administrativas e instrumentos de controle interno que exigem flexibilidade e atualização periódica, o que seria inviável por meio de texto constitucional.

Plano de ação

Aprovar a diretriz geral de aproveitamento do servidor estável em outro cargo público equivalente, por representar melhoria concreta de eficiência administrativa e proteção funcional, substituindo com vantagem o modelo de disponibilidade.

No entanto, excluir o conteúdo proposto para o § 2º do art. 84 do texto constitucional, remetendo-o para o art. 39 ou para futura legislação complementar.

6.34. Mudanças dirigidas à magistratura e membros do Ministério Público

(a) Veda a pena de aposentadoria compulsória	
Resumo	
Veda a pena de aposentadoria compulsória	
Texto proposto	
Art. 93	
VI-A - é vedada a concessão de aposentadoria compulsória aos magistrados 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, conforme lei disciplinadora da carreira.	
Art. 128	
§5º	
I -	
g) conceder aposentadoria compulsória 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, conforme lei disciplinadora da carreira.	
Análise crítica	
A proposta é plenamente adequada e atual, pois corrige um anacronismo institucional que persiste na Lei Orgânica da magistratura: a previsão da aposentadoria compulsória como pena disciplinar. Essa sanção, ao invés de punir o agente faltoso, acaba por premiá-lo, assegurando-lhe o recebimento de proventos integrais ou proporcionais mesmo após comprovada infração funcional grave. Tal prática contraria os princípios da moralidade, da proporcionalidade e da isonomia (art. 5º e art. 37, caput, CF), além de enfraquecer a credibilidade das instituições perante a sociedade. Os defensores da manutenção da aposentadoria compulsória argumentam que a medida teria por finalidade proteger a independência	

e a segurança funcional dos magistrados, evitando perseguições ou retaliações políticas. Todavia, esse argumento não se sustenta diante da atual estrutura constitucional de garantias da magistratura.

A estabilidade — prevista no art. 41 da Constituição Federal — já é suficiente para assegurar a proteção institucional do magistrado, garantindo que ele somente perca o cargo por decisão judicial transitada em julgado ou por processo administrativo disciplinar devidamente fundamentado. Não há razão jurídica ou ética para que essa proteção se traduza em um privilégio punitivo inexistente em qualquer outra carreira pública.

A independência judicial não pode servir de escudo para condutas incompatíveis com o exercício da função pública. Casos de violação de deveres funcionais, abuso de autoridade ou ilícitos administrativos devem ser tratados com isonomia, aplicando-se as mesmas consequências previstas para os demais servidores públicos, ou seja, a perda do cargo, a demissão ou a responsabilização nas esferas cabíveis.

A manutenção da aposentadoria compulsória como pena fere o princípio republicano e alimenta a percepção de desigualdade no regime disciplinar do Estado, reforçando a ideia de que há “cidadãos públicos de primeira e segunda classe”. A proposta da PEC, portanto, corrige essa distorção, sem afetar as garantias constitucionais da magistratura, e fortalece o regime de responsabilidade e transparência funcional.

Plano de ação

Aprovar.

(b) Inclui a perda do cargo por deliberação do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público

Resumo

Inclui a possibilidade de perda do cargo por deliberação do Conselho Nacional de Justiça

Texto proposto
Art. 95.
I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício;
I-A - os juízes somente perderão o cargo:
a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
b) por deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório; ou
c) por deliberação do Conselho Nacional de Justiça, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório;
Art. 128
§5º
I
a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, condicionada a perda do cargo à sentença judicial transitada em julgado ou, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório, à deliberação de instância colegiada do respectivo Ministério Público ou do Conselho Nacional do Ministério Público.
Análise crítica
O relatório da equipe que apresentou a proposta da PEC, nesse tema, é suficiente e adequado, demonstrando as razões da necessidade de alteração do regime atual, inclusive para que seja aplicado o mesmo critério para todas as carreiras. Não são apenas magistrados que podem sofrer perseguição ou injustiça. Mas a revisão judicial lhes será sempre assegurada. A proposta, assim, supre uma lacuna interpretativa da Constituição ao reconhecer expressamente a competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para deliberar sobre a perda do cargo de magistrado, após regular processo administrativo disciplinar com contraditório e ampla defesa, o que hoje só pode ocorrer por sentença judicial transitada em julgado. O argumento tradicional em defesa da limitação das sanções à aposentadoria compulsória sustenta que a medida asseguraria maior

segurança e independência aos juízes, evitando perseguições políticas ou corporativas. No entanto, esse argumento não se sustenta à luz do regime constitucional contemporâneo. A independência judicial já é plenamente garantida por meio da vitaliciedade, da estabilidade e das garantias processuais do devido processo legal, previstas nos arts. 5º e 95 da Constituição.

Assim, não há fundamento jurídico ou institucional para conferir aos magistrados um tratamento disciplinar mais benéfico do que aquele aplicado a qualquer outro servidor público. A estabilidade funcional é suficiente para garantir proteção contra arbitrariedades, sem transformar sanções em privilégios. O magistrado que pratica infrações graves, viola deveres funcionais ou comete ilícitos administrativos deve estar sujeito à perda do cargo, como qualquer agente público, observadas, naturalmente, todas as garantias de defesa e de imparcialidade do processo.

A inclusão expressa dessa previsão também fortalece o próprio CNJ e a corregedoria dos tribunais, assegurando-lhe base constitucional explícita para aplicar penalidades proporcionais à gravidade das faltas e evitando distorções como a aposentadoria remunerada compulsória, que, na prática, premia a infração disciplinar.

Plano de ação

Aprovar integralmente a proposta, por suprir lacuna normativa, reforçar a coerência institucional e adequar o regime disciplinar da magistratura aos princípios da moralidade, da isonomia e da responsabilidade pública.

Recomenda-se, contudo, que a lei disciplinadora da magistratura (nova LOMAN) defina com precisão os procedimentos e critérios objetivos para aplicação da pena de perda do cargo, preservando a independência judicial, a ampla defesa e o devido processo legal, mas sem perpetuar privilégios que afrontam o princípio republicano e a moralidade administrativa.

6.35. Limites às decisões judiciais que impactem atos administrativos.

Resumo
Restringe decisões judiciais sobre atos administrativos ao juízo de legalidade, vedando análise de mérito e exigindo fundamentação específica da invalidade.
Texto proposto
IX-A - a decisão judicial que apreciar ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa somente poderá fazê-lo com base em juízo de legalidade, sendo vedada a incursão no mérito administrativo da medida, e deverá indicar expressamente o fundamento da invalidade, que poderá consistir:
a) na incompatibilidade direta entre a conduta administrativa e a lei ou esta Constituição;
b) na constatação da ocorrência de abuso de poder;
c) na incongruência, comprovada de modo específico e concreto, entre os motivos determinantes indicados pela Administração Pública e a realidade verificada;
d) na afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, exigindo-se a demonstração específica do excesso da medida ou da indevida proteção ao bem jurídico, à luz dos postulados da adequação, da necessidade e da ponderação entre o nível de restrição e de satisfação dos bens jurídicos em colisão;
Análise crítica
A proposta apresenta graves impropriedades técnicas e conceituais, ao tentar constitucionalizar limites à atuação jurisdicional no controle dos atos administrativos, matéria que já se encontra amplamente disciplinada pela doutrina, jurisprudência e pela própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).
Em primeiro lugar, a redação é contraditória em seus próprios termos. O dispositivo afirma que a decisão judicial deve restringir-se ao juízo de legalidade, mas, ao mesmo tempo, exige a análise da proporcionalidade e da razoabilidade. Ora, o juízo de proporcionalidade não é de

legalidade, mas sim de mérito administrativo e de ponderação axiológica, como bem estabelecem Roberto Alexy, Virgílio Afonso da Silva e Humberto Ávila, entre outros autores fundamentais da teoria dos direitos fundamentais e da hermenêutica constitucional.

Ao impor essa estrutura, o texto revela desconhecimento da distinção clássica entre legalidade e mérito administrativo. O juízo de legalidade consiste em verificar se a conduta administrativa está ou não em conformidade com a lei, mediante subsunção normativa. Já o juízo de mérito administrativo envolve a análise de conveniência, oportunidade, proporcionalidade e razoabilidade, dimensões que exigem discricionariedade técnica e ponderação de valores — portanto, não redutíveis à mera legalidade.

Além disso, a proposta incorre em equívoco metodológico, ao pretender inserir na Constituição conceitos operacionais próprios do direito administrativo infraconstitucional, como “abuso de poder”, “incongruência” e “excesso de medida”. Esses elementos já são tratados com muito mais precisão na LINDB (arts. 20 a 22), que estabelece parâmetros de controle de decisões administrativas e judiciais com base na proporcionalidade, motivação e segurança jurídica.

Do ponto de vista prático, o dispositivo não traria segurança jurídica adicional, podendo, ao contrário, restringir indevidamente o controle judicial de ilegalidades disfarçadas de mérito, e estimular novas controvérsias interpretativas. A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça já consolidou entendimento equilibrado sobre o tema: o controle judicial não pode substituir a Administração na escolha do mérito, mas pode e deve intervir quando houver violação manifesta aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade e proporcionalidade.

Portanto, a proposta é desnecessária e redundante, podendo inclusive gerar retrocessos institucionais e confusão conceitual entre legalidade e mérito, áreas cuja distinção foi pacificada pela doutrina e pela prática jurisdicional contemporânea.

Plano de ação

Rejeitar integralmente a proposta, por falta de técnica legislativa, redundância normativa e risco de retrocesso na proteção dos direitos fundamentais e no controle da Administração Pública.

O tema já se encontra adequadamente regulado na LINDB e pela jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, que delimitam com precisão os limites entre o controle de legalidade e o de mérito administrativo.

6.36. Quarentena de doze meses para indicação para o CNJ e para o CNMP

Resumo
Proíbe indicar para o CNJ quem exerceu cargo em entidade representativa da magistratura nos últimos 12 meses.
Texto proposto
§ 3º-A É vedada a indicação para membro do Conselho Nacional de Justiça de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa da magistratura, nos níveis estadual ou federal.
§1º-A É vedada a indicação para membro do Conselho Nacional do Ministério Público de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa do Ministério Público nos níveis estadual ou federal.
Análise crítica
A proposta é coerente com os princípios da imparcialidade e da moralidade administrativa, ao estabelecer um período de quarentena institucional entre o exercício de funções representativas de classe e a ocupação de cargo no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) — órgão de controle externo do Poder Judiciário. A medida visa evitar potenciais conflitos de interesse e garantir a independência decisória dos conselheiros, uma vez que o CNJ tem, entre suas atribuições, fiscalizar e eventualmente sancionar magistrados e tribunais, inclusive aqueles representados por entidades de classe. Permitir que dirigentes recentes dessas associações assumam postos no CNJ poderia gerar suspeitas de parcialidade, favorecimento ou corporativismo, comprometendo a credibilidade do órgão. A vedação proposta segue lógica semelhante à aplicada em outras áreas da administração pública — como na Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) — e é comum em democracias consolidadas, nas quais a independência entre funções de representação sindical ou

associativa e funções de controle institucional é vista como requisito de boa governança.

Do ponto de vista constitucional, a restrição não viola o princípio da liberdade associativa (art. 5º, XVII, CF), pois não impede o exercício da representação de classe, apenas estabelece uma limitação temporal razoável para transição de funções com potenciais conflitos de interesse.

Plano de ação

Aprovar integralmente a proposta, por representar avanço institucional na garantia da imparcialidade, transparência e independência funcional do CNJ.

Recomenda-se, todavia, que a lei complementar que disciplina o funcionamento do Conselho detalhe o alcance da vedação, especificando:

- (a) - o conceito de “cargo” em entidade representativa;
- (b) - a forma de comprovação do desligamento; e
- (c) - eventuais hipóteses de exceção justificadas por notório saber ou representatividade plural.

6.37. Aumentos de remuneração e indenizações pelo CNJ e pelo CNMP

Resumo
Proíbe ao Conselho criar ou aumentar verbas remuneratórias ou indenizatórias, inclusive de forma retroativa.
Texto proposto
§ 4º-A É vedado ao Conselho instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos.
§2º-A É vedado ao Conselho instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos.
Análise crítica
A proposta é pertinente e necessária, pois reafirma os limites constitucionais de competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cuja atuação deve restringir-se à função administrativa, disciplinar e fiscalizatória, nos termos do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal. O CNJ não detém competência normativa originária para criar ou majorar verbas remuneratórias ou indenizatórias, sendo vedado qualquer ato administrativo que produza efeitos financeiros não previstos em lei. A criação, alteração ou ampliação de vantagens pecuniárias no âmbito do Poder Judiciário é matéria sujeita à reserva legal, conforme determinam os arts. 37, X, e 169 da Constituição Federal, e deve observar a iniciativa legislativa e a autonomia orçamentária dos entes federativos. Nos últimos anos, diversas decisões do CNJ têm interferido diretamente na remuneração de magistrados e servidores estaduais, sob o argumento de “uniformização nacional” de critérios remuneratórios. Essa prática, no entanto, viola frontalmente o pacto federativo e desrespeita a autonomia administrativa e financeira dos Estados-membros, assegurada pelos arts. 18 e 25 da Constituição Federal.

É importante lembrar que quem detém competência para definir, propor e executar a política remuneratória dos juízes estaduais são os próprios Estados, por meio de suas Assembleias Legislativas e Tribunais de Justiça, dentro dos limites constitucionais e orçamentários locais. Quando o CNJ impõe interpretações administrativas com efeitos financeiros, ainda que indiretos, a União acaba interferindo na gestão orçamentária dos Estados, criando obrigações de despesa não previstas nem autorizadas pelo legislativo estadual.

Tal postura fragiliza o princípio da separação federativa e gera insegurança jurídica, além de desequilibrar as finanças estaduais, pois o impacto dessas decisões não recai sobre o orçamento da União, mas sobre os cofres dos próprios entes subnacionais. Em um sistema federativo autônomo, não cabe a órgão da União definir critérios de remuneração aplicáveis a servidores estaduais, mesmo quando pertencentes ao Poder Judiciário.

Assim, a norma proposta é salutar e reafirma o princípio da legalidade e da autonomia federativa, impedindo que o CNJ ou CNMP, sob o pretexto de uniformizar práticas administrativas, extrapole sua função fiscalizadora e crie efeitos financeiros que cabem exclusivamente aos Estados deliberar e custear.

Plano de ação

Aprovar integralmente a proposta, por fortalecer o pacto federativo, a autonomia dos entes subnacionais e o princípio da legalidade orçamentária.

Apenas, do ponto de vista de melhor técnica legislativa, não reproduzir dois artigos com o mesmo teor, sendo mais adequado fazer a remissão do segundo ao primeiro.

6.38. Carreiras da Defensoria Pública

Resumo
Prevê a aplicação dos mesmos critérios previstos aos servidores em geral para estruturação da carreira de defensor público
Texto proposto
§ 1º-A A estruturação das carreiras da defensoria pública e a fixação do subsídio inicial observarão o disposto nos incisos IV e V do § 1º e no § 5º-A do art. 39 desta Constituição
Análise crítica
A proposta não se justifica sob o ponto de vista técnico ou sistêmico, pois cria uma regra constitucional específica para uma única carreira jurídica, sem qualquer razão que justifique esse tratamento isolado. A Defensoria Pública, embora exerça função essencial à Justiça, possui natureza e regime jurídico equiparáveis à Procuradoria e ao Ministério Público, com os quais guarda identidade funcional e estrutura hierárquica semelhante. Assim, não há sentido em vinculá-la às regras de estruturação das carreiras dos servidores em geral, especialmente aquelas que estabelecem progressões longas e rígidas, como a previsão de vinte níveis funcionais ou o interstício anual mínimo para cada avanço. As carreiras jurídicas típicas de Estado, como a Defensoria, a Advocacia Pública, o Ministério Público e a Magistratura, possuem lógicas próprias de evolução funcional, pautadas por critérios de mérito, desempenho e responsabilidade institucional — e não por um sistema linear e prolongado de progressões administrativas. Forçar sua adequação a um modelo pensado para o funcionalismo em geral ignora a complexidade, o grau de exigência e as peculiaridades do exercício de funções essenciais à Justiça. Além disso, a Constituição Federal já assegura à Defensoria Pública autonomia funcional, administrativa e orçamentária (art. 134, § 2º), o que pressupõe a competência própria para propor a estrutura de sua carreira e a política remuneratória de seus membros. Vincular essa

autonomia a parâmetros fixos estabelecidos para servidores civis viola a coerência sistêmica e reduz a capacidade de autogestão da instituição.

Trata-se, portanto, de uma norma incoerente, redundante e potencialmente conflituosa com os demais dispositivos constitucionais, que garantem tratamento equânime e autônomo às funções essenciais à Justiça.

O ideal, como já foi dito no tópico específico, é resguardar a autonomia para definição de cada carreira em negociação coletiva própria, pois cada uma tem suas peculiaridades. O que deve ser observado é uma isonomia entre magistratura, ministério público, procuradorias e defensorias.

Plano de ação

Retirar, pois a estruturação da carreira de defensor público deve observar o mesmo regime aplicável às demais funções essenciais à Justiça, garantindo-se autonomia para definir critérios próprios de progressão e remuneração compatíveis com sua natureza jurídica e com as responsabilidades institucionais exercidas.

Recomenda-se que a definição da carreira e da política remuneratória da Defensoria seja feita por lei complementar específica, proposta pela própria instituição, observando a simetria constitucional com a Advocacia Pública e o Ministério Público

6.39. Sistema nacional de custos

Resumo
Cria um sistema nacional de custos.
Texto proposto
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.” (NR)
“Art. 163-B Os órgãos centrais do Sistema de Contabilidade e do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal manterão, em meio eletrônico de amplo acesso público, sistema de custos de programas, serviços, compras e unidades da Administração Pública, a ser utilizado como referência de preços e como parâmetro de formação de custos.
Parágrafo Único. Integrarão o sistema de que trata o caput deste artigo todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”
Análise crítica
A proposta é positiva em seu propósito de aprimorar a transparência e o controle dos gastos públicos, ao prever a criação de um sistema nacional de custos com base em informações uniformes e de acesso público.
Trata-se de medida que fortalece a gestão fiscal, o planejamento e a eficiência da administração pública, permitindo comparações entre programas, serviços e unidades administrativas, além de servir como referência técnica para licitações e contratações públicas. Contudo, não há necessidade de elevar o tema ao nível constitucional, uma vez que a legislação infraconstitucional já disciplina instrumentos similares, notadamente na Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que preveem mecanismos de controle de custos e de acompanhamento orçamentário.
Além disso, é importante resguardar a autonomia administrativa e orçamentária dos entes federativos, evitando que um sistema nacional

se transforme em mecanismo de padronização rígida que desconsidere as realidades locais e regionais. Municípios pequenos ou com menor estrutura de gestão pública podem apresentar custos significativamente distintos em razão de fatores como distâncias geográficas, dificuldades logísticas, baixa escala de contratação e limitações de infraestrutura.

Assim, o sistema de custos deve funcionar como referência e parâmetro de transparência, e não como tabela impositiva de preços. A uniformização absoluta de custos e parâmetros poderia gerar injustiças e inviabilizar contratações públicas legítimas em contextos regionais específicos, especialmente em áreas remotas.

Plano de ação

Rejeitar a proposta, por ser desnecessária no texto constitucional.

Recomenda-se que tal previsão seja infraconstitucional, na lei de licitações e contratos, mas que defina os critérios de adaptação, integração e atualização do sistema de custos, garantindo flexibilidade e justiça federativa no uso das informações de referência.

Acrescentar também ressalva expressa para que o sistema nacional de custos respeite as especificidades regionais, logísticas e estruturais dos entes federativos, sobretudo dos municípios de pequeno porte, que enfrentam custos diferenciados por fatores externos ao controle administrativo.

6.40. Revisão de gastos públicos

Resumo	
Prevê procedimentos para a revisão de gastos públicos	
Texto proposto	
“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 embasarem 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.	
Análise crítica	
A proposta busca institucionalizar, no texto constitucional, um processo permanente de revisão e avaliação de gastos públicos, com a finalidade de promover realocações orçamentárias para políticas mais eficazes. Trata-se de uma medida meritória, alinhada às boas práticas internacionais de gestão fiscal e à agenda de governança baseada em evidências.	
Entretanto, não há justificativa técnica para elevar esse tema ao nível constitucional. O conteúdo proposto é essencialmente	

operacional, envolvendo procedimentos de gestão orçamentária e fiscal, e por isso se insere no campo próprio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) ou da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Constituição já contém princípios gerais suficientes de planejamento e eficiência administrativa (arts. 37 e 165), não havendo necessidade de duplicá-los com dispositivos que detalham processos internos de revisão, monitoramento e realocação de recursos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é o instrumento adequado para disciplinar a matéria, pois possui natureza dinâmica e permite regulamentações específicas e atualizações periódicas, necessárias para acompanhar a evolução dos métodos de avaliação, auditoria e gestão de políticas públicas. Incluir esses detalhes na Constituição engessa o processo, dificultando a inovação e a adaptação a novos instrumentos de governança fiscal.

Além disso, a proposta centraliza excessivamente o foco no Poder Executivo federal, ao prever anexo específico na LDO da União, o que desconsidera a autonomia financeira e orçamentária dos demais entes federativos. Estados e municípios possuem realidades fiscais distintas e podem estruturar seus mecanismos de revisão de gastos conforme suas capacidades e prioridades locais.

A transparência e o controle de resultados — princípios destacados na proposta — já são exigências expressas na LRF e na LDO, bem como nas normas do Tribunal de Contas da União (TCU) e de órgãos estaduais de controle externo. Assim, a previsão constitucional seria redundante e de eficácia duvidosa, podendo criar conflitos de interpretação entre normas de diferentes níveis hierárquicos.

Quanto ao § 16 do artigo proposto, deve-se observar os mesmos limites e críticas já formulados em relação ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas previstos nos §§ 16 e 17 do art. 37 da Constituição.

Plano de ação

Rejeitar a inclusão na Constituição Federal, mantendo o mérito da proposta, mas transferindo sua regulamentação para a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) ou para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Recomenda-se que, se o objetivo é fortalecer a cultura de avaliação e eficiência, a LRF seja alterada para incluir um capítulo específico sobre “Revisão Periódica de Gastos”, definindo parâmetros mínimos de: periodicidade das revisões; integração com auditorias e relatórios fiscais; transparência e publicidade dos resultados; e mecanismos de realocação e reaplicação das economias obtidas.

6.41. Limita fundos públicos e veda a transposição entre fundos

Resumo
Limita a criação de fundos públicos e veda a transposição entre fundos
Texto proposto
“Art. 165.
XIV - a 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.
.....
§ 8º O resgate de recursos de fundos privados em que ente federado tenha integralizado cotas deverá obedecer ao princípio do orçamento bruto, mediante o ingresso no orçamento vigente como receita pública, vedada a transposição entre fundos.” (NR).
Análise crítica
A justificativa apresentada parte de um diagnóstico fiscal e contábil legítimo, ancorado em estudos da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e em decisões recentes do TCU sobre o uso de fundos privados com recursos públicos, especialmente nos casos do FIPEM (Programa Pé-de-Meia) e do FNDIT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico).
Esses estudos identificam que a utilização de fundos privados para finalidades públicas — ainda que sob o argumento de eficiência operacional — tem provocado distorções fiscais e orçamentárias, ao deslocar despesas do resultado primário e do teto de gastos, além de enfraquecer o princípio da universalidade orçamentária e da transparência fiscal. Nesse ponto, a motivação da PEC é coerente com o esforço de evitar práticas de “orçamento paralelo” e de fortalecer a integridade das contas públicas.

Contudo, há aspectos que exigem ponderação quanto à proporcionalidade e adequação da resposta normativa.

Em primeiro lugar, a proposta estende a proibição não apenas aos fundos públicos, mas também aos fundos privados nos quais haja integralização de cotas por entes federativos, ainda que com finalidades legítimas e controle formalizado. Tal proibição, embora busque combater desvios, pode inviabilizar instrumentos modernos de parceria e financiamento, amplamente utilizados em políticas de inovação, meio ambiente e cultura, em que a presença do ente público é residual e controlada.

As justificativas apresentadas indicam problemas de execução e fiscalização orçamentária, que são questões de natureza infraconstitucional, e que poderiam ser plenamente resolvidas com ajustes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nas leis de finanças públicas ou em normas do TCU e da STN. A constitucionalização de uma vedação ampla engessa a gestão fiscal, dificultando a adequação a novos arranjos de governança e a políticas de cooperação público-privada.

Demais disso, ao impor regras uniformes para todos os entes e proibir a criação de fundos, inclusive locais, a proposta afeta a autonomia financeira e orçamentária de estados e municípios, que possuem realidades distintas e, em muitos casos, dependem de fundos vinculados para políticas regionais específicas.

Parte da justificativa mistura o conceito de fundos públicos orçamentários (instituídos por lei e integrados ao orçamento) com fundos privados de investimento com participação pública minoritária. A mera integralização de cotas não torna o fundo um instrumento de execução orçamentária — e, portanto, a vedação ampla pode atingir estruturas legítimas de política pública e investimento estatal indutor.

Os exemplos citados (FIPEM e FNDIT) de fato demonstram fragilidades na governança e transparência, mas o problema central não decorre da inexistência de proibição constitucional, e sim de lacunas na aplicação da LRF e de falta de controle dos mecanismos de contabilidade orçamentária. A correção, portanto, deveria se dar por via de regulação infraconstitucional, e não por emenda constitucional.

Do jeito que está redigida, fundos como o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) pode ser atingido, sendo declarado inconstitucional, o que poderia ensejar menor transparência nos gastos vinculados com educação.

Impacto nas emendas parlamentares

A redação proposta pela PEC pode afetar as emendas parlamentares, ainda que de forma indireta. Isso ocorre porque o texto veda a criação de “fundos de qualquer natureza” sempre que seus objetivos puderem ser alcançados por meio da vinculação de receitas ou pela execução direta por órgãos da administração pública. Essa formulação é ampla e pode abranger não apenas os fundos privados ou parafiscais — que são o verdadeiro alvo da proposta —, mas também fundos públicos e mecanismos utilizados na execução de emendas parlamentares, como fundos setoriais, consórcios públicos e até transferências especiais conhecidas como “emendas PIX”.

Hoje, as emendas parlamentares podem ser executadas de três formas: diretamente pelos ministérios, por meio de transferências especiais aos entes federativos, ou ainda com repasses intermediados por fundos públicos e privados. A depender da interpretação, a vedação proposta pode gerar questionamentos sobre a legalidade dessas últimas modalidades, sobretudo quando há integralização de cotas públicas em fundos privados ou quando os recursos transitam por estruturas fora da execução direta do órgão.

Além disso, ao reforçar o princípio do orçamento bruto e a proibição de estruturas paralelas de execução financeira, a proposta pode também afetar a execução das emendas de relator ou RP9, bem como as transferências especiais diretas aos municípios, pois todas essas formas envolvem fluxos orçamentários descentralizados e de menor controle central.

Na prática, a aprovação da PEC sem ressalvas pode resultar em maior centralização da execução das emendas, com restrições a repasses intermediados por fundos, intensificação do controle pelo TCU e até paralisação temporária da execução até que nova regulamentação esclareça o alcance da norma. Embora o diagnóstico da proposta seja legítimo — combater a proliferação de fundos extraorçamentários usados para contornar regras fiscais e reduzir a transparência —, o texto

é genérico e pode gerar efeitos colaterais indesejados, atingindo políticas legítimas de descentralização orçamentária e de cooperação federativa.

Veda os sistemas de securitização de dívidas

O sistema de securitização de créditos públicos é um modelo pelo qual um ente federativo (União, Estado ou Município) antecipa receitas futuras, normalmente de natureza tributária, cedendo direitos creditórios a uma empresa pública, sociedade de propósito específico ou fundo de investimento, que, por sua vez, emite títulos no mercado financeiro lastreados nesses créditos. Os investidores compram esses títulos e o ente público recebe de imediato os recursos, comprometendo-se a pagar com as receitas futuras arrecadadas.

Para operacionalizar esse arranjo, é comum a criação de fundos específicos — como Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs) ou fundos garantidores — que funcionam como veículos intermediários entre o ente público e o mercado. Esses fundos, embora privados na forma, têm destinação pública e, muitas vezes, contam com recursos públicos integralizados como cotas, configurando exatamente o tipo de estrutura que a PEC pretende vedar: um fundo de natureza privada, mas com participação estatal e finalidade de execução indireta de políticas ou obrigações públicas.

Pela redação ampla da proposta, que proíbe a criação de fundos de qualquer natureza quando o objetivo puder ser alcançado por execução direta e veda a integralização de cotas por entes federativos, a securitização de créditos públicos poderia se tornar inconstitucional. Isso porque o mecanismo depende justamente da transferência de ativos públicos (os créditos tributários) para uma entidade intermediária, muitas vezes estruturada como fundo.

Além disso, o novo dispositivo determina que qualquer resgate de recursos de fundos privados com cotas públicas deve observar o princípio do orçamento bruto, isto é, todo ingresso deve constar do orçamento como receita e toda saída como despesa. Essa exigência é incompatível com a lógica da securitização, que pressupõe operações financeiras autônomas, fora do fluxo orçamentário tradicional, o que significa que essas operações deixariam de ser viáveis sob o novo regime constitucional.

Em outras palavras, se a PEC for aprovada, as operações de securitização passarão a violar diretamente a Constituição, uma vez que envolveriam a criação de fundos com integralização de cotas públicas e a execução indireta de receitas, justamente o que o novo texto pretende proibir. Isso poderia inviabilizar as atuais leis estaduais e municipais de securitização — como as que criaram companhias específicas ou FIDCs para esse fim —, além de gerar insegurança jurídica sobre as operações já contratadas, que movimentam bilhões de reais e têm prazos longos de vencimento.

Sob o ponto de vista jurídico-fiscal, a crítica à securitização é justamente a mesma que motiva a PEC: trata-se de uma prática que “desvia” receitas do orçamento, criando estruturas paralelas que reduzem a transparência e podem afetar o cálculo do resultado primário e o controle de endividamento. Por isso, embora o texto da PEC não mencione o termo “securitização”, sua aprovação pode ter como efeito colateral o bloqueio constitucional definitivo dessas operações — o que, do ponto de vista técnico, seria coerente com o espírito da proposta, mas afetaria de forma relevante a autonomia financeira dos entes federativos.

Plano de ação

A proposta deve ser aperfeiçoada, e não simplesmente rejeitada, para:

- (a) - restringir e eliminar fundos paralelos e operações de securitização que fragilizam o regime fiscal;
- (b) preservar e reforçar os fundos constitucionais e legais voltados à execução de políticas públicas essenciais, como o FUNDEB; e
- (c) proteger o orçamento público de distorções provocadas por emendas e manobras financeiras, sem comprometer a autonomia federativa e a continuidade das políticas públicas.

6.42. Honorários advocatícios sucumbenciais

Resumo
Limita o recebimento de verba honorária por procuradores
Texto proposto
“Art. 169-A. Constituem receitas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - os honorários de sucumbência fixados em ações judiciais em que forem parte os respectivos entes federativos; e
II - os encargos legais incidentes sobre os débitos inscritos em dívida ativa e as receitas provenientes de sua cobrança, administrativa ou judicial.
§ 1º Os honorários de sucumbência referidos no inciso I do caput deste artigo 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 desta 36 Constituição, vedada sua utilização para o pagamento de verbas indenizatórias.
§ 2º 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.”)
Análise crítica
A proposta traz mudanças sensíveis no regime jurídico dos honorários advocatícios de sucumbência relativos à advocacia pública. Embora

busque reforçar o controle orçamentário e a transparência sobre tais valores, a redação pode gerar colisões jurídicas e institucionais relevantes, especialmente com o Código de Processo Civil (arts. 85 e seguintes) e com o Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994), além de tocar na autonomia funcional das Procuradorias e da Advocacia Pública.

O texto parte da premissa de que os honorários sucumbenciais pertencem ao ente federativo e não aos procuradores, o que inverte o entendimento consolidado após a Lei nº 13.327/2016 e decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI 6053, ADI 6162 e outras), que reconheceram a natureza remuneratória, de caráter pessoal, dos honorários de sucumbência dos advogados públicos, respeitados os tetos constitucionais.

A redação proposta reduz a autonomia das procuradorias e reverte uma conquista institucional de valorização da advocacia pública, ao condicionar o pagamento individual a critérios genéricos de “mérito e produtividade” definidos por lei, abrindo margem para politização na gestão desses valores e para discricionariedade administrativa.

Ademais, ao atribuir caráter de receita pública aos honorários e exigir gestão exclusiva pela Administração, o texto pode violar a lógica processual da sucumbência, que é um direito do advogado pela sua atuação técnica, reconhecido judicialmente. A mudança transformaria o honorário em receita orçamentária, sujeita ao princípio da anualidade, o que pode conflitar com o regime jurídico do processo civil e gerar dupla tributação ou confusão contábil.

Em termos práticos, a medida, embora vise a coibir abusos e garantir publicidade na gestão dos honorários, fragiliza a independência técnica da advocacia pública e reabre debates já pacificados pelo STF, além de introduzir incertezas jurídicas sobre a natureza e o tratamento orçamentário dessas verbas.

Plano de ação

Recomenda-se submeter o tema a análise mais aprofundada, com a participação das entidades representativas da advocacia pública e da OAB, a fim de evitar conflito normativo e insegurança jurídica.

Em princípio, não se deve incluir na Constituição um detalhamento dessa natureza, que é mais compatível com legislação

infraconstitucional, como a Lei Orgânica da Advocacia Pública ou leis específicas dos entes federativos.

Alternativamente, o texto poderia ser ajustado para preservar o controle e a transparência fiscal sem suprimir o caráter remuneratório dos honorários reconhecido pelo STF. Uma redação mais equilibrada poderia manter o princípio da transparência e da gestão pública dos valores, mas reafirmando a natureza jurídica dos honorários como parcela devida ao advogado público, observados os limites constitucionais e legais.

Em síntese, é necessário ponderar entre a responsabilidade fiscal e a autonomia técnica da advocacia pública, evitando-se que o dispositivo se torne fonte de litigiosidade e desorganização institucional.

6.43. Serviços notariais e de registro

(a) Novos parâmetros de regulação da atividade de serviços notariais e de registro

Resumo

Estabelece novos critérios para regulação por lei nacional dos serviços notariais e de registro

Texto proposto

“§ 1º Lei nacional regulará as atividades dos serviços notariais e de registro, incluindo:

I - a obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósito específico pelos notários e oficiais de registro, observada a responsabilidade pessoal do delegatário;

II - a responsabilidade civil, administrativa e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos;

III - a obrigatoriedade de compartilhamento com o Poder Público das informações e dados necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas;

e IV - a forma de fiscalização de atos notariais e de registro pelo Poder Judiciário, sob supervisão do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º Lei nacional estabelecerá:

I – o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, asseguradas a proporcionalidade aos custos dos serviços, a isonomia entre os usuários e a transparência ativa dos valores arrecadados;

II - o valor da taxa de fiscalização pelo Poder Judiciário;

II - os mecanismos para compensação de gratuidades legais e equalização entre serventias deficitárias e superavitárias; e

IV - a destinação de eventuais saldos remanescentes de emolumentos.

Análise crítica

A proposta tem mérito ao buscar uniformizar a regulação dos serviços notariais e de registro e reforçar a supervisão institucional pelo CNJ, promovendo maior transparência, padronização e integração tecnológica entre os cartórios e o Poder Judiciário.

Deve-se, de fato, abrir um debate mais aprofundado sobre o regime jurídico de delegação dos serviços notariais e de registro, especialmente diante das transformações tecnológicas, das exigências de transparência e da integração digital dos serviços públicos.

Essas atividades, embora exercidas em caráter privado por delegação do poder público, possuem natureza essencialmente estatal, sendo instrumentos diretos de autenticação da fé pública, formalização de atos jurídicos e garantia de segurança nas relações civis e patrimoniais. Nesse sentido, devem observar os mesmos princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, bem como os princípios da economicidade e da razoabilidade.

O inciso IV é adequado, pois consolida a competência que o CNJ já exerce de forma implícita com base no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, e na Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), que já prevê a fiscalização pelo Poder Judiciário. A previsão constitucional apenas reforça e sistematiza essa supervisão, sem inovação substancial.

No entanto, o inciso III merece maior reflexão e cautela técnica, pois estabelece a obrigatoriedade de compartilhamento de informações e dados dos serviços notariais e registrais com o Poder Público, para fins de formulação e avaliação de políticas públicas.

Embora a intenção seja legítima — promover integração de dados cadastrais, imobiliários, civis e empresariais —, a redação é genérica e pode gerar conflitos sérios com a proteção de dados pessoais e com o sigilo registral e notarial, ambos protegidos por lei e por princípios constitucionais.

Os serviços notariais e de registro manipulam dados altamente sensíveis, como informações patrimoniais, familiares, sucessórias e contratuais, abrangendo registros civis, de imóveis, de títulos, documentos e protestos. O compartilhamento irrestrito desses dados pode violar o direito à intimidade e à autodeterminação informativa,

assegurados pelo art. 5º, X e XII, da Constituição Federal, bem como as regras da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

Assim, é indispensável que a eventual lei nacional preveja critérios rigorosos de finalidade, proporcionalidade e segurança, além de mecanismos de anonimização e pseudonimização, de modo que o compartilhamento se restrinja a dados necessários e de interesse público, sem comprometer direitos individuais.

Outro ponto que requer precisão é a forma de integração tecnológica entre os cartórios e o Poder Público. Muitos estados já possuem centrais eletrônicas interligadas (como o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI), e a criação de uma camada nacional de compartilhamento de dados exigirá coordenação entre o CNJ, as Corregedorias e as entidades representativas dos registradores e notários, evitando sobreposição de sistemas e custos desnecessários.

Em suma, a proposta tem aspectos positivos de padronização e governança institucional, mas o inciso III precisa ser redigido com salvaguardas claras à privacidade e à segurança da informação, sob pena de se transformar em fonte de litígios constitucionais e de insegurança jurídica para titulares e operadores dos serviços cartorários.

Os serviços extrajudiciais prestados pelos cartórios apresentam, em princípio, um perfil que sugere superfaturamento ou “segurança de receita”: possuem clientela praticamente cativa, a atuação é delegada pelo Estado e a remuneração advém de emolumentos legalmente fixados para cada ato. Em tese, essa configuração reforça o seu caráter público e impõe, ao mesmo tempo, a necessidade de maior uniformidade, controle e transparência sobre arrecadação e destinação dos valores.

Contudo, convém questionar se tal conclusão — de que “os cartórios são, em regra, superavitários” — se sustenta de modo uniforme em todo o território nacional. Há dados que apontam para realidades diversas.

Conforme levantamento da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR) para o estado do Paraná, “quase 170 serventias” já estariam em situação de déficit, sendo socorridas pelo Fundo de Apoio ao Registro Civil (Funarpen)

Em outro dado recente, constata-se que embora o setor tenha arrecadado valores expressivos (por exemplo, supostamente R\$ 23,5 bilhões em 2021), um número significativo de cartórios estaria em posição deficitária.

Ainda que a arrecadação total venha crescendo (exemplo: arrecadação de R\$ 3,5 bilhões em 2024 relacionada à fiscalização tributária de cartórios), isso não equivale a demonstrar que todas as serventias geram excedente ou que não existam disparidades regionais, de porte ou demanda.

Com efeito, fatores como município de pequeno porte, baixo volume de atos, gratuidade de certos serviços, custos fixos elevados (salários, encargos, tecnologia, acessibilidade, digitalização), e mesmo desigualdades regionais no Brasil, podem levar a realidades financeiras distintas.

Assim, a atual estrutura gera disparidades regionais e de porte: por exemplo, cartórios em municípios rurais ou menos populosos tendem a enfrentar demanda menor, o que pode gerar receitas insuficientes para cobrir custos — o que se afasta da hipótese de “lucratividade garantida”.

A instituição de uma tabela nacional de emolumentos, por outro lado, deve observar a disparidade econômica regional. O ideal seria estabelecer tetos nacionais para cada tipo de ato, assegurando limites máximos uniformes e evitando distorções excessivas entre os Estados, sem impedir que os poderes judiciários locais — por meio de suas corregedorias — fixem valores menores em regiões com custo de vida mais baixo ou renda per capita reduzida, de forma a beneficiar a população e garantir o acesso universal aos serviços públicos essenciais. Essa calibragem entre uniformidade nacional e flexibilidade regional permitiria harmonizar o sistema, promovendo justiça tarifária e respeito às desigualdades socioeconômicas do país.

Outro ponto essencial é a simplificação dos procedimentos cartorários, especialmente em inventários, partilhas, cartas de sentença e registros de imóveis, ainda marcados por excesso de formalismo e burocracia. Tais entraves oneram o cidadão e contrariam o princípio da

eficiência administrativa, sem ganhos reais de segurança jurídica. A legislação infraconstitucional poderia ser aprimorada para adotar processos eletrônicos integrados, expedições automatizadas de certidões e interoperabilidade entre serventias, reduzindo custos e prazos.

Em síntese, o sistema notarial e registral brasileiro necessita de modernização institucional, mas sem ruptura com os direitos adquiridos e a lógica da delegação constitucional. O objetivo deve ser transformar os cartórios em unidades públicas mais integradas, tecnológicas e transparentes, com padronização de emolumentos, controle digital e racionalização de procedimentos, sempre preservando a fé pública e a confiança jurídica que caracterizam essas atividades.

Plano de ação

Recomenda-se aprovação com ajustes, especialmente no inciso III, para incluir salvaguardas compatíveis com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e com o sigilo das informações registrais e notariais.

b) Teto remuneratório para o notário ou registrador e limite de idade

Resumo

Aplica o teto remuneratórios e de idade dos servidores públicos aos notários ou registradores

Texto proposto

§ 4º A retribuição líquida anual percebida pelos delegatários de serviços notariais e de registro, após a dedução das despesas necessárias à operação do serviço, nos termos definidos pelo Conselho Nacional de Justiça, não poderá exceder a treze vezes o valor do limite remuneratório definido no inciso XI do art. 37 desta Constituição.

§ 5º O exercício da atividade notarial e de registro cessará, compulsoriamente, quando o delegatário atingir setenta e cinco anos, observados os procedimentos e prazos fixados pelo

Conselho Nacional de Justiça para a vacância e a continuidade do serviço.” (NR)

Art. 15. O § 4º e o § 5º do art. 236 somente serão aplicáveis aos delegatários de serviços notariais e de registro cuja delegação para o exercício ocorrer após a data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Análise crítica

A proposta revela incompatibilidade estrutural com o regime jurídico atualmente vigente dos serviços notariais e de registro. Tais atividades são exercidas por delegação do Poder Público, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, em regime privado, no qual o delegatário assume integralmente os riscos e os custos da atividade, bem como investe em infraestrutura, modernização, tecnologia, capacitação e contratação de funcionários, sem qualquer aporte orçamentário do Estado.

Em termos práticos, a atuação do delegatário se assemelha à de um empresário, responsável por gerir uma unidade de prestação de serviços públicos sob regime de direito privado. Por essa razão, a fixação de um teto remuneratório rígido, desvinculado da natureza autossustentável da atividade, é economicamente inviável e juridicamente incoerente, podendo desestimular o exercício das delegações, sobretudo em municípios pequenos ou de baixa rentabilidade, onde a manutenção da serventia já depende de grande esforço financeiro do titular.

A proposta, portanto, colide com a lógica do modelo de delegação, que pressupõe autonomia financeira e responsabilidade direta pelos custos do serviço. Sua implementação, sem a correspondente reestatização dos cartórios, geraria grave desequilíbrio econômico, podendo inviabilizar investimentos e comprometer a eficiência e a modernização do sistema notarial e registral, que é essencial à segurança jurídica e à efetividade das relações civis e empresariais.

Caso o Estado entenda que deve fixar remuneração e limites de vencimento, o caminho coerente seria extinguir o modelo de delegação e reassumir diretamente a prestação do serviço, arcando com todos os custos, infraestrutura e pessoal, sob regime público.

Importante destacar que já existem mecanismos de compensação entre serventias com rentabilidades distintas, estabelecidos em legislação. Esses mecanismos visam corrigir as disparidades regionais e garantir a continuidade do serviço em cartórios deficitários, que atendem populações menores ou de baixa renda.

Uma proposta deve equilibrar o princípio da isonomia com o reconhecimento do mérito e da eficiência, evitando punir serventias que, pela qualidade e agilidade no atendimento, atraem maior demanda de usuários — como ocorre com atos de reconhecimento de firma, escrituras públicas e autenticações, que podem ser realizados em qualquer cartório do país.

Nesse sentido, o projeto poderia, de forma mais equilibrada e realista, propor o estabelecimento de um teto máximo e de um piso mínimo de retribuição aos notários e registradores, ajustados às diferentes dimensões e realidades econômicas das serventias, mas calculado com base em valores médios da realidade local da atividade, não necessariamente vinculados ao teto do serviço público.

Além disso, seria recomendável fixar um percentual — a ser definido com base em estudos empíricos e dados concretos de arrecadação — incidente sobre o faturamento bruto de cada cartório, destinado à criação ou fortalecimento de um fundo de compensação específico. Esse fundo teria por finalidade amparar financeiramente as serventias deficitárias ou situadas em regiões de baixa densidade populacional e menor atividade econômica, assegurando a continuidade do serviço público e o acesso igualitário da população aos atos notariais e registrais em todo o território nacional. Essa solução respeita o princípio federativo, preserva a sustentabilidade do sistema e promove justiça distributiva sem desestimular o investimento e a eficiência dos cartórios mais demandados.

Também o critério de idade não deve ser aplicado pelas mesmas razões acima, a não ser que se altere o modelo de delegação.

Plano de ação

Rejeitar o texto proposto pela PEC, por ser incompatível com o regime jurídico atual dos serviços notariais e de registro (art. 236 da

Constituição Federal), que se baseia na delegação de caráter privado e na autonomia financeira dos delegatários.

Promover estudo técnico-econômico nacional, para mapear a realidade financeira e operacional das serventias em todos os estados, considerando volume de atos praticados, arrecadação bruta e líquida, custos médios com pessoal, tecnologia e estrutura e índices regionais de desenvolvimento e poder aquisitivo da população.

Estabelecer, por meio de lei nacional ou resolução do CNJ, faixas remuneratórias mínimas e máximas para os delegatários, respeitando a diversidade socioeconômica e geográfica do país. o equilíbrio entre sustentabilidade financeira e acessibilidade aos serviços, a manutenção de incentivos à eficiência e à qualidade no atendimento, bem como a manutenção do incentivo à atividade e à assunção do negócio.

Fixar percentual progressivo sobre o faturamento bruto de cada cartório, com base em estudos empíricos, destinado a compor Fundos Estaduais de Compensação das Serventias, de natureza pública e com gestão transparente.

O fundo deverá amparar as serventias deficitárias, garantindo a continuidade do serviço em regiões menos rentáveis, e financiar programas de modernização, digitalização e capacitação.

Criar parâmetros objetivos de mérito e eficiência para aferir o desempenho das serventias, assegurando que a compensação financeira e os incentivos sejam pautados em critérios de qualidade, celeridade e atendimento ao público, e não apenas no volume de atos praticados.

Aperfeiçoar a legislação e a regulamentação existentes, preservando a autonomia do sistema notarial e registral, mas garantindo maior uniformidade nacional na fixação de emolumentos — inclusive com possibilidade de tabelas-teto nacionais e adequação regional de valores, de modo a proteger o cidadão e assegurar justiça tarifária.

Caso o Estado pretenda estabelecer remuneração fixa e teto remuneratório direto, deverá extinguir o modelo de delegação e reestatizar os serviços, assumindo a responsabilidade pela estrutura, manutenção e pessoal, em conformidade com o regime jurídico dos servidores públicos.

Garantir ampla participação das entidades representativas dos notários e registradores, do Poder Judiciário, da sociedade civil e de

especialistas em direito público e economia, na formulação das propostas normativas e dos parâmetros de compensação, assegurando transparência e legitimidade ao processo.

6.44. *Definição de receitas primárias ajustadas para fins do teto de gastos*

Resumo
Define receitas primárias ajustadas para o fim do teto de gastos criado pela PEC
Texto proposto
Art. 139. Para os fins do disposto nos arts. 28-A, 29-A e 32-A da Constituição, será considerada receita primária ajustada a receita primária total do ente federativo deduzidos os seguintes itens:
I - receitas primárias de concessões e permissões;
II - receitas primárias de dividendos e participações;
III - receitas primárias de exploração de recursos naturais; e
IV - receitas de programas especiais de recuperação fiscal.
Análise crítica
O dispositivo proposto transpõem para o texto constitucional permanente uma regra de natureza eminentemente fiscal e transitória, originária do novo arcabouço fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, já criticado no item 6.9. O art. 139, ao redefinir o conceito de receita primária ajustada com exclusões pontuais — como dividendos, receitas de concessões, exploração de recursos naturais e programas de recuperação fiscal —, replica de modo literal a metodologia contábil adotada no arcabouço fiscal, cujo objetivo era estabelecer limites temporários de crescimento das despesas primárias da União, enquanto se buscava reequilibrar o resultado primário e reduzir o endividamento público. Contudo, tal modelo não foi concebido como princípio permanente de organização financeira do Estado, mas sim como instrumento conjuntural de política fiscal, de caráter temporário, experimental e legal, e não constitucional. A Constituição, por sua natureza, não deve acolher normas contingenciais ou metodologias fiscais transitórias, sob pena de engessamento do sistema orçamentário, inversão da hierarquia das fontes normativas e violação do princípio da rigidez constitucional.

Incluir no texto constitucional permanente uma regra que nem mesmo na legislação infraconstitucional não é uma boa prática.

Além disso, a fixação de um conceito restritivo de receita primária, combinada com a limitação de crescimento das despesas primárias prevista no art. 28-A, importa na constitucionalização de um “teto de gastos disfarçado” para os entes federativos, sem considerar a variação real da arrecadação nem as diferenças regionais.

Na prática, essa limitação — ao excluir receitas extraordinárias e de capital da base de cálculo — reduz artificialmente o crescimento permitido das despesas, criando um congelamento estrutural das folhas salariais e da capacidade de investimento dos Estados. Trata-se de uma reedição do teto de gastos, agora em escala federativa e sob roupagem constitucional, com potenciais prejuízos à autonomia financeira dos entes e à valorização dos servidores públicos.

Do ponto de vista técnico, o dispositivo viola o princípio da razoabilidade legislativa e a técnica da Constituição material, que deve conter apenas normas de estrutura e princípios gerais, não detalhes contábeis ou fórmulas transitórias de política fiscal, cuja alteração depende de conjuntura econômica e de legislação flexível.

Demais disso, ao reduzir artificialmente a base de cálculo da receita (art. 139), o governo restringe o crescimento permitido das despesas primárias (art. 28-A). Isso significa, na prática:

- (a) - menos espaço fiscal para reajustes salariais;
- (b) - congelamento indireto da folha por vários anos;
- (c) - dificuldade de reposição inflacionária real;
- (d) - desestímulo à progressão funcional e revisão de carreiras.

Em termos simples: o Estado pode aumentar sua arrecadação real (por exemplo, via royalties ou concessões), mas como essas receitas são excluídas da “receita primária ajustada”, não contam para ampliar o limite de gasto com pessoal.

Assim, o governo tem mais dinheiro no caixa, mas não pode usá-lo para valorizar servidores ou investir em estrutura administrativa.

O dispositivo também é internamente contraditório com outros mecanismos propostos na mesma PEC, especialmente as metas de desempenho e o sistema de bônus por resultados (art. 37, XI-A).

Ora, se a própria Constituição passa a estimular políticas de gestão baseadas em metas, resultados e eficiência administrativa, é incongruente limitar o crescimento das despesas justamente excluindo da base de cálculo receitas que podem ter sido geradas como fruto direto desse desempenho.

Por exemplo, aumentos na arrecadação decorrentes de melhoria da eficiência fiscal, modernização de processos, combate à sonegação, ampliação de concessões ou melhor gestão de contratos públicos — todos resultados possíveis de planos de metas — não seriam considerados para fins de cálculo do limite de despesa, impedindo, paradoxalmente, o pagamento de bônus e premiações previstos no próprio texto constitucional.

Cria-se, portanto, uma contradição sistêmica: o Estado incentiva o desempenho e a inovação, mas impede que os resultados financeiros dessas ações gerem reflexos positivos para os servidores e para o investimento público. Além disso, a técnica está equivocada. O dispositivo busca conceituar “receita primária ajustada”, com o objetivo de uniformizar parâmetros para a aplicação das regras fiscais e de responsabilidade na gestão orçamentária. Ainda que a intenção de clareza técnica seja positiva, a matéria é de natureza infraconstitucional, própria de lei de finanças públicas, e não deve constar nem no texto permanente da Constituição nem, muito menos, em Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O ADCT tem natureza transitória, voltada a situações excepcionais, de implementação temporal limitada ou de transição entre regimes. Já o conteúdo do dispositivo proposto — por tratar de conceito fiscal estrutural — possui caráter permanente e técnico, devendo, se mantido, integrar o corpo principal da Constituição (Título VI, Capítulo II – Das Finanças Públicas), ou preferencialmente ser regulado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), mediante alteração legislativa ordinária.

A Constituição não deve detalhar classificações contábeis ou orçamentárias, que variam conforme metodologias internacionais e normas de contabilidade pública atualizáveis, bem como conforme as realidades econômicas. Fixar tais definições em texto constitucional engessa a gestão fiscal e reduz a flexibilidade técnica para adaptação a novas normas e realidades econômicas.

Plano de ação
Rejeitar a inclusão dos artigos 139 e 28-A no texto constitucional, por sua incompatibilidade material, estrutural e sistêmica. Trata-se da constitucionalização indevida de um mecanismo transitório e infralegal, desprovido de coerência com os princípios da estabilidade constitucional e da autonomia dos entes federativos.
Se o objetivo é assegurar disciplina fiscal e previsibilidade, a matéria deve ser regulada por lei complementar, que permita atualização e revisão conforme as condições macroeconômicas e o ciclo fiscal, sem comprometer a flexibilidade institucional.
Evitar contradições normativas entre as regras fiscais e os instrumentos de valorização e desempenho dos servidores públicos. O regime de metas e bônus de resultados deve ser financeiramente compatível com o aumento de receitas oriundas de eficiência administrativa — não punido por exclusões artificiais no cálculo da receita primária.
Manter o foco constitucional em princípios estruturantes, como equilíbrio fiscal, transparência, eficiência e responsabilidade, sem importar para o texto permanente conceitos metodológicos transitórios do arcabouço fiscal.

6.45. Regra transitória para adequação do planejamento a alocação de pessoal

Resumo
Prevê o prazo de 4 anos para todos entes federativos realizarem a adequação do planejamento a alocação de pessoal
Texto proposto
“Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo máximo de quarenta e oito meses contados da data da promulgação 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..”
Parágrafo único. A reestruturação do quadro de pessoal a que se refere o inciso II do caput deste artigo:
I - não poderá implicar aumento de remuneração, subsídio ou vantagem pecuniária de qualquer natureza, inclusive para o atendimento do disposto nos incisos IV e V do § 1º do art. 39 da Constituição;
II - deverá observar o nível de escolaridade exigido, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a

similitude de atribuições realizadas, inclusive quanto ao grau de complexidade.

