

**SINTSEF – ASSEMBLEIA GERAL ABRIL 2016.**  
**O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 257/2016 E**  
**OS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO**

O governo federal encaminhou ao Congresso Nacional, em março deste ano, projeto de lei complementar propondo um conjunto de medidas de natureza fiscal. O projeto de lei trata, entre outros assuntos, do refinanciamento das dívidas dos estados e do Distrito Federal para com a União e de alterações nos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Vários elementos dessa proposta estabelecem e/ou alteram limites para as despesas públicas, em especial, para as despesas com pessoal nos entes da administração pública. Este texto identifica os elementos do projeto de lei que impactam o emprego público, as condições salariais e o processo de negociação coletiva dos servidores públicos dos diversos poderes e esferas.

As medidas, de autoria dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, foram encaminhadas ao Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei Complementar nº 257, de 22 de março de 2016 (PLP 257/2016).

**O PROJETO CONSISTE DOS SEGUINTE COMPONENTES:**

a) Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, que permite alongar o prazo de pagamento das dívidas dos estados e do Distrito Federal para com a União e reduzir o valor das parcelas, condicionadas à adoção de contrapartidas de controle dos gastos;

b) Medidas de Reforço à Responsabilidade Fiscal, que estabelece critérios para a fixação de limites para os gastos primários dos entes públicos e redutores das despesas obrigatórias no processo orçamentário, em três estágios progressivos de cortes, caso haja a possibilidade de extrapolação dos limites;

c) Regime Especial de Contingenciamento (REC), que permite o contingenciamento de todas as despesas, com as exceções definidas em lei, caso haja baixo crescimento econômico no período.

**PLANO DE AUXÍLIO AOS ESTADOS:**

Proposta central: Permitir que estados celebrem aditivos nos contratos de refinanciamento da dívida com a União prevendo o alongamento do prazo de pagamento por mais 20 anos.

## AS MEDIDAS DE REFORÇO À RESPONSABILIDADE FISCAL

O PLP propõe um conjunto de mudanças na LRF que alteram o processo de elaboração das leis orçamentárias e os limites de despesas e de gasto de pessoal.

Quanto ao processo orçamentário, o PLP determina que os Planos Plurianuais (PPA) fixem o limite de gasto público primário como percentual do PIB, no **caso da União**, e como percentual da receita primária total, no caso dos estados, do DF e municípios. Lembrando que o PPA é elaborado no primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo e tem vigência para os quatro anos seguintes, os limites que vierem a ser estabelecidos terão validade de longo prazo.

A LDO, segundo o projeto, deve respeitar os limites do PPA ao estabelecer o valor nominal do gasto em cada ano. Se na elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) houver indicação de extrapolação dos limites de gasto público primário estabelecidos pelo PPA cada Poder e órgão deverá fixar as despesas no Projeto de Lei Orçamentária anual (PLOA) de forma que esse valor seja respeitado, **impondo cortes em três estágios progressivos**. O PLOA deve contemplar os requisitos de cada estágio até o ponto em que o limite de gasto do PPA for atingido. Entre as medidas elencadas, seguem abaixo aquelas relacionadas às despesas de pessoal.

### O PRIMEIRO ESTÁGIO INCLUI:

1. Restrição à ampliação do quadro de pessoal – Vedação à criação de cargos, funções, alteração da estrutura de carreiras e contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas a reposição;
2. Restrição a reajustes reais de salários de servidores - Vedação de concessão de aumentos de remuneração acima do índice de inflação. (**sem ganho real**);
3. Restrição ao crescimento das despesas - Correção da despesa discricionária e do custeio administrativo limitada à inflação (despesas de funcionamento do Estado ainda serão corrigidas);
4. Redução das despesas com cargos em comissão – Corte de pelo menos 10% das despesas com cargos de livre provimento.

