

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA GERENCIAL: boa prática aplicada no controle das despesas com pessoal nos entes que arrecadam receitas de petróleo

MANAGERIAL NET CURRENT REVENUE: good practice applied to expenses control of oil revenues receivers entities

Rodrigo Coelho do Carmo¹

Juliana Vieira Voss Scalfoni²

Aline Pedroni Colodetti³

Resumo: Este trabalho tem como tema central o controle dos limites dos gastos com pessoal dos entes que recebem receitas decorrentes da exploração de petróleo, posto que uma falsa margem fiscal, em alta medida desses recursos, poderá provocar um desequilíbrio ao desenvolvimento do ente. Para tanto, foi realizada uma pesquisa explicativa, para uma análise qualitativa com coleta de dados, tomando como objeto de estudo o estado do Espírito Santo e os seis Municípios que mais recebem recursos de petróleo. A partir dessas premissas emerge a Receita Corrente Líquida (RCL) Gerencial, como implementação de boa prática voltada ao equilíbrio fiscal, que consiste na dedução das receitas dos Royalties e participação especial do cômputo da RCL, com vistas a contribuir para a promoção de uma política de pessoal fidedigna com a realidade econômica financeira do ente.

Palavras-chave: Receita Corrente Líquida. Royalties. Despesas com pessoal. Receita Corrente Líquida Gerencial.

Abstract: The primary theme of this work is the control of the spending limit destined to entity personnel that receives revenues owing to oil exploration. Considering that, the existence of a fake fiscal margin attached to high measures of these resources may provoke an imbalance in the development of the entity. Therefore, it was made an explanatory research seeking a qualitative analysis, taking as goal collecting data relative to Espírito Santo and its six municipalities that receive the most oil resources. Based on

1 É Conselheiro Corregedor do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Contador pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais Padre Humberto/RJ e Pós-graduado em Gestão Pública pela Universidade Gama Filho. Tornou-se Secretário Municipal de Governo de Cachoeiro de Itapemirim em 2009, coordenou o Orçamento Participativo, reestruturou a Defesa Civil Municipal e implementou o Escritório de Gestão de Projetos Prioritários (EGPP). Nos anos de 2013 e 2017 foi Deputado Estadual assumindo as atividades na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. rodrigo.carmo@tcees.tc.br.

2 Advogada. Graduada em Direito pela Faculdade Multivix, Pós-Graduada em Direito Público pela Faculdade São Geraldo. Atua no serviço público estadual há 13 anos. Trabalhou na assessoria jurídica e legislativa de Parlamentares e Governadores do Estado do Espírito Santo. Atualmente é servidora do Tribunal de Contas do mesmo Estado, atuando na assessoria jurídica ao Gabinete do Conselheiro. juliana.scalfoni@tcees.tc.br.

3 Advogada, graduada pela Faculdade de Direito de Vitória e Pós-Graduada em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. É servidora do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo onde exerce a função de assessora jurídica no gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Tem experiência na análise das contas públicas. aline.colodetti@tcees.tc.br.

these assumptions, the Managerial Liquid Net Income (RCL Gerencial) emerges as the application of a good practice to a righteous fiscal balance, which consists in a deduction of Royalty revenue and special participations for RCL estimation, searching to contribute toward the promotion of a reliable personnel policy, respecting the financial economic reality of the entity.

Keywords: Net Current Revenue. Royalties. Personnel Expenses. Managerial Net Current Revenue.

1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo do presente artigo é apresentar o parâmetro da Receita Corrente Líquida Gerencial (RCLG) a ser aplicado como boa prática administrativa, tanto pelos gestores públicos, em especiais aqueles cujos orçamentos compõem-se de um elevado volume de receitas oriundas da exploração de petróleo e gás natural, quanto pelos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo e a quem incumbe a guarda da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Receita Corrente Líquida Gerencial, ou simplesmente RCL Gerencial, consiste em um parâmetro fiscal adicional e complementar ao estabelecido pela Lei Complementar n. 101, de 2000, de cunho estritamente gerencial, ou seja, sem qualquer pretensão de afrontar ou inovar a legislação aplicável à matéria, bem como apenas os administradores públicos.

Tal instrumento gerencial possui relevância social na medida em que se presta somarem-se aos demais mecanismos de controle dos gastos com pessoal do serviço público. É sabido que tais despesas demandam um alto comprometimento orçamentário dos poderes públicos, e não é por outra razão que entendeu o legislador constitucional por estabelecer limites para a execução de tais despesas, com vistas de manter o equilíbrio fiscal.

O conceito da Receita Corrente Líquida Gerencial emergiu a partir do *case* do Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCEES), que vem acompanhando o cálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo Estadual desconsiderando as receitas de petróleo na Receita Corrente Líquida, e alertando que uma redução de receitas de caráter não permanente, tais como royalties, poderá afetar negativamente o equilíbrio das contas públicas e acarretar na extrapolação dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos poderes e órgãos estaduais, em especial os da despesa com pessoal.

Por meio deste trabalho pretende-se demonstrar a importância de se estabelecer ferramentas gerenciais que auxiliem a tomada de decisão do gestor público, em especial quanto ao desenvolvimento da política de pessoal, bem como orientá-lo para a prudência e cautela na utilização dos recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural. Tal cenário se agrava quando se considera no cômputo do principal parâmetro fiscal - a RCL - as receitas de petróleo que são incertas, finitas e voláteis, frente à realização de despesas de caráter permanente.

Na construção de tal teorização serão abordados os aspectos mais relevantes

atinentes a Receita Corrente Líquida, Receita Corrente Líquida Ajustada, Despesas com Pessoal, Conceito e Finalidade da Receita Corrente Líquida Gerencial e, por fim, serão evidenciados os dados da Receita Corrente Líquida Gerencial aplicada, tomando como objeto de estudo o estado do Espírito Santo e os Municípios que receberam maior volume de recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural, durante o período de 2018 a 2020, demonstrando sua eficácia como boa prática a ser utilizada tanto pelos gestores públicos, quanto pelos Tribunais de Contas no controle dos gastos com pessoal.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, baseada em livros, artigos e textos, bem como uma passagem ampla e discriminatória de normas e compostos da LRF, utilizando-se do método analítico dedutivo da abordagem ora descrita.