Art. 4º A tabela remuneratória única de que trata o § 5º-A do art. 39 da Constituição deverá ser implementada no prazo máximo de cento e vinte meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 5º Os órgãos de controle externo e interno deverão observar, na fiscalização do cumprimento das exigências previstas nesta Emenda Constitucional, as peculiaridades dos Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, prestando-lhes orientação técnica, promovendo capacitação e, quando necessário, estabelecendo planos graduais de adequação, com prazos diferenciados e metas progressivas, de forma a assegurar a implementação efetiva do disposto nesta Emenda, com foco na responsabilidade fiscal e na eficiência administrativa.

Análise crítica

Como se trata de regra transitória para a aplicação de alguns conceitos questionáveis e já criticados acima, ela acaba dependendo, na verdade, da aprovação ou não das normas inseridas no texto permanente.

Plano de ação

Depende das mudanças propostas no texto permanente

6.46. Vedação de criação de fundos para despesas com pessoal

Resumo
Veda a criação de fundos para despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas
Texto proposto
Art. 9º A partir da data da promulgação desta Emenda Constitucional, fica vedada a 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.
Análise crítica
A redação apresenta vícios de técnica legislativa e de conteúdo. Do ponto de vista formal, é redundante e imprecisa, pois a expressão “fundos de qualquer natureza” já abrange logicamente os “fundos de natureza especial”, tornando desnecessária essa repetição. No mérito, a proposta incorre em excesso de abrangência e desconsidera a diversidade de realidades e finalidades dos fundos públicos. Nem todos os fundos que envolvem despesas relacionadas a pessoal configuram abuso fiscal. Pelo contrário — em muitos casos, esses fundos desoneram o orçamento corrente e favorecem a eficiência administrativa. Um exemplo clássico ocorre nas universidades e instituições públicas de pesquisa, em que fundos vinculados a projetos, convênios e parcerias com o setor privado são utilizados para financiar atividades de inovação e capacitação, inclusive remunerar docentes e servidores

envolvidos em projetos de pesquisa, pagar diárias e viagens técnicas ou cobrir custos de treinamento e aperfeiçoamento profissional.

É o que pode ser observado no caso de professores de universidades públicas, que celebram parcerias com empresas de tecnologia e inovação para o desenvolvimento de novos produtos, softwares, patentes ou soluções técnicas, na área de saúde, meio ambiente etc. Nessas situações, é plenamente razoável e legítimo que o docente receba uma parcela correspondente à sua contribuição intelectual, participação em royalties ou gratificação por desempenho técnico, como ocorre nas melhores práticas internacionais de cooperação entre universidades e setor produtivo.

Da mesma forma, servidores públicos que atuam em programas ou convênios de capacitação profissional, ministrando cursos, treinamentos ou prestando consultorias técnicas no interesse público, não devem ser impedidos de receber uma remuneração proporcional a esse trabalho adicional, desde que respeitados os princípios da legalidade, transparência e impessoalidade.

Para tanto, é comum — e juridicamente adequado — que os valores decorrentes dessas parcerias sejam reunidos em fundos específicos, destinados a remunerar os profissionais envolvidos, financiar bolsas, cobrir despesas operacionais e fomentar novas ações de pesquisa, ensino e extensão.

Portanto, a vedação proposta, ao proibir genericamente a criação de fundos que envolvam despesas com pessoal, atinge indevidamente práticas legítimas de fomento à inovação, à pesquisa aplicada e à formação profissional, enfraquecendo a autonomia das universidades e dos órgãos públicos, e desestimulando a cooperação entre o setor público e a iniciativa privada — cooperação essa essencial para o avanço tecnológico, a competitividade e o desenvolvimento nacional.

Esses mecanismos são legítimos e compatíveis com os princípios da administração pública moderna, que valoriza a cooperação público-privada, a autonomia institucional e a meritocracia científica.

Proibir genericamente “fundos de qualquer natureza” que envolvam despesas relacionadas a pessoal pode inviabilizar políticas de incentivo, bolsas de desempenho, formação técnica, inovação e

extensão, fundamentais para setores estratégicos como educação, ciência e tecnologia.

Além disso, a própria Constituição já contém regras suficientes para limitar o uso de fundos e garantir a responsabilidade fiscal (arts. 37, 163 e 167).

Uma vedação tão ampla e imprecisa cria insegurança jurídica, restringe a autonomia dos entes federativos e contraria o princípio da subsidiariedade, segundo o qual quem está mais próximo da realidade deve poder decidir as melhores soluções de gestão e financiamento.

Por outro lado, é importante reconhecer que há situações em que o uso de fundos e taxas públicas para financiar remunerações ou indenizações pode configurar desvio de finalidade, e tais hipóteses devem, sim, ser objeto de regulação específica em lei.

Um Tribunal de Justiça, por exemplo, não pode ser incentivado a custear o pagamento de magistrados com fundos constituídos por taxas judiciais, pois isso configura inadmissível conflito de interesses.

Esse tipo de mecanismo, embora formalmente amparado em normas locais, gera evidente distorção do princípio da moralidade administrativa e do equilíbrio orçamentário, pois transforma receitas vinculadas — originalmente destinadas à melhoria dos serviços judiciários e ao custeio estrutural do sistema — em instrumentos de complementação salarial indireta.

De fato, a prestação de justiça é um dever do Estado, e a taxa cobrada pelo seu uso deve ser utilizada como mecanismo de desestímulo ao litígio abusivo ou como sanção indireta à parte que deu causa à ação, não como forma de permitir o aumento de auxílios para membros do Poder Judiciário ou servidores

Assim, a legislação infraconstitucional deve coibir tais práticas, distinguindo com clareza entre:

(a) - fundos legítimos, voltados à pesquisa, inovação, capacitação e projetos especiais, que podem incluir remuneração proporcional por desempenho ou colaboração técnica; e

(b) - fundos indevidos, utilizados para financiar aumentos remuneratórios ou verbas indenizatórias de natureza permanente, com base em taxas e custas administrativas ou judiciais, violando a finalidade pública e o princípio da transparência orçamentária.

Essa diferenciação é essencial para garantir um equilíbrio responsável entre a eficiência administrativa, a valorização do servidor e a integridade do sistema fiscal e orçamentário, evitando tanto a rigidez constitucional excessiva quanto o uso arbitrário de receitas vinculadas para fins remuneratórios.

Plano de ação

Rejeitar a proposta, por sua má técnica redacional, excesso de abrangência e incompatibilidade com práticas legítimas de gestão e financiamento público.

Caso se entenda necessário reforçar a vedação a abusos fiscais, limitar a norma a fundos destinados exclusivamente à folha de pagamento permanente — e não a despesas eventuais, de capacitação, inovação ou projetos específicos.

Preservar a autonomia das instituições de ensino e pesquisa, permitindo a constituição de fundos de fomento, capacitação e parcerias com o setor privado.

Inserir, em eventual texto alternativo, salvaguarda expressa para fundos que tenham caráter temporário, vinculados a projetos de pesquisa, formação, inovação, gestão por desempenho ou cooperação institucional.

Evitar a constitucionalização de regra desnecessária, que pode gerar insegurança interpretativa e comprometer políticas públicas inovadoras e descentralizadas.

Proibir expressamente o uso de taxas e custas judiciais para custear remuneração ou verbas indenizatórias de membros do Poder Judiciário ou seus servidores, a fim de impedir a criação de fundos com destinação que configure conflito de interesses, pois a prestação de justiça é um dever do Estado, e a taxa cobrada pelo seu uso deve ser utilizada como mecanismo de desestímulo ao litígio abusivo ou como sanção indireta à parte que deu causa à ação, não como forma de permitir o aumento de auxílios para membros do Poder Judiciário ou servidores

6.47. Implementação gradual das cotas para cargos em comissão

Resumo
Fixa prazo para implementação dos percentuais sobre número mínimo de cargos comissionados
Texto proposto
Art. 13. Os percentuais de que trata o inciso V-A do art. 37 da Constituição Federal deverão ser implementados:
I - pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional;
II - pelos Municípios, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional
Parágrafo único. O ente federativo que não implementar os percentuais de que trata o inciso V-A do art. 37 da Constituição Federal nos prazos indicados neste artigo ficará impedido de criar ou prover cargos em comissão e funções de confiança.
Análise Crítica
Em primeiro lugar, aplica-se à regra de transição, por arrastamento, as críticas já feitas no item 6.26. (f), (g) e (h).
A proposta padece de falta de clareza sobre os efeitos concretos e os limites de sua aplicação, especialmente no tocante à estrutura dos gabinetes parlamentares e às funções comissionadas do Poder Legislativo.
A fixação de prazos rígidos e automáticos para a adequação dos percentuais de cargos comissionados pode gerar instabilidade funcional e administrativa, principalmente nas Casas Legislativas, onde a constituição dos gabinetes parlamentares está diretamente vinculada ao exercício do mandato eletivo e à confiança política — elemento essencial à natureza desses cargos.
A aplicação indistinta da regra, sem observar os ciclos legislativos e os mandatos em curso, pode levar a situações absurdas, como a

necessidade de demissão em massa de assessores parlamentares durante o exercício do mandato, em desconformidade com o princípio da continuidade administrativa e com a autonomia dos Poderes.

Ademais, a norma não distingue entre cargos estruturais e cargos de apoio político, tratando igualmente funções que têm natureza técnica (como chefias administrativas) e aquelas que são de assessoramento direto e pessoal, típicas da representação parlamentar.

Uma medida dessa natureza deveria, portanto, prever a implementação gradual dos percentuais apenas a partir da legislatura seguinte, evitando a desorganização institucional e o comprometimento do funcionamento do Legislativo.

Plano de ação

Rejeitar, por arrastamento, conforme plano de ação adotado no item 6.26. (f), (g) e (h).

Relativamente à transição, caso não rejeitada a proposta;

(a) - estabelecer prazos diferenciados e critérios específicos para cada Poder, reconhecendo a natureza distinta das funções comissionadas no Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública;

(b) - permitir a adequação gradual dos percentuais, com cronograma escalonado e regras de transição, para garantir a continuidade dos serviços e evitar prejuízos à governabilidade.

(c) - prever que os prazos de implementação se apliquem apenas às novas legislaturas, evitando a necessidade de desligamento de assessores nomeados sob regras vigentes no início do mandato.

7. Conclusão

A proposta de emenda à constituição analisada não apenas padece de falhas técnicas e metodológicas, mas revela uma profunda incompreensão do pacto constitucional de 1988 e de seus fundamentos republicanos. Sob o discurso da eficiência e da modernização, o texto propõe uma reconfiguração estrutural do Estado brasileiro que afronta a forma federativa de Estado, a separação e independência dos Poderes, a autonomia administrativa e financeira dos entes federativos, e o caráter público da função estatal.

A proposta de reforma administrativa apresentada revela grave deficiência de juridicidade e de técnica legislativa, especialmente no que se refere à sua compatibilidade com o sistema constitucional vigente e com a estrutura normativa já consolidada do Direito Público brasileiro. É perceptível que a redação não foi feita por quem domina o direito constitucional e administrativo brasileiro.

Trata-se de um texto que, pela precariedade de sua técnica legislativa e pela inconsistência de suas premissas jurídicas, servirá como exemplo paradigmático do que não deve ser feito em matéria de elaboração normativa, podendo ser utilizado como caso ilustrativo nas disciplinas de Direito Administrativo, Direito Constitucional e Processo Legislativo.

Observa-se que o texto não passou por uma revisão adequada de sistematização jurídica, carecendo de unidade lógica, coerência interna e compatibilidade com os princípios estruturantes da Constituição de 1988. O conjunto das normas propostas mistura regras de natureza administrativa, orçamentária, remuneratória, disciplinar e até processual, em um mesmo corpo normativo, sem observar a hierarquia das fontes, os limites materiais do texto constitucional e a adequada distribuição de matérias entre a Constituição e a legislação infraconstitucional.

Essa falta de rigor técnico evidencia ausência de domínio sobre a dogmática constitucional e administrativa brasileira, produzindo um texto que colide com princípios consagrados, como a legalidade, a impessoalidade, a autonomia federativa, a separação dos poderes e a

responsabilidade do Estado, além de contrariar jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal.

É o que qualquer profissional preparado, procuradores, juízes, advogados e professores especializados nesses temas atestarão doravante.

Há dispositivos que ignoram completamente a evolução hermenêutica do constitucionalismo brasileiro, criando redundâncias desnecessárias, contradições com normas já em vigor e até dispositivos que, na prática, podem gerar insegurança jurídica ou anulação de direitos adquiridos. Em outros trechos, o texto inova em conceitos já sedimentados pela doutrina e pela jurisprudência, como no caso da responsabilidade civil do agente público, da conceituação de verbas indenizatórias e da estrutura federativa da administração, introduzindo redações vagas, imprecisas e, muitas vezes, materialmente inconstitucionais.

A falta de técnica jurídica adequada também se evidencia pela repetição de expressões supérfluas ou tautológicas, pela má classificação de matérias de natureza transitória como permanentes e pela ausência de critérios terminológicos consistentes, o que demonstra um distanciamento do processo legislativo racional e do método de elaboração normativa exigido pela Lei Complementar nº 95/1998.

Em síntese, o texto carece de revisão técnica, jurídica e constitucional profunda, que deve ser conduzida por juristas e especialistas em Direito Administrativo e Constitucional, antes de qualquer tentativa de tramitação legislativa. Propor uma reforma de tamanha envergadura sem esse cuidado metodológico equivale a fragilizar o próprio Estado de Direito, corroendo a estabilidade das instituições e comprometendo a confiança social na função pública. A fórmula apresentada, ainda que travestida de racionalidade gerencial, introduz mecanismos de controle e gestão típicos da iniciativa privada — como bônus de desempenho, metas produtivistas e acordos de resultados — que transferem o eixo decisório da Administração Pública

para estruturas tecnocráticas e potencialmente capturadas por interesses privados. Tais instrumentos, ao subordinarem a política pública à lógica mercantil e de curto prazo, desvirtuam o princípio republicano da supremacia do interesse público e corroem o caráter impessoal e permanente da burocracia de Estado.

Cabe acrescentar que o modelo parece cumprir uma agenda enviesada, pois não propõe transportar para o setor público as boas práticas da gestão privada, como experiências de avaliação de desempenho com ampla participação, diálogo intersetorial e foco em resultados institucionais sustentáveis. Ao contrário, seleciona de forma arbitrária apenas os elementos de controle e punição, reproduzindo a ideologia da desconfiança contra o servidor público e reforçando o estigma de ineficiência que há décadas serve de justificativa para políticas de desmonte do Estado.

Em termos federativos, a proposta representa retrocesso histórico e institucional, pois concentra competências na União e impõe uniformização administrativa a Estados e Municípios, contrariando o princípio do predomínio do interesse local e o núcleo essencial da autonomia política e administrativa dos entes federados. O texto, portanto, é tendente a abolir a forma federativa de Estado, o que o torna materialmente inconstitucional, nos termos do art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

Do ponto de vista funcional, a reforma fragiliza o servidor público — transformando-o em trabalhador temporário, avaliado por metas numéricas e exposto à rotatividade — e ameaça a continuidade dos serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas da saúde, educação e justiça.

É preciso registrar, por fim, que a proposta de reforma administrativa apresentada não reflete o conhecimento real da administração pública brasileira em sua dimensão concreta, especialmente nos níveis estadual e municipal. O texto parece ter sido elaborado a partir de referenciais teóricos e modelos de gestão típicos de

ambientes corporativos, meramente acadêmicos, distantes da realidade cotidiana dos serviços públicos prestados à população.

A experiência de quem atua na ponta do serviço público — dentro de um posto de saúde, de uma sala de aula, de um batalhão da Polícia Militar, de um fórum de justiça ou de um centro de assistência social — demonstra que a dinâmica da administração pública é profundamente distinta da lógica de um escritório privado ou de uma corporação empresarial.

A prestação estatal se realiza sob condições de escassez de recursos, déficit estrutural de pessoal, sobrecarga de demandas e ausência de infraestrutura adequada, o que exige sensibilidade e realismo na formulação de normas constitucionais que afetem diretamente o cotidiano desses trabalhadores.

A proposta, ao tentar projetar para o Estado um modelo de gestão baseado em metas abstratas e em controle remoto da produtividade, traduz o olhar de quem observa o serviço público de fora — muitas vezes de um gabinete climatizado — e não de quem o faz existir nas condições adversas do território nacional. Essa dissociação entre o texto normativo e a realidade administrativa do país conduz a soluções artificiais e ineficazes, que não enfrentam as verdadeiras causas das ineficiências estruturais, como a falta de planejamento de pessoal, a ausência de investimento em capacitação, e a insuficiência de políticas de valorização profissional.

Reformas administrativas sérias exigem o diálogo com a realidade vivida e o reconhecimento das diversidades regionais e funcionais. Ignorar essa complexidade significa reforçar o divórcio histórico entre a formulação tecnocrática e a execução prática das políticas públicas, comprometendo a efetividade do Estado e o atendimento digno ao cidadão.

Demais disso, É necessário enfatizar que textos de tamanha complexidade e impacto institucional, como o ora proposto, não podem ser submetidos ao processo legislativo em regime de urgência ou de

forma açodada. Trata-se de uma reforma que altera profundamente o funcionamento da administração pública em todos os níveis federativos, afetando diretamente um dos Poderes de Estado e a estrutura fundamental do serviço público brasileiro.

O texto apresenta uma multiplicidade de temas — orçamentários, funcionais, administrativos, remuneratórios e até disciplinares — que, por sua natureza e extensão, exigem debate público qualificado, estudos técnicos prévios e consultas amplas aos órgãos e entidades representativos das carreiras e dos entes federativos. Cada um dos dispositivos propostos possui implicações jurídicas e orçamentárias próprias, e sua aprovação conjunta, sem o devido exame de compatibilidade sistêmica, viola os princípios da racionalidade legislativa, da publicidade e da segurança jurídica.

A tramitação apressada de uma proposta dessa magnitude compromete a própria legitimidade democrática do processo legislativo, pois impede o exame técnico aprofundado de cada matéria, suprime o contraditório institucional e desconsidera a participação social exigida para reformas de natureza constitucional.

Outro aspecto que merece especial atenção é o conjunto de dispositivos da proposta que impõe severas restrições ao exercício do mandato parlamentar e à autonomia administrativa dos Legislativos em todas as esferas federativas.

O texto, sob o pretexto de racionalizar gastos e combater privilégios, estabelece reduções abruptas no número de cargos comissionados, restringe a criação de secretarias e estruturas administrativas, limita o uso de verbas de gabinete e impõe obstáculos às emendas parlamentares, que são instrumentos constitucionais de exercício da função representativa e de destinação legítima de recursos públicos às bases eleitorais e às políticas locais.

Não é exagero afirmar que grande parte dos parlamentares que subscreveram essa Proposta de Emenda à Constituição provavelmente

não conhecem o seu conteúdo integral, nem avaliaram a profundidade das restrições que ela impõe ao próprio exercício do mandato legislativo.

Além disso, a narrativa de que o projeto “retira privilégios” é retoricamente falaciosa. Em sua essência, o texto não elimina privilégios reais, mas cria novas distorções, gera aumento de burocracia e abre espaço para litígios judiciais de grande impacto fiscal e administrativo.

Nos pontos em que afirma atingir privilégios, a proposta enfrentará inevitável controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, em razão de suas imprecisões técnicas, violações a direitos adquiridos e desrespeito a princípios estruturantes do Estado.

Portanto, a aprovação apressada desse texto não produzirá maior eficiência no serviço público, tampouco reduzirá custos. Ao contrário, tende a gerar insegurança jurídica, maior burocracia apenas formal, onerando a máquina estatal.

Não é a redução de férias dos magistrados, fim da aposentadoria compulsória, ou normas que pretendam transformar, como um passe de alquimia, indenizações em remuneração, falta de estrutura em metas, ou supersalários em bônus, que vai trazer eficiência à Administração Pública brasileira.

De fato, se o real propósito da proposta é promover o equilíbrio das contas públicas, é indispensável que esse esforço observe as prioridades constitucionais previamente estabelecidas. A Constituição Federal de 1988 não autoriza que o ajuste fiscal recaia desproporcionalmente sobre os servidores públicos ou sobre a estrutura essencial do Estado, em detrimento de outras rubricas que consomem vultosos recursos sem retorno direto à sociedade, ou com retorno deficitário, prejudicado pela falta de eficiência, como fundo partidário, eleitoral, emendas parlamentares e juros abusivos ainda pagos pelo Estado brasileiro.

Antes de reduzir a remuneração ou desestruturar carreiras que garantem a continuidade e a qualidade da prestação dos serviços públicos — como professores, profissionais de saúde, policiais, defensores e

servidores administrativos —, seria mais coerente e republicano reavaliar os gastos com fundos eleitorais, partidários e parlamentares, que cresceram exponencialmente nos últimos anos e não se submetem ao mesmo rigor de controle e transparência exigido dos servidores.

O orçamento da União, por exemplo, para 2024, previu o pagamento com pessoal em R\$ 407 bilhões de reais, o que inclui aposentados e pensionistas, o que representa nem 10% do valor total. É razoável que o impacto da folha de qualquer ente federativo seja significativa, pois o Estado não é uma entidade abstrata, mas um aparato que funciona com seres humanos.

Juros da dívida representam R\$ 436 bilhões de reais **e sua amortização o valor de R\$ 2,04 trilhões de reais. Isso mesmo, mais de 40% do orçamento federal é destinado ao pagamento de dívidas.**

Há muitos anos, instituições como a Auditoria Cidadã da Dívida vêm denunciando a existência de um verdadeiro “sistema da dívida”, caracterizado pela fabricação de juros abusivos, pela capitalização indevida e pela utilização de mecanismos financeiros opacos que perpetuam o endividamento público sem contrapartida social.

Esse modelo transfere, de forma contínua e regressiva, riqueza pública para o sistema financeiro, por meio do pagamento de encargos e amortizações que consomem parcela expressiva do orçamento da União — em detrimento de investimentos estruturais em saúde, educação, segurança e valorização do serviço público.

Segundo os relatórios produzidos por essa e outras entidades independentes, *mais de 40% do orçamento federal executado anualmente é destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, frequentemente sem auditoria efetiva, sem transparência e sem vinculação direta com a melhoria dos serviços prestados à população.* Trata-se, portanto, de um modelo que naturaliza o privilégio financeiro e criminaliza o gasto social,

convertendo o orçamento em instrumento de subordinação do Estado aos interesses do mercado.

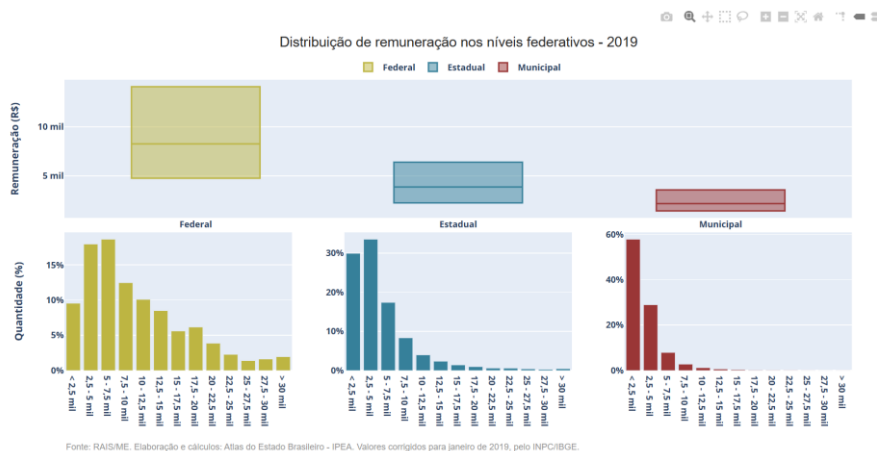
Dessa forma, qualquer proposta que pretenda promover “ajuste fiscal” ou “modernização administrativa” sem enfrentar as distorções estruturais do sistema da dívida estará apenas reiterando o desequilíbrio histórico da gestão pública brasileira, que sacrifica o trabalho e os direitos sociais enquanto preserva a financeirização do Estado.

É indispensável, portanto, que a revisão das despesas públicas comece pelos grandes centros de concentração orçamentária — como os fundos financeiros, eleitorais e partidários — e pelas políticas de remuneração do capital, antes de recair sobre aqueles que garantem, com seu trabalho diário, o funcionamento do serviço público e a concretização dos direitos fundamentais da Constituição. O ajuste das contas públicas deve ser compatível com os valores e fins constitucionais do Estado brasileiro, que são a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a prestação eficiente dos serviços públicos essenciais. A priorização de cortes sobre o funcionalismo, ao invés da revisão de despesas políticas e eleitorais, inverte a lógica constitucional da responsabilidade fiscal com justiça social, e perpetua a falsa narrativa de que o servidor é o responsável pelo desequilíbrio fiscal, quando, na realidade, a distorção decorre da má gestão das prioridades orçamentárias e da captura política dos recursos públicos.

Outro mito que deve ser desfeito desde já e de maneira definitiva é o de que servidor público em geral é privilegiado e recebe mais que a média privada. Essa afirmação corresponde a uma exceção no nosso sistema, e tende a se referir mais ao Poder Judiciário e Legislativo estadual e federal, o que, mesmo nessas hipóteses, também deve considerar aspectos próprios.

Uma consulta ao site do IPEA demonstra como o servidor público no Brasil não é privilegiado

(<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/26/Remuneracoes-no-setor-publico/>).



Como se pode notar, no gráfico acima, nos Estados, mais de 80% dos servidores recebem menos de R\$ 7.500,00, mais de 63,46% recebem menos de R\$ 5.000,00, e quase 30% recebem menos de R\$ 2.500,00.

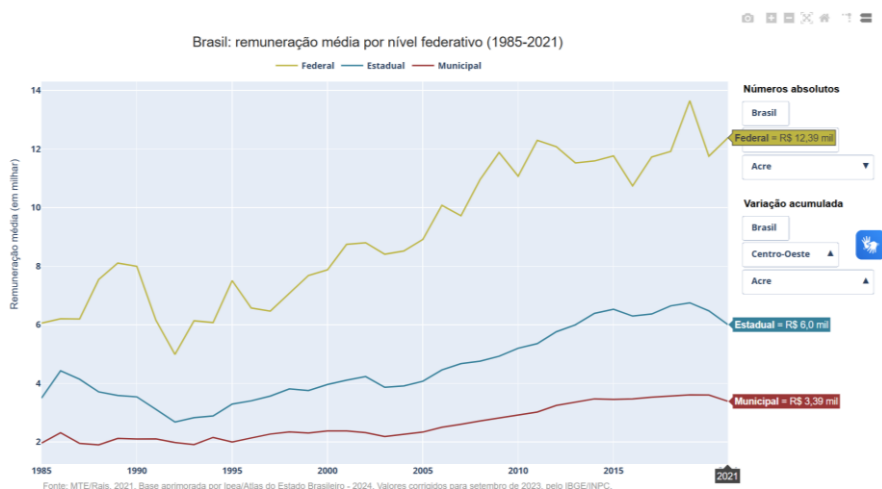
Quando se trata de servidor municipal, a realidade é outra. Nessa esfera, 57,84% recebem menos de R\$ 2.500,00. Apenas 7,88% recebem entre R\$ 5.000,00 e R\$ 7.500,00. Mas apenas 4% recebem acima de R\$ 7.500,00, o que se concentra nas grandes capitais.

Em capitais como São Paulo, a remuneração média é de R\$ 5.695,78. No Rio de Janeiro, R\$ 5.112,24. Em Porto Alegre, R\$ 5.802,50. Em Macapá, R\$ 3.303,13.

Já em municípios menores, os valores médios são significativamente menores, mas acompanham os valores pagos no âmbito municipal.

REFORMA ADMINISTRATIVA - PEC 38/2025

No mesmo Atlas do IPEA, a remuneração média no funcionalismo em 2021 era de R\$ 3,39 mil reais nos Municípios, R\$ 6 mil nos Estados e R\$ 12,39 mil na União:



Como se pode ver, se os gastos com servidores geram alguma preocupação, isso não se deve aos servidores dos Estados e dos Municípios, mas dos servidores federais, que recebem, em média, 2 vezes o que recebem os servidores estaduais e 4 vezes, em média, o que recebem os servidores municipais.

É claro que isso se explica pela concentração de competências materiais nos Estados e Municípios, e pela capacidade financeira e realidade econômico no âmbito de pequenos e médios municípios em contraste com carreiras federais. Explica, mas não justifica.

Embora não se reconheça propriamente que servidores federais tenham salários incompatíveis, na média, com a exigência e responsabilidade de suas carreiras, os dados acima apenas demonstram que, se o valor de R\$ 160 bilhões aproximadamente com servidores ativos na União for considerado alto, não é uma reforma que nacionalize a Administração Pública que vai resolver o problema. Tampouco faz

sentido criar mais restrições remuneratórias e às carreiras estaduais e municipais que problemas estruturais serão corrigidos.

Metas não fazem o menor sentido para hospitais estaduais e municipais sem remédios, profissionais e condições mínimas de atendimento. O médico de um posto de saúde já enfrenta a meta diária: atender o máximo de pacientes possível com alguma qualidade. O mesmo vale para enfermeiros e outros profissionais. Os redatores da PEC deveriam estar preocupados com metas de leitos hospitalares e cirurgias e outros procedimentos, cujo custeio para alcance das metas poderia vir mediante sequestro de valores de outros fundos menos relevantes, como destinados ao fundo partidário, eleitoral, ou comunicação institucional não voltada às políticas públicas propriamente ditas, ou a excesso de cargos ou empregos desnecessários na Administração Pública ou nas estatais.

Como se vê, trata-se de uma proposta de elevada abstração normativa, descolada da realidade concreta da administração pública e de difícil aplicação prática e controle, o que contraria frontalmente os ideais de racionalização e modernização administrativa que afirma perseguir.

O cerne de uma reforma administrativa que busque a eficiência do serviço público deveria considerar as causas reais de ineficiência. É muita ingenuidade acreditar que o problema da eficiência é do servidor público da ponta, que apenas cumpre metas, decisões e estratégias criadas pelos gestores.

Um gestor público preparado não precisa de uma norma constitucional dizendo que ele deve criar metas, ou plano estratégico. O grande problema é que a maior parte dos gestores ou não são devidamente preparados, ou estão ali para cumprir uma função meramente política. E o sistema artificial de metas proposto pelos idealizadores do texto pode ser facilmente desvirtuado, pois os gestores continuarão sendo indicados da mesma forma.

Uma das formas de se controlar o gestor dever-se-ia dar justamente mediante sua avaliação. O atual sistema de avaliação de desempenho, contudo, é extremamente falho, pois se concentra numa relação hierárquica entre o gestor, empoderado, e o subordinado, hipossuficiente.

Não é preciso ser um grande visionário para entender que é um sistema fadado ao fracasso. O subordinado deve suportar os critérios em grande parte das vezes arbitrários do superior imediato, para conseguir avaliações razoáveis. Mas apenas o superior imediato do superior o avalia. O melhor sistema é o que permite avaliações de todos aqueles que se relacionam no ambiente de trabalho, ou que são impactos pela atividade do servidor, incluindo-se a avaliação recíproca entre servidor e superior imediato. Somadas a métricas inteligentes, de cruzamento recíproco, que aliem o critério qualitativo ao quantitativo, com eliminação de vieses e fatores externos, consegue-se avaliar todos os agentes públicos com maior qualidade e precisão. Mas nada disso está contido em uma proposta que diz buscar aumentar a eficiência, o que mostra, mais uma vez, que se trata apenas de um rótulo.

As preocupações com a proposta são nitidamente eleitorais, e buscam satisfazer desígnios pessoais ou de grupos de pressão privados, que acreditam estar mais pertos de sequestrar o Estado e os servidores para si, privatizando o serviço público e aumentando ainda mais a desigualdade social no país.

Diante de todo o exposto, as entidades signatárias desta Nota Técnica concluem que a proposta de reforma administrativa é inviável sob os aspectos jurídico, político e federativo, bem como não traz, em seu conjunto, qualquer avanço, aumento de eficiência, ou redução efetiva de custos, devendo ser integralmente rejeitada.

Recomenda-se, em substituição, a construção de um pacto federativo renovado, baseado na valorização das carreiras públicas, na autonomia dos entes federativos e na consolidação de políticas de Estado orientadas pela eficiência social, não apenas financeira. É

imperativo resgatar a essência do art. 37 da Constituição — que é a administração pública como expressão da cidadania, da justiça e da solidariedade republicana, e não como instrumento de mercado.

REFORMA ADMINISTRATIVA

NOTA TÉCNICA CONJUNTA SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 38/2025



Nova Central



Movimento
Eficiência
MovE



Confederação dos Servidores
Públicos do Brasil (CSPB)



Federação dos Sindicatos dos
Servidores Públicos do Estado de
São Paulo (FESSP-ESP)



Federação Nacional de Fiscais e
Auditores Fiscais de Atividades
Urbanas.



Associação Nacional de Fiscais e
Auditores Fiscais de Atividades
Urbanas.



Sindicato dos Servidores Públicos da
Assembleia Legislativa e do Tribunal
de Contas do Estado de São Paulo
(SINDALESP)



Sindicato dos Auditores Fiscais da
Receita Estadual do Maranhão



Sindicato Nacional dos Servidores
do MPU, CNMP e ESMPJ



Associação dos Auditores Fiscais
da Receita Estadual de São Paulo
(AFRESP)



Sindicato dos Servidores Públicos
Municipais de Itapira (SSPMI)



Sindicato dos Servidores Públicos
Municipais de Herculândia, Quintana,
Queiróz, Bora e Arco Íris / SP



Sindicato dos Técnicos da Fazenda
Estadual de São Paulo



Associação Nacional das
Associações de Fiscais de
Tributos Estaduais (FEBRAFITE)



Sindicato dos Servidores Públicos do
Município de Jundiaí (SIND-SERJUN)



Sindicato dos Servidores da Câmara
Municipal e do Tribunal de Contas do
Município de São Paulo – SINDILEX

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA



Sindicato dos Auditores Fiscais da
Receita Estadual do Maranhão



Sindicato Paulista dos Auditores
Fiscais do Trabalho



Associação dos Auditores Fiscais
da Prefeitura Municipal de
Campinas



Sindicato dos Servidores Públicos
Municipais das Prefeituras,
Câmaras e Autarquias da
Microrregião do Planalto de Araxá



Federação das Entidades Sindicais
dos Servidores Públicos Municipais
do Estado de Goiás



Federação Nacional dos Auditores
Fiscais das Administrações Tributárias
Federal, Estaduais e Distrital (FENAT)



Sindicato dos Auditores Fiscais
Tributários do Município de Campinas



Federação dos Servidores Públicos
Municipais e Estaduais de Minas
Gerais



Sindicato dos Executores de
Metrologia do Estado de São Paulo



Sindicato de Especialistas de
Educação do Magistério Oficial do
Estado de São Paulo

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA



Federação dos Sindicatos dos
Servidores Públicos Municipais do
Estado do Rio Grande do Sul



Sindicato dos Supervisores de
Ensino do Magistério Oficial no
Estado de São Paulo – APASE



Federação dos Sindicatos dos
Servidores Públicos Municipais do
Estado de São Paulo
(FESSPMESP)



FESPUME-ES

Federação dos Servidores Públicos Municipais do Estado do Espírito Santo

Federação dos Servidores Públicos
Municipais do Estado do Espírito
Santo



Confederação Nacional dos
Servidores Públicos Municipais

REFORMA ADMINISTRATIVA

Nota Técnica Conjunta sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025

Permitida a reprodução e impressão.

FICHA TÉCNICA

MOVIMENTO

1. Movimento Eficiência — MovE – *Victor Lins*

ENTIDADES NACIONAIS

2. Nova Central Sindical – Moacyr Roberto Tesch Auersvald
3. Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) – João Domingos Gomes dos Santos
4. Federação Nacional de Fiscais e Auditores Fiscais de Atividades Urbanas (FENAFISC) – Juvenal Marcelino dos Santos
5. Associação Nacional de Fiscais e Auditores Fiscais de Atividades Urbanas (ANAFISC) – Juvenal Marcelino dos Santos
6. Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE) – Rodrigo Keidel Spada
7. Federação Nacional dos Auditores Fiscais das Administrações Tributárias Federal, Estaduais e Distrital (FENAT) – Glauco Honório

8. Sindicato Nacional dos Servidores do MPU, CNMP e ESMPJ – Renato Cantoni
9. Confederação Nacional dos Servidores Públicos Municipais (CSPM) – Aires Ribeiro

FEDERAÇÕES / ENTIDADES ESTADUAIS

10. Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo (FESSP-ESP) – Lineu Neves Mazano
11. Federação dos Servidores Públicos Municipais e Estaduais de Minas Gerais (FESMIG) – Hely Aires
12. Federação das Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Municipais do Estado de Goiás (FESSMEGO) – Sandro Pereira Valverde
13. Federação dos Servidores Públicos Municipais do Estado do Espírito Santo (FESPUME-ES) – Jorge Antônio da Silva Nascimento
14. Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (FESISMERS) – Luís Claudiomiro de Quadros
15. Associação dos Servidores e Servidoras da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Cristina Pereira de Oliveira
16. Associação dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo (AFRESP) – Rodrigo Keidel Spada
17. Associação dos Auditores Fiscais da Prefeitura Municipal de Campinas (AFISCAMP) – Max Victor Tadeu Cunha Ramm
18. Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos Municipais do Estado de São Paulo (FESSPMESP) – Aires Ribeiro

SINDICATOS/ASSOCIAÇÕES

19. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Herculândia, Quintana, Queiróz, Borá e Arco Íris / SP – Douglas Henrique de Pieri
20. Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Maranhão – Laudimar de Jesus Santos Rabelo Filho
21. Sindicato dos Técnicos da Fazenda Estadual de São Paulo – Luiz Carlos Pires Junior
22. Sindicato dos Servidores Públicos da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (SINDALESP) – Filipe Leonardo Carriço
23. Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Jundiaí (SIND-SERJUN) – Márcio Cardona
24. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Itapira (SSPMI) – Cristina Helena da Silva Gomes
25. Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (SINDILEX) – Miguel Ângelo Paz Lima
26. Sindicato Paulista dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINPAIT) – Mário Kaminski
27. Sindicato dos Auditores Fiscais Tributários do Município de Campinas (SINAUFIC) – Marcos Aleixo
28. Sindicato dos Servidores Públicos Municipais das Prefeituras, Câmaras e Autarquias da Microrregião do Planalto de Araxá (SINPLALTO) – Hely Aires
29. Sindicato dos Executores de Metrologia do Estado de São Paulo (SIEMESP) – João Joaci Ricarte Filho

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

30. Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo (UDEMO) – Francisco Antônio Poli
31. Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial do Estado de São Paulo – APASE - Rosaura Aparecida de Almeida

Coordenação Técnica

MovE / FESSP-ESP / SINDALESP

Novembro de 2025

Carta do Movimento Eficiência — MovE

O Movimento Eficiência (MovE) nasceu do impulso de reconectar o servidor público à sua vocação mais profunda: servir à sociedade com propósito, técnica e empatia. Não se trata de defender privilégios nem de negar a necessidade de aperfeiçoar o Estado, mas de afirmar que a eficiência verdadeira nasce do compromisso público, não da lógica de mercado. Esta Nota Técnica Conjunta sobre a PEC 38/2025, elaborada por entidades representativas do funcionalismo, é uma defesa lúcida do Estado republicano contra uma proposta que, sob o discurso sedutor da “modernização”, ameaça corroer suas bases democráticas.

O texto desmonta, com rigor técnico e coragem política, cinco eixos de risco que compõem o coração da proposta. Primeiro, denuncia a privatização velada do Estado, que transfere o comando da gestão pública à lógica empresarial, substituindo o cidadão por consumidor e o servidor por prestador precarizado. Segundo, expõe inconstitucionalidades graves, pois a PEC afronta cláusulas pétreas da Carta de 1988 ao enfraquecer a federação, a autonomia dos entes e a separação dos Poderes. Terceiro, revela os vieses de governança corporativa, que importam para o setor público mecanismos de metas, bônus e avaliações típicas do lucro privado, incompatíveis com a impessoalidade e o interesse coletivo. Quarto, alerta para a fragilização da estabilidade e da continuidade do serviço público, pilares que garantem neutralidade e permanência administrativa, substituídos por vínculos temporários e prêmios seletivos. Por fim, destaca as falhas metodológicas e técnicas de uma proposta mal formulada, sem estudos de impacto, carente de base empírica e guiada mais por ideologia do que por evidência.

Ao apoiar e difundir esta análise, o MovE reafirma sua missão: valorizar o servidor como parte da solução, não como obstáculo.

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

Eficiência não é copiar o setor privado — é servir com integridade, inovação e propósito. O que está em jogo nesta reforma não é apenas um modelo de gestão, mas a própria ideia de Estado como espaço de justiça, equidade e cidadania. Defender o serviço público é defender o Brasil que cuida, educa, protege e constrói. Que este documento inspire o debate, fortaleça a consciência e convoque o país a escolher o caminho da responsabilidade e da democracia.

Victor Lins

Coordenador do Movimento Eficiência — MovE

Carta da Nova Central Sindical

Não podemos permitir que prejudiquem o trabalho do servidor público brasileiro!

O povo, principalmente os que utilizam de equipamentos públicos sabem e reconhecem a importância do trabalho do servidor público. Estes cuidam das pessoas e são fundamentais para a sociedade ao garantir diariamente o funcionamento do Estado, bem como na prestação de serviços essenciais para a população, como saúde, educação e segurança.

Além dessas atribuições, os servidores são fundamentais na execução de políticas públicas, assegurando direitos sociais experienciais e atuando em todas as esferas de governo, além de servirem como a base de sustentação da sociedade e do município.

O cidadão quer um serviço público proporcionado pelo Estado que funcione e, para isso, exigem-se servidores dedicados e preparados para fazer o melhor com o objetivo de se atenderem essas necessidades da população.

A prestação do serviço público é das mais importantes atividades de uma comunidade, de uma sociedade ou de uma nação.

Nenhum país, estado ou município funciona sem seu quadro de servidores públicos, responsáveis pelos diversos serviços colocados à disposição do cidadão.

Portanto, é de suma importância exaltar quem executa o papel de prestador de serviço à sociedade. Nesse contexto, prestar serviço à população com qualidade e dedicação deve ser sempre a meta dos servidores e estar entre seus objetivos.

Segundo se depreende das disposições constitucionais em vigor, servidores públicos são todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com os órgãos e entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos de qualquer delas: União, Estados, Distrito

Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Trata-se de designação genérica e abrangente introduzida pela Carta de 1988, uma vez que, até a promulgação da Constituição Federal hoje em vigor, prevalecia a denominação de funcionário público para identificação dos titulares de cargos na administração direta, considerando-os equiparados aos ocupantes de cargos nas autarquias, aos quais se estendia o regime estatutário.

A partir, portanto, da Constituição de 1988, desaparece o conceito de funcionário público, passando-se adotar a designação ampla de servidores públicos.

A cada dia, o papel do servidor público não é apenas o de ser estável. É muito mais do que isso, pois a sua atuação está necessariamente voltada para os anseios da comunidade ou sociedade.

A estabilidade dos servidores somente se justifica se ela assegura, de um lado, a continuidade e a eficiência da Administração e, de outro, a legalidade e impessoalidade na gestão da coisa pública.

A responsabilidade do servidor público é muito grande, tornando-se um privilégio por tratar-se de um agente de transformação do Estado. O servidor deve estar sempre a serviço do público e, a partir dessa lógica, listamos alguns princípios fundamentais à sua atuação:

a) agente de transformação a serviço da cidadania, o que se torna uma diferença marcante relativamente aos demais trabalhadores;

b) compromisso intransigente com a ética e com os princípios constitucionais;

c) atualização permanente e desenvolvimento de novas competências;

d) capacidade de lidar com a diferença e a diversidade;

e) habilidade para atuar em diferentes contextos e sob diversos comandos;

f) lidar com o que é de todos.

O principal diferencial do servidor público é, portanto, seu dever de servir à comunidade em que está inserido. Por isso, esta não pode ser vista como uma profissão qualquer, e sim como um desafio de se cuidar do que é de todos nós.

Desse modo, qualquer reforma administrativa que desconsidere o papel e a participação dos servidores e de suas entidades representativas em sua formulação e na formulação de políticas públicas é viciada e não servirá aos interesses da população e da sociedade.

As demais cartas e explicações que acompanham esta nota demonstram o perigo que a sociedade brasileira, os servidores públicos e o próprio serviço público correm no Brasil com a PEC 38/2025.

Moacyr Roberto Tesch Auersvald

Presidente nacional da Nova Central Sindical

Carta da Federação dos Sindicatos dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo

Mais uma vez, agora pelo parlamento brasileiro, o capital especulativo vem com uma “proposta de modernização”, mascarando seu único objetivo que é diminuir o Estado brasileiro, para criar mecanismos de ampliação do loteamento da máquina pública, satisfazer os desejos dos governos e parlamentares de plantão, além de dominar a ocupação das funções públicas a seus apadrinhados.

A proposta de reforma administrativa relatada pelo deputado Pedro Paulo é desrespeitosa e autoritária.

É desrespeitosa com os servidores, porque trata os quase 40% de servidores que vivem com menos de R\$ 3 mil reais por mês como marajás, parasitas ou privilegiados. É desrespeitosa com a Constituição Federal, porque não respeita o princípio do pacto federativo, da separação dos poderes e os direitos fundamentais. É desrespeitosa com a população, que financia o serviço público por meio da maior carga tributária do mundo para os mais pobres, justamente os que dependem de um serviço público de qualidade, não de quantidade.

A PEC 38/2025, apresentada pelo Deputado José Trovão e relatada pelo deputado Pedro Paulo, rasga duas cláusulas pétreas da Constituição Federal: a forma federativa e a separação de poderes.

Os constituintes de 1988 adotaram esses princípios para garantir a autonomia e liberdade dos Estados e Municípios, bem como dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, de organizarem suas estruturas funcionais de forma distintas.

Os idealizadores da proposta fingem conhecer o Estado brasileiro, ao propor um modelo administrativo sem considerar as

especificidades de cada esfera de governo e a real necessidade de cada região do nosso imenso Brasil, que necessita de políticas públicas, executadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Entre tantos pontos críticos dessa reforma, é fundamental que atuemos de forma coordenada para esclarecer à sociedade que esta PEC não apenas retira direitos dos servidores públicos, mas enfraquece o próprio Estado brasileiro, comprometendo sua capacidade de oferecer serviços públicos de qualidade. Mais do que isso, transforma o Estado em uma verdadeira plataforma de barganha política, abrindo espaço para o loteamento da máquina pública entre partidos e interesses particulares.

Precisamos agir — e agir com coragem. É hora de denunciar, em cada base e em cada espaço de diálogo, a responsabilidade dos 171 deputados que assinaram essa proposta que ameaça o serviço público e o interesse coletivo.

Lineu Neves Manzano

Presidente da FESSP-ESP

Carta do Sindicato dos Servidores Públicos da Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

A proposta de reforma administrativa apresentada pelo deputado Pedro Paulo é mais autoritária que a realizada pelo ditador Castelo Branco com o decreto-lei 200, de 1967. Nem mesmo na ditadura militar se pensou em algo tão centralizador como o que deputado Pedro Paulo propõe.

Ao lermos a reforma administrativa dos militares, já do “caput”, ela deixa claro seu alcance: organização da administração pública federal. É de a todos estarrecer uma proposta que queira açambarcar todos os servidores públicos do Brasil sem considerar os diferentes poderes e os entes federados. Num único ato, deputado Pedro Paulo agride duas cláusulas pétreas da nossa Constituição: a forma federativa e a separação de poderes. Propor uma uniformização gera o risco de reduzir a autonomia e liberdade dos estados e municípios, bem como dos poderes legislativo e judiciário, organizarem seu corpo funcional, que – para buscar melhor racionalização administrativa – foram constitucionalmente pensados como distintos.

A proposta demonstra em si o viés autorreferencial de Brasília querendo ditar aos extremos do país um modelo administrativo não condizente com realidades específicas e plurais de estados e municípios. É hora de reagir, resistir e se unir. Com ações concretas e bem articuladas, é possível demonstrar nossa força de mobilização e barrarmos essa proposta de reforma. Se o tarifaço de Donald Trump

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

fez o povo brasileiro se unir em respeito à nossa soberania; a PEC da (de)forma administrativa nos trará a união pelo respeito à nossa autonomia.

Filippe Leonardo Carriço
Presidente do Sindalesp

Carta ao leitor da equipe técnica

A velha frase miticamente atribuída a Otto von Bismarck, de que não dormiríamos tranquilos se soubéssemos como são feitas as salsichas e as leis, mais uma vez deixa os muros da literatura para se impor sobre a realidade.

Após a instalação de um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados, composto proporcionalmente por representantes de todos os partidos políticos com assento na Casa, esperava-se que o diálogo resultasse em um texto consensual. No entanto, diante da ausência de acordo e refletindo apenas a posição de uma minoria dentro do grupo, surgiu um texto que, embora não seja apócrifo, permanece envolto em incertezas quanto à sua real autoria. Não se sabe, ao certo, se o teor escrito decorre expressamente de quem o subscreveu, de quem o ordenou ou de quem o revisou. Na realidade dos parlamentos, a assimetria de conhecimento entre o parlamentar e sua assessoria pode levar à redação de textos com sentido oposto ao por aquele desejado. Em toda tradução, existe um grau de traição. E a transformação de uma vontade política em um texto técnico não deixa de envolver uma atividade de tradução.

Sem sabermos ao certo que vontade o texto representa, ele é o produto que ora se tem para analisar.

O texto é denso, revelando boa escrita e domínio da língua culta. Faz uso de um método decisório que aparentemente combina racionalidade e previsibilidade, demonstrando, pelo menos na forma, certo rigor legístico. Contudo, aí parecem encerrar-se as virtudes do relatório. A mesma técnica apurada que se observa na redação e, formalmente, na adoção do método racional, não se reflete na sua efetiva aplicação.

Em primeiro lugar, a boa redação não se traduz em um conhecimento aprofundado acerca do funcionamento do sistema constitucional brasileiro, pois o relatório desconsidera completamente a forma federativa de Estado e as cláusulas pétreas que a resguardam. Da mesma maneira, revela desconhecimento quanto aos limites constitucionais da separação de poderes e à dinâmica própria de sua contenção recíproca. Além desse aspecto estrutural de insuficiência teórica sobre o ordenamento jurídico nacional, o texto propõe, em diversas passagens, interferências indevidas não apenas sobre os poderes executivos estaduais e municipais, mas também sobre a própria função jurisdicional, ao impor mecanismos rígidos destinados a restringir a atividade decisória dos juízes.

Demais disso, se das falas do autor parlamentar do texto, sua ideia é combater privilégios no serviço público, o que existe, na verdade, subjacente à proposta é uma finalidade velada de transferência do poder decisório e do controle sobre a administração pública brasileira para a lógica da iniciativa privada, ainda que disfarçada sob o discurso de “eficiência”, “resultados” e “gestão estratégica”.

Com todos esses problemas, o texto não deve ser aprovado.

Índice

1. CARTA ABERTA AOS PARLAMENTARES E CIDADÃOS	25
1-A DEPUTADOS QUE ASSINARAM A PEC.....	31
2. Método adotado no relatório.....	40
3. Falhas estruturais do texto e das propostas.....	42
3-A. Inconstitucionalidades.....	45
(a) – Tende a abolir a forma federativa de Estado	46
(b) – Viola a autonomia federativa dos Estados e Municípios.....	47
(c) – Viola a separação dos Poderes	49
4. Vieses na proposta	51
(a) Métricas e Avaliação de Desempenho: privatização dos critérios de gestão	52
(b) Planejamento Estratégico e “Acordos de Resultados”: controle externo disfarçado.....	53
(c) Terceirização e rotatividade: fragilização do vínculo público	53
(d) Bônus por resultados e captura gerencial.....	54
(e) Penetração da iniciativa privada: tecnocracia e consultorias	55
5. Resumo e diagnóstico.....	57
6. Avaliação pontual da Proposta de Emenda à Constituição 38/2025.....	59
6.1. Isenção de taxas – meios digitais.....	60
6.2. Inclusão digital	62
6.3. Direitos políticos e meios digitais.....	66

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

6.4. Nacionalização das atribuições da Administração Pública e retirada de competências dos Estados, DF e Municípios.....	69
(a) Competência material da União para Estratégia Nacional de Governo Digital e Política de Dados.....	69
(b) competência privativa da União para legislar sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos	70
(c) Normas gerais sobre regime jurídico de servidores	71
(d) normas gerais sobre controle interno	73
6.5. Teto de despesas dos deputados estaduais em seus gabinetes.....	75
6.6. Plano estratégico do governo estadual e municipal.....	77
6.7. Teto de gastos para o Estado e para os Municípios (norma idêntica proposta para os Municípios) 80	
6.8. Teto de Secretarias para os municípios	85
6.9. Teto dos Prefeitos	88
6.10. Teto dos vereadores e verba de gabinete	91
6.11. Competência dos municípios.....	95
6.12. Princípios da Administração	97
6.13. Bônus por resultados	102
6.14. Instrumentos de Governança e Gestão	107
6.15. Uniformização do controle exercido pelos Tribunais de Contas. 113	
6.16. Controle externo das metas e planejamento estratégico.....	115
6.17. Consensualidade no controle externo	117
6.18. Avaliação prévia de impacto orçamentário e financeiro, bem como de adequação à política estratégica de políticas públicas.....	119
6.19. Acompanhamento e revisão contínua de gastos públicos.....	122

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

6.20. Implementação de Centros/Sistemas de Custos	126
6.21. Transparência fiscal nas despesas com pessoal	127
6.22. Limites das decisões judiciais sobre políticas públicas de saúde, educação etc.	133
6.23. Inovação no setor público (sandbox regulatório)	135
6.24. Provimento, direitos e vantagens dos servidores públicos	137
(a) Lei nacional para concursos	137
(b) Condições para realização de concursos	138
(c) Servidor efetivo concursado temporário	140
(d) Concurso unificado facultativo	142
(e) Provimento em nível avançado da carreira	143
(f) Provimento dos cargos em comissão	144
(g) Limites quantitativos para cargos comissionados e reserva mínima para efetivos	148
(h) Cargos em comissão e funções de confiança estratégicos	151
(i) - Cotas para pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas em cargos em comissão, funções de confiança e conselhos de estatais.	153
(j) Vedações e restrição de direitos dos agentes públicos	154
(j) Limites de férias	154
(k) Limites à fruição das férias	156
(l) Vedação de adicionais, progressão funcional e de licença-prêmio apenas por tempo de serviço	157
(m) Veda aumentos retroativos	159
(n) Horas-extras e indenização	161

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

(o) Adicionais de periculosidade e de insalubridade.....	164
(p) Veda conversão em pecúnia de férias e licenças.....	165
q) Reserva de lei para instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias	167
(r) Extensão de vantagens por simetria.....	170
(s) Extensão a aposentados e pensionistas	172
(t) Recebimento de remuneração e vantagens em caso de afastamento	174
(u) Dever de os servidores zelarem por manter um ambiente livre de assédio e discriminações	175
v) Evolução funcional dos servidores	177
(x) Tabela remuneratória única.....	179
6.25. Participação popular.....	182
6.26. Responsabilidade do agente público.....	184
6.27. Vedações a agentes públicos com acesso a informações privilegiadas.....	186
6.28. Teto remuneratório nas estatais	188
6.29. Limites de auxílios para agentes públicos	192
(a) Restringe o pagamento de verbas indenizatórias	192
b) Aplicação do teto às indenizações.....	194
(c) Aumento das dotações orçamentárias limitadas ao IPCA.....	197
(d) Pagamento retroativo de verbas a agente público	199
(e) Nulidade dos pagamentos retroativos a agentes públicos	201
6.30. Governo digital	204
6.31. Evolução funcional dos servidores	207

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

6.32. Estágio probatório.....	211
6.33. Extinção do cargo público	214
6.34. Mudanças dirigidas à magistratura e membros do Ministério Público	216
(a) Veda a pena de aposentadoria compulsória.....	216
(b) Inclui a perda do cargo por deliberação do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público.....	217
6.35. Limites às decisões judiciais que impactem atos administrativos.	220
6.36. Quarentena de doze meses para indicação para o CNJ e para o CNMP.....	223
6.37. Aumentos de remuneração e indenizações pelo CNJ e pelo CNMP	225
6.38. Carreiras da Defensoria Pública	227
6.39. Sistema nacional de custos	229
6.40. Revisão de gastos públicos.....	231
6.41. Limita fundos públicos e veda a transposição entre fundos	234
6.42. Honorários advocatícios sucumbenciais	239
6.43. Serviços notariais e de registro	242
(a) Novos parâmetros de regulação da atividade de serviços notariais e de registro	242
(b) Teto remuneratório para o notário ou registrador e limite de idade	246
6.44. Definição de receitas primárias ajustadas para fins do teto de gastos	251
6.45. Regra transitória para adequação do planejamento a alocação de pessoal.....	255

6.46. Vedação de criação de fundos para despesas com pessoal	257
6.47. Implementação gradual das cotas para cargos em comissão.....	261
7. Conclusão	263

1. CARTA ABERTA AOS PARLAMENTARES E CIDADÃOS

REFORMA ADMINISTRATIVA – PEC 38/2025 – NOTA TÉCNICA

A PEC 38/2025, que altera normas sobre a administração pública brasileira, vendeu a ideia de combater privilégios, acabar com supersalários, aumentar a eficiência dos gastos públicos, do serviço público e economizar.

