



## **A centralização normativa da gestão de pessoas na PEC 38/2025: impactos sobre a autonomia administrativa e a capacidade estatal dos municípios brasileiros**

**Normative centralization of personnel management in PEC 38/2025: impacts on administrative autonomy and state capacity of Brazilian municipalities**

**La centralización normativa de la gestión de personas en la PEC 38/2025: impactos sobre la autonomía administrativa y la capacidad estatal de los municipios brasileños**

**Grupo temático 10 – Pensamento Social Brasileiro, Reforma Administrativa e Inovação**

**Wesley Kelvin da Costa Fernandes**

Mestrando em Administração Pública

Universidade Federal de Alagoas

wesley.fernandes@feac.ufal.br

<https://orcid.org/0009-0008-8379-186X>

**Daiane Pias Machado**

Doutora em Contabilidade

Universidade Federal de Alagoas

daiane.machado@feac.ufal.br

<https://orcid.org/0000-0002-8605-9892>

**Izael Pereira Oliveira da Silva**

Mestrando em Administração Pública

Universidade Federal de Alagoas

izael.silva@delmiro.ufal.br

<https://orcid.org/0009-0006-6507-3886>

**Milka Alves Correia Barbosa**

Doutora em Administração

Universidade Federal de Alagoas

milka.correia@feac.ufal.br

<https://orcid.org/0000-0002-8114-0333>

### **RESUMO**

O artigo analisa em que medida a centralização normativa em gestão de pessoas, proposta pela PEC 38/2025, compromete a autonomia administrativa e a capacidade estatal dos municípios brasileiros frente ao pacto federativo de 1988. A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, utiliza análise documental e revisão bibliográfica sobre federalismo e reforma administrativa. Identifica-se que a proposta transfere à União competências sobre o ciclo laboral completo dos entes federados, abrangendo carreiras, concursos, política remuneratória e avaliação de desempenho. A análise revela o "paradoxo da padronização": a uniformização, embora concebida para profissionalizar a gestão, tende a gerar desprofissionalização em municípios de menor capacidade institucional. Isso ocorre ao impor exigências incompatíveis com estruturas locais, restringir a margem de decisão governamental e dificultar a atração de quadros qualificados. Conclui-se que a PEC 38/2025 aprofunda o padrão de centralização coercitiva do federalismo brasileiro. Ao neutralizar a autonomia municipal, a proposta suscita questionamentos sobre sua constitucionalidade frente à cláusula pétrea da forma federativa de Estado, evidenciando um risco à diversidade de capacidades administrativas no cenário nacional.

**Palavras-chave:** Reforma administrativa. PEC 38/2025. Capacidades estatais municipais. Federalismo brasileiro. Gestão de pessoas. Autonomia municipal.

### **ABSTRACT**

*This article aims to analyze the extent to which the normative centralization in people management proposed by PEC 38/2025 compromises the administrative autonomy and state capacity of Brazilian municipalities within the*

context of the federative pact established by the 1988 Constitution. This qualitative, exploratory, and analytical research combines a documentary analysis of the PEC text and institutional technical notes with a literature review on Brazilian federalism, municipal state capacities, and administrative reform. The study identifies that the proposed provisions transfer to the Federal Government normative competencies over the entire labor cycle of people management for all federated entities, including career structuring, public examinations, compensation policy, performance evaluation, and fiscal limits on personnel expenditure. The analysis of the potential impacts of this standardization on municipalities reveals what the study terms the paradox of standardization: normative uniformity, conceived as an instrument of professionalization, tends to produce deprofessionalization in municipalities with lower institutional capacity, compromising the recruitment of qualified professionals, imposing management requirements incompatible with local structures, and restricting the decision-making margin of municipal governments. It is concluded that PEC 38/2025 deepens the pattern of coercive centralization in Brazilian federalism and compromises the administrative autonomy of municipalities, raising questions about its compatibility with the entrenched clause regarding the federative form of the State.

**Keywords:** Administrative reform. PEC 38/2025. Municipal state capacities. Brazilian federalism. Personnel management. Municipal autonomy.

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar en qué medida la centralización normativa en materia de gestión de personas propuesta por la **PEC 38/2025** compromete la autonomía administrativa y la capacidad estatal de los municipios brasileños en el contexto del pacto federativo inaugurado por la Constitución de 1988. La investigación, de naturaleza cualitativa, exploratoria y analítica, articula el análisis documental del texto de la PEC y de notas técnicas institucionales con una revisión bibliográfica sobre el federalismo brasileño, las capacidades estatales municipales y la reforma administrativa. El estudio identifica que las disposiciones propuestas transfieren a la Unión competencias normativas sobre la integridad del ciclo laboral de la gestión de personas de todos los entes federados, abarcando la estructuración de carreras, los concursos públicos, la política remuneratoria, la evaluación del desempeño y los límites fiscales de gasto de personal. El análisis de los impactos potenciales de esta estandarización sobre los municipios revela lo que el estudio denomina la **paradoja de la estandarización**: la uniformidad normativa, concebida como instrumento de profesionalización, tiende a producir desprofesionalización en los municipios de menor capacidad institucional, comprometiendo la atracción de profesionales cualificados, imponiendo exigencias de gestión incompatibles con las estructuras locales y restringiendo el margen de decisión de los gobiernos municipales. Se concluye que la PEC 38/2025 profundiza el patrón de **centralización coercitiva** del federalismo brasileño y compromete la autonomía administrativa de los municipios, planteando interrogantes sobre su compatibilidad con la cláusula pétrea de la forma federativa del Estado.

**Palabras clave:** Reforma administrativa. PEC 38/2025. Capacidades estatales municipales. Federalismo brasileño. Gestión de personas. Autonomía municipal.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um arranjo federativo singular ao elevar os municípios à condição de entes federados dotados de autonomia política, administrativa e financeira (art. 18 da CRFB/1988). Essa opção constituinte atribuiu aos governos locais competências crescentes na implementação de políticas públicas, pressupondo que a descentralização de atribuições seria acompanhada do fortalecimento das capacidades administrativas municipais. A trajetória subsequente, contudo, revelou uma tensão permanente entre a autonomia subnacional e a tendência centralizadora da União, que, segundo a literatura especializada, detém amplas prerrogativas legislativas e significativo controle sobre os recursos fiscais (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Queiroz & Costa, 2025). Paralelamente, a maioria dos municípios brasileiros não reunia, e em grande

medida ainda não reúne, as condições técnico-administrativas necessárias ao exercício pleno do poder que lhes foi atribuído, sobretudo na gestão de pessoas (Grin et al., 2021; Grin & Gonçalves, 2023; Marenco, 2017).

É nesse contexto que se insere a Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025, apresentada à Câmara dos Deputados em 24 de outubro de 2025 com o propósito declarado de aperfeiçoar a governança, promover a transformação digital, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público (Brasil, 2025a). A proposta inscreve-se em um ciclo reformista que remonta à reforma gerencial de 1995 (Bresser-Pereira, 1998) e que teve na PEC 32/2020 seu episódio mais recente. Entre as suas setenta medidas, a PEC 38/2025 propõe a inclusão dos incisos XXXII e XXXIII ao artigo 22 da Constituição, atribuindo à União competência privativa para editar normas gerais sobre o ciclo laboral da gestão de pessoas e sobre a organização administrativa de todos os entes federados, alcançando a estruturação de carreiras, os concursos públicos, a avaliação de desempenho, a política remuneratória e os limites de despesa com pessoal.

