

OS LIMITES IMPOSTOS AO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL E SEUS IMPACTOS SOBRE O ESPAÇO DE MANOBRA DO GESTOR PÚBLICO: UM ESTUDO COM FOCO NA REALIDADE DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS.

Carlos Átila Emerick Soares ¹
Luiz Fernando Dalmonech ²

Resumo: O objetivo deste trabalho é encontrar na realidade dos municípios capixabas, a fatia do orçamento público municipal sem destinação predeterminada pela legislação vigente e com isso, averiguar quais os principais fatores que interferem no aumento ou na diminuição desta fatia. A pesquisa é descritiva quanto aos seus objetivos gerais e explicativa quanto aos objetivos específicos. Foram utilizados métodos de análise bibliográfica e documental e preferencialmente quantitativa quanto à seleção de dados a serem examinados. O público alvo foram os municípios capixabas de todos os portes, já que se pretendia traçar um panorama da realidade estadual, dos gestores municipais. Concluiu-se que o fator predominante na variação do percentual de orçamento livre é o índice de gasto com pessoal de cada município.

Palavra-chave: orçamento público; limites orçamentários; receitas públicas

THE LIMITS TAXED TO THE MUNICIPAL PUBLIC BUDGET AND ITS IMPACTS ON THE MANAGER'S SPACE OF THE PUBLIC MANAGER: A STUDY WITH A FOCUS ON THE REALITY OF THE CAPIXABAS MUNICIPALITIES.

Carlos Átila Emerick Soares ¹
Luiz Fernando Dalmonech ²

Abstract: The objective of this work is to find in the reality of the Capixabas municipalities, the share of the municipal public budget without destination predetermined by the current legislation and with that, to investigate the main factors that interfere in the increase or decrease of this slice. The research is descriptive as to its general objectives and explanatory as to the specific objectives. Methods of bibliographical and documentary analysis were used, and preferably quantitative as to the selection of data to be examined. The target audience was the Capixaba municipalities of all sizes, since it was intended to draw a panorama of the state reality, the municipal managers. It was concluded that the predominant factor in the variation of the percentage of free budget is the expenditure index with personnel of each municipality.

Keywords: public budget; budget limits; public revenues

¹ Aluno do curso de Pós-Graduação lato sensu em Administração Pública do Ifes (Campus de Colatina).

² Professor Instituto Federal do Espírito Santo. Mestre em Ciências Contábeis pela FUCAPE/ES. luiz.dalmonech@ifes.edu.br.

1. Introdução

No Brasil, a Administração Pública é norteada por dispositivos legais, impostos na Constituição Federal de 1988 ou em leis infraconstitucionais que complementam e regulamentam o texto constitucional vigente. Desta forma, só é permitido ao Gestor Público, fazer aquilo que a legislação expressamente autorizar (MEIRELES, 2005). A esta obrigatoriedade dar-se o nome de Princípio da Legalidade que está devidamente expresso no artigo 37 da Constituição federal de 1988.

Hely Lopes Meirelles afirma a legalidade, como princípio da Administração Pública, significa que o administrador público está, em toda sua atividade, sujeito aos ditames legais e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELES, 2005).

Mais especificamente, na gestão do orçamento público, o gestor público deve ser extremamente técnico para conseguir alcançar e cumprir as regras exigidas pela legislação (FEITOSA, 2016). O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, aponta em seu site institucional, acessado em novembro de 2017, o conceito de orçamento, como sendo “o instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da Administração Pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde aloca os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados” (PLANEJAMENTO, 2017).

Assim, é a legislação vigente que determina as formas de arrecadação do ente público e também a forma de distribuição e gasto dos recursos arrecadados. O Gestor Público não pode aplicar os recursos tanto como base única e exclusivamente a sua vontade. Ter dinheiro em caixa, nem sempre significa poder realizar aquela obra ou serviço que a população anseia (FEITOSA, 2016).

O gestor público passa por duas avaliações durante seu mandato: A primeira é feita por órgãos de controle, que visa verificar se foram atendidas as exigências legais durante o manuseio do orçamento público. Essa avaliação é feita pelos órgãos de controle externo que no caso dos municípios são as Câmaras Municipais auxiliadas pelos respectivos Tribunais de Contas, conforme preceitua o artigo 31 da Constituição Federal de 1988.

O segundo crivo é o da população diretamente interessada, que na maioria dos casos desconhece as regras de Administração Pública. Em outras palavras, o gestor pode ter sido impecável quanto as regras de gestão do orçamento e mesmo assim, não ser aprovado pelo seu eleitorado, que geralmente avalia uma determinada gestão pelo número de obras e melhorias realizadas.

Esse tipo de avaliação da população tem um caráter mais político e diverge do conceito clássico de controle social, puro e simples, que significa basicamente, a capacidade dada ao povo de fiscalizar, participar e intervir nas atividades estatais, poder este, expressamente exposto no texto constitucional, sobre tudo no Artigo 1º, que declara literalmente que todo poder emana do povo (SILVA CALEGARI, 2017). O Controle Social, apesar de ser feito pelo povo, tem como princípios de avaliação, critérios técnicos, parecidos inclusive com a avaliação feita por órgãos de controle.

A avaliação popular que aqui se faz referência, na verdade, tem relação com possibilidade de aprovação do gestor público em novos pleitos eleitorais, ou seja, nesta avaliação o povo não fiscaliza o cumprimento das normas, pura e simplesmente, o povo verifica se durante a gestão houve realizações que qualificam o gestor para ser votado em eleições futuras, daí o caráter político da avaliação.

Cabe lembrar que ter as contas rejeitadas por órgão de controle, nem sempre significa dizer que o gestor ou alguém de sua equipe tenha tomado para si ou usado em proveito próprio verba pública. No final de 2014 o Instituto Rui Barbosa, publicou em sua página oficial um guia aos gestores públicos com as 300 irregularidades mais recorrentes para o julgamento contas. A maioria esmagadora dos atos irregulares tem relação com a obediência de regras tramitação.

É exatamente do confronto destas duas avaliações que advém o problema levantado por este trabalho. Todo Gestor Público tem sempre que obedecer ao princípio da legalidade e, ao mesmo tempo, realizar uma gestão que encante os olhos de seu eleitorado, para que seja aprovado na

avaliação política. Mas de quanto seria a real fatia do orçamento público disponível às realizações do gestor.

É exatamente este o objetivo específico deste trabalho, verificar entre a realidade dos municípios capixabas, qual a margem de manobra que o gestor público municipal tem para manusear o orçamento público municipal. Para chegarmos a esta realidade, este trabalho tem como objetivo geral traçar as principais as fontes de receitas dos municípios e suas peculiaridades, depois demonstrar as obrigações legais que devem ser cumpridas pelos municípios e por fim, analisar quais critérios influenciam diretamente na diminuição ao aumento da margem de manobra do gestor público municipal.

Para tanto, será usado como metodologia de pesquisa, em um primeiro momento, a análise documental e legal das regras de divisão das receitas entre os entes federativos brasileiro. Desta análise, listadas as principais fontes de receita dos municípios.

Feito isto, será de igual forma, promovido ao estudo das principais imposições legais ao gasto público, demonstrando na legislação vigente, o modo como os recursos devem ser aplicados. A análise e demonstração das fontes de receitas e das obrigações de gastos se fazem necessárias para se demonstrar a formação do orçamento público.