Não é o que decorre necessariamente de seu conteúdo. Da leitura feita por especialistas e professores em Direito Constitucional, Direito Administrativo consultados diretamente ou pela imprensa, bem como por aqueles que vivenciam o dia a dia da gestão pública, depreende-se facilmente que a PEC 38/2025 não trará avanços concretos, tampouco representará um verdadeiro aprimoramento da eficiência estatal.

A PEC 38/2025 também não é apenas uma reforma de caráter interno para o serviço público: ela atinge diretamente a população. Ao prever mudanças que poderão condicionar direitos como creche, tratamento medico-hospitalar, medicamentos e demais prestações de serviço público à existência de previsão orçamentária, vendado o próprio juiz de concedê-las, o texto revela-se como uma proposta de precarização das garantias de efetividade dos serviços públicos e atinge diretamente benefícios dos cidadãos.

O texto da proposta não se limita a tratar da administração pública. Ele abrange diversos outros temas que sequer deveriam estar contidos em uma Proposta de Emenda à Constituição dessa natureza. Um exemplo disso é a inclusão do chamado “direito social à inclusão digital”, dispositivo meramente simbólico, cuja efetivação depende de políticas públicas ordinárias e de iniciativas administrativas, já plenamente viáveis sem necessidade de previsão constitucional.

O projeto também demonstra falta de coerência sistêmica, ao introduzir dispositivos que conflitam com normas já vigentes. A criação de um “Número Único Nacional”, por exemplo, ignora o fato de que o CPF já exerce essa função no contexto do governo digital, gerando duplicidade e confusão normativa. Outras previsões são meras cópias de normas federais já existentes ou reproduzem dispositivos infraconstitucionais, o que indica ausência de técnica legislativa e de clareza quanto à função normativa da Constituição.

Além disso, a PEC reproduz e constitucionaliza regras fiscais transitórias, inspiradas no novo arcabouço fiscal, que é, em essência, uma política conjuntural de equilíbrio orçamentário e não uma diretriz de Estado a ser incorporada ao texto permanente da Constituição. Tais limitações — como o condicionamento de despesas ao IPCA e as restrições fiscais amplificadas — comprometem a flexibilidade da administração pública e engessam o planejamento estatal, com efeitos diretos sobre a execução de políticas públicas essenciais.

Do ponto de vista técnico-jurídico, a proposta apresenta erros graves de técnica legislativa, revelando total desconhecimento da estrutura normativa do sistema constitucional brasileiro. Ela viola princípios fundamentais, como o federalismo, a separação dos Poderes e a preservação dos direitos fundamentais, ao relativizar conceitos como direito adquirido — o que é vedado por tratar-se de cláusula pétrea e projeção direta do princípio da segurança jurídica, um dos pilares do Estado de Direito.

Em suma, a PEC 38/2025 não se coaduna com os parâmetros de coerência, estabilidade e proteção institucional exigidos de uma emenda constitucional. Ao contrário, representa um retrocesso no equilíbrio federativo, na autonomia administrativa dos entes

federados e na efetividade dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988.

Entre os pontos mais propagandeados da PEC 38/2025 como supostas “soluções mágicas” para transformar a realidade brasileira estão as métricas de avaliação de desempenho e os bônus por resultados. Tais previsões, contudo, revelam uma concepção tecnocrática e distante da realidade da gestão pública. Foram concebidas em ambientes fechados, por profissionais que observam o Estado apenas por relatórios e planilhas, sem conhecer o cotidiano dos serviços públicos nas pontas — nos hospitais, nos postos de saúde, nas escolas, nas delegacias, nas ruas onde a polícia militar e a polícia municipal atuam.

Grande parte desses critérios de avaliação de desempenho já existe e é aplicada em diversas administrações públicas do país. O problema, portanto, não está na ausência de critérios, mas na forma de aplicação e na falta de democratização do processo avaliativo. Atualmente, a avaliação costuma ficar concentrada nas mãos de um único superior hierárquico, detentor de amplos poderes para julgar subjetivamente o desempenho de subordinados — um modelo amplamente reconhecido como ineficiente e injusto. A avaliação unilateral e verticalizada é incompatível com um modelo moderno de gestão pública, baseado em resultados e participação, construídos qualitativamente, não quantitativamente, com a participação dos envolvidos (isso significa consensualidade, princípio inserido na PEC 38/2025, mas já inobservado pela própria PEC).

A proposta tampouco se sustenta pela promessa de ganhos de eficiência por meio de bônus e metas. Ao contrário, a implementação do sistema previsto pela PEC tende a aumentar os custos administrativos, uma vez que demandará a contratação de

consultorias e empresas privadas para assessorarem estados e municípios na criação de mecanismos complexos de mensuração de desempenho. Além disso, é previsível o crescimento do contencioso judicial e administrativo, decorrente da aplicação de regras burocráticas, vagas, genéricas e maleáveis, facilmente contornáveis ou fraudáveis.

Essas normas abrem espaço para a criação de metas meramente formais, que podem existir apenas no papel e servir como justificativa para a concessão artificial de bônus. De modo particularmente preocupante, a PEC permite que cargos comissionados — de natureza política e, portanto, alheios ao mérito técnico — recebam até o dobro dos bônus atribuídos aos servidores efetivos de carreira, subvertendo qualquer lógica de eficiência ou isonomia.

Outro ponto alarmante é o uso da expressão “consensualidade”, que aparece como princípio norteador, mas sem qualquer previsão de participação efetiva dos representantes dos servidores na construção desse suposto consenso, e até mesmo dos estados e municípios em algumas passagens. Trata-se, portanto, de uma consensualidade meramente retórica, que exclui estados e municípios e ignora o verdadeiro sentido do termo, que pressupõe diálogo, deliberação e pluralidade de vozes.

Como se pode observar, a PEC 38/2025 não apresenta avanços significativos. Ela apenas oferece rótulos de mudança, sem conteúdo real, e não resiste a uma leitura atenta. Por essa razão, as entidades subscritoras desta Nota Técnica conclamam os senhores parlamentares e cidadãos à sensibilidade de leitura e ao não apoio à proposta, com a consequente retirada de assinaturas daqueles que, porventura, tenham subscrito o texto.

É imperioso lembrar que a PEC 38/2025, embora fale em consenso, nasceu do dissenso: o texto apresentado não reflete o entendimento do Grupo de Trabalho instituído pela Comissão Especial, nem foi fruto de diálogo com os servidores públicos.

Os servidores públicos do Brasil não se opõem a discutir uma reforma administrativa. O que se busca é uma reforma verdadeira, democrática, útil à população e ao progresso do país, construída a partir da escuta ativa de quem efetivamente presta o serviço público, e não a partir da ótica limitada e enviesada de consultores e especialistas de gabinete, que conhecem a realidade apenas a partir dos livros e das planilhas. O usuário do serviço público e cidadão não é apenas um dado, um número, um personagem de uma história mal contada. É um ser humano que precisa de um bom atendimento médico, uma escola que ensine e uma polícia que proteja. Tal roteiro, contudo, não está previsto no filme da PEC 38/2025.

1-A DEPUTADOS QUE ASSINARAM A PEC

Em primeiro lugar, convém destacar que o ato de assinar a referida Emenda à Constituição é um posicionamento explícito de apoio à tramitação da proposta e deve, portanto, ser de pleno conhecimento da sociedade. A transparência nesse processo é imperativa: os servidores públicos têm o dever de divulgar e dar publicidade aos parlamentares que subscreveram a PEC 38/2025, uma vez que tal ato configura manifestação de apoio a um texto que impacta diretamente não apenas os vínculos e garantias dos servidores, mas também o atendimento à população em áreas essenciais como saúde, educação, segurança pública e assistência social.

Por fim, entende-se que a posição de qualquer deputado que assina tal PEC deve ser registrada e amplamente divulgada:

- a) para os servidores públicos, como forma de mobilização e de responsabilização política;
- b) para a sociedade, que precisa saber quem apoiou a alteração constitucional que pode comprometer o atendimento dos seus direitos básicos.

Assim, recomenda-se que as entidades representativas de servidores elaborem mecanismos de publicização sistemática dessas assinaturas (por Estado, por bancada, por comissão), bem como promovam debates, ações articulações legislativas visando condicionar a tramitação da PEC à adequação democrática, à participação dos servidores e ao pleno respeito aos direitos sociais.

Da mesma forma, deve-se prestigiar e divulgar os parlamentares que, após a sensibilização e maior esclarecimento do teor dessa PEC, venham a retirar suas assinaturas e a declarar não apoiar esse texto. Não apoiar esse texto não significa não apoiar uma reforma, um modelo mais eficiente, uma melhora nos serviços públicos

ou modernização do Estado. Não apoiar esse texto significa justamente o contrário – um compromisso com uma modernização, progresso e reforma administrativa que de fato entregue o que realmente promete, e não sirva apenas de pretexto para uma privatização do Estado e sua entrega a grupos econômicos que vão transformar em lucro próprio o que hoje é distribuído entre diversos seguimentos da sociedade. Dizer não à PEC 38/2025 é demonstrar que uma reforma administrativa deve partir da realidade concreta do serviço público, do cidadão mais pobre que utiliza o serviço público e não teve voz na redação desse texto. Dizer não à PEC 38/2025 é reconhecer que uma reforma tão importante tem que ser amplamente debatida, com os problemas diagnosticados serem submetidos pontualmente a uma discussão técnica e democrática sobre qual a forma mais aceita por todos os atores impactados pelo serviço público.

As entidades que subscrevem a presente nota se colocam à disposição para um debate justo sobre o tema, convidando os parlamentares para esse debate e maiores esclarecimentos.

A seguir, a lista de deputados que assinaram a PEC 38/2025, para conhecimento da população e de todos os servidores públicos do país. Recomenda-se sua inclusão nos sites das entidades e divulgação em suas redes sociais :

- 1 Dep. Zé Trovão (PL/SC)
- 2 Dep. Evair Vieira de Melo (PP/ES)
- 3 Dep. Gilberto Abramo (REPUBLIC/MG)
- 4 Dep. Toninho Wandscheer (PP/PR)
- 5 Dep. Amaro Neto (REPUBLIC/ES)
- 6 Dep. Delegado Caveira (PL/PA)
- 7 Dep. Marangoni (UNIÃO/SP)
- 8 Dep. Alceu Moreira (MDB/RS)

- 9 Dep. Gustavo Gayer (PL/GO)
- 10 Dep. Dilceu Sperafico (PP/PR)
- 11 Dep. Jorge Braz (REPUBLIC/RJ)
- 12 Dep. Bibó Nunes (PL/RS)
- 13 Dep. Marx Beltrão (PP/AL)
- 14 Dep. João Maia (PP/RN)
- 15 Dep. Jorge Goetten (REPUBLIC/SC)
- 16 Dep. Allan Garcês (PP/MA)
- 17 Dep. Diego Garcia (REPUBLIC/PR)
- 18 Dep. Pedro Westphalen (PP/RS)
- 19 Dep. Aluisio Mendes (REPUBLIC/MA)
- 20 Dep. Capitão Alberto Neto (PL/AM)
- 21 Dep. Paulo Azi (UNIÃO/BA)
- 22 Dep. Pedro Lucas Fernandes (UNIÃO/MA)
- 23 Dep. Joaquim Passarinho (PL/PA)
- 24 Dep. Emidinho Madeira (PL/MG)
- 25 Dep. Pr. Marco Feliciano (PL/SP)
- 26 Dep. Sargento Fahur (PSD/PR)
- 27 Dep. Franciane Bayer (REPUBLIC/RS)
- 28 Dep. Gilson Marques (NOVO/SC)
- 29 Dep. Julio Lopes (PP/RJ)
- 30 Dep. Jeferson Rodrigues (REPUBLIC/GO)
- 31 Dep. Mauricio Marcon (PODE/RS)
- 32 Dep. Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL/SP)
- 33 Dep. Sóstenes Cavalcante (PL/RJ)
- 34 Dep. Henderson Pinto (MDB/PA)
- 35 Dep. Mauricio do Vôlei (PL/MG)
- 36 Dep. Altineu Côrtes (PL/RJ)
- 37 Dep. Sanderson (PL/RS)
- 38 Dep. Carlos Jordy (PL/RJ)
- 39 Dep. Mario Frias (PL/SP)

- 40 Dep. Zucco (PL/RS)
 - 41 Dep. Delegado Ramagem (PL/RJ)
 - 42 Dep. Ribamar Silva (PSD/SP)
 - 43 Dep. Caio Vianna (PSD/RJ)
 - 44 Dep. Rodrigo Estacho (PSD/PR)
 - 45 Dep. Sidney Leite (PSD/AM)
 - 46 Dep. Hugo Leal (PSD/RJ)
 - 47 Dep. Stefano Aguiar (PSD/MG)
 - 48 Dep. Padovani (UNIÃO/PR)
 - 49 Dep. Pastor Gil (PL/MA)
 - 50 Dep. Laura Carneiro (PSD/RJ)
 - 51 Dep. Doutor Luizinho (PP/RJ)
 - 52 Dep. Igor Timo (PSD/MG)
 - 53 Dep. Átila Lins (PSD/AM)
 - 54 Dep. Saulo Pedroso (PSD/SP)
 - 55 Dep. Reinhold Stephanes (PSD/PR)
 - 56 Dep. Luiz Gastão (PSD/CE)
 - 57 Dep. Luciano Amaral (PSD/AL)
 - 58 Dep. Danrlei de Deus Hinterholz (PSD/RS)
 - 59 Dep. Rodrigo Valadares (UNIÃO/SE)
 - 60 Dep. Arthur Oliveira Maia (UNIÃO/BA)
 - 61 Dep. Luiz Lima (NOVO/RJ)
 - 62 Dep. Wellington Roberto (PL/PB)
 - 63 Dep. Paulinho da Força (SOLIDARI/SP)
 - 64 Dep. Elmar Nascimento (UNIÃO/BA)
 - 65 Dep. Kim Katagiri (UNIÃO/SP)
 - 66 Dep. Vitor Lippi (PSDB/SP) – Fdr PSDB-
- CIDADANIA
- 67 Dep. Roberto Monteiro Pai (PL/RJ)
 - 68 Dep. Luisa Canziani (PSD/PR)
 - 69 Dep. Adilson Barroso (PL/SP)

- 70 Dep. Ricardo Abrão (UNIÃO/RJ)
- 71 Dep. Daniel Trzeciak (PSDB/RS)
- 72 Dep. Otto Alencar Filho (PSD/BA)
- 73 Dep. Diego Coronel (PSD/BA)
- 74 Dep. Coronel Chrisóstomo (PL/RO)
- 75 Dep. Nelson Barbudo (PL/MT)
- 76 Dep. Luis Carlos Gomes (REPUBLIC/RJ)
- 77 Dep. Pauderney Avelino (UNIÃO/AM)
- 78 Dep. Marcel van Hattem (NOVO/RS)
- 79 Dep. Luiz Fernando Vampiro (MDB/SC)
- 80 Dep. Ricardo Salles (NOVO/SP)
- 81 Dep. Coronel Assis (UNIÃO/MT)
- 82 Dep. Rafael Simoes (UNIÃO/MG)
- 83 Dep. José Rocha (UNIÃO/BA)
- 84 Dep. Josivaldo Jp (PSD/MA)
- 85 Dep. Julia Zanatta (PL/SC)
- 86 Dep. Osmar Terra (PL/RS)
- 87 Dep. Any Ortiz (CIDADANIA/RS)
- 88 Dep. Junio Amaral (PL/MG)
- 89 Dep. Ricardo Guidi (PL/SC)
- 90 Dep. Vermelho (PP/PR)
- 91 Dep. Silvye Alves (UNIÃO/GO)
- 92 Dep. Pezenti (MDB/SC)
- 93 Dep. Cabo Gilberto Silva (PL/PB)
- 94 Dep. Charles Fernandes (PSD/BA)
- 95 Dep. Soraya Santos (PL/RJ)
- 96 Dep. Aureo Ribeiro (SOLIDARI/RJ)
- 97 Dep. Luciano Vieira (REPUBLIC/RJ)
- 98 Dep. Felipe Carreras (PSB/PE)
- 99 Dep. David Soares (UNIÃO/SP)
- 100 Dep. Marcos Soares (UNIÃO/RJ)

101 Dep. Mersinho Lucena (PP/PB)

102 Dep. Adolfo Viana (PSDB/BA) – Fdr PSDB-
CIDADANIA

103 Dep. Beto Richa (PSDB/PR)

104 Dep. Helena Lima (MDB/RR)

105 Dep. Geraldo Resende (PSDB/MS) – Fdr PSDB-
CIDADANIA

106 Dep. Isnaldo Bulhões Jr. (MDB/AL)

107 Dep. Yury do Paredão (MDB/CE)

108 Dep. Duda Ramos (MDB/RR)

109 Dep. Alexandre Guimarães (MDB/TO)

110 Dep. Lucio Mosquini (MDB/RO)

111 Dep. Cobalchini (MDB/SC)

112 Dep. Newton Cardoso Jr (MDB/MG)

113 Dep. Átila Lira (PP/PI)

114 Dep. Beбето (PP/RJ)

115 Dep. Sergio Souza (MDB/PR)

116 Dep. Rogéria Santos (REPUBLIC/BA)

117 Dep. Clarissa Tércio (PP/PE)

118 Dep. Hercílio Coelho Diniz (MDB/MG)

119 Dep. Arthur Lira (PP/AL)

120 Dep. Julio Arcoverde (PP/PI)

121 Dep. Luiz Antonio Corrêa (PP/RJ)

122 Dep. Dr. Victor Linhalis (PODE/ES)

123 Dep. Bruno Ganem (PODE/SP)

124 Dep. Thiago de Joaldo (PP/SE)

125 Dep. Tião Medeiros (PP/PR)

126 Dep. Delegado da Cunha (PP/SP)

127 Dep. Rodrigo Gambale (PODE/SP)

128 Dep. Dr. Luiz Ovando (PP/MS)

129 Dep. Zé Adriano (PP/AC)

- 130 Dep. Zezinho Barbary (PP/AC)
- 131 Dep. Nely Aquino (PODE/MG)
- 132 Dep. Murilo Galdino (REPUBLIC/PB)
- 133 Dep. Pedro Lupion (PP/PR)
- 134 Dep. Marcelo Crivella (REPUBLIC/RJ)
- 135 Dep. Marussa Boldrin (MDB/GO)
- 136 Dep. João Leão (PP/BA)
- 137 Dep. Ismael (PSD/SC)
- 138 Dep. Pastor Claudio Mariano (UNIÃO/PA)
- 139 Dep. General Girão (PL/RN)
- 140 Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP)
- 141 Dep. Fabio Schiochet (UNIÃO/SC)
- 142 Dep. Damião Feliciano (UNIÃO/PB)
- 143 Dep. Raimundo Costa (PODE/BA)
- 144 Dep. Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG) – Fdr PSDB-

CIDADANIA

- 145 Dep. Pastor Diniz (UNIÃO/RR)
- 146 Dep. Fausto Santos Jr. (UNIÃO/AM)
- 147 Dep. Márcio Marinho (REPUBLIC/BA)
- 148 Dep. Yandra Moura (UNIÃO/SE)
- 149 Dep. Célio Silveira (MDB/GO)
- 150 Dep. Aécio Neves (PSDB/MG) – Fdr PSDB-

CIDADANIA

- 151 Dep. João Cury (MDB/SP)
- 152 Dep. Fábio Teruel (MDB/SP)
- 153 Dep. Ana Paula Leão (PP/MG)
- 154 Dep. Rafael Prudente (MDB/DF)
- 155 Dep. Ely Santos (REPUBLIC/SP)
- 156 Dep. Renilce Nicodemos (MDB/PA)
- 157 Dep. Olival Marques (MDB/PA)
- 158 Dep. Ossesio Silva (REPUBLIC/PE)

159 Dep. Alex Manente (CIDADANIA/SP) – Fdr PSDB-
CIDADANIA

160 Dep. Márcio Biolchi (MDB/RS)

161 Dep. Dr. Frederico (PRD/MG)

162 Dep. Adail Filho (REPUBLIC/AM)

163 Dep. Thiago Flores (REPUBLIC/RO)

164 Dep. Daniel Freitas (PL/SC)

165 Dep. Coronel Fernanda (PL/MT)

166 Dep. Geraldo Mendes (UNIÃO/PR)

167 Dep. Fatima Pelaes (REPUBLIC/AP)

168 Dep. Zé Haroldo Cathedral (PSD/RR)

169 Dep. Otoni de Paula (MDB/RJ)

170 Dep. Antônia Lúcia (REPUBLIC/AC)

171 Dep. André Fernandes (PL/CE)

2. Método adotado no relatório

O relatório adota o método racional-compreensivo de decisão (*rational decision-making model*). Esse método, tradicional na ciência da administração e na análise de políticas públicas, parte de uma sequência estruturada: primeiro identifica-se e descreve-se o problema público a ser enfrentado; em seguida, levantam-se alternativas de soluções possíveis, avaliando-se suas vantagens e desvantagens; por fim, realiza-se a escolha de uma proposta considerada, pelos formuladores, como a mais adequada para enfrentar o problema diagnosticado.

Tal abordagem busca conferir racionalidade e previsibilidade ao processo decisório, uma vez que parte de um diagnóstico e procura construir soluções fundamentadas em evidências e critérios previamente definidos. **No entanto, a aplicação prática feita pelo relatório apresenta falhas metodológicas:** embora se tenha iniciado com o diagnóstico e a identificação de opções, a análise comparativa entre alternativas não foi devidamente aprofundada **e houve fechamento prematuro da decisão** (*premature closure*). Assim, optou-se por uma única solução — **apresentada como definitiva** — sem avaliação robusta de custos, riscos, impactos sociais e jurídicos em relação a outras possibilidades.

Do ponto de vista técnico, essa limitação reduz a qualidade da análise e compromete a transparência e a eficiência esperadas de um processo racional de formulação de políticas públicas.

3. Falhas estruturais do texto e das propostas

Pelas razões acima, a proposta apresenta inúmeras falhas, como:

(a) – falta de discussão sobre todas as soluções possíveis para a resolução de um diagnóstico apontado;

(b) - escolha arbitrária de uma das soluções possíveis, seguindo vieses próprios de quem escreveu ou determinou a escrita do relatório.

Além desse aspecto, o relatório apresenta diversas falhas e incoerências. Citam-se as principais:

(a) - desconhecimento técnico por parte de quem escreveu ou determinou a escrita com relação a impactos em princípios estruturantes do Estado de Direito brasileiro, como a separação de poderes, autonomia federativa, o controle de constitucionalidade, direitos fundamentais e sociais;

(b) – inobservância de técnicas de legística formal e material (embora haja consultores legislativos qualificados subscrevendo a proposta, há falhas na sistematização, desconfiando-se de sua efetiva participação na redação final), com repetições desnecessárias, textos prolixos, ambíguos e excessivamente detalhados, atípicos para o texto constitucional, por exemplo;

(c) – do ponto de vista da legística material, parte das medidas adotadas são desproporcionais, contrariando o que a própria reforma propõe, que é a proporcionalidade e razoabilidade das políticas públicas;

(d) – ainda na perspectiva da legística material, além da incompatibilidade constitucional e sistêmica, a proposta apresenta

muitos pontos de completa inexecuibilidade e eficácia, produzindo custos, riscos e incentivos ou desincentivos indesejados; e

(e) – ausência de análise de impacto jurídico, econômico e social, tendo os autores se restringido a ilustrar suas propostas com exemplos que as apresentam como soluções perfeitas para cada diagnóstico identificado.

3-A.

Inconstitucionalidades

A proposta apresenta muitas questões que serão judicializadas, entre as quais:

(a) – Tende a abolir a forma federativa de Estado

A Proposta praticamente transforma em unitário o Poder Executivo no país todo, retirando o poder de autoadministração dos entes federativos, inerente à sua autonomia federativa. A forma federativa de Estado é um dos elementos estruturantes da Constituição de 1988 e está protegida como cláusula pétrea pelo artigo 60, § 4º, inciso I. Isso significa que nenhuma proposta de emenda constitucional pode sequer ser discutida se tiver o objetivo — direto ou indireto — de suprimir a federação ou esvaziar seus componentes essenciais. A federação brasileira não se resume à existência formal de União, Estados, Distrito Federal e Municípios; ela exige que esses entes mantenham um núcleo mínimo de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, condição indispensável para que se preserve o pacto federativo.

A doutrina majoritária aponta que restringir substancialmente essa autonomia equivale, na prática, a abolir a federação. Autores como José Afonso da Silva explicam que a forma federativa é mais que um rótulo: ela supõe a coexistência de ordens jurídicas parciais, dotadas de autogoverno e capacidade de auto-organização. Gilmar Mendes, Paulo Gonet Branco e Inocêncio Mártires Coelho enfatizam que uma Constituição que concentre competências na União a ponto de transformar Estados e Municípios em meros executores de políticas federais deixa de ser, de fato, federativa.

Nessa linha, Alexandre de Moraes afirma que a cláusula pétrea impede emendas que “esvaziem a autonomia dos entes federativos” e criem um modelo centralizador incompatível com a Constituição de 1988.

O Supremo Tribunal Federal adota a mesma visão. Em diversos precedentes, a Corte deixou claro que a forma federativa de Estado constitui núcleo intangível da Constituição e que atos legislativos que retirem competências centrais ou comprometam a autonomia política, financeira ou administrativa dos Estados e Municípios são inconstitucionais por violar essa cláusula pétrea. O Tribunal entende que não basta preservar o nome “Estado federativo” se, na prática, os entes são privados de autogoverno.

Assim, qualquer proposta que reduza drasticamente a capacidade dos entes federativos de legislar, administrar ou gerir seus recursos — seja concentrando poder na União, seja limitando a autonomia política e financeira de modo relevante — é considerada tendente a abolir a forma federativa de Estado. **Por isso, tal proposta não pode sequer ser apreciada pelo Congresso Nacional, sob pena de afrontar diretamente a Constituição e a ideia de federação como pacto de autonomia e descentralização do poder.**

Desse modo, qualquer parlamentar poderá, com um mandado de segurança, pedir para não ser apreciada essa PEC.

(b) – Viola a autonomia federativa dos Estados e Municípios

A forma federativa de Estado, protegida como cláusula pétrea pelo art. 60, §4º, I, da Constituição, tem como núcleo a autonomia dos entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa autonomia é tripla: autonomia política, que garante poder de auto-organização e autogoverno; autonomia administrativa, que permite gerir sua estrutura e seus serviços; e autonomia financeira, que assegura competência tributária e liberdade para gerir receitas e despesas próprias.

Quando uma proposta de emenda constitucional ou lei ordinária busca concentrar competências na União ou impor limites desproporcionais a Estados e Municípios, ela viola diretamente esse núcleo. Por exemplo, se uma norma retira competências legislativas estaduais ou municipais previstas na Constituição, ou reduz de forma relevante a capacidade de organizar seus órgãos, de gerir seus servidores e finanças, os entes deixam de ter poder real de decisão sobre seus próprios assuntos.

Desse modo, grande parte das normas propostas na PEC seriam declaradas inconstitucionais, já que o poder constituinte derivado não pode retirar competências dos demais entes federativos e transferi-las para a União, pois isso fere o pacto constitucional originário.

Segundo o art. 1º da CF, Estados, Distrito Federal e Municípios, são entes federados, preexistentes (ainda que por criação jurídica) e que se associam em uma União, a esta cedendo apenas aquela parcela de poder prevista na CF. Não há consentimento para que o poder constituinte derivado lhes retire competências. Como detentores da soberania original, cedida à União, a parcela de soberania que reservaram posteriormente transformada em autonomia, não pode ser retirada. Já o contrário pode ocorrer. Se os entes federados

consentirem em retirar poderes da União, isso é legítimo, pois a União não existe como ente federado, apenas como ente federativo, que é um conceito distinto.

(c) – Viola a separação dos Poderes

A proposta, além de violar a autonomia federativa, também compromete a separação e a independência dos Poderes nos Estados e Municípios. Ao retirar a exigência de que determinadas normas sejam debatidas e aprovadas pelos parlamentos estaduais e municipais, ocorre interferência indevida no Poder Legislativo local, esvaziando sua função essencial de representar a vontade popular e de formular normas de interesse regional ou municipal. A federação pressupõe não apenas a existência de entes autônomos, mas também que esses entes tenham poder legislativo próprio, capaz de decidir sobre matérias relevantes dentro de suas competências constitucionais. Ao suprimir essa prerrogativa, a proposta centraliza o processo legislativo e deslegitima a atuação das assembleias e câmaras municipais, esvaziando sua autonomia política.

Da mesma forma, há interferência indevida no Poder Judiciário, pois a proposta passa a ditar em detalhes a forma como os tribunais devem julgar determinadas matérias, estabelecendo parâmetros simplificados, rígidos e muitas vezes inadequados ao controle jurisdicional concreto. Isso afronta diretamente a independência funcional do Judiciário, que deve interpretar e aplicar o direito de acordo com a Constituição e as leis, mantendo liberdade de convicção e decisão fundamentada. Ao engessar a atividade jurisdicional, a norma reduz a possibilidade de controle de constitucionalidade e de adaptação às peculiaridades locais, tornando

os tribunais meros aplicadores mecânicos de regras impostas de modo centralizado.

O projeto de lei incluído na proposta também apresenta vício grave de inconstitucionalidade ao disciplinar regime jurídico de servidores públicos. A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, “c”, estabelece que leis que disponham sobre o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Trata-se de uma limitação clara à atuação parlamentar — inclusive dos legislativos estaduais e municipais — justamente para preservar a organização interna da Administração e o equilíbrio entre os Poderes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme ao afirmar que nem mesmo emenda constitucional pode afastar a iniciativa reservada do Executivo quando a matéria é de organização administrativa ou regime jurídico dos servidores.

4. Vieses na proposta

A proposta também oculta vieses de captação da Administração Pública por interesses privados, incompatíveis com a natureza política e fins sociais a que se destina, ao contrário do fator motor da atuação privada, centrada na busca pelo lucro. Da proposta é possível inferir os seguintes vieses:

*(a) Métricas e Avaliação de Desempenho:
privatização dos critérios de gestão*

A proposta tem uma finalidade velada de transferência do poder decisório e do controle sobre a administração pública brasileira para a lógica da iniciativa privada, ainda que disfarçada sob o discurso de “eficiência”, “resultados” e “gestão estratégica”.

A presente nota critica fortemente a previsão de avaliação de desempenho baseada em metas individuais e institucionais (art. 37-A e art. 39-A da PEC). Essas métricas — centradas em produtividade e resultados anuais — reproduzem modelos empresariais e deslocam a função pública de seu caráter vocacional e coletivo para um modelo gerencial privado, no qual o servidor é tratado como empregado submetido a “indicadores de performance”. Nesse modelo, as metas são fixadas unilateralmente por superiores hierárquicos, sem participação das entidades representativas ou negociação coletiva — o que cria um ambiente de pressão, favorecendo a rotatividade e a terceirização.

Além disso, a vinculação da progressão funcional e do bônus de desempenho ao cumprimento dessas metas transfere o poder de avaliação do mérito do servidor para comissões e gestores, permitindo interferência política e discricionariedade. A lógica

meritocrática, aqui, deixa de ser republicana e passa a seguir critérios de produtividade econômica, típicos do setor privado.

(b) Planejamento Estratégico e “Acordos de Resultados”: controle externo disfarçado

O planejamento estratégico para resultados, exigido de prefeitos e governadores, e o acordo de resultados entre gestores e superiores, são mecanismos que, embora apresentados como instrumentos de governança, na prática submetem a administração pública a um sistema de metas e indicadores estabelecidos de forma centralizada

Essa estrutura elimina a política de Estado e a substitui por políticas de governo de curto prazo, orientadas para números e eficiência orçamentária — uma importação direta de modelos empresariais, sob sua possível influência.

O controle externo dos Tribunais de Contas sobre esses resultados, inclusive com monitoramento de desempenho e avaliação de bônus, cria um sistema paralelo de regulação, de natureza gerencial e não democrática, em que gestores e auditores passam a definir prioridades públicas a partir de métricas técnicas e financeiras, ditadas pelo mercado, não políticas democráticas.

(c) Terceirização e rotatividade: fragilização do vínculo público

A proposta permite contratação de servidores “a termo” (por até 10 anos), o que introduz vínculos temporários e fragiliza a estabilidade — elemento essencial da impessoalidade e da continuidade do serviço público.

Além disso, o projeto de lei apresentado, embora inconstitucional por vício de iniciativa, propõe a possibilidade de contratação temporária por 5 anos.

Essa precarização cria espaço para rotatividade elevada, substituição rápida de servidores e facilitação da terceirização — sobretudo em áreas de planejamento e gestão, que poderão ser desempenhadas por consultorias privadas e organizações sociais.

Na prática, ao substituir o servidor de carreira por vínculos temporários e metas empresariais, o Estado se torna cliente da iniciativa privada, e não mais seu regulador.

(d) Bônus por resultados e captura gerencial

O sistema de bônus de resultados, criticado no documento, amplia desigualdades e beneficia desproporcionalmente cargos comissionados, que podem receber até quatro vezes mais de bônus que servidores efetivos

Trata-se de uma premiação política e seletiva, típica da lógica de incentivos empresariais, incompatível com o princípio da impessoalidade. Além disso, a adoção desses bônus depende da existência de “acordos de resultados” — que podem ser desenhados

sob influência de consultorias privadas contratadas para definir metas, indicadores e mecanismos de controle.

(e) Penetração da iniciativa privada: tecnocracia e consultorias

O conjunto de medidas — avaliação por desempenho, acordos de resultados, bônus e revisão contínua de gastos — abre espaço institucional para que a iniciativa privada passe a gerir e avaliar o setor público, por meio de: consultorias especializadas em planejamento estratégico, métricas e compliance; empresas de auditoria e certificação responsáveis pela mensuração de resultados e “impacto”; parcerias público-privadas e organizações sociais, que passam a assumir funções de execução e avaliação de políticas públicas.

Esse modelo desloca o poder político e administrativo do Estado para atores privados “técnicos”, que passam a influenciar as decisões sobre o que deve ser feito, como medir resultados e quem deve ser recompensado ou dispensado.

Trata-se, portanto, de uma transferência velada do núcleo da gestão pública para o setor privado, o que ameaça os princípios republicanos de legalidade, impessoalidade e autonomia federativa.

A proposta, assim, sob o pretexto de “modernizar” o Estado, institui um modelo de governança empresarial, em que:

- servidores se tornam prestadores de serviço, sujeitos a metas e bônus;
- a política pública se transforma em contrato de resultados;

- o gestor público se torna CEO de uma corporação estatal, medido por eficiência contábil e não por efetividade social.

As “métricas de desempenho”, os “acordos de resultados” e os “bônus” são instrumentos de colonização do espaço público pelo setor privado, transformando o cidadão em consumidor e o servidor em agente precarizado, submetido a critérios de produtividade e lucro — não de interesse público.

5. Resumo e diagnóstico

A proposta, além de mal estruturada tecnicamente, enfrenta obstáculos constitucionais sérios, especialmente por ameaçar a federação, a autonomia dos entes e a separação dos Poderes. Essas falhas abrem espaço para judicialização imediata, inclusive com possibilidade de parlamentares impugnarem sua tramitação por meio de mandado de segurança.

Além disso, a proposta não apenas fragiliza garantias dos servidores, mas redesenha o papel do Estado brasileiro para operar sob a lógica da eficiência privada.

Consequentemente, a iniciativa privada passa a deter poder de fato sobre a administração pública, não apenas pela execução de serviços, mas pela definição das regras do jogo — as métricas, indicadores e formas de controle que determinarão o que é considerado um “bom” desempenho do Estado.

A seguir, serão analisadas as propostas contidas no relatório, mas especialmente na PEC proposta, tendo em vista que a iniciativa para apresentação dos projetos de lei são do Poder Executivo.

De qualquer modo, a fim de se antecipar sobre o debate, ainda que se considere inviável o texto proposto também para a PEC, cabe uma análise aprofundada e uma sugestão de texto possível para uma reforma administrativa, que contemple não apenas uma visão do setor privado, mas uma visão de interesse público compatível com as diretrizes e princípios programáticos da Constituição Federal, nunca se esquecendo de que o Brasil, assim plasmado no texto constitucional, é um Estado Democrático e Social de Direito, não um Estado Liberal.

6. Avaliação pontual da Proposta de Emenda à Constituição 38/2025

6.1. Isenção de taxas – meios digitais

Resumo
Inclui a previsão de garantia certidões por meios digitais a par da expressão certidões já existente
Texto proposto
b) a obtenção, inclusive por meios digitais , de certidões emitidas por repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;
Análise crítica
A proposta é completamente desnecessária, uma vez que a matéria objeto de inclusão já decorre de forma implícita e suficiente do texto constitucional original. A inserção pretendida não acrescenta conteúdo normativo novo, tampouco soluciona lacunas interpretativas relevantes. Ao contrário, tal modificação contribui para a poluição legislativa — fenómeno caracterizado pela multiplicação de dispositivos redundantes, que dificultam a interpretação e aplicação da norma — e aumenta a prolixidade do texto constitucional, afastando-se dos princípios de clareza, precisão e concisão recomendados pela técnica legislativa.
Plano de ação
1) Rejeitar, por absoluta desnecessidade.
2) Se aprovada, nada se altera do ponto de vista jurídico ou prático, limitando-se a tornar o texto mais extenso, redundante e menos técnico.

Resumo
Prevê isenção de taxas da primeira via da carteira de identidade e sua forma digital, bem como sua forma única
Texto proposto
c) a primeira via da carteira de identidade nacional, a ser expedida em formato físico e digital, para possibilitar a identificação única dos cidadãos e o acesso aos serviços públicos digitais;
Análise crítica

A proposta revela-se desnecessária, uma vez que a matéria já se encontra devidamente disciplinada pela Lei nº 7.116, de 1983. Ademais, a definição do formato da cédula de identidade não constitui tema de natureza constitucional, devendo permanecer no âmbito da legislação infraconstitucional. Cumpre observar, ainda, que a finalidade da expedição do documento é presumida pelo ordenamento jurídico, sendo, portanto, despicienda sua explicitação em texto constitucional. Por fim, a proposta apresenta conflito material com a Lei nº 14.534, de 2023, que estabelece o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como número único e suficiente para a identificação do cidadão em todo o território nacional.

Plano de ação

- 1) Rejeitar, por absoluta desnecessidade. Já existe lei a prevendo.
- 2) Se aprovada, revoga tacitamente a Lei 14.534/2023, devendo ser o RG o número único. Isso gerará custos desnecessários e poluição do texto constitucional.

6.2. Inclusão digital

Resumo
Prevê a inclusão digital como direito fundamental e direito social.
Texto proposto
LXXX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à inclusão digital.
Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a inclusão digital, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
Art. 23
XIII - promover a inclusão digital e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos digitais.
Análise crítica
A proposta apresenta boa intenção, mas revela-se, a princípio, desnecessária. Por se tratar de direito social, sua concretização depende de regulamentação por meio de lei específica. Na prática, cumpre indagar de que forma seriam garantidos os direitos subjetivos daí decorrentes: o Estado passaria a fornecer aparelhos eletrônicos, como celulares e computadores, a todos os cidadãos? Haveria acesso gratuito à internet de banda larga para aqueles que não dispõem de recursos? Se tais medidas estiverem previstas, seria recomendável que fossem expressamente consignadas na legislação infraconstitucional, e não por meio de emenda constitucional.
O texto proposto demonstra fragilidade técnica, ausência de sistematicidade e insuficiente domínio dos fundamentos do Direito Constitucional. Caso se pretenda reconhecer a inclusão digital como direito social, tal previsão já implicaria, por natureza, o reconhecimento de sua eficácia limitada, o que dispensa a criação de novo inciso no art. 5º da Constituição Federal.

Ademais, a proposta afronta o disposto no art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95/1998, ao versar sobre matéria alheia ao objeto da reforma administrativa — destinada à organização da Administração Pública e não à ampliação do rol de direitos sociais.
Por fim, iniciativas dessa natureza contribuem para acentuar o caráter meramente simbólico da Constituição, convertendo-a em um repositório de promessas não concretizadas, em detrimento de sua força normativa e de sua efetividade.
Plano de ação
1) Rejeitar, por ser a proposta de inclusão prevista para os arts. 23 e 214 da CF ser mais compatível com o caráter dirigente da CF.
2) Aprovar o texto como norma programática, já prevista na mesma PEC, na alteração proposta ao art. 23 e 214.
Proposta (em PEC própria)
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
XIII - promover a inclusão digital e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos digitais.
Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
<u>VII – inclusão digital.</u>

Resumo
Trata do Plano Nacional de Governo Digital
Texto proposto (2)
Art. 219-C. Lei estabelecerá o Plano Nacional de Governo Digital, de duração decenal, para articular as administrações públicas

direta e indireta de todos os Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e orientar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, com a definição de diretrizes, objetivos e metas que, por meio de projetos e ações integradas, conduzam: I - ao domínio de tecnologias digitais e de inteligência artificial; II - ao exercício soberano da governança de seu ambiente digital; III - à segurança cibernética, privacidade e proteção de dados; IV - à manutenção e oferta de infraestrutura digital e de armazenamento e processamento de dados no país; V - à inclusão, capacitação e educação dos cidadãos para o uso das tecnologias digitais; VI - à promoção de valores sociais, culturais, regionais e locais na pesquisa, desenvolvimento e inovação de soluções digitais; VII - ao desenvolvimento de tecnologias digitais para a universalização e o acesso aos serviços públicos.”

Análise crítica

Esse é o critério que deveria nortear toda a Proposta de Emenda à Constituição: limitar-se à definição de princípios e diretrizes gerais, deixando à legislação infraconstitucional a tarefa de regulamentar o conteúdo específico. Trata-se de técnica legislativa própria dos textos constitucionais modernos, que buscam assegurar flexibilidade e adaptabilidade ao longo do tempo.

Cumpra, ainda, resguardar a autonomia dos Estados e Municípios, em conformidade com o pacto federativo. Para a preservação dessa autonomia, seria mais adequado que a proposta determinasse que cada ente federativo institua sua própria lei de governo digital, cabendo à União apenas a edição de normas gerais e orientadoras.

Tal modelo favorece a inovação e a criatividade administrativa. O próprio relatório, em diversas passagens, destaca exemplos de boas práticas desenvolvidas em determinados Estados e Municípios — o que reforça a importância de se manter um espaço normativo autônomo para essas experiências locais.

Na forma atualmente proposta, contudo, há risco de excessiva centralização, o que pode engessar o sistema federativo e subordinar as políticas públicas estaduais e municipais às diretrizes impostas a partir

da esfera federal, contrariando o princípio da descentralização administrativa e política consagrado pela Constituição.

Plano de ação

Alterar o texto para assegurar a autonomia dos Estados e Municípios na criação de seu plano de governo digital, fixando apenas diretrizes genéricas e a articulação necessária.

Proposta

Art. 219-C – (...)

.....

Parágrafo único – Para os fins da articulação prevista no caput deste artigo, a lei federal limitar-se-á ao estabelecimento de critérios nacionais de articulação, observando-se a autonomia dos Estados e Municípios, os quais adotarão leis próprias de governo digital, nos termos das diretrizes, objetivos e metas previstas nos incisos I a VII do caput deste artigo.

6.3. Direitos políticos e meios digitais

Resumo
Prevê a forma de identificação digital para iniciativa popular
Texto proposto
“Art.14.
III - iniciativa popular, inclusive por meio de identificação digital.
§ 14. As consultas populares, distintas do plebiscito e do referendo, deverão ser realizadas por meios digitais, resguardada, quando indispensável, a participação presencial, na forma da lei.”
(NR)
Art. 61.
.....
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por identificação digital, por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”
(NR)
Art. 27 -
§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular, inclusive por meio de identificação digital, no processo legislativo estadual.” (NR)
XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação, inclusive por meio de identificação digital, de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;
Análise crítica
A princípio, revela-se igualmente desnecessária a previsão, no texto constitucional, do modo de coleta ou de formalização das assinaturas referentes à iniciativa popular. Tal disciplina deve permanecer no âmbito da legislação infraconstitucional, sendo mais apropriada sua inclusão ou eventual alteração na Lei nº 9.709/1998, que já regulamenta a matéria.

Além disso, observa-se afronta ao disposto no art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998, uma vez que a proposta em análise insere-se no contexto de reforma administrativa, não sendo o espaço adequado para tratar de temas relacionados a direitos políticos ou ao processo legislativo.

Quanto aos demais instrumentos de participação popular, tendo em vista o sigilo do voto, mesmo em consultas populares, a urna eletrônica parece ser suficiente. Esse modelo não exclui consultas ou pesquisas de opinião voluntárias que podem ser feitas no portal dos órgãos ou unidades administrativas ou por meio da plataforma do governo digital.

Plano de ação

1) Rejeitar por:

(a) - ser matéria estranha à reforma administrativa;

(b) - ser mais adequada sua disciplina por lei, não por norma constitucional.

2) Se seguir adiante, melhor seria aprovar uma emenda para diminuir o número de cidadãos necessários para sua apresentação. Sugestão: quantidade equivalente ao coeficiente eleitoral.

Proposta (em PEC própria)

Art. 61.....

.....

§2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, o número de eleitores correspondente ao menor coeficiente eleitoral obtido para a Câmara dos Deputados na legislatura em vigor, nos termos da lei.

Proposta na Lei n. 9.709/1998

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, o número de eleitores correspondente ao menor coeficiente eleitoral obtido para a Câmara dos Deputados, na legislatura em vigor, nos termos da legislação eleitoral.

.....

§3º. O cidadão poderá assinar o projeto de lei de iniciativa popular física ou digitalmente, a seu critério, nos termos do regulamento.

6.4. Nacionalização das atribuições da Administração Pública e retirada de competências dos Estados, DF e Municípios

(a) Competência material da União para Estratégia Nacional de Governo Digital e Política de Dados

Resumo

Prevê competência material da União para Estratégia Nacional de Governo Digital e Política de Dados

Texto proposto

“XXVII - planejar, implementar e manter a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Política Nacional de Dados para o Setor Público, aplicáveis a qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)

Análise crítica

Já decorre da própria autonomia federativa da União o poder de instituir e implementar políticas de governo digital — competência, aliás, que já vem sendo exercida por meio de diversas iniciativas normativas e administrativas.

Ademais, a formulação de políticas relacionadas à gestão e ao uso de dados públicos encontra fundamento tanto na competência material comum, prevista no art. 23 da Constituição Federal, quanto na competência privativa da União estabelecida no art. 21, inciso XXVI, que lhe atribui a responsabilidade de “organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional”.

Além disso, o artigo 219-C proposto já detalha especificamente tal norma.

Plano de ação
1) Rejeitar por:
(a) - ser detalhamento desnecessário para um texto constitucional, criando poluição textual;
(b) - já estar implícito na Constituição
2) Se aprovado, pouco se altera, mas seria recomendado deixar expressamente consignado o respeito à autonomia dos Estados e Municípios, cabendo a tais normas apenas disciplinar critérios de articulação e integração.

(b) competência privativa da União para legislar sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos

Resumo
Prevê competência privativa da União para legislar sobre normas gerais sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos
Texto proposto
XXXI - normas gerais sobre parcerias com instituições sem fins lucrativos (NR)
Análise crítica
O dispositivo proposto apresenta diversos problemas de técnica legislativa e de sistematicidade. Em primeiro lugar, as chamadas “parcerias” não deixam de possuir natureza contratual, razão pela qual já se encontram abarcadas pelo inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, que atribui à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Além disso, o próprio inciso XXVII revela uma imperfeição na redação originária da Constituição, pois a competência para editar normas gerais — conforme o modelo federativo adotado — deveria estar prevista no art. 24, que trata das competências legislativas concorrentes, e não no art. 22, relativo às competências privativas da União. A proposta, ao reproduzir tal estrutura, perpetua a falta de técnica na repartição constitucional de competências. Cumprе ressaltar, ainda, que a matéria já se encontra suficientemente regulamentada pela legislação federal, notadamente

pela Lei nº 13.019/2014, que institui o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Dessa forma, a inclusão de nova previsão constitucional mostra-se redundante e desnecessária.

Plano de ação

1) Rejeitar por:

(a) - já estar implícito em inciso anterior;

(b) - reproduzir falta de técnica sobre repartição de competências;

(c) - ser desnecessário, pois já há legislação a respeito.

2) Se aprovado, nada se altera.

c) Normas gerais sobre regime jurídico de servidores

Resumo

Retira competências dos Estados em matéria de regime jurídico dos servidores e sua contratação, de autoadministração

Texto proposto

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

XXXIII - normas gerais sobre organização administrativa, governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados institucionais, prestação de serviços públicos e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, processo administrativo, inclusive o de natureza sancionatória, e controle interno para as administrações públicas direta e indireta

de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

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

Análise crítica

Ao restringir a autonomia dos entes federativos e concentrar competências administrativas na União, a proposta tende a vulnerar a própria forma federativa de Estado, cláusula pétrea consagrada no art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal. A autonomia administrativa constitui elemento essencial de qualquer Estado federado e uma das poucas competências remanescentes dos Estados e Municípios no atual arranjo constitucional.

O dispositivo invade a esfera de autonomia administrativa dos Estados e Municípios, suprimindo competências originalmente asseguradas pelo Poder Constituinte originário. Tal ingerência contraria o pacto federativo e o princípio da descentralização, pilares estruturantes da Constituição de 1988.

O texto proposto apresenta grau de pormenorização incompatível com o nível de generalidade próprio das normas constitucionais. A proposta praticamente exaure o tema do regime jurídico dos servidores públicos, matéria que deve ser objeto de legislação infraconstitucional, sob pena de engessar a atuação administrativa e dificultar futuras adequações normativas.

Ao centralizar competências na União, em temas cujo interesse é nitidamente local ou regional, a proposta desrespeita o princípio do predomínio do interesse, segundo o qual a distribuição de competências deve observar a natureza e a amplitude do interesse público envolvido. Questões de gestão administrativa e regime jurídico de servidores, por sua natureza, apresentam forte vinculação com a realidade local, devendo ser reguladas preferencialmente por Estados e Municípios.

A esse respeito, afirma Quintiliano que “entre os critérios implícitos adotados pelo constituinte brasileiro na repartição de competências encontra-se o do predomínio ou exclusividade do interesse nacional sobre os interesses regionais e locais, cabendo à União a competência para dispor sobre matérias que exijam uniformidade normativa ou que se revelem de interesse predominante da Federação. (QUINTILIANO, Leonardo David. Autonomia federativa: delimitação no direito constitucional brasileiro. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 148-149.)”

Tal interesse, contudo, deve ser demonstrado, ser razoável e não contrário ao ideal federativo que é a unidade de diversidades. A uniformização ou simetria são princípios antagônicos do federalismo e só devem ocorrer em hipóteses excepcionais, não se admitindo sequer ao poder constituinte derivado retirar autonomia dos entes federados, pois ela se insere no núcleo do pacto constitucional originário.

Plano de ação

1) Rejeitar por ser tendente a abolir a forma federativa de Estado, ao esvaziar a autonomia administrativa dos entes federativos e seu poder de auto-organização, bem como por violar diretamente o princípio da autonomia federativa, não sendo a matéria de servidores públicos estaduais e municipais interesse predominante da União, não havendo qualquer necessidade de uniformidade de regimes jurídicos para a existência da União.

2) Se apresentada dessa forma, impetrar MS.

(d) normas gerais sobre controle interno

Resumo

Prevê a competência da União para editar normas gerais sobre controle interno

Texto proposto

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

Análise crítica

O dispositivo proposto apresenta diversos problemas de técnica legislativa e de sistematicidade. Em primeiro lugar, as chamadas “parcerias” não deixam de possuir natureza contratual, razão pela qual já se encontram abarcadas pelo inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, que atribui à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

Além disso, o próprio inciso XXVII revela uma imperfeição na redação originária da Constituição, pois a competência para editar normas gerais — conforme o modelo federativo adotado — deveria estar prevista no art. 24, que trata das competências legislativas concorrentes, e não no art. 22, relativo às competências privativas da União. A proposta, ao reproduzir tal estrutura, perpetua a falta de técnica na repartição constitucional de competências.

