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 4503/2025/MF

Assunto: **Recurso do Estado da Paraíba à avaliação fiscal do exercício de 2024.**
Referência: **Processo SEI nº 17944.005211/2024-67**

Senhor Secretário,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de resposta a Recurso Administrativo impetrado pelo Estado da Paraíba em face da Nota Técnica SEI nº 3090/2025/MF, de 22 de setembro de 2025 (SEI 52574126), que apresenta os resultados de apuração preliminar da Análise Fiscal do Estado da Paraíba, no âmbito do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF) referente ao exercício de 2024, em conformidade com o art. 18 da LC nº 178/2021, regulamentada pelo Decreto nº 10.819/2021 e pela Portaria STN/MF nº 217/2024. No recurso interposto, o Estado da Paraíba contesta a apuração preliminar da Meta 3 relativa aos seguintes ajustes realizados por esta Secretaria do Tesouro Nacional na despesa com pessoal:

> *(a) Inclusão de parcela da rubrica 33903974 referente a pessoal da PB Saúde (R$ 282.869.661,50);*
>
> *(b) Inclusão da rubrica 33903936 (R$ 382.947.745,10); e*
>
> *(c) Inclusão das rubricas 336045 e* 336092*, nos valores de R$ 11.624.817,43 e R$ 561.638,03.*

ANÁLISE

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

I - Em 20/05/2025 às 21:37:

> *"(...) Para dar prosseguimento à análise, solicitamos o preenchimento do Quadro de OS enviado em anexo. Na análise do exercício de 2023 foi feita a inclusão de R$ 175.951.813,04 referente a parcela da rubrica 33903974 que se refere a pessoal da FUNDAÇÃO PARAIBANA DE GESTAO EM SAUDE e R$ 131.409.726,96 referente a Inclusão da rubrica 33903936.*
> *Importante observar 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."*

II - Em 02/07/2025 22:50:

"(...)A que se refere a rubrica "339039-36 Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica // SERVICO MÉDICO HOSPITAL, ODONTOLOGICO E LABORATORIAIS", no valor de R$ 382.947.745,08? Há valores referentes a fornecimento de produtos/serviços à população executados dentro dessa rubrica? Caso sim, informar a parcela de valor referente à despesa com pessoal relativa a esses serviços."

III - Em 11/08/2025 22:57:

"A que se referem os valores relativos à fonte 605 (piso de enfermagem) executados na rubrica 336045? Poderiam detalhar a execução orçamentária destes gastos?"

IV - Em 22/08/2025 12:41:

"Seria possível identificar o gasto com pessoal envolvido na prestação terceirizada de serviço público de que trata os valores executados na rubrica 336045? Seria possível detalhar os valores registrados nas rubricas 33903974 e 33903936? Tratam-se de prestação de serviço público à população?"

V - Em 01/09/2025 11:41:

"Prezados, favor conferir e se manifestar a respeito da memória de cálculo da apuração da despesa com pessoal do Estado para o exercício de 2024. Por falta de respostas que discriminassem a que se referem as rubricas 339036 e 336045 e os valores relativos à pessoal alocado na prestação de atendimento ao público via contratos de terceirização foram computados os totais destas rubricas de maneira prudencial em nossa análise"

3. Cronologicamente as respostas do ente para estas questões constam abaixo e revelam uma grande demora, além de serem insuficientes para os devidos esclarecimentos, conforme seguem:

I - Em 21/08/2025 15:29:

"Os valores executados na rubrica 336045 na FR 605, referem-se ao pagamento complementar do piso da enfermagem dos prestadores de serviços terceirizados, a exemplo dos prestadores prestam serviço de nefrologia e são cadastrados a rede hospitalar, por tanto, o Estado repassa os valores a empresa contratada para o pagamento desses profissionais"

II - Em 22/08/2025 16:12:

"Nessa rubrica [339039-36] está alocado os valores pagos as empresas médicas especializadas que prestam serviços ao Estado, tais como serviço de nefrologia, laboratórios, exames de imagens, parte ambulatorial e lavanderia, portanto não há valor referente a despesa de pessoal já que o pagamento é feito ao CNPJ das empresas contratadas. Há também pagamento a plano de saúde nessa rubrica."

4. Na apuração da despesa líquida com pessoal da meta III do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal da Paraíba no ano de 2024, objeto da NT SEI nº 3090/2025/MF, foram objeto de ajustes da linha "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)", os seguintes valores no total de R$ 678.003.762,04, prudencialmente, por falta de esclarecimentos por parte do Estado para informar a parcela que se refere à despesa com pessoal:

a) inclusão de parcela da rubrica 33903974 "FUNDAÇÃO PARAIBANA DE GESTAO EM SAUDE" como estimativa prudencial da despesa com pessoal desta fundação (R$ 282.869.661,50);

b) inclusão da rubrica 33903936 "SERVICO MÉDICO HOSPITAL, ODONTOLOGICO E LABORATORIAIS" como estimativa prudencial da despesa com pessoal destes serviços médicos e odontológicos (R$ 382.947.745,10);

c) inclusão de parcela da rubrica 336045 "Subvenções Econômicas // AJUDA FINANCEIRA A ENTIDADE PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS" referente a estimativa

conservadora dos prestadores de serviço terceirizados com força de trabalho de enfermagem cujo piso é repassado pelo Estado (R$ 11.624.817,43);

d) inclusão de parcela da rubrica 336092 “Despesas de Exercícios Anteriores // AJUDA FINANCEIRA A ENTIDADE PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS” referente a estimativa conservadora dos prestadores de serviço terceirizados com força de trabalho de enfermagem cujo piso é repassado pelo Estado (R$ 561.638,03).