### O SEGUNDO ESTÁGIO INCLUI:

1. Restrição adicional a reajustes de salários de servidores – Vedação de aumentos nominais de remuneração dos servidores públicos; (congelamento de salários);

2. Restrição à concessão de subsídios – Vedação da ampliação de despesa com subsídio ou subvenção em relação ao valor empenhado no ano anterior, ressalvadas as operações já contratadas;

3. Restrição ao crescimento das despesas - Despesa discricionária e de custeio administrativo limitadas ao valor empenhado no ano anterior, sem correção pela inflação; (o funcionamento da máquina pública terá que se adequar e atender uma nova demanda com o mesmo recurso do ano anterior);

4. Redução adicional das despesas com cargos em comissão – Corte adicional ao 1º estágio de pelo menos 10% das despesas com cargos de livre provimento.

### **O TERCEIRO ESTÁGIO INCLUI:**

1. Reajuste do salário mínimo – Aumento do salário mínimo pela inflação, conforme determina a CF. (Fim da regra que garante a política de valorização do SM);

2. Corte nas despesas com benefícios a servidores - Redução em até 30% dos gastos com servidores decorrentes de parcelas indenizatórias e vantagens de natureza transitória (transferências, diárias, etc.);

**3. Redução voluntária de despesas com servidores - Implementação de programas de desligamento voluntário e licença incentivada para servidores e empregados, que representem redução de despesa.**

O PLP nº 257 traz, ainda, medidas alterando vários artigos da LRF no sentido de aumentar o rigor no tratamento das despesas com pessoal. A LRF estabelece que a despesa com pessoal não deva ultrapassar certos limites da receita corrente líquida, de cada esfera e Poder público. Por exemplo, no poder executivo estadual de acordo com a regulamentação atual, a despesa com pessoal não pode ultrapassar 60% da receita corrente líquida. **Na despesa com pessoal computam-se, basicamente, os gastos com servidores ativos, inativos, os pensionistas, civil e militar. Outras despesas com pessoal, entre as quais os gastos com terceirização de mão de obra para substituição de servidores e empregados públicos, são também consideradas no cálculo.**

A esse respeito, o PLP nº 257/2016 acrescenta à definição de outras despesas com pessoal, além da terceirização de mão de obra, outras formas de contratação de pessoal, bem como os valores “repassados para as organizações da sociedade civil, relativos à contratação de mão de obra por tais entidades para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco” (PLP nº 257/2016).

Além disso, determina que a despesa com pessoal seja contabilizada considerando o valor bruto da remuneração dos servidores, o que inclui os tributos que incidem sobre essa remuneração, a exemplo do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

O projeto de lei altera, ainda, a LRF e inclui itens que antes não eram considerados “Despesa com Pessoal”, como é o caso das despesas com indenizações e auxílios e os valores referentes às despesas de exercícios anteriores. **Por outro lado, a contribuição patronal para o regime**

**complementar de previdência do servidor público é excluída do cálculo da despesa com pessoal, o que não ocorre com a contribuição para o regime próprio.**

O PLP nº 257 também altera os limites em que os entes públicos devem manter a relação entre despesa com pessoal e a receita corrente líquida. **Em função da proposta de inclusão da Defensoria Pública como independente no escopo de regulamentação da LRF, a nova lei pretende reduzir o limite máximo de gastos com pessoal do poder executivo para 48,3%.** Desta forma, 0,7% da receita corrente líquida seria utilizada para os gastos com pessoal da Defensoria. **No caso da União, o limite do poder executivo passaria de 40,9% para 40,87%.**

Além disso, é reduzido o parâmetro para que os tribunais de contas alertem os Poderes ou órgãos (limite de alerta) sobre o crescimento das despesas com pessoal, dos atuais 90% para 85% do limite máximo. Mas, sobretudo, é rebaixado o limite prudencial da despesa com pessoal/ Receita Corrente Líquida dos atuais 95% para 90%. **Essas mudanças tornam mais rigorosos os critérios para expansão das despesas com pessoal, pois quando o limite prudencial é superado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda aumentos de gastos com salários, criação de empregos, revisão das carreiras, e contratação de horas extras.**

As novas definições e limites de gasto com pessoal significam que um menor percentual da receita corrente líquida do estado poderá ser utilizado para as despesas de pessoal próprio dos diferentes poderes, o que dificultará, ainda mais, o processo de negociação coletiva destes trabalhadores.