Formadas as diretrizes do orçamento (fontes de receitas e obrigadoriedades de gastos) e de posse dos dados financeiros dos municípios capixabas, será feita a comparação de dados para se alcançar os possíveis diferentes perfis de possibilidade de realização do gestor público municipal e assim, ter os objetivos gerais e específicos deste trabalho alcançados.

Pretendemos ao final, presumir o quanto em média os gestores municipais capixabas tiveram de orçamento livre no ano de 2016.

2. Fontes de receitas municipais

O pacto federativo é o “acordo” entre União, Estados e Municípios que estabelece as funções e possibilidades de arrecadação de cada ente federativo (REZENDE PINTO, 2007). Fugindo da perene discussão sobre a eficiência do nosso pacto federativo ou se os critérios de divisão são efetivamente justos à realidade dos entes federados, não há como não citar o foco centralizador

do nosso pacto federativo que diferentemente dos Estados Unidos, une diversos deveres e possibilidades de arrecadação ao governo federal, obrigando estados e municípios a instaurarem a conhecida guerra fiscal, onde entes federados optam por diminuir sua arrecadação para se tornarem mais atrativas às empresas (OLIVEIRA 2011).

Diante deste panorama centralizador, receita Municipal é composta por recursos oriundos dos tributos municipais, preços pela utilização de bens ou serviços, verbas provenientes das transferências governamentais e também por verbas advindas de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas físicas, contudo, receita tributária ou própria e as transferências governamentais se configuram como as principais (BRITO, 2016).

O município é na prática, o ente que pode levar de forma mais eficaz à população a tutela do estado. É ele (o município) que tem a facilidade de perceber de forma mais ágil a necessidade da população local e com isso, universalizar a atuação estatal nos recendidos brasileiros (MENEZES, 2002). Por isso, apesar da lista de possibilidades de receitas parecer extensa em um primeiro momento, quando aplicada à realidade se observa que grande parte dos municípios brasileiros passam por dificuldades financeiras (OLIVEIRA, 2011).

2.1 Receitas próprias

O artigo 156 da Constituição Federal dá aos municípios a possibilidade de instituir impostos sobre propriedade territorial e predial urbana – IPTU, sobre serviços de qualquer natureza, com exceção da situação - ISSQN exposta no artigo 155, inciso II da própria Constituição Federal e sobre transmissão “inter vivos” de bens imóveis - ITBI (BRASIL, 1988).

Sem qualquer dúvida, muito do aperto financeiro dos municípios se dá em virtude do sucateamento do seu sistema local de tributação. O tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo publicou em julho de 2016 um relatório de auditora que concluiu que 69 dos 78 municípios capixabas, a receita própria simbolizava menos de 15% do seu orçamento total municipal (TCE-ES, 2016).

No âmbito nacional a situação é semelhante. A Secretaria do Tesouro Nacional publicou um estudo em 2014 que concluiu que apenas 15 municípios em todo Brasil possuíam à época,

receitas próprias maiores do que os valores recebidos a títulos de transferências de outros entes federativos.

Mais recentemente, outro estudo, agora promovido pela Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil - CACB, por meio dos dados disponíveis da Secretaria do Tesouro Nacional concluiu-se que 707 municípios brasileiros gastam mais com o Poder Legislativo local do que o valor arrecadado com recursos próprios, ou seja, acabam usando verbas repassadas pelos Estados e pela União para poderem arcar com as despesas da Câmara Municipal. Este estudo ainda aponta que existem ainda outros 218 municípios que gastam mais de 80% das suas receitas próprias somente com a Câmara Municipal. (GAUCHA ZN, 2017).

O Balanço do Setor Público Nacional de 2016, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional ainda revela outro dado que demonstra a pequena participação dos municípios na arrecadação nacional, uma vez que se contata que os municípios arrecadam um pouco mais de 11% de tudo que é arrecadado pelo Estado Brasileiro (União, estados e municípios) a título de impostos, taxas e contribuições de melhorias (STN BSPN2016, 2017).

Além dos impostos listados no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, os municípios ainda podem ter arrecadação através da cobrança de taxa sobre serviços e por contribuições de melhorias. Ambas as categorias são pouco utilizadas pelos municípios, para se ter uma ideia, no já citado Balanço do Setor Público Nacional, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, consta que 93,8% da arrecadação própria municipal advém dos tributos (artigo 156 da Constituição Federal), 6% das taxas sobre serviços e apenas 0,8% de contribuições de melhorias (STN BSPN2016, 2017).

Mas porque a arrecadação municipal é, em geral, insignificante? Muito se dá pela falta de gestão técnica nesta área da Administração Pública municipal. Foi essa a conclusão do levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com base nas prestações de contas dos municípios capixabas. O publicado na página oficial do TCE-ES em 22 de junho de 2016, aponta uma série de problemas na gestão tributária dos 78 municípios capixabas, das quais se destacam os fatos de que:

- 72 Municípios não possuem cronograma de fiscalização tributária;
- 69 Municípios não possuem planejamento de fiscalização de ISS;

- 69 Municípios não realizaram cobrança de Contribuição de Melhoria nos últimos 03 anos, sendo que 25 destes sequer possuem legislação instituindo o tributo;
- 62 Municípios não promoveram capacitação dos agentes fiscais para desempenho de atividades específicas de fiscalização nos últimos 03 anos;
- 59 Municípios não elaboram medidas de combate à evasão e sonegação fiscal nos termos do artigo 13 da LRF;
- 57 Municípios não atualizaram a planta genérica nos últimos 02 anos - Planta Genérica de Valores (PGV) é o instituto, aprovado por Lei, que traduz genericamente os fatores aplicáveis à fórmula de cálculo que permite aferir os valores venais de todos imóveis urbanos do município a partir de uma avaliação individual de cada propriedade. A PGV tem como objetivo refletir a realidade imobiliária local, contemplando possíveis valorizações e desvalorizações havidas em função das transformações urbanas, observando, dentre outros aspectos.
- Em 56 Municípios os agentes responsáveis pela fiscalização tributária também desempenham outras atividades não relacionadas a tributos;
- A escolaridade mínima exigida para ocupação do cargo de fiscal de tributos verificada em três municípios foi o ensino fundamental; em 60 municípios, ensino médio; e em 15 municípios, ensino superior.
- 32 Municípios não recolhem ISS sobre serviços cartorários.

É bom lembrar que tais fatos foram apresentados nos municípios capixabas que fazem parte do sudeste brasileiro, região em tese mais desenvolvida que as restantes do território nacional. Pelas constatações expressas no levantamento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, se nota que a maioria dos municípios capixabas, não tinha à época (2015-2016), nem estrutura adequada, nem normatização suficiente para imprimir um sistema de arrecadação minimamente rentável.

2.2 Transferências advindas do Estado e da União

Os municípios brasileiros também participam dos valores arrecadados pelos estados e pela União. Assim, uma fatia do que é arrecadado pelos estados e pela União é destinada aos municípios. Quem obriga tais transferências é o artigo 158 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Por determinação constitucional, cabem aos estados repassarem aos municípios, 50% sobre o produto arrecadado pelo Estado sobre propriedade de veículos automotores – IPVA. 25% sobre a arrecadação relativa à operação de circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Serviços excluídos do imposto municipal sobre serviço – ISS).

