MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais
Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios
Coordenação de Relações Financeiras Intergovernamentais
Gerência de Sistemas e Estatísticas de Estados e Municípios

Nota Técnica SEI nº 2820/2023/MF

Assunto: **Recurso do Estado do Espírito Santo à avaliação fiscal do exercício de 2022.**

Referência: **Processo SEI nº 17944.103945/2022-49**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de recurso administrativo, de 18 de outubro de 2023, em que o Estado solicita a exclusão dos seguintes ajustes na linha "Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§1º do art 18 da LRF)" do cálculo da meta III (despesa com pessoal):

- Ajuste 2: Valor: R$ 104.110.527,77 Justificativa: (+) Inclusão de rubrica do elemento 3.3.90.39 (SERVIÇOS MÉDICOS E HOSPITALARES – LEITOS COMPLEMENTARES - R CREDENCIADA)
- Ajuste 3: Valor: R$ 16.517.696,21 Justificativa: (+) Inclusão de rubrica do elemento 3.3.90.39 (SERVIÇOS MÉDICOS E HOSPITALARES - LEITOS PARA TRANSTORNOS MEN E DEPENDÊNCIA QUÍMICA - REDE CREDENCIADA)
- Ajuste 6: Valor: R$ 1.015.947.855,20 Justificativa: (+) Inclusão de rubrica do elemento 3.3.90.39 (SERVIÇOS DE CONTRATUALIZAÇÃO DE SERVIÇOS AMBULATORIAIS HOSPITALARES (uso exclusivo das UGs vinculadas ao FES))

ANÁLISE

2. Durante a análise, houve a seguinte troca de informações no Siconfi – Análise Fiscal:

> STN 14/8/2023:
> 2) Qual a razão dos seguintes itens do elemento 3.3.90.39 não terem sido lançados no elemento 34?
> a. 33 - 4934 - SERVIÇOS MÉDICOS E HOSPITALARES - LEITOS COMPLEMENTARES - R CREDENCIADA - R$ 104.110.527,77
> b. 33 - 5119 - SERVIÇOS MÉDICOS E HOSPITALARES - LEITOS PARA TRANSTORNOS MENTA DEPENDÊNCIA QUÍMICA - REDE CREDENCIADA - R$ 16.517.696,21
> c. 33 - 5423 - SERVIÇOS DE CONTRATUALIZAÇÃO DE SERVIÇOS AMBULATORIAI HOSPITALARES (uso exclusivo das UGs vinculadas ao FES) - R$ 1.015.947.855,20
> ES 28/8/2023:
> Atendendo à sua solicitação, pertinente ao item 2, esclarecemos que, de acordo com as informações colhidas do Fundo Estadual da Saúde – FES, as despesas registradas nas classificações 3.3.90.39.4934; 3.3.90.39.5119 e 3.3.90.39.5423 decorrem de convênios de contratualização que se caracterizam como prestação de serviços e não como terceirização (fornecimento) de mão de obra, visto que, em tais convênios, os trabalhadores das entidades conveniadas não ficam à disposição do FES e não é a mão de obra que caracteriza o objeto contratual (ou seja, não é pelo aumento da força de trabalho em favor da administração), mas a obtenção de determinado resultado (internações, equipamentos e outros procedimentos inerentes). Nesse sentido, não estão presentes nenhum dos requisitos que caracterizam

fornecimento de mão de obra, nos termos do art. 6º, XVI, da Lei Federal nº 14.133/2021.
Além disso, nos termos da legislação pertinente, as entidades privadas firmam os convênios sob a forma de "habilitação/credenciamento", atendendo previamente a critérios previstos na legislação, para atendimento sob demanda, de forma esporádica e eventual, o que reforça ainda mais a natureza de prestação de serviço e não a de fornecimento de mão de obra.

3. Assim o ajuste foi realizado de acordo com o seguinte trecho do MDF 12ª edição (pg. 531):

> **Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art.18 da LRF)**
> Nessa linha devem ser incluídas também as despesas com pessoal decorrentes da contratação de forma indireta, conforme definido do subitem 3 do item 04.01.02.01. Essas despesas não necessariamente são registradas no elemento 34, pois observam o objeto do gasto a que se referem. No entanto, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerça atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, mesmo que sejam obtidas por meio de informações gerencias, devem ser inseridas nessa linha e detalhadas em notas explicativas.
> Nessa situação, incluem-se:
> • as despesas com contratações dos serviços de profissionais relacionados à atividade finalística dos entes por meio de cooperativas, de empresas individuais, ou de outras formas assemelhadas; e
> • o valor utilizado no custeio das despesas com pessoal relacionadas à atividade finalística do ente da federação pelas organizações que administram estruturas pertencentes à administração pública ou são responsáveis pela execução de serviços públicos de responsabilidade do ente, tendo, nesses casos, as despesas relacionadas a esses serviços custeadas pelo Poder Público.

