



FINANCE



JOSÉ ROBERTO  
R. AFONSO



SOLUÇÕES E  
PARTICIPAÇÕES

# Impactos nos governos municipais brasileiros da proposta de redução da escala de trabalho

*Relatório Final*

*Abril de 2026*



**Este documento é uma versão para debate interno e contém informações confidenciais. Caso você não seja a pessoa autorizada a recebê-lo, não o utilize, copie-o ou revele seu conteúdo. Vedada a circulação sem autorização ou cessão pela Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos**

**FINANCE ESTUDOS E PESQUISAS LTDA**

contato@financeconsultoria.com

www.financeconsultoria.com

Contrato firmado em 15/04/2026

Publicação em 05/05/2026

**Coordenação:**

José Roberto Afonso | [joseroberto@financeconsultoria.com](mailto:joseroberto@financeconsultoria.com)

**Equipe Técnica do Produto:**

Geraldo Biasoto | [geraldo.biasoto@financeconsultoria.com](mailto:geraldo.biasoto@financeconsultoria.com)

Arthur Welle | [arthurwelle@gmail.com](mailto:arthurwelle@gmail.com)

# FICHA TÉCNICA

Objeto do Contrato	Desenvolvimento de estudo sobre os impactos nos governos municipais brasileiros da proposta de redução da escala de trabalho
Data de Assinatura do Contrato	15/04/2026
Prazo de Execução	1 (um) mês
Contratante	FNP - Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos
Contratada	Finance Estudos e Pesquisas Ltda – FINANCE
Coordenador	José Roberto Afonso

# SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Qualificação da Administração Municipal .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Simulações de Impacto .....</b>	<b>13</b>
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>20</b>

# METODOLOGIA

A metodologia do estudo é caracterizada por possuir uma natureza qualitativa-quantitativa. A sua atenção primordial é descrever as características de determinada população ou fenômeno. Abrange a coleta, ordenação, classificação e análise quantitativa das informações e dos dados com o intuito de estabelecer relações entre as variáveis estudadas, permitindo compreender o fenômeno. Complementarmente, pode ser considerada alguma metodologia qualitativa para tratar da complexidade do problema estudado.

O método de trabalho para sua elaboração envolveu ao menos as seguintes atividades:

- Levantamento das referências bibliográficas e revisão da literatura, com atenção especial a obras mais recentes, que já procurem contemplar os impactos da revolução digital em curso;
- Levantamento e tratamento de dados e estatísticas de fontes primárias e, sempre que possível, oficiais;
- Questionário respondido pelos municípios.



## Introdução

A discussão sobre a organização da jornada de trabalho voltou ao centro do debate público brasileiro, impulsionada, entre outros fatores, pela crescente visibilidade das críticas à chamada escala 6x1 e por uma renovada atenção aos seus efeitos sobre a saúde, o bem-estar e a produtividade dos trabalhadores. Embora esse debate tenha ganhado força sobretudo no setor privado, seus desdobramentos também são altamente relevantes para a administração pública municipal, que concentra grande parte da prestação direta de serviços à população e opera sob condições específicas de continuidade, restrição orçamentária e elevada heterogeneidade organizacional. Nesse contexto, a reflexão sobre modelos de jornada de trabalho exige uma abordagem cuidadosa, capaz de equilibrar qualidade dos serviços, condições de trabalho, viabilidade administrativa e sustentabilidade fiscal.

Este relatório foi elaborado com o objetivo de oferecer subsídios técnicos para a compreensão do tema no âmbito dos municípios brasileiros, com foco particular nos possíveis impactos, desafios e alternativas relacionados à escala 6x1. Parte-se do entendimento de que mudanças na jornada de trabalho não podem ser analisadas de forma abstrata ou uniforme, uma vez que seus efeitos tendem a variar conforme o tipo de serviço prestado, o perfil dos vínculos de trabalho, a capacidade de gestão de pessoas de cada prefeitura e o arranjo institucional em que essas mudanças se inserem. Assim, mais do que tomar posição apriorística, o relatório busca organizar evidências, mapear percepções e identificar dimensões críticas para orientar o debate.

Para isso, o estudo combina duas frentes de análise. Em primeiro lugar, mobiliza as informações prestadas diretamente pelas prefeituras, de modo a qualificar a estrutura da força de trabalho municipal e identificar especificidades relevantes dos diferentes arranjos de contratação e prestação de serviços. Em seguida, desenvolve simulações de impacto fiscal com base em dados da RAIS, do SICONFI, do IBGE e nas respostas ao questionário encaminhado aos municípios, buscando estimar os efeitos diretos da redução da jornada sobre despesas com pessoal, contratos de terceirização, obras públicas e organizações sociais de saúde.

Cabe registrar, ainda, que as simulações apresentadas neste relatório se concentram no cenário de redução da jornada para 40 horas semanais, sem redução salarial, em linha com o projeto de lei encaminhado pelo Governo Federal

ao Congresso Nacional em 14 de abril de 2026. Por essa razão, os exercícios aqui desenvolvidos não abrangem outros cenários possíveis de redução de jornada, mas exclusivamente aquele que, no momento, se apresenta de forma mais concreta no debate legislativo.

Com isso, o relatório pretende contribuir para uma discussão mais qualificada, ancorada em evidências e sensível à realidade municipal, oferecendo uma base inicial para formulação de diagnósticos, cenários e recomendações.

## 1. Qualificação da Administração Municipal

A discussão sobre a escala 6x1 suscitou uma série de debates, num primeiro momento na arena política, mas que foram reverberando e tomando os efeitos quantitativos nas agendas públicos. Não raro, as discussões de Brasília não atravessam o Planalto e municípios precisam entrar numa corrida para encaixar em seus já estrangulados orçamentos o projeto que se tornou lei no gabinete presidencial. A discussão da mudança na jornada de trabalho insere-se nesse rol de medidas que carecem de uma escuta ativa dos entes que, em grande medida, serão os mais impactados, ao menos na arena pública.

