



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria de Contabilidade Pública
Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação

Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME

Assunto: 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.

Senhora Subsecretária,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Essa Nota Técnica tem por objetivo dar cumprimento ao disposto na Portaria STN nº 377/2020, no que tange à definição das rotinas contábeis, incluindo classificações orçamentárias, com a finalidade de possibilitar o registro das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebem recursos financeiros da administração pública.

2. A citada Portaria define que 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 para o cumprimento integral das disposições da Portaria e que as regras serão plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022. Ressalta-se que foi realizada consulta pública onde foi proposta a definição das rotinas, contas contábeis e classificação orçamentária.

CONTEXTUALIZAÇÃO - DESPESAS COM PESSOAL DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS FINALÍSTICOS DE FORMA INDIRETA

3. Na gestão pública, além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existe também a contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações sociais, de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas para a prestação de serviços públicos. Por meio dessas formas de contratação, os serviços públicos são prestados por profissionais contratados por essas entidades, o que se está denominando contratação de forma indireta.

4. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), ao cumprir a determinação constitucional de estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu o montante das despesas que seriam destinadas ao pagamento de pessoal, de forma que uma parcela das receitas do ente público fosse direcionada a outras ações. Para evitar que, com a terceirização dos serviços, um percentual superior aos limites ficasse comprometida com pessoal, a LRF estabeleceu, no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos fossem contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

5. No mesmo sentido, a remuneração do pessoal que presta serviço público, em decorrência da contratação de forma indireta, também deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal. Fazendo analogia com as orientações existentes no Manual de Demonstrativos Fiscais- MDF, para as terceirizações, serão incluídas no cômputo da despesa com pessoal as despesas

relativas à contratação de forma indireta empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal.

6. Neste contexto, entende-se como atividade finalística aquela considerada a razão da existência da pessoa jurídica, normalmente expressa na lei de criação, no estatuto ou no contrato social. De outra forma, a atividade-fim pode ser considerada como o conjunto de tarefas estratégicas que agregam resultado ao público alvo e que são responsáveis pela maior parte dos resultados da organização. No serviço público, atividade finalística corresponde aos serviços públicos relacionados à prestação de serviços à sociedade. Como oposto dessa definição há o conceito de atividade-meio, que pode ser considerado como um serviço necessário às atividades da organização, mas que não tem relação direta com a atribuição principal, constituindo-se no conjunto de tarefas de rotina e periféricas.

7. Tendo em vista a busca permanente do equilíbrio das contas públicas, se os entes da Federação comprometerem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos em percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta ou mediante contratação de terceirizados e de outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar recursos em outras despesas. Além disso, as contratações de forma indireta podem representar uma ampliação da margem de expansão da despesa com pessoal e, dessa forma, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.

8. Com o objetivo de identificar quais despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal, para fins de cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, são analisadas algumas situações relacionadas a esse tipo de contratação.

7.1 Situação 1 – Contratação de cooperativas, de empresas individuais e outras formas assemelhadas

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". Dessa forma, essas despesas são incluídas no cômputo da despesa com pessoal.

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.

7.3. Situação 3 – Contratação de organizações sociais e outras entidades por meio de contrato de gestão

Ainda em relação às organizações da sociedade civil, outra situação está relacionada aos casos em que essas organizações 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. Nessa situação encontram-se as organizações sociais e outras entidades que firmaram contrato de gestão com o poder público.

Observa-se que as transferências de recursos a essas organizações não têm como objetivo apoiar ou fomentar as atividades já realizadas por elas, mas custear o serviço público de responsabilidade do ente público que será gerido e executado pela organização. Portanto, do total de recursos transferidos, será necessário identificar o valor utilizado no custeio das despesas com pessoal relacionadas à atividade finalística do ente da federação para que esse valor seja incluído no cômputo da despesa com pessoal.

Ressalta-se que as transferências a essas organizações não devem ser classificadas orçamentariamente como contribuições, auxílios ou subvenções sociais. Essas transferências devem ser classificadas em codificação específica que identifica as despesas de transferências para entidades que possuem contrato de gestão com poder público. O montante desses recursos utilizados no custeio das despesas com pessoal relacionado à atividade fim deverá ser controlado de forma gerencial em contas de controle que serão criadas para esse fim.

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 prestadoras de serviço não devem ser consideradas no cômputo da despesa com pessoal, para fins dos limites da LRF.