A Constituição Federal também determina que 2,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados, transferidos pela União aos estados, sejam repartidos entre os municípios daquele respectivo estado (BRASIL, 1988).

A divisão destas frações aos municípios é regulamentada no de forma geral pela Lei Complementar federal número 68 de 11 de janeiro de 1990 e, no âmbito do estado do Espírito Santo, por diversas leis e decretos, que organizam e dão critérios para a divisão de tais recursos.

2.2.1 – Singularidades dos Estados do Espírito Santo

O Portal Transparência do governo do Estado do Espírito Santo aponta que em 2016, incluindo todos os repasses obrigatórios, foram repassados mais de 3 bilhões de reais aos municípios capixabas. O município capixaba que recebeu a menor fatia da arrecadação estadual Divino de São Lourenço que recebeu um pouco menos de 5 milhões durante o ano de 2016.

Já Cariacica, Vila Velha, Anchieta, Serra e Vitória encabeçam a lista dos municípios que mais receberam repasses do governo estadual, com valores recebidos superiores à 100 bilhões cada município. O município da Serra recebeu um pouco menos de 300 bilhões e a capital Vitória foi o município que mais recebeu, fazendo jus à quantia superior a 315 bilhões de reais em 2016.

Existe ainda outra fonte de recurso aos municípios capixabas, já inclusa nos dados fornecidos anteriormente, retirados nos portal Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo. Esta fonte diz respeito Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais criado pela Lei estadual

número 8.308, de 12 de junho de 2006, que determina que o Estado do Espírito Santo repasse aos municípios 30% do que forem recebidos a título de “*royalties*” do petróleo e do gás natural.

Neste caso, lei estadual número 8.308, de 12 de junho de 2006, estabelece um critério de divisão baseado basicamente, no índice do município na distribuição da cota-parte do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e no índice da população do município tendo por base a população estadual.

No que tange a União, a Constituição Federal dá aos municípios as seguintes frações da sua arrecadação:

- 100% da arrecadação do Imposto de Renda, retidos em função dos rendimentos pagos pelo município a seus servidores. Ao pagar os seus servidores, tanto aqueles da administração direta, quanto da indireta, o município retém o Imposto de Renda que, normalmente deveria ser repassado para União, contudo, esses valores retidos são automaticamente incorporados ao caixa municipal por força do inciso I do artigo 157 da Constituição Federal;
- Inicialmente 50% do Imposto Territorial Rural relativos aos imóveis do município. Contudo a Emenda Constitucional número modificou o artigo 153 e 158 da Constituição Federal, e deu aos municípios a possibilitada de ampliar esse percentual até sua totalidade, ou seja 100% do valor arrecadado dos imóveis rurais de cada município. Para isso, o município deve se comprometer por convênio com a União a fiscalizar e cobrar tais valores dos proprietários de terras locais. A regulamentação de tais convênios é feita com base na Lei Federal 11.250 de 11 de dezembro de 2005.
- 7,25% das contribuições de intervenção sobre o domínio econômico – CIDE sobre Combustível. A Constituição Federal, em seu artigo 149, dá à União a possibilidade de criar contribuições de intervenção sobre domínio econômico que são utilizadas como instrumento de política econômica para enfrentar determinadas situações que exijam a intervenção da União na economia do país (RAMALHO, 2003). No caso dos combustíveis, tem o dever de pagar a contribuição pessoa jurídica que importar ou comercializar no mercado interno petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. Do valor arrecadado, 29% serão destinados aos estados e desta

porcentagem, a 25% (7,25% do total) serão destinados aos municípios. Cabe destacar que tanto o estado quanto os municípios devem investir sua fatia em infraestrutura de transportes (TASCA, 2013).

- 70% do imposto sobre operação Financeira aplicado ao ouro utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial. Nos termos do parágrafo quarto do artigo 153 da constituição Federal sempre que o ouro for utilizado como ativo financeiro ou instrumento cambial, incidirá o IOF sobre a operação e este IOF arrecadado será integralmente divididos entre o estado e o município de origem do ouro, ou seja de onde o ouro foi extraído. Ao estado ou Distrito Federal cabe 30% do IOF. (BRASIL, 1988)

2.3 Receitas oriundas das Emendas ao orçamento e programas governamentais

Além das fontes de receitas previstas já descritas, o município ainda pode receber valores referentes à emendas ao orçamento propostas por parlamentares tanto estaduais quanto federais e também quando existir programas governamentais em que caiba ao município uma participação na administração.

Estes recursos, via de regra, não podem ter destinação diversa daquela proposta inicialmente, por isso nunca se enquadraram na parte livre do orçamento, disponível ao gestor.

3. Imposições ao orçamento municipal

Apresentadas as oportunidades de receitas dos municípios brasileiros, cabe agora o estudo quanto às regras para o uso do das receitas conquistadas. A exigência de gestão técnica permeia tanto a parte de arrecadação quanto a parte de gasto do orçamento público.

Cada novo gestor traz consigo diversos projetos e anseios para sua gestão. Caberá a ele, nos anos de sua gestão, adaptar tais anseios às possibilidades jurídicas de uso do dinheiro público. A legislação brasileira, no que diz respeito ao uso do orçamento, traz uma série de limitações e obrigаторiedades que, apesar de garantir que determinadas áreas de atuação estatal recebam investimento mínimo e constante, limitam a atuação dos gestores.

Segundo a Firjan, em 2016 mais de 2000 gestores municipais passaram a responder por descumprirem os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (IFGP-2017). Se considerarmos que temos um pouco mais de 5500 Municípios no Brasil (IBGE), podemos concluir que aproximadamente, 36% dos municípios Brasileiros não souberam administrar tais limites.

O primeiro destes limites diz respeito aos percentuais mínimos destinados à investimento e manutenção da educação no âmbito municipal. A Constituição Federal traz, em seu artigo 212, a obrigatoriedade de que cada município aplique anualmente 25% de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dados da Secretaria do Tesouro Nacional afirmam que em 2016 foram gastos pelos municípios a uma quantia superior a 123 bilhões de reais apenas com educação (STN BSPN2016, 2017).

No que diz respeito à gerência do ensino no âmbito municipal ainda existe a obrigatoriedade de destinação das verbas advindas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que em linhas gerais, obriga o gestor a usar 60% das receitas deste fundo com a remuneração de professores, conforme expresso no artigo 77 da Lei nº 11.494/07.

O Governo Federal repassou aos municípios em 2016 pelo FUNDEB uma quantia pouco superior a 37 bilhões de reais segundo expresso no portal da transparência Nacional. Os municípios capixabas receberam um pouco mais de 435 milhões, já o Estado do Espírito Santo recebeu aproximadamente 231 milhões do FUNDEB.

Já no que tange à saúde, a ADCT – Ato das disposições Constitucionais Transitórias, no seu artigo 77, inciso III, já trazia a obrigatoriedade do gestor público municipal, destinar 15% de algumas receitas do município. (Brasil, 1988)

Esta obrigação foi mantida pela Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que em seu artigo 7º expressa a mesma obrigatoriedade contida na ADCT, ou seja, a obrigatoriedade de repasse de 15% sobre alguns recursos.