Neste estudo, procuramos colocar uma espécie de farol na discussão, entendendo quais são os efeitos potenciais da medida, reconhecendo que ao nosso alcance está a medição do piso do efeito. Ou seja, pela associação de uma metodologia que converge dados públicos com informações diretamente coletadas pelas prefeituras (e disponíveis para consulta e replicação do grande público) estimamos o efeito da mudança da escala de trabalho de 6x1 para 5x2.

A ideia aqui foi aplicar as especificidades dos municípios, como distribuição entre terceirizados e estatutários, incidência e caracterização de serviços contratados diretamente, aos dados oficiais obtidos na base de dados da RAIS e do SICONFI/STN.

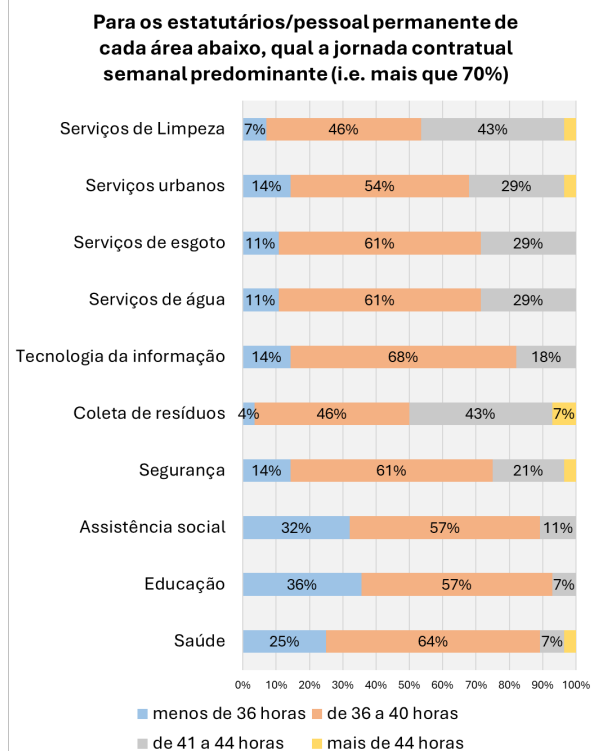
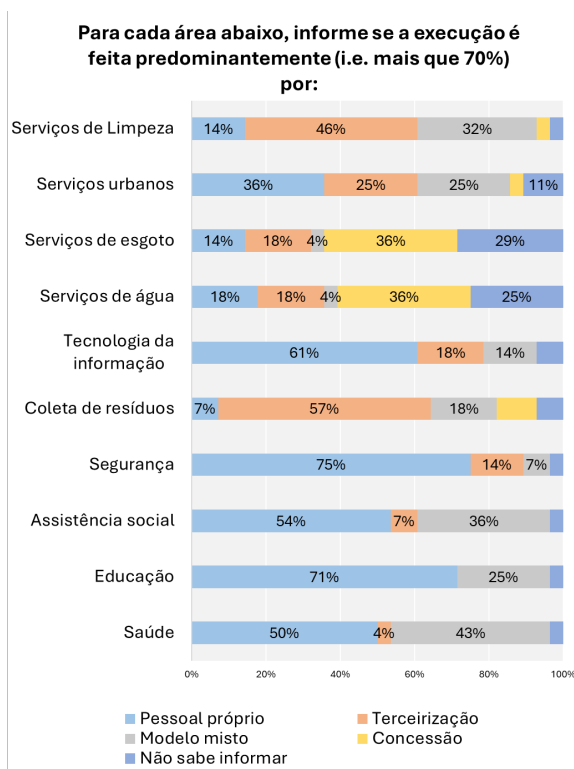
O questionário foi disponibilizado em formato digital por meio da plataforma Google Forms e distribuído via email pela Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) diretamente aos municípios. As respostas foram recebidas até o dia 17 de abril de 2026. O instrumento de coleta estruturou-se em duas partes complementares: a primeira, composta por questões fechadas com alternativas predefinidas, levantou informações qualitativas sobre a caracterização da força de trabalho municipal, incluindo o modelo de execução predominante por área de atividade (pessoal próprio, terceirização, concessão ou modelo misto), a jornada contratual semanal predominante do pessoal estatutário e a escala de trabalho mais frequente em cada setor (Anexo 1). A segunda parte consistiu no preenchimento de uma planilha em formato Excel, encaminhada junto ao formulário, na qual os municípios registraram os dados quantitativos relativos à folha de pagamentos, aos contratos de terceirização e parcerias e às obras públicas, com o nível de detalhamento necessário para a construção das estimativas de impacto fiscal (anexo 2).

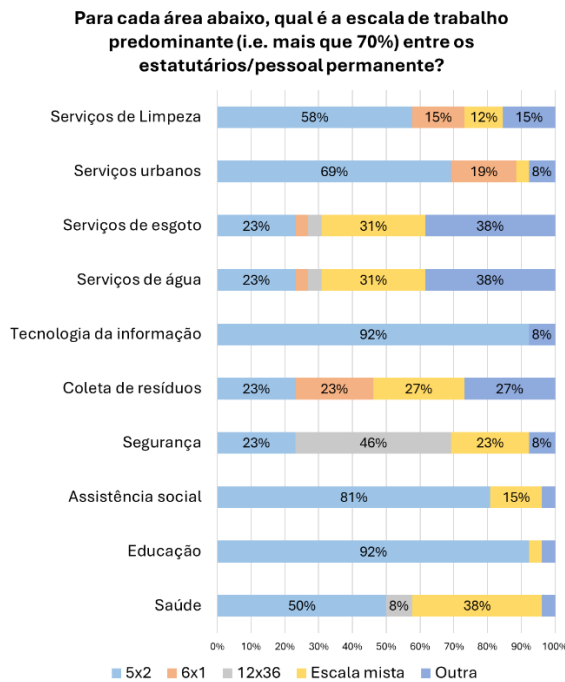
Ao todo foram obtidas 28 respostas, dos seguintes municípios: Ribeirão das Neves (MG); Dourados (MS); Lagoa Santa (MG); São José dos Pinhais (PR); Porto Alegre (RS); Muriaé (MG); Santo André (SP); Mossoró (RN); São José dos Campos (SP); Belo Horizonte (MG); Timon (MA); Aracaju (SE); Curitiba (PR); Franca (SP); Pelotas (RS); Vitória (ES); Passo Fundo (RS); Vitória da Conquista (BA); Serra (ES); Araguaína (TO); Uberlândia (MG); São Paulo (SP); Jacareí (SP); Rio Grande (RS); Florianópolis (SC); Rio de Janeiro (RJ); Betim (MG) e Fortaleza (CE).