Foi realizada, também, coleta de dados dos 6 (seis) Municípios do Espírito Santo que mais receberam recursos advindos da exploração de petróleo e gás natural durante o período de 2018 a 2020, com vistas a demonstrar o resultado, a eficácia, a relevância e a contribuição social da RCL Gerencial como boa prática a ser implementada.

Para melhor apresentar resultados desses dados, as análises se darão, primeiro tomando como ponto central as receitas dos entes, dentre elas: a Receita Corrente Líquida, Receita Corrente Líquida Ajustada, as receitas recebidas de royalties, culminando na composição da RCL Gerencial. Posteriormente, a partir da apuração da RCL Gerencial de cada Município, a metodologia aqui apresentada foi aplicada a fim de evidenciar o impacto das despesas com pessoal dos entes, desconsiderando as receitas oriundas da exploração de petróleo e gás natural, o que permitiu uma análise comparativa durante o período selecionado e mensurar tais impactos nas contas dos entes municipais.

2 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

Em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar n. 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal* (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), passando a ser este o normativo legal que regula a matéria abordada no presente estudo.

Nesse prisma, a Receita Corrente Líquida (RCL) foi criada como principal parâmetro para avaliação da responsabilidade da gestão fiscal dos titulares dos Poderes e órgãos contemplados pelo art. 20 da Lei Complementar 101/2000. A RCL integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na forma do art. 53 da LRF, ficando a cargo do Poder Executivo a sua apuração.

Assim, o principal objetivo da Receita Corrente Líquida é servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites encontram-se estabelecidos em parte

pela Lei Complementar n. 101/2000, em parte por Resoluções do Senado Federal.

A LRF (art. 1º, §1º⁴) disciplina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, o equilíbrio de longo prazo nas contas públicas é condição necessária para o desenvolvimento sustentável e a produção de riqueza coletiva. O outro lado da equação que garante o desenvolvimento é que os recursos sejam aplicados em políticas, programas e ações que gerem benefícios em favor da população, compatíveis com o volume de recursos disponíveis. Ou seja, que os benefícios gerados pelas políticas sejam maiores que os seus custos. Isso requer um processo permanente de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

No âmbito dos Estados, a RCL representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzidos os seguintes valores: Transferências Constitucionais e Legais; a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência; as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência e os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (art. 60 do ADCT).

2.1 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA

Conforme aludido, a Receita Corrente Líquida é o parâmetro definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal a ser utilizado para a verificação de limites, em especial, o da despesa de pessoal.

Ocorre que, em 2015, fora editada a Emenda Constitucional 86, que, dentre outras disposições, incluiu o § 13 no art. 166 da Carta Magna, prescrevendo um novo critério na apuração da Receita Corrente Líquida, qual seja: não computar a receita referente à transferência obrigatória da União, para a execução das emendas parlamentares destinadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, na base de cálculo da RCL para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal do respectivo ente federativo, independentemente da respectiva adimplência.

Já em 2019, foi promulgada a Emenda n. 100, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, dando nova redação ao referido §13⁵. Todavia, o comando nele prescrito foi preservado e ampliado, para contemplar, também, a exclusão das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares destinadas aos Estados, ao

4 Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

5 Art. 166 [...] § 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

Distrito Federal e aos Municípios.

A partir dessa alteração constitucional, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional adotou a utilização da nomenclatura “Receita Corrente Líquida Ajustada”, como novo parâmetro de verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal.

3 DA DESPESA COM PESSOAL

Nessa linha, e considerando que o principal objetivo da RCL é ser parâmetro para os limites de gastos com pessoal, necessário se faz tratar deste tema.

A despesa pública com pessoal é qualificada como despesa obrigatória de caráter continuado, assim entendido, a despesa derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois anos, nos termos do art. 17 da Lei Complementar n. 101/2000.

O art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal define despesa total com pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos aos mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como: vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A despesa total com pessoal será apurada somando-se à realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Verifica-se, pois, que o limite de despesa total do Estado e do Município, a título de gastos com pessoal, é de 60% (sessenta por cento) da sua receita corrente líquida, ou seja, mais da metade de suas receitas são consumidas com atividades-meios, o que pode impactar diretamente na busca pela finalidade precípua do Estado que é o de promover o bem comum por meio de prestação de serviços essenciais de qualidade aos membros da sociedade como um todo, ao mesmo tempo em que promove despesas de investimentos para assegurar qualidade de vida às gerações futuras (HARADA, 2019).

É fundamental destacar que existem dois limites relacionados ao total de despesa com pessoal: o limite de alerta, que corresponde a 90% do teto permitido, e o limite prudencial que ocorre quando se atinge 95% do teto. Compete aos Tribunais

de Contas, conforme art. 59, §2º da LRF, verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão e alertá-los quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% do limite. Nesse sentido, Jacoby Fernandes (2018), destaca:

Criou-se, assim, o ato administrativo de alerta. Se, por um lado, a LRF definiu a responsabilidade dos gestores, demonstrando quando e como os agentes políticos e os servidores respondem por seus atos, imputou, por outro lado, ao controle o relevante papel de verificação e orientação sem inibir a expressão dos demais poderes sancionadores. Os órgãos de controle, em geral, ganharam, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, novos e eficazes instrumentos de controle sobre as finanças públicas, inclusive com inserção de mecanismo de alerta previsto no art. 59, § 1º.

É justamente nesse papel orientador que se insere a utilização da RCL Gerencial sob a ótica dos Tribunais de Contas, pois além de realizar seu dever legal de alertar seus jurisdicionados acerca dos limites das despesas, tal instrumento gerencial vem contribuir para a detecção de riscos, bem como para a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, em convergência com a responsabilidade na gestão fiscal almejada pela Lei Complementar n. 101/2000.

4 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA GERENCIAL

É esperado que os gestores públicos adotem absoluta prudência na geração das despesas públicas que se ancorem nas receitas de petróleo e gás natural, principalmente as despesas obrigatórias de caráter continuado, consideradas como despesa corrente derivada de lei ou ato administrativo normativo que fixem para o Executivo Estadual a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Isso se deve, principalmente, por pelo menos duas razões, seja pelas peculiaridades inerentes a essas receitas: incertas, voláteis e finitas; seja porque são computadas no cálculo da composição da RCL ou RCL Ajustada, que, por sua vez, é o parâmetro para apuração dos principais limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como a despesa com pessoal.