A amplitude dessa centralização normativa suscita o seguinte problema de pesquisa: em que medida a padronização proposta pela PEC 38/2025 é compatível com a autonomia administrativa dos municípios e com as condições efetivas de que esses entes dispõem para adequar-se às novas exigências? A indagação é especialmente pertinente quando se considera que o Brasil possui 5.570 municípios, dos quais aproximadamente 68% têm população inferior a 20 mil habitantes, com estruturas administrativas e capacidades institucionais profundamente heterogêneas (IBGE, 2025). O objetivo geral deste artigo é, portanto, analisar em que medida a centralização normativa em matéria de gestão de pessoas proposta pela PEC 38/2025 compromete a autonomia administrativa e a capacidade estatal dos municípios brasileiros no contexto do pacto federativo inaugurado pela Constituição de 1988.

Para alcançar esse objetivo, o estudo examina os fundamentos constitucionais da autonomia administrativa municipal e sua relação com a gestão de pessoas, à luz da cláusula pétrea da forma federativa do Estado; discute o conceito de capacidades estatais municipais e suas dimensões técnico-administrativa e político-institucional; identifica os dispositivos da PEC 38/2025 que impõem normas gerais da União sobre a gestão de pessoas dos entes subnacionais; e avalia os impactos potenciais da padronização normativa proposta sobre a capacidade administrativa dos municípios.

A pesquisa é de natureza qualitativa, com caráter exploratório e analítico. Do ponto de vista metodológico, o estudo articula três procedimentos complementares. O primeiro consiste na análise documental do texto da PEC 38/2025, do relatório do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados e da exposição de motivos que acompanha a proposta, com cotejo pontual com a PEC 32/2020, sua antecessora. O segundo procedimento é a revisão bibliográfica de literatura especializada sobre federalismo brasileiro (Abrucio, 2005; Arretche, 2012; Almeida, 2005; Queiroz & Costa, 2025), capacidades estatais municipais (Grin et al., 2021; Gomide & Pires, 2014; Marenco, 2017; Grin & Gonçalves, 2023), reforma administrativa (Bresser-Pereira, 1998; Abrucio et al., 2010; Cavalcante, 2017) e direito constitucional (Silva, 2023; Carrazza, 2021; Di Pietro, 2022; Moraes, 2023). O terceiro procedimento é a análise de notas técnicas e pareceres produzidos por instituições de pesquisa e entidades representativas, notadamente a Nota Técnica nº 288/2025 do DIEESE, o parecer da FONACATE (2025), a análise da Agência Pública (Agência Pública, 2025) e os estudos da Confederação Nacional dos Municípios (2024).

A pesquisa contribui para o adensamento do debate sobre os efeitos das reformas administrativas no contexto do federalismo brasileiro, articulando campos de estudo frequentemente tratados de forma isolada: a teoria das capacidades estatais, a análise do federalismo e a dogmática constitucional. O estudo oferece, ainda, subsídios para o debate legislativo em curso, ao evidenciar que reformas concebidas a partir da realidade administrativa da União podem produzir efeitos desproporcionais sobre os municípios de menor porte. O artigo está organizado em cinco seções, incluída esta Introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico. A terceira analisa os dispositivos da PEC 38/2025. A quarta avalia os impactos da centralização sobre a capacidade administrativa dos municípios. A quinta apresenta as considerações finais.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO: FEDERALISMO, AUTONOMIA MUNICIPAL E CAPACIDADES ESTATAIS**

### **2.1 O federalismo brasileiro e a autonomia administrativa dos municípios**

A Constituição Federal de 1988 representou uma inflexão no arranjo federativo brasileiro ao elevar os municípios à condição de entes federados dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Essa opção constituinte, consagrada no artigo 18, distingue o modelo brasileiro dos demais sistemas federativos

contemporâneos, nos quais os governos locais ocupam posição subordinada aos estados ou províncias. Ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal, os municípios passaram a integrar a estrutura orgânica da Federação, com capacidade de auto-organização por meio de lei orgânica própria, autogoverno pela eleição direta de prefeitos e vereadores, e autoadministração no exercício de competências constitucionalmente atribuídas (Silva, 2023).

Essa autonomia municipal, contudo, não foi concebida de forma absoluta. O texto constitucional a condiciona aos princípios estabelecidos na própria Constituição e na Constituição do respectivo estado (art. 29, caput), além de delimitar o campo de atuação legislativa municipal aos assuntos de interesse local (art. 30, I) e à suplementação da legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II). No plano administrativo, compete ao município organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, bem como manter programas de educação infantil e ensino fundamental, serviços de atendimento à saúde da população e ordenamento territorial (art. 30, III a IX). Essa repartição de competências reflete a lógica do federalismo cooperativo assimétrico, na qual cada ente detém atribuições próprias e concorrentes, articuladas por normas gerais da União e normas suplementares dos demais entes (Moraes, 2023).

A proteção conferida à autonomia federativa é reforçada pelo artigo 60, §4º, inciso I, da Constituição, que inclui a forma federativa de Estado entre as cláusulas pétreas, insuscetíveis de abolição por emenda constitucional. A doutrina constitucional brasileira interpreta essa cláusula não apenas como vedação à supressão formal da Federação, mas como garantia do núcleo essencial da autonomia dos entes federados, o que inclui a capacidade de auto-organização administrativa (Silva, 2023; Carrazza, 2021). Nessa perspectiva, emendas constitucionais que, embora não extingam formalmente a Federação, esvaziem a autonomia administrativa de estados e municípios ao ponto de reduzi-los a meros executores de políticas definidas pela União podem ser consideradas tendentes a abolir a forma federativa e, portanto, inconstitucionais (Moraes, 2023).

No campo específico da organização administrativa, o artigo 39, caput, da Constituição determina que cada ente federativo instituirá conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. Essa norma evidencia a intenção constituinte de preservar a autonomia de cada ente na gestão de seu quadro de pessoal, inclusive no que se refere à estruturação de carreiras, política remuneratória e regime jurídico dos servidores. Como observa Di Pietro (2022), a competência para organizar a administração pública e dispor sobre o regime jurídico dos servidores é inerente à autonomia de cada ente federado, e sua transferência integral à União representaria a negação do próprio princípio federativo.

A literatura de ciência política sobre o federalismo brasileiro, por sua vez, oferece um quadro analítico mais complexo. Abrucio (2005) identifica uma tensão permanente entre as tendências de descentralização e recentralização que permeiam a trajetória federativa brasileira, cunhando o conceito de coordenação federativa para designar os mecanismos de integração, compartilhamento e decisão conjunta entre os entes no processo de elaboração e execução de políticas públicas. Para o autor, o desafio central do federalismo brasileiro reside em equilibrar a autonomia subnacional com a necessidade de coordenação nacional, sem que esta se converta em imposição vertical (Abrucio, 2005).