Cumpre ressaltar, ainda, que a matéria já se encontra suficientemente regulamentada pela legislação federal, notadamente pela Lei nº 13.019/2014, que institui o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Dessa forma, a inclusão de nova previsão constitucional mostra-se redundante e desnecessária.

Plano de ação

1) Rejeitar por:

- (a) - já estar implícito em inciso anterior;**
- (b) - reproduzir falta de técnica sobre repartição de competências;**
- (c) - ser desnecessário, pois já há legislação a respeito.**

2) Se aprovado, pouco se altera.

6.5. Teto de despesas dos deputados estaduais em seus gabinetes

Resumo
Fixa em 75% o limite para gastos globais da atividade parlamentar.
Texto proposto
§ 2º-A As despesas dos Deputados Estaduais relativas ao custeio individual do exercício da atividade parlamentar e às remunerações e demais gastos com cargos em comissão dos gabinetes parlamentares:
I - não poderão exceder, em conjunto, a setenta e cinco por cento do limite global mensal individual vigente na Câmara dos Deputados para despesas equivalentes, vedada a exclusão de quaisquer rubricas ou vantagens do câmputo desse limite;
II - deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Assembleia Legislativa.
Art. 10. O § 2º-A do art. 27 e o inciso VI-A do art. 29 da Constituição Federal terão eficácia a partir da legislatura subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.
Análise Crítica
Assim como nas redações conferidas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 e nº 19/1998, não se mostra compatível com o sistema federativo brasileiro o estabelecimento de distinções entre deputados estaduais e federais, uma vez que inexistente qualquer relação hierárquica entre os entes federativos. As eventuais diferenças devem pautar-se pelos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, considerando apenas o custo efetivamente necessário ao exercício do mandato.
Nesse contexto, a única distinção que se justifica é aquela relacionada às despesas de deslocamento — como passagens aéreas —

e, eventualmente, de moradia, o que varia conforme a dimensão territorial do Estado e a localização da capital. Por essa razão, não se mostra adequado estabelecer limitações constitucionais de caráter uniforme.

Compete a cada ente federativo zelar pela eficiência e racionalidade de seus gastos, cabendo ao Ministério Público, aos órgãos de controle e à própria sociedade civil o papel de fiscalizar e debater eventuais excessos.

Importa ressaltar, ademais, que deputados federais e estaduais, em regra, possuem bases eleitorais semelhantes, de modo que a diferenciação proposta carece de fundamento lógico e jurídico.

Por fim, a medida representa ingerência desproporcional na autonomia federativa dos Estados, vulnerando o princípio do predomínio do interesse, segundo o qual as matérias devem ser atribuídas ao ente cujo interesse seja predominante. A intervenção da União em tema de natureza eminentemente estadual compromete o equilíbrio federativo e afronta a repartição constitucional de competências.

Plano de ação

Rejeitar, por:

(a) - violar o princípio da isonomia federativa

(b) - violar o princípio da autonomia federativa

(c) - desconsiderar particularidades e custos de vida regionais, insuscetíveis de uma uniformização nacional

6.6. Plano estratégico do governo estadual e municipal

Resumo
Cria a obrigação de apresentação de Plano estratégico pelo Governador e pelo Prefeito
Texto original
§ 3º No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Presidente da República deverá divulgar 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.” (NR)
§ 1º-A No prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Governador deverá divulgar 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.
Art. 29.....
II-A - no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias após a posse, o Prefeito deverá divulgar 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.
Análise Crítica
A iniciativa de instituir um mecanismo de avaliação de metas para o Chefe do Poder Executivo ao término do mandato apresenta aspecto positivo, na medida em que reforça a transparência e a responsabilidade

administrativa. Todavia, sob a perspectiva institucional, tal medida tende a enfraquecer a noção de política de Estado, substituindo-a por uma lógica de política de governo, de caráter conjuntural e transitório. Essa substituição pode comprometer a continuidade administrativa e a estabilidade das políticas públicas, valores caros à boa governança.

Cabe ainda destacar que eventuais acordos de gestão ou instrumentos de negociação com os servidores públicos não devem estar condicionados ou subordinados à plataforma política de metas do governo. O vínculo entre a gestão de pessoal e os objetivos políticos de um determinado mandato representaria indevida politização das relações funcionais, comprometendo a impessoalidade, a continuidade administrativa e a autonomia técnica da burocracia estatal. Tais acordos devem observar parâmetros objetivos, legais e permanentes, próprios de uma política de Estado, e não de um programa governamental transitório.

O modelo é previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008. A própria entidade criadora do modelo, a Rede Nossa São Paulo, aponta que algumas metas propostas não são bem definidas. Isso dificulta a avaliação precisa do desempenho da gestão e a responsabilização por resultados, bem como outros problemas.

De qualquer modo, o modelo previsto no Município de São Paulo não está atrelado a metas para servidores, especialmente sem a participação de seus representantes e de uma negociação coletiva.

Do ponto de vista redacional, a proposta poderia ser aperfeiçoada mediante a criação de regra geral aplicável ao Presidente da República, com previsão expressa de extensão aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por simetria federativa. Tal formulação evitaria repetições desnecessárias no texto constitucional e preservaria a unidade sistemática da norma, em consonância com o art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998, que orienta a boa técnica legislativa.

Plano de ação

1) Rejeitar, por condicionar acordos de desempenho dos servidores a plataforma com critérios políticos de um determinado governo, sendo instrumento inefetivo já praticado pela Prefeitura de São Paulo desde 2008.

2) Se for mantido, retirar o seguinte trecho: “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.”

6.7. Teto de gastos para o Estado e para os Municípios (norma idêntica proposta para os Municípios)

Resumo
Cria teto de gastos, limitando o aumento de despesas primárias à inflação do exercício anterior, no caso de redução ou aumento da receita, copiando a solução trazida pelo Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023)
Texto original
“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:
I - no caso de a variação da receita primária ajustada estadual ficar abaixo da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, também para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária;
II - no caso de a variação da receita primária ajustada estadual ficar acima da inflação para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, da variação da inflação, e de uma parcela adicional referente a 50% (cinquenta por cento) da variação da receita primária ajustada estadual acima da inflação, no ano posterior de apuração de déficit primário no Estado, e a 70% (setenta por cento) da variação da receita primária ajustada estadual acima da inflação,

nos outros casos, ambas para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, sendo a parcela adicional limitada a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Análise Crítica

A redação do art. 28-A busca replicar, em nível constitucional estadual, a lógica do novo arcabouço fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023.

O novo arcabouço foi justamente o resultado de um processo político de negociação entre o Executivo e o Congresso Nacional, que reconheceu a necessidade de flexibilidade diante dos problemas criados pelo teto anterior.

Essa lei complementar introduziu um sistema dinâmico de controle de gastos, que preserva metas de resultado primário e limites de despesa, mas permite ajustes automáticos de acordo com a arrecadação e o ciclo econômico — uma resposta infraconstitucional que buscou conciliar responsabilidade fiscal e sustentabilidade social.

Tal solução, contudo, ainda vai ser experimentada ao longo dos próximos anos, mas pode ser completamente alterada pelos próximos governos.

Embora mais flexível, o novo arcabouço ainda é criticado por ter regras gerais que entram em conflito com regras específicas de gastos obrigatórios, como salário mínimo e benefícios sociais. Essa inconsistência pode tornar a regra inviável no futuro.

Por se tratar de uma regra sobre a qual inexistente consenso, bem como devendo ainda ser testada ao longo dos próximos exercícios, não faz qualquer sentido que se a adote em um texto constitucional, o qual deve estar reservado apenas a normas mais gerais, como a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social, ambas em equilíbrio.

Também a menção expressa a determinado exercício financeiro ou período específico é tecnicamente inadequada para o corpo permanente da Constituição. Tais previsões, de natureza temporária, devem constar apenas das disposições transitórias, sob pena de comprometer a perenidade e a coerência estrutural do texto constitucional.

Política remuneratória e irredutibilidade de vencimentos

O art. 37, X, da Constituição Federal assegura que a remuneração dos servidores públicos só pode ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada Poder, garantindo revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Já o inciso XV do mesmo artigo consagra a irredutibilidade de vencimentos, vedando a diminuição nominal da remuneração.

O art. 28-A viola esses dispositivos porque, ao instituir um teto global de despesa primária com base em índice fixo (inflação + percentual limitado), ele tolhe a autonomia dos Poderes para propor e implementar a revisão geral anual, além de tornar inviável a aplicação do princípio da irredutibilidade real dos vencimentos — já que a recomposição inflacionária passa a depender da folga dentro do limite global, e não da garantia constitucional individual dos servidores.

Ou seja, o novo teto subordina direitos constitucionais individuais a uma trava macroeconômica, invertendo a hierarquia normativa: os direitos fundamentais do servidor e os instrumentos legais de revisão ficam condicionados ao cumprimento de uma meta fiscal constitucionalizada.

Violação ao princípio da isonomia tributária

O art. 150, II, da CF veda à União, Estados e Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Esse princípio da isonomia tributária é reflexo do princípio da capacidade contributiva, e garante que os encargos do Estado sejam repartidos de forma justa.

O teto de gastos proposto ignora esse equilíbrio: ele preserva os limites para a arrecadação, permitindo aumento real da receita, mas impede a expansão proporcional da despesa social. Em outras palavras, o Estado pode arrecadar mais, mas não pode gastar mais com políticas públicas — rompendo o equilíbrio entre arrecadação e despesa que sustenta a justiça fiscal. Isso cria uma distorção estrutural: o contribuinte continua sujeito à carga tributária crescente, mas sem retorno equivalente em serviços públicos e direitos sociais, contrariando a lógica harmônica do sistema tributário-constitucional.

Violação aos princípios da progressividade e justiça fiscal (Artigo 153, III e §2º, I, CF)

O art. 153, III, e seu §2º, I, determinam que o Imposto de Renda (IR) seja graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte, princípio essencial de progressividade.

Esse dispositivo visa assegurar que os mais ricos contribuam proporcionalmente mais para financiar políticas públicas e reduzir desigualdades — um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III, CF).

Ocorre que o teto do art. 28-A neutraliza o efeito redistributivo da tributação progressiva.

Mesmo que a arrecadação proveniente de tributos como o IR aumente (refletindo maior capacidade contributiva da sociedade), o gasto público social não pode crescer além do limite inflacionário.

Na prática, isso significa que a arrecadação progressiva deixa de cumprir sua função social, pois o Estado fica impedido de transformar essa receita adicional em políticas redistributivas (educação, saúde, assistência, moradia etc.).

Trata-se de uma violação indireta ao princípio da progressividade tributária, pois o sistema arrecada de forma justa, mas gasta de forma regressiva e restritiva, sem responder às desigualdades.

Suficiência dos mecanismos já existentes

O art. 169 da CF e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) já estabelecem mecanismos eficazes para limitar despesas com pessoal, criar metas fiscais e impedir desequilíbrios orçamentários.

Portanto, não há lacuna constitucional que justifique a inserção de um novo teto de gastos permanente e rígido. Ao contrário, a proposta do art. 28-A quebra a harmonia do sistema, impondo uma trava automática que desconsidera as soluções graduais e proporcionais já previstas pelo ordenamento.

Plano de ação

Rejeitar, por:

(a) - ser melhor adequado à LRF, não ao texto constitucional.

(b) - ser inconstitucional, por afrontar direitos fundamentais dos servidores já compatibilizados com a necessidade de contenção de gastos pela CF e pela LRF.

6.8. Teto de Secretarias para os municípios

Resumo
Cria limites de Secretarias
Texto proposto
III-A - excetuadas as capitais, nos Municípios em que, na média dos 4 (quatro) exercícios financeiros imediatamente anteriores ao segundo ano do mandato de cada Prefeito, caso as despesas para custeio de sua administração superarem a respectiva receita corrente líquida, deduzidas as transferências obrigatórias e voluntárias, observar-se-ão, para a organização administrativa do Poder Executivo municipal no mandato do próximo Prefeito, os seguintes limites máximos: a) 5 (cinco) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes; b) 6 (seis) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes; c) 7 (sete) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes; d) 8 (oito) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes; e) 9 (nove) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios de 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes; f) 10 (dez) Secretarias ou órgãos de hierarquia equivalente, nos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes. Parágrafo Único. O Tribunal de Contas da União definirá as despesas referidas no inciso III-A do caput deste artigo, efetuará o cálculo de que trata o mesmo dispositivo e informará os Municípios sujeitos aos limites nele estabelecidos e às alíneas “a” a “f” do inciso V do caput deste artigo.” (NR)

Análise crítica

Caso se entenda necessária a fixação de limites de gastos para entes federativos, tais limites devem ser financeiros e gerais, voltados à sustentabilidade macroeconômica, sem interferir na autonomia administrativa assegurada constitucionalmente aos Poderes e órgãos autônomos (arts. 2º, 18 e 60, §4º, I, da CF).

Em outras palavras, é admissível estabelecer balizas globais de natureza fiscal ou financeira, desde que cada Poder e órgão mantenha liberdade de gestão interna para definir suas prioridades, políticas de pessoal, investimentos e despesas correntes.

O controle deve recair sobre o resultado agregado das contas públicas, e não sobre a forma como cada ente ou Poder realiza suas despesas. A ingerência direta sobre a execução administrativa compromete a separação de poderes e o autogoverno institucional, pilares do Estado federativo brasileiro.

Outro equívoco técnico do dispositivo é o tratamento uniforme de realidades desiguais. Cada Secretaria ou órgão possui natureza, estrutura e composição de despesas distintas: algumas têm alto custo fixo com pessoal (como Educação e Saúde), enquanto outras demandam mais investimentos e custeio tecnológico (como Segurança Pública, Planejamento ou Fazenda). Outras vivem com rubrica ínfima.

A imposição de um teto idêntico ou de fórmula única de correção para todas essas unidades ignora essa diversidade e pode gerar distorções graves, comprometendo a eficiência administrativa e a prestação de serviços públicos essenciais.

A boa técnica legislativa recomendaria, ao contrário, mecanismos proporcionais e ajustáveis às características de cada órgão, observando-se os princípios da razoabilidade e da equidade orçamentária.

Por fim, observa-se que o texto exclui as capitais dos Estados da regra de limitação, sem apresentar fundamento jurídico ou econômico claro para tal diferenciação.

A distinção entre capitais e demais municípios carece de justificativa objetiva, violando o princípio da isonomia federativa (art. 19, III, da CF).

As capitais não deixam de ser municípios integrantes do ente estadual e estão sujeitas ao mesmo regime constitucional de finanças públicas.

Excluí-las do alcance da norma cria tratamento privilegiado e arbitrário, além de enfraquecer a coerência do sistema de controle fiscal.
Se a intenção for reconhecer que as capitais possuem maior complexidade administrativa e orçamentária, tal consideração deveria vir acompanhada de critérios técnicos e objetivos, e não de uma exclusão genérica e imotivada.
Plano de ação
1) Rejeitar, por:
(a)- interferir na autonomia federativa dos Municípios
(b)- não se mostrar razoável

6.9. Teto dos Prefeitos

Resumo
Cria tetos para o prefeito e funcionalismo municipal no caso de déficit fiscal por faixas populacionais
Texto original
V - os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o disposto nos arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, desta Constituição e, nos casos dos Municípios alcançados pelo inciso III-A do caput deste artigo, os seguintes limites máximos:
a) nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, 30% (trinta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
b) nos Municípios de 10.001 (dez mil e um) a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, 40% (quarenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
c) nos Municípios de 50.001 (cinquenta mil e um) a 100.000 (cem mil) habitantes, 50% (cinquenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
d) nos Municípios de 100.001 (cem mil e um) a 300.000 (trezentos mil) habitantes, 60% (sessenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado;
e) nos Municípios de 300.001 (trezentos mil e um) a 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 70% (setenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado; e
f) nos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, 80% (oitenta por cento) do subsídio do respectivo Governador do Estado.
Análise crítica
A principal crítica recai sobre o critério de fixação dos percentuais. O dispositivo estabelece saltos abruptos de 10% entre as faixas populacionais (de 30% a 80%), com marcos numéricos fixos (10 mil, 50 mil, 100 mil, 300 mil, 500 mil habitantes).

Trata-se de um critério linear e rígido, que não reflete a realidade orçamentária e administrativa dos municípios, tampouco considera indicadores econômicos, fiscais ou de complexidade da gestão pública local.

Em termos práticos, a norma gera injustiças e distorções evidentes: um município com 10.001 habitantes poderá fixar subsídios 10% maiores do que outro com 9.999 habitantes, sem qualquer diferença real na estrutura administrativa ou na capacidade fiscal.

Esse tipo de salto aritmético, desprovido de base empírica ou econômica, viola o princípio da razoabilidade e o postulado da proporcionalidade administrativa, consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, o dispositivo também desconsidera a capacidade contributiva e fiscal dos municípios, princípio derivado do art. 150, II, e do art. 153, §2º, I, da Constituição.

A população não é, por si só, um indicador confiável de capacidade orçamentária: há municípios pequenos com alta arrecadação per capita (por exemplo, produtores de commodities, petróleo ou energia) e municípios populosos com baixa receita e alto índice de pobreza.

Ao vincular o subsídio apenas à quantidade de habitantes, o texto descola a política remuneratória da realidade financeira local, podendo resultar em subsídios irrealistas para municípios pequenos e ricos e subsídios insuficientes para municípios grandes e pobres.

Esse critério, portanto, fere o princípio da isonomia federativa e orçamentária, pois trata de forma desigual situações desiguais e iguala situações profundamente distintas.

Finalmente, o dispositivo exclui expressamente as capitais dos Estados da aplicação dos limites populacionais, sem oferecer qualquer justificativa técnica ou jurídica para tal exceção.

Essa exclusão é incoerente com a lógica do próprio dispositivo, uma vez que as capitais também são municípios, submetidos ao mesmo regime constitucional de autogoverno local (art. 29 da CF).

Criar um regime diferenciado apenas para as capitais fere o princípio da isonomia municipal e da uniformidade federativa, previstos no art. 19, III, da Constituição.

Se o objetivo fosse reconhecer as peculiaridades das capitais — com maior estrutura administrativa e complexidade de gestão —, isso deveria ser feito por meio de critérios graduais e justificáveis, não por mera exclusão textual.

Plano de ação

1) Rejeitar, por falta de razoabilidade e proporcionalidade no critério e de isonomia entre municípios e capitais.

6.10. Teto dos vereadores e verba de gabinete

Resumo
Vincula os gastos da Câmara a 75% dos gastos dos deputados estaduais da respectiva Assembleia Legislativa
Texto proposto
VI-A - as despesas dos Vereadores relacionadas ao custeio individual do exercício da atividade parlamentar e às remunerações e outros gastos com cargos em comissão dos gabinetes parlamentares:
I - não poderão exceder, em conjunto, o limite global mensal individual vigente na respectiva Assembleia Legislativa para despesas equivalentes, observada a mesma proporção estabelecida no inciso VI deste artigo para o cálculo dos subsídios dos Vereadores, vedada a exclusão de quaisquer rubricas ou vantagens do câmputo desse limite;
II - deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Câmara de Vereadores.
Art. 11. O art. 28-A, o art. 29-A e o art. 32-A da Constituição Federal terão eficácia a partir do exercício subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.
Análise crítica
O dispositivo proposto no inciso VI-A do artigo em análise, ao vincular as despesas individuais dos Vereadores — tanto de custeio parlamentar quanto de pessoal de gabinete — ao limite global mensal vigente na respectiva Assembleia Legislativa, incorre nos mesmos vícios de técnica legislativa, autonomia federativa e razoabilidade já identificados na crítica à vinculação existente entre Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional.
A primeira e mais grave impropriedade consiste na subordinação dos municípios ao parâmetro orçamentário estadual, o que representa

violação direta à autonomia administrativa e financeira municipal assegurada pelos arts. 1º, caput, 18 e 29 da Constituição Federal.

A Constituição estabelece que cada ente federativo — União, Estado, Distrito Federal e Município — possui autonomia política, administrativa e financeira, o que inclui o poder de auto-organização, autolegislação e autoadministração.

Ao impor que as despesas dos Vereadores e dos gabinetes municipais observem limites calculados com base na estrutura orçamentária da Assembleia Legislativa, o dispositivo subverte a lógica federativa, transformando o Estado em instância controladora do orçamento municipal.

Esse tipo de vinculação é materialmente inconstitucional, pois rompe a separação de esferas políticas e impede o exercício autônomo do poder legislativo local, reduzindo a Câmara Municipal a mera extensão administrativa da Assembleia Legislativa estadual.

Além da ofensa federativa, o dispositivo apresenta um critério de vinculação desprovido de fundamento técnico. A realidade financeira e funcional de uma Câmara Municipal é incomparável à de uma Assembleia Legislativa, tanto em volume de recursos quanto em estrutura administrativa e territorial.

Os custos de gabinete, equipe, deslocamento, assessoria e infraestrutura variam amplamente conforme o porte do município, a arrecadação local e o tamanho da base populacional representada.

Assim, replicar o parâmetro de uma estrutura estadual para o nível municipal resulta em injustiças e distorções, além de inviabilizar a gestão orçamentária de municípios menores.

Trata-se de um modelo de uniformização artificial, que ignora as diferenças entre os entes e contraria o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Ao determinar que “é vedada a exclusão de quaisquer rubricas ou vantagens do cômputo desse limite”, o dispositivo engessa completamente a discricionariedade administrativa da Câmara Municipal, impedindo que ela defina, por ato interno, quais despesas

efetivamente se enquadram na cota parlamentar ou em benefícios indenizatórios.

Esse tipo de detalhamento constitucional, além de tecnicamente inadequado, fere o princípio da separação dos poderes e a própria competência das Câmaras para disciplinar internamente sua organização administrativa e orçamentária, conforme o art. 51 e o art. 52 da Constituição Federal (aplicáveis por simetria aos Legislativos municipais).

Transparência

O inciso II, ao determinar que as despesas dos vereadores “deverão ser divulgadas em transparência ativa e dados abertos, individualizadas por parlamentar, no portal da transparência da respectiva Câmara de Vereadores”, embora materialmente correto em seu conteúdo, padece de vício de técnica legislativa e de redundância normativa, por reproduzir dever já plenamente assegurado pelo ordenamento jurídico vigente.

De fato, a obrigação de publicidade e transparência ativa das despesas públicas — inclusive de natureza individual e parlamentar — já decorre diretamente da Constituição Federal, em especial:

(a) - do art. 37, caput, que consagra o princípio da publicidade como vetor da administração pública;

(b) - do art. 5º, XXXIII, que garante a todos o direito de receber informações dos órgãos públicos; e

(c) - do art. 216, §2º, que impõe ao Poder Público o dever de gestão transparente da informação.

Além disso, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), em seus arts. 8º e 9º, já obriga todos os entes e Poderes — inclusive Câmaras Municipais — a manterem portais eletrônicos de transparência ativa, contendo:

(a) - informações orçamentárias e financeiras;

(b) - dados sobre despesas detalhadas por unidade gestora e agente público; e

(c) - mecanismos de acesso em formato aberto, estruturado e legível por máquina.

Portanto, o dispositivo não inova no ordenamento, limitando-se a repetir obrigações já expressamente previstas em normas constitucionais e infraconstitucionais de caráter nacional.

Assim, do ponto de vista da técnica normativa, a transparência ativa não precisa ser reiterada em cada novo dispositivo ou esfera federativa.

Plano de ação

Rejeitar

6.11. Competência dos municípios

Resumo
Prevê a preferência na utilização de consórcios públicos
Texto proposto
Art. 30 -
Parágrafo único. Os Municípios, na execução de suas competências e na implementação de políticas públicas, deverão, preferencialmente, instituir consórcios públicos ou celebrar convênios de cooperação, nos termos do art. 241 desta Constituição e da legislação aplicável, com vistas à eficiência, à economicidade, à integração de ações e à ampliação da qualidade e do alcance dos serviços prestados à população.” (NR)
Análise crítica
A proposta traz norma carente de eficácia jurídica plena, porquanto desprovida de sanção e de mecanismos concretos de controle, o que a torna, na prática, mera sugestão, sem impor dever jurídico vinculante aos entes federativos. A utilização do termo “preferencialmente” contribui para agravar essa indeterminação normativa, uma vez que tal expressão não permite aferição objetiva de cumprimento e, portanto, dificulta o controle jurisdicional e administrativo. Em matéria de repartição de competências, a vagueza semântica de expressões desse tipo tende a fragilizar a segurança jurídica e a efetividade da norma constitucional. Seria mais adequado atribuir competência expressa aos Estados para coordenar a formação e a integração de consórcios intermunicipais, conferindo-lhes papel articulador dentro do pacto federativo. Essa solução se coaduna com o desenho constitucional vigente, uma vez que os Estados possuem competência residual restrita e, por isso, carecem de instrumentos efetivos de atuação cooperativa, o que poderia ser aperfeiçoado por meio dessa previsão. Adicionalmente, seria oportuna a revisão da expressão “interesse local”, de modo a precisar o alcance das competências municipais e reduzir os frequentes conflitos federativos que decorrem da sua

interpretação aberta. A redefinição conceitual do “interesse local” permitiria maior clareza na delimitação de atribuições entre os entes federativos, fortalecendo a autonomia municipal sem comprometer a necessária coordenação interfederativa.

Plano de ação

1) Rejeitar, por ser norma meramente sugestiva.

2) Caso a proposta venha a ter prosseguimento, seria mais apropriado prever competência subsidiária dos Estados para assumir a coordenação e a execução de serviços de natureza intermunicipal, nos casos em que a cooperação entre os municípios não se concretize por meio de convênios ou consórcios. Essa solução preserva a autonomia municipal, mas confere aos Estados função integradora e de apoio, permitindo-lhes intervir de forma supletiva e coordenada, mediante diálogo institucional com os municípios envolvidos.

6.12. Princípios da Administração

Resumo
Dá nova redação ao artigo 37, incluindo os princípios da digitalização, motivação e consensualidade
Texto proposto
Art. 37. As administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da digitalização, da motivação e da consensualidade e, também, às seguintes regras:
Análise crítica
O caput proposto do art. 37 amplia o rol de princípios expressos da Administração Pública para incluir, além dos já consagrados da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, também os princípios da transparência, digitalização, motivação e consensualidade. Embora a intenção de modernizar e reforçar os parâmetros da gestão pública seja louvável, a redação proposta apresenta problemas de técnica legislativa, redundância normativa e ambiguidade conceitual, que podem comprometer a segurança jurídica e a coerência sistemática do texto constitucional. <i>Redundância conceitual na enumeração dos destinatários</i> A menção expressa às “administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” revela excesso de detalhamento e desnecessidade terminológica. As expressões “administração direta e indireta” já englobam todos os órgãos e entidades mencionados, independentemente do Poder ou ente federativo. <i>Princípio da motivação — natureza implícita e já consolidada</i>

A inclusão do princípio da motivação não constitui inovação material.

Tal princípio já é expressamente reconhecido pela doutrina, pela jurisprudência e pela própria legislação infraconstitucional, em especial no art. 50 da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), que o consagra como requisito essencial de validade dos atos administrativos.

O Supremo Tribunal Federal (cf. Recurso Extraordinário (RE) 688.267, com repercussão geral, e RE 1.083.955 (AgR) e o Superior Tribunal de Justiça (cf. RMS 22.920) reconhecem a motivação como elemento implícito do princípio da legalidade, sendo sua inobservância causa de nulidade do ato

Assim, a sua positivação constitucional, embora bem-intencionada, não agrega conteúdo novo ao sistema jurídico, apenas reafirma entendimento consolidado, podendo ser considerada norma declaratória e redundante.

Digitalização” — conceito vago e de difícil enquadramento jurídico

A introdução da “digitalização” como princípio suscita dúvidas quanto à sua natureza jurídica e ao alcance normativo pretendido. Não se esclarece se o termo tem natureza de princípio interpretativo, meta administrativa ou diretriz de modernização tecnológica.

A falta de definição abre espaço para questionamentos práticos: Se um órgão expedir documento físico em vez de digital, o ato seria inválido ou irregular? A não digitalização constituiria ato de improbidade administrativa ou violação a princípio constitucional?

Tais indeterminações tornam o dispositivo inexecutável e potencialmente gerador de insegurança jurídica, sobretudo diante das assimetrias tecnológicas entre entes federativos e órgãos públicos.

Mais apropriado seria tratar a digitalização como diretriz de política pública ou objetivo de eficiência administrativa, e não como princípio jurídico vinculante, cuja violação pudesse ensejar nulidades ou sanções.

“Consensualidade” — valor desejável, mas de difícil concretização normativa

A inclusão da consensualidade como princípio da Administração Pública reflete a tendência contemporânea de administração dialógica e cooperativa, alinhada ao paradigma do Estado Democrático e participativo.

Contudo, a generalização de tal princípio no texto constitucional levanta questões sobre seu alcance e aplicabilidade imediata.

A consensualidade pressupõe processos decisórios participativos e horizontais, o que exigiria reformulação de procedimentos administrativos, processos disciplinares e mecanismos de avaliação de desempenho, de modo a garantir a efetiva participação de servidores e cidadãos nas decisões administrativas.

Sem a correspondente previsão procedimental e institucional, o princípio corre o risco de permanecer meramente retórico, sem aplicação prática ou critérios de aferição.

Portanto, sua consagração constitucional deveria vir acompanhada de normas instrumentais que tornassem possível a materialização do consenso administrativo — por exemplo, por meio de consultas públicas, audiências, colegialidade decisória e mecanismos de deliberação participativa.

Finalmente, ao simplesmente não reconhecer o papel essencial das entidades representativas de servidores e da sociedade civil organizada na construção do consenso por metas de desempenho e no próprio planejamento estratégico da Administração Pública, o princípio administrativo da consensualidade fulmina o restante da PEC proposta, que já nascerá inconstitucional.

Substituição da publicidade pela transparência — impropriedade conceitual e risco de descontinuidade interpretativa

A substituição do princípio da publicidade pelo da transparência não se revela adequada, seja sob o ponto de vista conceitual, seja sob o ponto de vista sistemático e hermenêutico.

O princípio da publicidade, consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal, é um dos pilares do regime republicano e da legitimidade dos atos administrativos. Ele abrange tanto a divulgação oficial dos atos da Administração, como condição de validade e eficácia, quanto a possibilidade de controle social e jurisdicional de suas decisões.

Já a transparência é conceito derivado e instrumental desse princípio, representando o modo e a intensidade da publicidade, especialmente em sua vertente de acessibilidade e clareza da informação pública.

Do ponto de vista técnico, a transparência não substitui a publicidade, mas a complementa. Enquanto a publicidade é um princípio jurídico de validade e eficácia do ato, a transparência é um dever instrumental de governança e controle, disciplinado infraconstitucionalmente pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48 e 48-A da LC nº 101/2000).

Portanto, ao substituir a publicidade pela transparência, o texto empobrece o alcance jurídico da norma, restringindo a compreensão de um princípio tradicional e estruturante a uma de suas dimensões técnicas.

Essa alteração pode gerar problemas interpretativos relevantes, tais como:

(a) - dúvidas quanto à validade formal dos atos administrativos não divulgados, caso se adote a terminologia “transparência” em lugar de “publicidade”;

(b) - ruptura da continuidade doutrinária e jurisprudencial, que há décadas consolidam a publicidade como condição de eficácia dos atos estatais; e

(c) dificuldade de compatibilização com inúmeros dispositivos constitucionais e legais que fazem referência expressa à “publicidade”, inclusive como dever de motivação e prestação de contas (arts. 5º, XXXIII; 37, §1º; 70; 74; e 93, IX, CF).

Plano de ação

Aprovar a inclusão do princípio da motivação e da consensualidade. Apesar das ressalvas formais, a inclusão expressa do princípio da consensualidade representa avanço relevante na direção de

uma Administração mais dialógica e democrática, reforçando a necessidade de decisões fundamentadas e construídas em ambiente participativo. Esses princípios contribuem para a redução da litigiosidade e da aplicação excessiva de sanções, estimulando soluções consensuais, autocompositivas e preventivas no âmbito da gestão pública, inclusive em relação a servidores, contribuintes e usuários de serviços públicos.

Em decorrência da adoção desse princípio, toda decisão administrativa que envolve interesses de administrados deve se apoiar no consenso. Ele acaba implicitamente reconhecendo o dever de negociação coletiva entre servidores e Administração, já que a participação de todos os envolvidos é pressuposto para a busca do consenso.

Também há que se reconhecer a utilidade do acolhimento expresso do princípio da motivação, a vincular todos os atos administrativos, em especial a nomeação e exoneração de servidores públicos para funções ou cargos comissionados, os quais devem passar a ser devidamente motivados.

6.13. Bônus por resultados

Resumo
Prevê os bônus por resultados
Texto proposto
XI-A - desde que não excedidos 90% (noventa por cento) dos limites de despesa de pessoal de que trata o art. 169 desta Constituição, lei poderá instituir bônus de resultado para os agentes públicos em atividade, excetuados os detentores de mandato eletivo, observadas as seguintes regras:
a) existência de acordo de resultados pactuado anualmente no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas institucionais avaliadas em ciclos anuais, sempre vinculadas à melhoria da qualidade dos serviços públicos;
b) existência de avaliação periódica de desempenho de pessoal no âmbito do órgão ou entidade pública, com objetivos e metas individuais alinhadas ao acordo de resultados e avaliadas em ciclos anuais;
c) pagamento destinado apenas aos agentes públicos que tenham permanecido em efetivo exercício de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano aquisitivo, ressalvado o afastamento em razão de férias por no máximo 30 (trinta) dias.
d) não incidência dos limites remuneratórios definidos no inciso XI deste artigo e obediência ao limite individual anual de até duas remunerações mensais para o agente público, podendo alcançar o limite individual anual de até quatro remunerações para os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos;
e) pagamento anual realizado em parcela única, limitada, no total, ao valor despendido pelo órgão ou entidade pública, no ano anterior, com o pagamento de gratificações natalinas, décimo terceiro ou verbas de natureza equivalente, aos seus respectivos agentes públicos em atividade.
Art. 93.

V-A - a previsão de critérios para se instituir bônus de resultado aos juízes em exercício, observadas as regras previstas no art. 37, XI-A desta Constituição.

Art. 128.

§ 7º A Lei complementar prevista no § 5º deste artigo poderá estabelecer os critérios para instituição do bônus de resultado aos membros, em exercício, do respectivo Ministério Público, observadas as regras previstas no inciso XI-A do art. 37 desta Constituição

Análise crítica

O inciso XI-A propõe autorizar, em nível constitucional, a instituição de bônus de resultado aos agentes públicos em atividade, condicionando o pagamento ao cumprimento de metas e resultados previamente pactuados.

Embora a proposta se insira em uma agenda de modernização da gestão pública e de busca por eficiência, o dispositivo apresenta problemas de natureza constitucional, técnica e institucional, que comprometem sua adequação ao texto maior e à lógica sistêmica do serviço público brasileiro.

A previsão de bônus de desempenho ou resultado não é matéria de estatura constitucional.

Tais instrumentos configuram mecanismos de gestão e de política remuneratória, que podem e devem ser disciplinados por lei complementar ou ordinária, conforme o art. 39, §1º, III, e art. 169 da Constituição Federal.

A inclusão de regras dessa natureza no texto constitucional reduz a flexibilidade administrativa e engessa políticas públicas de gestão de pessoas, que demandam constante atualização e adaptação a realidades diversas.

A Constituição deve limitar-se a fixar princípios gerais de eficiência e valorização do servidor público, deixando à legislação ordinária a tarefa de estabelecer os critérios, parâmetros e instrumentos de aferição de desempenho.

Desproporção entre agentes efetivos e comissionados

O dispositivo autoriza que o servidor efetivo receba bônus anual de até duas remunerações mensais, enquanto o ocupante de cargo em comissão ou função de confiança estratégica possa alcançar até quatro remunerações mensais.

Essa diferenciação inverte a lógica constitucional da valorização da carreira pública (art. 39, §1º, III, CF), premiando com maior intensidade os cargos de natureza precária e de livre nomeação.

A medida fragiliza o princípio da impessoalidade (art. 37, caput, CF) e pode estimular formas de favorecimento político-administrativo, sobretudo em contextos de ciclos anuais de avaliação.

Do ponto de vista ético e funcional, a bonificação superior aos comissionados desincentiva a permanência em cargos de carreira e compromete a meritocracia institucional.

Esse é um aspecto que evidencia uma tentativa de abrir a Administração Pública a interesses meramente privados.

Risco de distorção na aplicação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público

A previsão de vinculação entre o bônus e o cumprimento de metas institucionais e individuais (alíneas a e b) suscita preocupação específica no que tange aos órgãos de função essencial à Justiça — Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

A experiência recente com o modelo de metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) demonstra que a quantificação da produtividade pode gerar efeitos deletérios na qualidade das decisões judiciais e na racionalidade processual.

A busca por cumprimento estatístico tem levado, em diversos casos, à prolação de decisões apressadas, padronizadas ou sem a devida fundamentação, o que fere o princípio da motivação e compromete o devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV e LV, CF).

Antes de se instituírem sistemas de bonificação baseados em resultados, seria imprescindível realizar estudos técnicos rigorosos sobre:

(a) o tempo médio razoável para análise de processos judiciais e administrativos;

(b) a taxa de retrabalho e de decisões anuladas por erro material ou de leitura; e

(c) a correlação entre quantidade e qualidade das decisões, a fim de evitar incentivos perversos à produtividade artificial.

Necessidade de delimitação de competências e metas diferenciadas

Também se recomenda delimitar claramente as metas aplicáveis a cada categoria funcional, distinguindo:

(a) membros de Poder (juízes, promotores, defensores públicos, parlamentares), que exercem funções de decisão soberana e política; e

(b) servidores de carreira, que executam atividades de apoio técnico e administrativo.

A homogeneização de metas entre categorias de natureza tão diversa fere o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF) e descaracteriza a função típica de cada agente público.

Se os magistrados, por exemplo, forem submetidos a metas vinculadas a bônus de resultado, é legítimo indagar por que razão os parlamentares não estariam sujeitos a sistema semelhante, o que revela a inconsistência e o risco de ampliação indevida dessa lógica gerencial a todo o aparato estatal.

Adicionalmente, é imprescindível a realização de estudos técnicos prévios voltados à identificação do tempo médio razoável para a tramitação e análise de processos judiciais e administrativos, conforme a natureza da matéria e a complexidade dos feitos.

Esses estudos devem permitir a formulação de indicadores objetivos de desempenho, baseados não apenas em volume de decisões proferidas, mas também em critérios de qualidade, correção e fundamentação jurídica.

No âmbito das metas institucionais e individuais, deve-se ainda desconsiderar, para fins de avaliação de resultados, decisões judiciais e administrativas que contenham erros grosseiros, como equívocos de leitura dos autos, omissões relevantes ou falhas de interpretação que resultem em nulidade ou retrabalho processual.

Tal providência visa evitar distorções no sistema de metas e assegurar que o incentivo à produtividade não se converta em estímulo à quantidade em detrimento da qualidade, preservando-se, assim, o devido processo legal, a motivação das decisões e a segurança jurídica — elementos essenciais à boa administração da Justiça e ao interesse público.

Plano de ação

Rejeitar. Não é matéria para a norma constitucional.

Se prosseguir, corrigir o absurdo de recompensar duas vezes mais os ocupantes de cargos em comissão, além de se corrigirem distorções, como:

(a) - fixar metas delimitadas para as atividades dos juízes e promotores

(b) - fixar a participação dos servidores para metas que lhes digam respeito;

(c) - delimitar claramente quais as atribuições dos juízes e dos promotores e dos servidores do Judiciário e do Ministério Público, evitando que as metas dos juízes sejam transferidas para os servidores;

(d) – adotar métricas coerentes e não apenas quantitativas, equilibrando-se quantidade e qualidade, em especial o princípio da motivação dos atos processuais, o direito a uma leitura de qualidade do processo e sua necessária reflexão.

6.14. Instrumentos de Governança e Gestão

Resumo
Prevê instrumentos de governança e gestão para os entes federativos. Prevê o acordo de resultados e metas. Condiciona a existência
Texto proposto
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:
Análise crítica
As expressões administração direta e indireta já abrangem todos esses órgãos citados. (Conferir crítica 6.14).
Plano de ação
Condicionado aos demais incisos e parágrafos
Texto Proposto (2)
I - como desdobramento do planejamento estratégico para resultados, celebrar, no âmbito de cada órgão ou entidade pública, acordo de resultados, com a definição de objetivos e metas institucionais a serem alcançados;
§ 1º Os instrumentos de governança e gestão de que trata o caput deste artigo serão disciplinados por lei complementar e deverão subsidiar a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.
Análise crítica
Segundo o modelo delineado pelo projeto de lei complementar que integra o pacote da Reforma, o acordo de resultados é celebrado entre o dirigente do órgão e o seu superior hierárquico, sem qualquer previsão de participação dos servidores diretamente afetados ou de suas entidades representativas.
Tal desenho institucional acentua o risco de arbitrariedade e de distorções semelhantes às já observadas nos atuais sistemas de avaliação de desempenho funcional, em que critérios subjetivos e hierarquizados

frequentemente substituem parâmetros objetivos de produtividade e comprometem o princípio da impessoalidade (art. 37, caput, CF).

A ausência de participação dos servidores e de seus órgãos representativos no processo de pactuação dos resultados viola o princípio da gestão democrática e reduz a legitimidade das metas estabelecidas, convertendo o acordo em instrumento de imposição unilateral e não de cooperação institucional.

equilíbrio nas relações administrativas, o texto deveria prever a participação obrigatória das entidades representativas dos servidores — sindicatos, associações ou conselhos de classe — na elaboração, acompanhamento e revisão dos acordos de resultados.

Essa participação, além de fortalecer o controle social e a transparência, assegura a observância dos direitos funcionais, da isonomia entre carreiras e da compatibilidade entre metas e condições reais de trabalho.

O modelo atual, centrado apenas em relações verticais entre dirigentes, contraria o espírito do princípio da consensualidade que se quer inserir no art. 37 da CF e pode reforçar práticas autoritárias de gestão, com metas impostas de cima para baixo e avaliações distorcidas, que não refletem o desempenho coletivo ou a realidade operacional dos órgãos públicos.

Compatibilidade com atribuições e carga horária dos cargos

Os acordos e planos de desempenho devem respeitar integralmente as atribuições e os limites legais dos cargos ocupados pelos servidores.

Metas desproporcionais à carga horária, às condições de trabalho ou às responsabilidades contratuais configuram desvio de finalidade e violação ao princípio da legalidade administrativa (art. 37, caput, CF).

Deve-se resguardar, portanto, que as metas pactuadas sejam compatíveis com o escopo de deveres funcionais previstos em lei e não impliquem alteração informal do regime jurídico de trabalho.

A fixação de metas incompatíveis com as atribuições do cargo, além de juridicamente viciada, pode gerar responsabilização indevida de servidores e comprometer a eficiência institucional, ao privilegiar quantidade sobre qualidade.

Plano de ação

1) Rejeitar, pois o dispositivo, tal como redigido, é excessivamente aberto e impreciso, conferindo ampla margem para abusos na fixação e avaliação de metas, sem garantir parâmetros objetivos, limites funcionais ou mecanismos de controle efetivo.

2) Caso o dispositivo venha a ser reformulado, é indispensável que a sua redação expresse de modo claro o princípio da consensualidade, previsto no próprio caput do art. 37, e assegure a participação efetiva dos servidores e de suas entidades representativas na celebração e monitoramento dos acordos de resultados. A negociação coletiva deve ser expressamente prevista como condição de validade desses instrumentos, garantindo que as metas e indicadores sejam definidos de forma dialogada, equilibrada e compatível com as condições de trabalho, os deveres funcionais e os direitos assegurados constitucionalmente.

3) Em eventual prosseguimento da proposta, o texto deverá indicar claramente a autoridade competente para resolver divergências ou impasses na fixação das metas. Alternativamente, caso não haja consenso, deve-se prever que não haverá celebração de acordo de resultados, em respeito à natureza consensual do instituto e à autonomia funcional dos órgãos envolvidos. A inexistência de acordo, portanto, não poderá gerar sanções, prejuízos remuneratórios ou restrições funcionais aos servidores, sob pena de violação aos princípios da legalidade, moralidade e motivação administrativa.

Texto proposto (3)

§ 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.

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

Análise crítica (3)

O §2º propõe que o acordo de resultados possa prever a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades públicas, estabelecendo controles, obrigações e responsabilidades dos respectivos dirigentes.

Embora a intenção de reforçar a autonomia administrativa vinculada à eficiência seja, em tese, positiva, trata-se de previsão redundante e de eficácia meramente programática, uma vez que dispositivos de conteúdo idêntico já constam do ordenamento jurídico, notadamente do art. 37, §8º, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e que raramente foi efetivado na prática administrativa.

Plano de ação

Rejeitar, por arrastamento.

Texto proposto (4)

§ 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.”

Análise Crítica

A eventual vinculação da progressão funcional dos servidores públicos ao cumprimento de metas institucionais ou acordos de resultados revela-se inadequada sob os aspectos jurídico, funcional e administrativo.

A progressão na carreira é um instituto de valorização do servidor, fundamentado no esforço individual, na qualificação profissional, na experiência adquirida e no desempenho pessoal. Trata-se de mecanismo voltado à formação continuada e à meritocracia equilibrada, e não à responsabilização coletiva por metas de gestão que não dependem exclusivamente do servidor.

Condicionar o avanço funcional a resultados institucionais — que envolvem múltiplos fatores, como gestão orçamentária, decisões superiores e conjunturas externas — fere o princípio da razoabilidade e desvirtua o sentido jurídico da progressão funcional.

Na prática, cria-se um ambiente propício a arbitrariedades, em que o servidor passa a depender de metas rigorosas, variáveis e muitas vezes desproporcionais, definidas unilateralmente pela chefia, para ter acesso a direitos decorrentes de sua carreira.

Essa lógica viola o princípio da impessoalidade (art. 37, caput, CF), ao submeter a trajetória funcional a fatores alheios ao mérito individual, e contraria o princípio da segurança jurídica, ao introduzir incerteza sobre critérios de evolução profissional.

A progressão deve continuar vinculada a critérios objetivos e controláveis, como tempo de serviço, avaliação técnica, formação e qualificação, assegurando-se transparência e previsibilidade. A vinculação a metas institucionais, se admitida, deve ser meramente complementar e jamais condicionante do direito à evolução funcional.

Plano de ação

Rejeitar, por ser manifestamente não razoável e desproporcional.

Texto proposto (5)

Art. 38-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:

.....
.....
Análise Crítica
São artigos dispensáveis no texto constitucional, pois repetem termos já presentes em outros dispositivos ou que podem já vir abordados em lei especial.
Plano de ação
Rejeitar, por ser desnecessário.

6.15. Uniformização do controle exercido pelos Tribunais de Contas

Resumo
Cria a hipótese de súmula do TCU com efeito vinculante
Texto proposto
Art. 71.....
§ 6º O Tribunal de Contas da União poderá, mediante decisão de dois terços dos seus membros, aprovar súmula que, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União e em sua página eletrônica, terá efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (NR)
Análise crítica
A Constituição Federal, nos arts. 71 a 75, assegura a autonomia funcional, administrativa e financeira dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e, por simetria, dos Municípios. A criação de súmulas vinculantes pelo TCU, com efeitos obrigatórios sobre esses órgãos, subverte o modelo federativo, convertendo o TCU em instância hierarquicamente superior — o que não encontra amparo na Constituição. O sistema de controle externo brasileiro é descentralizado e federativo: cada ente político (União, Estados e Municípios) exerce, por intermédio de seu respectivo Tribunal de Contas, competência própria e irrenunciável de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. A adoção de súmulas vinculantes pelo TCU implicaria subordinação técnica e interpretativa dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, violando a autonomia federativa (art. 18, CF) e a própria previsão do art. 75, CF. Cabe ressaltar que, no caso de divergências levadas ao Judiciário, já existe a previsão de efeitos vinculantes de decisões do Poder Judiciário, inclusive com efeito vinculante dos Tribunais de Contas.
Plano de ação

Reprovar por ser, sob um prisma, desnecessária e, sob outro, tendente a violar a autonomia dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

6.16. Controle externo das metas e planejamento estratégico

Resumo
Conferir aos Tribunais de Contas a competência para monitorar a avaliação de desempenho e o modelo de metas e bônus
Texto proposto
Art. 71.
XII - atuar, de forma colaborativa e consultiva, no acompanhamento e na orientação voltados à efetividade do planejamento estratégico para resultados e do acordo de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição; XIII - monitorar a efetividade da avaliação periódica de desempenho de que trata o art. 39-A desta Constituição e, quando for o caso, zelar pela regularidade do pagamento de bônus de resultado previsto no inciso XI-A do caput do art. 37 desta Constituição.
XIV - acompanhar e zelar pela efetividade da avaliação de políticas públicas de que tratam os §§ 16 e 17 do art. 37 desta Constituição e pela utilização de seus resultados como parâmetro para elaboração das leis orçamentárias, nos termos do § 16 do art. 165 desta Constituição.
.....
§ 5º O exercício das competências previstas nos incisos XII a XIV deste artigo tem natureza exclusivamente orientativa, consultiva e avaliativa, sem caráter vinculante e sem efeitos sancionatórios, devendo seus resultados serem ampla e periodicamente divulgados no portal da transparência, vedada sua utilização, por si sós, como fundamento para aplicação de sanções ou imposição de restrições de direitos.
Análise crítica
Condicionada aos itens 6.14 a 6.16.
Sem embargo, melhor seria a inclusão de uma previsão breve nos incisos e detalhamento em lei complementar, não no texto constitucional.

Plano de ação
Rejeitar por arrastamento. Prejudicado pelos itens 6.14 a 6.16.

6.17. Consensualidade no controle externo

Resumo	
Prevê a aplicação de medidas alternativas consensuais no lugar de sanções mais graves pelos Tribunais de Contas	
Texto proposto	
Art.	71.
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multas e demais medidas proporcionais à gravidade da infração e ao dano causado ao erário, admitida, como alternativa ao exercício unilateral do poder sancionador, a celebração de instrumentos consensuais, quando se revelarem mais vantajosos ao interesse público;	
Análise crítica	
De acordo com o relatório, a possibilidade de adoção de instrumentos consensuais no âmbito do controle externo pode representar um avanço institucional, ao incentivar soluções cooperativas e a correção tempestiva de irregularidades sem a necessidade de sanções imediatas. Todavia, para evitar acordos espúrios, pressões indevidas, chantagens administrativas ou práticas de corrupção, é imprescindível que a lei defina critérios objetivos, transparentes e verificáveis para a celebração, o acompanhamento e a homologação desses instrumentos. A consensualidade, quando desacompanhada de parâmetros legais claros, pode converter-se em espaço de discricionariedade excessiva e vulnerável à captura institucional.	
Por isso, a regulamentação deve assegurar:	
(a) - condições de igualdade entre as partes;	
(b) - fundamentação técnica e jurídica obrigatória;	
(c) - publicidade integral dos atos e dos termos do acordo; e	

(d) - controle externo e interno independente sobre a legalidade e a execução dos compromissos assumidos.

Somente com a fixação de critérios objetivos em lei, e sob a fiscalização das instâncias competentes, é possível compatibilizar o princípio da consensualidade com os princípios da moralidade, impessoalidade e probidade administrativa, preservando a finalidade pública do controle.

Necessidade de extensão dos instrumentos consensuais para a aplicação de sanções a servidores públicos

O uso da consensualidade não deve ser apenas uma medida voltada para proteger agentes políticos, mas todos os agentes públicos. Assim, o mesmo critério deve ser previsto quanto à aplicação de punições disciplinares a servidores públicos, de modo que as sanções também se submetam a critérios objetivos e uniformes, com base em:

(a) parâmetros previamente definidos em lei;

(b) avaliação proporcional da gravidade da infração e da intenção do agente; e

(c) possibilidade de utilização de instrumentos consensuais de correção de condutas, sempre que a irregularidade puder ser sanada sem dano ao erário ou à moralidade administrativa.

Essa uniformização normativa contribuirá para reduzir a subjetividade e o risco de perseguições funcionais, assegurando isonomia e previsibilidade na atuação disciplinar e reforçando a credibilidade do regime jurídico dos servidores públicos.

Plano de ação

1) Rejeitar se mantida a redação.

2) Aprovar se previstos critérios objetivos para a celebração de instrumentos consensuais e incluir previsões como o Termo Circunstanciado Administrativo, já praticado no âmbito da Administração Pública Federal, ou soluções equivalentes, que permitam uma transação consensual com o servidor, de cunho educativo, antes de se impor uma sanção.

6.18. Avaliação prévia de impacto orçamentário e financeiro, bem como de adequação à política estratégica de políticas públicas

Resumo
Prevê a Avaliação prévia de impacto orçamentário e financeiro, bem como de adequação à política estratégica de políticas públicas.
Texto proposto
Art. 37.
§ 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. 37-A e com as leis orçamentárias de que trata o art. 165, e que contenha indicação dos problemas a serem enfrentados, dos objetivos da ação pública e das metas consistentes com os objetivos, na forma da lei.”
Art 165.
§ 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.
Art. 175.
§ 2º Os prestadores de serviços públicos deverão compartilhar com o Poder Público informações sobre os serviços prestados e dados dos usuários necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.”
Análise crítica

As alterações propostas buscam introduzir, na Constituição, uma obrigação de avaliação prévia das políticas públicas e uma vinculação entre o planejamento orçamentário e os resultados de monitoramento e avaliação, além de prever o compartilhamento de informações pelos prestadores de serviços públicos.

Embora a intenção de fortalecer a gestão baseada em evidências e a governança pública seja elogiável, as disposições apresentam problemas de técnica, de equilíbrio federativo e de aplicação prática, que merecem análise cuidadosa.

De acordo com o diagnóstico do relatório, há deficiências estruturais na formulação, execução e avaliação das políticas públicas no Brasil, caracterizadas por baixa integração entre planejamento, orçamento e gestão, além da falta de avaliação de resultados.

Nesse contexto, a previsão de mecanismos constitucionais de avaliação prévia e posterior representa um avanço conceitual importante, sobretudo ao vincular a formulação normativa à coerência com os instrumentos de governança (art. 37-A) e ao planejamento orçamentário (art. 165).

Contudo, a medida não deve restringir-se ao Poder Executivo, pois o Poder Legislativo continua sendo o principal autor de iniciativas normativas que criam ou ampliam políticas públicas, muitas vezes sem qualquer estudo prévio de impacto.

É justamente no âmbito legislativo que se observa uma ausência crônica de cultura de avaliação, o que resulta em leis que ampliam despesas ou competências estatais sem compatibilidade com o orçamento ou com as capacidades administrativas existentes.

Inclusão do instrumento de negociação coletiva quando a política pública afetar direitos e deveres de servidores públicos

Ainda no contexto das alterações propostas ao art. 37, §17, é imprescindível prever expressamente a participação dos servidores públicos e de suas entidades representativas, mediante instrumentos de negociação coletiva, sempre que a política pública a ser criada, expandida ou aperfeiçoada envolver direitos, deveres, condições de trabalho ou remuneração funcional.