Esse conjunto de 28 municípios ainda que pequeno em relação aos 5.570 municípios, é significativo na medida em que representa cerca de 16,5% da população brasileira e aproximadamente 22,1% do PIB nacional.

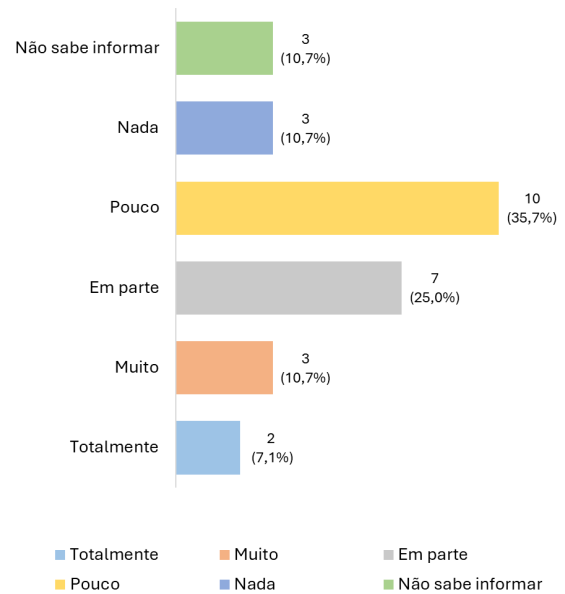
A Tabela 1 traz o resumo das respostas das questões fechadas.

**Tabela 1 - Resultados Questionário**





**Considerando o conjunto dos serviços municipais potencialmente afetados, o quanto de uma eventual redução de horas de trabalho poderia ser absorvida por reorganização interna, sem novas contratações ou ampliação de contratos?**



Elaboração: Finance Consultoria. Fonte primária: Questionário com prefeituras

A Tabela 1 permite traçar um primeiro retrato da organização da força de trabalho nos municípios respondentes. Em linhas gerais, observa-se que as áreas sociais e administrativas mais centrais à atuação direta do poder público tendem a permanecer majoritariamente sob execução com pessoal próprio. Esse é o caso, sobretudo, de segurança, educação, áreas em que predomina a indicação de execução principalmente direta. Em contrapartida, a terceirização aparece com mais força em coleta de resíduos e serviços de limpeza, enquanto serviços urbanos mostram configuração mais equilibrada entre pessoal próprio, terceirização e modelo misto. Já nas áreas de água e esgoto, os resultados são mais dispersos e revelam maior peso de concessões e, também, de respostas classificadas como “não sabe informar”, o que sugere diversidade institucional mais elevada nesses setores.

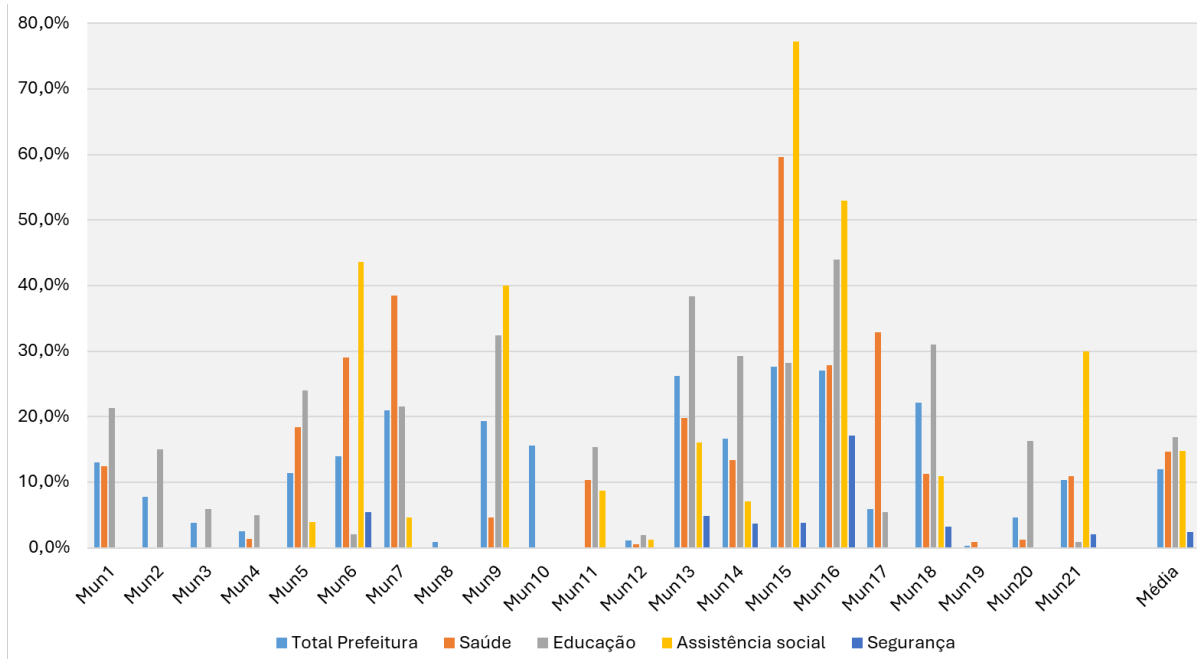
Quanto à escala de trabalho predominante, verifica-se que o regime 5x2 é o padrão mais frequente em boa parte dos setores. Ainda assim, a distribuição não é homogênea. Na saúde, embora o 5x2 apareça como arranjo mais frequente, há peso expressivo de escalas mistas. Na segurança, destaca-se a importância da escala 12x36, enquanto em coleta de resíduos, água e esgoto o quadro é mais fragmentado, com maior diversidade de arranjos e menor concentração em um

único padrão. Em conjunto, os resultados da Tabela 1 reforçam que a estrutura do trabalho municipal é bastante heterogênea entre áreas administrativas.