Nessa perspectiva, o gestor público deve atuar com a máxima cautela e responsabilidade a fim de evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, a exemplo das ditas despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas, quando essas receitas cessarem.

A RCL Gerencial tem por essência ser uma boa prática a ser adotada pelos gestores, a fim de se evitar a ancoragem das despesas de pessoal às receitas de royalties, assim como pelos órgãos de controle, em especial, aos Tribunais de

Contas, dada as funções constitucionais que exercem.

Não se está, em nenhuma hipótese, desconsiderando o que disciplina a LRF. O que se apresenta é um instrumento gerencial, que, inclusive, já vem sendo praticado por alguns Estados da Federação, como é o caso do Governo do Estado do Espírito Santo, que publica demonstrativo⁶ gerencial da despesa com pessoal do Poder Executivo, não considerando as receitas de petróleo na RCL.

A LC n. 101/2000, ao explicitar as deduções permitidas no cálculo da RCL, é clara quando aponta que receitas vinculadas ou temporárias, mesmo quando representem parcela significativa da arrecadação do Ente, não devem ser deduzidas ou excluídas do cômputo da RCL, tendo em vista que as deduções permitidas no cálculo da RCL estão exaustivamente explicitadas pela própria LRF⁷, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

No entanto, o fato de certo item de receita fazer parte da RCL não significa que se está permitindo a utilização dessa receita em despesas de pessoal (de qualquer tipo ou de algum setor específico), se o legislador que a regula assim não permite (OLIVEIRA, 2015).

Desta feita, o que se apresenta é Receita Corrente Líquida Gerencial como uma boa prática a ser utilizada pelos entes públicos, em especial, àqueles cujo orçamento é composto por significativa parcela de recursos oriundos das compensações financeiras decorrentes da exploração de petróleo. Ou seja, trata-se de um instrumento de planejamento adicional e gerencial que vem a se somar aos parâmetros legais disciplinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, visando a busca permanente pelo equilíbrio das contas públicas.

4.1 COMPOSIÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA GERENCIAL

Para os fins de cálculo da composição desse parâmetro gerencial, apreende-se que, inicialmente, a RCL Gerencial deve refletir o resultado obtido da Receita Corrente Líquida Ajustada, deduzido o cômputo das receitas de petróleo (royalties e participação especial).

A exclusão dos royalties do cômputo da RCL para se prospectar cenários e auxiliar na tomada de decisão dos gestores emergiu de casos práticos observados no Estado do Espírito Santo e em razão do peso que tais receitas representam no orçamento do ente. Todavia, mister também consignar que tal conceito deve ser entendido apenas como um ponto de partida e deve, sim, ser aprimorado e adaptado à outras realidades, contemplando, inclusive, outras receitas que também tenham sua destinação vinculada.

Como já dito, o tema apresentado reveste-se de ineditismo e carece de estudos no Brasil. Permeando a temática objeto do trabalho, Carnicelli e Postali (2014) destacaram que o impacto dos royalties brasileiros no mercado de trabalho dos

6 Disponível em: https://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/arquivos/03Q2020/01-Anexo%20I%20-%20Demonstrativo%20da%20Despesa%20com%20Pessoal_3Quad%202020_sem%20rendas%20do%20petroleo_REP.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

7 LRF, art. 2º, IV e §§1º, 2º e 3º.

Municípios beneficiários, em particular no funcionalismo público municipal, não tem sido objeto de estudos sistemáticos. Postali e Nishijima (2011) investigam o impacto dos royalties no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e encontram evidências de uma relação negativa entre as rendas do petróleo e o componente “Renda & Emprego” deste indicador, sugerindo que tais receitas pioram o mercado formal de trabalho; tal evidência é consistente com as hipóteses teóricas de efeito deslocamento. (QUADRINI; TRIGARI, 2007; GOMES, 2010).

Em pesquisa, ainda, à legislação brasileira sobre o tema, identifica-se em tramitação no Senado Federal o Projeto de Lei - PLS 334/2017 que visa, justamente, modificar a Lei Complementar n. 101, de 2000, para vedar que as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios decorrentes do § 1º do art. 20 da Constituição Federal (receitas de petróleo) sejam consideradas para fins de cálculo dos limites da despesa total com pessoal.

A *mens legis* baseia-se em uma das peculiaridades dessas receitas, a volatilidade, e por essa razão, desaconselha que sejam utilizadas como base de cálculo para a apuração das despesas com pessoal, que são usualmente de caráter continuado. Ademais, o Senador proponente, Dalirio Beber, defende em sua justificativa que não é por outra razão que o *caput* do art. 8º da Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, veda a aplicação dos recursos das compensações financeiras no quadro permanente de pessoal. O projeto prevê, ainda, uma regra de transição, estabelecendo os percentuais e prazos para expurgo do cálculo.

Nessa perspectiva, a fim de destacar o lado prático, a Receita Corrente Líquida Gerencial, revela-se, portanto, um instrumento de promoção e fomento do aprimoramento da gestão pública, com vistas ao equilíbrio fiscal, na medida em que possibilitará ao administrador público prevenir os riscos inerentes à utilização dessas Participações Governamentais e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, bem como sua aplicação pelos órgãos de controle, de maneira mais destacada pelas Cortes de Contas e pela sociedade em geral, para o efetivo exercício do controle social.

O que se busca é contribuir para a promoção da gestão dos gastos com pessoal com maior efetividade, permitindo avaliar os possíveis impactos diante da queda de receita de royalties e participação especial, resultando numa política de pessoal fidedigna com a realidade econômica financeira do ente estatal.

4.2 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA GERENCIAL COMO BOA PRÁTICA ADMINISTRATIVA

Com a missão de alertar e orientar, sem prejuízo dos poderes de aplicar as sanções próprias à ocorrência dos “fatos tipificados na legislação pertinente, os Tribunais de Contas passaram a ser verdadeiros guardiões da responsabilidade fiscal”. (JACOBY, 2000).