É importante frisar que tal obrigatoriedade diz respeito à maioria das receitas do município, porém não a todas. Tanto na Lei complementar 141/2012 quanto na ADCT, há a especificação

das receitas as quais se aplicam tal percentual. Tratam-se das receitas contidas/descritas nos artigos 156, 158 e alguns pontos do artigo 159 da Constituição Federal.

O artigo 156 da Constituição Federal, diz respeito a todos os impostos de competência municipal. O 158, também da Constituição Federal, diz respeito à parcela pertencente ao município dos valores arrecadados pelo estado a que ele pertence e pela União. Já as indicações do artigo 159, da mesma Constituição, dizem respeito ao fundo de participação dos municípios. Em suma, cada município tem por obrigação repassar 15% sobre toda a sua arrecadação própria e 15% de alguns recursos oriundos do estado e da União.

Segundo Secretaria do tesouro nacional, em 2016 os municípios brasileiros gastaram cerca de 116 bilhões com educação (STN BSPN2016, 2017).

Existe ainda a obrigação de repasse do duodécimo ao legislativo municipal. Tal obrigação se encontra descrita no artigo 29-A da Constituição Federal, o determina que o gestor do executivo deve destinar até 7% da sua receita corrente líquida arrecadada no ano anterior. O valor de 7% é para municípios com população menor que 100 mil habitantes, que são a maioria dos municípios Brasileiros (IBGE - 2016). Vale lembrar que a constituição não estipula valores fixos, ela apenas dá uma margem para que o executivo e legislativo municipal entre em acordo quanto ao valor do repasse.

Conforme definição exposta no Portal Tesouro Transparente, do Governo Federal, e visualizada em novembro de 2017 a “Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados”. (ad verbum).

Assim, pelos limites até aqui expostos, cada gestor que assume o executivo municipal, já inicia seu mandato com mais de 40% do orçamento com destinação certa, sem a possibilidade de manuseio.

Seguindo na relação de limites, temos os limites de gastos com pessoal que está exposto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Por tal obrigação, a despesa com pessoal no município não

poderá ultrapassar 60% da receita corrente líquida. Esse percentual envolve o poder legislativo e executivo, ou seja, o somatório das despesas com pessoal destes dois poderes.

A LRF ainda traz uma subdivisão de tais gastos determinando que o Poder Executivo não poderá ultrapassar o limite de 54% da receita corrente líquida.

Para esta situação, a receita corrente líquida de um município é entendida receita corrente do município deduzido as contribuições para custeio do sistema de previdência dos servidores, as compensações financeiras. Para a receita corrente líquida é considerado apenas os valores líquidos do FUNDEF, ou seja, exclui-se a contribuição municipal. Tais definições se encontram no artigo 2º, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo o levantamento feito pela Firjan (IFGP-2017) em 2016, aproximadamente 575 municípios brasileiros ultrapassaram o limite de gastos com pessoal. É um percentual relativamente pequeno se consideramos a totalidade de municípios, aproximadamente 10%. Porém, o detalhe importante está em outra informação trazida pelo estudo. Segundo o IFGP-2017, aproximadamente 55,1% dos municípios alcançaram um percentual superior à 50% da receita corrente líquida.

Tínhamos alcançado 47% do orçamento comprometido com saúde, educação e poder legislativo municipal. Somado a isto temos a informação de que mais de 55% dos municípios trabalharam em 2016 com um percentual superior à 50% da receita corrente líquida, sendo que o máximo permitido ao executivo municipal é 54%.

É evidente que nos valores destinados à saúde e à educação estão inclusos os valores de pessoal, por isso, um índice não exclui o outro. Mas não há como negar que o percentual residual de orçamento, para todos os outros campos de atuação do executivo é muito reduzido.

Há ainda a obrigatoriedade de prover meios de sustento para o conselho municipal de saúde. Esta obrigação é imposta pela Lei nº 8.142/90, e apesar de não existir um percentual taxativo, obrigar o gestor a promover meios de estrutura e atuação de tais conselhos.

Conclui-se, portanto, que apesar dos inúmeros meios de arrecadação de receita, o Gestor Público possui apenas uma pequena fração desta arrecadação sem destinação prévia determinada por lei.

3.1 Imposições ao orçamento oriundas das regras do sistema orçamentário brasileiro.

Além das imposições diretas ao orçamento (Saúde, ensino e Legislativo) que delimitam literalmente, uma fatia do orçamento público municipal com destinação certa, o Gestor ainda tem que se adequar às regras expostas no sistema orçamentário vigente no Brasil, devidamente expresso na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que é a Lei Complementar número 101 de 04 de maio de 2000.

O Sistema Orçamentário Brasileiro determina que o ente federativo guie sua atuação pelos ditames de três leis específicas. A primeira delas é a lei que estabelece o Plano Plurianual (PPA), que são as metas de governo para longo prazo. O plano Plurianual é elaborado no primeiro ano do gestor do executivo e tem a aplicação para os próximos 4 anos, ou seja, no primeiro ano de gestão, todo novo gestor deve dar seguimento ao que foi planejado no mandado anterior (SOUZA, 2017).

Anualmente devem ser produzidas para o controle do orçamento do ano seguinte a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária e a Lei Orçamentária Anual (LOA) em instrumento, que determinará, segundo o PPA e a LDO, a divisão orçamentária para o próximo ano (SOUZA, 2017).

Em sua gestão, o Gestor Público tem que se ater detidamente ao disposto nesta lei sob pena de responder por crime de Responsabilidade Fiscal como base na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que é a Lei Complementar número 101 de 04 de maio de 2000.

Assim, além de limites de gastos estabelecidos constitucionalmente, o gestor público ainda tem seu poder de realização limitado pelo pelos limites de atuação diante do planejamento feito e expresso no PPA, na LDO e na LOA (SOUZA, 2017).

4. Verificação de margem de investimento por amostragem dos municípios capixabas.

Diante dos recursos possíveis aos municípios, incluindo verbas próprias oriundas de um sistema de tributação local, muitas vezes deficiente e fatias da arrecadação estadual e da União, da vinculação do orçamento municipal aos limites impostos pela legislação e do percentual da folha de pagamento dos entes municipais que em 65% dos municípios brasileiros ultrapassa a taxa de 50% da arrecadação total do município, surge a pergunta: qual a margem de ação do gestor público? Quanto está disponível do orçamento municipal para gastos diversos de educação, saúde e folha de pagamento?

Claro que as respostas para tais perguntas variam de município para município. A realidade do desenvolvimento local afeta diretamente no orçamento público municipal. Municípios que conseguem atrair mais empresas, conseguem atrair mais verbas, seja pelos impostos municipais seja pelo repasse da fatia da receita alcançada por estados e União, uma vez que municípios mais com mais empresas tendem a atrair mais habitantes e por regra geral, o número de habitantes é fator fundamental para a averiguação do quanto será destinado a cada município, conforme determina a Lei Complementar federal número 68 de 11 de janeiro de 1990.

Há que se observar também é quanto mais habitantes maiores também os problemas no que tange à estrutura estatal (âmbito municipal) para atender os anseios da população e quanto maior o número de empresas, maior a necessidade de condições mínimas de estrutura municipal.

