



# GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO SUAS



# GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO SUAS



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome



# Expediente

Presidenta da República Federativa do Brasil | Dilma Rousseff

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | Michel Temer

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | Tereza Campello

Secretário Executivo | Marcelo Cardona

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação | Paulo Jannuzzi

Secretária Nacional de Assistência Social | Denise Colin

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional | Arnoldo Anacleto de Campos

Secretário Nacional de Renda de Cidadania | Luis Henrique da Silva de Paiva

Secretário Extraordinário de Erradicação da Pobreza | Tiago Falcão

## **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Secretária Adjunta | Paula Montagner

Diretor de Monitoramento | Marconi Fernandes de Sousa

Diretor de Gestão da Informação | Caio Nakashima

Diretora de Formação e Disseminação | Patrícia Vilas Boas

Diretora de Avaliação | Júnia Valéria Quiroga da Cunha

## **Secretaria Nacional de Assistência Social**

Secretária Adjunta | Valéria Maria de Massarani Gonelli

Diretora do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social | Simone Albuquerque

Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais | Maria José de Freitas

Diretora do Departamento de Proteção Social Básica | Léa Lucia Cecílio Braga

Diretora do Departamento de Proteção Social Especial | Telma Maranhão Gomes

Diretora do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS | Carolina Gabas Stuchi

Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social | Antonio José Gonçalves Henriques

# Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS

## Equipe Editorial

Coordenação editorial: Allan Camello Silva e Dulcelena Alves Vaz Martins

Projeto gráfico: Tarcísio Silva

Diagramação: Jonathan Phelipe e Tarcísio Silva

Revisão: Marcílio Ferrari e Roberta Cortizo

Apoio: Sérgio Ricardo Ischiara

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

140 p. ; 30 cm.

1. Assistência social, Brasil. 2. Política social, Brasil. 3. Gestão financeira.  
4. Gestão orçamentária. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II. Sistema Único de Assistência Social.

CDU 364(81)

Tiragem: 10.000 exemplares

Impressão: Gráfica Brasil

© 2013 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Todos os direitos reservados.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)

Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (DEFNAS)

SAF Sul| Quadra 2 | Bloco H | Lote 8 | Ed. Sede do FNAS |

70070-600 | Brasília | DF

Telefone: (61) 2030-1770

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

CENTRAL DE RELACIONAMENTO DO MDS: 0800 707 2003



## APRESENTAÇÃO

---

Este Caderno integra o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS) que visa qualificar os trabalhadores e conselheiros do SUAS para aprimorar a prestação de serviços socioassistenciais no âmbito dos estados e municípios.

Tendo em vista a estruturação e consolidação do modelo de financiamento do SUAS, este Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária é uma resposta à necessidade de qualificação dos trabalhadores que atuam diretamente nas atividades de gestão dos fundos de assistência social.

O orçamento público é um instrumento estratégico de planejamento das ações do Estado. Ao definir os campos de investimento priorizados pelo governo, o orçamento público revela-se de fundamental importância para a implementação das políticas públicas. Sendo assim, a compreensão do processo de construção e execução orçamentária é de vital importância para o desempenho das atribuições dos trabalhadores envolvidos na gestão do SUAS nas três esferas de governo.

Este material tem como objetivo fornecer aos trabalhadores que atuam diretamente nas atividades de gestão dos fundos de assistência social subsídios conceituais e operacionais atualizados quanto aos processos relacionados ao sistema de planejamento orçamentário brasileiro e à gestão financeira e orçamentária do SUAS.

A elaboração desta publicação busca aprofundar a teoria e a prática da sistemática orçamentária brasileira, assim como da gestão financeira e do controle social da Política de Assistência Social. Esta apostila é direcionada a todos os profissionais regularmente matriculados no curso e poderá ser consultada sempre que necessário.

O módulo I aborda conceitos fundamentais sobre orçamento público, tais como os princípios orçamentários, o sistema de planejamento, o processo orçamentário, a participação social e os recursos da assistência social.

O segundo módulo trata do modelo de financiamento do SUAS, detalhando os critérios de partilha e o cofinanciamento. Ainda neste módulo, são discutidos o funcionamento dos fundos de assistência social e o conceito de Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O módulo III, aprofunda o conhecimento sobre o planejamento orçamentário e sua vinculação com os planos de assistência social, a prestação de contas e o papel dos conselhos como órgãos de controle social.