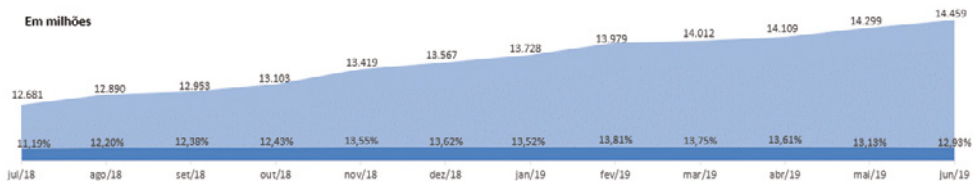
E é nesse viés que se exsurge a proposta da Receita Corrente Líquida Gerencial, a fim de contribuir para uma análise econômica e fiscal, propondo uma “simplificação” – ao deduzir do cômputo das receitas de petróleo (royalties e participação especial), – ao administrador público, na gestão com gasto com pessoal.

Como já exposto, o presente estudo visa apresentar uma boa prática, ou seja, melhores procedimentos a serem adotados, em especial aos gestores, bem como aos Tribunais de Contas, para atuarem com eficiência e eficácia, no que diz respeito à influência da receita dos Royalties na despesa com pessoal.

A origem da presente proposta surgiu em um caso concreto, no Estado do Espírito Santo⁸, quando o referido Estado teve um incremento de arrecadação dos royalties e ventilou-se registrá-la como receita de capital, para não permitir que esse desequilíbrio atingisse as suas contas.

Tomando como exemplo o caso do Espírito Santo, considerando o expressivo volume de recursos de royalties recebidos e os estudos realizados pelo Tribunal de Contas do referido Estado, o gráfico 1, a seguir, espelha a evolução do peso da renda do petróleo na RCL, entre os meses de junho de 2018 até junho de 2019.

Gráfico 1 - evolução do peso da renda do petróleo na RCL entre os meses de junho/2018 à junho/2019



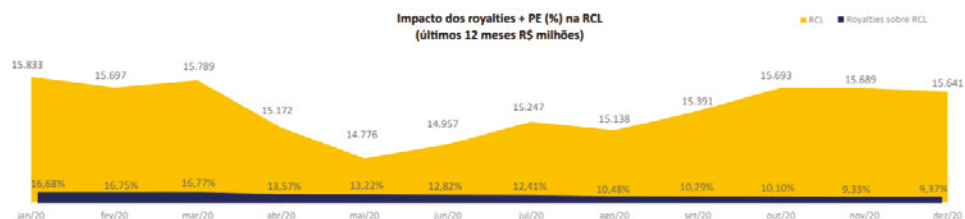
Fonte: Painel de Controle Macrogestão Governamental do Estado do Espírito Santo (2020).

Observa-se o movimento ascendente da RCL no período, variando 14% em termos nominais. Observa-se, também, que em julho de 2018 o peso da renda do petróleo na RCL era de 11,19%, atingindo o pico em fevereiro de 2019 (13,81%), e chegou a 12,93% em junho de 2019, caracterizando uma participação média de 13% na RCL durante o período.

Já no gráfico 2, a seguir, publicado no Boletim da Macrogestão Governamental⁹ do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) relativo ao mês de dezembro de 2020, destaca-se o impacto da receita com Royalties e Participações Especiais, que são recursos finitos, na composição da Receita Corrente Líquida nos últimos 12 meses no Estado.

⁸ Processo TC15509/2019-2/Controle Externo - Fiscalização – Acompanhamento.

⁹ O Boletim da Macrogestão Governamental publicado pelo TCEES tem como objetivo destacar os principais resultados da gestão dos recursos públicos do Estado e dos Municípios, de modo a permitir, por meio de variáveis de controle e de análises sistêmicas sobre os aspectos relevantes, o acompanhamento tempestivo, bem como a tomada de ações preventivas pelos gestores públicos. O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo disponibiliza mensalmente este instrumento informativo de cunho gerencial.

Gráfico 2 - impacto da receita com Royalties e Participações Especiais no Estado do Espírito Santo

Fonte: Painel de Controle Macrogestão Governamental do Estado do Espírito Santo (2020).

O trabalho da Corte Capixaba evidencia que no período da amostra, os meses do primeiro trimestre de 2020 foram aqueles nos quais se observou maior impacto dos royalties sobre a RCL, todos com representatividade acima de 16% da RCL. Em dezembro de 2020 a participação dos royalties atingiu 9,37.

O Estado do Espírito Santo já vem adotando medidas para analisar o impacto da redução das receitas de royalties do petróleo (recursos de alta volatilidade e de natureza transitória) no cumprimento dos limites da despesa com pessoal. Para tanto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, divulga, mensalmente, por meio do Boletim “Painel de Controle¹⁰”, simulações, apontando quais seriam os percentuais de despesa total com pessoal, por poder e órgão estadual, considerando as hipóteses de redução gradual das receitas de royalties do petróleo em 10%, 60%, 90%, até 95% e 100%. Observe na tabela 1:

Tabela 1 - Painel de Controle Macrogestão Governamental do Estado do Espírito Santo (2020)

Redução dos Royalties (cenários)	Ente (Consolidado)	Executivo	TJ	MP	Ales	TC
0%	49,887%	38,811%	6,185% limite legal	1,798%	1,191%	0,903%
-10%	49,351%	39,179%	6,244% limite legal	1,815% limite de alerta	1,202%	0,912%
-60%	51,814%	41,134%	6,555% limite legal	1,905% limite prudencial	1,262%	0,957%
-90%	53,412% limite de alerta	42,403%	6,757% limite legal	1,964% limite prudencial	1,301%	0,987%
-95%	53,688% limite de alerta	42,623%	6,792% limite legal	1,974% limite prudencial	1,307%	0,992%
-100%	53,967% limite de alerta	42,844%	6,828% limite legal	1,984% limite prudencial	1,314%	0,997%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

10 Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Boletim-Macrogestao-Governamental-dez-2020-v2-02-03-2021.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

Como se pode observar do trabalho que vem sendo desenvolvido pela TCEES, em uma análise prospectiva e para fins gerenciais dos administradores públicos, além de considerar a hipótese de redução gradual da receita de compensação financeira (royalties), conjuga, ainda, o cômputo integral (100%) do aporte de recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS dos respectivos Poderes e Órgãos, prescrita na Lei Complementar 178, de 13 de janeiro de 2021.

Assim, na aplicação da redução de 100% das receitas dos Royalties, o Tribunal de Justiça atingiria o limite legal e o Ministério Público atingiria o limite prudencial. O Poder Executivo, Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas, permaneceriam abaixo do limite de pessoal estabelecido na LRF.

