



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 4612/2025/MF

Assunto: **Recurso do Estado de Alagoas à avaliação fiscal do exercício de 2024.**

Senhor Secretário,

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de resposta ao Ofício nº E:5486/2025/SEFAZ, por meio do qual o Estado de Alagoas interpôs recurso administrativo à avaliação do exercício financeiro de 2024, especificamente sobre ajuste de Despesa com Pessoal realizado para fins da apuração da Meta 3 do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, referenciado na Nota técnica SEI nº 4199/2025/MF, de 22 de setembro de 2025 (54162500), requerendo:

- I. Que seja o presente pedido de recurso administrativo recebido, porquanto adequado e tempestivo;
- II. O provimento integral do presente pedido, desconsiderado o ajuste feito referente à inclusão do valor de R\$ 378.814.707,07 (trezentos e setenta e oito milhões, oitocentos e catorze mil, setecentos e sete reais e sete centavos) constante da rubrica 3.3.90.36.30, na linha de Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§1º do art. 18 da LRF), no quadro da despesa com pessoal, e, desse modo, seja feito o cálculo da despesa total com pessoal e dos respectivos indicadores; e
- III. Subsidiariamente, que seja mantida a classificação orçamentária 3.3.90.36.00 – Serviços Médicos e Odontológicos como despesa de custeio, sem impacto nas despesas com pessoal, até análise detalhada de cada contratação, visando separar as substituições de serviços na atividade-fim enquadrado no §1º do art. 18 da LRF e os que não devem ser considerados no enquadramento de “outras despesas com pessoal”.

2 ANÁLISE

2. Primeiramente cabe fazer constar que, ao longo da avaliação de 2024, esta Secretaria do Tesouro Nacional (STN) fez questionamentos ao ente via módulo Siconfi-Fiscal no sentido de esclarecer quais eram os valores relativos à despesa com pessoal envolvida no atendimento à população pelo Estado indiretamente, via pessoa jurídica terceirizada contratada pelo ente:

Em 03/07/2025 às 16:52:

“[...] 1. Esclarecer a que se referem as seguintes rubricas:
rubrica 339036, subelemento 30 - SERVIÇOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS (R\$ 378.814.707,07) rubrica 339039, subelemento 50 - SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITAL, ODONTOLOGICO E LABORATORIAIS (R\$ 170.564.349,25) Há valores referentes a fornecimento de produtos/serviços de forma indireta de contratação à população

executados dentro dessa rubrica? Caso sim, informar a parcela de valor referente à despesa com pessoal relativa a esses serviços.”

3. As respostas do ente para estas questões constam abaixo e são insuficientes para os devidos esclarecimentos, conforme segue:

Em 10/07/2025 19:46:

“Os **RUBRICA 3.3.90.36.30 - SERVIÇOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS**

Tais despesas estão relacionadas ao fortalecimento das redes de atenção à saúde, com projetos de assistência de organizações de média e alta complexidade e apoio assistencial de instituições de ensino vinculadas à saúde.”

Em 26/08/2025:

“Ademais, não concordamos com a inclusão do valor referente à rubrica 3.3.90.36.30 (de R\$ 378.814.707,07). Tal ajuste é uma interpretação ampliativa das despesas registradas, devido a imprescindibilidade de analisar as especificidades de cada credor/contrato, e, portanto, a necessidade de prazos maiores para avaliação e levantamento de informações desses casos.”

4. Uma vez que o ente não esclareceu as formas de contratação dessas despesas, não enviou nenhum contrato e não especificou a parcela do valor que entenderia como despesa com pessoal, restou a esta STN realizar uma análise conservadora e considerar o valor total da rubrica como despesa de terceirização.

5. Após finalização da análise fiscal do Estado de Alagoas, foi enviada memória de cálculo da despesa com pessoal em 12/09/2025 para conhecimento e manifestação do ente até 15/09/2025. Nessa oportunidade, o ente poderia esclarecer a que se referiam essas despesas, as modalidades de contratação e a parcela de gasto de pessoal, mas não houve manifestação do Estado.

6. Na apuração da despesa líquida com pessoal da meta 3 do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal de Alagoas no ano de 2024, constante da NT SEI nº 4199/2025/MF, foi objeto de ajuste a linha “*Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)*”, no valor total de R\$ 378.814.707,07, prudencialmente, por falta de esclarecimentos por parte do Estado para informar a parcela que se refere à despesa com pessoal.