A previsão constitucional de avaliação prévia e de compatibilidade orçamentária, embora relevante, não assegura por si só a legitimidade democrática das políticas públicas que afetam diretamente o regime jurídico dos servidores.

A ausência de diálogo estruturado com as categorias atingidas pode gerar resistência institucional, insegurança jurídica e ineficácia na implementação das medidas, além de contrariar o princípio da consensualidade e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (Convenções nº 151 e 154 da OIT, ratificadas e internalizadas pelo Decreto nº 10.088/2019).

Assim, a exigência de negociação coletiva deve ser tratada como condição de validade procedimental das iniciativas normativas que alterem ou interfiram no regime jurídico de pessoal, assegurando:

(a) - participação efetiva das entidades representativas dos servidores;

(b) - processo transparente e fundamentado de deliberação;

(c) - registro formal das negociações e compromissos assumidos;

e

(d) - observância dos princípios da boa-fé e da motivação administrativa.

Essa inclusão reforçaria a coerência sistêmica da proposta, pois compatibiliza a avaliação técnica e orçamentária com a legitimidade social e funcional das políticas públicas, prevenindo litígios, resistências e eventuais violações a direitos adquiridos.

Plano de ação

1) Rejeitar não pelo mérito, mas por arrastamento da rejeição do art. 37-A ou sua alteração.

2) Se aprovado o art. 37-A com as devidas modificações, trata-se de uma medida positiva, que racionaliza o processo legislativo.

3) Prever que devem estar acompanhadas também do instrumento de negociação coletiva, quando a política pública envolver direitos e deveres dos servidores

6.19. Acompanhamento e revisão contínua de gastos públicos

Resumo
Prevê o acompanhamento e revisão contínua de gastos públicos
Texto proposto
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 embasarem 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.
Análise crítica
Embora a proposta represente avanço na institucionalização da revisão de gastos e da avaliação de políticas públicas, padece de omissões relevantes, como: (a) - ausência de mecanismos de consulta e deliberação popular, que assegurem legitimidade democrática às decisões sobre realocação orçamentária;

(b) - inexistência de hierarquia constitucional de prioridades materiais, permitindo cortes em políticas essenciais e manutenção de despesas secundárias; e

(c) - falta de salvaguardas procedimentais e de controle social, que impeçam o uso político ou discricionário das revisões de gastos.

Deveras, a proposta original concede ao Poder Executivo a prerrogativa de determinar unilateralmente quais políticas públicas serão consideradas prioritárias, sem participação popular nem critérios objetivos de hierarquização.

Essa concentração de poder técnico e político fere o princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CF) e o princípio da participação na formulação das políticas públicas (art. 37, §3º, CF), reduzindo a governança fiscal a um exercício de racionalidade administrativa dissociado da vontade social.

A consulta popular, por meio de instrumentos já previstos constitucionalmente — como audiências públicas, consultas digitais, conferências nacionais ou conselhos temáticos —, garante que as prioridades orçamentárias reflitam efetivamente as demandas da população, e não apenas a visão tecnocrática do governo ou a influência de grupos de pressão política ou mercadológica.

Do ponto de vista material, deve-se corrigir uma omissão grave da redação original, que não estabelece uma hierarquia constitucional de proteção de gastos essenciais.

Ao prever que eventuais revisões orçamentárias não poderão afetar desproporcionalmente áreas sensíveis como saúde, educação e segurança pública, a alteração reforça o mínimo existencial, a proibição de retrocesso social e o princípio da seletividade e essencialidade dos gastos públicos.

Por outro lado, o texto deve explicitar que o contingenciamento inicial — sempre que necessário — recairá sobre despesas de natureza política ou não essencial, como emendas parlamentares, fundo partidário, fundo eleitoral e gastos administrativos supérfluos, assegurando que o ajuste fiscal não recaia sobre direitos fundamentais, mas sobre despesas de menor impacto social.

Essa ordem de contingenciamento constitucionalmente definida eleva o controle democrático e a justiça fiscal, alinhando o orçamento público aos valores republicanos da igualdade, transparência e eficiência distributiva.

Para conferir legitimidade, eficácia e equilíbrio à proposta, recomenda-se:

(a) - a previsão expressa de participação social e de transparência deliberativa na definição de prioridades; e

(b) - a inclusão de um rol constitucional mínimo de áreas prioritárias, cujos recursos não possam ser reduzidos sem justificativa técnica e deliberação pública.

Somente assim a revisão de gastos públicos cumprirá sua função republicana de racionalizar o orçamento com justiça distributiva, em vez de reproduzir escolhas orçamentárias descoladas das necessidades reais da sociedade.

Plano de ação

Alterar a proposta a fim de prever a consulta popular para o estabelecimento de quais políticas públicas são as prioritárias e ordens para contingenciamento no caso de revisão necessária que implique diminuição em áreas como saúde, educação e segurança, prevendo o contingenciamento de emendas parlamentares, fundo partidário e outros gastos menos racionais.

6.20. Implementação de Centros/Sistemas de Custos

Resumo
Criação de um sistema nacional obrigatório de custos públicos, integrado e transparente, para padronizar e comparar despesas de todos os entes e Poderes da Federação.
Texto proposto
“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.....” (NR) “Art. 163-B Os órgãos centrais do Sistema de Contabilidade e do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal manterão, em meio eletrônico de amplo acesso público, sistema de custos de programas, serviços, compras e unidades da Administração Pública, a ser utilizado como referência de preços e como parâmetro de formação de custos. Parágrafo Único. Integrarão o sistema de que trata o caput deste artigo todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”
Análise crítica
A proposta é positiva em termos técnicos e de governança pública, pois:
(a) - aumenta a transparência e o controle social dos gastos públicos, permitindo à sociedade e aos órgãos de controle comparar custos entre órgãos e entes federativos;
(b) - aperfeiçoa a gestão orçamentária e a eficiência administrativa, ao criar uma referência nacional de preços e custos, reduzindo desperdícios e sobrepreços;
(c) - fortalece o planejamento e a tomada de decisão baseada em evidências, ao padronizar dados contábeis e orçamentários.

Contudo, sua efetividade depende da regulamentação e da qualidade técnica do sistema, exigindo integração entre os entes federativos e capacidade tecnológica uniforme, o que pode ser um desafio para municípios menores.

Plano de ação

Aprovar e monitorar.

6.21. Transparência fiscal nas despesas com pessoal

Resumo

Determina a divulgação detalhada e padronizada de todas as despesas e renúncias de receita em formato aberto e legível por máquina, garantindo transparência e controle social sobre gastos e remunerações públicas.

Texto proposto

XXVI - as despesas e renúncias de receitas da administração pública deverão ser divulgadas, de forma individualizada e discriminada, em formato aberto, padronizado e legível por máquina, no portal da transparência do ente federativo, com dados atualizados que possibilitem a avaliação de resultados e o controle social, observadas as seguintes exigências:

a) nas parcerias celebradas com pessoas jurídicas, a discriminação das pessoas dedicadas à execução do seu objeto e das respectivas remunerações;

b) nos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a discriminação das pessoas dedicadas à execução do seu objeto e das respectivas remunerações;

c) para a divulgação de remunerações de que trata o § 6º do art. 39 desta Constituição, deverão ser observados critérios nacionais de padronização, definidos pelo Poder Executivo federal.

Art. 39.....

§ 6º Todo e qualquer valor percebido por agente público relacionado ao exercício de cargo, emprego ou função pública, independentemente da natureza jurídica da parcela, da denominação adotada, da periodicidade ou do caráter normal ou extraordinário do pagamento, deverá ser divulgada, 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;

Análise crítica

A proposta é positiva em seu mérito, pois reforça a transparência ativa, a padronização e o controle social das despesas e renúncias de receitas públicas, em consonância com os princípios da publicidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição.

A obrigatoriedade de divulgação em formato aberto, legível por máquina e de amplo acesso público representa avanço significativo para a gestão fiscal responsável e a accountability democrática.

Contudo, faz-se necessária ressalva quanto à divulgação nominal de servidores públicos e respectivos valores remuneratórios, uma vez que tal medida pode conflitar com o direito fundamental à proteção de dados pessoais (art. 5º, LXXIX, CF e Lei nº 13.709/2018 – LGPD).

A exposição das remunerações individuais seguidas dos respectivos nomes excede o limite da transparência necessária e contraria as boas práticas internacionais, que privilegiam a divulgação por cargo, faixa remuneratória ou categoria funcional, resguardando a privacidade e a segurança dos agentes públicos.

Embora a transparência na gestão pública constitua dever constitucional (art. 37, caput, e §6º), a publicação nominal de dados pessoais, sobretudo quando associados à remuneração, exige ponderação entre os princípios da publicidade e da proteção de dados.

A divulgação deve restringir-se ao mínimo necessário ao controle social, evitando exposição excessiva que possa gerar riscos de discriminação, perseguição, fraude ou violação de privacidade.

Publicar nomes de servidores associados a remunerações e dados financeiros expõe um conjunto de riscos práticos que golpistas e agentes maliciosos exploram com facilidade.

Abaixo, segue uma lista de inúmeros golpes que podem ser perpetrados com a exposição dos nomes dos servidores em sites, seguidos de sua remuneração:

(a) - Spear-phishing e engenharia social direcionada

Golpistas usam nome + cargo + remuneração para criar mensagens altamente críveis (e-mails, SMS, WhatsApp) que simulam comunicações oficiais (ex.: “reajuste salarial”, “problema no pagamento”) e induzem à abertura de links ou envio de credenciais.

Quanto mais específica a informação, maior a taxa de sucesso do ataque.

(b) - Doxxing e exposição pública (ameaça/ assédio)

Publicação de nomes facilita a localização do servidor (por cruzamento com redes sociais, listas públicas, registros), possibilitando assédio, ameaças, perseguição e riscos físicos (ameaça, extorsão, até sequestro em casos extremos).

(c) - Identidade e roubo financeiro

Dados públicos permitem construir ou completar cadastros para fraude de identidade (abrir contas, solicitar crédito, pedir empréstimos), especialmente quando combinados com outras bases (CPF, endereço, histórico).

(d) - SIM-swap, account takeover e fraude bancária

Informações pessoais usadas em engenharia social para convencer operadoras ou bancos a transferir números ou resetar senhas — resultado: invasão de contas e desvios financeiros.

(e) - Extorsão e chantagem

Conhecendo remuneração, golpistas podem extorquir servidores ou cobrar “silêncio” sobre supostas irregularidades inventadas.

(f) - Golpes direcionados à família

Cruzamento de dados permite atingir familiares (avisos falsos de acidente, pedido de transferência), aumentando a eficácia das fraudes emocionais.

(g) - Falsificação de documentos e fraudes contratuais

Dados servem para autenticar falsas propostas de trabalho, contratos ou notas fiscais; facilita emissão de documentos forjados em nome do servidor ou do órgão.

(h) - Mapeamento para corrupção e captura institucional

Atos organizados podem identificar servidores com maior poder decisório ou com maiores remunerações para tentar corrompê-los ou cooptá-los em esquemas (ofertas de vantagens).

(i) - Desinformação e ataques políticos

Dados salariais podem ser usados para montar narrativas anti-servidor ou campanhas de ódio, minando a autoridade e a imparcialidade de agentes públicos.

(b) - Combinação com outras bases (data brokers)

Scrapers/mercados ilegais agregam esses dados a outras bases (imobiliárias, redes sociais) para criar perfis detalhados — vendáveis no submundo.

Com efeito, nos termos da LGPD, o tratamento de dados pessoais deve observar os princípios da necessidade, proporcionalidade e finalidade (arts. 6º e 7º), o que significa que a divulgação nominal só se justifica quando indispensável para atender à finalidade de interesse público — o que não ocorre em todos os casos.

A divulgação das remunerações dos agentes públicos não deve implicar a exposição nominal dos servidores, uma vez que tal medida não é necessária ao cumprimento do princípio da transparência.

A publicidade administrativa já se satisfaz com a individualização anonimizada dos dados, mediante identificação por cargo, função ou faixa remuneratória, o que permite o controle social e a fiscalização pública sem violar direitos individuais.

Em situações específicas de suspeita ou desconfiança em relação a determinado agente público, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) já prevê mecanismos adequados para a obtenção de informações individualizadas, mediante pedido fundamentado e sujeito à análise de interesse público prevalente.

Assim, a divulgação nominal não anonimizada mostra-se desnecessária e potencialmente incompatível com a proteção de dados pessoais e a segurança institucional, devendo-se adotar o critério da publicidade proporcional e finalisticamente orientada.

A esse respeito, sabe-se que, no âmbito da União Europeia, utilizando-se como exemplos os portais da transparência de Portugal (<https://transparencia.gov.pt/pt>) e Espanha (<https://consejodetransparencia.es/>), inexistente a prática de divulgação nominal.

O modelo que prevalece na Europa é de divulgação apenas de salários de altas autoridades.

Nesse sentido, o Conselho de Transparência e Bom Governo da Espanha (CTBG), ao julgar a Resolução R-0519/2020, analisou pedido de acesso a informações sobre gratificações e complementos salariais pagos a empregados públicos de determinado órgão. O requerente solicitava a divulgação nominal e individualizada dos valores, enquanto a Administração havia fornecido apenas médias por nível funcional.

O CTBG decidiu que a divulgação nominal é legítima somente quando se trata de cargos de confiança, direção ou livre designação, em que prevalece o interesse público de transparência sobre o direito à proteção de dados pessoais. Para os demais servidores, a publicidade deve ocorrer de forma agregada ou anonimizada, preservando-se a proporcionalidade e evitando a exposição desnecessária de dados individuais.

Assim, o modelo a ser adotado no Brasil deve balancear os princípios da transparência e privacidade, sendo a divulgação nominal de salários não automática ou irrestrita, devendo limitar-se aos postos em que a visibilidade pública da remuneração se justifica pela natureza da função exercida.

6.22. Limites das decisões judiciais sobre políticas públicas de saúde, educação etc.

Resumo
Limita concessão de direitos sociais por decisão judicial
Texto proposto
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.
Análise crítica
A redação retoma uma velha discussão da Constituição Social brasileira: o conflito entre a efetividade dos direitos fundamentais e os limites orçamentários do Estado. Sob o pretexto de racionalizar a atuação judicial e evitar decisões de impacto fiscal imprevisível, o dispositivo insere um critério de natureza economicista na aplicação dos direitos sociais, sem esclarecer o que efetivamente significa “considerar o impacto orçamentário”. Essa vagueza normativa permite múltiplas interpretações. “Considerar” pode significar ponderar, mencionar ou até restringir a concessão de direitos — o que abre espaço para um perigoso retrocesso social. A norma desloca o centro da análise do direito violado para a capacidade financeira do Estado, invertendo a lógica da Constituição de 1988, que colocou a dignidade da pessoa humana e a máxima efetividade dos direitos sociais como parâmetros de interpretação. A ausência de um critério de priorização constitucional — entre políticas públicas e outras despesas estatais — fragiliza ainda mais a proposta. Pergunta-se: o impacto orçamentário será relevante apenas quando o direito fundamental implicar gasto direto, ou também quando o Estado já despende recursos em outras rubricas menos essenciais?

Um exemplo ilustra o dilema: se um cidadão necessita de um tratamento médico de alto custo (R\$ 1 milhão) para sobreviver, mas o mesmo valor está alocado em emendas parlamentares, fundo eleitoral ou partidário, o que seria mais razoável à luz da Constituição? A redação proposta parece naturalizar escolhas orçamentárias prévias, impedindo o controle judicial sobre sua justiça distributiva.

Em síntese, o dispositivo tende a transformar a reserva do possível em reserva do conveniente, convertendo o orçamento — instrumento político e contingente — em limite absoluto da jurisdição constitucional, o que contraria o princípio da proibição de retrocesso social e a cláusula do mínimo existencial.

Plano de ação

A proposta deve ser vetada, uma vez que sua aprovação poderá comprometer o acesso da população mais vulnerável a direitos fundamentais, especialmente em demandas judiciais relacionadas ao fornecimento de medicamentos, tratamentos médicos, vagas em creches, atendimento hospitalar e acesso à educação pública.

Poder-se-ia, alternativamente, estabelecer uma relação de prioridades constitucionais, de modo a orientar a alocação de recursos públicos conforme a essencialidade dos direitos envolvidos. Trata-se de tema clássico do direito financeiro e constitucional, que exige a definição de critérios objetivos para compatibilizar responsabilidade fiscal com a efetividade dos direitos sociais, evitando-se soluções genéricas que possam servir de pretexto para retrocessos.

6.23. Inovação no setor público (sandbox regulatório)

Resumo
Prevê o estímulo à inovação na administração pública, com laboratórios e ambientes de experimentação controlada para testar novas tecnologias e métodos de gestão
Texto proposto
37-B. VIII - estímulo à inovação no setor público, mediante a criação de ambientes de experimentação controlada e de laboratórios de inovação, destinados ao desenvolvimento, teste e avaliação de novas tecnologias, metodologias e modelos de prestação de serviços, observados os princípios constitucionais da administração pública, a proteção de dados pessoais e os direitos dos usuários de serviços públicos
Análise crítica
O texto prevê estímulo à inovação no setor público, em especial com a prática do chamado <i>sandbox regulatório</i>. O <i>sandbox regulatório</i> (ou ambiente regulatório experimental) é uma espécie de “laboratório jurídico”, mecanismo de inovação regulatória que permite que empresas, órgãos públicos ou startups testem novas tecnologias, produtos, serviços ou modelos de negócio em um ambiente controlado e supervisionado pelo Estado, com regras temporariamente flexibilizadas. A proposta, contudo, revela-se desnecessária e redundante, uma vez que a figura dos ambientes de experimentação controlada (<i>sandboxes regulatórios</i>) já se encontra expressamente prevista e disciplinada no ordenamento infraconstitucional, notadamente no Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021, art. 11 e seguintes), que

autoriza sua implementação por órgãos e entidades da administração pública.

Além disso, o tema está em debate específico no Projeto de Lei de Regulação da Inteligência Artificial (PL nº 2.338/2023), que também prevê mecanismos experimentais de teste e avaliação tecnológica sob supervisão estatal, inclusive com parâmetros de ética, segurança e governança de dados.

A inserção dessa previsão no texto constitucional seria, portanto, excessiva e tecnicamente inadequada, pois constitucionaliza matéria já suficientemente regulamentada por lei.

Se houvesse necessidade de previsão constitucional sobre o tema, já existiria alguma controvérsia acerca da constitucionalidade dos arts. 11 e seguintes da Lei Complementar nº 182/2021. No entanto, não há notícia de qualquer questionamento judicial ou doutrinário relevante quanto à validade da adoção de *sandboxes regulatórios* com fundamento nesse dispositivo, o que evidencia a suficiência da disciplina infraconstitucional vigente.

Ainda quanto à criação de uma norma de caráter programático, observa-se que a inovação já constitui objetivo inerente à Administração Pública, decorrente do princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual é mais amplo, dinâmico e adequado para orientar a busca por novas tecnologias, metodologias e modelos de gestão pública. Assim, a inserção de dispositivo específico sobre o tema configura redundância normativa, sem agregar conteúdo jurídico novo ao sistema constitucional vigente.

Plano de ação

Rejeitar por ser desnecessária essa inclusão no texto constitucional, a despeito de não se opor ao tema, no mérito.

6.24. *Provizimento, direitos e vantagens dos servidores públicos*

(a) *Lei nacional para concursos*

Resumo

A proposta redefine o inciso II do art. 37 para exigir que os concursos avaliem apenas conhecimentos e habilidades estritamente necessários ao cargo, conforme perfil profissional e lei nacional.

Texto proposto

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;**

Análise crítica

A proposta é defensável, pois o modelo atualmente adotado de concurso público revela-se inadequado, já que não seleciona os candidatos de acordo com suas efetivas potencialidades e competências, limitando-se à aplicação de provas genéricas que avaliam conhecimentos muitas vezes dissociados das atribuições reais do cargo.

A proposta ainda se mostra adequada ao estabelecer apenas o princípio orientador, remetendo à lei a disciplina específica dos concursos públicos, o que assegura maior flexibilidade e adequação às diferentes realidades e necessidades da Administração.

Plano de ação

Aprovar.

(b) Condições para realização de concursos**Resumo**

A proposta condiciona os concursos públicos ao dimensionamento do quadro de pessoal e à demonstração da necessidade das contratações, vinculando-as às metas e resultados do planejamento estratégico do órgão.

Texto proposto

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;

Análise crítica

A redação proposta apresenta potencial de restringir indevidamente a realização de concursos públicos, ao condicionar as contratações a um conjunto de exigências de natureza gerencial que, embora relevantes, podem ser artificialmente produzidas ou interpretadas de forma discricionária pela Administração. Em vez de conferir racionalidade ao processo, tais requisitos tendem a burocratizar e retardar a reposição de pessoal, comprometendo a continuidade e a eficiência do serviço público.

Além disso, o uso de expressões genéricas, como “priorizar carreiras transversais”, carece de precisão jurídica e de parâmetros objetivos de controle, abrindo espaço para interpretações casuísticas e desigualdades na aplicação entre diferentes órgãos e entes federativos.

Sob o ponto de vista da técnica legislativa e da hierarquia normativa, o conteúdo da proposta possui natureza infraconstitucional, pois trata de aspectos administrativos e procedimentais que deveriam ser disciplinados por lei.

Sem embargo, a proposta já se encontra subsumida aos princípios constitucionais da eficiência e da boa governança pública, previstos implicitamente no caput do art. 37 da Constituição Federal. Esses princípios orientam a Administração a planejar suas contratações com base em critérios de racionalidade, necessidade e economicidade, sem, contudo, impor parâmetros excessivamente rígidos que engessem a ação administrativa.

A proposta parece querer parametrizar objetivamente a atuação discricionária do gestor, transcendendo o papel de norma principiológica e avançando sobre o terreno da gestão concreta, convertendo em regra constitucional o que deveria permanecer no âmbito de políticas administrativas e decisões discricionárias de gestão.

Em última análise, o texto reduz o espaço legítimo da discricionariedade administrativa, que deve ser exercida dentro dos limites da legalidade, mas preservando certa flexibilidade para a adequação das políticas públicas às realidades de cada órgão.

O gestor deve ter espaço para fazer suas escolhas, não podendo ser robotizado. Caberá também à sociedade fazer o julgamento de sua gestão, avaliando, inclusive, a qualidade do serviço público prestado por seus agentes e as medidas tomadas em caso de ineficiência.

Em sentido contrário, contudo, ao tentar definir constitucionalmente critérios objetivos de “boa gestão”, a proposta esvazia o controle político e a responsabilidade administrativa, substituindo o juízo de mérito da autoridade pública por um modelo engessado e formalista de avaliação.

Além das críticas anteriormente expostas, observa-se que a proposta está igualmente condicionada ao modelo a ser aprovado de plano de metas e o acordo de resultados mencionados em seu texto. Caso tais instrumentos sejam concebidos de modo excessivamente rígido, tecnocrático ou desvinculado do controle político e democrático da gestão pública, a proposta poderá padecer dos mesmos vícios apontados, esvaziando a discricionariedade administrativa e submetendo a gestão pública a parâmetros meramente formais. Nessa hipótese, a alteração constitucional deve ser rejeitada por arrastamento, uma vez que sua eficácia e legitimidade dependem da coerência e adequação desses mecanismos complementares.

Plano de ação
1) Rejeitar, por ser norma de difícil acompanhamento e vinculação, bem como por avançar de maneira desproporcional na discricionariedade de gestão.
2) Se aprovada, será uma burocracia facilmente superável sem mudar a realidade atual.
3) Rejeitar também por arrastamento no caso de rejeição do modelo de metas e acordos resultados, acompanhando-se as críticas já feitas.
4) A depender da aprovação dos critérios estabelecidos, em especial no item 6.8 e conexos, o texto pode ser aprovado com ressalvas, observando-se os apontamentos acima.

(c) Servidor efetivo concursado temporário

Resumo
A proposta autoriza a realização de concursos para investidura a termo em cargos efetivos, com duração mínima de 10 anos, aplicando aos servidores todos os direitos do regime jurídico, desde que demonstrada a natureza transitória da necessidade e respeitado o limite de 5% do quadro ativo.
Texto proposto
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 processo 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;

Análise crítica

A instituição de um modelo estatutário temporário representa uma grave distorção do regime jurídico de pessoal no serviço público brasileiro. A lógica do regime estatutário é justamente a de conferir estabilidade, continuidade e previsibilidade à carreira pública, de modo a proteger o servidor contra pressões políticas e assegurar a impessoalidade e a eficiência da Administração.

Ao admitir um vínculo estatutário com prazo determinado, a proposta descaracteriza a essência da função pública e compromete o planejamento de vida e carreira do trabalhador, gerando insegurança jurídica e social. Trata-se de um modelo híbrido, que não oferece a proteção típica do regime celetista nem a estabilidade própria do regime estatutário, criando um limbo jurídico que fragiliza tanto o servidor quanto o próprio serviço público.

Nos casos de necessidades extraordinárias e transitórias, a própria Constituição já prevê instrumentos adequados, como a contratação por tempo determinado, nos termos do art. 37, IX, da CF, sob o regime celetista, que assegura ampla proteção trabalhista e previdenciária. A criação de um novo tipo de vínculo estatutário temporário é, portanto, redundante e desnecessária.

Além disso, os arts. 169 e 169, §3º, da Constituição Federal já estabelecem mecanismos de contenção de gastos com pessoal e de adequação fiscal, prevendo, inclusive, hipóteses de exoneração de servidores estáveis e desligamento de não estáveis, quando ultrapassados os limites prudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o ordenamento já oferece soluções constitucionais para situações de reestruturação administrativa e obsolescência de funções, sem necessidade de criação de um regime excepcional.

Plano de ação

Rejeitar, por não garantir proteção mínima ao trabalhador nele investido e ser absolutamente desnecessária.

(d) Concurso unificado facultativo**Resumo**

Propõe a adesão de Estados e Municípios aos concursos realizados pela União

Texto proposto

II-C - os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aderir a concurso público realizado de forma centralizada pela União, com aproveitamento de pontuações ou de cadastros de aprovados, na forma da lei;

Análise crítica

Não há óbice constitucional à realização de concursos ou contratações públicas decididas livremente pelos entes federativos, desde que observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF).

Assim, a proposta, não obrigando os entes federativos, vai ao encontro da eficiência administrativa, evitando a realização de concursos desnecessários, mas preservando a autonomia dos entes federativos.

É importante ressaltar que, sob a ótica da eficiência administrativa e da boa governança, muitas vezes mostra-se mais adequado que a seleção e contratação ocorram no âmbito local, especialmente nos Municípios, onde os candidatos têm maior familiaridade com a realidade socioeconômica e operacional da região. Essa vinculação à realidade local contribui para reduzir a rotatividade, aumentar o engajamento e melhorar a qualidade do serviço público prestado à população.

Plano de ação

Nada a se opor, já que não é obrigatório.

(e) Provimento em nível avançado da carreira**Resumo****Provimento em nível avançado na carreira****Texto proposto**

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.

Análise crítica

A proposta tem mérito ao reconhecer que determinadas funções públicas demandam altos níveis de especialização, o que pode justificar a abertura de concursos em níveis superiores da carreira. Todavia, essa possibilidade deve ser tratada com cautela, para que não resulte em desequilíbrios internos nem comprometa o princípio da isonomia entre servidores.

Em especial, é imprescindível que a Administração demonstre previamente a inexistência de servidores do próprio quadro com qualificação técnica compatível para o exercício da função, bem como que tenha sido assegurada aos servidores de carreira a oportunidade de capacitação e progressão funcional. Somente diante de comprovada carência de pessoal qualificado internamente é que se justificaria a abertura de concurso externo em nível avançado de carreira.

Ademais, a proposta deve observar a lógica de desenvolvimento funcional e meritocrático, evitando a criação de “atalhos” que possam desprestigiar o servidor de carreira e fragilizar a estrutura de valorização profissional prevista no serviço público.

Além disso, a adoção desse sistema deve estar vinculada a planos de cargos, carreiras e remuneração (PCCR) atualizados, de modo a preservar a coerência entre níveis, funções e responsabilidades, evitando-se distorções salariais ou hierárquicas.

Nada impede que se adote, por exemplo, critérios de diferenciação de níveis profissionais, a exemplo do que ocorre nas práticas da iniciativa privada, com a criação de categorias funcionais como júnior, pleno e sênior, vinculadas ao tempo de experiência e à complexidade das atribuições.

Essa diferenciação representa um avanço na valorização da gestão estratégica dos servidores, pois reconhece o acúmulo de experiência e a evolução das competências ao longo da carreira, promovendo sua maior motivação e engajamento.

Plano de ação

A favor da aprovação com as ressalvas acima, em especial a comprovação de que foi dada a oportunidade aos servidores do quadro, oferecida a possibilidade de sua qualificação ou atualização profissional e apenas diante da manifesta e comprovada inexistência de servidores no quadro com a qualificação necessária para a atividade específica.

Adotar mecanismos que valorizem também a experiência adquirida e acumulada na função, a exemplo de modalidades como pleno e sênior na iniciativa privada (não necessariamente mediante o uso de tais nomenclaturas).

(f) Provimento dos cargos em comissão

Resumo

Dispõe sobre o provimento dos cargos em comissão (texto já existente)

Texto proposto

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Análise crítica

A Constituição Federal, em seu art. 37, V, estabelece que “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Todavia, falta regulamentação infraconstitucional que defina, de forma clara e objetiva, o conteúdo e os limites dessas funções de assessoramento, permitindo interpretações amplas que desvirtuam a intenção original do constituinte.

Diante desse quadro, propõe-se que uma lei complementar nacional discipline de modo detalhado o referido dispositivo, evitando-se poluição textual na Constituição:

(a) - as atribuições específicas que caracterizam cargos e funções de confiança;

(b) - os critérios técnicos e meritocráticos para sua ocupação;

(c) - os percentuais máximos de provimento por servidores não efetivos em cada Poder e carreira, considerando suas particularidades

Propõe-se a adoção, no ordenamento jurídico brasileiro, do sistema de emprego em comissão, com o objetivo de assegurar aos servidores comissionados garantias mínimas de proteção trabalhista e previdenciária, sem afastar a necessária flexibilidade na gestão de cargos de confiança.

O modelo visa conciliar o princípio da eficiência administrativa com os direitos fundamentais do trabalhador, evitando situações de precarização e descontinuidade funcional, frequentemente observadas nos vínculos puramente comissionados.

O atual regime de cargos em comissão, baseado na livre nomeação e exoneração, não assegura qualquer estabilidade nem proteção mínima aos ocupantes desses cargos, mesmo quando exercem funções de natureza permanente ou de assessoramento técnico continuado.

A criação da figura do emprego em comissão, inspirada em modelos adotados em outros países e em experiências de administrações públicas modernas, permitiria:

(a) - compatibilizar flexibilidade e profissionalização, mantendo a livre nomeação, mas com vínculo jurídico celetista;

(b) - garantir direitos básicos, como férias, 13º salário, FGTS, previdência e limites razoáveis à dispensa arbitrária;

(c) - atrair profissionais qualificados para funções de direção e assessoramento, que hoje evitam o serviço público pela insegurança do vínculo comissionado;

(d) - reforçar o controle institucional e orçamentário, com critérios de seleção, remuneração e desligamento mais transparentes.

Trata-se, portanto, de medida coerente com os princípios da valorização do trabalho humano (art. 1º, IV, CF), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da eficiência administrativa (art. 37, caput).

É essencial distinguir as funções de assessoramento, que se pautam predominantemente por uma relação de confiança pessoal e política, das funções de chefia e direção, que devem se basear, sobretudo, em competência técnica e capacidade de gestão.

Deveras, os cargos de assessoramento possuem natureza eminentemente política ou estratégica, com foco em aconselhamento, articulação institucional e apoio direto às autoridades. Nesses casos, a confiança pessoal é elemento essencial do vínculo, justificando maior liberdade de nomeação e exoneração.

Já os cargos de chefia e direção exigem qualificação técnica, experiência administrativa e responsabilidade funcional. Têm natureza gerencial, envolvendo coordenação de equipes, execução de políticas públicas e tomada de decisões administrativas. Nessas funções, a confiança é necessária, mas não pode substituir a exigência de competência e mérito.

A ausência dessa diferenciação tem permitido que cargos de natureza técnica sejam preenchidos sob critérios estritamente políticos, enfraquecendo a profissionalização da gestão pública e reduzindo a continuidade administrativa.

Por outro lado, o próprio Judiciário tem confundido o que deve ser admitido como função de assessoramento.

A interpretação conferida por parte da jurisprudência e da doutrina administrativa ao conceito de função de assessoramento tem gerado distorções relevantes na aplicação do art. 37, V, da Constituição Federal. Em especial, observa-se que o Poder Judiciário, em diversas decisões, tem adotado equivocadamente o caráter técnico da função como elemento definidor, quando, na verdade, o critério central deve ser a existência de uma relação de estrita confiança entre o assessor e a autoridade assessorada.

A função de assessoramento distingue-se das funções de direção e chefia não pelo conteúdo técnico das atividades desempenhadas, mas pela natureza da relação funcional e da confiança política ou pessoal envolvida.

É incorreto presumir que funções técnicas não possam ser de assessoramento. O elemento essencial é a confiança, e não a ausência de técnica. Há funções essencialmente técnicas — como a de motorista, segurança, secretário executivo ou assessor parlamentar — que, pela proximidade com a autoridade e acesso a informações sensíveis, devem ser exercidas por pessoas de confiança, ainda que não demandem especialização intelectual.

Por outro lado, há funções de caráter técnico e gerencial, como direção e chefia de unidades administrativas, que não se fundamentam exclusivamente na confiança pessoal, mas na competência técnica e capacidade de gestão, devendo ser ocupadas preferencialmente por servidores efetivos, conforme preconiza o art. 37, V, da Constituição Federal.

A confusão conceitual atualmente existente — ao vincular o assessoramento à ausência de qualificação técnica — tem levado à indevida ampliação ou restrição da criação e provimento desses cargos, produzindo decisões contraditórias e insegurança jurídica na estrutura de pessoal da Administração Pública.

Plano de ação

Recomenda-se que uma lei complementar regule o dispositivo, estabelecendo parâmetros genéricos para a distinção entre tais modalidades de provimento em comissão, como:

- (a) - defina expressamente que o critério distintivo das funções de assessoramento é a relação de confiança direta com a autoridade, e não o grau técnico da atividade;
- (b) - esclareça que funções técnicas podem, sim, ser de assessoramento, quando exercidas em contexto de acesso pessoal e estratégico à autoridade nomeante;
- (c) - diferencie assessoramento de chefia e direção, fixando que estas últimas dependem de competência técnica e mérito de gestão, e não apenas de confiança;
- (d) - estabeleça critérios objetivos e proporcionais para o provimento desses cargos, a fim de prevenir abusos e assegurar transparência.

(g) Limites quantitativos para cargos comissionados e reserva mínima para efetivos

Resumo

Limita os cargos em comissão a 5% do total de cargos do ente (ou até 10% em pequenos municípios) e exige que ao menos 50% sejam ocupados por servidores efetivos, priorizando seleção por processo seletivo.

Texto proposto

V-A - os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser preferencialmente selecionados por meio de processo seletivo, observadas as seguintes regras:

- a) do total de cargos providos do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) poderão ser cargos em comissão, admitida a majoração desse percentual, nos Municípios de até 10.000 (dez mil) habitantes, para até 10% (dez por cento) em situações devidamente justificadas;**
- b) do total de cargos em comissão, no mínimo 50% (cinquenta por cento) deles serão ocupados por servidores efetivos;**

Análise crítica

A proposta avança na intenção de racionalizar e restringir o uso de cargos em comissão, tradicionalmente inflado e sujeito a desvios, mas apresenta fragilidades técnicas e conceituais que reduzem sua eficácia e dificultam sua aplicação prática.

Fragilidade da expressão “preferencialmente”

A expressão “preferencialmente” confere baixa densidade normativa e reduz a força vinculante da exigência de processo seletivo. Para garantir efetividade, o texto deveria determinar que os cargos em comissão de direção e chefia sejam obrigatoriamente providos por processo seletivo simplificado, com publicidade, critérios objetivos e observância do princípio da motivação, assegurando transparência e legitimidade nas escolhas.

Superação do modelo “ad nutum”

Deve-se pôr fim à concepção de que os cargos em comissão possam ser livremente nomeados e exonerados “ad nutum”, sem motivação. Ainda que envolvam um componente de confiança, as nomeações e exonerações são atos administrativos e, portanto, devem ser motivadas, lastreadas em finalidades legítimas e interesse público, conforme o art. 37, caput, da Constituição Federal.

A exigência de motivação não elimina a discricionariedade política, mas impede o arbítrio e o uso abusivo do poder de nomear.

Limitação deve ser qualitativa, e não apenas quantitativa

A proposta fixa percentuais máximos e mínimos, mas não enfrenta a dimensão qualitativa dos cargos em comissão. É necessário que a limitação não se reduza a números, mas alcance a natureza e o conteúdo das funções, distinguindo assessoramento (pautado na confiança) de chefia e direção (fundadas na competência técnica e mérito).

Além disso, o caráter político do assessoramento deve ser reconhecido. Não parece razoável exigir que um parlamentar do Partido dos Trabalhadores tenha como secretário de gabinete um servidor filiado ao Partido Liberal, pois isso violaria a própria lógica da confiança política. A regulação deve preservar o equilíbrio entre a confiança institucional e a impessoalidade administrativa.

Aplicação nos Poderes Legislativo e Judiciário

A proposta não esclarece como será aplicada nos Poderes Legislativo e Judiciário, que possuem estruturas próprias de assessoramento. A exigência de que 50% dos cargos em comissão sejam ocupados por servidores efetivos é de difícil implementação, sobretudo nos gabinetes parlamentares, compostos quase integralmente por cargos de confiança, com funções de natureza política e pessoal.

Se prevalecer o entendimento de que o percentual mínimo de 50% de cargos em comissão ocupados por servidores efetivos deverá ser considerado aplicável ao conjunto da Administração Pública de cada ente federativo, cabendo a este promover o remanejamento interno dos percentuais entre os diferentes Poderes, conforme suas peculiaridades organizacionais e funcionais, tal diretriz deve constar expressamente no texto, a fim de garantir segurança jurídica e uniformidade de aplicação.

Plano de ação

Além das propostas já apresentadas no item anterior, recomenda-se a alteração da redação constitucional para que seja atribuída à lei complementar a competência para disciplinar o conteúdo e a aplicação deste dispositivo, com o objetivo de conferir uniformidade conceitual e técnica ao tratamento das funções de direção, chefia e assessoramento.

Essa lei complementar deverá:

- (a) - conceituar de forma precisa as atribuições de direção, chefia e assessoramento, distinguindo-as das atividades de natureza técnica, operacional ou burocrática;
- (b) - vedação expressa à nomeação de pessoas para o exercício de cargos ou funções com atribuições estritamente técnicas ou administrativas, que devem ser ocupadas por servidores efetivos, salvo no caso de imprescindível relação de confiança, cuja inobservância poderá ensejar conflito de interesses;
- (c) - restrição das funções de confiança às hipóteses em que se exija relação direta e pessoal de confiança com a autoridade nomeante — como nos casos de chefia de gabinete, secretariado e assessoria pessoal de autoridades públicas;

(d) - estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a criação, provimento e extinção desses cargos, em conformidade com os princípios da eficiência, impessoalidade e moralidade administrativa;

(e) - aplicação do regime celetista aos cargos em comissão, que passarão a ser providos na forma de empregos em comissão, assegurando aos ocupantes as garantias trabalhistas mínimas previstas na legislação trabalhista e na Constituição Federal;

(f) – criação de regras específicas para as funções de natureza política, nas quais a necessidade de relação de confiança pessoal entre agentes políticos e seus assessores justifique, ou ao menos torne mais adequada, a nomeação de pessoas vinculadas por laços de confiança direta, preservando-se, contudo, os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa, com especial previsão de motivação para a contratação dessas pessoas, admitindo-se a possibilidade de ocorrência de conflito de interesses como motivo idôneo para a contratação de pessoas específicas para as funções que requeiram, dada a função política exercida pela autoridade, relação de estrita confiança, independentemente da natureza da atribuição.

(g) – asseverar que as funções de direção e chefia não implicam necessariamente uma relação de confiança estrita em relação à autoridade nomeante, salvo hipóteses específicas, como chefia de gabinete parlamentar, de Secretaria de Estado etc., sendo imprescindível também nesses casos a observância do princípio da motivação.

Tais medidas buscam harmonizar a discricionariedade política com a profissionalização administrativa, garantindo que as funções de confiança se mantenham restritas às relações de assessoramento pessoal, ao passo que as funções técnicas, ainda que de chefia ou direção, permaneçam sob o domínio do mérito e da carreira pública.

(h) Cargos em comissão e funções de confiança estratégicos

Resumo

Limita a 5% os cargos estratégicos em comissão (excetuado o primeiro escalão), exigindo que 60% sejam ocupados por

servidores efetivos e que todos sejam avaliados periodicamente com base em metas e resultados institucionais.

Texto proposto

V-B - excepcionado o primeiro escalão, do total de cargos em comissão e funções de confiança do ente federativo, no máximo 5% (cinco por cento) serão considerados estratégicos de acordo com critérios estabelecidos em lei nacional, observadas as seguintes regras:

a) ao menos 60% (sessenta por cento) dos cargos em comissão estratégicos serão ocupados por servidores efetivos;

b) os ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança estratégicos serão submetidos à avaliação periódica de desempenho diferenciada, obrigatoriamente vinculada aos objetivos e metas estabelecidos no acordo de resultados de que trata o art. 38-A desta Constituição, inclusive para fins de pagamento do bônus de resultado de que trata o inciso XI-A deste artigo;

Análise crítica

A proposta, embora pretenda vincular cargos estratégicos a metas e resultados, revela-se de baixa efetividade prática e alto potencial de distorção, pois a complexidade burocrática exigida para sua aplicação tende a restringir seus benefícios a um grupo reduzido de servidores mais próximos ao poder decisório, criando diferenciações remuneratórias injustificadas.

Além disso, o tema possui natureza eminentemente administrativa e operacional, devendo ser tratado em legislações especiais, resguardando a autonomia federativa dos Estados, DF e Municípios

Plano de ação

Rejeitar a proposta, pois ela não se mostra exequível na prática e tende a criar camadas adicionais de burocracia, sujeitas a intervenções e questionamentos constantes por parte do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Ainda que se decidisse por sua manutenção, deveria estar prevista apenas em legislação infraconstitucional.

(i) - Cotas para pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas em cargos em comissão, funções de confiança e conselhos de estatais.

Resumo

Fixa cotas para pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas em cargos em comissão, funções de confiança e conselhos de estatais.

Texto proposto

V-C - lei estabelecerá percentuais mínimos para a ocupação de cargos em comissão, funções de confiança e vagas em 14 conselhos de empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público por pessoas com deficiência, por mulheres e por pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas.

Análise crítica

A proposta merece aprovação, pois corrige uma lacuna histórica no sistema de promoção da igualdade no serviço público. É curioso que apenas os cargos em comissão ainda não estejam sujeitos a cotas, diferentemente do que já ocorre nas empresas privadas, sociedades de economia mista e concursos públicos. A previsão constitucional consolida uma política afirmativa necessária, coerente com o princípio da igualdade material e com o dever estatal de promover a inclusão e a diversidade nos espaços de poder e decisão administrativa.

Plano de ação

Aprovar

(j) Vedações e restrição de direitos dos agentes públicos**Resumo**

Estabelece vedações e restrições de direitos a todos os agentes públicos

Texto proposto

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:

Análise crítica

A redação apresentada carece de técnica legislativa adequada, apresentando problemas redacionais e repetições desnecessárias, conforme já apontado no item 6.14, com a menção simultânea à administração direta, indireta e órgãos autônomos é conceitualmente redundante, uma vez que estes últimos já se encontram abrangidos pela estrutura da administração indireta, nos termos do art. 37 da Constituição Federal e da Lei nº 13.303/2016.

Ressalta-se, ainda, a imprecisão terminológica da expressão “membros dos órgãos autônomos”, cujo significado não é definido nem encontra amparo no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro, o que gera insegurança interpretativa e compromete a clareza normativa do dispositivo.

Plano de ação

Manter a redação original que menciona administração direta e indireta, já consagrada.

(j) Limites de férias**Resumo**

Limita as férias anuais a 30 dias, excetuando apenas professores e profissionais de saúde expostos a riscos, conforme previsão legal.

Texto proposto

a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano, ressalvados, nos termos da lei, os ocupantes de função de magistério e os profissionais de saúde cuja exposição a fatores de risco justifique períodos superiores de férias;

Análise crítica

A proposta de limitação das férias a 30 dias, ressalvando-se apenas os profissionais da saúde e da educação, revela-se insuficiente e potencialmente discriminatória do ponto de vista do direito administrativo, da proteção à saúde do trabalhador e do princípio da isonomia.

Com efeito, ainda que a limitação a 30 dias se apresente como regra geral, a exceção exclusiva para saúde e educação demonstra visão restrita e simplificadora da realidade funcional do Estado. Diversas outras carreiras enfrentam situações de estresse prolongado, alta carga cognitiva, plantões ou exposição constante a fatores de risco que justificam períodos superiores de descanso.

A escolha de apenas dois segmentos para a exceção — saúde e educação — é arbitrária e carente de critério técnico uniforme.

Profissionais de áreas como segurança pública, perícia criminal, fiscalização, auditoria, controle interno, assistência social e mesmo cargos de assessoramento político ou técnico de alta responsabilidade enfrentam níveis de exaustão física ou emocional equiparáveis aos da educação ou saúde.

Deve-se, na verdade, acabar com o seguinte paradoxo: carreiras com menor exposição a riscos e maior autonomia funcional mantêm benefícios, enquanto carreiras operacionais e de base, que mais sofrem com sobrecarga e déficit de pessoal, têm o direito de descanso reduzido.

Um modelo coerente com o princípio da razoabilidade e da dignidade do servidor público deveria pautar-se em critérios objetivos de exposição a risco e de intensidade do trabalho, e não apenas na natureza setorial da função.

A Constituição Federal, ao estabelecer a proteção à saúde e segurança no trabalho (art. 7º, XXII, aplicável aos servidores por força do art. 39, § 3º), impõe ao Estado o dever de prevenir o adoecimento funcional e o desgaste mental. Nesse sentido, o descanso anual deve ser

compatível com as condições reais de exercício da função, o que pode significar períodos superiores a 30 dias em determinadas carreiras, desde que justificados tecnicamente.

A limitação proposta viola o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), pois trata de forma igual situações desiguais, sem considerar as diferenças de carga, de risco e de jornada.

Além disso, reduz a proteção à saúde mental e física do servidor, podendo aumentar afastamentos por adoecimento, especialmente nas áreas de atendimento direto ao público, fiscalização externa, segurança institucional e gestão de crise.

Por isso, a melhor solução é a previsão de que a legislação definirá hipóteses superiores a 30 dias, apenas justificáveis com base na efetiva exposição do agente público a fatores de risco.

Plano de ação

Alterar para que, nos termos da lei, qualquer agente público que seja exposto a fatores de risco possa ter férias superiores a 30 dias.

(k) Limites à fruição das férias

Resumo

Limita o adicional de férias a 1/3 da remuneração e prevê limites para o acúmulo ou parcelamento das férias

Texto proposto

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;

Análise crítica

A proposta viola o artigo 7º, XVII, da Constituição Federal, que consagra o direito ao gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal, estendendo-se o mesmo direito aos servidores públicos por força do art. 39, § 3º.

Cabe, assim, a cada órgão autônomo da Administração Pública direta ou indireta entender qual a política de fruição de férias e correspondente remuneração ao seu agente público.

Já no tocante à vedação de acumular mais de dois períodos de férias, a norma vai ao encontro da proteção à saúde do trabalhador, evitando, inclusive, que o trabalhador possa ficar exposto a assédios ou a pressões para não usufruir as suas férias.

Plano de ação

Rejeitar:

(a) - a limitação ao terço de férias, por afrontar redação expressa do art. 7º, XVII, da CF.

(b) – a regulamentação de fruição de férias no texto constitucional, por ser matéria típica de gestão.

(I) Vedação de adicionais, progressão funcional e de licença-prêmio apenas por tempo de serviço

Resumo

Veda concessão de adicionais exclusivamente por tempo de serviço.

Texto proposto

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

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;

Análise crítica

A proposta de vedar os chamados “adicionais automáticos” por tempo de serviço revela-se relativamente ingênua e anacrônica. Parte-se da falsa premissa de que os servidores públicos nunca são avaliados.

Nenhum servidor, hoje, progride na carreira apenas pela passagem do tempo, já que a própria Constituição já determina sua avaliação de desempenho.

Essa proposta apresenta ainda problemas relevantes de técnica legislativa e de coerência com o sistema federativo e administrativo brasileiro. Em primeiro lugar, muitos Estados e Municípios preveem adicionais por tempo de serviço em suas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas, o que demonstra que a vedação pura e simples desse tipo de vantagem colide com o pacto federativo e com a autonomia normativa dos entes subnacionais. O modelo constitucional brasileiro é descentralizado e a União não deve, por meio de norma geral, eliminar margens legítimas de conformação local que traduzem realidades e políticas de gestão distintas.

O adicional por tempo de serviço não premia o simples decurso do tempo, mas valoriza a estabilidade, a continuidade e o acúmulo de conhecimento prático que decorrem de longos anos de serviço público. Trata-se de um incentivo à permanência e à profissionalização do funcionalismo, mecanismo típico de carreiras de Estado.

Na iniciativa privada, a valorização da experiência é prática consolidada, traduzida em categorias funcionais como “pleno” e “sênior”, que correspondem justamente à progressão natural pelo tempo e pela competência acumulada. O serviço público, que deve buscar eficiência sem abandonar a segurança institucional, segue a mesma lógica. Assim, a eliminação dos adicionais temporais — sem substitutivo claro e objetivo — poderia desestimular a permanência de servidores experientes, prejudicando a memória organizacional e a formação de quadros estáveis e qualificados.

Se, ainda assim, o dispositivo for mantido, é imprescindível resguardar a expectativa legítima (proteção da confiança) dos servidores que ingressaram no serviço público contando com o benefício. A supressão abrupta de vantagem dessa natureza viola o princípio da segurança jurídica, conforme reconhecido reiteradamente pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A preservação desse direito pode se dar por duas vias complementares:

(a) - inserção de um critério adicional, harmonizando-se o texto constitucional com as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, de modo a permitir a manutenção dos adicionais existentes, desde que acrescidos de requisitos de qualificação, desempenho ou formação continuada a partir da publicação da emenda; ou

(b) - previsão de regra de transição, nos moldes do que ocorre nas reformas previdenciárias, preservando integral ou parcialmente o direito daqueles que já estavam em exercício e planejaram sua carreira considerando o benefício.

Dessa forma, a solução equilibrada não seria a eliminação pura e simples dos adicionais de tempo de serviço, mas a sua modernização, vinculando-os à formação, desempenho e eficiência, sem desprestigiar os direitos adquiridos, a segurança jurídica e o pacto federativo.

Plano de ação

Rejeitar, por desconsiderar que o prêmio por tempo de serviço remunera a experiência acumulada, assim como faz a iniciativa privada, por outros meios.

Caso se prossiga, adotar harmonização com as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, para que possam manter os adicionais ali previstos, fixando critérios adicionais de qualificação ou desempenho, ou, ainda, assegurar regime de transição para os servidores atuais, em observância ao princípio da proteção da confiança legítima.

(m) Veda aumentos retroativos

Resumo

Veda aumentos retroativos

Texto proposto

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

Análise crítica

Esse tipo de redação demonstra desconhecimento do funcionamento real da Administração Pública e das próprias categorias de direitos nela envolvidos. A tentativa de eliminar ou restringir, em texto constitucional, certas indenizações ou vantagens funcionais revela

incompreensão sobre o que é natureza remuneratória, indenizatória ou negocial, bem como sobre como esses institutos operam no cotidiano administrativo e jurídico.

Em primeiro lugar, existem indenizações que são devidas por sua própria natureza, independentemente de previsão constitucional ou legal expressa, pois derivam de princípios gerais do Direito Administrativo e do Direito Civil, especialmente o da vedação ao enriquecimento sem causa. Gastos com viagens a serviço, deslocamentos, diárias, hospedagem, transporte ou remoções temporárias não constituem privilégios, mas restituições de despesas necessárias ao desempenho das funções públicas. Negar tais indenizações seria transferir ao servidor o ônus financeiro do interesse público, o que afronta o princípio da razoabilidade e da moralidade administrativa.

Além disso, o texto ignora que muitas remunerações e indenizações decorrem de negociações coletivas legítimas, realizadas com base no artigo 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal, que reconhece as convenções e acordos coletivos de trabalho — princípio também aplicado aos servidores públicos conforme a Convenção nº 151 da OIT, ratificada pelo Brasil. Essas negociações, frequentemente iniciadas em uma data-base, podem se arrastar por meses até que haja homologação e publicação do resultado. Nesse intervalo, valores retroativos ou compensatórios se tornam devidos justamente para restabelecer a equivalência entre o trabalho prestado e a contraprestação ajustada.

Logo, pretender submeter tais verbas a limites constitucionais ou condicionar sua existência a previsão expressa no texto maior é tecnicamente inadequado e juridicamente inviável. A Constituição não é o espaço normativo apropriado para disciplinar minúcias de gestão financeira ou relações negociais cotidianas da Administração.

Em suma, quem propõe dispositivos dessa natureza parece desconhecer tanto o funcionamento da máquina administrativa quanto a dogmática jurídica que sustenta o regime de responsabilidade patrimonial do Estado e o sistema de relações coletivas no serviço público. São textos simplificadores e politicamente performáticos, que não resistem a uma leitura técnica minimamente informada sobre o

Direito Administrativo contemporâneo e as obrigações fundamentais do Estado para com seus agentes.

Plano de ação

Rejeitar

Se prosseguir, condicionar à data-base ou ao início da negociação coletiva, limitando-se o aumento da remuneração apenas (que só pode decorrer de lei, mesmo), não verbas indenizatórias, pelas razões acima explicitadas.

(n) Horas-extras e indenização

Resumo

Proíbe a concessão de folgas, licenças, vantagens ou verbas não previstas em lei nacional para compensar acúmulo ou excesso de trabalho, salvo quando houver controle formal de jornada.

Texto proposto

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;

Análise crítica

A norma em questão tem por finalidade coibir práticas adotadas por determinadas carreiras, especialmente no Poder Judiciário, Advocacia-Geral da União, Procuradorias, Ministério Público e Defensorias Públicas, que permitem o acúmulo de trabalho extraordinário para posterior compensação em folgas ou mesmo indenização financeira pela conversão de horas acumuladas. Trata-se, portanto, de uma tentativa de restringir o uso de mecanismos internos de compensação ou pagamento de sobretrabalho, que, embora possam gerar distorções, não podem ser tratados de forma genérica.