Essa heterogeneidade talvez ajude a explicar, em parte, os resultados do bloco de percepção dos municípios sobre sua capacidade de absorver uma eventual redução de horas por meio de reorganização interna, sem novas contratações ou ampliação de contratos. Ainda que predominem as respostas mais pessimistas, como “pouco” e “nada”, em especial a primeira, as respostas mais “otimistas” também aparecem com relevância, ainda que com maior variação de intensidade. “muito” ou “totalmente”. De toda forma, a percepção é de que esse resultado sugere que, para parcela importante dos municípios, a adaptação à redução de jornada tenderia a exigir algum tipo de reforço de pessoal ou ampliação de despesas terceirizadas.

O Gráfico 1, por sua vez, foi construído a partir das repostas fornecidas na parte quantitativa do questionário. Ele complementa a leitura ao mostrar a participação da folha bruta de temporários na folha bruta total. Esse indicador é particularmente relevante, haja visto que os contratos dos servidores estatutários tipicamente consideram uma jornada de 40 horas semanais. O mesmo não se verifica nos contratos temporários. O principal resultado observado é que essa participação varia bastante entre os municípios da amostra, indicando estratégias distintas de composição da força de trabalho. Apesar dessa dispersão, o peso médio dos temporários no total da folha permanece relativamente baixo, pouco acima de 10%. Quando o recorte é feito por área, a presença de temporários se torna mais relevante sobretudo em educação e saúde, setores em que a participação média se aproxima de 15%, embora também com elevada variação entre municípios. Assim, ainda que os temporários não representem, em média, parcela dominante da folha municipal, seu peso pode ser bastante significativo em casos e setores específicos, o que ajuda a explicar por que os impactos potenciais de mudanças na jornada de trabalho não tendem a ser uniformes entre os entes locais.

**Gráfico 1 - Folha bruta de temporários, em % da folha bruta**



Elaboração: Finance Consultoria. Fonte primária: Questionário com prefeituras

## 2. Simulações de Impacto

A estimativa dos impactos fiscais municipais da redução da jornada de trabalho foi organizada em quatro componentes principais: pessoal, contratos de terceirização, obras públicas e organizações sociais de saúde. Esses componentes representam os canais diretos de transmissão da medida sobre o gasto público municipal. Assim, o impacto total estimado corresponde à soma dos efeitos calculados em cada uma dessas frentes.

**Tabela 2 - Bases de Dados Utilizadas**

Fonte	Dados	Observações
SICONFI	Informações Fiscais	Ano base foi 2024 porque 2025 tem apenas 25% preenchido
RAIS	Informações de trabalho e contratação	
IBGE	Custo relativo da mão de obra	
Questionário Prefeituras	Especificidades sobre a distribuição de contratos	

#### **a. Pessoal**

A estimativa para o impacto da mudança de escala de trabalho no campo dos gastos com pessoal foi realizada com o uso da RAIS 2024 e do SICONFI para os dados municipais de balanços de 2024.

Em primeiro lugar foram identificadas as classificações por natureza jurídica do empregador, onde foram tomados administrações municipais diretas e indiretas e as empresas vinculadas às administrações do mesmo nível de governo.

Foram selecionados os vínculos celetistas (de tempo determinado e indeterminado) e temporários (Lei 6.019/74 e outros temporários regidos por lei municipal). Dentre estes foram selecionados somente aqueles ativos em 31/12 e com rendimento não zerado. Sobre este grupo selecionado calculou-se vínculo a vínculo a diferença, em número de horas, entre o valor das horas contratadas e o novo limite superior, isto é, a proposta de 40h (proxy para a escala 5x2). O impacto em cada vínculo é calculado pelo valor da hora trabalhada do vínculo multiplicado pelas horas adicionais (se houver). Esse valor é agregado para o total de vínculos resultando em “massa de salários” e “massa de salários excedentes de 40h”, a relação entre esses valores é o impacto médio.

O impacto percentual verificado pelas estimativas realizadas a partir da RAIS foi utilizado para avaliar o aumento de gastos dos municípios em suas folhas salariais. Por meio do SICONFI, para balanços municipais de 2024, foram identificados os códigos de classificação da despesa liquidada que seriam

atingidos pela expansão de gastos com a mudança da escala. Sobre estes valores, foi aplicado o percentual apontado pelo estudo da RAIS.<sup>1</sup>

**Tabela 3: Impacto Estimado – Pessoal**

Pessoal e Encargos líquido	R\$ 1.453,9 bilhões
% de aumento total de gastos	0,33 %
<b>Impacto Estimado</b>	<b>R\$ 5 bilhões</b>

Elaboração: Finance Consultoria. Nota: Preços de 2024.

### **b. Contratos de Terceirização**

Para a mensuração do impacto sobre os contratos de terceirização, parte-se das informações prestadas pelas próprias prefeituras por meio de questionário, no qual foram declarados os valores bem como as respectivamente as horas contratadas de contratos relativos às atividades terceirizadas. Com a informação horas contratadas, identificou-se um conjunto de atividades que tipicamente apresentam jornadas de 44h. Foram elas, especificamente: Coleta de Lixo; Varrição; Destinação e manejo de resíduos sólidos – SMC; Limpeza; Segurança e vigilância; Outros serviços de apoio (ex. copeiragem, recepção, merenda, manutenção

A cada área de atividade foi atribuído um índice de ponderação correspondente à participação do custo do trabalho no custo total, calculado com base em informações setoriais do IBGE. Esse índice foi aplicado aos valores contratuais declarados por cada município, permitindo estimar o peso da mão de obra em cada área de atividade por município e a partir dessa estimativa, calcular o peso médio da mão de obra nesse conjunto dos contratos de terceirização e de municípios. A esse peso médio da mão de obra, aplicou-se o fator de aumento do custo do trabalho decorrente da redução da jornada de 44h para 40h (10%), resultando em um fator de aumento total de gastos.