7. Tal ajuste foi baseado no Manual de Demonstrativo Fiscais (MDF, 13ª edição, p. 518 a 520) que estabelece que devem ser consideradas no conceito de despesa bruta com pessoal aquelas decorrentes da prestação de serviços públicos finalísticos de forma terceirizada. Consoante disposto no Manual, as contratações de organizações sociais e/ou mediante contrato de gestão para execução de serviços públicos, correspondem apenas a exemplos de transações abrangidas pelo conceito. Seguem trechos do Manual que abordam a questão:

Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade-fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

[...]

As contratações dos **serviços de profissionais relacionados à atividade finalística** dos entes por meio de cooperativas, de empresas individuais, ou de outras formas assemelhadas, em regra, permitem a identificação e o relacionamento da mão de obra com o serviço prestado. Nessas situações, as despesas devem ser consideradas como substituição de servidores e empregados públicos e, por conseguinte, contabilizadas na mesma classificação orçamentária utilizada para “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização”.

Em relação às organizações da sociedade civil, esclarece-se que esse entendimento se aplica aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo Poder Público.

Nesses casos, é possível identificar o valor das despesas com pessoal relacionadas à atividade fim do ente da Federação que é custeada com os recursos repassados pelo Poder Público.

[...]

É importante esclarecer que as situações de contratação de forma indireta apresentadas **são exemplos** que ocorrem na gestão pública e que **pode haver outras não descritas que devem ser analisadas com a mesma premissa. Ou seja, quando for possível identificar que a remuneração da mão de obra relacionada à atividade-fim do ente público é custeada com recursos públicos, essa despesa deverá ser incluída no câmputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF. (grifos nossos)**

8. No presente recurso, o Estado alega que:

[...] tais despesas estão relacionadas ao fortalecimento das redes de atenção à saúde, com projetos de assistência de organizações de média e alta complexidade e apoio assistencial de instituições de ensino vinculadas à saúde, ficando evidente a incompatibilidade do ajuste decorrente da inclusão do montante de R\$ 378.814.707,07 (trezentos e setenta e oito milhões, oitocentos e catorze mil, setecentos e sete reais e sete centavos), considerando situações diversas que podem ser custeadas neste montante e natureza de despesa, como prestação de serviços relacionados ao fornecimento de alimentos, materiais de consumo, consultorias, prestações de serviços de caráter acessório ou complementar, dentre outras situações que não configuram explicitamente despesas com pessoal.

9. O ente argumenta que a análise incorreu em “*subjetividade e desproporcionalidade*”, pois não teria realizada uma análise mais acurada dos objetos contratuais executados nesta rubrica (33903630) e a relação destes com a atividade-fim do Estado de modo que supostamente foram computados erroneamente como despesas com pessoal do ente serviços especializados de natureza complementar à atenção básica de saúde ou de prestação de serviço considerado “*de complexidade intermediária*” de saúde. Segundo o Estado, estes serviços preencheriam os requisitos necessários para excepcionalização deste ajuste.

10. Solicita, assim, que seja mantida a classificação orçamentária ‘3.3.90.36.00 – Serviços Médicos e Odontológicos’ como despesa de custeio, sem impacto nas despesas com pessoal, até análise detalhada de cada contratação, visando separar as substituições de serviços na atividade-fim enquadrado no §1º do art. 18 da LRF e os que não devem ser considerados no enquadramento de “outras despesas com pessoal”.

11. Cabe salientar que desde o exercício de 2022, a análise das contratações de mão-de-obra de forma indireta para execução de atividade-fim dos entes passou a ser verificada com base no Manual de Demonstrativo Fiscais (MDF, 13ª edição) e na Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020, que estabelece os prazos abaixo:

Art. 1º Até o final do exercício de 2020, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes 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, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no câmputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

12. Portanto, desde o exercício de 2021 o Estado está ciente de que haveria de adequar os contratos e prestações de contas das organizações da sociedade civil de modo que fosse possível aferir a despesa com pessoal. Assim, o argumento de que a classificação da rubrica 3.3.90.36.00 – Serviços Médicos e Odontológicos seja mantida como despesa de custeio até análise detalhada de cada contratação, pois contempla situações diversas como prestação de serviços relacionados ao fornecimento de alimentos, materiais de consumo, consultorias, dentre outras situações que não contemplam despesa com pessoal, não deve prosperar.

