

# Informe NATR nº 5/2021 – dezembro de 2021

## Poder empregador da Administração Pública municipal



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**NATR**

Núcleo de Avaliação de Tendências e Riscos



Os dados da participação relativa da Administração Pública no PIB, do emprego formal e do número de servidores para cada prefeitura foram obtidos, respectivamente, mediante o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE Cidades), no Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) e no Portal da Transparência das Prefeituras.

O Poder Empregador consiste na razão entre o número de servidores do Poder Executivo (administração direta e indireta) e o número de empregos formais local:

$$\text{Poder empregador} = \frac{\text{Número de servidores}}{\text{Empregos formais}}$$

O valor obtido (em porcentagem) permite verificar o peso que a prefeitura de um município tem enquanto agente empregador.



# Entendendo a Administração Pública no PIB\*

O setor institucional administração pública é constituído por unidades que têm como função principal produzir serviços não-mercantis<sup>(1)</sup> destinados à coletividade e/ou efetuar operações de repartição de renda e de patrimônio. Os serviços são considerados não-mercantis quando prestados a preços economicamente não significativos. A principal fonte de recursos do setor é o pagamento obrigatório efetuado pelas demais unidades institucionais na forma de impostos, taxas e contribuições sociais.

As unidades administrativas do setor efetuam três tipos diferentes de despesas finais:

- despesas feitas na prestação gratuita de serviços coletivos à sociedade tais como justiça e segurança que, devido à incapacidade do mercado, têm que ser proporcionados coletivamente pelas administrações públicas;
- despesas ao fornecer bens e serviços individualizados, gratuitamente ou a preços que não cobrem seus custos. Nesta categoria, classificam-se os órgãos que exercem programas de educação, assistência médico-hospitalar, fornecimento de alimentação, remédios, material didático, cultura, etc.;
- despesas com transferência para outras instituições ou famílias com objetivo de distribuir renda, promover o desenvolvimento regional e assegurar a prestação adequada de serviços de saúde e educação. O governo exerce, na maioria dos órgãos dos três poderes, o papel de agente de transferência. Destacam-se as atuações dos fundos previdenciários; de desenvolvimento regional; e de saúde e educação, criados prioritariamente com essa finalidade.

- Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais – Brasil. Referência 2000. Nota metodológica nº 11 ([http://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Nacionais/Sistema\\_de\\_Contas\\_Nacionais/Notas\\_Metodologicas/11\\_APU.pdf](http://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas/11_APU.pdf)).

(1) Em princípio, a administração pública também pode ser produtora mercantil. Quando uma unidade da administração pública vende bens ou serviços à sociedade, a receita obtida é tratada como uma produção mercantil residual.

O setor administração pública é composto pelas seguintes unidades institucionais:

- órgãos governamentais da administração central e entidades descentralizadas (autarquias, fundações e fundos), nos âmbitos federal, estadual e municipal;
- entidades públicas juridicamente constituídas como empresas com funções típicas de governo e cujos recursos são provenientes, em sua maior parte, de transferências;
- entidades paraestatais que têm como principal fonte de receita recursos tributários vinculados arrecadados pelo governo, são elas: Sistema S – instituições produtoras de serviços sociais que têm como principal fonte de receita recursos tributários vinculados arrecadados pelo governo; Conselhos Profissionais – instituições de apoio à regulação das atividades profissionais que têm como principal fonte de recursos contribuições compulsórias.
- fundos de caráter público, como os fundos constitucionais e o FGTS – Fundo de garantia por Tempo de Serviço e PIS/PASEP – Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

O setor institucional da administração pública é classificado nos seguintes subsetores:

- Administração Pública, exceto Previdência Social: Administração pública federal central e descentralizada; Administração pública estadual central e descentralizada; Administração pública municipal central e descentralizada.
- Previdência Social: Previdência social federal; Regime Geral de Previdência social (RGPS) - INSS (Instituto Nacional do Seguro Social); Fundos FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e PIS/PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público); Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Estados; Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Municípios.



- 23 prefeituras respondem com pelo menos 50% dos empregos locais na média dos últimos três anos.
- Todas as 11 prefeituras dos municípios que apresentam a administração pública na primeira colocação da formação do PIB em 2018 estão entre as 23 prefeituras que responderam por mais da metade dos empregos formais.
- Todas as 4 primeiras prefeituras com maior poder empregador têm a administração pública no primeiro lugar do PIB em 2018. São elas: Mantenópolis, Alto Rio Novo, Divino de São Lourenço e Ibitirama.
- A Prefeitura de Mantenópolis é praticamente a fonte de empregabilidade local, com média de poder empregador em 93,4%. Já Vitória é a prefeitura menos expressiva, com média nos últimos três anos de 8,7%.
- Apesar da Administração Pública em Presidente Kennedy ocupar a 3ª posição no PIB 2018, a Prefeitura responde por 66,2% dos empregos formais locais.