O PLP, por fim, veda atos de aumento das despesas com pessoal que implique em pagamento de parcelas a serem implementadas após o encerramento do mandato do titular do Poder ou órgão. Isso dificulta a celebração de acordos salariais que estipulem reajustes salariais parcelados para além do mandato, reforçando o que foi mencionado anteriormente em relação ao processo de elaboração da legislação orçamentária.

## **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL (LEI COMPLEMENTAR 101/2000).**

### **GASTOS COM PESSOAL**

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. De acordo com a LRF, entende-se como despesas de pessoal:

- Somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos;
- Despesas com inativos e pensionistas;
- Mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias;
- Vencimentos e vantagens, fixas e variáveis;
- Subsídios, proventos de aposentadoria;
- Reformas e pensões;
- Adicionais de qualquer natureza;
- Gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- Encargos sociais;

- **Contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência.**

A LRF determina dois limites distintos para os gastos com pessoal no setor público:

- **50% da RCL para a União;**
- **60% da RCL para Estados e Municípios.**

Sendo que dentro da Esfera Federal o limite é de:

- **40,9% para o Executivo (na proposta o limite passaria para 40,87%);**
- **6% para o Judiciário;**
- **2,5% para o Legislativo;**
- **0,6% para o Ministério Público.**

## **REGIME ESPECIAL DE CONTINGENCIAMENTO (REC)**

Ainda dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, o PLP nº 257/2016 institui um regime que permite o contingenciamento de todas as despesas, com as exceções definidas em lei, ativado em cenário recessivo ou de baixo crescimento. Quando esse cenário for verificado, entendido como tal a variação do PIB negativa ou menor do que 1% no acumulado de quatro trimestres, os órgãos deverão encaminhar as justificativas sobre as despesas essenciais e prioritárias para inclusão no REC.

## **CONCLUSÕES:**

Em primeiro lugar concordamos que há grande interesse dos estados no projeto, pois trata-se de uma forma de reduzir seus dispêndios com o serviço da dívida. Vale mencionar, por exemplo, a mudança dos regimes jurídicos, a publicação de leis de responsabilidade fiscal dos estados e a instituição de regimes de previdência complementar.

Em segundo lugar, uma vez assinados os acordos de alongamento da dívida, os servidores estaduais passarão, necessariamente, dois anos sem aumento salarial num contexto de inflação relativamente alta.

Uma terceira observação diz respeito às condições de trabalho, que podem se deteriorar caso as restrições ao aumento ou mesmo o corte de outras despesas correntes se reflitam na falta de material, na obsolescência de equipamentos e instalações e na ausência de manutenção.

Em quarto lugar, pode-se pensar que processos de privatização de empresas estatais serão acompanhados de prévio enxugamento dos quadros de pessoal visando a venda, bem como de perdas de direitos após a transferência para controladores privados, a exemplo do que ocorreu em larga escala no passado.

Um quinto ponto diz respeito à possibilidade de que haja revogação da lei que estabelece a política de valorização do salário mínimo, deixando que seu valor seja reajustado somente pela inflação do período.

**Por fim, a negociação coletiva passaria a ter seu momento principal ao longo do processo de elaboração e aprovação do Plano Plurianual. Entretanto, como as previsões de despesa serão feitas para um horizonte de quatro anos, o grau de incerteza será muito maior do que atualmente e o risco de que salários e condições de trabalho se deterioresem será ampliado. Além disso, o resultado da negociação ficaria desde o início sujeito a ser revogado pela Lei Orçamentária, caso o desempenho da arrecadação não confirme as previsões iniciais, mesmo que isso decorra de má gestão das finanças públicas ou da economia.**

Finalmente, fica a reflexão sobre qual é o tipo de serviço público que será ofertado para toda a sociedade já que essas medidas seguem a linha da redução do papel do Estado e estímulo à privatização e, principalmente, de corte de direitos dos servidores públicos, interferindo consideravelmente na vida do servidor e nas suas condições de trabalho, principalmente, quando há déficit de funcionários em certas carreiras e as novas contratações serão proibidas.

**FONTE:**

Nota Técnica DIEESE, nº 158, abril 2016;  
Direção do SINTSEF