[1] As organizações da sociedade civil são entidades nascidas da livre organização e da participação social da população que desenvolvem ações de interesse público sem visarem ao lucro. O termo "organização da sociedade civil" (OSC) representa apenas a forma mais recente de fazer referência àquelas entidades antes denominadas "organizações não governamentais" (ONG). As OSC podem ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou como Organização social (OS), desde que cumpram certos requisitos estabelecidos em lei. (<https://mapaosci.ipea.gov.br/ajuda.html>).

[2] As principais fontes de recursos das OSCs são as doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas e as parcerias celebradas com a Administração Pública. Apesar da presença da expressão "entidade privada sem fins lucrativos" caracterizar o sentido de OSC, não há qualquer proibição legal para que essas entidades busquem outras fontes de recursos para financiarem suas atividades, mas desde que as receitas obtidas por meio dessas outras operações sejam aplicadas nos seus objetivos sociais. Dessa forma, as outras fontes de recursos podem ter várias origens, como locação de imóveis, comercialização de produtos, prestação de serviços e a realização de eventos.

[3] OSCIPs são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativas de particulares, para

desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de *termo de parceria*.

DESPESAS CONSIDERADAS NO CÔMPUTO DAS DESPESAS COM PESSOAL

9. Com base nas situações descritas anteriormente, deverão ser incluídas no cômputo das despesas com pessoal, as despesas com a contratação por meio de cooperativas, de empresas individuais ou outra forma em que seja possível identificar a remuneração individualizada, conforme descrito na situação 1, e as despesas com pessoal que exerce atividade-fim nas organizações sociais ou em outras entidades com contrato de gestão, conforme descrito na situação 3.

10. É importante esclarecer que as situações apresentadas são exemplos que ocorrem na gestão pública e que podem haver outras não descritas que devem ser analisadas com a mesma lógica, 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.

CONTABILIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E OUTRAS ENTIDADES COM CONTRATO DE GESTÃO

11. As entidades públicas que firmarem contrato de gestão com as organizações sociais ou demais entidades privadas sem fins lucrativos devem classificar a despesa orçamentária segundo a sua natureza, da forma a seguir:

- Categoria Econômica: “3 - Despesas Correntes”;
- Grupo de Natureza de Despesa (GND): “3 - Outras Despesas Correntes”;
- Modalidade de Aplicação: “50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”
- Elemento de Despesa: “85 - Transferências por meio de Contrato de Gestão”

12. O elemento de despesa 85 - Transferências por meio de Contrato de Gestão foi criado especificamente para esse fim e, conforme descrição, deverá ser utilizado para transferências às organizações sociais ou outras entidades privadas sem fins lucrativos para execução de serviços no âmbito do contrato de gestão firmado com o Poder Público.

13. O valor integral da transferência realizada nesta modalidade de contratação deverá ser contabilizado nesta rubrica, sem a necessidade de especificação do objeto de gasto (pessoal, serviço, material, etc).

14. O valor referente à despesa com pessoal relacionado à atividade-fim do ente público deverá ser contabilizado após a apresentação da prestação de contas ao ente estatal referente aos gastos com pessoal das organizações. Os valores que serão levados ao cálculo da despesa com pessoal do ente deverão ser classificados em contas de controle criadas para esse fim. Para que seja possível registrar essas informações de forma tempestiva, a prestação de contas referentes aos gastos com pessoal das OS deverá ocorrer mensalmente.

15. Na execução orçamentária, as despesas com a contratação por meio de cooperativas e de empresas individuais devem ser classificadas, segundo a sua natureza, na categoria econômica “3- Despesas Correntes”, grupo de natureza da despesa “3 - Outras Despesas Correntes”, modalidade de aplicação “90 – Aplicações Diretas”, e elemento de despesa específico “34 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização”.