Nos anexos, são fornecidas orientações do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para a execução dos recursos transferidos, a despesa com pessoal e o fluxo de pagamento, entre outros temas.

Com este Caderno de Orientações, esperamos que os trabalhadores do SUAS ampliem seus conhecimentos e contem com novas ferramentas para realizar a gestão financeira e orçamentária do SUAS de modo eficiente, contribuindo assim para aprimorar a prestação de serviços às famílias brasileiras mais vulneráveis.

Bons estudos!

# SUMÁRIO

MÓDULO I – ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DO SUAS.....	06
UNIDADE 01.....	06
1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	06
1.2 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	07
1.3 CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	10
1.4 SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.....	21
1.5 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	28
1.6 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	34
UNIDADE 02.....	36
2.1 OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	36
MÓDULO II- O FINANCIAMENTO DO SUAS.....	39
UNIDADE 01.....	39
1.1 O MODELO DE FINANCIAMENTO DO SUAS.....	39
1.2 ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERATIVOS NO FINANCIAMENTO DO SUAS.....	62
UNIDADE 02.....	69
2.1 CRITÉRIOS DE PARTILHA E O COFINANCIAMENTO DO SUAS.....	69
UNIDADE 03.....	75
3.1 CARACTERÍSTICAS DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	75
3.2 REPROGRAMAÇÃO DE SALDOS DOS RECURSOS TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO.....	76
3.3 IGD SUAS: O QUE É, PRA QUE SERVE E COMO UTILIZAR?.....	78
3.4 IGD PBF: O QUE É, PRA QUE SERVE E COMO UTILIZAR?.....	86
MÓDULO III – PLANEJAMENTO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E O PAPEL DOS CONSELHOS.....	89
UNIDADE 01.....	89
1.1 OS PLANOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	89
UNIDADE 02.....	91
2.1 O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NO ORÇAMENTO PÚBLICO: CGU, TRIBUNAIS DE CONTAS, MINISTÉRIO PÚBLICO E A PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	91
UNIDADE 03.....	99
3.1 ATRIBUIÇÕES E IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE SOCIAL. LEITURA COMPLEMENTAR: ORIENTAÇÕES DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS).....	102
ANEXOS.....	111
ANEXO I – FLUXO DO FINANCIAMENTO DO SUAS - SERVIÇOS E PROGRAMAS.....	111
ANEXO II - FLUXO DO FINANCIAMENTO DA GESTÃO.....	112
ANEXO III – FLUXO DE REPASSE.....	112
ANEXO IV - CRONOGRAMA FEDERAL PPA, LDO E LOA.....	114
ANEXO V - DIMENSÕES DO PPA.....	115
ANEXO VI - MODELO PARA ELABORAÇÃO DO PPA.....	116
ANEXO VII – PERGUNTAS FREQUENTES.....	117

# MÓDULO I – ORÇAMENTO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DO SUAS

Bem-vindo ao primeiro módulo do curso! Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Compreender os conceitos fundamentais relacionados ao sistema e ao processo orçamentários;
- Compreender o processo de construção do orçamento público brasileiro;
- Identificar o lugar da participação dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil no processo de construção do orçamento público brasileiro; e
- Compreender a importância da inserção das ações de Assistência Social no orçamento público.

## UNIDADE 01

### 1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO<sup>1</sup>

O orçamento público é o compromisso do governante com a sociedade para a execução de políticas públicas. Por meio dele, todos os cidadãos podem visualizar onde, quando, como e por quanto será realizada uma obra ou fornecido um serviço. Por exemplo, para que um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) seja construído, os técnicos remunerados e a limpeza realizada, é preciso que haja antes a previsão detalhada do que será feito e de quanto será gasto. Esta previsão é expressa no texto do orçamento público.

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades. No Brasil, o orçamento reveste-se também de formalidades legais. Existe uma lei constitucionalmente prevista que estima a receita e fixa despesa para um exercício (Lei Orçamentária Anual). Desta forma, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento<sup>2</sup>. Ainda que seja formalizado por meio de lei, o orçamento público é um instrumento de planejamento das ações estatais, de ação política e de intervenção econômica que deve abarcar todas as políticas públicas a serem executadas no período de um ano.