Não é possível generalizar o problema. Há realidades funcionais completamente distintas entre as carreiras do Estado. Enquanto algumas categorias têm jornada e controle de ponto rígido, outras — especialmente aquelas que exigem dedicação técnica contínua, produção intelectual ou plantões de sobreaviso — trabalham sob regimes de disponibilidade ou resultado, sem medição direta de horas. Nesses casos, a proibição indiscriminada de compensação ou pagamento por sobrecarga de trabalho poderia gerar injustiças e desestímulos, sobretudo em funções essenciais à Justiça e à Administração.

Além disso, o tema é de natureza nitidamente administrativa e operacional, não devendo constar de texto constitucional. Questões relativas a regimes de compensação, controle de jornada, banco de horas e indenizações correlatas pertencem ao campo da gestão de pessoal e da organização do trabalho, que devem ser tratadas por regulamentos e decisões pontuais dos gestores, com critérios flexíveis e adequados à diversidade das carreiras.

Constitucionalizar esse tipo de limitação engessa a Administração, polui o texto constitucional com matérias de natureza infralegal e cria rigidez desnecessária em um tema que deve ser ajustado conforme as peculiaridades de cada órgão e função. Além disso, abre margem para interpretações restritivas que podem comprometer o funcionamento de serviços essenciais, ao impedir compensações legítimas decorrentes de picos de demanda ou da necessidade de continuidade do serviço público.

A norma ainda afronta o art. 7º, XIII, da CF, que estabelece que a duração normal do trabalho não pode ultrapassar 8 horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários.

Esse direito — que garante limite de jornada e possibilidade de compensação controlada — é estendido aos servidores públicos pelo art. 39, § 3º, “no que couber”.

Ou seja, a redação parte de uma premissa equivocada: a de que qualquer compensação funcional seria irregular. Mas o próprio art. 7º, XIII permite compensação de horários; o que se deve coibir são abusos e distorções específicas, não o instituto em si.

Logo, ao vedar de forma ampla todas as formas de compensação — inclusive folgas legítimas ou regimes de banco de horas controlado — a proposta nega a essência do dispositivo constitucional. Ao proibir ou restringir genericamente a concessão de folgas, licenças ou compensações por acúmulo de trabalho, a proposta contraria a lógica constitucional que admite compensação de jornada e fere o direito fundamental ao descanso e à limitação do trabalho.

O texto proposto não distingue entre carreiras com controle efetivo de jornada e aquelas de dedicação integral ou sem controle horário, tratando de forma igual realidades funcionais desiguais. Isso viola o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF) e a eficiência administrativa (art. 37, caput), ao impedir a gestão racional das cargas de trabalho.

A restrição constitucional impediria que Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos autônomos (Judiciário, MP, Defensorias, Tribunais de Contas) regulassem situações específicas de acúmulo excepcional de trabalho ou sobrecarga funcional.

Isso usurpa a competência administrativa e legislativa desses entes, ferindo o princípio da autonomia federativa (arts. 18 e 25 da CF).

Portanto, a proposta é tecnicamente inadequada e materialmente desproporcional: em vez de resolver distorções pontuais, cria riscos de injustiça sistêmica e ingerência constitucional indevida em matéria de gestão interna da Administração. O caminho mais coerente seria remeter o tema à legislação complementar, onde possam ser estabelecidos critérios objetivos e equilibrados para compensação e controle de horas, sem comprometer a autonomia administrativa e a eficiência funcional.

Plano de ação

Rejeitar. Eventuais fraudes ou distorções devem ser resolvidas com os instrumentos já previstos em lei.

(o) Adicionais de periculosidade e de insalubridade**Resumo**

Restringe o pagamento de adicionais de periculosidade e insalubridade, exigindo comprovação pericial individual da exposição habitual e permanente a agentes de risco.

Texto proposto

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;

Análise crítica

A proposta parte de uma preocupação legítima — evitar o reconhecimento genérico e indiscriminado de adicionais de insalubridade e periculosidade para todos os integrantes de uma carreira, ainda que muitos não exerçam atividades expostas a agentes de risco. De fato, é razoável distinguir o servidor que atua em campo, em laboratório ou ambiente de risco, daquele que está em funções administrativas.

Contudo, a exigência de comprovação pericial documentada individualizada é excessivamente burocrática, onerosa e inviável na prática administrativa, sobretudo em carreiras amplas ou com milhares de servidores. A realização de perícias periódicas individualizadas aumentaria custos e atrasaria a gestão, sem ganhos reais de controle.

Além disso, o texto não define parâmetros operacionais essenciais, como a periodicidade das avaliações, a validade temporal dos laudos e o órgão responsável pela perícia, o que abre margem a insegurança jurídica e disputas administrativas e judiciais. O caminho mais equilibrado seria manter a exigência de comprovação técnica por ambiente ou função, com revisões periódicas e critérios objetivos de caracterização coletiva, evitando tanto o automatismo por categoria quanto a burocratização extrema por servidor.

É importante destacar, ademais, que muitas atividades insalubres ou perigosas já são presumidas em razão das próprias atribuições e do perfil funcional das carreiras, não havendo necessidade de repetidas comprovações individuais para situações amplamente reconhecidas pela administração e pela jurisprudência trabalhista e administrativa.

Se existem distorções ou fraudes no modelo atual, isso deve ser verificado caso a caso, e o sistema atual já oferece soluções para sua correção.

Plano de ação

Rejeitar, por desconsiderar a realidade do serviço público e de algumas carreiras, além de burocratizar excessivamente, gerando ainda mais custos para a Administração Pública.

(p) Veda conversão em pecúnia de férias e licenças

Resumo

Veda conversão em pecúnia de férias e licenças

Texto proposto

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

Análise crítica

A proposta parte de uma confusão conceitual entre conversão em pecúnia e indenização. Explica-se. Conversão em pecúnia é o pagamento voluntário (como a venda) das férias ou licenças, no todo ou em parte. Alguns regimes jurídicos, de fato, permitem essa possibilidade, assim como a própria CLT permite a venda de até 1/3 das férias. Indenização é a reparação de um dano ou o ressarcimento de um desembolso que tenha provocado enriquecimento sem causa.

Deve-se diferenciar, contudo, direitos constitucionais, como as férias, reconhecidas de forma absoluta como necessárias à proteção da saúde do trabalhador, de outros direitos a licenças que tenham outras finalidades, como a licença-prêmio.

Basicamente a questão se volta à venda de férias e licença-prêmio. Afastamentos para tratamento de saúde, licença paternidade e congêneres não comportam conversão em pecúnia, por sua natureza.

No caso das férias, a venda de até 1/3, como na CLT, não é abusiva, nem imoral, podendo ser adotada ou mantida. No caso da licença-prêmio, ela deve ser preservada para os servidores que, confiantes na oferta do serviço público constante do edital do concurso público, fizeram opções de vida confiantes na manutenção desse benefício. Não é imoral em si. É um estímulo ao servidor que, a cada período de tempo, geralmente após 5 anos, é contemplado com um período de licença para qualquer fim.

Trata-se de benefício oferecido ao servidor por cada ente federativo. Caso o Estado ou Município entenda que tal benefício deva ser retirado, deve ter sua autonomia garantida. Mas essa é uma discussão que deve ser feita com cada população, descabendo a União disciplinar que tipos de benefícios devem os Estados e Municípios oferecem aos seus servidores.

Cada ente, se pode o mais, que é criar tal licença, pode o menos, que é restringi-la, ou prever sua conversão em pecúnia.

Nada obstante, embora a conversão voluntária possa ser limitada, a indenização é juridicamente devida sempre que o servidor, por necessidade do serviço ou por ato da Administração, não pôde usufruir o direito adquirido. Nesses casos, o valor recebido constitui mera compensação financeira pelo direito frustrado, em observância aos princípios da responsabilidade civil do Estado e da vedação ao enriquecimento sem causa, algo que não pode ser suprimido, nem constitucionalmente, porquanto ínsito ao Estado de Direito.

Em muitas situações, a fruição é impossibilitada pela necessidade de continuidade do serviço público, especialmente em áreas essenciais. Vetar a indenização significaria punir o servidor por uma impossibilidade que não lhe é imputável.

Se existirem distorções, deve-se punir o Estado-administrador, por meio de seus gestores, diretamente responsáveis pela falta de competência na gestão de pessoal, quando o caso, que gera o acúmulo de serviço e falta de pessoal.

Ademais, se o autor da proposta fosse alguém que vivenciasse a realidade do serviço público, perceberia que frequentemente faltam professores, médicos e profissionais da saúde para atender à população. Nessas circunstâncias, a saída de férias de um único médico pode significar a interrupção de atendimentos vitais — e, em casos extremos, a própria perda de vidas humanas.

O redator da proposta também parece desconsiderar o paralelismo com o regime celetista, no qual a venda parcial de férias é expressamente admitida pelo art. 143 da CLT, justamente para compatibilizar o interesse do trabalhador com as necessidades do serviço.

Plano de ação

Rejeitar, pois trata os servidores públicos com restrição maior que a prevista na CLT, além de interferir, de forma desnecessária, na autonomia dos entes federativos e em políticas de gestão que deve considerar realidades locais ou particulares de cada ente.

Quando houver impedimento indevido, deve-se apurar a responsabilidade administrativa de quem, no aparato estatal, não proporcionou as condições necessárias para que o servidor usufruísse o direito. A limitação deve recair sobre a gestão e não sobre o servidor, assegurando-se, nos casos cabíveis, a indenização correspondente, em observância aos princípios da responsabilidade do Estado e da vedação ao enriquecimento sem causa.

q) Reserva de lei para instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias

Resumo

Dispõe que qualquer verba remuneratória ou indenizatória deve ser criada por lei.

Texto proposto

k) instituição de verbas remuneratórias ou indenizatórias por meio de qualquer tipo de norma não sujeita à deliberação do

Poder Legislativo, observado o disposto nos §§ 11º e 11-A deste artigo;

Análise crítica

A redação proposta é inadequada sob o ponto de vista técnico-legislativo e jurídico-constitucional. Explica-se.

Em primeiro lugar, a expressão “norma não sujeita à deliberação do Poder Legislativo” é atécnica e confusa, pois o sistema jurídico brasileiro já define, de forma clara, quais são as espécies normativas aptas a inovar no ordenamento jurídico. Nos termos do art. 59 da Constituição Federal, apenas as leis em sentido formal — isto é, aquelas que compreendidas no processo legislativo — podem criar, majorar ou suprimir direitos, deveres e vantagens, inclusive de natureza remuneratória ou indenizatória.

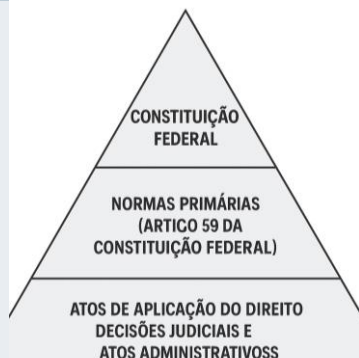
Essa delimitação decorre da estrutura hierárquica do ordenamento jurídico, consagrada na Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen, assimilada em nossa tradição jurídico-constitucional. Como quem redigiu o texto certamente nunca ouviu falar do nome de Hans Kelsen, vale fazer uma breve apresentação sobre o autor e seus ensinamentos sobre a estrutura hierárquica do ordenamento.

Kelsen foi um jurista austríaco e um dos maiores jusfilósofos modernos. Em sua obra “Teoria Pura do Direito”, em que ele propõe um método científico jurídico concentrando-se apenas na estrutura normativa, destaca-se a tese da hierarquia das normas, segundo a qual a aplicação do Direito é a criação de uma norma inferior com base numa norma superior ou a execução do ato coercivo estatuído por uma norma.

Com base nessa teoria, atribui-se a um aluno de Kelsen, Adolf Merckl¹, a representação em uma pirâmide dos principais estamentos de produção e aplicação de normas jurídicas. Segundo a proposta de Kelsen, não existiria um número fixo de normas intermediárias entre a Constituição e a aplicação individual e concreta do direito, o que

¹ SIMIONI, Rafael Lazzarotto; SOUZA, Fafina Vilela de. O mito da pirâmide de Hans Kelsen. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 2 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-02/simioni-souza-mito-piramide-hans-kelsen/>. Acesso em: 20 out. 2025.

dependeria de cada ordenamento jurídico.² Mas fazendo a transposição da teoria para o modelo adotado na CF-88, temos o seguinte desenho:



Ou seja, o autor da proposta deseja submeter qualquer criação de remuneração ou indenização às espécies normativas primárias previstas no art. 59 da CF. Bastaria, portanto, apenas dizer que devem observar o disposto no art. 59 da CF.

Assim, o que o dispositivo pretende afirmar já decorre do princípio da legalidade, consagrado no art. 37, caput, da Constituição, segundo o qual a Administração Pública só pode agir nos termos da lei. A criação de qualquer espécie remuneratória ou indenizatória, portanto, exige lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo competente.

O que os autores da proposta parecem desconhecer é que o regime indenizatório no serviço público não se limita à criação de auxílios específicos, como auxílio-moradia, auxílio-transporte, auxílio-alimentação ou verba de gabinete. A função desse regime é muito mais ampla e estruturante dentro do sistema jurídico-administrativo.

A natureza indenizatória das verbas decorre do princípio da responsabilidade civil do Estado, consagrado no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, e tem por finalidade compensar prejuízos suportados pelo agente público no exercício de suas funções, bem como evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública.

² HANS Kelsen, *Teoria pura do direito*, trad. João Baptista Machado, 6. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 184.

Assim, sempre que o servidor ou qualquer agente administrativo suporta, com recursos próprios, ônus que deveriam recair sobre a Administração, surge o dever jurídico de indenizar, independentemente de previsão em rol taxativo. Trata-se de uma manifestação da aplicação direta dos princípios da boa-fé, da vedação ao enriquecimento ilícito e da reparação integral do dano, amplamente reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência e que decorrem do nosso sistema constitucional (art. 37, §6º da CF e 927 do CC). Ou seja, ainda que o texto seja aprovado, ele nada mudará, porque as hipóteses atuais já decorrem de “norma sujeita à deliberação do Poder Legislativo” (sic).

Se existem situações de criação de benefícios sem amparo legal, é o caso de questionar sua legalidade e o sistema já oferece essas soluções.

Plano de ação

Rejeitar, dada a atecnia, desnecessidade e inefetividade.

(r) Extensão de vantagens por simetria

Resumo

Veda a extensão de direitos entre carreiras sob alegação de simetria constitucional e paridade entre carreiras

Texto proposto

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

Análise crítica

A redação proposta apresenta problemas de técnica legislativa e de coerência sistêmica, pois está redigida de maneira excessivamente ampla e genérica, o que pode gerar interpretações indevidas e insegurança jurídica.

Em primeiro lugar, a proposta não define o que se entende por “carreira”, conceito que, no âmbito da administração pública, envolve critérios próprios de ingresso, atribuições e progressão funcional. A ausência dessa delimitação pode comprometer a aplicação uniforme do dispositivo, especialmente porque nem toda

similitude funcional ou institucional justifica o tratamento jurídico idêntico, e, ao mesmo tempo, nem toda diferenciação é legítima.

A vedação genérica à extensão de direitos por simetria ignora que, em muitos casos, a equiparação entre carreiras distintas decorre da própria estrutura constitucional ou de políticas públicas integradas, exigindo interpretação sistemática e teleológica.

Por exemplo, no contexto do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu a competência das Guardas Civas Municipais para o policiamento ostensivo (RE 608.588/SP, Tema 656 de repercussão geral) reforça a necessidade de tratamento isonômico em determinados aspectos funcionais, como aposentadoria especial, adicional de periculosidade ou insalubridade, dada a identidade de riscos e deveres assumidos.

No Sistema Único de Saúde (SUS), a atuação integrada de diferentes categorias profissionais exige regramentos unificados de remuneração e benefícios relacionados a condições de trabalho.

Na Reforma Tributária (EC 132/2023), a instituição de uma receita pública unificada para a administração de tributos impõe a necessidade de padronização de regimes e direitos correlatos entre os servidores que atuam em áreas antes segmentadas.

Portanto, a proibição absoluta de extensão de direitos ou vantagens por simetria pode conflitar com princípios constitucionais, como a isonomia (art. 5º, caput), a eficiência administrativa (art. 37, caput) e a razoabilidade, além de inviabilizar ajustes necessários em estruturas integradas.

O art. 39, § 1º, da Constituição, já é plenamente suficiente para disciplinar o tema. Esse dispositivo estabelece que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes da remuneração observará, entre outros fatores, a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos e as peculiaridades dos cargos das carreiras. Ou seja, o próprio texto constitucional já condiciona eventuais equiparações ou distinções a critérios objetivos e racionais, dispensando a criação de uma nova regra restritiva como a sugerida no inciso “I”.

Desse modo, a proposta acaba por contradizer o próprio núcleo axiológico do regime constitucional das carreiras públicas, ao presumir que toda extensão de direitos por simetria seria indevida, quando a Constituição, em sentido inverso, exige tratamento isonômico entre funções equivalentes e permite diferenciações apenas quando houver justificativa técnica ou funcional, em especial a complexidade e o grau de responsabilidade. Carreiras, portanto, de igual complexidade e grau de responsabilidade devem ter tratamentos isonômicos dentro do mesmo ente federativo ou de um sistema único.

Plano de ação

Recomenda-se, portanto, a rejeição da redação proposta por redundância, inadequação técnica e contrariedade ao texto constitucional. A matéria já se encontra exaustivamente disciplinada pelo art. 39, § 1º, da Constituição Federal, cuja interpretação impede tanto a equiparação arbitrária quanto a diferenciação injustificada entre carreiras.

A eventual extensão de direitos entre carreiras afins deve continuar sendo examinada caso a caso, com base em lei específica e nos critérios constitucionais de isonomia, proporcionalidade e equivalência funcional, sem necessidade de nova disposição constitucional restritiva.

(s) Extensão a aposentados e pensionistas

Resumo

Veda a criação ou extensão de qualquer verba remuneratória baseada em desempenho ou parcela indenizatória para aposentados e pensionistas.

Texto proposto

m) instituição ou extensão de qualquer verba remuneratória baseada em desempenho ou parcela indenizatória para aposentados e pensionistas;

Análise crítica

A proposta representa uma postura legislativa excessivamente restritiva, radical e socialmente insensível, especialmente à luz dos princípios constitucionais que regem a seguridade social e a valorização do serviço público.

A vedação genérica sugerida ignora que a manutenção de determinadas parcelas remuneratórias ou indenizatórias para aposentados e pensionistas pode cumprir função de justiça remuneratória e servir como instrumento de valorização e atratividade das carreiras públicas. Em diversas carreiras de Estado, benefícios de caráter compensatório — como auxílio-saúde, auxílio-alimentação ou verbas indenizatórias decorrentes de despesas funcionais — possuem natureza assistencial ou protetiva, e não simplesmente retributiva.

O texto também desconsidera a realidade material dos servidores públicos: a perda remuneratória na aposentadoria pode superar 30% dos rendimentos, especialmente em razão da prática reiterada, por parte da Administração Pública, de substituir reajustes gerais por verbas temporárias ou não incorporáveis, que não integram a base de cálculo das contribuições previdenciárias.

Essa distorção resulta em uma redução abrupta do padrão de vida dos servidores justamente no momento em que mais necessitam de amparo social, comprometendo os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da valorização do trabalho (art. 170, caput) e da segurança social (art. 194).

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 24, XII, confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre seguridade social, o que demonstra que não cabe à Constituição restringir genericamente direitos ou benefícios, mas sim deixar que cada ente avalie, conforme sua capacidade financeira e realidade funcional, quais verbas podem ou não ser mantidas para aposentados e pensionistas.

Eventuais abusos ou distorções devem ser corrigidos pontualmente, por meio de controle administrativo, legislativo ou judicial, e não por vedações constitucionais absolutas, que acabam penalizando justamente os servidores que sempre contribuíram para o sistema.

Rejeitar, ou, alternativamente, a reformulação de sua redação para permitir que a análise da natureza e da extensão das parcelas seja feita no âmbito de cada regime jurídico e de cada ente federativo.

(t) Recebimento de remuneração e vantagens em caso de afastamento

Resumo

Veda o recebimento de remuneração de cargo em comissão e de função de confiança e ao recebimento de bônus de resultado, de parcelas indenizatórias ou de qualquer parcela que não se revista de caráter permanente, por servidores afastados

Texto proposto

XXIV - ressalvados os casos de gozo de licenças consideradas por lei como efetivo exercício para todos os fins, os agentes públicos afastados ou licenciados não farão jus à percepção de remuneração de cargo em comissão e de função de confiança e ao recebimento de bônus de resultado, de parcelas indenizatórias ou de qualquer parcela que não se revista de caráter permanente.

Análise crítica

A proposta em nada inova, uma vez que traz previsão correspondente à prática administrativa e ao regime jurídico vigente.

Deveras, os agentes públicos afastados ou licenciados somente mantêm a remuneração e as vantagens que a lei expressamente define como compatíveis com o afastamento. Essa sistemática decorre diretamente dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, os atos normativos internos e estatutos funcionais já disciplinam de forma detalhada quais licenças são consideradas de efetivo exercício e quais implicam suspensão total ou parcial da remuneração, inclusive no tocante às parcelas de cargo em comissão, funções de confiança e bônus de desempenho.

Casos pontuais de irregularidade devem ser combatidos pelos órgãos de controle interno e externo, como as Corregedorias, Controladorias, Tribunais de Contas e o Ministério Público, não havendo necessidade de reproduzir no texto constitucional uma regra que já decorre do regime jurídico-administrativo e dos princípios do Direito Administrativo.

Assim, eventual reforço à observância desses parâmetros seria mais adequado em sede de legislação infraconstitucional.

Plano de ação

Rejeitar por ser desnecessário, redundante e de baixa densidade normativa.

O conteúdo proposto já decorre diretamente dos princípios constitucionais da Administração Pública. Se existem violações, o remédio é o controle e fiscalização feito pelos órgãos de controle, os quais também podem ser responsabilizados por omissão. Constitucionalizar vedações não é remédio para o descumprimento de normas constitucionais.

(u) Dever de os servidores zelarem por manter um ambiente livre de assédio e discriminações

Resumo

Dispõe que é dever de todo agente público, em especial dos ocupantes de cargos em comissão e de funções de confiança, zelar pela manutenção de um ambiente livre de assédios e discriminações de qualquer natureza

Texto proposto

XXV - é dever de todo agente público, em especial dos ocupantes de cargos em comissão e de funções de confiança, zelar pela

manutenção de um ambiente de trabalho saudável, íntegro e livre de assédios e discriminações de qualquer natureza

Análise crítica

A proposta apresenta propósito nobre e alinhado aos valores constitucionais, mas carece de densidade normativa e operacionalidade prática.

O comando reforça princípios já consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, impessoalidade e eficiência, e encontra paralelo nas Convenções nº 111 e 190 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 62.150/1968, que tratam da discriminação em matéria de emprego e profissão e da proteção contra o assédio.

Contudo, a mera reprodução desses valores em forma de norma constitucional tem baixo potencial de efetividade, uma vez que o combate aos assédios — moral, sexual ou institucional — e às diversas formas de discriminação exige regulamentação pormenorizada, definição de condutas, gradação de penalidades e estrutura procedimental adequada para apuração e responsabilização, como:

(a) definir claramente as condutas configuradoras de assédio e discriminação;

(b) estabelecer mecanismos de denúncia e proteção às vítimas;

(c) prever canais independentes de apuração e responsabilização disciplinar, especialmente com participação de membros externos à Administração e representantes da sociedade e órgãos de controle;

(d) determinar obrigações de prevenção e treinamento de gestores, como cursos de capacitação sobre liderança, assédio e discriminação, inclusive como condição para assumir o cargo;

(e) instituir políticas permanentes de integridade, ética e saúde organizacional.

Na prática, a efetividade dessa norma depende de leis específicas, preferencialmente reunidas em legislação complementar, reforçando-se ser tema de competência comum, nos termos do art. 23 da CF, o que atrai o princípio da proteção mais eficiente, ou nível mais elevado de proteção. Em outras palavras, prevalecerá sempre a norma do ente federativo mais protetiva no combate ao assédio ou à discriminação.

Plano de ação

Manter a diretriz constitucional como princípio geral da administração, mas prever em lei específica as condutas, sanções e mecanismos de prevenção, assegurando a efetividade da norma.

v) *Evolução funcional dos servidores*

Resumo

Evolução funcional com pelo menos vinte níveis até o final da carreira.

Texto proposto

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;

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.

Análise crítica

A proposta, aparentemente, busca criar um padrão nacional de estruturação das carreiras, mas o faz de maneira excessivamente rígida e desconectada da diversidade administrativa brasileira.

A complexidade e variedade das carreiras públicas — que diferem amplamente em natureza, atribuições, regimes jurídicos, estruturas de cargos e realidades orçamentárias — desaconselham a imposição de modelos uniformes. Carreiras como magistratura, ministério público, defensoria, advocacia pública e auditorias, possuem dinâmicas e exigências de qualificação totalmente distintas de carreiras técnicas, operacionais ou administrativas. A fixação de um número mínimo de níveis e de interstício fixo ignora as peculiaridades e autonomias de cada ente federativo, bem como as realidades específicas

de órgãos que possuem sistemas próprios de avaliação, promoção e mérito.

Já o inciso V propõe que a remuneração ou subsídio inicial de cada carreira não ultrapasse 50% do valor da remuneração do último nível, excetuando-se as carreiras cujo valor final seja de até quatro vezes o salário mínimo.

A redação é genérica, desprovida de base empírica e desconsidera completamente a diversidade de realidades funcionais e estruturais das carreiras públicas. Cada plano de cargos e salários é resultado de um conjunto de fatores — grau de especialização, responsabilidade do cargo, exigência de qualificação, tempo de progressão e capacidade financeira do ente federativo — que não comportam padronização constitucional rígida.

A fixação de um limite aritmético uniforme (50%) ignora, por exemplo, carreiras de natureza técnica ou científica em que o ingresso exige alta qualificação e já demanda remuneração compatível com o mercado. Da mesma forma, a exceção para carreiras cujo teto seja de até quatro salários mínimos é arbitrária, pois carece de qualquer fundamentação econômica ou jurídica, e pode inclusive gerar distorções entre carreiras de complexidade semelhante.

Não há clareza sobre a origem do parâmetro “quatro vezes o salário mínimo”, nem justificativa para utilizá-lo como divisor entre carreiras que merecem ou não exceção. Essa escolha, além de tecnicamente precária, fere o princípio da razoabilidade e da autonomia administrativa, comprometendo o equilíbrio das políticas remuneratórias locais e setoriais.

Além disso, a proposta contraria o princípio da autonomia administrativa dos entes federados, previsto nos arts. 18 e 37 da Constituição Federal, e viola o pacto federativo, ao tentar impor parâmetros únicos a todas as esferas e Poderes. O tema é mais adequadamente tratado por meio de leis específicas ou planos de carreira internos, que podem levar em conta critérios de desempenho, qualificação, complexidade e disponibilidade orçamentária.

Do ponto de vista técnico, também há risco de retrocesso funcional. Ao definir vinte níveis obrigatórios, a norma pode, paradoxalmente, aumentar a burocracia e o tempo de progressão, tornando as carreiras menos atrativas e criando gargalos funcionais. Cada sistema de progressão deve ser calibrado conforme as metas institucionais e o perfil de atuação do corpo funcional — e não imposto por comando constitucional genérico.

Plano de ação

Rejeitar integralmente o dispositivo, por se tratar de norma materialmente inadequada, tecnicamente imprecisa, falta de base empírica mínima e contrária à autonomia administrativa dos entes federativos.

A evolução funcional é matéria de gestão de pessoas e valorização do servidor público, devendo ser disciplinada por leis específicas de carreira de cada Poder e esfera federativa, conforme suas necessidades, características e capacidade financeira.

Em vez de impor um modelo único, o mais adequado seria fortalecer as diretrizes gerais de gestão de desempenho e meritocracia, a serem regulamentadas por lei nacional, respeitando-se o princípio da subsidiariedade administrativa — segundo o qual cada administração, mais próxima da realidade de seus quadros, possui melhores condições de estruturar suas próprias carreiras.

(x) *Tabela remuneratória única*

Resumo

Prevê que cada ente federativo adote uma tabela remuneratória única de remuneração de seus servidores

Texto proposto

§ 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:

I - a tabela remuneratória única servirá de referência para a remuneração ou subsídio do agente político, do servidor público e de todo aquele que exercer, ainda que transitoriamente, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública no âmbito do respectivo ente da Federação;

II - os valores fixados na tabela remuneratória única observarão o seguinte:

a) a tabela conterá número de níveis remuneratórios adequado para atender as diversidades e peculiaridades dos cargos públicos;

b) o valor do primeiro nível remuneratório da tabela corresponderá ao salário mínimo;

c) o valor do último nível remuneratório da tabela corresponderá ao valor do limite remuneratório aplicável ao ente da Federação, nos termos do inciso XI do art. 37 desta Constituição;

III - todas 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, observado o disposto no § 1º deste artigo; 25 IV – qualquer reajuste na tabela remuneratória dependerá da edição de lei específica, ressalvado o reajuste do nível inicial para acompanhar a variação do salário mínimo.

Análise crítica

Embora, a priori, o dispositivo não pareça conter vício material evidente, é legítimo questionar a real necessidade de constitucionalizar um texto que detalhe a criação de tabelas de carreiras ou remunerações. Caso o objetivo seja promover transparência, esse fim já pode ser plenamente atingido por meios administrativos, sem a criação de uma estrutura única e centralizada.

A transparência pública decorre do princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal) e pode ser assegurada por meio da disponibilização, em cada órgão e entidade da Administração, de tabelas remuneratórias claras, atualizadas e acessíveis em seus próprios sítios eletrônicos oficiais. Essa solução é mais simples, eficiente e compatível com a autonomia administrativa e federativa dos entes públicos.

Além disso, não se trata de matéria de natureza constitucional, mas sim de gestão administrativa e transparência pública, temas adequadamente disciplinados por lei ordinária ou, no máximo, por lei complementar, conforme os princípios da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021).

Caso ainda se entenda necessária a instituição de uma tabela padronizada, que sua criação e atualização sejam objeto de lei complementar, prevista de maneira breve em dispositivo constitucional, sem sobrecarregar o texto constitucional com detalhamentos excessivos e desnecessários.

Plano de ação

Rejeitar a proposta por se tratar de matéria de natureza administrativa e infraconstitucional, sem relevância que justifique sua inclusão no texto constitucional.

Caso se entenda em adotar o modelo, a forma mais adequada seria via legislação complementar, prevista em dispositivo constitucional.

6.25. Participação popular

Resumo
Texto proposto
Art. 37 –
.....
§ 3º Lei nacional disciplinará as formas de participação, inclusive por meios digitais, do usuário nas administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regulando especialmente:
Análise crítica
O acréscimo da expressão “inclusive por meios digitais” é dispensável. O uso de ferramentas tecnológicas na interação entre Administração e sociedade já decorre diretamente dos princípios da eficiência e da publicidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, e está amplamente disciplinado em normas infraconstitucionais, como: - a Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), que estabelece princípios e diretrizes para a prestação digital de serviços públicos e a participação social mediada por tecnologia; - a Lei nº 13.460/2017, que trata da defesa e da participação dos usuários dos serviços públicos; e - a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que já prevê transparência ativa e passiva por meio eletrônico. Logo, não há necessidade de reformar a Constituição apenas para incluir uma forma de participação já amplamente contemplada por leis em vigor e pela evolução natural dos meios administrativos. Em segundo lugar, a redação centraliza indevidamente a competência ao afirmar que uma “lei nacional” disciplinará o tema. O §3º, na sua forma atualmente vigente, já utiliza a técnica adequada, ao permitir que cada ente federativo — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — regule a participação dos usuários por meio de

suas próprias leis, respeitando a autonomia administrativa e legislativa prevista nos arts. 18 e 25 da Constituição Federal.

Por fim, o texto padece de vícios de técnica legislativa, já apontado alhures, ao repetir expressões desnecessárias como “Administração Pública direta e indireta” e “órgãos e poderes autônomos”. A expressão “Administração Pública” já engloba, em seu conceito jurídico, todos os órgãos e entidades que exercem função administrativa, tornando a enumeração redundante e contrária aos princípios da clareza e da concisão normativa, independentemente de ser órgão do Poder Legislativo, Executivo, Judiciário ou de instituições como o Ministério Público e Defensoria Pública.

Assim, restringir a disciplina a uma “Lei Nacional” seria centralizador e incompatível com o pacto federativo, já que cada ente deve dispor de autonomia para aperfeiçoar seus mecanismos de controle e interação social.

Plano de ação

Rejeitar o §3º na forma proposta, mantendo-se o texto constitucional atual. O acréscimo da expressão “inclusive por meios digitais” é tecnicamente supérfluo, pois o uso de tecnologias de participação já é amparado por normas vigentes e pela própria lógica de modernização administrativa.

A regulamentação das formas de participação deve continuar a ser disciplinada por leis próprias de cada ente federativo, sem necessidade de alteração constitucional.

6.26. Responsabilidade do agente público

Resumo
Define que o agente público só responderá pessoalmente por dolo ou erro grosseiro.
Texto proposto
§ 5º-A O agente público somente responderá pessoalmente por suas ações ou omissões nos casos de dolo ou de erro grosseiro, compreendido como a conduta manifestamente inescusável que não seria praticada por agente diligente em situação semelhante, considerados, para sua verificação, os seguintes elementos:
I - a diligência observada e a coerência e motivação do processo decisório;
II - a conformidade da conduta com as atribuições e deveres inerentes à função exercida;
III - o nível de incerteza fática ou jurídica existente sobre a matéria objeto da atuação; e
IV - a compatibilidade entre a conduta e os elementos disponíveis e efetivamente considerados ao longo do processo decisório, em atenção ao interesse público e às circunstâncias da decisão
Análise crítica
A proposta apresenta problemas conceituais e sistemáticos graves, ao tentar constitucionalizar uma regra que reduz indevidamente o campo da responsabilidade civil e funcional dos agentes públicos. Em primeiro lugar, a proposta diminui a responsabilidade pessoal do agente público, contrariando o sistema já consolidado no ordenamento jurídico brasileiro. No âmbito civil, a responsabilidade subjetiva do agente público — especialmente por atos comissivos ou omissivos que causem danos a terceiros ou ao erário — decorre do dolo e da culpa, sendo esta última compreendida nos seus três elementos clássicos: negligência, imprudência e imperícia (art. 186 do Código Civil).

Ao restringir a responsabilização apenas aos casos de dolo ou erro grosseiro, o dispositivo exclui indevidamente a culpa leve ou mediana, abrindo margem para situações de impunidade administrativa. O resultado seria a incompatibilidade com o princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, CF) e com o próprio dever de eficiência na gestão pública, na medida em que afrouxa a responsabilização funcional.

Além disso, seria inédito em uma Constituição brasileira a tentativa de definir, de modo taxativo, o que se entende por “erro grosseiro”, expressão que já possui tratamento jurisprudencial e doutrinário suficiente, especialmente no contexto da Lei nº 13.655/2018 (que alterou a LINDB para tratar da segurança jurídica e da responsabilização administrativa). Ao incluir esses critérios diretamente no texto constitucional, a proposta engessa a aplicação futura do conceito, que depende da evolução doutrinária e jurisprudencial e da análise caso a caso.

Do ponto de vista técnico, a redação também demonstra incompreensão do sistema jurídico de responsabilidade estatal. A responsabilidade do Estado por atos de seus agentes é objetiva (art. 37, § 6º, CF), mas o direito de regresso contra o agente é subjetivo e abrange o dolo e qualquer forma de culpa, inclusive omissiva. Limitar a responsabilização omissiva ao dolo e ao erro grosseiro é ilógico, pois grande parte dos danos à Administração decorre justamente de omissões negligentes, de agentes que deixam de agir com a diligência esperada.

Plano de ação

Rejeitar, pois a matéria já se encontra plenamente disciplinada pelo ordenamento jurídico, especialmente pelo art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pelo Código Civil (arts. 186 e 927) e pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 22 a 28 da LINDB), não havendo qualquer lacuna normativa que justifique nova definição constitucional. Caso se entenda necessária a melhor delimitação dos elementos da culpa (negligência, imprudência e imperícia) ou do conceito de erro grosseiro, essa tarefa deve ser reservada à lei complementar, mais adaptável à evolução doutrinária e jurisprudencial.

6.27. Vedações a agentes públicos com acesso a informações privilegiadas

Resumo
Determina que lei nacional definirá proibições a agentes públicos com acesso a informações privilegiadas, incluindo quarentena mínima de seis meses após deixarem o cargo para evitar conflito de interesses.
Texto proposto
§ 7º Lei nacional disporá sobre as proibições aplicáveis aos agentes públicos das administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tenham acesso a informações privilegiadas, vedando, inclusive por período não inferior a seis meses após a extinção de relação jurídica estatutária ou contratual com o poder público, o 19 exercício de atividade privada que configure conflito de interesses.
Análise crítica
Trata-se de matéria pertinente e necessária à integridade da Administração Pública, mas desnecessária em nível constitucional. A proposta busca reforçar a vedação ao uso indevido de informações privilegiadas e à atuação privada em conflito de interesses, princípios já amplamente consolidados na legislação vigente. O art. 37, caput, da Constituição Federal já consagra os princípios da moralidade, impessoalidade e probidade, que fundamentam a vedação a condutas dessa natureza. Além disso, a matéria já é objeto de regulação detalhada pela Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses), que dispõe sobre as restrições aplicáveis a ocupantes de cargos ou empregos no âmbito do Poder Executivo Federal, inclusive quanto ao período de quarentena pós-exoneração, bem como pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que estabelece regras sobre o sigilo e o uso de informações obtidas em razão do exercício de função pública.

Assim, não há lacuna normativa que justifique a inclusão de nova regra constitucional sobre o tema. A previsão é importante, mas o nível infraconstitucional é o foro adequado para disciplinar as situações específicas — como o prazo de quarentena, as funções sujeitas à restrição e os mecanismos de fiscalização —, com flexibilidade para adaptação a contextos distintos e a diferentes poderes e esferas federativas.

Plano de ação

Rejeitar, mantendo-se a disciplina do tema em legislação específica sobre conflito de interesses e integridade pública.

O princípio já se encontra suficientemente amparado pelos dispositivos constitucionais e pela legislação infraconstitucional vigente, sendo desnecessária sua repetição no texto da Constituição..

6.28. Teto remuneratório nas estatais

Resumo
Estende o teto remuneratório constitucional aos empregados de estatais dependentes, excetuando companhias abertas e instituições financeiras federais, e exclui sua aplicação aos dirigentes das estatais não dependentes.
Texto proposto
§ 9º Com exceção das companhias abertas não dependentes e das instituições financeiras estatais federais, o disposto no inciso XI do caput deste artigo aplica-se aos empregados públicos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, e das suas subsidiárias, não se aplicando aos membros estatutários das estatais não dependentes, inclusive na hipótese de serem empregados públicos.
Análise crítica
Quer-se disciplinar a aplicação do teto remuneratório constitucional às empresas estatais, distinguindo entre estatais dependentes e não dependentes. A proposta é bem vinda ao reforçar a aplicação do teto para as empresas estatais dependentes — aquelas que recebem recursos orçamentários da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios para custeio de despesas de pessoal ou de custeio em geral —, em conformidade com o art. 2º, III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Essa regra reforça a moralidade e a uniformidade remuneratória no setor público. Entretanto, a diferenciação proposta entre empregados e membros estatutários das estatais não dependentes é injustificada. A exclusão dos membros estatutários do limite remuneratório — mesmo quando também forem empregados públicos — cria tratamento desigual dentro de um mesmo ente econômico, violando os princípios da isonomia (art. 5º, caput, CF) e da moralidade administrativa (art. 37, caput, CF).

A função ou natureza jurídica da estatal não altera o dever de observância dos limites constitucionais de remuneração quando seus recursos derivam, direta ou indiretamente, do poder público. O teto constitucional (art. 37, XI) constitui parâmetro de contenção e racionalidade do gasto público, e seu afastamento, ainda que parcial, pode gerar distorções e comprometer a transparência das remunerações em empresas controladas pelo Estado.

Falácia da “competitividade de mercado” nas estatais

O argumento de que os dirigentes das empresas estatais não dependentes precisam de tratamento remuneratório diferenciado para “competir com o mercado” não se sustenta à luz da realidade administrativa brasileira.

Em primeiro lugar, a maioria dos cargos de direção superior nessas empresas não é preenchida por critérios técnicos de seleção competitiva, mas sim por indicações políticas. É comum que posições de diretoria e conselho de administração sejam ocupadas por ex-deputados, ex-senadores, ex-prefeitos, ex-ministros e outros agentes políticos ligados a partidos e coalizões governamentais. Em diversos casos, as nomeações obedecem mais à lógica da articulação política e partidária do que à exigência de experiência técnica ou mérito profissional.

Essa prática demonstra que a alegada necessidade de “atrair talentos do mercado privado” funciona como justificativa retórica para afastar o teto remuneratório constitucional e preservar privilégios de natureza política. Em verdade, a política de nomeações nas estatais evidencia uma captura político-partidária de cargos estratégicos, que contraria os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, os cargos de direção em empresas públicas e sociedades de economia mista possuem natureza fiduciária e transitória, vinculada à confiança política e institucional, e não à lógica de livre mercado. Diferentemente do setor privado, esses dirigentes não assumem riscos empresariais próprios, mas gerem recursos e ativos públicos, submetendo-se, portanto, a um regime jurídico de direito público e aos mecanismos de controle estatal e social.

Logo, a invocação da “competitividade de mercado” é falaciosa e incompatível com o regime jurídico das estatais, que deve ser orientado pela função pública, pela transparência e pela contenção de privilégios remuneratórios, não pela lógica privada de remuneração de executivos.

Segundo reportagem do Estadão de junho de 2025, o governo Lula criou 273 novos cargos para indicações políticas em companhias estatais federais desde 2023, em 16 empresas, com custo estimado de R\$ 206 milhões/ano.

O levantamento indicou que esses cargos políticos representam “1 em cada 314 empregados ativos nas estatais federais”.

Ainda segundo a reportagem:

Para a Sest (Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais), a Dataprev argumentou que necessita de pessoas com “expertises técnicas específicas”. Entre os contratados está Fábio Fazção, militante de esquerda e namorado da deputada federal Adriana Accorsi (PT-GO). Em seu perfil no X, Fazção se descreve como “filósofo, petista e com tolerância zero com fascistas”. Outro contratado é Luiz Gonzaga Baião, ex-assistente técnico na liderança do Governo na Câmara....

Entre os assessores de Mercadante estão Juca Ferreira, ex-ministro da Cultura de Dilma, e Alexandre de Almeida, candidato a deputado pelo MDB da Paraíba em 2022 e ex-assessor do presidente do TCU (Tribunal de Contas da União), Vital do Rêgo. O salário é de R\$ 52.000. O subchefe de gabinete é Danilo Molina, jornalista filiado ao PT, com vencimentos mensais de R\$ 60.000 –acima do teto constitucional....

(<https://www.poder360.com.br/poder-governo/governo-lula-criou-273-cargos-politicos-em-estatais-com-custo-de-r-206-mi-di-z-jornal/>)

Esses dados indicam que a lógica de “competitividade com o mercado” muitas vezes não parece ser o critério principal de escolha, pois os dados apontam para nomeações políticas (ex-parlamentares, etc) com alta frequência.

A criação massiva de cargos políticos em estatais reforça a crítica de que remunerações diferenciadas sob o pretexto de “atrair executivos de mercado” podem estar servindo mais à lógica de indicação política, do pagamento de altos salários a militantes influentes ou que, de algum

modo, devolverão parte dos salários para os partidos políticos ou sabe-se lá para quem.

Plano de ação

Recomenda-se alterar a redação proposta, de modo a estabelecer critério isonômico entre empregados e membros estatutários das empresas estatais, aplicando o teto constitucional a ambos sempre que houver controle estatal ou dependência financeira, direta ou indireta.

6.29. Limites de auxílios para agentes públicos

(a) Restringe o pagamento de verbas indenizatórias

Resumo

Restringe o pagamento de verbas indenizatórias a despesas efetivas, eventuais e transitórias, vedando o uso rotineiro ou generalizado desses benefícios.

Texto proposto

§ 11-A. Com exceção dos auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte, destinados a custear despesas necessárias ao exercício das atribuições, as parcelas de caráter indenizatório previstas na lei nacional de que trata o § 11 deste artigo deverão atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - possam natureza reparatória, sendo destinadas à compensação de despesas efetivamente suportadas pelos agentes públicos como condição necessária ao exercício das atribuições;

II - possam natureza episódica, eventual e transitória, vedados:

a) o pagamento rotineiro e permanente; e

b) a concessão indistinta à totalidade, à maioria ou à parcela relevante dos integrantes de categorias ou carreiras.

Art. 6º Até a edição da lei nacional prevista no § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não serão computadas, para os fins do inciso XI do caput do mesmo artigo, as parcelas indenizatórias expressamente previstas em lei até a data da promulgação desta Emenda e que atendam, cumulativamente, ao § 11-A do art. 37 da Constituição.

Análise crítica

O texto proposto pretende restringir o pagamento de verbas indenizatórias a despesas efetivas, eventuais e transitórias, vedando o uso rotineiro ou generalizado desses benefícios.

Embora o objetivo de coibir abusos e dar maior racionalidade à remuneração pública seja legítimo, o conteúdo é desnecessário no plano constitucional e tecnicamente inadequado quanto ao alcance das exceções.

A Constituição já prevê, no art. 37, caput, os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, dos quais decorre que toda verba indenizatória deve ser fundada em despesa efetiva, de caráter transitório e excepcional. Esse detalhamento é matéria própria de legislação especial e regulamentos, não devendo ser reproduzido na CF.

Além disso, a limitação expressa às hipóteses de alimentação, saúde e transporte ignora outras situações legítimas que também envolvem compensação de despesas, como auxílio-educação, auxílio-creche, despesas com capacitação e indenizações por deslocamentos eventuais. A previsão, portanto, pode gerar interpretações restritivas indevidas e insegurança jurídica.

Essa proposta também tolhe a autonomia administrativa e a flexibilidade das políticas de gestão, contrariando o princípio da subsidiariedade, reconhecido como princípio universal de administração e de organização do poder.

De acordo com esse princípio, as decisões devem ser tomadas pelo nível mais próximo do problema, pois é esse nível que detém melhor conhecimento da realidade local e maior capacidade de propor soluções efetivas. Aplicado à gestão pública, significa que cada ente federativo e cada órgão deve ter margem de autonomia para definir, conforme sua necessidade, os tipos de auxílios e compensações mais adequados ao desempenho de suas funções.

Assim, uma limitação constitucional rígida — como a que se propõe no § 11-A — enfraquece o federalismo cooperativo e a governança administrativa, ao impedir que municípios, autarquias, universidades e órgãos com peculiaridades operacionais possam adotar mecanismos legítimos de apoio funcional.

Plano de ação

Rejeitar, por representar:

(a) - redundância normativa, já que os princípios aplicáveis estão previstos no art. 37 da Constituição;

(b) - engessamento da gestão, por contrariar o princípio da subsidiariedade e restringir políticas legítimas de apoio funcional;
(c) - risco de insegurança jurídica, ao limitar indevidamente o rol de auxílios permitidos.
Eventual detalhamento sobre a natureza, periodicidade e controle das verbas indenizatórias deve constar em legislações específicas ou regulamentos, preservando-se a autonomia federativa, a flexibilidade gerencial e a adequação das soluções à realidade local.

b) Aplicação do teto às indenizações

Resumo

Limita os auxílios de alimentação, saúde e transporte a 10% da remuneração para agentes públicos que recebam 90% ou mais do teto constitucional.

Texto proposto

§ 11-B Para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% (noventa por cento) do limite remuneratório de que trata o inciso XI do caput deste artigo, os auxílios relacionados à alimentação, saúde e transporte não poderão ultrapassar, no total recebido mensalmente, o valor equivalente a 10% (dez por cento) da respectiva remuneração ou subsídio.

§ 1º Para os agentes públicos cuja remuneração ou subsídio seja igual ou superior a 90% (noventa por cento) do limite remuneratório de que trata o inciso XI do caput da Constituição Federal, o total das parcelas indenizatórias, incluídos os auxílios de alimentação, saúde e transporte referidos no § 11-B do mesmo artigo, fica limitado, mensalmente, a 20% (vinte por cento) da respectiva remuneração ou subsídio, sem prejuízo do limite específico do § 11-B do art. 37 da Constituição.

Análise crítica

Trata-se de uma das normas mais esdrúxulas da PEC. Não pelo mérito em si, mas especialmente pelo erro na estimativa de sua aplicação. Explica-se.

A norma cria uma distorção aritmética e funcional: um servidor que receba 89,9% do teto constitucional poderia usufruir integralmente dos auxílios, enquanto outro que ultrapasse marginalmente esse percentual (por exemplo, após um reajuste legal) passaria a receber menos no total, já que seus auxílios ficariam limitados a 10% da remuneração. Isso viola os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia, previstos no art. 5º, caput, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Confira-se o absurdo, em um exemplo fictício, cujo teto do município seja R\$ 5.000,00 (o mesmo raciocínio vale para qualquer outro teto).

Nesse município, tome-se como exemplo um caso de um servidor que perceba exatamente R\$ 4.500,00 (90% do teto) e R\$ 2.000,00 de auxílios-saúde, transporte e alimentação somados. O total percebido por ele mensalmente é de R\$ 6.500,00.

Segundo a proposta, se esse servidor tiver um reajuste salarial de 1 centavo de real (isso mesmo, R\$ 0,01), ele só poderá ganhar R\$ 450,00 (10%) de auxílios. Ou seja, um aumento na remuneração de R\$ 0,01 o leva a perder mais de R\$ 1.500,00 de auxílio-saúde, alimentação e transporte. Confira-se na tabela abaixo:

A norma cria uma regressividade ilógica:

O Servidor A, com remuneração de R\$ 4.500,00, recebe R\$ 6.500,00 no total.

Já o Servidor B, que ganha apenas R\$ 0,01 a mais, teria direito a apenas R\$ 450,00 em auxílios, reduzindo o total para R\$ 4.950,01 — uma perda líquida de R\$ 1.549,99.

Servidor	Remuneração Base	Auxílios Recebidos	Remuneração Total	Diferença de Remuneração Total
Servidor A	R\$ 4.500,00	R\$ 2.000,00	R\$ 6.500,00	—
Servidor B	R\$ 4.500,01	R\$ 450,00	R\$ 4.950,01	– R\$ 1.549,99

Essa distorção inverte a lógica da progressividade remuneratória, penaliza o servidor que obtém um aumento legítimo e viola os princípios da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade (arts. 5º e 37 da CF).

Além disso, a proposta mistura conceitos remuneratórios distintos. Auxílios de alimentação, saúde e transporte possuem natureza indenizatória ou assistencial, e não remuneratória, razão pela qual não se submetem à mesma lógica de cálculo do subsídio ou vencimento-base. Vincular tais benefícios a um percentual fixo da remuneração contraria a própria sistemática jurídica dessas parcelas e não guarda qualquer racionalidade de gestão pública.

A medida também é antieconômica e desnecessária, pois as regras sobre teto remuneratório, vantagens e benefícios já estão amplamente disciplinadas pelo art. 37, XI e § 11, da Constituição Federal e podem ser adequadamente detalhadas em lei infraconstitucional, sem a criação de distorções ou penalidades desproporcionais.

Por fim, cabe lembrar que o servidor público em geral prefere uma remuneração sólida e transparente a uma estrutura fragmentada de auxílios e indenizações.

Quem utiliza essas parcelas para burlar o verdadeiro reajuste remuneratório não são os servidores, mas as prefeituras e governos estaduais, que, sob o argumento de diminuir gastos com a previdência dos servidores, buscam manter o equilíbrio fiscal aparente, criando penduricalhos para substituir a reposição legítima inflacionária de vencimentos.

Essa prática distorce a política de valorização das carreiras públicas e enfraquece o princípio da moralidade administrativa, ao mascarar a remuneração real e comprometer a atratividade e a estabilidade das carreiras de Estado.

Plano de ação

Rejeitar integralmente o dispositivo.

Se houver intenção de disciplinar auxílios, que isso se faça em lei infraconstitucional, com base em critérios técnicos e coerentes, evitando-se distorções e penalizações arbitrárias, bem como

interferência indevida na autonomia administrativa de órgãos em quaisquer dos entes federativos.

(c) Aumento das dotações orçamentárias limitadas ao IPCA

Resumo

Limita o aumento das verbas indenizatórias no orçamento público à variação do IPCA do período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior

Texto proposto

§ 11-C. 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

Análise crítica

Pretende-se limitar o crescimento das dotações destinadas ao pagamento de verbas indenizatórias à variação da inflação medida pelo IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior.

Trata-se, contudo, de previsão descabida, tecnicamente incoerente e materialmente ineficaz. A proposta ignora a natureza e a finalidade das verbas indenizatórias, que não possuem caráter permanente, tampouco se destinam à remuneração direta do servidor. Essas verbas têm por função repor gastos efetivos realizados pelo agente público em decorrência de despesas vinculadas ao exercício da função — e, portanto, não estão sujeitas a limites artificiais de variação inflacionária.

Além disso, diversos auxílios — como educação, creche, alimentação e saúde — possuem variação própria, frequentemente desvinculada do IPCA. Mensalidades escolares, planos de saúde e custos alimentares têm reajustes regulados por índices setoriais específicos, muitas vezes superiores à inflação oficial. Assim, vincular essas despesas indenizatórias à variação do IPCA cria defasagens orçamentárias e inviabiliza o ressarcimento real das despesas suportadas pelos agentes públicos.

Do ponto de vista lógico, o dispositivo também suscita contradições práticas: se as verbas indenizatórias estão limitadas pela inflação, haveria, por coerência, a necessidade de aplicar o mesmo critério às despesas que lhes dão origem — o que seria absurdo, já que o Estado não tem controle sobre os reajustes privados dos bens e serviços indenizados.

Ironicamente, pergunta-se: por que, então, os autores do dispositivo não limitam à inflação o aumento das mensalidades escolares, dos planos de saúde ou dos preços de alimentos e combustíveis?

A medida confunde planejamento orçamentário com política de controle de preços, e revela incompreensão do regime jurídico das indenizações, que devem refletir o custo efetivo do gasto, não um teto arbitrário.

Se o legislador constituinte derivado entende que a vinculação ao IPCA é adequada para preservar o equilíbrio das verbas indenizatórias, o mesmo critério deveria ser estendido à remuneração dos servidores públicos, a fim de garantir o direito fundamental à irredutibilidade e à preservação do poder aquisitivo, assegurado implicitamente nos arts. 7º, IV, e 37, XV, da Constituição Federal.

Ou seja, não se pode invocar o IPCA como parâmetro de contenção para os gastos da Administração, sem reconhecer que ele também deve servir de parâmetro mínimo para atualização das remunerações e subsídios, sob pena de flagrante violação à isonomia.