Por fim, esse fator de aumento de gastos foi aplicado sobre o conjunto de despesas classificadas no SICONFI pelo Elemento 39, correspondente a “Outros

<sup>1</sup> Tendo em vista que os dados do SICONFI não capturam a administração municipal indireta e outros entes municipais em rubrica própria, foram obtidos os valores da massa salarial destes na RAIS, e aplicou-se o fator de aumento total de gastos de 0,58%, calculado pelo mesmo procedimento descrito anteriormente. O impacto estimado foi de R\$ 212 milhões.

Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” e no Elemento 37, correspondente a “37 – Locação de Mão de Obra” no ano 2024.

**Tabela 4: Impacto Estimado - Contratos de Terceirização**

39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	R\$ 243,0 bilhões
37 – Locação de Mão de Obra	R\$ 9,2 bilhões
Subtotal	R\$ 251,2 bilhões
% de aumento total de gastos	7,4 %
<b>Impacto Estimado</b>	<b>R\$ 18,8 bilhões</b>

Elaboração: Finance Consultoria. Nota: Preços de 2024.

### c. Obras Públicas

Para estimar o impacto na obras publicas, foi aplicado o aumento percentual de gastos para o setor de “Obras de Infraestrutura” calculado pelo IPEA<sup>2</sup> sobre o valores dos balanços municipais de 2024 identificados com o código de classificação da despesa liquidada “4.4.90.51 - OBRAS E INSTALAÇÕES”, retirados do SICONFI.

**Tabela 5: Impacto Estimado – Obras Públicas**

4.4.90.51 - OBRAS E INSTALAÇÕES	R\$ 168,8 bilhões
% de aumento total de gastos	2,9 %
<b>Impacto Estimado</b>	<b>R\$ 4,9 bilhões</b>

Elaboração: Finance Consultoria. Nota: Preços de 2024.

### d. Organizações Sociais

O cálculo foi realizado a partir dos dados da RAIS para a natureza jurídica “sociedades sem fins lucrativos”, tendo sido tomadas as CNAEs 86 e 87, relativas

<sup>2</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Mudanças na jornada e na escala de trabalho: elementos empíricos para o debate. Brasília, DF: Ipea, 2026. (Nota Técnica, n. 123, Disoc).

a saúde e assistência social. A partir da avaliação das jornadas, em horas, informadas pelos empregadores foram estimados os impactos da redução da escala para 40 horas. Na comparação entre a massa salarial efetiva, em 2024, e a estimada, incorporada a mudança, identificou-se o percentual de elevação.

A partir dos dados de balanços municipais, para 2024, captados por meio do SICONFI, a rubrica 3.3.50.00 foi identificada como via primordial para pagamento de Organizações Sociais de saúde e assistência social. Sobre o valor aí identificado foi aplicado o percentual de expansão da massa identificado por meio da RAIS.

**Tabela 6: Impacto Estimado – Organizações Sociais**

3.3.50.00 - Organização Social - OS - Contrato de Gestão	R\$ 79,9 bilhões
% de aumento total de gastos	4,1%
<b>Impacto Estimado</b>	<b>R\$ 3,3 bilhões</b>

Elaboração: Finance Consultoria. Nota: Preços de 2024.

#### e. Impacto Total

O impacto total estimado resulta da soma entre o impacto direto estimado em cada uma das dimensões. Tendo em vista que os valores utilizados se referem a 2024, a fim de se ter uma noção mais precisa do impacto final, optou-se realizar uma correção monetária pela inflação.<sup>3</sup>

**Tabela 7: Impacto Estimado Total**

<b>Dimensão</b>	<b>Impacto Estimado</b>
Pessoal	R\$ 5,4 bilhões
Contratos de Terceirização	R\$ 20,4 bilhões
Organizações Sociais	R\$ 3,6 bilhões
<b>Impacto Total Corrente</b>	<b>R\$ 29,2 bilhões</b>

<sup>3</sup> Os valores de 2024 foram atualizados para preços correntes com base na variação do IPCA acumulada entre a média mensal do índice em 2024 e 03/2026, resultando em um índice de correção de 1,08536.

<b>Em % despesa corrente (- juros)</b>	<b>2,3%</b>
Obras Públicas	R\$ 5,3 bilhões
<b>Impacto Total</b>	<b>R\$ 34,7 bilhões</b>

Elaboração: Finance Consultoria. Nota: Despesa corrente menos juros, corrigida pela inflação, equivalente a R\$ 1.252,49 bilhões. Nota: Preços de março/2026

Algumas considerações são necessárias e decorrem de aprendizados ao longo trabalho realizado. Salta aos olhos que a heterogeneidade conhecida dos municípios fica evidente, também, nos dados aqui colhidos, analisados e apresentados. Desde uma estrutura de terceirização até a incidência de mais ou menos contratos para execução de serviços básicos, a municipalidade assume contornos que tornam análises agregadas um desafio.

Entretanto, algumas convergências e consensos podem ser evidenciados. Talvez o principal seja a explicação entre o número de R\$ 34,5 bilhões de reais de impacto contra R\$ 29,2 bilhões. Esse número distingue-se pela inclusão das obras públicas na primeira cifra. Evidente que os leitores deste relatório sabem a fundo a diferença entre despesas correntes e de capital, e que gestores tendem a preocupar-se mais com as despesas correntes, seja para fins de cumprimento de limites, seja pela percepção sobre o impacto na sustentabilidade das contas públicas. Porém, todo gestor também reconhece que, apesar a transitoriedade nas contas públicas da despesa de capital, é notória a perenidade da demanda por investimentos nas cidades. É aí que despesa de capital se torna uma constante no orçamento público, especialmente quando olhado de forma agregada.

Decorre daí, portanto, a apresentação do valor de R\$ 34,7 bilhões como impacto total: sabemos que há distinção entre a classificação das obras públicas como despesa de capital do cômputo das despesas correntes, mas à decisão do gestor cabe sempre reconhecer a permanência dos investimentos em suas decisões.