No mesmo sentido foram realizadas as prospecções de cenários para os anos de 2019 (Tabela 2) e 2018 (Tabela 3), a saber:

Tabela 2 - Prospecções de cenários para os anos de 2019

Redução dos Royalties (Cenários)	Ente (Consolidado)	Executivo	TJ	MP	Ales	TC
0%	48,997%	38,565%	5,305%	1,692%	1,063%	0,768%
-20%	50,156%	39,477%	5,430%	1,732%	1,088%	0,786%
-35%	51,081%	40,190%	5,528%	1,763%	1,108%	0,800%
-55%	52,320%	41,181%	5,695%	1,807%	1,135%	0,820%
-65%	52,973%	41,695%	5,735%	1,829%	1,149%	0,830%
-85%	54,330%	42,762%	5,882%	1,875%	1,179%	0,852%
-95%	55,034%	43,317%	5,958%	1,900%	1,194%	0,863%
-100%	55,394%	43,600%	5,997%	1,913%	1,202%	0,868%

Fonte: Sigefes

Nota: os limites percentuais da despesa com pessoal são:

DESPESA COM PESSOAL	LIMITE (X) LRF		
	ALERTA 90% do Limite	PRUDENCIAL 95% do Limite	LEGAL
PODER EXECUTIVO	44,10%	46,55%	49,00%
PODER JUDICIÁRIO	5,40%	5,70%	6,00%
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	1,53%	1,62%	1,70%
TRIBUNAL DE CONTAS	1,17%	1,24%	1,30%
MINISTÉRIO PÚBLICO	1,80%	1,90%	2,00%
ENTE (CONSOLIDADO)	54,00%	57,00%	60,00%

Fonte: Painel de Controle Macrogestão Governamental do Estado do Espírito Santo (2019).

Tabela 3 - Prospecções de cenários para os anos de 2018

Redução dos Royalties (Cenários)	Consolidado	Executivo	TJ	MP	Ales	TC
-10%	52,994%	42,276%	5,456%	1,653%	1,201%	0,814%
-25%	54,114%	43,170%	5,571%	1,688%	1,227%	0,832%
-40%	55,284%	44,103%	5,692%	1,725%	1,253%	0,850%
-45%	55,685%	44,423%	5,733%	1,737%	1,262%	0,856%
-65%	57,349%	45,750%	5,904%	1,789%	1,300%	0,881%
-70%	57,781%	46,095%	5,949%	1,803%	1,310%	0,888%
-80%	58,664%	46,799%	6,040%	1,830%	1,330%	0,902%
-95%	60,040%	47,897%	6,181%	1,873%	1,361%	0,923%
-100%	60,514%	48,275%	6,230%	1,888%	1,372%	0,930%

Fonte: Painel de Controle Macrogestão Governamental do Estado do Espírito Santo (2018).

Na linha dos trabalhos e com vistas a evidenciar a relevância e a contribuição social da RCL Gerencial, ampliou-se o campo de análise realizado pelo TCEES, para contemplar os seis principais Municípios do Estado do Espírito Santo que mais receberam recursos de royalties. O período estudado compreendeu os anos de 2018, 2019 e 2020.

Para melhor apresentar resultados, as análises serão segmentadas, primeiro tomando como ponto central as receitas dos entes, dentre elas a Receita Corrente Líquida, Receita Corrente Líquida Ajustada, as receitas recebidas de royalties, culminando na composição da RCL Gerencial (Tabela 4). Posteriormente, a partir da apuração da RCL Gerencial de cada Município (Tabela 5), a metodologia aqui apresentada foi aplicada, evidenciando o impacto das despesas com pessoal dos entes, se desconsiderada as receitas oriundas da exploração de petróleo e gás natural, permitindo uma análise comparativa durante o período selecionado, a saber:

Tabela 4 - Prospecções de cenários para apuração da RCL Gerencial para os anos de 2018 a 2020

ENTE	RCL AJUSTADA PARA O LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL (*)			VOLUME DE ARRECAÇÃO DE ROYALTIES (com rendimentos de aplicação Financeira)						RCL GERENCIAL			
	2018		2019	2018		2019		2020		2018		2019	2020
	R\$	R\$	R\$	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	R\$	R\$	
PRESIDENTE KENNEDY	424.478.211,11	418.458.831,33	243.027.763,84	359.928.629,96	84,79	350.023.652,10	83,65	188.712.674,90	77,65	64.549.581,15	68.434.779,23	54.315.688,94	
ITAPEMIRIM	370.845.581,65	426.623.845,65	533.263.719,67	243.709.533,00	64,16	271.450.039,30	63,63	140.277.066,80	27,09	136.136.048,45	155.173.806,35	283.086.652,87	
MARATAÍZES	174.407.028,07	341.624.948,04	290.785.641,83	79.539.753,49	45,61	244.244.590,60	71,49	175.505.980,30	60,36	94.867.274,58	97.380.537,44	115.779.661,53	
SÃO MATEUS	282.368.435,71	298.675.553,11	325.871.304,36	26.603.226,47	9,42	26.677.648,93	8,93	19.328.282,96	5,93	255.765.209,24	271.997.904,18	306.543.021,40	
ANCHIETA	235.463.447,61	251.251.919,32	232.108.728,80	35.549.969,46	15,10	32.905.647,65	13,10	22.700.143,48	9,78	199.913.453,95	218.346.271,67	209.408.545,32	
LINHARES	632.304.738,13	669.473.045,68	708.522.908,57	125.028.524,29	19,77	102.275.217,60	15,35	76.700.891,43	10,83	507.276.213,84	566.697.328,08	631.877.017,14	

Fonte: Exercícios de 2018 e 2019 - Prestações de Contas Anuais e Exercício de 2020 – Painel de Controle - Prestações de Contas Mensais, ambos disponíveis no site do Tribunal de Contas do ES.