16. Partindo das premissas apresentadas, segue roteiro de contabilização referente às transferências às organizações sociais e demais entidades privadas sem fins lucrativos que firmaram contrato de gestão:

ASSINATURA DO CONTRATO DE GESTÃO

Controle de Atos Potenciais

D 7.1.2.3.1.06.00 Contrato de Gestão

C 8.1.2.3.1.06.01 Contrato de Gestão – a executar

EMPENHO DA DOTAÇÃO PARA TRANSFERÊNCIA PARA AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Natureza de Informação Orçamentária

D 6.2.2.1.1.00.00 Crédito Disponível

C 6.2.2.1.3.01.00 Crédito Empenhado a Liquidar

Natureza da Despesa: 3.3.50.85 - Transferências por meio de Contrato de Gestão

Controle das Disponibilidades

D 8.2.1.1.1.xx.xx Disponibilidade por Destinação de Recursos

C 8.2.1.1.2.xx.xx DDR Comprometida por Empenho

LIQUIDAÇÃO DA DESPESA REFERENTE ÀS TRANSFERÊNCIAS AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Natureza de Informação Patrimonial

D 3.5.3.1.1.04.00 Transferências por meio de Contrato de Gestão

C 2.1.5.9.1.00.00 Demais Transferências a Pagar – Consolidação (F)

Natureza de Informação Orçamentária

D 6.2.2.1.3.01.00 Crédito Empenhado a Liquidar

C 6.2.2.1.3.03.00 Crédito Empenhado Liquidado a Pagar

Natureza da Despesa: 3.3.50.85 - Transferências por meio de Contrato de Gestão

Controle dos Atos Potenciais

D 8.1.2.3.1.06.01 Contrato de Gestão – a executar

C 8.1.2.3.1.06.02 Contratos de Gestão – executados

Controle das Disponibilidades

D 8.2.1.1.2.xx.xx DDR Comprometida por Empenho

C 8.2.1.1.3.01.00 DDR Comprometida por Liquidação

PAGAMENTO DA DESPESA REFERENTE ÀS TRANSFERÊNCIAS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Natureza de Informação Patrimonial

D 2.1.5.9.1.00.00 Demais Transferências a Pagar – Consolidação (F)

C 1.1.1.1.1.xx.xx Caixa e Equivalentes de Caixa

Natureza de Informação Orçamentária

D 6.2.2.1.3.03.00 Crédito Empenhado Liquidado a Pagar

C 6.2.2.1.3.04.00 Crédito Empenhado Liquidado Pago

Natureza da Despesa: 3.3.50.85 - Transferências por meio de Contrato de Gestão

Controle das Disponibilidades

D 8.2.1.1.3.01.00 DDR Comprometida por Liquidação

C 8.2.1.1.4.00.00 DDR Utilizada

PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE OS GASTOS COM PESSOAL (MENSALMENTE)

Controle de Prestação de Contas

D 7.0.0.0.0.00.00 Controles da Despesa com Pessoal para fins da LRF

C 8.0.0.0.0.00.00 Despesa com Pessoal nas Entidades com Contrato de Gestão

ENCAMINHAMENTO

17. Submete-se a proposta de contabilização apresentada para apreciação, sugerindo sua publicação com ampla divulgação aos entes da Federação, para que possam avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas e rotinas contábeis para o cumprimento das disposições da Portaria STN nº 377/2020.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ANA KAROLINA ALMEIDA DIAS

Gerente de Normas e Procedimentos de
Gestão Fiscal

Documento assinado eletronicamente

GABRIELA LEOPOLDINA ABREU

Gerente de Normas e Procedimentos Contábeis Aplicados
à Federação

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

CLÁUDIA MAGALHÃES DIAS RABELO DE SOUSA

Coordenadora de Suporte às Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação

De acordo. Encaminhe-se à Subsecretária de Contabilidade Pública para apreciação e deliberação.

Documento assinado eletronicamente

RENATO PEREZ PUCCI

Coordenador-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação

Ciente. De acordo.

Publique-se.

Documento assinado eletronicamente

GILDENORA BATISTA DANTAS MILHOMEM

Subsecretária de Contabilidade Pública



Documento assinado eletronicamente por **Renato Perez Pucci, Coordenador(a)-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação**, em 19/10/2020, às 11:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Magalhaes Dias Rabelo de Sousa, Coordenador(a) de Suporte às Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação**, em 19/10/2020, às 12:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gildenora Batista Dantas Milhomem, Subsecretário(a) de Contabilidade Pública**, em 19/10/2020, às 12:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Karolina Almeida Dias, Gerente**, em 19/10/2020, às 12:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Leopoldina Abreu, Gerente de Normas e Procedimentos Contábeis**, em 19/10/2020, às 14:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **11224856** e o código CRC **0F8A4DBD**.

Referência: Processo nº 17944.102865/2020-12.

SEI nº 11224856