Arretche (2012), em sentido complementar, demonstra que o sistema federativo brasileiro é, na prática, bastante centralizado. Segundo a autora, a União detém amplas prerrogativas legislativas, grande capacidade regulatória e significativo controle sobre os recursos, de modo que a autonomia municipal opera dentro de limites estreitos definidos pelo governo central. Essa centralização, contudo, não equivale à ausência de mecanismos de contenção: estados e municípios permanecem atores relevantes na formulação e na implementação de políticas públicas, ainda que subordinados à coordenação federal (Arretche, 2012). O ponto relevante dessa análise para o presente estudo reside na distinção entre coordenação legítima e centralização que esvazia a autonomia: enquanto a primeira preserva espaços de decisão subnacional, a segunda os suprime.

Nessa mesma direção, Almeida (2005) identifica um movimento de recentralização normativa e fiscal no Brasil a partir de meados dos anos 1990, no qual a União progressivamente retomou o controle sobre a agenda de políticas públicas. Queiroz e Costa (2025) aprofundam essa leitura ao apontar que, no período recente, o federalismo brasileiro aproximou-se do modelo coercivo, caracterizado pela concentração de decisões políticas e fiscais no ente federal, pela retração do financiamento central nas políticas sociais e pelo enfraquecimento dos mecanismos de cooperação intergovernamental. Se considerarmos que uma das características fundantes do federalismo brasileiro consiste na heterogeneidade dos entes federados, medidas coercitivas e uniformizantes acentuam a desigualdade tanto nos processos decisórios quanto na implementação das políticas públicas (Queiroz & Costa, 2025).

A síntese desse panorama teórico revela uma dialética constitutiva do federalismo brasileiro: a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios autonomia formal e responsabilidades crescentes na execução de políticas públicas, mas a dinâmica política e fiscal subsequente tendeu a concentrar na União a definição das regras do jogo. Qualquer proposta de reforma administrativa que intensifique essa centralização, especialmente no campo da gestão de pessoas, precisa ser avaliada à luz dessa tensão estrutural e dos limites impostos pelas cláusulas pétreas federativas.

## 2.2 Capacidades estatais municipais e gestão de pessoas no contexto da descentralização

Se a seção precedente demonstrou que a autonomia municipal é simultaneamente consagrada no texto constitucional e limitada pela dinâmica centralizadora do federalismo brasileiro, cabe agora examinar as condições materiais de que dispõem os municípios para exercer essa autonomia. A literatura sobre capacidades estatais oferece o instrumental analítico adequado para essa investigação.

Grin, Demarco e Abrucio (2021) identificam um paradoxo constitutivo do federalismo municipal brasileiro: desde 1988, todos os municípios foram transformados em entes federativos com status similar aos estados e à União, porém essa autonomia foi instituída num cenário em que a imensa maioria das municipalidades não reunia condições para exercer o novo poder político-administrativo que lhes foi atribuído. O conceito de capacidade estatal é definido pelos autores como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais de que os governos dispõem para superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim de alcançar objetivos de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos (Grin et al., 2021).

Essa definição comporta duas dimensões analíticas fundamentais. A primeira, de natureza técnico-administrativa, refere-se à eficiência organizacional para executar funções essenciais, como a provisão de serviços públicos e as habilidades existentes para formular e gerir políticas. A segunda, de caráter político-institucional, compreende os instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais, incluindo canais de mediação de conflitos e instâncias de interação intergovernamental (Grin et al., 2021). A gestão de pessoas, objeto central deste estudo, é componente essencial de ambas as dimensões: depende de estruturas técnicas para sua operacionalização (planos de cargos e salários, concursos, avaliação de desempenho) e está atravessada por dinâmicas político-institucionais que condicionam sua efetividade (autonomia decisória, relações de poder, negociação coletiva).

Gomide e Pires (2014), ao analisar os arranjos institucionais de políticas públicas no nível federal, propõem uma abordagem complementar que distingue capacidade técnico-administrativa e capacidade político-relacional. Embora sua análise tenha como objeto os programas federais, a transposição do modelo para o nível municipal é analiticamente produtiva: municípios com baixa capacidade técnico-administrativa encontram dificuldades para implementar políticas de gestão de pessoas mesmo quando detêm autonomia formal para tanto; por outro lado, municípios com baixa capacidade político-relacional enfrentam obstáculos para articular-se com outros entes federados e participar da formulação de políticas que os afetam diretamente (Gomide & Pires, 2014; Pires & Gomide, 2016).

Marenco (2017) complementa esse quadro ao demonstrar empiricamente que burocracias profissionais ampliam a capacidade estatal para implementar políticas públicas no nível municipal. Utilizando dados de municípios brasileiros, o autor evidencia uma correlação positiva entre a proporção de servidores estatutários com formação superior e a qualidade da provisão de serviços públicos locais. Esse achado é particularmente relevante para o presente estudo porque indica que a profissionalização do serviço público municipal é condição necessária para o fortalecimento da capacidade estatal, e que qualquer reforma que comprometa essa profissionalização pode produzir efeitos deletérios sobre a provisão de serviços à população (Marenco, 2017).

Grin e Gonçalves (2023), em estudo mais recente sobre a burocracia subnacional brasileira, reforçam essas conclusões ao evidenciar que os municípios de menor porte enfrentam desafios estruturais na constituição de seus quadros de pessoal. Esses municípios, que representam a ampla maioria das municipalidades brasileiras, convivem com número reduzido de servidores efetivos, alta proporção de vínculos temporários, escassez de profissionais com qualificação técnica especializada e limitada capacidade de oferecer remuneração competitiva em relação ao setor privado e aos demais entes federados. Nesse contexto, a gestão de pessoas assume uma configuração peculiar: ao invés de operar como instrumento de planejamento estratégico,

ela funciona predominantemente como mecanismo de resposta a demandas imediatas, com pouca margem para estruturação de carreiras de longo prazo (Grin & Gonçalves, 2023).

Souza e Grin (2021) sintetizam os desafios da gestão municipal no contexto da descentralização ao demonstrar que, apesar de os municípios terem se tornado a unidade federativa central para a implementação de políticas de bem-estar, a expansão de suas atribuições não foi acompanhada do correspondente fortalecimento das capacidades locais. Os autores assinalam que a descentralização gerou a necessidade de os municípios desenvolverem suas capacidades estatais à medida que novas atribuições eram assumidas, mas esse desenvolvimento ocorreu de forma desigual, reproduzindo e, em muitos casos, aprofundando as assimetrias regionais preexistentes (Souza & Grin, 2021).