Além disso, o orçamento público pode ser considerado como instrumento de organização das ações do Estado, espelho das opções políticas dos governantes, referência inicial para a construção de políticas públicas e instrumento de controle por parte do Poder Legislativo.

<sup>1</sup> TEXTO DESTA UNIDADE ADAPTADO DO MATERIAL DE APOIO DO CURSO ORÇAMENTO PÚBLICO: ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO. DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL – ENAP – 2009.

<sup>2</sup> TEXTO EXTRAÍDO DO MATERIAL DE APOIO DO CURSO ORÇAMENTO PÚBLICO: ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO. DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL – ENAP – 2009.

O orçamento público é, ainda, uma forma da administração pública orientar suas estratégias de intervenção dentro e fora dos governos.

Todos os governantes brasileiros, conforme veremos, deverão inserir em suas peças orçamentárias as políticas públicas para a área de Assistência Social, conforme previsto em seus principais normativos (PNAS, NOBSUAS 2012). Importa, assim, para os profissionais que atuam no SUAS compreender quais são os procedimentos, atores sociais e políticos envolvidos na elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento orçamentário, garantindo de forma qualificada a inserção da política de assistência social em cada instrumento.

A seguir discutiremos os princípios orçamentários mais conhecidos.

## 1.2 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios orçamentários são regras norteadoras da prática orçamentária que buscam aumentar a transparência e o controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. Resumidamente, os princípios orçamentários são um conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa da elaboração orçamentária por todos os entes federativos. Conforme o Manual Técnico do Orçamento de 2014, “os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público”.

Ao analisar os princípios orçamentários, devem ser consideradas duas categorias distintas: os princípios orçamentários clássicos (ou tradicionais) e os princípios orçamentários modernos (ou complementares).

Os princípios orçamentários clássicos são aqueles consolidados ao longo do desenvolvimento do orçamento (desde a Idade Média, até meados do século XX), e surgiram em uma época em que os orçamentos tinham forte conotação jurídica.

Já os princípios orçamentários modernos começaram a ser delineados na era moderna do orçamento, quando sua função extrapolou as fronteiras político-legalistas, invadindo o universo do planejamento (programação) e da gestão (gerência).

Muitos autores reconhecem que vários princípios orçamentários tradicionais estão presentes no Brasil, seja de modo mais ou menos explícito. A seguir, destacam-se alguns princípios orçamentários clássicos mais essenciais.

**Atenção!** Na literatura especializada, existem referências a outros princípios orçamentários. No entanto, serão abordados nesta apostila apenas aqueles considerados mais úteis ao objetivo deste curso.

## PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS CLÁSSICOS

### *Princípio da Anualidade*

De acordo com o princípio da anualidade, o orçamento deve ter vigência de um exercício financeiro. Conforme a legislação brasileira, o exercício financeiro coincide com o ano civil (início em 01º de janeiro, término em 31 de dezembro). Destaca-se que a Lei nº 4.320/64 menciona a existência deste princípio. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>3</sup> vem reforçar este princípio ao estabelecer que as despesas assumidas no exercício sejam compatíveis com os recursos financeiros obtidos no mesmo exercício.

### *Princípio da Clareza*

Pelo princípio da clareza, o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer cidadão. Por isso, é importante simplificar a linguagem complexa que a técnica orçamentária imprime.

### *Princípio do Equilíbrio*

Este princípio estabelece que os valores autorizados para a realização das despesas devem ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. O princípio do equilíbrio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarreta invariavelmente resultados negativos comprometedores ao cumprimento das metas fiscais, que serão vistas mais adiante.

### *Princípio da Exclusividade*

Segundo este princípio, a lei orçamentária não pode conter matéria que não seja referente à fixação das despesas e à previsão das receitas. Em outras palavras, a lei orçamentária deve conter apenas temas relacionados aos gastos e receitas previstos pelo governo.

### *Princípio da Legalidade*

O princípio da legalidade estabelece que a elaboração do orçamento deve observar as limitações legais em relação aos gastos, às receitas e, em especial, às vedações impostas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) à União, estados, Distrito Federal e municípios.

Entre as proibições, podem ser citadas: exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; cobrar tributos no mesmo exercício financeiro da lei que o instituiu ou elevou; instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente; utilizar tributo com efeito de confisco; estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público e instituir impostos sobre:

- Patrimônio, renda ou serviços entre os poderes públicos;
- Templos de qualquer culto;

- Patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
- Livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

### *Princípio da Não Afetação (não vinculação) das Receitas*

Segundo o princípio de não vinculação, nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a determinados gastos. Este não é considerado um princípio clássico. Trata-se de dotar o administrador público de margem de manobra para alocar os recursos de acordo com suas prioridades.