Assim, a margem de ação do gestor público dentro do orçamento municipal varia de acordo com o tamanho do município (território), o número de habitantes, o índice de desenvolvimento local, a capacidade de atração de empresas e negócios e a “desenvoltura” política do gestor, no caso, por exemplo, de emendas parlamentares destinadas ao município.

4.1 Metodologia

Para a verificação da média do orçamento municipal livre de direcionamento expresso em lei foram verificadas as informações oficiais enviadas pelos municípios capixabas ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Isso porque, é por esses dados que os gestores municipais são julgados.

O envio destes dados é obrigatório pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, (Lei Complementar número 101 de 04 de maio de 2000) e no Estado do Espírito Santo é regulamentado pela Resolução número 193/2003 do próprio Tribunal de Contas capixabas.

O TCE-ES por sua vez, analisa tais informações e as torna pública pelo sistema chamado LRFWeb, criado pela própria Resolução número 193/2003 e disponível ao público pela página oficial do próprio órgão de controle.

Tais informações foram contrapostas com as informações disponíveis nos Portais Transparência de cada município e tais pesquisas foram feitas entre os meses de outubro e novembro de 2017.

O foco da pesquisa foi o ano de 2016, isso por que, os dados de envio já estão completos, garante um resultado mais fidedigno da realidade atual dos municípios. A ideia do presente trabalho é trazer informações mais próximas da realidade atual, por isso o foco no exercício em 2016. O portal do LRFWeb, publicado na página oficial do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, possui os dados iniciando no ano de 2004. Contudo, sendo o ano de 2017 o início da gestão nos municípios, este trabalho focou sua pesquisa no ano de 2016 para trazer a realidade dos municípios a ser encontrada por novos gestores.

Definida a base documental para a pesquisa, foram decididos os critérios definição do público alvo da pesquisa. O foco deste trabalho é descobrir a realidade dos municípios capixabas, assim, se fez necessário, a adoção de critérios capazes de abranger as mais variadas realidades dos municípios capixabas.

Para isso, os municípios capixabas foram divididos em 6 grupos de acordo com o número de habitantes. O motivo desta separação era agrupar os municípios de acordo com o grau de desenvolvimento.

A partir dos dados do LRFWeb, disponível na página oficial do TCE-ES, foram verificadas a arrecadação de cada município capixaba e definidas a média de arrecadação de cada grupo

Partindo da média de arrecadação, foram selecionados 2 municípios em cada grupo, tendo como critério aqueles municípios que atingissem uma arrecadação cujos valores estivesse imediatamente acima e abaixo da média do grupo. Os grupos foram assim definidos conforme exposta na tabela 1:

Tabela 1 – Divisão dos grupos para pesquisa

Característica do grupo	Média de arrecadação	N.º de municípios no grupo	Municípios selecionados
Até 10 mil Habitantes	25,6 milhões	12	- Dores do rio Preto - Vila Pavão
Entre 10 e 15 mil habitantes	38,3 milhões	23	- Santa Leopoldina - Mantenópolis
Entre 15 e 25 mil Habitantes	60 milhões	17	- Vargem Alta - Pedro Canário
Entre 25 e 50 mil Habitantes	91 milhões	15	- Castelo - Conceição da Barra
Entre 50 e 150 mil Habitantes	296,1 milhões	7	- Colatina - Guarapari
Mais de 150 mil Habitantes	1 Bilhão	4	- Serra - Vila Velha

Desta forma, foi possível delimitar para a pesquisa, seis principais realidades entre todos os municípios capixabas. E destas realidades, foram selecionados 2 municípios que mais se aproximavam da média de arrecadação do grupo, sendo selecionados assim, 12 municípios, que são Dores do rio Preto, Vila Pavão, Santa Leopoldina, Mantenópolis, Vargem Alta, Pedro Canário, Castelo, Conceição da Barra, Colatina, Guarapari, Serra e Vila Velha.

Importante frisar que municípios que apresentavam arrecadação muito diferente do normal para cada grupo foram desconsiderados, é o caso por exemplo do município de Presidente Kenedy, que apresenta uma arrecadação na faixa de 334 milhões, enquanto a média de arrecadação do seu grupo (10 a 15 mil habitantes) apresenta uma média de 36 milhões em arrecadação. Outro caso é o do município de Anchieta que apresenta uma arrecadação de aproximadamente 260 milhões enquanto o restante do seu grupo (15 a 25 mil habitantes) apresenta uma média de 60 milhões em arrecadação.

Assim, toda a pesquisa foi baseada em análise documental, tendo como público alvo de pesquisa, os 12 municípios selecionados que representam as realidades dos municípios capixabas quanto à quantidade de habitantes e os valores de arrecadação.

4.2 Dados encontrados

Quanto às arrecadações entre os municípios selecionados, foram verificados os valores expostos na tabela 2:

Tabela 2: Divisão da arrecadação municipal por fonte de receita

Município	Habitantes	Arrecadação Total	Transferência corrente	Receita Própria	% transferência corrente	% receita própria
Dores do Rio Preto	6.397	R\$ 25.904.982,68	R\$ 20.911.460,60	R\$ 4.993.522,08	80,72	19,28
Vila Pavão	8.672	R\$ 28.121.530,27	R\$ 25.922.822,41	R\$ 2.198.707,86	92,18	7,82
Santa Leopoldina	12.240	R\$ 36.991.666,81	R\$ 32.267.195,99	R\$ 4.724.470,82	87,23	12,77
Mantenópolis	13.612	R\$ 39.347.400,38	R\$ 34.920.906,57	R\$ 4.426.493,81	88,75	11,25
Vargem Alta	19.130	R\$ 60.548.957,04	R\$ 48.487.029,93	R\$ 12.061.927,11	80,08	19,92
Pedro Canário	23.794	R\$ 61.529.888,76	R\$ 48.289.684,47	R\$ 13.240.204,29	78,48	21,52
Conceição da Barra	28.449	R\$ 90.354.186,21	R\$ 70.520.422,87	R\$ 19.833.763,34	78,05	21,95
Castelo	34.747	R\$ 92.742.126,02	R\$ 80.313.946,93	R\$ 12.428.179,09	86,60	13,40
Guarapari	105.286	R\$ 279.111.211,76	R\$ 175.273.705,55	R\$ 103.837.506,21	62,80	37,20
Colatina	111.788	R\$ 304.471.108,20	R\$ 222.115.938,13	R\$ 82.355.170,07	72,95	27,05
Serra	409.267	R\$ 1.119.021.222,02	R\$ 711.641.937,98	R\$ 407.379.284,04	63,60	36,40
Vila Velha	414.586	R\$ 881.717.177,19	R\$ 477.214.776,76	R\$ 404.502.400,43	54,12	45,88

O primeiro fato que se observa é que a arrecadação total do município é diretamente proporcional ao número de habitantes. Com exceção do Município da Serra, que possui uma arrecadação total maior que o Município de Vila Velha, em todos os outros casos a arrecadação cresceu de acordo com o número de habitantes.

Contudo a parcela de arrecadação oriunda da arrecadação de transferências de outros entes da federação obedece a uma lógica inversa. Com algumas exceções entre os municípios escolhidos, a porcentagem de arrecadação por transferência tende a diminuir de acordo com o aumento do número de habitantes.