Esse diagnóstico converge com a análise de Abrucio, Pedroti e Pó (2010) sobre a formação da burocracia brasileira e a trajetória das reformas administrativas. Os autores demonstram que as sucessivas reformas do aparelho estatal, desde o DASP nos anos 1930 até a reforma gerencial de 1995, produziram efeitos assimétricos entre os entes federados: enquanto a União e alguns estados lograram modernizar parcialmente suas estruturas burocráticas, a maioria dos municípios permaneceu à margem dessas transformações, operando com estruturas administrativas precárias e quadros de pessoal insuficientes. Bresser-Pereira (1998), ao formular o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, reconheceu que a reforma gerencial pressupunha um nível mínimo de capacidade burocrática que grande parte dos municípios brasileiros simplesmente não detinha.

Cavalcante (2017) acrescenta uma dimensão temporal a esse debate ao situar a gestão pública contemporânea na transição do gerencialismo clássico (New Public Management) para abordagens pós-NPM, que enfatizam a governança em rede, a coprodução de serviços e a adaptação às realidades locais. Nessa perspectiva, a imposição de modelos uniformes de gestão de pessoas por meio de normas gerais emanadas da União contraria a tendência internacional de valorização da flexibilidade e da adaptação contextual na administração pública. A eficiência administrativa, nesse marco analítico, não se alcança pela padronização vertical, mas pela construção de capacidades locais que permitam respostas adequadas às demandas específicas de cada território (Cavalcante, 2017).

O referencial teórico aqui mobilizado permite, portanto, situar a análise da PEC 38/2025 na interseção entre dois campos de estudo: de um lado, a literatura sobre federalismo e autonomia municipal, que delimita os parâmetros constitucionais e político-institucionais da repartição de competências; de outro, a literatura sobre capacidades estatais, que oferece instrumentos para avaliar em que medida os municípios dispõem de condições efetivas para exercer a autonomia que lhes é formalmente atribuída. A seção seguinte examinará, a partir desse enquadramento, os dispositivos específicos da PEC 38/2025 que incidem sobre a gestão de pessoas nos municípios.

### **3. A PEC 38/2025 E A CENTRALIZAÇÃO NORMATIVA EM MATÉRIA DE GESTÃO DE PESSOAS**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025, apresentada à Câmara dos Deputados em 24 de outubro de 2025, constitui a mais recente e abrangente tentativa de reformulação da Administração Pública brasileira. Com 52 páginas de texto e cerca de setenta medidas distribuídas em quatro eixos (Estratégia, Governança e Gestão; Transformação Digital; Profissionalização do Serviço Público; e Extinção de Privilégios), a proposta declara o propósito de aperfeiçoar a governança, promover a transformação digital, impulsionar a profissionalização e extinguir privilégios no serviço público (Brasil, 2025a). Este estudo concentra sua análise nos dispositivos que, sob a justificativa de profissionalização e padronização, transferem à União competências normativas que até então pertenciam ao campo de auto-organização de estados e municípios.

A PEC 38/2025 insere-se em um ciclo reformista que tem como antecedente imediato a PEC 32/2020, apresentada pelo Poder Executivo durante o governo Bolsonaro e cuja tramitação foi suspensa diante de severas críticas jurídicas, políticas e sociais. Embora o relatório do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados tenha buscado diferenciar a nova proposta de sua predecessora, afirmando que a PEC 38/2025 preserva a estabilidade e não “vilaniza” o servidor público, análises técnicas independentes identificam continuidades materiais significativas entre as duas proposições. A Nota Técnica nº 288/2025 do DIEESE (2025) observa que a PEC 38/2025 retoma elementos presentes na PEC 32/2020 ao proibir adicionais e progressões baseados exclusivamente no tempo de serviço e ao instituir avaliação de desempenho com caráter potencialmente eliminatório, reproduzindo, em nova roupagem, mecanismos já rejeitados pelo funcionalismo e pela sociedade civil.

Essa continuidade entre as duas propostas merece atenção analítica. A PEC 32/2020 foi explícita em seu propósito de criar novos vínculos jurídicos (vínculo de experiência, cargo com vínculo por prazo determinado, cargo típico de Estado) e de restringir a estabilidade a determinadas carreiras. A PEC 38/2025, embora preserve formalmente a estabilidade, a condiciona a mecanismos de avaliação permanente e limita as possibilidades de progressão funcional, produzindo resultado prático semelhante por via indireta. Além disso, ambas as propostas convergem em um ponto estrutural: a concentração de competências normativas na União, aspecto que a PEC 38/2025 aprofunda de modo significativo em relação à sua antecessora.

O eixo central de interesse deste artigo reside na redefinição das competências legislativas da União em matéria de gestão de pessoas. A PEC 38/2025 propõe a inclusão de dois novos incisos ao artigo 22 da Constituição Federal, que trata das competências privativas da União. O inciso XXXII atribui à União a competência para editar 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, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O texto é minucioso na enumeração das matérias abrangidas: planejamento e reorganização da força de trabalho, estruturação de carreiras, concursos públicos e processos seletivos, cargos em comissão e funções de confiança, estágio probatório, regime e procedimentos disciplinares, conflito de interesses, desenvolvimento e aproveitamento de pessoal, políticas de remuneração e de benefícios, avaliação de desempenho e reconhecimento por resultados (Brasil, 2025a).

O inciso XXXIII, por sua vez, estende a competência normativa da União a normas gerais sobre organização administrativa, governança pública, planejamento estratégico, acordos de resultados institucionais, prestação de serviços públicos, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, processo administrativo (inclusive o de natureza sancionatória) e controle interno (Brasil, 2025a). A conjugação dos dois dispositivos configura uma abrangência normativa sem precedentes no constitucionalismo brasileiro: a União passa a concentrar a competência para disciplinar, por meio de normas gerais, a integralidade da gestão de pessoas e da organização administrativa de todos os entes federados.

É necessário contextualizar o alcance dessa inovação. No arranjo constitucional vigente, a competência para organizar a administração pública e dispor sobre o regime jurídico dos servidores é inerente à autonomia de cada ente federado. Os municípios, nos termos do artigo 30, I, legislam sobre assuntos de interesse local, e o artigo 39 determina que cada ente instituirá seu próprio conselho de política de administração e remuneração de pessoal. Embora existam normas gerais federais aplicáveis a todos os entes, como as de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o campo da gestão de pessoas permanece, em grande medida, sob a competência legislativa de cada esfera federativa. A PEC 38/2025 altera substancialmente essa configuração ao constitucionalizar a competência da União para editar normas gerais sobre matérias até então reservadas à legislação local.

A análise publicada pela Agência Pública (2025) sintetiza o problema: a PEC retira autonomia de estados e municípios e concentra poder em Brasília, na medida em que a União passa a ditar normas gerais de gestão de pessoas, de organização administrativa, de governo digital e de atuação de órgãos de controle. A proposta, nessa leitura, não se limita a estabelecer diretrizes principiológicas, mas desce ao nível operacional, disciplinando temas como número mínimo de níveis de progressão nas carreiras (ao menos 20), percentual máximo da remuneração inicial em relação à final (50%), obrigatoriedade de priorização de carreiras transversais nos concursos e condicionamento da abertura de vagas ao cumprimento de metas fixadas em acordos de resultados (Agência Pública, 2025).