13. O Estado também alega haver insegurança jurídica quanto à reclassificação para despesas com pessoal pela sustação da Portaria STN nº 377/2020 pelo Decreto Legislativo nº 79/2022, pelo Projeto de Lei Complementar nº 164, de 2012 e pelas alterações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Afirma ainda que as despesas constantes da rubrica supramencionada não devem ser consideradas no câmputo das despesas com pessoal, visto que tais gastos são tratados como exceções às regras estabelecidas na Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020.

14. Em questionamentos realizados sobre a reclassificação de outras despesas correntes como despesas de pessoal, em linha com o Art. 18, § 1º da LRF, foi apresentado justificativa para que as despesas que se queriam reclassificar estavam relacionadas com a transferência de recursos a hospitais privados que atuam em complemento ao Sistema Único de Saúde, que por serem de caráter privado e atuarem em complemento ao serviço público de saúde, tais instituições atendem também a sociedade de forma privativa por meio de relações privadas ou via planos de saúde privados, auferindo outras receitas que não advêm do poder público. Tal situação é caracterizada no Manual de Demonstrativos Fiscais como uma excepcionalidade ao tratamento despendido pela Portaria nº 377/2020.

15. Em relação ao argumento que sustenta o recurso do Estado de que a Portaria 377/2020 teria sido sustada pelo Decreto Legislativo nº 79/2022; o posicionamento da STN se ampara no Parecer da PGFN nº 11899/2022/ME que dispõe que o referido decreto se refere ao prazo de aplicabilidade e não ao teor da determinação. Assim, permanecem válidas as orientações dispostas do Manual de Demonstrativos Fiscais 13ª edição que já abarca o estabelecido na Portaria 377/2020.

16. Ademais, o MDF dispõe que a inclusão de contratações no cálculo poderá acontecer se for possível identificar que a remuneração de mão de obra relacionada à atividade fim do ente público é custeada com recursos públicos. Ou seja, a STN poderá fazer a inclusão do valor total caso não haja a possibilidade de identificar a remuneração da mão de obra.

17. O argumento faz referência ao seguinte trecho do MDF (pág. 521):

Na ausência de registro dos valores referentes à despesa com pessoal decorrentes da prestação de contas das organizações com contrato de gestão, poderá ser considerado, para fins de apuração do limite estabelecido pelo art. 19 da LRF, o total dos recursos transferidos nesta modalidade de contratação.

É importante esclarecer que as situações de contratação de forma indireta apresentadas são exemplos que ocorrem na gestão pública e que pode haver outras não descritas que devem ser analisadas com a mesma premissa. Ou seja, quando for possível identificar que a remuneração da mão de obra relacionada à atividade-fim do ente público é custeada com recursos públicos, essa despesa deverá ser incluída no câmputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF.

18. Sobre esses argumentos, informamos que o MDF não esgota as formas de contratação passíveis de inclusão no conceito de despesa de pessoal, nem poderia fazê-lo, dada a diversidade de estruturas e instrumentos adotados pelos diferentes entes da Federação. São citados exemplos e, ainda, o Manual destaca a premissa de que as contratações realizadas em substituição de mão-de-obra relacionada à atividade-fim do ente público deverão ser consideradas como despesa bruta de pessoal. Assim, é preciso analisar a essência da transação e não somente a personalidade jurídica da contratada ou o instrumento jurídico utilizado.

19. O Estado afirma que as despesas executadas na rubrica 3.3.90.36.30 se enquadram no entendimento da página 518 do MDF, 13ª Edição:

Não se enquadram, nesse entendimento, as despesas com pessoal das organizações que atuam na prestação de serviços ao cidadão de forma independente dos repasses efetuados pela administração pública, ou seja, que não dependam exclusivamente ou quase na totalidade dos recursos do setor público. Nesses casos, normalmente são feitos convênios com a administração pública e os repasses financeiros são feitos para custear os serviços prestados ao setor público, não havendo como associar o montante desses recursos ao montante apurado das despesas com pessoal.

Deste modo, pode-se dizer que, em relação às organizações da sociedade civil, há 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 dos seus serviços. Nesses casos, as transferências a essas entidades e suas respectivas despesas com pessoal não devem ser consideradas no câmputo da despesa com pessoal para fins dos limites da LRF. As transferências, neste caso, devem ser classificadas nos elementos referentes a contribuições, auxílios ou subvenções sociais.