Isso demonstra que municípios menores possuem uma dependência maior das transferências do Governo Estadual ou da União. Reflete também o resultado do já citado levantamento feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, publicado em sua página oficial em 22 de junho de 2016, que aponta a falta de estrutura para a cobrança de impostos municipais nos municípios capixabas. Municípios pequenos, em geral, possuem mais dificuldades de organizar e manter essa estrutura o que reflete diretamente em sua capacidade de arrecadação.

Outro fator importante a ser destacado é que o presente estudo engloba uma população de certa de 1.190 milhões de pessoas. Pelo IBGE, em dado divulgado em junho de 2014, a população capixaba é de 3,885 milhões de pessoas, ou seja, o este estudo alcança a realidade de aproximadamente 30% da população capixaba.

Mas o que é possível fazer com esta arrecadação? Qual a fatia desta arrecadação está disponível para o gestor usar e, ao usar, o que pode ser feitos? Na prática, dos relatórios apresentados ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, foram retiradas as informações de gastos contidas na tabela 3:

Tabela 3: Divisão de gastos dos municípios selecionados

Município	Saúde	Educação	Gastos com pessoal	Gasto com legislativo	Pessoal Fundeb	Total de gastos
Dores do Rio Preto	R\$ 4.831.138,55	R\$ 5.548.675,74	R\$ 10.758.017,60	R\$ 1.200.000,00	2.168.847,61	R\$ 20.168.984,28
Vila Pavão	R\$ 5.589.864,37	R\$ 4.821.975,64	R\$ 12.329.463,72	R\$ 1.200.000,00	4.507.530,65	R\$ 19.433.773,08
Santa Leopoldina	R\$ 6.385.887,34	R\$ 10.245.121,42	R\$ 19.997.434,12	R\$ 1.607.065,80	R\$ 3.664.314,67	R\$ 34.571.194,01
Mantenópolis	R\$ 8.658.855,85	R\$ 12.252.111,77	R\$ 21.472.842,43	R\$ 1.674.998,12	5.875.093,35	R\$ 38.183.714,82
Vargem Alta	R\$ 13.022.739,04	R\$ 16.794.222,92	R\$ 30.021.415,94	R\$ 2.907.187,50	6.178.524,92	R\$ 56.567.040,48
Pedro Canário	R\$ 11.017.636,73	R\$ 16.817.842,79	R\$ 28.926.113,67	R\$ 2.116.747,82	6.801.633,23	R\$ 52.076.707,78
Castelo	R\$ 19.484.625,04	R\$ 27.998.163,10	R\$ 46.340.335,92	R\$ 3.710.000,00	10.824.270,70	R\$ 86.708.853,36
Conceição da Barra	R\$ 15.406.987,71	R\$ 28.152.632,78	R\$ 46.724.859,93	R\$ 3.172.058,75	17.353.037,89	R\$ 76.103.501,28
Guarapari	R\$ 42.071.333,78	R\$ 104.455.312,51	R\$ 156.552.200,85	R\$ 9.934.073,52	52.508.206,27	R\$ 260.504.714,39
Colatina	R\$ 73.688.668,72	R\$ 78.974.926,60	R\$ 140.547.431,77	R\$ 6.899.301,00	42.919.412,37	R\$ 257.190.915,72
Vila Velha	R\$ 133.992.281,39	R\$ 266.134.938,73	R\$ 412.885.174,86	R\$ 28.314.000,00	128.772.199,49	R\$ 684.240.195,49
Serra	R\$ 208.035.747,29	R\$ 337.387.091,05	R\$ 609.691.762,24	R\$ 34.268.506,56	195.385.153,37	R\$ 993.997.953,77

Cabe destacar que o valor pago referente ao FUNDEB no que diz respeito às informações contidas no tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, está incluído tanto nos gastos com ensino (educação) quanto nos gastos totais com pessoal, daí vem a necessidade de retirada desse valor, para que ele não seja contabilizado duas vezes e atrapalhe a análise final do presente trabalho.

Desta forma, entre os municípios analisados, o percentual do orçamento não destinado à gastos com ensino, com saúde, com o envio ao Poder Legislativo e com gastos de pessoal, são os seguintes:

Tabela 4: Margem de manobra do orçamento

Município	Arrecadação Total	Total de gastos	Porcentagem de sobra	Valor em pecunia
Dores do Rio Preto	R\$ 25.904.982,68	R\$ 20.168.984,28	22,14	R\$ 5.735.998,40
Vila Pavão	R\$ 28.121.530,27	R\$ 19.433.773,08	30,89	R\$ 8.687.757,19
Santa Leopoldina	R\$ 36.991.666,81	R\$ 34.571.194,01	6,54	R\$ 2.420.472,80
Mantenópolis	R\$ 39.347.400,38	R\$ 38.183.714,82	2,96	R\$ 1.163.685,56
Vargem Alta	R\$ 60.548.957,04	R\$ 56.567.040,48	6,58	R\$ 3.981.916,56
Pedro Canário	R\$ 61.529.888,76	R\$ 52.076.707,78	15,36	R\$ 9.453.180,98
Conceição da Barra	R\$ 90.354.186,21	R\$ 86.708.853,36	6,51	R\$ 6.033.272,66
Castelo	R\$ 92.742.126,02	R\$ 76.103.501,28	15,77	R\$ 14.250.684,93
Guarapari	R\$ 279.111.211,76	R\$ 260.504.714,39	6,67	R\$ 18.606.497,37
Colatina	R\$ 304.471.108,20	R\$ 257.190.915,72	15,53	R\$ 47.280.192,48
Serra	R\$ 1.119.021.222,02	R\$ 684.240.195,49	19,19	R\$ 169.162.981,70
Vila Velha	R\$ 881.717.177,19	R\$ 993.997.953,77	11,17	R\$ 125.023.268,25

Com Exceção dos municípios de menos de 5 mil habitantes, restaram livres ao gestor fatias menores de 20% do seu orçamento. O município de Mantenópolis registrou o menor percentual de orçamento livre, um pouco menos de 3% do orçamento deste município encontra-se livre de gastos estabelecidos previamente pela lei.

É com esse percentual de sobra que o gestor terá que realizar e dar manutenção na pavimentação das ruas e estradas rurais, cuidar da limpeza do município, providenciar material para a continuidade das atividades administrativas, pagar diárias a servidores, pagar água e energia de alguns prédios públicos, realizar atividades culturais, construir e dar manutenção em praças e espaços públicos, promover serviços públicos, entre outras atividades.