No plano dos concursos públicos, a PEC propõe nova redação ao artigo 37, II-A, determinando que a realização de certames para cargos efetivos deverá ser precedida de dimensionamento do quadro de pessoal, priorizar carreiras transversais e estar acompanhada de justificativas que comprovem a necessidade das contratações para o alcance dos objetivos e metas do órgão (Brasil, 2025a). O inciso II-B prevê a possibilidade de estados, Distrito Federal e municípios aderirem a concursos realizados de forma centralizada pela União, com aproveitamento de pontuações ou cadastros de aprovados. A Nota Técnica do DIEESE (2025) adverte que, embora a expansão do Concurso Nacional Unificado possa corrigir assimetrias de acesso e reduzir despesas para os cidadãos, sua implementação em estados e municípios requer planejamento integrado e salvaguardas que evitem concentrar o controle dos processos seletivos em estruturas centralizadas e distantes das realidades locais.

A proposta também impõe uma tabela remuneratória unificada para cada ente federativo, com a exigência de que as carreiras contenham no mínimo 20 níveis de progressão e que a remuneração inicial corresponda a, no máximo, 50% do valor do último nível. Embora concebida como instrumento de transparência e racionalização, essa padronização desconsidera as profundas diferenças entre os municípios brasileiros. A

FONACATE (2025) qualifica essa uniformização como forçada, observando que ela ignora as realidades regionais, orçamentárias e funcionais de cada ente, convertendo a Constituição em um manual gerencial que engessa a gestão e pressiona por novas alterações constitucionais a cada necessidade administrativa.

No campo fiscal, a PEC 38/2025 cria os artigos 29-A e 32-A, que estabelecem tetos de crescimento para as despesas primárias dos municípios e do Distrito Federal, respectivamente, inspirados no arcabouço fiscal federal. O limite proposto é de 2,5% ao ano acima da inflação para o crescimento real das despesas com pessoal, abrangendo ativos, inativos e pensionistas de todos os Poderes e órgãos autônomos. O texto também propõe alteração no artigo 29, V, da Constituição, vinculando o subsídio do prefeito à capacidade arrecadatória do município, com escalonamento progressivo: 30% do subsídio do governador para municípios de até 10 mil habitantes, 40% para municípios de 10.001 a 50.000, e assim sucessivamente (Brasil, 2025a).

Adicionalmente, a PEC institui vedações constitucionais que restringem a margem de decisão dos entes subnacionais em matéria de pessoal. O novo inciso XXIII do artigo 37 proíbe, entre outras práticas: licença-prêmio e licença-assiduidade, adicionais e progressões baseados exclusivamente no tempo de serviço, férias superiores a 30 dias por ano, conversão de férias e licenças em pecúnia, extensão de direitos ou benefícios de uma carreira a outra, e reconhecimento de pagamento retroativo de verbas por via administrativa (Brasil, 2025a). Essas vedações, ao serem constitucionalizadas, retiram dos legisladores locais a possibilidade de estabelecer políticas próprias de gestão de pessoas adequadas às suas realidades.

O artigo 38-A completa o quadro normativo ao determinar que todas as administrações públicas, de qualquer dos Poderes e entes federados, deverão celebrar acordos de resultados anuais, com definição de objetivos e metas institucionais vinculados ao planejamento estratégico. A avaliação de desempenho individual passa a integrar esse sistema, condicionando a progressão funcional e o pagamento de bônus de resultados. A lógica subjacente é a de uma gestão por resultados verticalizada, na qual os indicadores de desempenho são definidos politicamente de cima para baixo. A Agência Pública (2025) adverte que essa lógica não foi pensada para fortalecer a continuidade do serviço público, mas para submeter o servidor e a política pública a ciclos de governo e metas de curto prazo.

Paralelamente, o artigo 39-A proposto pela PEC reformula o regime de avaliação de desempenho e o estágio probatório. O servidor deixa de adquirir estabilidade pelo mero decurso do prazo probatório e passa a depender de avaliação formal e contínua, vinculada a critérios definidos por lei complementar federal. O estágio probatório é transformado em procedimento avaliativo de natureza permanente, no qual o servidor necessita demonstrar aptidão para o cargo ao longo de toda a carreira, e não apenas nos primeiros anos de exercício. Para os municípios de pequeno porte, nos quais a estrutura administrativa raramente dispõe de setores especializados em gestão de pessoas, a implementação de sistemas sofisticados de avaliação de desempenho com periodicidade anual, instrumentos padronizados e mecanismos de recurso representa um encargo operacional de difícil cumprimento.

É relevante observar que a PEC 38/2025 não prevê mecanismos de diferenciação ou de implementação gradual que considerem o porte, a capacidade administrativa ou as condições fiscais dos municípios. As exceções contempladas na proposta são pontuais: municípios com até 10 mil habitantes podem ter até 10% dos cargos providos por servidores em comissão (contra 5% dos demais entes), e os mesmos municípios estão sujeitos a teto remuneratório mais restritivo. Essa escassa diferenciação não configura um tratamento assimétrico que reconheça a diversidade municipal; ao contrário, aprofunda as disparidades ao impor encargos uniformes e limites remuneratórios proporcionalmente mais severos aos municípios com menor capacidade institucional e financeira.

Em síntese, a PEC 38/2025 promove uma inflexão qualitativa no arranjo federativo da gestão de pessoas ao transferir para a União a competência normativa sobre matérias que, desde a Constituição de 1988, pertenciam ao campo de auto-organização dos entes subnacionais. A amplitude dos dispositivos propostos (artigos 22, XXXII e XXXIII; 29, V; 29-A; 37, II-A, II-B e XXIII; 38-A; e 39-A) configura um modelo de padronização verticalizada que atinge simultaneamente a estruturação de carreiras, os concursos públicos, a política remuneratória, a avaliação de desempenho, os limites fiscais e a própria organização administrativa dos municípios. A seção seguinte analisará os impactos concretos dessa centralização sobre a capacidade administrativa municipal, à luz do referencial teórico mobilizado neste estudo.

#### **4. OS IMPACTOS DA CENTRALIZAÇÃO SOBRE A CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS**

A análise dos dispositivos da PEC 38/2025, realizada na seção precedente, evidenciou a amplitude da centralização normativa proposta em matéria de gestão de pessoas. Cabe agora avaliar os impactos concretos dessa padronização sobre a capacidade administrativa dos municípios brasileiros, considerando as assimetrias estruturais que marcam o universo municipal. Para essa análise, o referencial teórico sobre capacidades estatais, particularmente as dimensões técnico-administrativa e político-institucional identificadas por Grin, Demarco e Abrucio (2021), oferece as categorias analíticas necessárias.