Agora, retomando os dissensos sobre os potenciais efeitos, medir impactos inflacionários é, quase que por definição, um exercício inglório. Agentes reagem a incentivos, a possibilidade de repassar preços depende do nível de renda, da desigualdade nessa distribuição, e em que medida os tomadores de decisão manterão suas decisões produtivas no cenário sem mudanças. É, assim, daquelas previsões que nascem com aspecto de profecias furadas.

Resta, então, deixar um indicativo analítico de que em nossos cálculos não incorporamos eventuais repasses de custos decorrentes de variações de preços

de bens e serviços adquiridos de forma geral pelos municípios, circunscrevendo-se aos efeitos diretos sobre o custo do trabalho. É, por assim, o piso de um efeito monetário. Dos nossos cálculos até o efeito final sabemos de onde partirão os custos, sem, contudo, dimensionar os resultados finalísticos.

## Considerações Finais

Tramitam desde 2019 propostas para redução da jornada de trabalho. E, aqui, apesar de usarmos o espaço das considerações finais para essa elucidação, é importante distinguir escala e jornada.

A jornada diz respeito à quantidade de horas trabalhadas pelo empregado. Atualmente, vige o modelo de 44 horas semanais para algumas profissões. Já a escala, principal objeto do debate mais recente, trata dos dias trabalhados. Se vigente a jornada de 44 horas, muito provavelmente, irá vigorar a escala 6x1.

A discussão atual propõe uma mudança da escala. Trazendo para cinco dias de trabalho contra dois de descanso.

Este estudo focou na jornada de 40 horas, traduzida numa escala 5x2. Isso porque, o debate com mais chance de avançar mira nessa configuração. Pelas contas apuradas, dois efeitos saltam às vistas: (i) evidente que o efeito da redução para 36 horas será maior que para 40 horas; e (ii) impacto será maior naqueles municípios com grande número de pessoal temporário.

Essas conclusões foram possíveis com a combinação de uma análise dos dados disponibilizados em bases oficiais (Siconfi, RAIS, IBGE) com os dados preenchidos pela prefeitura via questionário. Além disso, a construção metodológica foi dada a partir do artigo publicado pelo Ipea e a apuração do que chamamos de fator de ponderação para o valor estimado.

Melhor explicando, com base nos ensinamentos extraídos pelo artigo do Ipea e extraíndo a proporção da distribuição dos serviços na produção dos municípios, chegamos a um fator de ponderação aplicado a cada setor para um cálculo mais acurado.

Algumas observações já discutidas no texto merecem destaque nessa conclusão.

A primeira, e mais óbvia, é a heterogenidade dos municípios. Toda e qualquer análise sobre impactos nas contas públicas dos municípios precisam levar em conta os diferentes arranjos de contratação nas cidades. Quem tipicamente possui uma maior incidência de tercerizados, sofrerá com mais intensidade a mudança de escala. O que, potencialmente, ensejará até um rearranjo produtivo. O problema daí decorrente vem da sazonalidade típica de muitas das atividades tercerizadas que, numa eventual crise financeira, terão menos capacidade de arcar com custos de uma força de trabalho mais cara.

Outro ponto diz sobre as semelhanças: em que pese as despesas correntes serem mais incidentes, pesarem mais no orçamento e terem maior representatividade, as despesas de capital raramente saem das contas públicas. Investimentos e melhoria são constantes e típicos de um avançar social.

Portanto, por mais que o rigor técnico demande a separação entre as despesas correntes e de capital, isso não altera **a estimativa de um custo de R\$ 34,7 bilhões de reais para os municípios com a mudança da escala de 6x1 para 5x2**. E, reiteramos, é um início de discussão e **um piso de impacto**.

A Tabela 8 apresenta alguns casos recentes em que mudanças legislativas geraram impactos diretos sobre as finanças de estados e municípios, seja pela redução de receitas tributárias, seja pelo aumento de obrigações de gasto, e nos quais o ordenamento jurídico previu, ainda que com formatos variados, mecanismos de compensação financeira aos entes subnacionais afetados. O

s exemplos vão desde a reforma do Imposto de Renda até o piso nacional da enfermagem. O denominador comum é o reconhecimento pelo legislador de que impor novos custos ou restrições de receita aos entes federados sem a contrapartida de algum mecanismo compensatório pode comprometer o equilíbrio fiscal e a capacidade de prestação de serviços no nível local.

**Tabela 8 - Precedentes de Compensação Financeira a Entes Subnacionais em Reformas Legislativas Recentes**

Tema	Lei / Norma	Texto do dispositivo de compensação
Reforma do IR (faixa de isenção até R\$ 5 mil)	Lei nº 15.270/2025, art. 4º	Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão compensados pela redução de receitas em razão do disposto nos arts. 3º-A e 11-A da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, com o aumento de receitas dos respectivos Fundos de Participação decorrente do disposto no § 4º do art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e no art. 16-A da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Parágrafo único. Caso o aumento das receitas de que trata o caput deste artigo seja insuficiente para a promoção da compensação, ela será realizada trimestralmente pela União com o valor equivalente às receitas decorrentes da aprovação desta Lei que excedam as estimativas de impacto orçamentário e financeiro desta Lei.

Piso Nacional da Enfermagem	EC n° 127/2022, art. 1° (acresce §§ 14 e 15 ao art. 198 da CF)	§ 14. Compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo. § 15. Os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar [...] serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.
ICMS sobre combustíveis e energia — limitação de alíquota	LC n° 194/2022, art. 3°, caput	Art. 3º A União deduzirá do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal ocorridas no exercício de 2022 decorrentes da redução da arrecadação do [ICMS] que exceda ao percentual de 5% (cinco por cento) em relação à arrecadação deste tributo no ano de 2021.
ICMS — cláusula geral de compensação	LC n° 194/2022, art. 14 (parte promulgada)	Art. 14. Em caso de perda de recursos ocasionada por esta Lei Complementar, observado o disposto nos arts. 3º e 4º, a União compensará os demais entes da Federação para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tenham as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar.
Recomposição do FPM e do FPE	LC n° 201/2023, arts. 13 e 14	Art. 2º Em observância ao disposto nos arts. 3º e 14 da Lei Complementar n° 194, de 23 de junho de 2022, a União compensará a quantia nominal de R\$ 27.014.900.000,00 (vinte e sete bilhões quatorze milhões e novecentos mil reais) aos Estados e ao Distrito Federal, a título de quitação total do valor devido em razão da redução da arrecadação do ICMS ocasionada pela aplicação do disposto na referida Lei Complementar, com abatimento de valores eventualmente já usufruídos em decorrência de tutela de urgência concedida até a data de publicação desta Lei Complementar pelo Supremo Tribunal Federal em ações cujo objeto seja o impacto arrecadatário causado no ICMS, na forma do Anexo desta Lei Complementar.