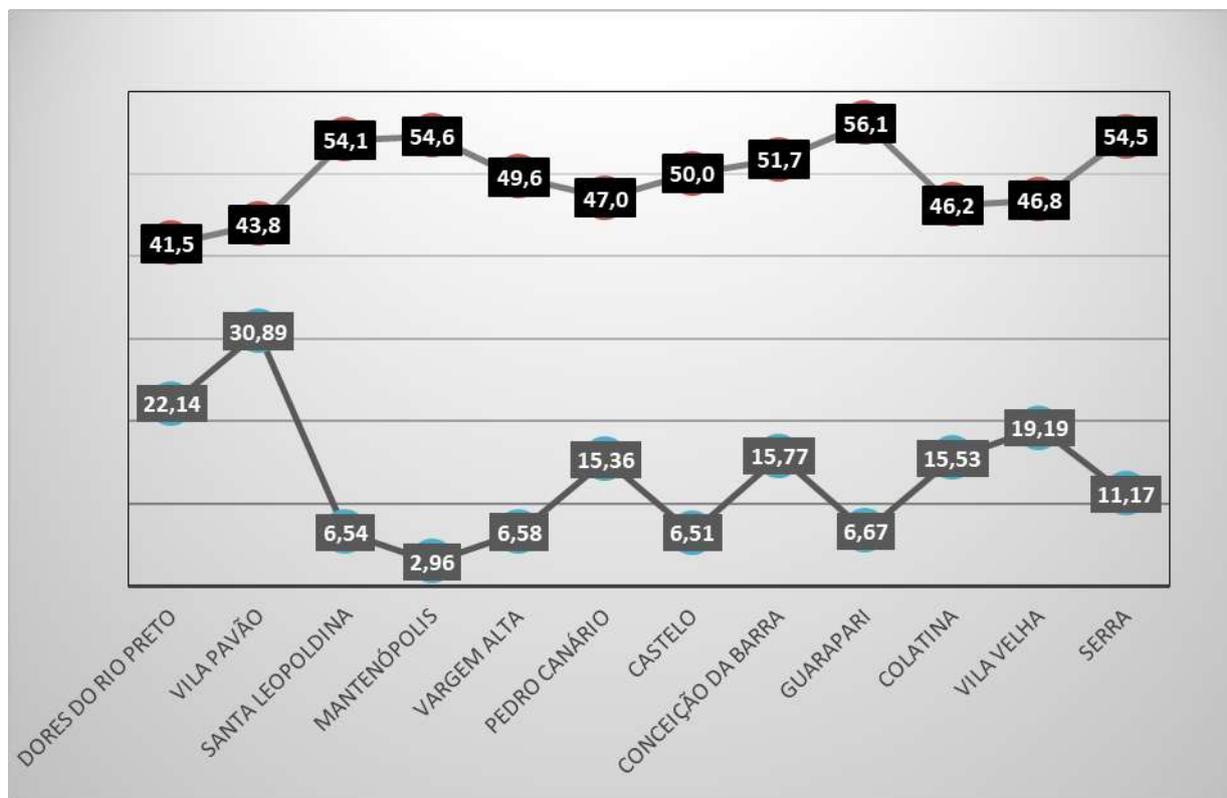
Quando é feita a análise por habitante, também são encontradas informações interessantes. Quando se trata de arrecadação, à medida que o número de habitantes aumenta a média de valor atribuído a cada cidadão, geralmente, tende a diminuir. Contudo quando se fala na fatia orçamentária livre *per capita*, há uma tendência de aumento do valor, conforme demonstra a tabela 5. Contudo, diante da variação, não há como afirmar que o aumento ou diminuição do percentual livre, tenha relação direta ou exclusiva com o número de habitantes.

Tabela 5: Análise *per capita*

Município	Habitantes	Arrecadação total	Arrecadação por pessoa	Orçamento Livre	Orçamento livre por pessoa
Dores do Rio Preto	6397	R\$ 25.904.982,68	R\$ 4.049,55	R\$ 5.735.998,40	R\$ 896,67
Vila Pavão	8672	R\$ 28.121.530,27	R\$ 3.242,80	R\$ 8.687.757,19	R\$ 1.001,82
Santa Leopoldina	12240	R\$ 36.991.666,81	R\$ 3.022,20	R\$ 2.420.472,80	R\$ 197,75
Mantenópolis	13612	R\$ 39.347.400,38	R\$ 2.890,64	R\$ 1.163.685,56	R\$ 85,49
Vargem Alta	19130	R\$ 60.548.957,04	R\$ 3.165,13	R\$ 3.981.916,56	R\$ 208,15
Pedro Canário	23794	R\$ 61.529.888,76	R\$ 2.585,94	R\$ 9.453.180,98	R\$ 397,29
Castelo	34747	R\$ 92.742.126,02	R\$ 2.669,07	R\$ 6.033.272,66	R\$ 173,63
Conceição da Barra	28449	R\$ 90.354.186,21	R\$ 3.176,01	R\$ 14.250.684,93	R\$ 500,92
Guarapari	105286	R\$ 279.111.211,76	R\$ 2.650,98	R\$ 18.606.497,37	R\$ 176,72
Colatina	111788	R\$ 304.471.108,20	R\$ 2.723,65	R\$ 47.280.192,48	R\$ 422,95
Vila Velha	414586	R\$ 881.717.177,19	R\$ 2.126,74	R\$ 169.162.981,70	R\$ 408,03
Serra	409267	R\$ 1.119.021.222,02	R\$ 2.734,21	R\$ 125.023.268,25	R\$ 305,48

Os dados também foram confrontados separadamente e neste confronto constatou-se uma relação interessante entre o gasto efetivo com pessoal, incluindo o FUNDEB e a porcentagem de sobra do orçamento. No gráfico abaixo (Gráfico 1) a linha superior representa o gasto com pessoal nos municípios selecionados e a linha de baixo demonstra a porcentagem de orçamento livre disponível em cada município em 2016

Gráfico 1: Relação entre o gasto com pessoal e a margem de manobra disponível



É possível notar que o movimento das linhas é oposto, na maioria das vezes, ou seja, sempre que há um aumento no gasto com pessoal, há também uma diminuição da porcentagem de orçamento livre. Isso só não ocorre nos municípios de Castelo e Conceição da Barra, que pertencem ao grupo de 25 a 50 mil habitantes. Essa relação não se aplica de forma tão direta a outros critérios de comparação, como saúde e educação.

5. Conclusão

Diante dos dados apresentados em das informações legais sobre a arrecadação e o uso do dinheiro público, pode-se chegar a algumas conclusões quanto à parcela disponível do orçamento municipal não vinculada à nenhuma obrigação.

O município possui, em geral, dois graves problemas que afetam seu orçamento. O primeiro deles é a baixa arrecadação de recursos próprios, isso foi apontado pelo levantamento do

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, publicado em 22 de junho de 2016, na página oficial do TCE-ES e também pelos dados de prestação de contas aqui apresentados.

A receita própria dos municípios, na grande maioria dos casos, não simboliza sequer 15% das receitas totais do município. Isso faz com que municípios pequenos dependam em até 90 % de Recursos Federais e Estaduais. Essa dependência tem dois grandes problemas:

O primeiro é que, apesar das transferências ser direito dos municípios, na grande maioria das vezes ela é feita com base na quantidade de habitantes de cada município, conforme determina a já citada Lei Complementar federal número 68 de 11 de janeiro de 1990, isso faz com que municípios pequenos, recebam sempre uma parcela pequena. Com uma parcela pequena o município não se desenvolve o que obriga a sua população a migrar para outros centros mais desenvolvidos. Com a migração, a população do município reduz, reduzindo também os repasses futuros.

O segundo problema diz respeito à necessidade de buscar verbas extra orçamentárias para desenvolver qualquer atividade no município. Essas verbas são destinadas ao município através de emendas ao orçamento estadual e federal. Em tese, isso é bom ao município. Contudo na prática tal destinação de verba acaba vinculando o gestor ao deputado que destinou a emenda. O vínculo aqui exposto é o vínculo político, promessa de apoio. O prefeito “coloca” seu eleitorado à “disposição” do deputado. Isso acaba propiciando a manutenção dos mesmos no poder.