O ponto de partida é a heterogeneidade municipal brasileira. De acordo com dados do IBGE (2025), o Brasil possui 5.570 municípios, dos quais aproximadamente 68% têm população inferior a 20 mil habitantes. Essa maioria silenciosa, frequentemente invisibilizada nos debates sobre reforma administrativa, apresenta características estruturais que a distinguem radicalmente das capitais e dos municípios de grande porte: base econômica restrita, baixa capacidade de arrecadação própria e elevada dependência de transferências intergovernamentais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Segundo a Confederação Nacional dos Municípios, o FPM constitui a principal fonte de receita de 64% dos municípios brasileiros (CNM, 2024). O Índice Firjan de Gestão Fiscal aponta que 55,5% das cidades analisadas encontram-se em situação crítica de autonomia financeira, dependendo quase exclusivamente de repasses externos (FIRJAN, 2023). No Nordeste, essa realidade é ainda mais acentuada: a média da razão entre transferências intergovernamentais e receita corrente dos municípios da região supera significativamente a média nacional (Blog do IBRE/FGV, 2024).

Essa heterogeneidade é relevante porque os impactos da centralização normativa não se distribuem de forma homogênea entre os municípios. Uma padronização concebida a partir da realidade administrativa da União ou dos grandes centros urbanos tende a produzir efeitos desproporcionalmente severos sobre os municípios de menor porte, que dispõem de estruturas administrativas menos complexas e de menor capacidade de adaptação. A literatura sobre capacidades estatais municipais é inequívoca nesse ponto: a descentralização de atribuições promovida pela Constituição de 1988 não foi acompanhada do correspondente fortalecimento das capacidades locais, e essa lacuna se manifesta com maior intensidade precisamente nos municípios que concentram as maiores carências de serviços públicos (Souza & Grin, 2021; Grin & Gonçalves, 2023).

O primeiro impacto a ser examinado refere-se ao teto remuneratório vinculado à capacidade arrecadatória. A PEC 38/2025, ao propor que o subsídio do prefeito seja escalonado em função do porte populacional do município, com percentuais que variam de 30% a 80% do subsídio do governador, cria um rebaixamento automático do teto remuneratório de todas as carreiras municipais. Em um município de até 10 mil habitantes, considerando um subsídio de governador de R\$ 30 mil, o prefeito poderá receber no máximo R\$ 9 mil, valor que se torna o limite máximo para qualquer servidor municipal (Faria, 2025). A consequência prática é imediata: médicos vinculados ao Programa Saúde da Família, que atualmente recebem entre R\$ 16 mil e R\$ 18 mil por programas federais, teriam sua remuneração limitada a R\$ 9 mil, o que configura um desincentivo estrutural à permanência desses profissionais no serviço público municipal (Faria, 2025).

Esse mecanismo inverte a lógica que deveria orientar uma reforma administrativa preocupada com a profissionalização do serviço público. Em vez de fortalecer a capacidade dos municípios de atrair e reter profissionais qualificados, a vinculação do teto à arrecadação própria penaliza exatamente os municípios que mais necessitam de quadros técnicos qualificados para superar suas deficiências estruturais. A análise de Marengo (2017) é particularmente elucidativa nesse contexto: se burocracias profissionais ampliam a capacidade estatal municipal, uma regra que dificulta a profissionalização nos municípios de menor porte tende a aprofundar as desigualdades de capacidade entre os entes, produzindo um ciclo vicioso no qual a menor arrecadação gera menor capacidade de atração de profissionais, que por sua vez compromete a qualidade dos serviços e a própria capacidade de ampliar a base tributária.

Registre-se que o dilema entre teto remuneratório e atração de profissionais de saúde já é uma realidade concreta nos municípios brasileiros, independentemente da PEC 38/2025. Inspeção realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará em 2024 identificou servidores com remuneração superior ao subsídio do prefeito em 11 municípios cearenses, sendo a maioria médicos plantonistas e profissionais do PSF. A Prefeitura de Pindoretama, em manifestação ao Tribunal, sintetizou o impasse: ou se respeita o limite remuneratório municipal e não se contrata o médico, ou se contrata o médico e não se respeita o limite remuneratório municipal (TCE-CE, 2024). A PEC 38/2025, ao constitucionalizar o escalonamento do teto, agrava esse dilema ao eliminar a margem de decisão local que atualmente permite soluções pragmáticas, ainda que juridicamente questionáveis.

O segundo impacto relevante incide sobre a estruturação de carreiras e a progressão funcional. A exigência de tabela remuneratória unificada com no mínimo 20 níveis, remuneração inicial correspondente a

50% do valor final e progressão condicionada a avaliação de desempenho anual representa um modelo de carreira sofisticado que pressupõe estruturas de gestão de pessoas inexistentes na maioria dos municípios brasileiros. Grin e Gonçalves (2023) demonstram que os municípios de menor porte operam com número reduzido de servidores efetivos, alta proporção de vínculos temporários e limitada capacidade técnica para desenhar e implementar instrumentos de gestão de pessoas. A implementação de sistemas de avaliação de desempenho com periodicidade anual, critérios padronizados e vinculação a progressão funcional e bônus de resultados exige setores especializados em recursos humanos, capacidade de formulação de indicadores, infraestrutura tecnológica para acompanhamento e mecanismos de recurso e revisão. Exigir esses instrumentos de municípios que, conforme a literatura documenta, sequer dispõem de planos de cargos e salários estruturados equivale a demandar resultados sem oferecer as condições para sua produção.

A Nota Técnica nº 288/2025 do DIEESE reforça essa preocupação ao observar que, na ausência de regulamentação da negociação coletiva no setor público, instrumentos como adicionais e progressões por tempo de serviço acabam cumprindo a função de mitigar perdas salariais ao longo do tempo. A vedação constitucional dessas práticas pela PEC 38/2025, sem a correspondente instituição de mecanismos alternativos de recomposição remuneratória, elimina o principal instrumento de política de pessoal de que os municípios de menor porte dispõem. O resultado provável é a estagnação remuneratória dos servidores municipais, com consequências diretas sobre a motivação, a produtividade e a retenção de quadros, precisamente os efeitos que a reforma declara combater (DIEESE, 2025).

O terceiro impacto diz respeito à padronização dos concursos públicos e à priorização de carreiras transversais. A exigência de que os concursos sejam precedidos de dimensionamento da força de trabalho, priorizem carreiras transversais e estejam vinculados a metas de acordos de resultados adiciona camadas de complexidade administrativa à abertura de vagas que podem funcionar como barreiras à reposição de pessoal nos pequenos municípios. A possibilidade de adesão ao Concurso Nacional Unificado, embora potencialmente benéfica pela redução de custos e ampliação do acesso, carrega riscos de concentrar o controle dos processos seletivos em estruturas distantes das realidades locais, como adverte o DIEESE (2025). A transversalidade das carreiras, concebida como mecanismo de racionalização para grandes estruturas burocráticas, pode revelar-se disfuncional em municípios onde o quadro de pessoal é reduzido e as funções são exercidas de forma polivalente, não por opção gerencial, mas por necessidade operacional.