Tabela 5 - Prospecções de cenários com aplicação da RCL Gerencial e apuração da despesa com pessoal nos anos de 2018 a 2020

ENTE	RCL AJUSTADA PARA O LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL (*)			DESPESA COM PESSOAL DO ENTE (Município)						RCL GERENCIAL/RCL ajustada sem as receitas de Royalties			DESPESA COM PESSOAL COM BASE NA RCL GERENCIAL (Município)								
	2018		2019	2018		2019		2020		2018		2019		2020		2018		2019		2020	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
PRESIDENTE KENNEDY	424.478.211,11	428.458.431,33	243.027.763,84	69.452.180,22	16,36	79.694.830,42	19,13	90.886.904,07	37,29	64.549.581,15	68.434.779,23	54.315.688,94	69.452.180,22	167,69	79.694.830,42	158,85	90.886.904,07	187,33			
ITAPEMIRIM	370.845.581,65	426.623.845,65	533.263.719,67	396.931.375,39	43,94	287.490.796,09	46,27	246.924.649,88	46,39	136.136.048,45	155.173.806,35	283.086.652,87	286.933.175,99	122,43	297.489.798,09	127,25	246.924.649,88	64,80			
MARATAÍZES	174.407.028,07	341.624.948,04	290.785.641,83	93.535.867,51	53,84	134.225.074,30	33,42	121.740.394,59	41,87	94.867.274,58	97.380.537,44	115.779.661,53	93.535.867,51	98,49	134.225.074,30	117,30	121.740.394,59	105,83			
SÃO MATEUS	282.368.435,71	298.675.553,11	325.871.304,36	176.545.612,76	62,12	167.476.058,54	56,07	178.718.520,95	54,85	255.765.209,24	271.997.904,18	306.543.021,40	176.545.612,76	69,03	167.476.058,54	61,57	178.718.520,95	58,30			
ANCHIETA	235.463.447,61	251.251.919,32	232.108.728,80	111.893.492,11	47,52	112.367.528,11	44,72	123.594.328,44	53,24	199.913.453,95	218.346.271,67	209.408.545,32	111.893.492,11	55,87	112.367.528,11	51,46	123.594.328,44	58,02			
LINHARES	632.304.738,13	669.473.045,68	708.522.908,57	272.088.381,68	43,03	308.967.986,46	46,30	331.341.373,77	46,73	307.275.217,60	306.697.328,08	631.877.017,14	272.088.381,68	53,64	308.967.986,46	54,70	331.341.373,77	52,41			

Fonte: Exercícios de 2018 e 2019 - Prestações de Contas Anuais e Exercício de 2020 – Painel de Controle - Prestações de Contas Mensais, ambos disponíveis no site do Tribunal de Contas do ES.

Dos dados apresentados conclui-se que, no exercício de 2018, ao aplicar o parâmetro ora proposto, os Municípios: Presidente Kennedy, Itapemirim, Marataízes e São Mateus teriam extrapolado os limites para despesa com pessoal e teriam utilizados o equivalente a 107,60%, 122,62%, 98,60%, 69,03% (respectivamente) da RCL Gerencial para a realização de tais gastos. Anchieta extrapolaria o limite de alerta e Linhares estaria dentro de uma boa prática da RCL Gerencial.

No exercício de 2019, com base na simulação realizada, os Municípios: Presidente Kennedy, Itapemirim, Marataízes e São Mateus permaneceriam com excesso de despesa com pessoal. Vale observar que os três primeiros Municípios apresentaram, ainda, elevação nos seus gastos, quando comparado com o exercício anterior, atingindo 116,85%, 127,25%, 117,30%, (respectivamente) da RCL Gerencial. Linhares excederia o limite de alerta e Anchieta estaria dentro de uma boa prática sob a ótica da RCL Gerencial.

Por fim, para o exercício de 2020, tem-se o caso mais alarmante. Utilizando-se, ainda, a metodologia proposta, os Municípios Presidente Kennedy, Itapemirim, Marataízes permaneceriam extrapolando os limites aceitáveis para gastos com pessoal. Porém, para o período destaca-se, negativamente, o caso do Município de Presidente Kennedy que teria destinado o equivalente a 167,33% da RCL Gerencial para o pagamento de despesas com pessoal. Ao passo que, de acordo com a apuração atual, realizada com base na RCL Ajustada, tais despesas do ente representariam apenas 37,39% desse parâmetro.

Assim, no contexto da gestão fiscal, evidente está que, em sentido oposto à boa prática proposta que vem sendo adotada pelo Governo do Estado Capixaba, há o caso emblemático do Município de Presidente Kennedy (ES), no qual ao analisá-lo sob o manto da Receita Corrente Líquida Ajustada, fica demonstrado que as despesas com pessoal do ente estão estáveis e bem abaixo do limite insculpido pela LRF, mas que, de fato, está-se ocultando o verdadeiro custo representado da despesa com pessoal no orçamento do Município.

Além do discriminado, no que se referem às receitas, é possível observar o impacto dos royalties na RCL dos Municípios. Mantendo o exemplo do Município de Presidente Kennedy, enquanto no ano de 2018 para 2019, a queda da RCL tenha representado 1,14%, no exercício seguinte (2020), esse valor foi equivalente a 6% da RCL.

Extrai-se dos dados, que o Município tem apresentado uma parcela crescente em sua despesa com pessoal, enquanto sua receita vem sofrendo recorrente inclinação. Nesse caso, é possível observar claramente um grande receptor de royalties que não destina seus recursos para o desenvolvimento, estando à mercê de um colapso financeiro em caso de ruptura abrupta desta receita.

No exercício de 2020, considerando a RCL Gerencial, haveria um déficit de R\$ 36.571.215,13 (Trinta e seis milhões, quinhentos e setenta e um mil, duzentos e quinze reais e treze centavos), apenas em comparativo com a despesa com pessoal,

sem considerar uma análise de todas as demais despesas do Município. Evidente que para além de estabelecer reequilíbrio nessas despesas, há a necessidade de medidas para incremento de receitas para se alcançar a sustentabilidade fiscal.

Como demonstrado, a RCL Gerencial aplicada como boa prática vem a contribuir para o equilíbrio na gestão fiscal, em especial, dos entes que contam com significativa parcela dos recursos de petróleo para o equilíbrio financeiro-orçamentário de suas finanças. A dependência dos recursos de petróleo é altamente indesejada e deve ser veementemente evitada. Os princípios mais elementares que regem o Direito Público ensinam que deve haver o equilíbrio entre as receitas e despesas e, essa dependência exacerbada dos recursos de petróleo, vem de encontro ao que se busca, que é o equilíbrio nas contas públicas.

Diante da ancoragem das despesas com pessoal em parâmetros que incluem royalties e participação especial em seu cômputo e ante um descompasso entre a arrecadação desses recursos e as despesas com pessoal realizadas, como pode ser constatado no caso do Município de Presidente Kennedy, caberá ao gestor público medidas para recondução dessas despesas, como bem disciplinado na LRF. Assim, para além de ações voltadas à redução das despesas com pessoal, cabe, ainda, aos gestores públicos o desenvolvimento de uma política de incremento de receitas próprias visando não só o equilíbrio, mas também a sustentabilidade fiscal.