Além da dependência financeira dos recursos dos Estados e da União, os dados apresentados apresentam outro grande problema dos municípios capixabas que diminuem diretamente a capacidade de realização do gestor. Trata-se do tamanho da fatia do orçamento destinada à gastos com pessoal.

Tal problema fica evidente quando se verifica a forma com que o gasto com pessoal é regulamentado pela Constituição Federal de 1988. Enquanto os limites com Saúde e Educação são taxativos e aplicados ao orçamento público de forma direta. O limite de gasto com pessoal não é taxativo. Ele apenas proíbe que seja ultrapassada a porcentagem de 60% do orçamento municipal. Como não há como negociar com os limites impostos à Educação e a Saúde, os gastos com pessoal são feitos com a parcela ainda não separada do orçamento. Logo, quanto maior o gasto com pessoal, menor o percentual de margem livre para a atuação do gestor.

Importante frisar que quando se usa o termo margem livre, o que se quer dizer que é a parte do orçamento em que não há imposição de destinação, contudo, ainda assim, o gestor deve agir sobre a batuta indispensável do princípio da legalidade.

A solução, por tanto, seria melhorar a capacidade dos municípios de captar recursos próprios, diminuindo a dependência de verbas oriundas de outros entes federados e reduzir a folha de pagamento dos municípios. Tais atitudes aumentariam a capacidade de realização dos gestores trazendo desenvolvimento ao município.

Referências

ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Gastos públicos municipais e educação fundamental na Paraíba: uma avaliação usando DEA**. Revista Econômica do Nordeste, v. 42, n. 3, p. 621-640, 2016.

BARRETO CAJAZEIRA, Andrea Paula Gomes. **Responsabilidade Fiscal e Desenvolvimento Municipal. São Paulo**. PUC-SP, 2010. Disponível em: < <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/17720/16290>> acesso em: 14 de set de 2017

BRASIL. República Federativa do (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art156> Acessos entre agosto e novembro. 2017

_____. Lei de gestão da saúde, **Lei Complementar 141 de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acessos entre agosto e novembro. 2017

_____. **Lei de responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> 20 de novembro. 2017

_____. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses** / Tribunal de Contas da União. – 4.ed. – Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2015.

BRITO, Horlânia de Sousa; DIAS, Ricjardeson Rocha. **O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no município de parnaíba-PI**. Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI, v. 3, n. 1, 2016.

BRITO, Jansen Lima et al. **Avaliação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas**. Revista de Administração e Contabilidade da FAT, v. 6, n. 1, p. 105-114, 2017.

CAMPAGNONI, Mariana; PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da. **A observância dos limites para Despesas com Pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013.** In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS. 2014. p. 1-18.

FEITOSA, Anny Kariny; OLIVEIRA, Fabiana Helcias. **Controle do orçamento público municipal.** A Economia em Revista-AERE, v. 21, n. 2, p. 49-60, 2016

FIGUEREDO CASTRO, **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)**, publicado em 2012. Disponível em < <https://www.infoescola.com/direito/contribuicoes-de-intervencao-no-dominio-economico-cide/>> Acessado em novembro de 2017.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** 2006.

FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Índice firjan de gestão fiscal 2017 – IFGF.** Rio de Janeiro-RJ, Ago 2017. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/data/files/4A/B0/A3/B1/C4CCD51063C6AAD5A8A809C2/IFGF%202017%20-%20An_lise%20Especial%20-%20Vers_o%20Completa.pdf> Acesso em: 26 ago. 2017

GAUCHAZH, Política. **Brasil tem 707 cidades que gastam mais com vereadores do que arrecadam em receitas próprias.** Publicado em 29 de agosto de 2017, disponível em <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/08/brasil-tem-707-cidades-que-gastam-mais-com-vereadores-do-que-arrecadam-em-receitas-proprias-9882714.html>> acessado em novembro de 2017.

IBGE. **Estimativas populacionais dos municípios em 2016,** Brasília-DF, agosto de 2016 Disponível em: <<http://cgp.cfa.org.br/ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016/>> Acesso em: 26 ago. 2017

INSTITUTO RUI BARBOSA, **300 principais irregularidades cometidas na gestão municipal,** publicado em 05 Outubro 2014, disponível em <<http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/publicacoes/item/3-300-principais-irregularidades-cometidas-na-gestao-municipal>> acessado em novembro de 2017

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins. **A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira.** Revista de Economia Política, v. 24, n. 3, p. 404-421, 2004.

MENEZES, A. M. F. **O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas.** 2002. 189 f. Tese (Doutorado em Administração) - Curso Doutorado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de **Curso de direito financeiro** / Regis Fernandes de Oliveira. - São Paulo : Editora Revista dos Tribunais; 2011

RAMALHO, Mariana Oiticica. **Contribuições de intervenção sobre o domínio econômico.** Interesse público, 2003.

REZENDE PINTO, José Marcelino. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, 2007.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, **balanço do setor público nacional, exercício de 2016**, Publicado em abril de 2017. Disponível em <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/390400/BSPN+2016++Vers%C3%A3o+Final++sem+marca%C3%A7%C3%B5es.pdf/2db4fb40-516e-4d13-8cc8-ee6541e10aa8>> Acessado em novembro de 2017

SILVA CALEGARI, Elizangela Borges et al. **O controle social na Administração Pública municipal: responsabilidades e desafios do conselho do fundeb.** Constituição & Justiça: Estudos e Reflexões, v. 1, n. 1, 2017.

SOUTO, Isabella. Apenas 19 municípios brasileiros conseguiram gerar receitas maiores que transferências. **Estado de Minas.** 21 dez. 2014. Disponível em <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/12/21/interna_politica,601439/receita-que-vem-da-terra.shtml> Acessado em novembro de 2017.

SOUZA, Ronnye Oliveira. **Participação no processo orçamentário (PPA, LDO, LOA) por meio de aplicativos móveis: uma proposta para o governo do estado de São Paulo.** 2017.

TASCA, Jocimar Antonio. **CIDE Combustível e sua justa destinação.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13953>. Acesso em nov 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA—TCE-PB, **Cartilha de Orientações aos Prefeitos Eleitos – 2009.** TCE-PB, João Pessoa-PB, 2009. Disponível em: <https://portal.tce.pb.gov.br/wordpress/wp-content/uploads/2009/11/2009_cartilha_orientacao_prefeito.pdf> Acesso em: 26 ago. 2017

_____, **Orientações aos Presidentes de Câmaras, Revisão e Atualização da Cartilha. TCE-PB, João Pessoa-PB, 2017.** Disponível em: <<https://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Manual-Presidentes-de-C%C3%A2maras.pdf>> Acesso em: 26 ago. 2016

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, **Arrecadação própria dos municípios capixabas está abaixo de 15% da receita total em 69 prefeituras, publicado em 22 de junho de 2016**, disponível em <<https://www.tce.es.gov.br/arrecadacao-propria-dos-municipios-capixabas-esta-abaixo-de-15-da-receita-total-em-69-prefeituras/>> acessado em novembro de 2017.