O quarto impacto refere-se à dimensão fiscal da centralização. O artigo 29-A proposto pela PEC impõe aos municípios um teto de crescimento de 2,5% ao ano acima da inflação para as despesas primárias com pessoal. Embora o controle de despesas seja um objetivo legítimo de gestão fiscal, a imposição de um limite uniforme desconsidera as situações em que o aumento da despesa com pessoal decorre da expansão de serviços essenciais. Municípios que necessitam ampliar equipes de saúde, educação ou assistência social para atender demandas crescentes encontrarão no teto fiscal uma barreira à contratação de profissionais, independentemente da disponibilidade de recursos. A CONDSEF (2025) observa que os novos artigos 28-A e 29-A significam, na prática, reduzir o orçamento de áreas como saúde, educação e segurança, onde se concentram as despesas primárias, limitando investimentos em leitos hospitalares, vagas em creches e políticas de assistência social.

Esse conjunto de impactos, analisado à luz do referencial teórico mobilizado neste estudo, configura um cenário de erosão simultânea das duas dimensões de capacidade estatal identificadas por Grin, Demarco e Abrucio (2021). Na dimensão técnico-administrativa, a centralização compromete a capacidade dos municípios de estruturar suas burocracias de acordo com as necessidades locais, ao impor modelos de carreira, avaliação e remuneração concebidos para realidades administrativas distintas. Na dimensão político-institucional, a transferência de competências normativas à União reduz a margem de decisão dos governos locais sobre a organização de seus próprios quadros, enfraquecendo a autonomia que constitui o fundamento do pacto federativo.

Os dados sobre a composição da força de trabalho municipal reforçam a magnitude do problema. Segundo levantamento da República.org, mais de 60% dos servidores públicos brasileiros atuam no nível municipal, com remuneração média de R\$ 2.800,33. A metade dos trabalhadores do setor público recebe até R\$ 3.567, e 70% dos estatutários percebem menos de R\$ 5.000, concentrando-se majoritariamente nas áreas de saúde, educação e segurança (CONDSEF, 2025). Esses números revelam que a força de trabalho municipal, longe de corresponder à imagem de privilégio que frequentemente embasa o discurso reformista, é composta predominantemente por profissionais de remuneração modesta que prestam serviços essenciais à população. Qualquer reforma que comprima ainda mais essa remuneração ou dificulte a atração de profissionais qualificados produzirá impactos diretos sobre a qualidade dos serviços públicos prestados nos municípios.

A leitura conjunta dos impactos aqui examinados permite identificar o que pode ser denominado de paradoxo da padronização: a uniformização normativa, concebida como instrumento de profissionalização e racionalização, tende a produzir desprofissionalização nos contextos de menor capacidade institucional. Ao impor padrões que pressupõem estruturas burocráticas sofisticadas, a PEC 38/2025 beneficia, em tese, os municípios que já dispõem dessas estruturas e penaliza os que mais necessitariam de flexibilidade para construir, gradualmente, suas capacidades administrativas. Cavalcante (2017) é preciso ao sustentar que a eficiência administrativa, no marco analítico pós-NPM, não se alcança pela padronização vertical, mas pela construção de capacidades locais que permitam respostas adequadas às demandas específicas de cada território.

A análise de Arretche (2012) sobre a centralização endógena do federalismo brasileiro oferece uma chave interpretativa complementar. A autora demonstra que a União historicamente utilizou sua capacidade legislativa para definir os parâmetros dentro dos quais a autonomia subnacional se exerce. A PEC 38/2025 representa uma intensificação desse padrão: ao constitucionalizar normas gerais sobre a integralidade da gestão de pessoas, a proposta eleva ao nível constitucional restrições que até então operavam no plano infraconstitucional, tornando-as mais rígidas e de difícil reversão. Nesse sentido, a proposta não apenas centraliza competências, mas petrifica a centralização, reduzindo o espaço para ajustes incrementais e para a experimentação federativa que caracteriza sistemas federais saudáveis.

Por fim, cumpre observar que a PEC 38/2025 não contempla mecanismos de apoio técnico ou financeiro que permitam aos municípios de menor capacidade institucional adequar-se às novas exigências. A proposta impõe obrigações uniformes sem prever instrumentos de cooperação federativa para seu cumprimento, o que reproduz o padrão identificado por Abrucio (2005): reformas que exigem coordenação federativa, mas que se implementam por imposição vertical. Se os municípios brasileiros, conforme documenta a literatura sobre capacidades estatais, já enfrentam dificuldades para exercer as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição de 1988, a adição de novas exigências sem o correspondente suporte institucional tende a ampliar a distância entre o que a norma prescreve e o que a realidade administrativa permite.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo propôs-se a analisar em que medida a centralização normativa em matéria de gestão de pessoas, tal como formulada pela PEC 38/2025, compromete a autonomia administrativa e a capacidade estatal dos municípios brasileiros no contexto do pacto federativo inaugurado pela Constituição de 1988. O percurso analítico empreendido permite formular conclusões que atravessam os diferentes eixos da investigação.

A Constituição de 1988 consagrou os municípios como entes federados dotados de auto-organização e protegeu essa condição por meio da cláusula pétrea da forma federativa do Estado (art. 60, §4º, I). A doutrina constitucional é convergente ao interpretar essa proteção como garantia do núcleo essencial da autonomia, o que inclui a competência para organizar a administração local e dispor sobre o regime jurídico de seus servidores (Silva, 2023; Carrazza, 2021; Moraes, 2023). A PEC 38/2025, ao transferir à União a competência para editar normas gerais sobre a integralidade do ciclo laboral da gestão de pessoas de todos os entes federados, opera uma redução substancial dessa autonomia, suscitando questionamentos legítimos sobre sua compatibilidade com os limites materiais ao poder de reforma constitucional.

A análise das capacidades estatais municipais evidenciou o paradoxo constitutivo identificado por Grin, Demarco e Abrucio (2021): a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios responsabilidades crescentes na implementação de políticas públicas sem que a maioria deles reunisse condições técnico-administrativas e político-institucionais para exercê-las. A gestão de pessoas, componente central de ambas as dimensões de capacidade estatal, opera nos municípios de menor porte em condições de precariedade estrutural, com quadros reduzidos, alta proporção de vínculos temporários e limitada capacidade de oferecer remuneração competitiva (Grin & Gonçalves, 2023; Marengo, 2017). Esse diagnóstico é indispensável para compreender por que a padronização proposta pela PEC 38/2025 tende a produzir efeitos assimétricos entre os municípios: as exigências uniformes oneram desproporcionalmente os entes que dispõem de menor capacidade de adaptação.

A centralização normativa proposta pela PEC não se restringe a princípios ou diretrizes gerais, mas alcança aspectos operacionais da gestão de pessoas: estruturação de carreiras com número mínimo de níveis, percentuais de remuneração inicial, critérios para abertura de concursos, vedações a formas específicas de progressão, tetos remuneratórios vinculados à arrecadação e limites de crescimento das despesas com pessoal. A conjugação dos artigos 22, XXXII e XXXIII, com os artigos 29, V, 29-A, 37, II-A, II-B, XXIII, 38-A e 39-A

configura um arcabouço normativo que retira dos legisladores e gestores municipais parcela significativa de sua margem de decisão em matéria de organização administrativa e política de pessoal.