4. Com esses ajustes, a meta III foi calculada em 50,81%, tendo o ente cumprido a meta para o PAF.

5. Na fase de recurso administrativo, o ente anexou documentos detalhados inclusive minuta do convênio de contratualização, e, como razão para o recurso, alega que as despesas em questão:

> I. São decorrentes de convênios de contratualização;
> II. Estariam enquadradas nas situações em que a NT Sei nº 45799/2020/ME - Orientações a respeito do registro dos valores das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública - não considera como gastos com pessoal, a saber:
>
> *7.2. Situação 2 – Contratação de organizações da sociedade civil*
> *Em relação às organizações da sociedade civil[1], como regra geral, verifica-se duas formas de abordagem. A primeira está relacionada à contratação de uma organização que atua em determinado setor de interesse social e que recebe apoio do setor público para ampliar essa atuação com vistas à consecução do interesse comum. Na maioria desses casos, não é possível relacionar a transferência de recursos à contratação de mão-de-obra para determinado serviço público, pois a entidade possui outras fontes de custeio[2] dos seus serviços. Nesses casos, as transferências a essas entidades e suas respectivas despesas com pessoal não devem ser consideradas no cômputo da despesa com pessoal, para fins dos limites da LRF. De acordo com esse entendimento, a classificação orçamentária dessas despesas deve refletir a natureza do gasto, qual seja, contribuições, auxílios ou subvenções sociais. Como exemplo, tem-se as transferências para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)[3], e outras organizações da sociedade civil, por meio de termo de cooperação, termo de fomento, termo de parceria, contrato de direito público ou convênio, com o objetivo de apoiar e fomentar a prestação de serviços públicos desenvolvidos por essas entidades.*
> *...*
> *7.4. Situação 4 – Compra de serviços de instituições privadas*
> *Há também as situações de compra de serviços de instituições privadas, como, por exemplo, a compra de leitos em hospitais ou de vagas em escolas. Observa-se que, nesses casos, existe uma instituição que fornece serviços à população e, como somente uma parcela desses serviços prestados será custeada pelo poder público, não há como separar a mão-de-obra que atua no atendimento ao usuário privado ou ao usuário custeado pelo setor público. Nesses casos, observa-se o mesmo entendimento descrito na situação 2, ou seja, as despesas*

> *referentes à compra dos serviços e à despesa com pessoal das prestadores de serviço não devem ser consideradas no cômputo da despesa com pessoal, para fins dos limites da LRF.*
> III. Não podem associar o valor da mão de obra aos recursos públicos transferidos.

6. Quanto ao item I, o MDF 12ª edição não esgota as formas de contratação passíveis de enquadramento:

> Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

7. Portanto, deve ser analisada a essência da transação e não apenas a personalidade jurídica da contratada ou instrumento jurídico adotado.

8. Sobre o argumento II, entendemos que a situação não se enquadra nas situações 2 e 4 uma vez que o registro da despesa foi efetuado no elemento de despesa 39, qual seja:

> 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias. (1)(A) (38)(A) (76)(A)

9. Assim, verificamos que na própria escrituração do ente não houve enquadramento como auxílio, contribuições ou subvenções sociais.

10. Além disso, no documento encaminhado pelo ente "convênio de contratualização" (p. 28) há a seguinte afirmação: "*Em 2021, 90% dos procedimentos entre consultas, exames, cirurgias e internações foram realizadas ao convênio SUS".*

11. Ou seja, embora tenha ocorrido outras fontes de financiamento em 2021 a principal fonte de recursos do hospital fora o convênio SUS, o que descarta a característica da situação 2 de apoio para ampliar a atuação da entidade e da situação 4 de somente uma parcela desses serviços prestados ser custeada pelo poder público.