No Brasil, esse princípio não vem sendo observado. Nos últimos anos, aos poucos têm sido criadas receitas com automática vinculação a áreas de despesas específicas. Recentemente, vários fundos foram criados vinculando a receita a áreas como telecomunicações, energia e ciência e tecnologia, entre outros. Por um lado, a vinculação garante a regularidade no aporte de recursos para determinadas áreas. Por outro, diminui significativamente a liberdade do governante para implementar políticas públicas prioritárias.

O resultado é que em algumas áreas há recursos demais que não podem ser transferidos para outros que estão com escassez. O excesso de vinculação faz com que haja, em boa medida, uma repartição definida legalmente entre as áreas de governo, diminuindo as alternativas de opções alocativas dos administradores públicos, ou seja, a forma como se distribui os recursos públicos

### *Princípio da Publicidade*

Este princípio diz respeito à garantia da transparência e de pleno acesso a qualquer interessado às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes.

### *Princípio da Unidade Orçamentária*

O princípio da unidade orçamentária diz que o orçamento é uno: cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei orçamentária.

### *Princípio da Universalidade*

Por este princípio, todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão. Por conta da interpretação desse princípio, os orçamentos da União incorporam receitas e despesas meramente contábeis, como, por exemplo, a rolagem dos títulos da dívida pública. Com isso, os valores globais dos orçamentos ficam superestimados, não refletindo o verdadeiro impacto dos gastos públicos na economia.

### *Princípio do Orçamento Bruto*

Determina que todas as receitas e despesas devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos (e não líquidos).

## PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS MODERNOS

### *Princípio da Simplificação*

Pelo princípio da simplificação, o planejamento e o orçamento devem utilizar elementos de fácil compreensão.

### *Princípio da Descentralização*

Segundo este princípio, é preferível que a execução das ações ocorra no nível mais próximo de seus beneficiários. Com essa prática, a cobrança dos resultados tende a ser favorecida, dada a proximidade entre o cidadão (beneficiário da ação) e a unidade administrativa que a executa.

### *Princípio da Responsabilização*

Conforme o princípio da responsabilização, os gerentes/administradores devem assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa, buscando a solução ou o encaminhamento de um problema.

## 1.3 CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As classificações orçamentárias de receitas e despesas têm papel fundamental na elaboração do orçamento público, inclusive para facilitar a transparência das operações constantes em um orçamento. Toda a informação orçamentária é organizada segundo um tipo de classificação.

Em relação à despesa, as classificações respondem às principais perguntas que surgem quando o assunto é gasto orçamentário. A cada uma dessas indagações, corresponde um tipo de classificação. Veja o quadro esquemático a seguir:

PERGUNTA	TIPO DE CLASSIFICAÇÃO
Para que serão gastos os recursos alocados?	Programática
Quem é o responsável pela programação a ser realizada?	Institucional (órgão e unidade orçamentária)
Em que serão gastos os recursos?	Funcional
O que será adquirido ou pago?	Por elemento de despesa
Qual o efeito econômico da realização da despesa?	Por categoria econômica
Qual é a origem dos recursos?	Por fonte de recursos

## CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA DESPESA

Nesta seção, serão abordadas as seguintes classificações orçamentárias da despesa:

- Estrutura programática;
- Classificação Institucional;
- Classificação Funcional;
- Classificação por Natureza da Despesa;



- Identificador de Uso;
- Classificação por Fontes de Recurso;
- Esfera Orçamentária; e
- Identificador de Resultado Primário.

## ESTRUTURA PROGRAMÁTICA

A partir do orçamento para o ano 2000, algumas modificações foram estabelecidas na classificação da despesa até então vigente. A chamada reforma gerencial do orçamento trouxe algumas práticas simplificadoras e descentralizadoras que foram adotadas para privilegiar o aspecto gerencial dos orçamentos. Essa reforma prevê que cada nível de governo passará a ter a sua estrutura programática própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária do seu Plano Plurianual (PPA).