20. O Estado também cita em seu recurso administrativo o trecho do MDF que trata daqueles gastos com pessoal contratados indiretamente que se excepcionalizariam deste câmputo para fins dos artigos 18 e 19 da LC 101/2000:

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- a. sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações
- b. não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente;
- c. não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

21. Cumprir registrar que tais informações sobre enquadramento ou não no câmputo da despesa com pessoal das contratações de serviços públicos finalísticos de forma indireta para avaliação do exercício de 2024 deveriam ter sido esclarecidas de forma tempestiva pelo próprio ente no questionário enviado pela STN em 30/05/2025.

22. O Estado teve tempo desde o questionamento de 3 de julho até a data do presente recurso administrativo para discriminar os valores da rubrica 3.3.90.36.30 que entende não se tratar como despesas com pessoal para fins da LRF nos termos da página 518 do MDF, 13ª Edição acima apresentado.

23. Também desde a data de 3 de julho o ente não apresentou as justificativas nem demonstrou que determinada parcela a rubrica 3.3.90.36.30 atenderiam simultaneamente aos itens 'a', 'b' e 'c' do MDF acima transcritos, de modo a constituir parcela paga à mão-de-obra na prestação de serviço à população excepcionalizada do enquadramento como despesa com pessoal para fins da LRF.

24. Ademais, vale salientar que foi informado ao ente que o entendimento do Parecer PGFN SEI nº 3974/2024/MF, que foi incluído na 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, tem vigência a partir do exercício financeiro de 2025, portanto, para a análise fiscal referente ao exercício de 2024 não é aplicável. A Portaria STN/MF nº 924, de 28 de abril de 2025, que alterou a 14ª edição do MDF dispõe:

Art. 1º Ficam aprovadas na 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF com efeitos para o exercício de 2025.

25. Tendo em vista que a análise em questão se refere ao exercício de 2024, o argumento não é válido.

26. Diante do exposto, sugere-se, portanto, o indeferimento do pleito do Estado.

3 CONCLUSÃO

27. Convém registrar que na avaliação de 2024 do Programa de Ajuste Fiscal do Estado de Alagoas, a meta 3 foi cumprida e a relação Despesa com Pessoal/RCL é de 47,42%.

28. Esta Nota Técnica recebe e responde ao recurso administrativo do Estado, no que tange ao item I do requerimento.

29. Quanto ao item III do requerimento, cabe informar que na avaliação do Programa de Ajuste Fiscal do Estado não houve alteração na classificação orçamentária da rubrica '3.3.90.36.00 – Serviços Médicos e Odontológicos' mas tão somente ajuste específico para fins de cômputo dos valores desta rubrica na apuração da Meta 3 do Programa, de modo que o item III do Estado não se aplicaria.

30. Com base no exposto, sugere-se o indeferimento do recurso administrativo em seu item II devido aos motivos apresentados nesta Nota Técnica, mantendo-se, portanto, todos os termos consignados na Nota técnica SEI nº 4199/2025/MF, de 22 de setembro de 2025 (54162500), relativa à análise fiscal de Alagoas para o exercício de 2024.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

INERVES JOSÉ DOS SANTOS FILHO

Gerente da GESEM

Documento assinado eletronicamente

BRUNA ADAIR MIRANDA

Auditora Federal de Finanças e Controle

Documento assinado eletronicamente

ALVARO DUTRA HENRIQUES

Chefe de Projeto I da GDESP

De acordo. Encaminhe-se à Subsecretária da SURIN Substituta.

Documento assinado eletronicamente

WELLINGTON FERNANDO VALSECCHI FAVARO

Coordenador da CORFI

Documento assinado eletronicamente

ANA LUÍSA MARQUES FERNANDES

Coordenadora da COPAF

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário da STN.

Documento assinado eletronicamente

GABRIELA LEOPOLDINA ABREU

Subsecretária da SURIN Substituta

De acordo. Encaminhe-se ao Estado.

Documento assinado eletronicamente

ROGERIO CERON DE OLIVEIRA

Secretario do Tesouro Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Inerves José dos Santos Filho, Gerente**, em 16/10/2025, às 18:37, 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 16/10/2025, às 18:42, 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 **Alvaro Dutra Henriques, Chefe(a) de Projeto**, em 16/10/2025, às 18:46, 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 **Gabriela Leopoldina Abreu, Subsecretário(a) Substituto(a)**, em 16/10/2025, às 20:33, 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 **Wellington Fernando Valsecchi Fávaro, Coordenador(a)**, em 16/10/2025, às 21:13, 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 **Rogério Ceron de Oliveira, Secretário(a)**, em 21/10/2025, às 12:17, 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://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **54800018** e o código CRC **CD9EDACF**.