- Durante a pandemia, observa-se que 26 prefeituras passaram a empregar pelo menos 5% a mais entre 2019 e 2020.
- Ano a ano (2018-2019 e 2019-2020), 21<sup>(2)</sup> prefeituras tendem a responder por mais empregos formais, ao passo que 6<sup>(3)</sup> apresentaram queda. As demais não seguiram uma tendência evidente.

(2) Alto Rio Novo, Divino de São Lourenço, Ponto Belo, Santa Leopoldina, Itaguaçu, Pancas, Dolores do Rio Preto, Irupi, Boa Esperança, Mimoso do Sul, Conceição do Castelo, Águia Branca, Ecoporanga, Rio Bananal, Piúma, Marilândia, São Mateus, São Gabriel da Palha, Atílio Vivácqua, Marechal Floriano e Cariacica.

(3) Ibatiba, Iúna, João Neiva, São Roque do Canaã, Linhares e Serra.



# DADOS TABULADOS

Município	Adm. Púb. no PIB 2018	Emprego formal*			Servidores do Executivo**			Poder empregador			
		2018 (a)	2019 (b)	2020 (c)	2018 (a')	2019 (b')	2020 (c')	% (a' / a) 2018	% (b' / b) 2019	% (c' / c) 2020	Média dos anos
Afonso Cláudio	2	3.472	3.653	3.572	1.398	1.432	1.409	40,3%	39,2%	39,4%	39,6%
Água Doce do Norte	1	930	978	838	555	582	554	59,7%	59,5%	66,1%	61,8%
Água Branca	2	1.362	1.178	1.191	548	520	583	40,2%	44,1%	49,0%	44,4%
Alegre	2	3.732	3.622	3.614	976	977	912	26,2%	27,0%	25,2%	26,1%
Alfredo Chaves	2	2.888	3.025	2.921	806	857	768	27,9%	28,3%	26,3%	27,5%
Alto Rio Novo	1	649	628	586	448	464	448	69,0%	73,9%	76,5%	73,1%
Anchieta	3	5.721	6.406	5.604	3.199	3.286	2.901	55,9%	51,3%	51,8%	53,0%
Apiacá	1	773	765	748	455	435	442	58,9%	56,9%	59,1%	58,3%
Aracruz	3	27.841	27.173	26.878	4.428	4.515	4.032	15,9%	16,6%	15,0%	15,8%
Atílio Vivácqua	3	2.651	2.631	2.706	497	518	628	18,7%	19,7%	23,2%	20,5%
Baixo Guandu	3	4.318	4.641	4.472	1.417	1.485	1.673	32,8%	32,0%	37,4%	34,1%
Barra de São Francisco	3	6.401	6.553	6.580	1.345	2.048	1.894	21,0%	31,3%	28,8%	27,0%
Boa Esperança	2	1.726	1.823	1.705	707	913	911	41,0%	50,1%	53,4%	48,2%
Bom Jesus do Norte	2	1.416	1.436	1.439	561	567	584	39,6%	39,5%	40,6%	39,9%
Brejetuba	3	1.326	1.354	1.199	546	661	532	41,2%	48,8%	44,4%	44,8%
Cachoeiro de Itapemirim	3	43.097	44.239	43.593	8.826	10.140	8.389	20,5%	22,9%	19,2%	20,9%
Cariacica	2	54.209	55.620	54.420	4.655	6.836	6.902	8,6%	12,3%	12,7%	11,2%
Castelo	3	7.183	7.356	7.594	1.696	1.747	1.670	23,6%	23,7%	22,0%	23,1%
Colatina	3	32.349	32.167	32.018	3.637	4.689	4.508	11,2%	14,6%	14,1%	13,3%
Conceição da Barra	2	4.048	4.287	4.739	2.087	2.071	2.507	51,6%	48,3%	52,9%	50,9%