Os programas servem de elo entre o planejamento e o orçamento, evidenciando, por intermédio das ações que o constituem, os bens e serviços que dele resultam. Vale destacar que as ações orçamentárias que compõem os programas são classificadas em projetos, atividades e operações especiais.

## CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A classificação institucional permite identificar o programa de trabalho do governo segundo os Poderes, Órgãos e Unidades Orçamentárias (UO). A ideia principal deste classificador é identificar que instituição é responsável pelo gasto. A classificação institucional está presente nos documentos orçamentários e nos atos relativos à execução da despesa. É expressa por um código numérico de cinco dígitos de fácil interpretação. Considere o seguinte exemplo de classificação institucional: 55901.

O primeiro dígito "5" determina o poder	0	⇒	Legislativo
	1	⇒	Judiciário
	2,3,4 e 5	⇒	Executivo
	7	⇒	Encargos
	9	⇒	Reserva

Os dois dígitos seguintes (55901) evidenciam o órgão em questão. Conforme a tabela contida no Manual Técnico de Orçamento (MTO), 55 é o código representativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).



Os três últimos dígitos (901) designam a UO que é a responsável pelas ações orçamentárias em seu nível mais detalhado. No orçamento da União, está convencionado que o primeiro dos três últimos dígitos (901) designa a natureza da UO, conforme descrição abaixo:



Voltando ao exemplo, 55901 é a UO Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) - MDS.

É útil saber que uma UO não corresponde, necessariamente, a uma estrutura administrativa. Como exemplo disso, podemos citar as classificações:

02901 - Fundo Especial do Senado Federal;

74101 - Operações Oficiais de Crédito - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda; e

90000 - Reserva de Contingência.

## CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

O modelo atual de classificação funcional foi também introduzido pela reforma gerencial do orçamento em 2000. Seu escopo principal é a identificação das áreas em que as despesas ocorrem, por exemplo, saúde, educação ou indústria. Há uma matricialidade em sua lógica, ou seja, as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas. A título de ilustração, é possível desagregar a função *educação* em diversas subfunções: *ensino primário*, *ensino secundário*, *ensino superior*, etc.

A classificação funcional (por funções e subfunções) serve como um agregador dos gastos do governo, evidenciando a programação a partir de grandes áreas de atuação governamental. Por ser de uso comum e obrigatório para todas as esferas de governo, este classificador permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A partir deste classificador, é possível saber qual o nível de gastos com a função assistência social, por exemplo, ou o nível de gastos com a subfunção assistência comunitária (244) ou assistência ao idoso (241). Também é possível levantar estas informações associadas a um determinado espaço administrativo (região, estado ou município), de modo a obter-se dados relevantes, como o nível de gastos com a subfunção *assistência à criança e ao adolescente* (243) na região Norte, por exemplo.

A classificação funcional está representada em cinco dígitos. Os dois primeiros dizem respeito à função, que é o maior nível de agregação dos diversos espaços de atuação do setor público. A função guarda relação com a missão institucional do órgão ou instituição. Já os três dígitos seguintes referem-se à subfunção, que pode ser entendida como uma divisão da função. A subfunção não se restringe à área de atuação do órgão ou instituição, ficando associada à própria característica da ação.

Esta independência de conceitos entre função e subfunção produz uma dinâmica interessante na classificação funcional. Para tornar mais clara esta dinâmica matricial, apresenta-se o seguinte exemplo: uma atividade do serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF), do MDS, é classificada na subfunção 244 assistência comunitária e na função 08 assistência social.



**Dica:** é possível fazer o *download* do Manual Técnico de Orçamento 2014 para conhecer a tabela de funções e subfunções de governo (página 158). Acesse o link: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s862>

## CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

A classificação por natureza da despesa possibilita a obtenção de informações macroeconômicas sobre os efeitos dos gastos do setor público na economia. Além disso, facilita o controle contábil do gasto.

Este tipo de classificação pode proporcionar informações relevantes sobre a contribuição do governo à renda nacional e se essa contribuição está aumentando ou diminuindo.

De acordo com a legislação<sup>4</sup> que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, a classificação por natureza da despesa é composta por:

- Categoria Econômica;
- Grupo de Natureza da Despesa;
- Modalidade de aplicação; e
- Elemento de Despesa.