A avaliação dos impactos potenciais dessa padronização permitiu identificar o que este estudo denominou paradoxo da padronização: a uniformização normativa, concebida como instrumento de profissionalização, tende a produzir desprofissionalização nos municípios de menor capacidade institucional. O rebaixamento do teto remuneratório nos municípios dependentes de transferências compromete a atração e a retenção de profissionais qualificados, especialmente nas áreas de saúde e educação (Faria, 2025). A exigência de instrumentos sofisticados de avaliação de desempenho, tabelas unificadas e acordos de resultados pressupõe estruturas burocráticas que a maioria dos municípios não possui (Grin & Gonçalves, 2023). O teto fiscal de 2,5% para o crescimento das despesas com pessoal limita a expansão de serviços essenciais mesmo quando há recursos disponíveis. E a vedação de progressões por tempo de serviço, sem a correspondente regulamentação da negociação coletiva, elimina o principal instrumento de política remuneratória dos pequenos municípios (DIEESE, 2025).

A convergência dessas conclusões aponta para uma tensão estrutural entre a lógica da PEC 38/2025 e os pressupostos do federalismo cooperativo assimétrico que fundamenta o arranjo constitucional brasileiro. A proposta adota uma abordagem de padronização vertical que, conforme demonstrado por Cavalcante (2017), contraria a tendência contemporânea de valorização da flexibilidade e da adaptação contextual na administração pública. Ao mesmo tempo, intensifica o padrão de centralização endógena identificado por Arretche (2012) e aprofunda as características do federalismo coercitivo descrito por Queiroz e Costa (2025), no qual a União concentra prerrogativas normativas sem considerar as heterogeneidades que definem o universo municipal brasileiro.

É necessário reconhecer que a PEC 38/2025 responde a problemas reais da administração pública brasileira. A falta de transparência remuneratória, a ausência de critérios objetivos de avaliação de desempenho, a fragmentação de carreiras e a existência de privilégios corporativos são questões que demandam enfrentamento. O problema reside no instrumento escolhido: a constitucionalização de normas operacionais de gestão, aplicáveis uniformemente a todos os entes federados, não é compatível com um sistema federativo que se define pela pluralidade de realidades administrativas e pela autonomia de seus componentes. Uma reforma que pretenda simultaneamente profissionalizar o serviço público e respeitar o pacto federativo precisaria, necessariamente, contemplar mecanismos de diferenciação, prazos de adaptação escalonados, instrumentos de cooperação técnica e suporte financeiro para o fortalecimento das capacidades municipais.

Este estudo apresenta limitações que devem ser registradas. Por tratar-se de pesquisa documental e bibliográfica sobre uma proposta em tramitação, a análise operou com os impactos potenciais dos dispositivos normativos, e não com seus efeitos efetivamente observados. A PEC 38/2025 poderá sofrer alterações significativas ao longo do processo legislativo, o que demandará reavaliações à medida que o texto definitivo se consolide. Pesquisas futuras poderão aprofundar a análise por meio de estudos empíricos que mensurem, em municípios de diferentes portes e regiões, os efeitos concretos da centralização normativa sobre a gestão de pessoas e a provisão de serviços públicos.

Não obstante essas limitações, as evidências reunidas neste estudo sustentam a conclusão de que a PEC 38/2025, em sua formulação atual, compromete a autonomia administrativa e a capacidade estatal dos municípios brasileiros ao impor uma padronização normativa que desconsidera as assimetrias estruturais do federalismo municipal. A contribuição desta pesquisa reside na articulação entre o referencial teórico sobre capacidades estatais e federalismo, de um lado, e a análise concreta dos dispositivos normativos da PEC, de outro, evidenciando que reformas administrativas que ignorem a heterogeneidade municipal tendem a reproduzir, quando não a aprofundar, as desigualdades que deveriam combater.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 41–67.
- Abrucio, F. L., Pedroti, P., & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 27–71). FGV Editora.
- Agência Pública. (2025). *Análise da PEC 38/2025: Reforma Administrativa*. <https://www.publica.org.br/wp-content/uploads/2025/11/Analise-PEC-38-Reforma-Administrativa.pdf>
- Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, (24), 29–40.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. FGV Editora; Fiocruz.
- Blog do IBRE/FGV. (2024). *A dependência dos municípios do Nordeste das transferências intergovernamentais*. <https://blogdoibre.fgv.br/posts/dependencia-dos-municipios-do-nordeste-das-transferencias-intergovernamentais>
- Brasil. (2025a). *Proposta de Emenda à Constituição nº 38, de 24 de outubro de 2025*. Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2576168>
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Editora 34; ENAP.
- Carrazza, R. A. (2021). *Curso de Direito Constitucional Tributário* (33ª ed.). Malheiros.
- Cavalcante, P. (2017). *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM* (Texto para Discussão nº 2319). Ipea.
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios. (2024). *Estudos Técnicos CNM*. CNM.
- CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal. (2025). *Reforma administrativa: como a PEC 38/2025 fragiliza direitos de aposentados*. <https://www.condsef.org.br/noticias/reforma-administrativa-como-pec-38-2025-fragiliza-direitos-aposentados>
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. (2025). *Notas sobre a proposta de reforma administrativa: PEC nº 38/2025* (Nota Técnica nº 288). DIEESE.
- Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito Administrativo* (35ª ed.). Forense.
- Faria, F. M. (2025, 3 de novembro). PEC da reforma administrativa pode desprofissionalizar os pequenos municípios. *Consultor Jurídico*. <https://www.conjur.com.br/2025-nov-03/pec-da-reforma-administrativa-pode-desprofissionalizar-os-pequenos-municipios/>
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. (2023). *Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF): ano-base 2022*. FIRJAN.
- FONACATE – Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. (2025). *Reforma Administrativa em Marcha à Ré (2): a PEC 38/2025*. <https://fonacate.org.br/noticia/artigo-reforma-administrativa-em-marcha-a-re-2-a-pec-38-2025/>
- Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In A. A. Gomide & R. R. C. Pires (Orgs.), *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 15–28). Ipea.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), 1–25.
- Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (Orgs.). (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Editora da UFRGS/CEGOV.
- Grin, E., & Gonçalves, D. (2023). Decifrando a esfinge da burocracia subnacional no federalismo brasileiro: o que se esconde por trás dessa realidade? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, e90377. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.90377>
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2025). *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação: 1º de julho de 2025*. IBGE.
- Marenco, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? *Dados*, 60(4), 1025–1058.
- Moraes, A. (2023). *Direito Constitucional* (39ª ed.). Atlas.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143.



# EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública  
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

## ARTIGO

Queiroz, C. C., & Costa, L. C. (2025). O federalismo brasileiro sob a ótica das relações intergovernamentais: uma guinada ao modelo coercivo. *Revista do Direito Público*, 20(3), 68–81. <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2025.v20.n3.49173>

Silva, J. A. (2023). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (46ª ed.). Malheiros.

Souza, C., & Grin, E. J. (2021). Governos subnacionais e políticas públicas: desafios da gestão municipal. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Orgs.), *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 47–76). Editora da UFRGS/CEGOV.

TCE-CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará. (2024). *Inspeção em folhas de pagamento municipais: relatório 2024*. TCE-CE.