Por fim, cabe destacar que, se a intenção é conter abusos ou assegurar equilíbrio fiscal, isso deve ser feito por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei da Administração Pública, com base em critérios de eficiência e necessidade, e não pela criação de uma

limitação constitucional abstrata e descolada da realidade dos custos e das garantias funcionais.

Plano de ação

Rejeitar integralmente o § 11-C, por tratar de matéria de natureza administrativa e financeira, cuja regulação deve ocorrer no âmbito da lei orçamentária e da Lei da Administração Pública, e não por meio de dispositivo constitucional restritivo e incongruente.

Caso avance, garantir sempre a correção das remunerações e indenizações anualmente com base no IPCA, já que a Constituição determina expressamente a correção anual das remunerações, e é constantemente desrespeitado.

(d) Pagamento retroativo de verbas a agente público

Resumo

Condiciona o pagamento retroativo de verbas a agente público a decisão judicial definitiva, coletiva ou baseada em precedente qualificado, respeitando precatórios e prazos legais.

Texto proposto

§ 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.

Análise crítica

O texto proposto é repetitivo, desnecessário e mal posicionado no texto constitucional.

A proposta não inova o ordenamento jurídico, pois o regime de pagamento de verbas retroativas a agentes públicos já está disciplinado na Constituição Federal (art. 100, sobre precatórios) e no Código de

Processo Civil, que regula o cumprimento de decisões judiciais transitadas em julgado.

Além disso, o dispositivo confunde matérias processuais e orçamentárias, criando um texto de natureza híbrida e desarticulada do sistema jurídico vigente. A exigência de “decisão judicial definitiva ou baseada em precedente qualificado” já decorre do próprio princípio da coisa julgada e do sistema de precedentes obrigatórios (arts. 927 e 985 do CPC), sendo, portanto, absolutamente redundante.

Ademais, como já dito no item 6.26, “m”, existem indenizações que são devidas por sua própria natureza, independentemente de previsão constitucional ou legal expressa, pois derivam de princípios gerais do Direito Administrativo e do Direito Civil, especialmente o da vedação ao enriquecimento sem causa. Gastos com viagens a serviço, deslocamentos, diárias, hospedagem, transporte ou remoções temporárias não constituem privilégios, mas restituições de despesas necessárias ao desempenho das funções públicas. Negar tais indenizações seria transferir ao servidor o ônus financeiro do interesse público, o que afronta o princípio da razoabilidade e da moralidade administrativa.

A norma também demonstra falta de técnica legislativa, pois tenta constitucionalizar procedimentos que pertencem ao campo infraconstitucional, comprometendo a clareza e a concisão do texto constitucional.

Plano de ação

Recomenda-se a rejeição integral do § 11-D, por completa desnecessidade e ausência de inovação normativa.

O controle das despesas e indenizações no serviço público deve se basear em critérios de transparência, necessidade e comprovação, e não em repetições constitucionais de regras já previstas no CPC, na Constituição e na jurisprudência consolidada.

(e) Nulidade dos pagamentos retroativos a agentes públicos**Resumo**

Anula os pagamentos retroativos a agentes públicos feitos apenas por via administrativa, salvo os já concluídos antes da promulgação da emenda.

Texto proposto

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.

§ 2º As verbas indenizatórias percebidas em desacordo com a Constituição e com esta Emenda Constitucional 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.

Análise crítica

A proposta é infeliz e juridicamente imprecisa, pois confunde as hipóteses de pagamento administrativo com aquelas decorrentes de determinação judicial. O dispositivo estabelece que apenas decisões transitadas em julgado poderiam gerar efeitos válidos, ignorando a existência de medidas cautelares, liminares e sentenças ainda sujeitas a recurso, que, embora não definitivas, possuem plena eficácia jurídica e obrigatoria enquanto vigentes.

Além disso, o reconhecimento administrativo de verbas retroativas — especialmente quando se trata de pagamento de direitos já consolidados, diferenças salariais ou indenizações reconhecidas pela própria Administração — é prática legítima, decorrente do princípio da autotutela administrativa (Súmula 473 do STF) e se torna ato jurídico perfeito, protegido pela CF e pelo Estado de Direito (princípio da irretroatividade das leis, como expressão da segurança jurídica).

Negar essa possibilidade também pode atingir a economicidade e a própria moralidade administrativa, pois obrigaria o servidor a ajuizar ações desnecessárias para obter o reconhecimento de um direito já incontroverso.

No mesmo caminho, o segundo texto pretende extinguir automaticamente as verbas indenizatórias consideradas incompatíveis com a nova redação constitucional, sem qualquer procedimento de verificação, contraditório ou gradação temporal, o que configura uma medida abrupta e juridicamente temerária.

Em primeiro lugar, há grave violação ao princípio da segurança jurídica (art. 5º, caput, CF) e ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF), pilares do Estado de Direito. Embora o dispositivo afirme “vedada a invocação de direito adquirido”, a simples tentativa de afastar esse instituto por meio de norma infraconstitucional ou emenda reformadora não suprime sua natureza de cláusula pétrea, conforme a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (RE 596.962, Rel. Min. Ellen Gracie).

A extinção imediata e automática de verbas, sem análise individualizada ou transição normativa, fere a boa-fé objetiva e a confiança legítima dos administrados, princípios reconhecidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, art. 23), mas que também são ínsitos ao Estado de Direito e à nossa Constituição. A Administração Pública deve observar procedimento de revisão motivada, com contraditório e ampla defesa, especialmente quando há percepção de valores há longo tempo incorporados às práticas remuneratórias.

Além disso, a vedação genérica de invocação de direito adquirido confunde o campo da irregularidade com o da controvérsia interpretativa. Em matéria de verbas indenizatórias, é comum que haja dúvida jurídica legítima quanto à natureza da parcela ou à base normativa de sua instituição. Extinguir todas as hipóteses indistintamente — sem distinguir o erro, o abuso e a divergência interpretativa de boa-fé — viola o princípio da proporcionalidade e o postulado da motivação administrativa.

Do ponto de vista prático, a redação também é incompatível com a moralidade administrativa e a eficiência, pois pode gerar efeitos retroativos injustos, atingindo servidores que receberam valores de boa-fé e conforme normas vigentes à época, além de incentivar uma avalanche de demandas judiciais para discutir a legitimidade da extinção e a natureza das verbas atingidas.

Plano de ação

Recomenda-se a rejeição integral do Art. 8º, por:

- (a) - falta de técnica legislativa e compreensão sistemática do direito constitucional, administrativo e processual brasileiro;**
- (b) - contrariedade ao princípio da autotutela, que permite à Administração rever seus próprios atos e reconhecer direitos;**
- (c) - criação de insegurança jurídica e incentivo à judicialização desnecessária;**
- (d) – atentar contra o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.**

6.30. Governo digital

Resumo
Diretrizes para o governo digital
Texto proposto
Art. 38-B. 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 integrar a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital, a serem orientados pelo Plano Nacional de Governo Digital e pelas seguintes diretrizes:
I - transformação digital da administração pública, com a utilização de novas tecnologias para simplificar estruturas e processos de trabalho, otimizar recursos públicos, aperfeiçoar serviços públicos e facilitar a execução e avaliação das políticas públicas;
II - desenvolvimento de infraestrutura pública digital, com a interoperabilidade de dados, sistemas e plataformas, consolidação de solução pública de plataforma digital e de processo administrativo eletrônico e integração dos canais físicos e digitais de prestação de serviços públicos;
III - manutenção de solução estruturante de identificação única e nacional, associada à carteira de identidade nacional, com segurança, ampla disponibilidade e validade para todos os entes federativos;
IV - garantia de que todo ato praticado pela administração pública seja rastreável e disponibilizado em formato digital;
V - implementação de políticas de segurança cibernética e de proteção de dados e de mecanismos de mitigação de riscos e de manutenção da integridade dos dados, sistemas e plataformas;
VI - o uso de dados abertos e a utilização de informações geradas pelas administrações públicas para o aperfeiçoamento das políticas públicas, utilizando preferencialmente dados agregados

e garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

VII - ampliação da transparência pública e da participação social, inclusive com a avaliação digital da prestação dos serviços públicos;

VIII - estímulo à inovação no setor público, mediante a criação de ambientes de experimentação controlada e de laboratórios de inovação, destinados ao desenvolvimento, teste e avaliação de novas tecnologias, metodologias e modelos de prestação de serviços, observados os princípios constitucionais da administração pública, a proteção de dados pessoais e os direitos dos usuários de serviços públicos.”

Análise crítica

A proposta apresenta boa intenção modernizadora, mas padece de problemas de técnica, redundância e excesso de detalhamento constitucional.

Em primeiro lugar, a expressão “administrações públicas direta e indireta de qualquer dos Poderes e órgãos autônomos” é redundante como já demonstrado diversas vezes acima.

No conteúdo, as diretrizes enumeradas nos incisos I a VIII reproduzem conceitos já presentes na legislação vigente, especialmente na Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) e no Decreto nº 10.332/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital 2020–2022. A maior parte das metas listadas — como transformação digital, interoperabilidade, transparência, dados abertos e segurança cibernética — já integra a política pública nacional, podendo ser atualizada ou detalhada por lei ordinária ou por regulamento técnico, sem necessidade de constar na Constituição.

Além disso, o texto constitucional não é o *locus* adequado para prever minúcias de governança digital, como a interoperabilidade de plataformas, a rastreabilidade de atos administrativos ou a criação de laboratórios de inovação (sandbox regulatórios).

Esses temas já são tratados em diplomas infraconstitucionais e dependem de constante atualização tecnológica, o que recomenda flexibilidade normativa, incompatível com o engessamento constitucional.

Outro ponto problemático é a previsão de uma “solução estruturante de identificação única e nacional, associada à carteira de identidade nacional”. Surge a dúvida: pretende-se substituir toda a estrutura identificadora baseada no CPF? Caso afirmativo, trata-se de medida injustificada e contraproducente, pois o CPF já cumpre, com segurança e interoperabilidade, a função de identificador nacional perante todas as bases federativas e privadas. A proposta, ao invés de simplificar, cria sobreposição de cadastros, potencialmente elevando custos, riscos de inconsistência e conflitos de governança de dados.

Por fim, o inciso IV estabelece que “todo ato praticado pela Administração Pública seja rastreável e disponibilizado em formato digital”. A redação é juridicamente imprecisa e revela falta de domínio de conceitos básicos de Direito Administrativo. O correto seria referir-se a “ato administrativo”, que possui forma, conteúdo, finalidade e controle próprios — e não “ato da Administração”, expressão genérica que abrange até ações materiais e de rotina sem valor jurídico autônomo. Recomenda-se, no mínimo, revisão técnica do texto por juristas especializados em Direito Administrativo, para assegurar rigor conceitual e compatibilidade terminológica com o ordenamento vigente.

Plano de ação

Rejeitar, por:

- (a) - má técnica redacional e conceitual, com uso impreciso de expressões e confusão entre níveis normativos, com excesso de detalhamento, incompatível com a função principiológica da Constituição;
- (b) - redundância normativa, dado que as diretrizes já constam da Lei nº 14.129/2021 e de outras normas de governo digital;
- (c) – adoção de outro identificador nacional para o governo digital, sem oitiva das áreas técnicas e avaliação de impacto.

6.31. *Evolução funcional dos servidores*

Resumo
Determina que todas as administrações públicas realizem avaliações periódicas de desempenho dos agentes, voltadas a medir resultados, reconhecer méritos e orientar ações de capacitação.
Texto proposto
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.”

Análise crítica

A proposta não apresenta inovação normativa relevante, pois os instrumentos e fundamentos para a avaliação de desempenho já se encontram previstos na Constituição Federal, especialmente no art. 37, § 8º, que autoriza a criação de programas de gestão e desempenho e a celebração de contratos de resultados no âmbito da Administração Pública.

Assim, o conteúdo do artigo proposto já está implicitamente incorporado ao atual sistema constitucional, podendo ser regulamentado e detalhado por legislação infraconstitucional, sem a necessidade de sua repetição ou duplicação no texto maior.

Do ponto de vista técnico, a redação proposta amplia desnecessariamente a Constituição, introduzindo dispositivo meramente declaratório e de natureza operacional, que deveria constar na Lei da Administração Pública ou em lei específica sobre gestão de desempenho e valorização funcional.

O detalhamento excessivo em nível constitucional polui a estrutura normativa da Constituição, reduzindo sua densidade principiológica e tornando-a repositório de normas administrativas de execução, que devem ser tratadas com maior flexibilidade pela legislação ordinária.

A avaliação de desempenho é, de fato, instrumento essencial de gestão pública e de valorização do mérito, mas sua efetividade depende de critérios objetivos, métricas claras e parâmetros de transparência e participação, todos esses melhor delineados em norma infraconstitucional.

Modelo de avaliação de desempenho desejado e problemas atuais não serão resolvidos

Importa destacar que não são os elementos formais propostos no texto da PEC que resolverão os problemas estruturais hoje existentes na avaliação de desempenho no serviço público. O grande obstáculo não é a falta de previsão constitucional, mas sim a forma inadequada e subjetiva como as avaliações vêm sendo conduzidas.

Atualmente, em diversos órgãos da administração pública, a avaliação de desempenho é feita quase exclusivamente pelo superior hierárquico imediato, que concentra toda a responsabilidade e o poder

de determinar o futuro profissional do avaliado. Essa prática gera constrangimentos e vícios de subjetividade, uma vez que o avaliador pode abusar da posição de autoridade — usando a avaliação como forma de retaliação ou favorecimento —, ou, ao contrário, ser pressionado pelo avaliado ou pelo ambiente institucional, comprometendo a objetividade do processo.

Essa estrutura unilateral e hierárquica é o principal fator de distorção e descrédito dos sistemas de avaliação. Por isso, mesmo na administração privada — no Brasil e no exterior —, vêm sendo adotados modelos mais equilibrados, transparentes e coletivos, que consideram a multiplicidade de funções e contextos profissionais, e não apenas o olhar de um superior imediato.

Em determinadas carreiras, como policiais, médicos, fiscais ou auditores, o problema se agrava. Muitas vezes esses profissionais são avaliados por indicadores quantitativos inadequados (número de autuações, de pacientes atendidos, de prisões efetuadas) ou por avaliações subjetivas de usuários, o que pode gerar situações de conflito de interesse. Um policial que atua com rigor, um fiscal que autua grandes contribuintes ou um médico que aplica protocolos corretos, mas impopulares, podem ser mal avaliados por razões alheias à qualidade técnica de seu trabalho.

Por essa razão, é fundamental que a avaliação de desempenho seja planejada de forma específica para cada tipo de carreira e ambiente institucional, e que sua implementação se dê com a participação das entidades representativas dos servidores e das áreas técnicas especializadas. Devem ser adotados modelos de múltiplos ângulos de avaliação, como os de 90°, 180°, 270° e 360°, conforme a natureza da atividade e a estrutura organizacional. Esses modelos permitem incorporar autoavaliação, avaliação por pares, por subordinados e por usuários, de forma equilibrada, garantindo critérios objetivos, mensuráveis e qualitativos, e não apenas metas numéricas ou produtivistas.

Além disso, é imprescindível vedar a adoção de avaliações de desempenho totalmente automatizadas, sem a devida mediação humana e contextual, sob pena de se agravar a desumanização da gestão pública e de violar princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a motivação e a proporcionalidade administrativa.

Em síntese, abusos e injustiças no sistema atual não decorrem da falta de previsão constitucional, mas sim da ausência de critérios técnicos, participativos e plurais de avaliação, que só podem ser construídos por meio de legislação específica e de regulamentação dialogada, com base em testes e evidências práticas.

Plano de ação

Rejeitar e remeter à lei própria, pois o modelo de avaliação de desempenho é complexo e não pode ser tratado de forma uniforme.

Os modelos existentes (90, 180, 270 e 360 graus) devem ser testados, bem como formas de construção conjunta desses critérios.

Prever a negociação coletiva também para sua fixação.

Vedar expressamente a avaliação de desempenho automatizada

6.32. Estágio probatório

Resumo
Regulamenta mais detalhadamente o estágio probatório
Texto proposto
§ 5º O estágio probatório consiste em processo administrativo destinado à adaptação e avaliação do servidor aprovado em concurso público, em efetivo exercício, cujo resultado será formalizado por decisão fundamentada que:
I - 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
II - determine a exoneração do servidor, quando comprovada, de forma objetiva, sua inaptidão para o exercício das atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo.
§ 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.” (NR)
Análise crítica
A proposta busca detalhar a disciplina constitucional do estágio probatório, mas não traz inovação relevante em relação ao texto já vigente. O conteúdo apresentado repete princípios que já decorrem do art. 41 da Constituição Federal e de normas infraconstitucionais, podendo ser tratado com maior precisão e flexibilidade em legislação específica, especialmente na legislação complementar.
A previsão de que o estágio probatório se constitui em “processo administrativo” com decisão fundamentada e critérios objetivos é adequada em tese, mas já implícita no sistema jurídico. As garantias do contraditório, da motivação e da razoabilidade são exigências constitucionais inerentes ao devido processo administrativo (art. 5º, LV,

CF). Portanto, a inserção dessa redação no texto constitucional não acrescenta conteúdo normativo novo, apenas repete obrigações já vigentes.

O problema real do estágio probatório não é a ausência de norma constitucional detalhada, mas o modelo prático de avaliação atualmente adotado, que permanece altamente subjetivo e concentrado no julgamento do superior imediato. Esse modelo é inadequado e ineficiente, pois não assegura parâmetros objetivos de desempenho e cria relações de dependência hierárquica e pessoal que comprometem a imparcialidade do processo avaliativo.

A experiência prática mostra que o superior hierárquico, ao ser o único responsável pela avaliação, pode tanto constranger o servidor avaliado, usando o processo como instrumento de poder ou perseguição, quanto ser constrangido a avaliar positivamente por medo de retaliações ou pressões internas. O resultado é um sistema formalmente existente, mas materialmente inócuo, que não cumpre sua função de testar a aptidão funcional e a aderência do servidor ao cargo.

O estágio probatório, para ser efetivo, deve incorporar práticas modernas de avaliação de desempenho, como aquelas que já vêm sendo adotadas no setor público e privado: avaliações multidimensionais (90°, 180°, 270° e 360°), que combinem indicadores quantitativos e qualitativos, e contem com a participação de diferentes avaliadores e das entidades representativas dos servidores. Somente com esse desenho é possível construir um modelo equilibrado, justo e técnico.

Adicionalmente, é fundamental vedar modelos automatizados de avaliação de desempenho, que reduzam a análise a indicadores numéricos ou algoritmos impessoais, sob pena de se violar o princípio da dignidade da pessoa humana e a motivação administrativa. A avaliação deve ser contextual, humana e institucionalmente adequada, considerando a natureza do cargo, a função exercida e as condições concretas de trabalho.

Assim, o texto proposto não resolve o problema prático nem aperfeiçoa o sistema existente. O avanço real dependerá de normas infraconstitucionais bem estruturadas, de capacitação de gestores e da construção participativa de critérios objetivos de avaliação.

Plano de ação

Rejeitar por não trazer inovação substancial nem resolver os problemas concretos do estágio probatório.

O tema deve ser tratado por meio de lei federal específica, com previsão de critérios técnicos, indicadores objetivos e modelos participativos de avaliação, evitando-se a repetição de normas genéricas na Constituição.

Deve-se priorizar a implantação gradual de sistemas modernos de avaliação, com múltiplas fontes de aferição, acompanhamento formativo, transparência, vedação de avaliações automatizadas e participação dos servidores e de suas entidades representativas na formulação das métricas e procedimentos.

Somente por meio de uma abordagem administrativa, técnica e participativa, e não por meio de um comando constitucional genérico, será possível garantir um estágio probatório justo, efetivo e compatível com os princípios da eficiência e da valorização do serviço público.

6.33. Extinção do cargo público

Resumo
Dispõe sobre o aproveitamento do servidor público estável em outro cargo público
Texto proposto
.§ 3º Extinto o cargo público, o servidor público estável será aproveitado em outro cargo público, com nível de formação, complexidade de atribuições e patamar remuneratório equivalentes, admitida sua opção pela indenização prevista no § 5º do art. 169 desta Constituição.
Art. 84.
VI -
b) extinção de funções ou cargos públicos desnecessários ou obsoletos, assegurado, quando ocupados, o aproveitamento do servidor público estável, nos termos do § 3º do art. 41 desta Constituição;
§ 2º Em relação à competência prevista na alínea “b” do inciso VI deste artigo, quando envolver funções ou cargos públicos 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, a viabilidade de aproveitamento dos servidores públicos estáveis, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a vantajosidade administrativa decorrente.
Análise crítica
A proposta representa avanço em relação ao modelo atual, ao prever expressamente o aproveitamento do servidor estável em outro cargo público equivalente, em substituição à figura da disponibilidade prevista no art. 41, § 3º, da Constituição Federal.
O sistema vigente, ao colocar o servidor em disponibilidade quando seu cargo é extinto, gera custos desnecessários para a Administração e insegurança funcional para o servidor, que permanece

sem função efetiva, aguardando eventual aproveitamento futuro. O novo modelo, ao prever o aproveitamento imediato em outro cargo compatível, é mais econômico, racional e eficiente, além de preservar o vínculo funcional e a dignidade profissional do servidor, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e valorização do serviço público (art. 37, caput, CF).

A proposta também alinha-se a boas práticas de gestão de pessoal, comuns em administrações modernas, nas quais o redimensionamento de estruturas não implica perda de vínculos, mas sim realocação inteligente de servidores qualificados. Essa solução preserva a estabilidade, evita passivos financeiros e mantém o capital humano dentro do serviço público.

Contudo, o conteúdo do § 2º do art. 84, embora meritório, não se coaduna tecnicamente com a parte orgânica da Constituição. Ao detalhar a necessidade de estudos técnicos, controle interno e demonstração de vantajosidade administrativa, o dispositivo introduz regras de natureza operacional e procedimental no texto constitucional, mais adequadas à legislação infraconstitucional — especialmente à futura Lei da Administração Pública ou à Lei de Gestão de Pessoal.

Essas exigências, ainda que importantes, devem constar de norma complementar, pois tratam de etapas administrativas e instrumentos de controle interno que exigem flexibilidade e atualização periódica, o que seria inviável por meio de texto constitucional.

Plano de ação

Aprovar a diretriz geral de aproveitamento do servidor estável em outro cargo público equivalente, por representar melhoria concreta de eficiência administrativa e proteção funcional, substituindo com vantagem o modelo de disponibilidade.

No entanto, excluir o conteúdo proposto para o § 2º do art. 84 do texto constitucional, remetendo-o para o art. 39 ou para futura legislação complementar.

6.34. Mudanças dirigidas à magistratura e membros do Ministério Público

(a) Veda a pena de aposentadoria compulsória	
Resumo	
Veda a pena de aposentadoria compulsória	
Texto proposto	
Art. 93	
VI-A - é vedada a concessão de aposentadoria compulsória aos magistrados 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, conforme lei disciplinadora da carreira.	
Art. 128	
§5º	
I -	
g) conceder aposentadoria compulsória 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, conforme lei disciplinadora da carreira.	
Análise crítica	
A proposta é plenamente adequada e atual, pois corrige um anacronismo institucional que persiste na Lei Orgânica da magistratura: a previsão da aposentadoria compulsória como pena disciplinar. Essa sanção, ao invés de punir o agente faltoso, acaba por premiá-lo, assegurando-lhe o recebimento de proventos integrais ou proporcionais mesmo após comprovada infração funcional grave. Tal prática contraria os princípios da moralidade, da proporcionalidade e da isonomia (art. 5º e art. 37, caput, CF), além de enfraquecer a credibilidade das instituições perante a sociedade. Os defensores da manutenção da aposentadoria compulsória argumentam que a medida teria por finalidade proteger a independência	

e a segurança funcional dos magistrados, evitando perseguições ou retaliações políticas. Todavia, esse argumento não se sustenta diante da atual estrutura constitucional de garantias da magistratura.

A estabilidade — prevista no art. 41 da Constituição Federal — já é suficiente para assegurar a proteção institucional do magistrado, garantindo que ele somente perca o cargo por decisão judicial transitada em julgado ou por processo administrativo disciplinar devidamente fundamentado. Não há razão jurídica ou ética para que essa proteção se traduza em um privilégio punitivo inexistente em qualquer outra carreira pública.

A independência judicial não pode servir de escudo para condutas incompatíveis com o exercício da função pública. Casos de violação de deveres funcionais, abuso de autoridade ou ilícitos administrativos devem ser tratados com isonomia, aplicando-se as mesmas consequências previstas para os demais servidores públicos, ou seja, a perda do cargo, a demissão ou a responsabilização nas esferas cabíveis.

A manutenção da aposentadoria compulsória como pena fere o princípio republicano e alimenta a percepção de desigualdade no regime disciplinar do Estado, reforçando a ideia de que há “cidadãos públicos de primeira e segunda classe”. A proposta da PEC, portanto, corrige essa distorção, sem afetar as garantias constitucionais da magistratura, e fortalece o regime de responsabilidade e transparência funcional.

Plano de ação

Aprovar.

(b) Inclui a perda do cargo por deliberação do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público

Resumo

Inclui a possibilidade de perda do cargo por deliberação do Conselho Nacional de Justiça

Texto proposto
Art. 95.
I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício;
I-A - os juízes somente perderão o cargo:
a) em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
b) por deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório; ou
c) por deliberação do Conselho Nacional de Justiça, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório;
Art. 128
§5º
I
a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, condicionada a perda do cargo à sentença judicial transitada em julgado ou, após processo administrativo disciplinar que assegure ampla defesa e contraditório, à deliberação de instância colegiada do respectivo Ministério Público ou do Conselho Nacional do Ministério Público.
Análise crítica
O relatório da equipe que apresentou a proposta da PEC, nesse tema, é suficiente e adequado, demonstrando as razões da necessidade de alteração do regime atual, inclusive para que seja aplicado o mesmo critério para todas as carreiras. Não são apenas magistrados que podem sofrer perseguição ou injustiça. Mas a revisão judicial lhes será sempre assegurada. A proposta, assim, supre uma lacuna interpretativa da Constituição ao reconhecer expressamente a competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para deliberar sobre a perda do cargo de magistrado, após regular processo administrativo disciplinar com contraditório e ampla defesa, o que hoje só pode ocorrer por sentença judicial transitada em julgado. O argumento tradicional em defesa da limitação das sanções à aposentadoria compulsória sustenta que a medida asseguraria maior

segurança e independência aos juízes, evitando perseguições políticas ou corporativas. No entanto, esse argumento não se sustenta à luz do regime constitucional contemporâneo. A independência judicial já é plenamente garantida por meio da vitaliciedade, da estabilidade e das garantias processuais do devido processo legal, previstas nos arts. 5º e 95 da Constituição.

Assim, não há fundamento jurídico ou institucional para conferir aos magistrados um tratamento disciplinar mais benéfico do que aquele aplicado a qualquer outro servidor público. A estabilidade funcional é suficiente para garantir proteção contra arbitrariedades, sem transformar sanções em privilégios. O magistrado que pratica infrações graves, viola deveres funcionais ou comete ilícitos administrativos deve estar sujeito à perda do cargo, como qualquer agente público, observadas, naturalmente, todas as garantias de defesa e de imparcialidade do processo.

A inclusão expressa dessa previsão também fortalece o próprio CNJ e a corregedoria dos tribunais, assegurando-lhe base constitucional explícita para aplicar penalidades proporcionais à gravidade das faltas e evitando distorções como a aposentadoria remunerada compulsória, que, na prática, premia a infração disciplinar.

Plano de ação

Aprovar integralmente a proposta, por suprir lacuna normativa, reforçar a coerência institucional e adequar o regime disciplinar da magistratura aos princípios da moralidade, da isonomia e da responsabilidade pública.

Recomenda-se, contudo, que a lei disciplinadora da magistratura (nova LOMAN) defina com precisão os procedimentos e critérios objetivos para aplicação da pena de perda do cargo, preservando a independência judicial, a ampla defesa e o devido processo legal, mas sem perpetuar privilégios que afrontam o princípio republicano e a moralidade administrativa.

6.35. Limites às decisões judiciais que impactem atos administrativos.

Resumo
Restringe decisões judiciais sobre atos administrativos ao juízo de legalidade, vedando análise de mérito e exigindo fundamentação específica da invalidade.
Texto proposto
IX-A - a decisão judicial que apreciar ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa somente poderá fazê-lo com base em juízo de legalidade, sendo vedada a incursão no mérito administrativo da medida, e deverá indicar expressamente o fundamento da invalidade, que poderá consistir:
a) na incompatibilidade direta entre a conduta administrativa e a lei ou esta Constituição;
b) na constatação da ocorrência de abuso de poder;
c) na incongruência, comprovada de modo específico e concreto, entre os motivos determinantes indicados pela Administração Pública e a realidade verificada;
d) na afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, exigindo-se a demonstração específica do excesso da medida ou da indevida proteção ao bem jurídico, à luz dos postulados da adequação, da necessidade e da ponderação entre o nível de restrição e de satisfação dos bens jurídicos em colisão;
Análise crítica
A proposta apresenta graves impropriedades técnicas e conceituais, ao tentar constitucionalizar limites à atuação jurisdicional no controle dos atos administrativos, matéria que já se encontra amplamente disciplinada pela doutrina, jurisprudência e pela própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).
Em primeiro lugar, a redação é contraditória em seus próprios termos. O dispositivo afirma que a decisão judicial deve restringir-se ao juízo de legalidade, mas, ao mesmo tempo, exige a análise da proporcionalidade e da razoabilidade. Ora, o juízo de proporcionalidade não é de

legalidade, mas sim de mérito administrativo e de ponderação axiológica, como bem estabelecem Roberto Alexy, Virgílio Afonso da Silva e Humberto Ávila, entre outros autores fundamentais da teoria dos direitos fundamentais e da hermenêutica constitucional.

Ao impor essa estrutura, o texto revela desconhecimento da distinção clássica entre legalidade e mérito administrativo. O juízo de legalidade consiste em verificar se a conduta administrativa está ou não em conformidade com a lei, mediante subsunção normativa. Já o juízo de mérito administrativo envolve a análise de conveniência, oportunidade, proporcionalidade e razoabilidade, dimensões que exigem discricionariedade técnica e ponderação de valores — portanto, não redutíveis à mera legalidade.

Além disso, a proposta incorre em equívoco metodológico, ao pretender inserir na Constituição conceitos operacionais próprios do direito administrativo infraconstitucional, como “abuso de poder”, “incongruência” e “excesso de medida”. Esses elementos já são tratados com muito mais precisão na LINDB (arts. 20 a 22), que estabelece parâmetros de controle de decisões administrativas e judiciais com base na proporcionalidade, motivação e segurança jurídica.

Do ponto de vista prático, o dispositivo não traria segurança jurídica adicional, podendo, ao contrário, restringir indevidamente o controle judicial de ilegalidades disfarçadas de mérito, e estimular novas controvérsias interpretativas. A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça já consolidou entendimento equilibrado sobre o tema: o controle judicial não pode substituir a Administração na escolha do mérito, mas pode e deve intervir quando houver violação manifesta aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade e proporcionalidade.

Portanto, a proposta é desnecessária e redundante, podendo inclusive gerar retrocessos institucionais e confusão conceitual entre legalidade e mérito, áreas cuja distinção foi pacificada pela doutrina e pela prática jurisdicional contemporânea.

Plano de ação

Rejeitar integralmente a proposta, por falta de técnica legislativa, redundância normativa e risco de retrocesso na proteção dos direitos fundamentais e no controle da Administração Pública.

O tema já se encontra adequadamente regulado na LINDB e pela jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, que delimitam com precisão os limites entre o controle de legalidade e o de mérito administrativo.

6.36. Quarentena de doze meses para indicação para o CNJ e para o CNMP

Resumo
Proíbe indicar para o CNJ quem exerceu cargo em entidade representativa da magistratura nos últimos 12 meses.
Texto proposto
§ 3º-A É vedada a indicação para membro do Conselho Nacional de Justiça de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa da magistratura, nos níveis estadual ou federal.
§1º-A É vedada a indicação para membro do Conselho Nacional do Ministério Público de pessoa que exerça ou tenha exercido, nos últimos doze meses, quaisquer cargos no âmbito de entidade representativa do Ministério Público nos níveis estadual ou federal.
Análise crítica
A proposta é coerente com os princípios da imparcialidade e da moralidade administrativa, ao estabelecer um período de quarentena institucional entre o exercício de funções representativas de classe e a ocupação de cargo no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) — órgão de controle externo do Poder Judiciário. A medida visa evitar potenciais conflitos de interesse e garantir a independência decisória dos conselheiros, uma vez que o CNJ tem, entre suas atribuições, fiscalizar e eventualmente sancionar magistrados e tribunais, inclusive aqueles representados por entidades de classe. Permitir que dirigentes recentes dessas associações assumam postos no CNJ poderia gerar suspeitas de parcialidade, favorecimento ou corporativismo, comprometendo a credibilidade do órgão. A vedação proposta segue lógica semelhante à aplicada em outras áreas da administração pública — como na Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) — e é comum em democracias consolidadas, nas quais a independência entre funções de representação sindical ou

associativa e funções de controle institucional é vista como requisito de boa governança.

Do ponto de vista constitucional, a restrição não viola o princípio da liberdade associativa (art. 5º, XVII, CF), pois não impede o exercício da representação de classe, apenas estabelece uma limitação temporal razoável para transição de funções com potenciais conflitos de interesse.

Plano de ação

Aprovar integralmente a proposta, por representar avanço institucional na garantia da imparcialidade, transparência e independência funcional do CNJ.

Recomenda-se, todavia, que a lei complementar que disciplina o funcionamento do Conselho detalhe o alcance da vedação, especificando:

- (a) - o conceito de “cargo” em entidade representativa;
- (b) - a forma de comprovação do desligamento; e
- (c) - eventuais hipóteses de exceção justificadas por notório saber ou representatividade plural.

6.37. Aumentos de remuneração e indenizações pelo CNJ e pelo CNMP

Resumo
Proíbe ao Conselho criar ou aumentar verbas remuneratórias ou indenizatórias, inclusive de forma retroativa.
Texto proposto
§ 4º-A É vedado ao Conselho instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos.
§2º-A É vedado ao Conselho instituir qualquer verba remuneratória ou indenizatória ou conceder aumento de remuneração ou de parcela indenizatória, inclusive com efeitos retroativos.
Análise crítica
A proposta é pertinente e necessária, pois reafirma os limites constitucionais de competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cuja atuação deve restringir-se à função administrativa, disciplinar e fiscalizatória, nos termos do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal. O CNJ não detém competência normativa originária para criar ou majorar verbas remuneratórias ou indenizatórias, sendo vedado qualquer ato administrativo que produza efeitos financeiros não previstos em lei. A criação, alteração ou ampliação de vantagens pecuniárias no âmbito do Poder Judiciário é matéria sujeita à reserva legal, conforme determinam os arts. 37, X, e 169 da Constituição Federal, e deve observar a iniciativa legislativa e a autonomia orçamentária dos entes federativos. Nos últimos anos, diversas decisões do CNJ têm interferido diretamente na remuneração de magistrados e servidores estaduais, sob o argumento de “uniformização nacional” de critérios remuneratórios. Essa prática, no entanto, viola frontalmente o pacto federativo e desrespeita a autonomia administrativa e financeira dos Estados-membros, assegurada pelos arts. 18 e 25 da Constituição Federal.

É importante lembrar que quem detém competência para definir, propor e executar a política remuneratória dos juízes estaduais são os próprios Estados, por meio de suas Assembleias Legislativas e Tribunais de Justiça, dentro dos limites constitucionais e orçamentários locais. Quando o CNJ impõe interpretações administrativas com efeitos financeiros, ainda que indiretos, a União acaba interferindo na gestão orçamentária dos Estados, criando obrigações de despesa não previstas nem autorizadas pelo legislativo estadual.

Tal postura fragiliza o princípio da separação federativa e gera insegurança jurídica, além de desequilibrar as finanças estaduais, pois o impacto dessas decisões não recai sobre o orçamento da União, mas sobre os cofres dos próprios entes subnacionais. Em um sistema federativo autônomo, não cabe a órgão da União definir critérios de remuneração aplicáveis a servidores estaduais, mesmo quando pertencentes ao Poder Judiciário.

Assim, a norma proposta é salutar e reafirma o princípio da legalidade e da autonomia federativa, impedindo que o CNJ ou CNMP, sob o pretexto de uniformizar práticas administrativas, extrapole sua função fiscalizadora e crie efeitos financeiros que cabem exclusivamente aos Estados deliberar e custear.

Plano de ação

Aprovar integralmente a proposta, por fortalecer o pacto federativo, a autonomia dos entes subnacionais e o princípio da legalidade orçamentária.

Apenas, do ponto de vista de melhor técnica legislativa, não reproduzir dois artigos com o mesmo teor, sendo mais adequado fazer a remissão do segundo ao primeiro.

6.38. Carreiras da Defensoria Pública

Resumo
Prevê a aplicação dos mesmos critérios previstos aos servidores em geral para estruturação da carreira de defensor público
Texto proposto
§ 1º-A A estruturação das carreiras da defensoria pública e a fixação do subsídio inicial observarão o disposto nos incisos IV e V do § 1º e no § 5º-A do art. 39 desta Constituição
Análise crítica
A proposta não se justifica sob o ponto de vista técnico ou sistêmico, pois cria uma regra constitucional específica para uma única carreira jurídica, sem qualquer razão que justifique esse tratamento isolado. A Defensoria Pública, embora exerça função essencial à Justiça, possui natureza e regime jurídico equiparáveis à Procuradoria e ao Ministério Público, com os quais guarda identidade funcional e estrutura hierárquica semelhante. Assim, não há sentido em vinculá-la às regras de estruturação das carreiras dos servidores em geral, especialmente aquelas que estabelecem progressões longas e rígidas, como a previsão de vinte níveis funcionais ou o interstício anual mínimo para cada avanço. As carreiras jurídicas típicas de Estado, como a Defensoria, a Advocacia Pública, o Ministério Público e a Magistratura, possuem lógicas próprias de evolução funcional, pautadas por critérios de mérito, desempenho e responsabilidade institucional — e não por um sistema linear e prolongado de progressões administrativas. Forçar sua adequação a um modelo pensado para o funcionalismo em geral ignora a complexidade, o grau de exigência e as peculiaridades do exercício de funções essenciais à Justiça. Além disso, a Constituição Federal já assegura à Defensoria Pública autonomia funcional, administrativa e orçamentária (art. 134, § 2º), o que pressupõe a competência própria para propor a estrutura de sua carreira e a política remuneratória de seus membros. Vincular essa

autonomia a parâmetros fixos estabelecidos para servidores civis viola a coerência sistêmica e reduz a capacidade de autogestão da instituição.

Trata-se, portanto, de uma norma incoerente, redundante e potencialmente conflituosa com os demais dispositivos constitucionais, que garantem tratamento equânime e autônomo às funções essenciais à Justiça.

O ideal, como já foi dito no tópico específico, é resguardar a autonomia para definição de cada carreira em negociação coletiva própria, pois cada uma tem suas peculiaridades. O que deve ser observado é uma isonomia entre magistratura, ministério público, procuradorias e defensorias.

Plano de ação

Retirar, pois a estruturação da carreira de defensor público deve observar o mesmo regime aplicável às demais funções essenciais à Justiça, garantindo-se autonomia para definir critérios próprios de progressão e remuneração compatíveis com sua natureza jurídica e com as responsabilidades institucionais exercidas.

Recomenda-se que a definição da carreira e da política remuneratória da Defensoria seja feita por lei complementar específica, proposta pela própria instituição, observando a simetria constitucional com a Advocacia Pública e o Ministério Público

6.39. Sistema nacional de custos

Resumo
Cria um sistema nacional de custos.
Texto proposto
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.” (NR)
“Art. 163-B Os órgãos centrais do Sistema de Contabilidade e do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal manterão, em meio eletrônico de amplo acesso público, sistema de custos de programas, serviços, compras e unidades da Administração Pública, a ser utilizado como referência de preços e como parâmetro de formação de custos.
Parágrafo Único. Integrarão o sistema de que trata o caput deste artigo todos os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”
Análise crítica
A proposta é positiva em seu propósito de aprimorar a transparência e o controle dos gastos públicos, ao prever a criação de um sistema nacional de custos com base em informações uniformes e de acesso público.
Trata-se de medida que fortalece a gestão fiscal, o planejamento e a eficiência da administração pública, permitindo comparações entre programas, serviços e unidades administrativas, além de servir como referência técnica para licitações e contratações públicas. Contudo, não há necessidade de elevar o tema ao nível constitucional, uma vez que a legislação infraconstitucional já disciplina instrumentos similares, notadamente na Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que preveem mecanismos de controle de custos e de acompanhamento orçamentário.
Além disso, é importante resguardar a autonomia administrativa e orçamentária dos entes federativos, evitando que um sistema nacional

se transforme em mecanismo de padronização rígida que desconsidere as realidades locais e regionais. Municípios pequenos ou com menor estrutura de gestão pública podem apresentar custos significativamente distintos em razão de fatores como distâncias geográficas, dificuldades logísticas, baixa escala de contratação e limitações de infraestrutura.

Assim, o sistema de custos deve funcionar como referência e parâmetro de transparência, e não como tabela impositiva de preços. A uniformização absoluta de custos e parâmetros poderia gerar injustiças e inviabilizar contratações públicas legítimas em contextos regionais específicos, especialmente em áreas remotas.

Plano de ação

Rejeitar a proposta, por ser desnecessária no texto constitucional.

Recomenda-se que tal previsão seja infraconstitucional, na lei de licitações e contratos, mas que defina os critérios de adaptação, integração e atualização do sistema de custos, garantindo flexibilidade e justiça federativa no uso das informações de referência.

Acrescentar também ressalva expressa para que o sistema nacional de custos respeite as especificidades regionais, logísticas e estruturais dos entes federativos, sobretudo dos municípios de pequeno porte, que enfrentam custos diferenciados por fatores externos ao controle administrativo.

6.40. Revisão de gastos públicos

Resumo	
Prevê procedimentos para a revisão de gastos públicos	
Texto proposto	
“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 embasarem 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.	
Análise crítica	
A proposta busca institucionalizar, no texto constitucional, um processo permanente de revisão e avaliação de gastos públicos, com a finalidade de promover realocações orçamentárias para políticas mais eficazes. Trata-se de uma medida meritória, alinhada às boas práticas internacionais de gestão fiscal e à agenda de governança baseada em evidências.	
Entretanto, não há justificativa técnica para elevar esse tema ao nível constitucional. O conteúdo proposto é essencialmente	

operacional, envolvendo procedimentos de gestão orçamentária e fiscal, e por isso se insere no campo próprio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) ou da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Constituição já contém princípios gerais suficientes de planejamento e eficiência administrativa (arts. 37 e 165), não havendo necessidade de duplicá-los com dispositivos que detalham processos internos de revisão, monitoramento e realocação de recursos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é o instrumento adequado para disciplinar a matéria, pois possui natureza dinâmica e permite regulamentações específicas e atualizações periódicas, necessárias para acompanhar a evolução dos métodos de avaliação, auditoria e gestão de políticas públicas. Incluir esses detalhes na Constituição engessa o processo, dificultando a inovação e a adaptação a novos instrumentos de governança fiscal.

Além disso, a proposta centraliza excessivamente o foco no Poder Executivo federal, ao prever anexo específico na LDO da União, o que desconsidera a autonomia financeira e orçamentária dos demais entes federativos. Estados e municípios possuem realidades fiscais distintas e podem estruturar seus mecanismos de revisão de gastos conforme suas capacidades e prioridades locais.

A transparência e o controle de resultados — princípios destacados na proposta — já são exigências expressas na LRF e na LDO, bem como nas normas do Tribunal de Contas da União (TCU) e de órgãos estaduais de controle externo. Assim, a previsão constitucional seria redundante e de eficácia duvidosa, podendo criar conflitos de interpretação entre normas de diferentes níveis hierárquicos.

Quanto ao § 16 do artigo proposto, deve-se observar os mesmos limites e críticas já formulados em relação ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas previstos nos §§ 16 e 17 do art. 37 da Constituição.

Plano de ação

Rejeitar a inclusão na Constituição Federal, mantendo o mérito da proposta, mas transferindo sua regulamentação para a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) ou para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Recomenda-se que, se o objetivo é fortalecer a cultura de avaliação e eficiência, a LRF seja alterada para incluir um capítulo específico sobre “Revisão Periódica de Gastos”, definindo parâmetros mínimos de: periodicidade das revisões; integração com auditorias e relatórios fiscais; transparência e publicidade dos resultados; e mecanismos de realocação e reaplicação das economias obtidas.

6.41. Limita fundos públicos e veda a transposição entre fundos

Resumo
Limita a criação de fundos públicos e veda a transposição entre fundos
Texto proposto
“Art. 165.
XIV - a 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.
.....
§ 8º O resgate de recursos de fundos privados em que ente federado tenha integralizado cotas deverá obedecer ao princípio do orçamento bruto, mediante o ingresso no orçamento vigente como receita pública, vedada a transposição entre fundos.” (NR).
Análise crítica
A justificativa apresentada parte de um diagnóstico fiscal e contábil legítimo, ancorado em estudos da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e em decisões recentes do TCU sobre o uso de fundos privados com recursos públicos, especialmente nos casos do FIPEM (Programa Pé-de-Meia) e do FNDIT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico).
Esses estudos identificam que a utilização de fundos privados para finalidades públicas — ainda que sob o argumento de eficiência operacional — tem provocado distorções fiscais e orçamentárias, ao deslocar despesas do resultado primário e do teto de gastos, além de enfraquecer o princípio da universalidade orçamentária e da transparência fiscal. Nesse ponto, a motivação da PEC é coerente com o esforço de evitar práticas de “orçamento paralelo” e de fortalecer a integridade das contas públicas.

Contudo, há aspectos que exigem ponderação quanto à proporcionalidade e adequação da resposta normativa.

Em primeiro lugar, a proposta estende a proibição não apenas aos fundos públicos, mas também aos fundos privados nos quais haja integralização de cotas por entes federativos, ainda que com finalidades legítimas e controle formalizado. Tal proibição, embora busque combater desvios, pode inviabilizar instrumentos modernos de parceria e financiamento, amplamente utilizados em políticas de inovação, meio ambiente e cultura, em que a presença do ente público é residual e controlada.

As justificativas apresentadas indicam problemas de execução e fiscalização orçamentária, que são questões de natureza infraconstitucional, e que poderiam ser plenamente resolvidas com ajustes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nas leis de finanças públicas ou em normas do TCU e da STN. A constitucionalização de uma vedação ampla engessa a gestão fiscal, dificultando a adequação a novos arranjos de governança e a políticas de cooperação público-privada.

Demais disso, ao impor regras uniformes para todos os entes e proibir a criação de fundos, inclusive locais, a proposta afeta a autonomia financeira e orçamentária de estados e municípios, que possuem realidades distintas e, em muitos casos, dependem de fundos vinculados para políticas regionais específicas.

Parte da justificativa mistura o conceito de fundos públicos orçamentários (instituídos por lei e integrados ao orçamento) com fundos privados de investimento com participação pública minoritária. A mera integralização de cotas não torna o fundo um instrumento de execução orçamentária — e, portanto, a vedação ampla pode atingir estruturas legítimas de política pública e investimento estatal indutor.

Os exemplos citados (FIPEM e FNDIT) de fato demonstram fragilidades na governança e transparência, mas o problema central não decorre da inexistência de proibição constitucional, e sim de lacunas na aplicação da LRF e de falta de controle dos mecanismos de contabilidade orçamentária. A correção, portanto, deveria se dar por via de regulação infraconstitucional, e não por emenda constitucional.

Do jeito que está redigida, fundos como o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) pode ser atingido, sendo declarado inconstitucional, o que poderia ensejar menor transparência nos gastos vinculados com educação.

Impacto nas emendas parlamentares

A redação proposta pela PEC pode afetar as emendas parlamentares, ainda que de forma indireta. Isso ocorre porque o texto veda a criação de “fundos de qualquer natureza” sempre que seus objetivos puderem ser alcançados por meio da vinculação de receitas ou pela execução direta por órgãos da administração pública. Essa formulação é ampla e pode abranger não apenas os fundos privados ou paraoficiais — que são o verdadeiro alvo da proposta —, mas também fundos públicos e mecanismos utilizados na execução de emendas parlamentares, como fundos setoriais, consórcios públicos e até transferências especiais conhecidas como “emendas PIX”.

Hoje, as emendas parlamentares podem ser executadas de três formas: diretamente pelos ministérios, por meio de transferências especiais aos entes federativos, ou ainda com repasses intermediados por fundos públicos e privados. A depender da interpretação, a vedação proposta pode gerar questionamentos sobre a legalidade dessas últimas modalidades, sobretudo quando há integralização de cotas públicas em fundos privados ou quando os recursos transitam por estruturas fora da execução direta do órgão.

Além disso, ao reforçar o princípio do orçamento bruto e a proibição de estruturas paralelas de execução financeira, a proposta pode também afetar a execução das emendas de relator ou RP9, bem como as transferências especiais diretas aos municípios, pois todas essas formas envolvem fluxos orçamentários descentralizados e de menor controle central.

Na prática, a aprovação da PEC sem ressalvas pode resultar em maior centralização da execução das emendas, com restrições a repasses intermediados por fundos, intensificação do controle pelo TCU e até paralisação temporária da execução até que nova regulamentação esclareça o alcance da norma. Embora o diagnóstico da proposta seja legítimo — combater a proliferação de fundos extraorçamentários usados para contornar regras fiscais e reduzir a transparência —, o texto

é genérico e pode gerar efeitos colaterais indesejados, atingindo políticas legítimas de descentralização orçamentária e de cooperação federativa.

Veda os sistemas de securitização de dívidas

O sistema de securitização de créditos públicos é um modelo pelo qual um ente federativo (União, Estado ou Município) antecipa receitas futuras, normalmente de natureza tributária, cedendo direitos creditórios a uma empresa pública, sociedade de propósito específico ou fundo de investimento, que, por sua vez, emite títulos no mercado financeiro lastreados nesses créditos. Os investidores compram esses títulos e o ente público recebe de imediato os recursos, comprometendo-se a pagar com as receitas futuras arrecadadas.

Para operacionalizar esse arranjo, é comum a criação de fundos específicos — como Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs) ou fundos garantidores — que funcionam como veículos intermediários entre o ente público e o mercado. Esses fundos, embora privados na forma, têm destinação pública e, muitas vezes, contam com recursos públicos integralizados como cotas, configurando exatamente o tipo de estrutura que a PEC pretende vedar: um fundo de natureza privada, mas com participação estatal e finalidade de execução indireta de políticas ou obrigações públicas.

Pela redação ampla da proposta, que proíbe a criação de fundos de qualquer natureza quando o objetivo puder ser alcançado por execução direta e veda a integralização de cotas por entes federativos, a securitização de créditos públicos poderia se tornar inconstitucional. Isso porque o mecanismo depende justamente da transferência de ativos públicos (os créditos tributários) para uma entidade intermediária, muitas vezes estruturada como fundo.

Além disso, o novo dispositivo determina que qualquer resgate de recursos de fundos privados com cotas públicas deve observar o princípio do orçamento bruto, isto é, todo ingresso deve constar do orçamento como receita e toda saída como despesa. Essa exigência é incompatível com a lógica da securitização, que pressupõe operações financeiras autônomas, fora do fluxo orçamentário tradicional, o que significa que essas operações deixariam de ser viáveis sob o novo regime constitucional.

Em outras palavras, se a PEC for aprovada, as operações de securitização passarão a violar diretamente a Constituição, uma vez que envolveriam a criação de fundos com integralização de cotas públicas e a execução indireta de receitas, justamente o que o novo texto pretende proibir. Isso poderia inviabilizar as atuais leis estaduais e municipais de securitização — como as que criaram companhias específicas ou FIDCs para esse fim —, além de gerar insegurança jurídica sobre as operações já contratadas, que movimentam bilhões de reais e têm prazos longos de vencimento.

Sob o ponto de vista jurídico-fiscal, a crítica à securitização é justamente a mesma que motiva a PEC: trata-se de uma prática que “desvia” receitas do orçamento, criando estruturas paralelas que reduzem a transparência e podem afetar o cálculo do resultado primário e o controle de endividamento. Por isso, embora o texto da PEC não mencione o termo “securitização”, sua aprovação pode ter como efeito colateral o bloqueio constitucional definitivo dessas operações — o que, do ponto de vista técnico, seria coerente com o espírito da proposta, mas afetaria de forma relevante a autonomia financeira dos entes federativos.

Plano de ação

A proposta deve ser aperfeiçoada, e não simplesmente rejeitada, para:

- (a) - restringir e eliminar fundos paralelos e operações de securitização que fragilizam o regime fiscal;
- (b) preservar e reforçar os fundos constitucionais e legais voltados à execução de políticas públicas essenciais, como o FUNDEB; e
- (c) proteger o orçamento público de distorções provocadas por emendas e manobras financeiras, sem comprometer a autonomia federativa e a continuidade das políticas públicas.

6.42. Honorários advocatícios sucumbenciais

Resumo
Limita o recebimento de verba honorária por procuradores
Texto proposto
“Art. 169-A. Constituem receitas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - os honorários de sucumbência fixados em ações judiciais em que forem parte os respectivos entes federativos; e
II - os encargos legais incidentes sobre os débitos inscritos em dívida ativa e as receitas provenientes de sua cobrança, administrativa ou judicial.
§ 1º Os honorários de sucumbência referidos no inciso I do caput deste artigo 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 desta 36 Constituição, vedada sua utilização para o pagamento de verbas indenizatórias.
§ 2º 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.”)
Análise crítica
A proposta traz mudanças sensíveis no regime jurídico dos honorários advocatícios de sucumbência relativos à advocacia pública. Embora

busque reforçar o controle orçamentário e a transparência sobre tais valores, a redação pode gerar colisões jurídicas e institucionais relevantes, especialmente com o Código de Processo Civil (arts. 85 e seguintes) e com o Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994), além de tocar na autonomia funcional das Procuradorias e da Advocacia Pública.

O texto parte da premissa de que os honorários sucumbenciais pertencem ao ente federativo e não aos procuradores, o que inverte o entendimento consolidado após a Lei nº 13.327/2016 e decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI 6053, ADI 6162 e outras), que reconheceram a natureza remuneratória, de caráter pessoal, dos honorários de sucumbência dos advogados públicos, respeitados os tetos constitucionais.

A redação proposta reduz a autonomia das procuradorias e reverte uma conquista institucional de valorização da advocacia pública, ao condicionar o pagamento individual a critérios genéricos de “mérito e produtividade” definidos por lei, abrindo margem para politização na gestão desses valores e para discricionariedade administrativa.

Ademais, ao atribuir caráter de receita pública aos honorários e exigir gestão exclusiva pela Administração, o texto pode violar a lógica processual da sucumbência, que é um direito do advogado pela sua atuação técnica, reconhecido judicialmente. A mudança transformaria o honorário em receita orçamentária, sujeita ao princípio da anualidade, o que pode conflitar com o regime jurídico do processo civil e gerar dupla tributação ou confusão contábil.