# DADOS TABULADOS

Município	Adm. Púb. no PIB 2018	Emprego formal*			Servidores do Executivo**			Poder empregador			
		2018 (a)	2019 (b)	2020 (c)	2018 (a')	2019 (b')	2020 (c')	% (a' / a) 2018	% (b' / b) 2019	% (c' / c) 2020	Média dos anos
Conceição do Castelo	2	1.501	1.449	1.348	650	651	712	43,3%	44,9%	52,8%	47,0%
Divino de São Lourenço	1	432	405	332	266	283	274	61,6%	69,9%	82,5%	71,3%
Domingos Martins	2	5.766	6.125	5.525	1.531	1.843	1.507	26,6%	30,1%	27,3%	28,0%
Dores do Rio Preto	2	640	685	636	221	412	412	34,5%	60,1%	64,8%	53,2%
Ecoporanga	2	2.510	2.550	2.176	1.024	1.064	1.011	40,8%	41,7%	46,5%	43,0%
Fundão	3	3.041	3.077	3.007	1.026	1.065	1.027	33,7%	34,6%	34,2%	34,2%
Governador Lindenberg	2	1.072	1.061	1.024	541	564	520	50,5%	53,2%	50,8%	51,5%
Guaçuí	2	4.400	4.319	4.029	1.211	1.206	1.073	27,5%	27,9%	26,6%	27,4%
Guarapari	2	20.555	20.751	20.876	4.853	4.984	4.979	23,6%	24,0%	23,9%	23,8%
Ibatiba	2	2.274	2.366	2.282	956	991	942	42,0%	41,9%	41,3%	41,7%
Ibiraçu	2	4.363	4.337	4.528	585	473	541	13,4%	10,9%	11,9%	12,1%
Ibitirama	1	650	689	611	462	374	488	71,1%	54,3%	79,9%	68,4%
Iconha	2	3.809	3.760	3.742	647	661	606	17,0%	17,6%	16,2%	16,9%
Irupi	2	1.109	1.130	1.082	570	598	586	51,4%	52,9%	54,2%	52,8%
Itaguaçu	3	1.519	1.549	1.336	791	824	832	52,1%	53,2%	62,3%	55,8%
Itapemirim	3	5.165	6.396	4.988	3.010	3.201	3.057	58,3%	50,0%	61,3%	56,5%
Itarana	2	1.598	1.240	1.265	561	576	562	35,1%	46,5%	44,4%	42,0%
Iúna	2	2.628	2.692	2.620	1.079	1.013	965	41,1%	37,6%	36,8%	38,5%
Jaguaré	2	3.736	3.782	3.468	1.129	1.245	884	30,2%	32,9%	25,5%	29,5%
Jerônimo Monteiro	2	949	1.114	916	604	614	587	63,6%	55,1%	64,1%	60,9%



# DADOS TABULADOS

Município	Adm. Púb. no PIB 2018	Emprego formal*			Servidores do Executivo**			Poder empregador			
		2018 (a)	2019 (b)	2020 (c)	2018 (a')	2019 (b')	2020 (c')	% (a' / a) 2018	% (b' / b) 2019	% (c' / c) 2020	Média dos anos
João Neiva	3	3.169	3.560	3.512	871	921	870	27,5%	25,9%	24,8%	26,0%
Laranja da Terra	1	866	966	801	558	547	543	64,4%	56,6%	67,8%	62,9%
Linhares	3	43.033	45.219	46.367	7.849	8.125	7.560	18,2%	18,0%	16,3%	17,5%
Mantenópolis	1	889	845	800	781	814	769	87,9%	96,3%	96,1%	93,4%
Marataízes	3	5.366	6.056	6.329	2.779	2.967	3.222	51,8%	49,0%	50,9%	50,6%
Marechal Floriano	2	4.530	4.650	4.424	875	937	919	19,3%	20,2%	20,8%	20,1%
Marilândia	2	2.157	2.281	2.183	611	653	627	28,3%	28,6%	28,7%	28,6%
Mimoso do Sul	2	2.854	2.905	2.777	1.328	1.384	1.364	46,5%	47,6%	49,1%	47,8%
Montanha	2	3.428	3.138	3.028	907	990	925	26,5%	31,5%	30,5%	29,5%
Mucurici	1	828	870	833	416	457	404	50,2%	52,5%	48,5%	50,4%
Muniz Freire	2	1.691	1.682	1.721	655	666	644	38,7%	39,6%	37,4%	38,6%
Muqui	2	1.340	1.261	1.396	593	583	591	44,3%	46,2%	42,3%	44,3%
Nova Venécia	2	8.612	9.080	8.725	2.314	2.386	2.333	26,9%	26,3%	26,7%	26,6%
Pancas	1	1.646	1.657	1.512	871	885	836	52,9%	53,4%	55,3%	53,9%
Pedro Canário	2	2.796	2.666	2.979	1.219	1.273	1.264	43,6%	47,7%	42,4%	44,6%
Pinheiros	2	4.538	4.700	4.291	2.244	1.137	1.118	49,4%	24,2%	26,1%	33,2%
Piúma	3	2.813	2.794	2.522	1.047	1.043	1.017	37,2%	37,3%	40,3%	38,3%
Ponto Belo	1	802	836	788	482	518	528	60,1%	62,0%	67,0%	63,0%
Presidente Kennedy	3	2.920	3.049	2.445	1.802	1.856	1.860	61,7%	60,9%	76,1%	66,2%
Rio Bananal	2	2.540	2.462	2.465	974	995	1.079	38,3%	40,4%	43,8%	40,8%