5. Tais ajustes foram baseados 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 contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta. 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 (grifamos):

> 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 cômputo da despesa com pessoal, para fins de verificação dos limites estabelecidos na LRF. (grifos nossos)**

6. No presente recurso, o Estado alega que os valores da FUNDAÇÃO PARAIBANA DE GESTAO EM SAUDE não deveriam integrar a despesa com pessoal, uma vez que se trata de fundação pública de direito privado, sem fins econômicos, de utilidade pública e beneficência social, sujeita ao regime próprio das entidades privadas e com Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, cuja atuação dar-se-á por intermédio da celebração de contratos de gestão. O Estado encaminhou a PORTARIA SAES/MS Nº 1.544, DE 20 DE MARÇO DE 2024, como comprovação da Concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), pela prestação anual de serviços ao SUS no percentual mínimo de 60% (sessenta por cento), da Fundação Paraibana de Gestão em Saúde -PB SAÚDE, com validade de 3 anos.

7. Em relação à inclusão 33903936 (SERVICO MÉDICO HOSPITAL, ODONTOLOGICO E LABORATORIAIS), o Estado alega que a rubrica registra o valor das despesas contratadas com a iniciativa privada para a prestação de serviços médico-hospitalares e ambulatoriais, tais como: ecografias, endoscopias, esterilização, exames de laboratório, Raio-X, tomografias, tratamento odontológico, ultrassonografias, etc.; e que o arcabouço constitucional e legal autoriza a formalização de contratos ou convênios com instituições privadas para tais serviços, independentemente dos recursos materiais e humanos que serão utilizados, uma vez que o objetivo não é substituir servidores públicos, mas, apenas e tão somente, a contratação de serviços de saúde de forma complementar ao SUS, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.080/1990. Ademais, cita o entendimento fixado no Parecer SEI nº 3.974/2024/MF, no sentido de que a regra prevista no §1º do art. 18 da LRF só deve ser aplicável quando existir substituição de mão-de-

obra de servidores e empregados públicos em funções típicas e de execução direta, salvo quando haja fraude ou desvio de finalidade.

8. Sobre esses argumentos, informamos que o MDF não esgota as formas de contratação passíveis de inclusão no conceito de despesa de pessoal, e 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 **todas 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.

9. O art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 157/2020, que cria a Fundação, dispõe: "*A PB Saúde terá como finalidades precípuas exercer atividades de gestão e prestação de serviços de saúde, além de executar ações, programas e estratégias que venham a ser objeto de determinações das Políticas de Saúde emanadas da Secretaria de Estado da Saúde...".* Verifica-se, portanto, que é uma contratação para execução de atividade fim do ente público.

10. Ademais, as contratações podem ser por meio de cooperativas, de empresas individuais, **ou de outras formas assemelhadas**, não prosperando, portanto, o argumento do estado quanto à natureza jurídica de direito privado.

11. O Estado ainda afirma que os recursos orçamentários destinados à Fundação Paraibana de Gestão em Saúde são, um incentivo pelo cumprimento das metas de desempenho fixadas no contrato de gestão e não contraprestação por qualquer espécie de locação de mão de obra.

12. É oportuno esclarecer que, ao especificar os requisitos do contrato de gestão, a Lei nº 9.637/1998 exige que este contenha a *estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade* (art. 7º, I). Verifica-se, portanto, tratar-se de um requisito inerente a todo contrato de gestão e que, por si só, não afasta a necessidade de observância da regra do MDF quanto à inclusão, na despesa bruta de pessoal, das despesas decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta.

13. Ademais, cumpre destacar 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 (com grifos nossos):

> *"Art. 1º Ficam aprovadas na 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF <u>com efeitos para o exercício de 2025</u>."*

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

15. Diante do exposto, sugere-se, portanto, o indeferimento do pleito do Estado referente aos itens "a" (33903974) e "b" (33903936). Cabe lembrar que a primeira indagação (entre várias) ao ente a respeito da provisão de serviço público nestas rubricas se deu em 20 de maio, quando foi solicitado o preenchimento de quadro informativo pelo Estado, enquanto a única resposta sobre estas rubricas se deu em 22 de agosto, trazendo meras informações descritivas a respeito da rubrica 33903936, sem, no entanto, discriminar os valores relativos a pessoal envolvido diretamente na prestação de serviço público à população.