Nesse sentido, os resultados apresentados neste relatório apontam para a necessidade de que o debate sobre a redução da jornada de trabalho contemple, da forma semelhante, a dimensão do impacto sobre as finanças municipais.

Durante o percurso analítico traçado neste relatório destacamos reiteradamente seu caráter de diagnóstico e o objetivo de embasar e qualificar a discussão sobre a proposta da mudança da escala de trabalho. Neste e em outros estudos realizados não há de surpreender o fato de que haverá impacto financeiro e que, considerando os efeitos na administração pública, entes federativos precisarão se ajustar na confirmação desta medida.

Se não é surpresa que os impactos financeiros ocorrerão, também não surpreende que prefeituras busquem formas de atenuar os efeitos dessa transformação com propostas e medidas que **compensem ou evitem as inevitáveis perdas** se a jornada vier a ser alterada. O debate é reciprocamente legítimo.

Por exemplo, entre as alternativas viáveis para mitigar o impacto orçamentário, pode-se pensar em uma espécie de criação de transferências federais específicas e a implementação de um "encontro de contas" tributário. Melhor explicando, e tendo em mente a configuração tributária hoje desenhada, uma das possibilidades seria **alguma forma de desoneração da contribuição ao PASEP**. Ou melhor, deduzir desse tributo devido pelos municípios (apurado sobre sua receita orçamentária), o custo estimado ou verificado com a redução da jornada de trabalho, justificado que **uma decisão tomada nacionalmente e a revelia das autoridades locais sob elas tem um impacto direto**.

Atualmente, os municípios destinam obrigatoriamente ao fundo o equivalente a 1% de suas receitas correntes e despesas com pessoal, montante que compõe o custeio do seguro-desemprego e do abono salarial. A redução estratégica dessa alíquota ou a autorização para a compensação direta de débitos atuaria como um mecanismo de ajuste automático: ao diminuir a carga contributiva sobre a folha, a União devolveria fôlego financeiro às prefeituras, na tentativa de mitigar o incremento dos custos operacionais derivados da nova jornada de trabalho.

Complementarmente, considerando o risco de paralisia em contratos em curso que com o eventual aumento dos custos necessitariam de uma revisão e readequação do equilíbrio econômico-financeiro, pode-se considerar a necessidade de uma transição para o novo regime com o objetivo de preservar a segurança jurídica dos contratos administrativos e planos plurianuais vigentes. Sem inovações jurídicas, mas com o fito de manter os investimentos em curso,

poder-se-ia pensar em formas de facultar às empresas e entidades parceiras a manutenção da jornada anterior exclusivamente para os vínculos em curso.

**Estimado em R\$ 34,7 bilhões o custo adicional para os municípios não poderá ser absorvido de forma silenciosa em orçamentos já pressionados sobre outros gastos, inevitáveis, como no caso da saúde, do ensino e também da segurança pública.**

À luz dos precedentes legislativos identificados, a instituição de um mecanismo de compensação financeira à União, voltado a ressarcir os municípios pelo aumento de custos decorrentes da nova escala de trabalho, apresenta-se como um pleito legítimo e alinhado à tradição do federalismo fiscal brasileiro. A exemplo da recente decisão em torno da reforma do imposto de renda, que foi previsto na respectiva lei a compensação das perdas municipais, o mesmo princípio é mais do que justificado a ser aqui adotado. Se não como recurso a concessão de transferências federais específicas compensatórias, é possível um efeito mais direto e simplificado como a da contribuição ao PASEP, ou dela a dedução do aumento comprovado de gastos como pessoal. Enfim, há muito o que se discutir sobre os impactos, o que não resta dúvida é sobre o fato de que, mais uma vez, decisões tomadas em Brasília, a revelia e sem consulta, às autoridades públicas municipais, como estaduais, sobre elas terão impacto financeiro expressivo.

## ANEXO 1 – Questionário




### Questionário aos Municípios sobre os impactos da PEC 221/19

Para construir posicionamento institucional da FNP sobre as propostas de alterações na jornada/escala de trabalho em tramitação no Congresso Nacional, a plenária de prefeitas e prefeitos realizada em Curitiba deliberou por encaminhar um breve questionário sobre os possíveis impactos fiscais das medidas.

A Finance Consultoria, contratada pela FNP, fará a compilação e análise agregada dos dados coletados para posterior construção de posicionamento político por parte de prefeitas e prefeitos. As regras da LGPD serão observadas, e os dados não serão divulgados de forma individualizada.

Recomenda-se que o formulário seja respondido por área com acesso a dados de recursos humanos, contratos e finanças até **10/04 (segunda-feira)**.

**ATENÇÃO:** este questionário inclui no final, obrigatoriamente, o download, preenchimento e envio de uma planilha com dados quantitativos. O envio da planilha preenchida é etapa essencial para o desenvolvimento do estudo.

Em caso de dúvidas, contactar: [equipe@financeconsultoria.com](mailto:equipe@financeconsultoria.com)

[bernardo.motta@financeconsultoria.com](mailto:bernardo.motta@financeconsultoria.com) [Mudar de conta](#) 

O nome, a foto e o e-mail associados à sua Conta do Google serão registrados quando você fizer upload de arquivos e enviar este formulário.