12. Por fim, quanto à situação III, verificamos nas tabelas anexas ao documento “convênio de contratualização” que há identificação segregada por tipo de consultas e exames que envolvem grande parte da mão de obra:

SIA - MÉDIA COMPLEXIDADE

RECURSO ESTADUAL

Grupo	Subgrupo	Forma Organizacional	Quant/ mês	Valor Unitário	Valor/mês
02 - Procedimentos com finalidade diagnóstica	01 - Coleta de material	01 - Biopsia	24	78,86	1.892,64
		01 - Col de Mat por meio de Punção/Biopsia, Próstata /Hepático	250	92,38	23.095,00
	02 - Diagnóstico em laboratório clínico	01 - Bioquimicos	4.042	3,16	12.759,79
		02 - Hematologicos e Hemostasia	913	4,17	3.807,21
		03 - Exames Sorologicos e Imunologicos	1.592	18,77	29.881,99
		04 - Coprologicos	11	1,65	18,15
		05 - Uroanálise	173	3,56	615,88
		06 - Hormonais	447	16,79	7.506,43
		07 - Toxicologicos ou Monitorização Terapeutica	30	26,36	790,89
		09- Exames em outros	7	3,00	21,00

AUTO REGULAÇÃO FORMATIVA TERRITORIAL – ARFT

RECURSO ESTADUAL

ESPECIALIDADE	HEVV - QUANT. HORAS MÊS	VALOR HORA	VALOR TOTAL MÊS
Consulta em Cardiologia Alta Complexidade	202,5	R$ 120,00	R$ 24.300,00
Consulta em Proctologia	2,5	R$ 120,00	R$ 300,00
Consulta em Oncologia	89,5	R$ 120,00	R$ 10.740,00
Consulta em Oftalmologia	2515	R$ 120,00	R$ 267.000,00
Consulta em Oftalmologia Pediátrica	10	R$ 120,00	R$ 36.000,00
Consulta em Oftalmologia Glaucoma	300	R$ 120,00	R$ 36.000,00
Consulta em Oftalmologia Córnea	300	R$ 120,00	R$ 36.000,00
Consulta em Oftalmologia Retina	300	R$ 120,00	R$ 36.000,00
Consulta em Oftalmologia Estrabismo	300	R$ 120,00	R$ 36.000,00
Consulta em Endocrinologia	10	R$ 120,00	R$ 1.200,00
Consulta em Gastroenterologia	4	R$ 120,00	R$ 480,00
Consulta em Nefrologia	77,5	R$ 120,00	R$ 9.300,00
Consulta em Pneumologia	3,5	R$ 120,00	R$ 420,00
Consulta em Hematologia Oncológica	50	R$ 120,00	R$ 6.000,00

13. Dessa forma, entendemos que durante o período em que a orientação foi inserida no Manual de Demonstrativos Fiscais 8ª edição em 2018, e que foi de fato aplicável em 2022, o ente poderia ter realizado uma adequação nos seus contratos para possibilitar a verificação do que se refere exclusivamente à despesa com pessoal.

CONCLUSÃO

14. Dessa forma, conclui-se que os argumentos do recurso administrativo interposto pelo Estado do Espírito Santo não devem ser acatados e o recurso deve ser indeferido. Sugerimos, portanto, que seja mantida a meta III calculada na análise fiscal, permanecendo a situação de cumprimento desta meta pelo ente.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

Gerente da GDESP

De acordo, encaminhe-se à Coordenadora-Geral da COREM,

Documento assinado eletronicamente

Coordenadora da COPAF

Documento assinado eletronicamente

Coordenador da CORFI

De acordo, encaminhe-se à Subsecretária da SURIN,

Documento assinado eletronicamente

Coordenadora-Geral da COREM

De acordo, encaminhe-se ao Secretário da STN,

Documento assinado eletronicamente

Subsecretária da SURIN

Acato a sugestão. Encaminhe-se ao Estado do Espírito Santo.

Documento assinado eletronicamente

Secretário da STN

Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Leopoldina Abreu**, **Coordenador(a)-Geral**, em 06/11/2023, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Luisa Helena Freitas de Sa Cavalcante**, **Gerente**, em 06/11/2023, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Luisa Marques Fernandes**, **Coordenador(a)**, em 06/11/2023, às 17:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Felipe Soares Luduvice**, **Coordenador(a)**, em 06/11/2023, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Suzana Teixeira Braga**, **Subsecretário(a)**, em 06/11/2023, às 17:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Rogério Ceron de Oliveira**, **Secretário(a)**, em 07/11/2023, às 09:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **38320137** e o código CRC **D2986EF5**.

Referência: Processo nº 17944.103945/2022-49. SEI nº 38320137