16. Importante constar que na resposta do Estado a respeito desta rubrica observamos que várias atividades/itens ali especificados de fato não se referem a despesa com pessoal terceirizado, como despesas com lavanderia, plano de saúde e exames de imagens. <u>O ente, porém, em momento algum (inclusive neste recurso) detalhou tais valores, tendo sido feito, portanto, o ajuste prudencial ao amparo do MDF.</u>

17. *Em relação à inclusão das rubricas 336045 e* 336092*, nos valores de R$ 11.624.817,43 e R$ 561.638,03, o* Estado alega que os empenhos registrados na rubrica 336045 se referem a pagamentos

realizados pela Secretaria de Estado da Cultura no montante de R$ 9.747.603,92, referentes a editais culturais que proporcionaram subsídios e pagamentos a artistas, o que não se enquadra – em hipótese alguma – como despesa de pessoal. O valor remanescente foi repassado às pessoas jurídicas de direito privado unicamente em razão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos vigentes, tendo em vista a instituição do Piso Nacional da Enfermagem.

18. A STN havia procedido à inclusão dessas rubricas após verificar haver a execução de despesas nelas na fonte 605 que se referem à assistência Financeira da União destinada à complementação do pagamento do Piso Salarial Nacional da Enfermagem para profissionais de enfermagem, como enfermeiros, técnicos e auxiliares, bem como para parteiras. Esta análise partiu do princípio de que tais gastos se tratam de pagamentos de profissionais que prestam serviço público à população a partir de uma contratação direta do Estado em seus quadros ou indireta via pessoa jurídica contratada pelo ente para provisão do serviço de obrigação estatal.

19. Enquanto observamos nos dados da Matriz de Saldos Contábeis do ente que em 2024 na rubrica 336092 somente foram executados valores na fonte de recursos 605, a afirmação do Estado quanto à rubrica 336045 procede e, de fato, estaríamos considerando outras despesas que não teriam relação com o repasse da enfermagem observado nesta rubrica. No caso esta rubrica de despesa contém gastos executados nas seguintes funções/subfunções:

i. FS 10302 = '10 - Saúde' / '302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial'

ii. FS 13392 = '13 - Cultura' / '392 - Difusão Cultural'

iii. FS 19573 = '19 - Ciência e Tecnologia' / '573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico'

20. Desta forma esta STN retificará sua avaliação relativa à meta de Despesa com Pessoal para o ano de 2024 relativa ao Estado da Paraíba para considerar como ajuste de terceirização da rubrica 336045 tão somente as despesas executadas na FS 10302 = '10 - Saúde'; '302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial', que totalizam R$ 3.624.073,26.

21. Assim sendo, o pleito “c” foi parcialmente atendido em relação à *inclusão da rubrica. 336045.*

CONCLUSÃO

22. Convém registrar que na avaliação de 2024 do Programa do Estado da Paraíba, a meta 3 foi descumprida.

23. Em relação às metas para fins de bonificação do espaço fiscal, a Paraíba apresentou descumprimento, além da meta 3 – Despesa com Pessoal/ RCL (%), da meta 1 – Poupança corrente (%). Deste modo, não teria sido apenas o ajuste para cômputo das terceirizações na apuração da Despesa com Pessoal que desqualificaria o ente para fins da bonificação.

24. Com base no exposto, sugere-se o deferimento parcial do pleito ‘c’ relativo à rubrica 336045 do recurso administrativo devido aos motivos apresentados nesta Nota Técnica. Desta forma restam indeferidos integralmente o pleito do Estado relativo à não inclusão de valores das rubricas 336092, 33903974 e 33903936. Considerando este deferimento parcial, a relação da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida ajustada no âmbito do Programa passará de 60,91% para 60,87%.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

BRUNA ADAIR MIRANDA

Auditora Federal de Finanças e Controle

Documento assinado eletronicamente

ALVARO DUTRA HENRIQUES

Chefe de Projeto da GDESP

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

LUISA HELENA FREITAS DE SÁ CAVALCANTE

Gerente da GDESP

De acordo. Encaminhe-se à Subsecretária da SURIN.

Documento assinado eletronicamente

ANA LUÍSA MARQUES FERNANDES

Coordenadora da COPAF

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário do Tesouro Nacional.

Documento assinado eletronicamente

GABRIELA LEOPOLDINA ABREU

Subsecretária da SURIN Substituta

De acordo. Encaminhe-se ao Estado.

Documento assinado eletronicamente

ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA

Secretário do Tesouro Nacional

Documento assinado eletronicamente por **Bruna Adair Miranda**, **Analista de Finanças e Controle**, em 14/10/2025, às 10:53, 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 14/10/2025, às 10:54, 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 14/10/2025, às 10:55, 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 14/10/2025, às 11:14, 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 14/10/2025, às 11:18, 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 14/10/2025, às 14:19, 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 **54639903** e o código CRC **68C2299F**.

Referência: Processo nº 17944.005211/2024-67. SEI nº 54639903