INFORMAÇÕES GERAIS

**IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO**

Município \*

Sua resposta

UF \*

Órgão/secretaria responsável pelo preenchimento \*

Sua resposta

**IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES**

Nome \*

Sua resposta

Cargo/Função \*

Sua resposta

Email \*

Sua resposta

Telefone

Sua resposta

Mês/ano de referência dos dados (Ex.: 02/2026) \*

Sua resposta

### CARACTERIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO MUNICIPAL

Para cada área abaixo, informe se a execução é feita predominantemente (i.e. mais que 70%) por:

	Pessoal próprio	Terceirização	Modelo misto	Concessão	Não sabe informar
Saúde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Assistência social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Segurança	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Coleta de resíduos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tecnologia da informação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de água	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de esgoto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços urbanos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de Limpeza	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Para os estatutários/pessoal permanente de cada área abaixo, qual a jornada contratual semanal predominante (i.e. mais que 70%) :

	menos de 36 horas	de 36 a 40 horas	de 41 a 44 horas	mais de 44 horas
Saúde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Assistência social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Segurança	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Coleta de resíduos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tecnologia da informação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de água	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de esgoto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços urbanos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de Limpeza	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Para cada área abaixo, qual é a escala de trabalho predominante (i.e. mais que 70%) entre os estatutários/pessoal permanente?

	5x2	6x1	12x36	Escala mista	Outra
Saúde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Educação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Assistência social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Segurança	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Coleta de resíduos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tecnologia da informação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de água	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de esgoto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços urbanos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Serviços de Limpeza	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Considerando o conjunto dos serviços municipais potencialmente afetados, o quanto de uma eventual redução de horas de trabalho poderia ser absorvida por reorganização interna, sem novas contratações ou ampliação de contratos?

- Nada
- Pouco
- Em parte
- Muito
- Totalmente
- Não sabe informar

#### INFORMAÇÕES QUANTITATIVAS

Baixe a planilha no link abaixo, preencha os campos solicitados e, em seguida, faça o upload do arquivo preenchido no campo seguinte.

A planilha reúne informações quantitativas sobre pessoal próprio, jornadas, escalas, despesas com pessoal e contratos terceirizados.

Planilha a preencher :

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1mVQManncom0\\_U-wQBV96qJ0XciI-dvZaewrJdSSCHmw/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1mVQManncom0_U-wQBV96qJ0XciI-dvZaewrJdSSCHmw/edit?usp=sharing)

Faça o upload da planilha preenchida aqui

Nome sugerido do arquivo: UF\_Nome\_Do\_Municipio\_ImpactosPEC22119.xlsx

Peça upload de 1 arquivo excel: spreadsheet. O tamanho máximo é de 10 MB.

[Adicionar arquivo](#)

## ANEXO 2: Questionário – Planilha Informações Qualitativas

Estudo\_ImpactosPEC22119

Arquivo Editar Ver Inserir Formatar Dados Ferramentas Gemini Extensões Ajuda

100% | R\$ % .0\_ .00 123 | Padrã... | 10 | B I A

Para baixar o este arquivo, clique no canto superior esquerdo em "Arquivo", depois em "Baixar" e depois selecione "Microsoft Excel"

**FNP** FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS

**FINANCE**

**Pessoal**

	Total Prefeitura	Saúde	Educação	Assistência social	Segurança	Coleta de Resíduos	Tecnologia da informação
Valor da folha bruta anual, incluindo encargos e temporários							
Valor da folha líquida anual de servidores estatutários (líquida de IRRF e Contribuição de Previdência)							
Valor da folha bruta de temporários, com encargos trabalhistas							
Valor da folha líquida de temporários (líquida de IRINSS/FGT S)							
Número de temporários em regime de menos de 44 horas							

**Contratos de terceirização e parcerias**

	Valor anual do contrato	Número de postos de trabalho	Horas contratadas	Jornada predominante	Escala predominante	Se possível, indicar CNPJ da empresa
Coleta de Lixo						
Varição						
Destinação e manejo de resíduos sólidos						
Limpeza geral dos próprios públicos						
Limpeza da educação						
Limpeza da saúde						
Serviços de informática						
Segurança e vigilância						
Serviços de transportes (ex. escolar)						
Outros serviços de apoio (ex. copeiragem, recepção, manutenção)						
Saúde (Apenas OS's)						
Saúde (demais casos, ex.: exames, etc)						
Serviços de Telecomunicações						
Assistência Social (inclusive OS)						
Transporte Público						

**Obras Públicas**

	Valor	% de Mão de Obra
Total Prefeitura		

## AVISO LEGAL

As informações contidas neste documento são fornecidas exclusivamente para fins informativos e foram obtidas de fontes que acreditamos serem confiáveis. Contudo, não garantimos a exatidão, pontualidade, integridade ou adequação específica dessas informações para qualquer propósito.

Devido à possibilidade de erros humanos ou mecânicos, bem como outros fatores, não assumimos responsabilidade por quaisquer erros, omissões ou consequências decorrentes do uso das informações aqui apresentadas.

As informações e opiniões expressas neste documento não constituem uma solicitação, recomendação ou proposta para qualquer tipo de investimento ou transação financeira.

Este aviso se aplica a todas as possíveis reivindicações ou pretensões de natureza contratual, extracontratual, negligência, imprudência, imperícia, responsabilidade objetiva ou qualquer outra base jurídica



FINANCE



JOSÉ ROBERTO  
R. AFONSO



SOLUÇÕES E  
PARTICIPAÇÕES

## FINANCE

[www.financeconsultoria.com](http://www.financeconsultoria.com)  
[contato@financeconsultoria.com](mailto:contato@financeconsultoria.com)  
FinanceEconomia

**FINANCE** estudos e Pesquisa LTDA(Brasil) CNPJ 39.717.600/0001-00  
**FINANÇAS** Análise Consultoria Econômica LTDA(Brasil) CNPJ 72.373.962/0001-05  
**Afonso & Bevilaqua** Soluções e participação LDA. (Portugal) NIF 516095340

## José Roberto R. Afonso

[www.joserobertoafonso.com.br](http://www.joserobertoafonso.com.br)  
[jrra@jrra.br](mailto:jrra@jrra.br)  
zerobertoafonso

Este Estudo Técnico contém **informações confidenciais**.  
Caso você não seja a pessoa autorizada a recebê-lo,  
não deverá utilizá-lo, copiá-lo ou revelar o seu conteúdo.