Em termos práticos, a medida, embora vise a coibir abusos e garantir publicidade na gestão dos honorários, fragiliza a independência técnica da advocacia pública e reabre debates já pacificados pelo STF, além de introduzir incertezas jurídicas sobre a natureza e o tratamento orçamentário dessas verbas.

Plano de ação

Recomenda-se submeter o tema a análise mais aprofundada, com a participação das entidades representativas da advocacia pública e da OAB, a fim de evitar conflito normativo e insegurança jurídica.

Em princípio, não se deve incluir na Constituição um detalhamento dessa natureza, que é mais compatível com legislação

infraconstitucional, como a Lei Orgânica da Advocacia Pública ou leis específicas dos entes federativos.

Alternativamente, o texto poderia ser ajustado para preservar o controle e a transparência fiscal sem suprimir o caráter remuneratório dos honorários reconhecido pelo STF. Uma redação mais equilibrada poderia manter o princípio da transparência e da gestão pública dos valores, mas reafirmando a natureza jurídica dos honorários como parcela devida ao advogado público, observados os limites constitucionais e legais.

Em síntese, é necessário ponderar entre a responsabilidade fiscal e a autonomia técnica da advocacia pública, evitando-se que o dispositivo se torne fonte de litigiosidade e desorganização institucional.

6.43. Serviços notariais e de registro

(a) Novos parâmetros de regulação da atividade de serviços notariais e de registro
Resumo
Estabelece novos critérios para regulação por lei nacional dos serviços notariais e de registro
Texto proposto
“§ 1º Lei nacional regulará as atividades dos serviços notariais e de registro, incluindo:
I - a obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósito específico pelos notários e oficiais de registro, observada a responsabilidade pessoal do delegatário;
II - a responsabilidade civil, administrativa e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos;
III - a obrigatoriedade de compartilhamento com o Poder Público das informações e dados necessários para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas;
e IV - a forma de fiscalização de atos notariais e de registro pelo Poder Judiciário, sob supervisão do Conselho Nacional de Justiça.
§ 2º Lei nacional estabelecerá:
I – o valor dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, asseguradas a proporcionalidade aos custos dos serviços, a isonomia entre os usuários e a transparência ativa dos valores arrecadados;
II - o valor da taxa de fiscalização pelo Poder Judiciário;
II - os mecanismos para compensação de gratuidades legais e equalização entre serventias deficitárias e superavitárias; e
IV - a destinação de eventuais saldos remanescentes de emolumentos.
Análise crítica

A proposta tem mérito ao buscar uniformizar a regulação dos serviços notariais e de registro e reforçar a supervisão institucional pelo CNJ, promovendo maior transparência, padronização e integração tecnológica entre os cartórios e o Poder Judiciário.

Deve-se, de fato, abrir um debate mais aprofundado sobre o regime jurídico de delegação dos serviços notariais e de registro, especialmente diante das transformações tecnológicas, das exigências de transparência e da integração digital dos serviços públicos.

Essas atividades, embora exercidas em caráter privado por delegação do poder público, possuem natureza essencialmente estatal, sendo instrumentos diretos de autenticação da fé pública, formalização de atos jurídicos e garantia de segurança nas relações civis e patrimoniais. Nesse sentido, devem observar os mesmos princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência —, bem como os princípios da economicidade e da razoabilidade.

O inciso IV é adequado, pois consolida a competência que o CNJ já exerce de forma implícita com base no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, e na Lei nº 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), que já prevê a fiscalização pelo Poder Judiciário. A previsão constitucional apenas reforça e sistematiza essa supervisão, sem inovação substancial.

No entanto, o inciso III merece maior reflexão e cautela técnica, pois estabelece a obrigatoriedade de compartilhamento de informações e dados dos serviços notariais e registrais com o Poder Público, para fins de formulação e avaliação de políticas públicas.

Embora a intenção seja legítima — promover integração de dados cadastrais, imobiliários, civis e empresariais —, a redação é genérica e pode gerar conflitos sérios com a proteção de dados pessoais e com o sigilo registral e notarial, ambos protegidos por lei e por princípios constitucionais.

Os serviços notariais e de registro manipulam dados altamente sensíveis, como informações patrimoniais, familiares, sucessórias e contratuais, abrangendo registros civis, de imóveis, de títulos, documentos e protestos. O compartilhamento irrestrito desses dados pode violar o direito à intimidade e à autodeterminação informativa,

assegurados pelo art. 5º, X e XII, da Constituição Federal, bem como as regras da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

Assim, é indispensável que a eventual lei nacional preveja critérios rigorosos de finalidade, proporcionalidade e segurança, além de mecanismos de anonimização e pseudonimização, de modo que o compartilhamento se restrinja a dados necessários e de interesse público, sem comprometer direitos individuais.

Outro ponto que requer precisão é a forma de integração tecnológica entre os cartórios e o Poder Público. Muitos estados já possuem centrais eletrônicas interligadas (como o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI), e a criação de uma camada nacional de compartilhamento de dados exigirá coordenação entre o CNJ, as Corregedorias e as entidades representativas dos registradores e notários, evitando sobreposição de sistemas e custos desnecessários.

Em suma, a proposta tem aspectos positivos de padronização e governança institucional, mas o inciso III precisa ser redigido com salvaguardas claras à privacidade e à segurança da informação, sob pena de se transformar em fonte de litígios constitucionais e de insegurança jurídica para titulares e operadores dos serviços cartorários.

Os serviços extrajudiciais prestados pelos cartórios apresentam, em princípio, um perfil que sugere superfaturamento ou “segurança de receita”: possuem clientela praticamente cativa, a atuação é delegada pelo Estado e a remuneração advém de emolumentos legalmente fixados para cada ato. Em tese, essa configuração reforça o seu caráter público e impõe, ao mesmo tempo, a necessidade de maior uniformidade, controle e transparência sobre arrecadação e destinação dos valores.

Contudo, convém questionar se tal conclusão — de que “os cartórios são, em regra, superavitários” — se sustenta de modo uniforme em todo o território nacional. Há dados que apontam para realidades diversas.

Conforme levantamento da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG/BR) para o estado do Paraná, “quase 170 serventias” já estariam em situação de déficit, sendo socorridas pelo Fundo de Apoio ao Registro Civil (Funarpen)

Em outro dado recente, constata-se que embora o setor tenha arrecadado valores expressivos (por exemplo, supostamente R\$ 23,5 bilhões em 2021), um número significativo de cartórios estaria em posição deficitária.

Ainda que a arrecadação total venha crescendo (exemplo: arrecadação de R\$ 3,5 bilhões em 2024 relacionada à fiscalização tributária de cartórios), isso não equivale a demonstrar que todas as serventias geram excedente ou que não existam disparidades regionais, de porte ou demanda.

Com efeito, fatores como município de pequeno porte, baixo volume de atos, gratuidade de certos serviços, custos fixos elevados (salários, encargos, tecnologia, acessibilidade, digitalização), e mesmo desigualdades regionais no Brasil, podem levar a realidades financeiras distintas.

Assim, a atual estrutura gera disparidades regionais e de porte: por exemplo, cartórios em municípios rurais ou menos populosos tendem a enfrentar demanda menor, o que pode gerar receitas insuficientes para cobrir custos — o que se afasta da hipótese de “lucratividade garantida”.

A instituição de uma tabela nacional de emolumentos, por outro lado, deve observar a disparidade econômica regional. O ideal seria estabelecer tetos nacionais para cada tipo de ato, assegurando limites máximos uniformes e evitando distorções excessivas entre os Estados, sem impedir que os poderes judiciários locais — por meio de suas corregedorias — fixem valores menores em regiões com custo de vida mais baixo ou renda per capita reduzida, de forma a beneficiar a população e garantir o acesso universal aos serviços públicos essenciais. Essa calibragem entre uniformidade nacional e flexibilidade regional permitiria harmonizar o sistema, promovendo justiça tarifária e respeito às desigualdades socioeconômicas do país.

Outro ponto essencial é a simplificação dos procedimentos cartorários, especialmente em inventários, partilhas, cartas de sentença e registros de imóveis, ainda marcados por excesso de formalismo e burocracia. Tais entraves oneram o cidadão e contrariam o princípio da

eficiência administrativa, sem ganhos reais de segurança jurídica. A legislação infraconstitucional poderia ser aprimorada para adotar processos eletrônicos integrados, expedições automatizadas de certidões e interoperabilidade entre serventias, reduzindo custos e prazos.

Em síntese, o sistema notarial e registral brasileiro necessita de modernização institucional, mas sem ruptura com os direitos adquiridos e a lógica da delegação constitucional. O objetivo deve ser transformar os cartórios em unidades públicas mais integradas, tecnológicas e transparentes, com padronização de emolumentos, controle digital e racionalização de procedimentos, sempre preservando a fé pública e a confiança jurídica que caracterizam essas atividades.

Plano de ação

Recomenda-se aprovação com ajustes, especialmente no inciso III, para incluir salvaguardas compatíveis com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e com o sigilo das informações registrais e notariais.

b) Teto remuneratório para o notário ou registrador e limite de idade

Resumo

Aplica o teto remuneratórios e de idade dos servidores públicos aos notários ou registradores

Texto proposto

§ 4º A retribuição líquida anual percebida pelos delegatários de serviços notariais e de registro, após a dedução das despesas necessárias à operação do serviço, nos termos definidos pelo Conselho Nacional de Justiça, não poderá exceder a treze vezes o valor do limite remuneratório definido no inciso XI do art. 37 desta Constituição.

§ 5º O exercício da atividade notarial e de registro cessará, compulsoriamente, quando o delegatário atingir setenta e cinco anos, observados os procedimentos e prazos fixados pelo

Conselho Nacional de Justiça para a vacância e a continuidade do serviço.” (NR)

Art. 15. O § 4º e o § 5º do art. 236 somente serão aplicáveis aos delegatários de serviços notariais e de registro cuja delegação para o exercício ocorrer após a data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Análise crítica

A proposta revela incompatibilidade estrutural com o regime jurídico atualmente vigente dos serviços notariais e de registro. Tais atividades são exercidas por delegação do Poder Público, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, em regime privado, no qual o delegatário assume integralmente os riscos e os custos da atividade, bem como investe em infraestrutura, modernização, tecnologia, capacitação e contratação de funcionários, sem qualquer aporte orçamentário do Estado.

Em termos práticos, a atuação do delegatário se assemelha à de um empresário, responsável por gerir uma unidade de prestação de serviços públicos sob regime de direito privado. Por essa razão, a fixação de um teto remuneratório rígido, desvinculado da natureza autossustentável da atividade, é economicamente inviável e juridicamente incoerente, podendo desestimular o exercício das delegações, sobretudo em municípios pequenos ou de baixa rentabilidade, onde a manutenção da serventia já depende de grande esforço financeiro do titular.

A proposta, portanto, colide com a lógica do modelo de delegação, que pressupõe autonomia financeira e responsabilidade direta pelos custos do serviço. Sua implementação, sem a correspondente reestatização dos cartórios, geraria grave desequilíbrio econômico, podendo inviabilizar investimentos e comprometer a eficiência e a modernização do sistema notarial e registral, que é essencial à segurança jurídica e à efetividade das relações civis e empresariais.

Caso o Estado entenda que deve fixar remuneração e limites de vencimento, o caminho coerente seria extinguir o modelo de delegação e reassumir diretamente a prestação do serviço, arcando com todos os custos, infraestrutura e pessoal, sob regime público.

Importante destacar que já existem mecanismos de compensação entre serventias com rentabilidades distintas, estabelecidos em legislação. Esses mecanismos visam corrigir as disparidades regionais e garantir a continuidade do serviço em cartórios deficitários, que atendem populações menores ou de baixa renda.

Uma proposta deve equilibrar o princípio da isonomia com o reconhecimento do mérito e da eficiência, evitando punir serventias que, pela qualidade e agilidade no atendimento, atraem maior demanda de usuários — como ocorre com atos de reconhecimento de firma, escrituras públicas e autenticações, que podem ser realizados em qualquer cartório do país.

Nesse sentido, o projeto poderia, de forma mais equilibrada e realista, propor o estabelecimento de um teto máximo e de um piso mínimo de retribuição aos notários e registradores, ajustados às diferentes dimensões e realidades econômicas das serventias, mas calculado com base em valores médios da realidade local da atividade, não necessariamente vinculados ao teto do serviço público.

Além disso, seria recomendável fixar um percentual — a ser definido com base em estudos empíricos e dados concretos de arrecadação — incidente sobre o faturamento bruto de cada cartório, destinado à criação ou fortalecimento de um fundo de compensação específico. Esse fundo teria por finalidade amparar financeiramente as serventias deficitárias ou situadas em regiões de baixa densidade populacional e menor atividade econômica, assegurando a continuidade do serviço público e o acesso igualitário da população aos atos notariais e registrais em todo o território nacional. Essa solução respeita o princípio federativo, preserva a sustentabilidade do sistema e promove justiça distributiva sem desestimular o investimento e a eficiência dos cartórios mais demandados.

Também o critério de idade não deve ser aplicado pelas mesmas razões acima, a não ser que se altere o modelo de delegação.

Plano de ação

Rejeitar o texto proposto pela PEC, por ser incompatível com o regime jurídico atual dos serviços notariais e de registro (art. 236 da

Constituição Federal), que se baseia na delegação de caráter privado e na autonomia financeira dos delegatários.

Promover estudo técnico-econômico nacional, para mapear a realidade financeira e operacional das serventias em todos os estados, considerando volume de atos praticados, arrecadação bruta e líquida, custos médios com pessoal, tecnologia e estrutura e índices regionais de desenvolvimento e poder aquisitivo da população.

Estabelecer, por meio de lei nacional ou resolução do CNJ, faixas remuneratórias mínimas e máximas para os delegatários, respeitando a diversidade socioeconômica e geográfica do país. o equilíbrio entre sustentabilidade financeira e acessibilidade aos serviços, a manutenção de incentivos à eficiência e à qualidade no atendimento, bem como a manutenção do incentivo à atividade e à assunção do negócio.

Fixar percentual progressivo sobre o faturamento bruto de cada cartório, com base em estudos empíricos, destinado a compor Fundos Estaduais de Compensação das Serventias, de natureza pública e com gestão transparente.

O fundo deverá amparar as serventias deficitárias, garantindo a continuidade do serviço em regiões menos rentáveis, e financiar programas de modernização, digitalização e capacitação.

Criar parâmetros objetivos de mérito e eficiência para aferir o desempenho das serventias, assegurando que a compensação financeira e os incentivos sejam pautados em critérios de qualidade, celeridade e atendimento ao público, e não apenas no volume de atos praticados.

Aperfeiçoar a legislação e a regulamentação existentes, preservando a autonomia do sistema notarial e registral, mas garantindo maior uniformidade nacional na fixação de emolumentos — inclusive com possibilidade de tabelas-teto nacionais e adequação regional de valores, de modo a proteger o cidadão e assegurar justiça tarifária.

Caso o Estado pretenda estabelecer remuneração fixa e teto remuneratório direto, deverá extinguir o modelo de delegação e reestatizar os serviços, assumindo a responsabilidade pela estrutura, manutenção e pessoal, em conformidade com o regime jurídico dos servidores públicos.

Garantir ampla participação das entidades representativas dos notários e registradores, do Poder Judiciário, da sociedade civil e de

especialistas em direito público e economia, na formulação das propostas normativas e dos parâmetros de compensação, assegurando transparência e legitimidade ao processo.

6.44. Definição de receitas primárias ajustadas para fins do teto de gastos

Resumo
Define receitas primárias ajustadas para o fim do teto de gastos criado pela PEC
Texto proposto
Art. 139. Para os fins do disposto nos arts. 28-A, 29-A e 32-A da Constituição, será considerada receita primária ajustada a receita primária total do ente federativo deduzidos os seguintes itens:
I - receitas primárias de concessões e permissões;
II - receitas primárias de dividendos e participações;
III - receitas primárias de exploração de recursos naturais; e
IV - receitas de programas especiais de recuperação fiscal.
Análise crítica
O dispositivo proposto transpõem para o texto constitucional permanente uma regra de natureza eminentemente fiscal e transitória, originária do novo arcabouço fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, já criticado no item 6.9. O art. 139, ao redefinir o conceito de receita primária ajustada com exclusões pontuais — como dividendos, receitas de concessões, exploração de recursos naturais e programas de recuperação fiscal —, replica de modo literal a metodologia contábil adotada no arcabouço fiscal, cujo objetivo era estabelecer limites temporários de crescimento das despesas primárias da União, enquanto se buscava reequilibrar o resultado primário e reduzir o endividamento público. Contudo, tal modelo não foi concebido como princípio permanente de organização financeira do Estado, mas sim como instrumento conjuntural de política fiscal, de caráter temporário, experimental e legal, e não constitucional. A Constituição, por sua natureza, não deve acolher normas contingenciais ou metodologias fiscais transitórias, sob pena de engessamento do sistema orçamentário, inversão da hierarquia das fontes normativas e violação do princípio da rigidez constitucional.

Incluir no texto constitucional permanente uma regra que nem mesmo na legislação infraconstitucional não é uma boa prática.

Além disso, a fixação de um conceito restritivo de receita primária, combinada com a limitação de crescimento das despesas primárias prevista no art. 28-A, importa na constitucionalização de um “teto de gastos disfarçado” para os entes federativos, sem considerar a variação real da arrecadação nem as diferenças regionais.

Na prática, essa limitação — ao excluir receitas extraordinárias e de capital da base de cálculo — reduz artificialmente o crescimento permitido das despesas, criando um congelamento estrutural das folhas salariais e da capacidade de investimento dos Estados. Trata-se de uma reedição do teto de gastos, agora em escala federativa e sob roupagem constitucional, com potenciais prejuízos à autonomia financeira dos entes e à valorização dos servidores públicos.

Do ponto de vista técnico, o dispositivo viola o princípio da razoabilidade legislativa e a técnica da Constituição material, que deve conter apenas normas de estrutura e princípios gerais, não detalhes contábeis ou fórmulas transitórias de política fiscal, cuja alteração depende de conjuntura econômica e de legislação flexível.

Demais disso, ao reduzir artificialmente a base de cálculo da receita (art. 139), o governo restringe o crescimento permitido das despesas primárias (art. 28-A). Isso significa, na prática:

- (a) - menos espaço fiscal para reajustes salariais;
- (b) - congelamento indireto da folha por vários anos;
- (c) - dificuldade de reposição inflacionária real;
- (d) - desestímulo à progressão funcional e revisão de carreiras.

Em termos simples: o Estado pode aumentar sua arrecadação real (por exemplo, via royalties ou concessões), mas como essas receitas são excluídas da “receita primária ajustada”, não contam para ampliar o limite de gasto com pessoal.

Assim, o governo tem mais dinheiro no caixa, mas não pode usá-lo para valorizar servidores ou investir em estrutura administrativa.

O dispositivo também é internamente contraditório com outros mecanismos propostos na mesma PEC, especialmente as metas de desempenho e o sistema de bônus por resultados (art. 37, XI-A).

Ora, se a própria Constituição passa a estimular políticas de gestão baseadas em metas, resultados e eficiência administrativa, é incongruente limitar o crescimento das despesas justamente excluindo da base de cálculo receitas que podem ter sido geradas como fruto direto desse desempenho.

Por exemplo, aumentos na arrecadação decorrentes de melhoria da eficiência fiscal, modernização de processos, combate à sonegação, ampliação de concessões ou melhor gestão de contratos públicos — todos resultados possíveis de planos de metas — não seriam considerados para fins de cálculo do limite de despesa, impedindo, paradoxalmente, o pagamento de bônus e premiações previstos no próprio texto constitucional.

Cria-se, portanto, uma contradição sistêmica: o Estado incentiva o desempenho e a inovação, mas impede que os resultados financeiros dessas ações gerem reflexos positivos para os servidores e para o investimento público. Além disso, a técnica está equivocada. O dispositivo busca conceituar “receita primária ajustada”, com o objetivo de uniformizar parâmetros para a aplicação das regras fiscais e de responsabilidade na gestão orçamentária. Ainda que a intenção de clareza técnica seja positiva, a matéria é de natureza infraconstitucional, própria de lei de finanças públicas, e não deve constar nem no texto permanente da Constituição nem, muito menos, em Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O ADCT tem natureza transitória, voltada a situações excepcionais, de implementação temporal limitada ou de transição entre regimes. Já o conteúdo do dispositivo proposto — por tratar de conceito fiscal estrutural — possui caráter permanente e técnico, devendo, se mantido, integrar o corpo principal da Constituição (Título VI, Capítulo II – Das Finanças Públicas), ou preferencialmente ser regulado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), mediante alteração legislativa ordinária.

A Constituição não deve detalhar classificações contábeis ou orçamentárias, que variam conforme metodologias internacionais e normas de contabilidade pública atualizáveis, bem como conforme as realidades econômicas. Fixar tais definições em texto constitucional engessa a gestão fiscal e reduz a flexibilidade técnica para adaptação a novas normas e realidades econômicas.

Plano de ação
Rejeitar a inclusão dos artigos 139 e 28-A no texto constitucional, por sua incompatibilidade material, estrutural e sistêmica. Trata-se da constitucionalização indevida de um mecanismo transitório e infralegal, desprovido de coerência com os princípios da estabilidade constitucional e da autonomia dos entes federativos.
Se o objetivo é assegurar disciplina fiscal e previsibilidade, a matéria deve ser regulada por lei complementar, que permita atualização e revisão conforme as condições macroeconômicas e o ciclo fiscal, sem comprometer a flexibilidade institucional.
Evitar contradições normativas entre as regras fiscais e os instrumentos de valorização e desempenho dos servidores públicos. O regime de metas e bônus de resultados deve ser financeiramente compatível com o aumento de receitas oriundas de eficiência administrativa — não punido por exclusões artificiais no cálculo da receita primária.
Manter o foco constitucional em princípios estruturantes, como equilíbrio fiscal, transparência, eficiência e responsabilidade, sem importar para o texto permanente conceitos metodológicos transitórios do arcabouço fiscal.

6.45. Regra transitória para adequação do planejamento a alocação de pessoal

Resumo
Prevê o prazo de 4 anos para todos entes federativos realizarem a adequação do planejamento a alocação de pessoal
Texto proposto
“Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo máximo de quarenta e oito meses contados da data da promulgação 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..”
Parágrafo único. A reestruturação do quadro de pessoal a que se refere o inciso II do caput deste artigo:
I - não poderá implicar aumento de remuneração, subsídio ou vantagem pecuniária de qualquer natureza, inclusive para o atendimento do disposto nos incisos IV e V do § 1º do art. 39 da Constituição;
II - deverá observar o nível de escolaridade exigido, a compatibilidade da remuneração ou subsídio percebido e a

similitude de atribuições realizadas, inclusive quanto ao grau de complexidade.

Art. 4º A tabela remuneratória única de que trata o § 5º-A do art. 39 da Constituição deverá ser implementada no prazo máximo de cento e vinte meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 5º Os órgãos de controle externo e interno deverão observar, na fiscalização do cumprimento das exigências previstas nesta Emenda Constitucional, as peculiaridades dos Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, prestando-lhes orientação técnica, promovendo capacitação e, quando necessário, estabelecendo planos graduais de adequação, com prazos diferenciados e metas progressivas, de forma a assegurar a implementação efetiva do disposto nesta Emenda, com foco na responsabilidade fiscal e na eficiência administrativa.

Análise crítica

Como se trata de regra transitória para a aplicação de alguns conceitos questionáveis e já criticados acima, ela acaba dependendo, na verdade, da aprovação ou não das normas inseridas no texto permanente.

Plano de ação

Depende das mudanças propostas no texto permanente

6.46. Vedação de criação de fundos para despesas com pessoal

Resumo
Veda a criação de fundos para despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas
Texto proposto
Art. 9º A partir da data da promulgação desta Emenda Constitucional, fica vedada a 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.
Análise crítica
A redação apresenta vícios de técnica legislativa e de conteúdo. Do ponto de vista formal, é redundante e imprecisa, pois a expressão “fundos de qualquer natureza” já abrange logicamente os “fundos de natureza especial”, tornando desnecessária essa repetição. No mérito, a proposta incorre em excesso de abrangência e desconsidera a diversidade de realidades e finalidades dos fundos públicos. Nem todos os fundos que envolvem despesas relacionadas a pessoal configuram abuso fiscal. Pelo contrário — em muitos casos, esses fundos desoneram o orçamento corrente e favorecem a eficiência administrativa. Um exemplo clássico ocorre nas universidades e instituições públicas de pesquisa, em que fundos vinculados a projetos, convênios e parcerias com o setor privado são utilizados para financiar atividades de inovação e capacitação, inclusive remunerar docentes e servidores

envolvidos em projetos de pesquisa, pagar diárias e viagens técnicas ou cobrir custos de treinamento e aperfeiçoamento profissional.

É o que pode ser observado no caso de professores de universidades públicas, que celebram parcerias com empresas de tecnologia e inovação para o desenvolvimento de novos produtos, softwares, patentes ou soluções técnicas, na área de saúde, meio ambiente etc. Nessas situações, é plenamente razoável e legítimo que o docente receba uma parcela correspondente à sua contribuição intelectual, participação em royalties ou gratificação por desempenho técnico, como ocorre nas melhores práticas internacionais de cooperação entre universidades e setor produtivo.

Da mesma forma, servidores públicos que atuam em programas ou convênios de capacitação profissional, ministrando cursos, treinamentos ou prestando consultorias técnicas no interesse público, não devem ser impedidos de receber uma remuneração proporcional a esse trabalho adicional, desde que respeitados os princípios da legalidade, transparência e impessoalidade.

Para tanto, é comum — e juridicamente adequado — que os valores decorrentes dessas parcerias sejam reunidos em fundos específicos, destinados a remunerar os profissionais envolvidos, financiar bolsas, cobrir despesas operacionais e fomentar novas ações de pesquisa, ensino e extensão.

Portanto, a vedação proposta, ao proibir genericamente a criação de fundos que envolvam despesas com pessoal, atinge indevidamente práticas legítimas de fomento à inovação, à pesquisa aplicada e à formação profissional, enfraquecendo a autonomia das universidades e dos órgãos públicos, e desestimulando a cooperação entre o setor público e a iniciativa privada — cooperação essa essencial para o avanço tecnológico, a competitividade e o desenvolvimento nacional.

Esses mecanismos são legítimos e compatíveis com os princípios da administração pública moderna, que valoriza a cooperação público-privada, a autonomia institucional e a meritocracia científica.

Proibir genericamente “fundos de qualquer natureza” que envolvam despesas relacionadas a pessoal pode inviabilizar políticas de incentivo, bolsas de desempenho, formação técnica, inovação e

extensão, fundamentais para setores estratégicos como educação, ciência e tecnologia.

Além disso, a própria Constituição já contém regras suficientes para limitar o uso de fundos e garantir a responsabilidade fiscal (arts. 37, 163 e 167).

Uma vedação tão ampla e imprecisa cria insegurança jurídica, restringe a autonomia dos entes federativos e contraria o princípio da subsidiariedade, segundo o qual quem está mais próximo da realidade deve poder decidir as melhores soluções de gestão e financiamento.

Por outro lado, é importante reconhecer que há situações em que o uso de fundos e taxas públicas para financiar remunerações ou indenizações pode configurar desvio de finalidade, e tais hipóteses devem, sim, ser objeto de regulação específica em lei.

Um Tribunal de Justiça, por exemplo, não pode ser incentivado a custear o pagamento de magistrados com fundos constituídos por taxas judiciais, pois isso configura inadmissível conflito de interesses.

Esse tipo de mecanismo, embora formalmente amparado em normas locais, gera evidente distorção do princípio da moralidade administrativa e do equilíbrio orçamentário, pois transforma receitas vinculadas — originalmente destinadas à melhoria dos serviços judiciários e ao custeio estrutural do sistema — em instrumentos de complementação salarial indireta.

De fato, a prestação de justiça é um dever do Estado, e a taxa cobrada pelo seu uso deve ser utilizada como mecanismo de desestímulo ao litígio abusivo ou como sanção indireta à parte que deu causa à ação, não como forma de permitir o aumento de auxílios para membros do Poder Judiciário ou servidores

Assim, a legislação infraconstitucional deve coibir tais práticas, distinguindo com clareza entre:

(a) - fundos legítimos, voltados à pesquisa, inovação, capacitação e projetos especiais, que podem incluir remuneração proporcional por desempenho ou colaboração técnica; e

(b) - fundos indevidos, utilizados para financiar aumentos remuneratórios ou verbas indenizatórias de natureza permanente, com base em taxas e custas administrativas ou judiciais, violando a finalidade pública e o princípio da transparência orçamentária.

Essa diferenciação é essencial para garantir um equilíbrio responsável entre a eficiência administrativa, a valorização do servidor e a integridade do sistema fiscal e orçamentário, evitando tanto a rigidez constitucional excessiva quanto o uso arbitrário de receitas vinculadas para fins remuneratórios.

Plano de ação

Rejeitar a proposta, por sua má técnica redacional, excesso de abrangência e incompatibilidade com práticas legítimas de gestão e financiamento público.

Caso se entenda necessário reforçar a vedação a abusos fiscais, limitar a norma a fundos destinados exclusivamente à folha de pagamento permanente — e não a despesas eventuais, de capacitação, inovação ou projetos específicos.

Preservar a autonomia das instituições de ensino e pesquisa, permitindo a constituição de fundos de fomento, capacitação e parcerias com o setor privado.

Inserir, em eventual texto alternativo, salvaguarda expressa para fundos que tenham caráter temporário, vinculados a projetos de pesquisa, formação, inovação, gestão por desempenho ou cooperação institucional.

Evitar a constitucionalização de regra desnecessária, que pode gerar insegurança interpretativa e comprometer políticas públicas inovadoras e descentralizadas.

Proibir expressamente o uso de taxas e custas judiciais para custear remuneração ou verbas indenizatórias de membros do Poder Judiciário ou seus servidores, a fim de impedir a criação de fundos com destinação que configure conflito de interesses, pois a prestação de justiça é um dever do Estado, e a taxa cobrada pelo seu uso deve ser utilizada como mecanismo de desestímulo ao litígio abusivo ou como sanção indireta à parte que deu causa à ação, não como forma de permitir o aumento de auxílios para membros do Poder Judiciário ou servidores

6.47. Implementação gradual das cotas para cargos em comissão

Resumo
Fixa prazo para implementação dos percentuais sobre número mínimo de cargos comissionados
Texto proposto
Art. 13. Os percentuais de que trata o inciso V-A do art. 37 da Constituição Federal deverão ser implementados:
I - pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional;
II - pelos Municípios, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) meses contados da data da promulgação desta Emenda Constitucional
Parágrafo único. O ente federativo que não implementar os percentuais de que trata o inciso V-A do art. 37 da Constituição Federal nos prazos indicados neste artigo ficará impedido de criar ou prover cargos em comissão e funções de confiança.
Análise Crítica
Em primeiro lugar, aplica-se à regra de transição, por arrastamento, as críticas já feitas no item 6.26. (f), (g) e (h).
A proposta padece de falta de clareza sobre os efeitos concretos e os limites de sua aplicação, especialmente no tocante à estrutura dos gabinetes parlamentares e às funções comissionadas do Poder Legislativo.
A fixação de prazos rígidos e automáticos para a adequação dos percentuais de cargos comissionados pode gerar instabilidade funcional e administrativa, principalmente nas Casas Legislativas, onde a constituição dos gabinetes parlamentares está diretamente vinculada ao exercício do mandato eletivo e à confiança política — elemento essencial à natureza desses cargos.
A aplicação indistinta da regra, sem observar os ciclos legislativos e os mandatos em curso, pode levar a situações absurdas, como a

necessidade de demissão em massa de assessores parlamentares durante o exercício do mandato, em desconformidade com o princípio da continuidade administrativa e com a autonomia dos Poderes.

Ademais, a norma não distingue entre cargos estruturais e cargos de apoio político, tratando igualmente funções que têm natureza técnica (como chefias administrativas) e aquelas que são de assessoramento direto e pessoal, típicas da representação parlamentar.

Uma medida dessa natureza deveria, portanto, prever a implementação gradual dos percentuais apenas a partir da legislatura seguinte, evitando a desorganização institucional e o comprometimento do funcionamento do Legislativo.

Plano de ação

Rejeitar, por arrastamento, conforme plano de ação adotado no item 6.26. (f), (g) e (h).

Relativamente à transição, caso não rejeitada a proposta;

(a) - estabelecer prazos diferenciados e critérios específicos para cada Poder, reconhecendo a natureza distinta das funções comissionadas no Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública;

(b) - permitir a adequação gradual dos percentuais, com cronograma escalonado e regras de transição, para garantir a continuidade dos serviços e evitar prejuízos à governabilidade.

(c) - prever que os prazos de implementação se apliquem apenas às novas legislaturas, evitando a necessidade de desligamento de assessores nomeados sob regras vigentes no início do mandato.

7. Conclusão

A proposta de emenda à constituição analisada não apenas padece de falhas técnicas e metodológicas, mas revela uma profunda incompreensão do pacto constitucional de 1988 e de seus fundamentos republicanos. Sob o discurso da eficiência e da modernização, o texto propõe uma reconfiguração estrutural do Estado brasileiro que afronta a forma federativa de Estado, a separação e independência dos Poderes, a autonomia administrativa e financeira dos entes federativos, e o caráter público da função estatal.

A proposta de reforma administrativa apresentada revela grave deficiência de juridicidade e de técnica legislativa, especialmente no que se refere à sua compatibilidade com o sistema constitucional vigente e com a estrutura normativa já consolidada do Direito Público brasileiro. É perceptível que a redação não foi feita por quem domina o direito constitucional e administrativo brasileiro.

Trata-se de um texto que, pela precariedade de sua técnica legislativa e pela inconsistência de suas premissas jurídicas, servirá como exemplo paradigmático do que não deve ser feito em matéria de elaboração normativa, podendo ser utilizado como caso ilustrativo nas disciplinas de Direito Administrativo, Direito Constitucional e Processo Legislativo.

Observa-se que o texto não passou por uma revisão adequada de sistematização jurídica, carecendo de unidade lógica, coerência interna e compatibilidade com os princípios estruturantes da Constituição de 1988. O conjunto das normas propostas mistura regras de natureza administrativa, orçamentária, remuneratória, disciplinar e até processual, em um mesmo corpo normativo, sem observar a hierarquia das fontes, os limites materiais do texto constitucional e a adequada distribuição de matérias entre a Constituição e a legislação infraconstitucional.

Essa falta de rigor técnico evidencia ausência de domínio sobre a dogmática constitucional e administrativa brasileira, produzindo um texto que colide com princípios consagrados, como a legalidade, a impessoalidade, a autonomia federativa, a separação dos poderes e a

responsabilidade do Estado, além de contrariar jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal.

É o que qualquer profissional preparado, procuradores, juízes, advogados e professores especializados nesses temas atestarão doravante.

Há dispositivos que ignoram completamente a evolução hermenêutica do constitucionalismo brasileiro, criando redundâncias desnecessárias, contradições com normas já em vigor e até dispositivos que, na prática, podem gerar insegurança jurídica ou anulação de direitos adquiridos. Em outros trechos, o texto inova em conceitos já sedimentados pela doutrina e pela jurisprudência, como no caso da responsabilidade civil do agente público, da conceituação de verbas indenizatórias e da estrutura federativa da administração, introduzindo redações vagas, imprecisas e, muitas vezes, materialmente inconstitucionais.

A falta de técnica jurídica adequada também se evidencia pela repetição de expressões supérfluas ou tautológicas, pela má classificação de matérias de natureza transitória como permanentes e pela ausência de critérios terminológicos consistentes, o que demonstra um distanciamento do processo legislativo racional e do método de elaboração normativa exigido pela Lei Complementar nº 95/1998.

Em síntese, o texto carece de revisão técnica, jurídica e constitucional profunda, que deve ser conduzida por juristas e especialistas em Direito Administrativo e Constitucional, antes de qualquer tentativa de tramitação legislativa. Propor uma reforma de tamanha envergadura sem esse cuidado metodológico equivale a fragilizar o próprio Estado de Direito, corroendo a estabilidade das instituições e comprometendo a confiança social na função pública. A fórmula apresentada, ainda que travestida de racionalidade gerencial, introduz mecanismos de controle e gestão típicos da iniciativa privada — como bônus de desempenho, metas produtivistas e acordos de resultados — que transferem o eixo decisório da Administração Pública

para estruturas tecnocráticas e potencialmente capturadas por interesses privados. Tais instrumentos, ao subordinarem a política pública à lógica mercantil e de curto prazo, desvirtuam o princípio republicano da supremacia do interesse público e corroem o caráter impessoal e permanente da burocracia de Estado.

Cabe acrescentar que o modelo parece cumprir uma agenda enviesada, pois não propõe transportar para o setor público as boas práticas da gestão privada, como experiências de avaliação de desempenho com ampla participação, diálogo intersetorial e foco em resultados institucionais sustentáveis. Ao contrário, seleciona de forma arbitrária apenas os elementos de controle e punição, reproduzindo a ideologia da desconfiança contra o servidor público e reforçando o estigma de ineficiência que há décadas serve de justificativa para políticas de desmonte do Estado.

Em termos federativos, a proposta representa retrocesso histórico e institucional, pois concentra competências na União e impõe uniformização administrativa a Estados e Municípios, contrariando o princípio do predomínio do interesse local e o núcleo essencial da autonomia política e administrativa dos entes federados. O texto, portanto, é tendente a abolir a forma federativa de Estado, o que o torna materialmente inconstitucional, nos termos do art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

Do ponto de vista funcional, a reforma fragiliza o servidor público — transformando-o em trabalhador temporário, avaliado por metas numéricas e exposto à rotatividade — e ameaça a continuidade dos serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas da saúde, educação e justiça.

É preciso registrar, por fim, que a proposta de reforma administrativa apresentada não reflete o conhecimento real da administração pública brasileira em sua dimensão concreta, especialmente nos níveis estadual e municipal. O texto parece ter sido elaborado a partir de referenciais teóricos e modelos de gestão típicos de

ambientes corporativos, meramente acadêmicos, distantes da realidade cotidiana dos serviços públicos prestados à população.

A experiência de quem atua na ponta do serviço público — dentro de um posto de saúde, de uma sala de aula, de um batalhão da Polícia Militar, de um fórum de justiça ou de um centro de assistência social — demonstra que a dinâmica da administração pública é profundamente distinta da lógica de um escritório privado ou de uma corporação empresarial.

A prestação estatal se realiza sob condições de escassez de recursos, déficit estrutural de pessoal, sobrecarga de demandas e ausência de infraestrutura adequada, o que exige sensibilidade e realismo na formulação de normas constitucionais que afetem diretamente o cotidiano desses trabalhadores.

A proposta, ao tentar projetar para o Estado um modelo de gestão baseado em metas abstratas e em controle remoto da produtividade, traduz o olhar de quem observa o serviço público de fora — muitas vezes de um gabinete climatizado — e não de quem o faz existir nas condições adversas do território nacional. Essa dissociação entre o texto normativo e a realidade administrativa do país conduz a soluções artificiais e ineficazes, que não enfrentam as verdadeiras causas das ineficiências estruturais, como a falta de planejamento de pessoal, a ausência de investimento em capacitação, e a insuficiência de políticas de valorização profissional.

Reformas administrativas sérias exigem o diálogo com a realidade vivida e o reconhecimento das diversidades regionais e funcionais. Ignorar essa complexidade significa reforçar o divórcio histórico entre a formulação tecnocrática e a execução prática das políticas públicas, comprometendo a efetividade do Estado e o atendimento digno ao cidadão.

Demais disso, É necessário enfatizar que textos de tamanha complexidade e impacto institucional, como o ora proposto, não podem ser submetidos ao processo legislativo em regime de urgência ou de

forma açodada. Trata-se de uma reforma que altera profundamente o funcionamento da administração pública em todos os níveis federativos, afetando diretamente um dos Poderes de Estado e a estrutura fundamental do serviço público brasileiro.

O texto apresenta uma multiplicidade de temas — orçamentários, funcionais, administrativos, remuneratórios e até disciplinares — que, por sua natureza e extensão, exigem debate público qualificado, estudos técnicos prévios e consultas amplas aos órgãos e entidades representativos das carreiras e dos entes federativos. Cada um dos dispositivos propostos possui implicações jurídicas e orçamentárias próprias, e sua aprovação conjunta, sem o devido exame de compatibilidade sistêmica, viola os princípios da racionalidade legislativa, da publicidade e da segurança jurídica.

A tramitação apressada de uma proposta dessa magnitude compromete a própria legitimidade democrática do processo legislativo, pois impede o exame técnico aprofundado de cada matéria, suprime o contraditório institucional e desconsidera a participação social exigida para reformas de natureza constitucional.

Outro aspecto que merece especial atenção é o conjunto de dispositivos da proposta que impõe severas restrições ao exercício do mandato parlamentar e à autonomia administrativa dos Legislativos em todas as esferas federativas.

O texto, sob o pretexto de racionalizar gastos e combater privilégios, estabelece reduções abruptas no número de cargos comissionados, restringe a criação de secretarias e estruturas administrativas, limita o uso de verbas de gabinete e impõe obstáculos às emendas parlamentares, que são instrumentos constitucionais de exercício da função representativa e de destinação legítima de recursos públicos às bases eleitorais e às políticas locais.

Não é exagero afirmar que grande parte dos parlamentares que subscreveram essa Proposta de Emenda à Constituição provavelmente

não conhecem o seu conteúdo integral, nem avaliaram a profundidade das restrições que ela impõe ao próprio exercício do mandato legislativo.

Além disso, a narrativa de que o projeto “retira privilégios” é retoricamente falaciosa. Em sua essência, o texto não elimina privilégios reais, mas cria novas distorções, gera aumento de burocracia e abre espaço para litígios judiciais de grande impacto fiscal e administrativo.

Nos pontos em que afirma atingir privilégios, a proposta enfrentará inevitável controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, em razão de suas imprecisões técnicas, violações a direitos adquiridos e desrespeito a princípios estruturantes do Estado.

Portanto, a aprovação apressada desse texto não produzirá maior eficiência no serviço público, tampouco reduzirá custos. Ao contrário, tende a gerar insegurança jurídica, maior burocracia apenas formal, onerando a máquina estatal.

Não é a redução de férias dos magistrados, fim da aposentadoria compulsória, ou normas que pretendam transformar, como um passe de alquimia, indenizações em remuneração, falta de estrutura em metas, ou supersalários em bônus, que vai trazer eficiência à Administração Pública brasileira.

De fato, se o real propósito da proposta é promover o equilíbrio das contas públicas, é indispensável que esse esforço observe as prioridades constitucionais previamente estabelecidas. A Constituição Federal de 1988 não autoriza que o ajuste fiscal recaia desproporcionalmente sobre os servidores públicos ou sobre a estrutura essencial do Estado, em detrimento de outras rubricas que consomem vultosos recursos sem retorno direto à sociedade, ou com retorno deficitário, prejudicado pela falta de eficiência, como fundo partidário, eleitoral, emendas parlamentares e juros abusivos ainda pagos pelo Estado brasileiro.

Antes de reduzir a remuneração ou desestruturar carreiras que garantem a continuidade e a qualidade da prestação dos serviços públicos — como professores, profissionais de saúde, policiais, defensores e

servidores administrativos —, seria mais coerente e republicano reavaliar os gastos com fundos eleitorais, partidários e parlamentares, que cresceram exponencialmente nos últimos anos e não se submetem ao mesmo rigor de controle e transparência exigido dos servidores.

O orçamento da União, por exemplo, para 2024, previu o pagamento com pessoal em R\$ 407 bilhões de reais, o que inclui aposentados e pensionistas, o que representa nem 10% do valor total. É razoável que o impacto da folha de qualquer ente federativo seja significativa, pois o Estado não é uma entidade abstrata, mas um aparato que funciona com seres humanos.

Juros da dívida representam R\$ 436 bilhões de reais **e sua amortização o valor de R\$ 2,04 trilhões de reais. Isso mesmo, mais de 40% do orçamento federal é destinado ao pagamento de dívidas.**

Há muitos anos, instituições como a Auditoria Cidadã da Dívida vêm denunciando a existência de um verdadeiro “sistema da dívida”, caracterizado pela fabricação de juros abusivos, pela capitalização indevida e pela utilização de mecanismos financeiros opacos que perpetuam o endividamento público sem contrapartida social.

Esse modelo transfere, de forma contínua e regressiva, riqueza pública para o sistema financeiro, por meio do pagamento de encargos e amortizações que consomem parcela expressiva do orçamento da União — em detrimento de investimentos estruturais em saúde, educação, segurança e valorização do serviço público.

Segundo os relatórios produzidos por essa e outras entidades independentes, mais de 40% do orçamento federal executado anualmente é destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, frequentemente sem auditoria efetiva, sem transparência e sem vinculação direta com a melhoria dos serviços prestados à população. Trata-se, portanto, de um modelo que naturaliza o privilégio financeiro e criminaliza o gasto social,

convertendo o orçamento em instrumento de subordinação do Estado aos interesses do mercado.

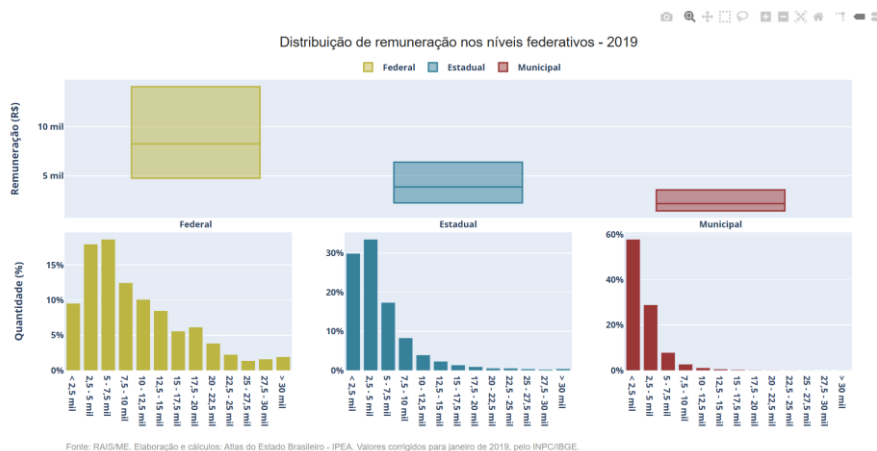
Dessa forma, qualquer proposta que pretenda promover “ajuste fiscal” ou “modernização administrativa” sem enfrentar as distorções estruturais do sistema da dívida estará apenas reiterando o desequilíbrio histórico da gestão pública brasileira, que sacrifica o trabalho e os direitos sociais enquanto preserva a financeirização do Estado.

É indispensável, portanto, que a revisão das despesas públicas comece pelos grandes centros de concentração orçamentária — como os fundos financeiros, eleitorais e partidários — e pelas políticas de remuneração do capital, antes de recair sobre aqueles que garantem, com seu trabalho diário, o funcionamento do serviço público e a concretização dos direitos fundamentais da Constituição. O ajuste das contas públicas deve ser compatível com os valores e fins constitucionais do Estado brasileiro, que são a dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a prestação eficiente dos serviços públicos essenciais. A priorização de cortes sobre o funcionalismo, ao invés da revisão de despesas políticas e eleitorais, inverte a lógica constitucional da responsabilidade fiscal com justiça social, e perpetua a falsa narrativa de que o servidor é o responsável pelo desequilíbrio fiscal, quando, na realidade, a distorção decorre da má gestão das prioridades orçamentárias e da captura política dos recursos públicos.

Outro mito que deve ser desfeito desde já e de maneira definitiva é o de que servidor público em geral é privilegiado e recebe mais que a média privada. Essa afirmação corresponde a uma exceção no nosso sistema, e tende a se referir mais ao Poder Judiciário e Legislativo estadual e federal, o que, mesmo nessas hipóteses, também deve considerar aspectos próprios.

Uma consulta ao site do IPEA demonstra como o servidor público no Brasil não é privilegiado

(<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/26/Remuneracoes-no-setor-publico/>).



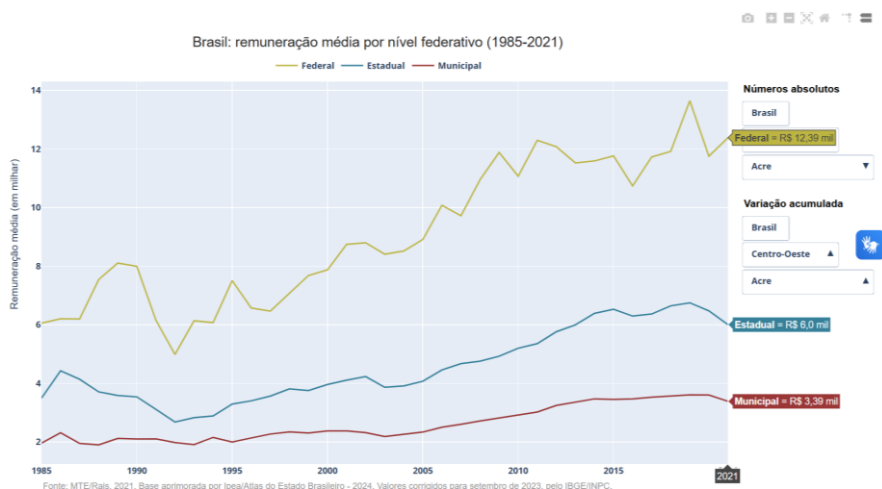
Como se pode notar, no gráfico acima, nos Estados, mais de 80% dos servidores recebem menos de R\$ 7.500,00, mais de 63,46% recebem menos de R\$ 5.000,00, e quase 30% recebem menos de R\$ 2.500,00.

Quando se trata de servidor municipal, a realidade é outra. Nessa esfera, 57,84% recebem menos de R\$ 2.500,00. Apenas 7,88% recebem entre R\$ 5.000,00 e R\$ 7.500,00. Mas apenas 4% recebem acima de R\$ 7.500,00, o que se concentra nas grandes capitais.

Em capitais como São Paulo, a remuneração média é de R\$ 5.695,78. No Rio de Janeiro, R\$ 5.112,24. Em Porto Alegre, R\$ 5.802,50. Em Macapá, R\$ 3.303,13.

Já em municípios menores, os valores médios são significativamente menores, mas acompanham os valores pagos no âmbito municipal.

No mesmo Atlas do IPEA, a remuneração média no funcionalismo em 2021 era de R\$ 3,39 mil reais nos Municípios, R\$ 6 mil nos Estados e R\$ 12,39 mil na União:



Como se pode ver, se os gastos com servidores geram alguma preocupação, isso não se deve aos servidores dos Estados e dos Municípios, mas dos servidores federais, que recebem, em média, 2 vezes o que recebem os servidores estaduais e 4 vezes, em média, o que recebem os servidores municipais.

É claro que isso se explica pela concentração de competências materiais nos Estados e Municípios, e pela capacidade financeira e realidade econômico no âmbito de pequenos e médios municípios em contraste com carreiras federais. Explica, mas não justifica.

Embora não se reconheça propriamente que servidores federais tenham salários incompatíveis, na média, com a exigência e responsabilidade de suas carreiras, os dados acima apenas demonstram que, se o valor de R\$ 160 bilhões aproximadamente com servidores ativos na União for considerado alto, não é uma reforma que nacionalize a Administração Pública que vai resolver o problema. Tampouco faz

sentido criar mais restrições remuneratórias e às carreiras estaduais e municipais que problemas estruturais serão corrigidos.

Metas não fazem o menor sentido para hospitais estaduais e municipais sem remédios, profissionais e condições mínimas de atendimento. O médico de um posto de saúde já enfrenta a meta diária: atender o máximo de pacientes possível com alguma qualidade. O mesmo vale para enfermeiros e outros profissionais. Os redatores da PEC deveriam estar preocupados com metas de leitos hospitalares e cirurgias e outros procedimentos, cujo custeio para alcance das metas poderia vir mediante sequestro de valores de outros fundos menos relevantes, como destinados ao fundo partidário, eleitoral, ou comunicação institucional não voltada às políticas públicas propriamente ditas, ou a excesso de cargos ou empregos desnecessários na Administração Pública ou nas estatais.

Como se vê, trata-se de uma proposta de elevada abstração normativa, descolada da realidade concreta da administração pública e de difícil aplicação prática e controle, o que contraria frontalmente os ideais de racionalização e modernização administrativa que afirma perseguir.

O cerne de uma reforma administrativa que busque a eficiência do serviço público deveria considerar as causas reais de ineficiência. É muita ingenuidade acreditar que o problema da eficiência é do servidor público da ponta, que apenas cumpre metas, decisões e estratégias criadas pelos gestores.

Um gestor público preparado não precisa de uma norma constitucional dizendo que ele deve criar metas, ou plano estratégico. O grande problema é que a maior parte dos gestores ou não são devidamente preparados, ou estão ali para cumprir uma função meramente política. E o sistema artificial de metas proposto pelos idealizadores do texto pode ser facilmente desvirtuado, pois os gestores continuarão sendo indicados da mesma forma.

Uma das formas de se controlar o gestor dever-se-ia dar justamente mediante sua avaliação. O atual sistema de avaliação de desempenho, contudo, é extremamente falho, pois se concentra numa relação hierárquica entre o gestor, empoderado, e o subordinado, hipossuficiente.

Não é preciso ser um grande visionário para entender que é um sistema fadado ao fracasso. O subordinado deve suportar os critérios em grande parte das vezes arbitrários do superior imediato, para conseguir avaliações razoáveis. Mas apenas o superior imediato do superior o avalia. O melhor sistema é o que permite avaliações de todos aqueles que se relacionam no ambiente de trabalho, ou que são impactos pela atividade do servidor, incluindo-se a avaliação recíproca entre servidor e superior imediato. Somadas a métricas inteligentes, de cruzamento recíproco, que aliem o critério qualitativo ao quantitativo, com eliminação de vieses e fatores externos, consegue-se avaliar todos os agentes públicos com maior qualidade e precisão. Mas nada disso está contido em uma proposta que diz buscar aumentar a eficiência, o que mostra, mais uma vez, que se trata apenas de um rótulo.

As preocupações com a proposta são nitidamente eleitorais, e buscam satisfazer desígnios pessoais ou de grupos de pressão privados, que acreditam estar mais pertos de sequestrar o Estado e os servidores para si, privatizando o serviço público e aumentando ainda mais a desigualdade social no país.

Diante de todo o exposto, as entidades signatárias desta Nota Técnica concluem que a proposta de reforma administrativa é inviável sob os aspectos jurídico, político e federativo, bem como não traz, em seu conjunto, qualquer avanço, aumento de eficiência, ou redução efetiva de custos, devendo ser integralmente rejeitada.

Recomenda-se, em substituição, a construção de um pacto federativo renovado, baseado na valorização das carreiras públicas, na autonomia dos entes federativos e na consolidação de políticas de Estado orientadas pela eficiência social, não apenas financeira. É

imperativo resgatar a essência do art. 37 da Constituição — que é a administração pública como expressão da cidadania, da justiça e da solidariedade republicana, e não como instrumento de mercado.