Nessa esteira, em que pese não ser o objeto de estudo do presente trabalho, há que se observar que além da saúde fiscal, a aplicação da RCL Gerencial resulta em uma segunda consequência prática: ao limitar o uso das receitas de petróleo, o objetivo principal ao que se destinam as receitas se torna possível, qual seja, à aplicação em investimentos para compensação dos impactos causados pela atividade geradora e o fomento do desenvolvimento local.

Isso, porque, há uma falsa margem fiscal derivada, exatamente desses recursos que, sendo em alta medida, poderá provocar um desequilíbrio profundo, a ponto de inviabilizar a realização de despesas adequadas ao desenvolvimento do ente por anos, agindo assim, de forma contrária ao que se destinam tais recursos.

É de suma relevância o encorajamento dos gestores públicos na tomada de decisões, mensurando a estes as possíveis consequências jurídicas e administrativas do ato de gestão, a fim de evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, especificamente no presente trabalho a incidência das receitas advindas dos royalties, na despesa com folha de pessoal.

Nesse diapasão, pelos motivos expostos na conceituação delineada no tópico anterior, a utilização da RCL Gerencial permitirá o aprimoramento e o controle tempestivo da gestão fiscal, bem como auxiliará a tomada de ações preventivas pelos gestores públicos e dos órgãos de controle.

Por derradeiro, importante reiterar que a medida gerencial ora apresentada não possui caráter cogente e obrigatório, – em que pese já ter sido objeto de análise em casos concretos analisados no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (objeto de estudo)¹¹ – mas, sim, uma boa prática a ser utilizada, em especial, pelos gestores públicos dos entes que recebem recursos oriundos da exploração de petróleo auxiliando-os na tomada de decisão, bem como pelos órgãos de controle, em especial pelos Tribunais de Contas, no seu âmbito de atuação que, à luz da governança pública desempenham papel fundamental para o equilíbrio das contas públicas, seja sob o espectro do seu papel judicante, seja realizando sua função pedagógica e orientativa.

5 CONSIDERAÇÕES

O gestor público deve atuar com a máxima prudência e responsabilidade a fim de evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, a exemplo das ditas despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas, quando essas receitas cessarem.

Nesse cenário, é que emerge a necessidade de se ter um instrumento gerencial para controlar os limites dos gastos públicos e auxiliar os gestores públicos nas tomadas de decisões. Como se depreende da terminologia apresentada, a Receita Corrente Líquida Gerencial é justamente essa ferramenta gerencial que vem a se somar aos parâmetros disciplinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como às ações e medidas voltadas ao equilíbrio e preservação da saúde fiscal dos entes que recebem recursos oriundos da exploração de petróleo.

Dessa forma, a base de cálculo da composição desse parâmetro gerencial, deve refletir o resultado obtido da Receita Corrente Líquida Ajustada deduzido o cômputo das receitas de petróleo (royalties e participação especial).

Isso porque, ao se computar tais recursos, poderá se ocasionar um desarranjo ou uma instabilidade das contas públicas dos entes, principalmente no que se refere à gestão fiscal, em caso de perda ou queda abrupta na arrecadação das receitas de petróleo, que frise-se, são finitas, voláteis e incertas.

Nessa linha, com vistas a evidenciar a relevância, o impacto e a contribuição da RCL Gerencial para o equilíbrio da gestão fiscal, foram realizadas simulações da aplicação desse parâmetro proposto. Para tanto, e delimitando o objeto de estudo, foi adotado como referência o Estado do Espírito Santo. O período analisado abrangeu os anos de 2018; 2019 e 2020. No desenvolvimento da pesquisa foram selecionados o governo estadual e os 6 (seis) municípios que receberam receita de royalties de

11 Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/tce-es-reconhece-como-boa-pratica-uso-de-royalties-para-realizacao-de-investimentos-publicos/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

maneira mais representativa, quando analisado o universo de 78 Municípios do referido Estado, são eles: Presidente Kennedy, Itapemirim, Maratáizes, São Mateus, Anchieta e Linhares.

A partir das análises conclui-se que a RCL Gerencial revela-se uma boa prática a ser implementada pelos gestores públicos e órgãos de controle, em especial pelas Cortes de Contas.

Do ponto de vista empírico, a RCL Gerencial vem sendo aplicada pela Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo e pelo Tribunal de Contas do mesmo ente, ao longo do período estudado. Ao analisar os seus dados verifica-se que o limite para realização de despesas com pessoal consolidado, com base na RCL Ajustada, vem sendo respeitado, quais sejam: 52,26% (2018); 46,05% (2019) e 48,89% (2020). Ao se deduzir de seu cômputo 100% das receitas de petróleo, ou seja, aplicando-se a metodologia aqui apresentada, percebe-se que se atingem os seguintes percentuais: 60,514% (2018 - limite legal); 55,394% (2019 - limite de alerta) e 53,967% (2020 - limite de alerta). Todavia, pode-se concluir que, em que pese neste último cenário verificar-se um agravamento na gestão fiscal do ente consolidado, enquadrando-se nos limites de alerta e legal, constata-se que houve uma redução de mais de 7 pontos percentuais nas despesas ao longo do período.

Em sentido oposto, ao aplicar a RCL Gerencial para análise no cenário municipal, como exemplo oposto à boa prática proposta que vem adotando pelo Estado Capixaba, destaca-se Presidente Kennedy que recebeu o total de R\$ 898.664.356,96 no período. O Município, que possui cerca de 11.658 habitantes¹², é o maior beneficiado com os recursos oriundos da exploração de petróleo no Estado. A arrecadação do ente com royalties de petróleo atingiu, em 2018, R\$ 359.928.629,96; em 2019, R\$ 350.023.652,10 e; em 2020, R\$ 188.712.074,90 (todos considerando os rendimentos de aplicação financeira). Tais recursos apresentam o equivalente a 84,79% (2018); 83,65% (2019) e 77,65% (2020) da RCL Ajustada do município.