# DADOS TABULADOS

Município	Adm. Púb. no PIB 2018	Emprego formal*			Servidores do Executivo**			Poder empregador			
		2018 (a)	2019 (b)	2020 (c)	2018 (a')	2019 (b')	2020 (c')	% (a' / a) 2018	% (b' / b) 2019	% (c' / c) 2020	Média dos anos
Rio Novo do Sul	2	1.381	1.519	1.465	527	559	549	38,2%	36,8%	37,5%	37,5%
Santa Leopoldina	2	1.095	1.156	1.041	635	675	653	58,0%	58,4%	62,7%	59,7%
Santa Maria de Jetibá	3	7.762	8.218	8.152	3.177	2.056	2.074	40,9%	25,0%	25,4%	30,5%
Santa Teresa	2	4.429	4.626	4.544	971	863	1.021	21,9%	18,7%	22,5%	21,0%
São Domingos do Norte	3	1.391	1.364	1.221	617	528	494	44,4%	38,7%	40,5%	41,2%
São Gabriel da Palha	2	6.802	6.839	6.283	1.347	1.379	1.365	19,8%	20,2%	21,7%	20,6%
São José do Calçado	2	1.282	1.069	1.038	604	606	587	47,1%	56,7%	56,6%	53,5%
São Mateus	2	20.489	20.657	20.241	4.171	4.349	4.512	20,4%	21,1%	22,3%	21,2%
São Roque do Canaã	2	2.015	1.940	1.930	495	438	403	24,6%	22,6%	20,9%	22,7%
Serra	3	124.570	126.574	135.832	17.302	17.341	16.008	13,9%	13,7%	11,8%	13,1%
Sooretama	2	3.976	4.052	4.685	1.325	1.527	1.527	33,3%	37,7%	32,6%	34,5%
Vargem Alta	2	3.358	3.424	3.299	1.078	1.103	1.013	32,1%	32,2%	30,7%	31,7%
Venda Nova do Imigrante	2	5.825	5.846	5.726	974	942	924	16,7%	16,1%	16,1%	16,3%
Viana	3	15.012	15.422	15.688	3.472	3.587	3.586	23,1%	23,3%	22,9%	23,1%
Vila Pavão	1	962	821	889	464	485	487	48,2%	59,1%	54,8%	54,0%
Vila Valério	3	1.750	1.890	1.594	671	699	705	38,3%	37,0%	44,2%	39,9%
Vila Velha	2	96.988	98.950	96.635	12.104	12.400	11.857	12,5%	12,5%	12,3%	12,4%
Vitória	3	215.628	214.335	209.409	18.549	18.805	18.415	8,6%	8,8%	8,8%	8,7%

Fonte: PIB: IBGE Cidades. \*Rais. \*\*Portal de transparência dos municípios.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor: total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados. Não inclui a Câmara de Vereadores.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

- Existe correlação entre o primeiro lugar da Administração Pública na formação do PIB local e seu poder empregador. Exceção gritante é Presidente Kennedy: 3º no PIB local e 66,2% dos empregos formais, efeito da forte presença da indústria do petróleo.
- Cerca de 30% das prefeituras (23) respondem com pelo menos 50% dos empregos locais.
- Durante a pandemia, 26 prefeituras (33% do total) empregaram pelo menos 5% a mais.
- Uma prefeitura (Mantenópolis) responde por quase a totalidade (93,4%) do emprego formal local. Somente uma prefeitura (Vitória) emprega menos de 10%.
- Há a necessidade dos municípios desenvolverem a economia local para diminuir a dependência do mercado de trabalho frente à Administração Pública local.
- Como subsídio para as ações de controle pelo TCEES, tem-se a relevância social das prefeituras que mais empregam, pois a sustentabilidade fiscal passa a ser garantia de sustentabilidade de empregos (ainda que não seja recomendável essa dependência), evitando-se a criação de bolsões de miséria local e regional. São elas:

Mantenópolis	93,4%	Ponto Belo	63,0%	Apiacá	58,3%	São José do Calçado	53,5%
Alto Rio Novo	73,1%	Laranja da Terra	62,9%	Itapemirim	56,5%	Dores do Rio Preto	53,2%
Divino de São Lourenço	71,3%	Água Doce do Norte	61,8%	Itaguaçu	55,8%	Anchieta	53,0%
Ibitirama	68,4%	Jerônimo Monteiro	60,9%	Vila Pavão	54,0%	Irupi	52,8%
Presidente Kennedy	66,2%	Santa Leopoldina	59,7%	Pancas	53,9%	Governador Lindenberg	51,5%
						Conceição da Barra	50,9%
						Marataízes	50,6%
						Mucurici	50,4%