Analisando as despesas com pessoal consolidada do referido ente, realizada no período, tem-se que, em 2018, o gasto foi de R\$ 69.452.180,22, resultando em 16,36% da RCL Ajustada e, aplicando-se a RCL Gerencial, esse gasto atinge 107,60%. Em 2019, o cenário é de uma despesa com pessoal de R\$79.964.830,42, refletindo 19,11% da RCL Ajustada, ao passo que aplicando-se a RCL Gerencial esse percentual alcança 116,85%. Por fim, e mais alarmantes, são os dados relativos a 2020, em que o gasto com pessoal foi de R\$ 90.886.904,07, equivalente a 37,39% da RCL Ajustada, representando 167,33% da RCL Gerencial. A discrepância entre os parâmetros “salta aos olhos”.

Por meio dos estudos realizados pode-se perceber que há uma tendência de declínio na arrecadação dos recursos de petróleo e na contramão há um crescimento

¹² Dados obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/es/presidente-kennedy.html>. Acesso em: 03 jul. 2020.

nos gastos com pessoal consolidado no Município. Entre 2018 e 2020 houve uma queda equivalente a R\$ 171.216.555,06 nessas fontes de recursos, ao passo que, em sentido oposto, o crescimento nas despesas com pessoal em 2018 foi de 6,36% da RCL Ajustada ou 107,60% da RCL Gerencial, ascendendo para 37,39% da RCL Ajustada ou 167,33% da RCL Gerencial em 2020.

Diante dos dados demonstrados e sob o espectro do equilíbrio da gestão fiscal, conclui-se que mister se faz destinar um tratamento específico, com o zelo e o cuidado que os componentes da RCL, royalties e participações especiais requerem, visto que tais receitas são voláteis, finitas e incertas. Como evidenciado, é possível também concluir, que em caso de perda abrupta dessa receita, o Município estará diante de um grande desarranjo fiscal, com grande dificuldade de se restabelecer.

Diante da ancoragem das despesas com pessoal em parâmetros que incluem royalties e participação especial em seu cômputo e ante um descompasso entre a arrecadação desses recursos e as despesas com pessoal realizadas, como pode ser constatado no caso do Município de Presidente Kennedy, caberá ao gestor público medidas para recondução dessas despesas, como bem disciplinado na LRF. Assim, para além de ações voltadas à redução das despesas com pessoal, cabe, ainda, aos gestores públicos o desenvolvimento de uma política de incremento de receitas próprias visando não só o equilíbrio, mas também a sustentabilidade fiscal.

Desta feita, conclui-se que além da saúde da gestão fiscal, a aplicação da Receita Corrente Líquida Gerencial resulta em uma segunda consequência de ordem prática, que é: destinar as receitas oriundas do petróleo ao objetivo principal ao qual se propõe, qual seja, a aplicação em investimentos para compensação dos impactos causados pela atividade geradora e fomentar o desenvolvimento sustentável das áreas onde ocorra a exploração e a produção de petróleo e gás natural.

Do ponto de vista da relevância social, conclui-se que a proposta se revela pertinente e eficaz na medida em que a implementação da RCL Gerencial permite um controle mais tempestivo e efetivo das despesas com pessoal que, por sua vez, representa uma fatia equivalente a 60% do orçamento dos Estados e Municípios.

Nesse sentido, seja sob o espectro do gestor público, permitindo a correção de rumos no planejamento e execução das finanças públicas, seja sob a perspectiva do Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas, guardiões da Responsabilidade de Fiscal, apreende-se que o propósito da RCL Gerencial como boa prática é adequado e pertinente, em especial, para os entes em que possuem grande parte de seu orçamento composto de recursos de petróleo, como pode ser verificado nos casos analisados no Estado do Espírito Santo.

Por fim, reitera-se que não se pretende aqui afrontar a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou inovar o ordenamento legal – a despeito de se entender pertinente –, mas sim, recomendar a implementação dessa boa prática com vistas a possibilitar que o administrador público promova a gestão dos gastos com pessoal com maior

efetividade, permitindo avaliar os possíveis impactos diante da queda de receita de royalties e participação especial e promovendo uma política de pessoal fidedigna à realidade econômica financeira do ente estatal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [**Constituição (1988)**]. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995**, que disciplinou os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar Federal n. 96, de 31 de maio de 1999**, que disciplinou os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp96.htm. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso em: 13 maio 2021.

CARNICELLI Lauro; POSTALI Fernando Antonio Slaibe. **Royalties do petróleo e emprego público nos Municípios Brasileiros (2014)**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/HJ BbnzYWhRmdYTnGqzXX3zh/?lang=pt#>. Acesso em: 29 jun. 2021.

ESPÍRITO SANTO [Estado]. Tribunal Contas do Estado do Espírito Santo. **Boletim da Macrogestão Governamental**. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/Boletim-Macrogestao-Governamental-dez-2020-v2-02-03-2021.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

ESPÍRITO SANTO [Estado]. Tribunal Contas do Estado do Espírito Santo. **Painel de Controle**. Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/estado/2021/gestaoFiscal-receitaCorrente Líquida>. Acesso em: 11 maio 2021.

ESPÍRITO SANTO [Estado]. Secretaria de Estado da Fazenda. **Demonstrativo da Despesa com pessoal 3º quadrimestre**. Disponível em: https://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/arquivos/03Q2020/01-Anexo%20I%20-20Demonstrativo%20da%20Despesa%20com%20Pessoal3Quad%202020sem%20ren%20do%20petroleo_REP.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Ato de alerta eletrônico: uma proposta do TCE/ES**. Disponível em: <https://jacoby.pro.br/site/ato-alerta-eletronico-tce-es/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal**: a ação do controle e o Ato Administrativo de Alerta (2000). Disponível em: <https://www.jacoby.pro.br/respfiscal/rf1.html>. Acesso em: 29 jun. 2021.

HARADA, Kiyoshi. **Desrespeito ao limite de despesas de pessoal e aumento da carga tributária** (2019). Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/03/22/desrespeito-ao-limite-de-despesas-de-pessoal-e-aumento-da-carga-tributaria/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

JAYME JR. Roberto Santolin Frederico Gonzaga; REIS Júlio César dos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos Municípios mineiros**: um estudo com dados em painel dinâmico (2010). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/TyGmbv3jLDCn6ZjMQjy9qzz/?lang=pt>. Acesso em: 29 jun. 2021.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**: direito, orçamento e finanças públicas. 2. ed., Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 220.