<sup>4</sup> PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 163, DE 4 DE MAIO DE 2001. ATUALIZADA PELA PORTARIA CONJUNTA STN/SOF Nº 03, DE 15 DE OUTUBRO DE 2008 (MANUAL DA DESPESA NACIONAL).

Segundo a Portaria nº 163/01, “a categoria econômica é composta por despesas correntes e de capital. Por seu turno, os grupos de natureza da despesa representam a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Em relação ao elemento de despesa, este tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins”.

O esquema a seguir ilustra as classificações quanto à natureza da despesa.



### **Categoria econômica:**

A categoria econômica da despesa trata do efeito econômico da realização da despesa e possui as seguintes características:

- Propicia elementos para avaliar o efeito econômico das transações do setor público;
- Enfatiza o efeito dos gastos sobre a economia;
- Constituída por dois tipos: despesas correntes e de capital (código 3 e 4).

### **Grupos de Natureza da Despesa (GND):**

Os grupos referem-se a qual classe de gastos será realizada a despesa.

1. Pessoal e Encargos Sociais;
2. Juros e Encargos da Dívida;
3. Outras Despesas Correntes;

4. Investimentos;
5. Inversões Financeiras;
6. Amortização da Dívida.

### *Modalidade de aplicação*

A modalidade de aplicação responde à pergunta: como serão aplicados os recursos?

A resposta indica se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou transferidos, ainda que na forma de descentralização, a outras esferas de governo, órgãos ou entidades.

**Atenção!** É importante conhecer as seguintes modalidades de aplicação:

41 – Transferência a municípios (modalidade na qual o FNAS classifica as despesas com as transferências regulares e automáticas, fundo a fundo, aos municípios);

31 – Transferência a estados (modalidade na qual o FNAS classifica as despesas com as transferências regulares e automáticas, fundo a fundo, aos estados);

40 – Transferência a municípios (nesta modalidade são classificadas, pelo FNAS, as despesas com repasses a municípios realizadas por meio de convênios ou contratos de repasse);

30 – Transferência a estados (nesta modalidade são classificadas, pelo FNAS, as despesas com repasses a estados realizadas por meio de convênios ou contratos de repasse);

50 – Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos;

90 – Aplicação direta (nesta modalidade os municípios ou estados classificam as despesas que são executadas diretamente, como pagamento a fornecedores, tarifas de água, luz, telefone, contratos de aluguel, etc.).

### *Elemento de despesa*

O elemento de despesa responde à pergunta: o que será adquirido?

Dois pontos importantes merecem ser destacados:

- Os elementos de despesa não constam na Lei Orçamentária Anual (LOA);
- São utilizados apenas na execução do orçamento e como informação complementar da sua elaboração.

Como exemplo, podemos citar os seguintes elementos de despesa:

- 30 – Material de consumo;
- 35 – Serviços de consultoria;
- 33 – Passagens e despesas com locomoção;
- 52 – Equipamento e material permanente;
- 92 – Despesas de exercícios anteriores.

### *Identificador de uso*

Este classificador vem completar a informação referente à aplicação dos recursos, especialmente para destacar a contrapartida nacional de empréstimos ou doações. É composto pelos seguintes códigos:

- 0 – Recursos não destinados à contrapartida;
- 1 – Contrapartida de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD);
- 2 – Contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- 3 – Contrapartida de empréstimos por desempenho ou com enfoque setorial amplo;
- 4 – Contrapartida de outros empréstimos; e
- 5 – Contrapartida de doações.

### *Classificação por fontes de recursos*

Esta classificação é usada nos demonstrativos da despesa para indicar a espécie de recursos que a está financiando. A fonte é indicada por um código de três dígitos, formada pela combinação do grupo e da especificação da fonte.

Conforme o MTO, o primeiro dígito determina o grupo de fonte de recursos e os dois dígitos seguintes, sua especificação. Os grupos de fontes de recursos são:

- 1 – Recursos do Tesouro - Exercício Corrente;
- 2 – Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente;
- 3 – Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores;
- 6 – Recursos de Outras Fontes - Exercícios Anteriores; e
- 9 – Recursos Condicionados.

### Esfera orçamentária

Esta classificação possibilita identificar a qual dos orçamentos definidos na CF/88<sup>5</sup> uma determinada programação está associada:

- 10 – Orçamento Fiscal;
- 20 – Orçamento da Seguridade Social; e
- 30 – Orçamento de Investimento.

## CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA RECEITA

Da mesma forma que as despesas, as receitas públicas são classificadas sob diversos aspectos. No esquema a seguir, verifica-se que a classificação da natureza da receita está composta por seis níveis, oito dígitos e busca identificar a origem do recurso conforme seu fato gerador.

Na lista reproduzida a seguir<sup>6</sup>, é possível observar como a estrutura lógica adotada facilita a compreensão das receitas:

ANEXO I	NATUREZA DA RECEITA - CÓDIGO ESPECIFICAÇÃO
	<b>1000.00.00</b> Receitas Correntes
	<b>1100.00.00</b> Receita Tributária
	<b>1110.00.00</b> Impostos
	<b>1111.00.00</b> Impostos sobre o Comércio Exterior
	<b>1111.01.00</b> Imposto sobre a Importação
	<b>1111.02.00</b> <b>Imposto sobre a Exportação</b>
	<b>1112.00.00</b> Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
	<b>1112.01.00</b> Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
	<b>1112.02.00</b> Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
	<b>1112.04.00</b> Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
	<b>1112.04.10</b> <b>Pessoas Físicas</b>
	<b>1112.04.21</b> Pessoas Jurídicas – Líquida de Incentivos

É importante destacar que os níveis antecedentes são agregações das receitas contidas nos níveis subsequentes, como se observa no exemplo do código **1111.02.00 - Imposto sobre a exportação**:

5 ART. 165, §5º.

6 RELAÇÃO RETIRADA DO ANEXO I DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 163/2001 (ATUALIZADA PELA PORTARIA CONJUNTA STN/SOF Nº 03, DE 15/10/2008 - MANUAL DA RECEITA NACIONAL).



1 – O 1º dígito (1), **categoria econômica**, refere-se às Receitas Correntes.

1 – O 2º dígito (1), **origem**, refere-se à Receita Tributária.

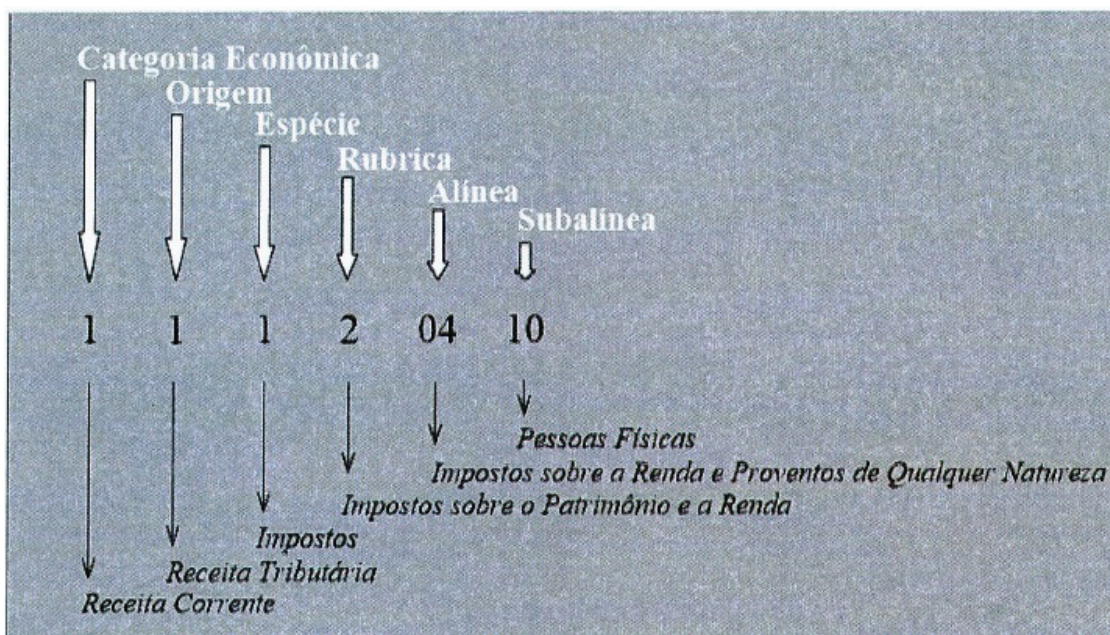
1 – O 3º dígito (1), **espécie**, refere-se a Impostos.

1 – O 4º dígito (1), **rubrica**, identifica o Imposto sobre Comércio Exterior.

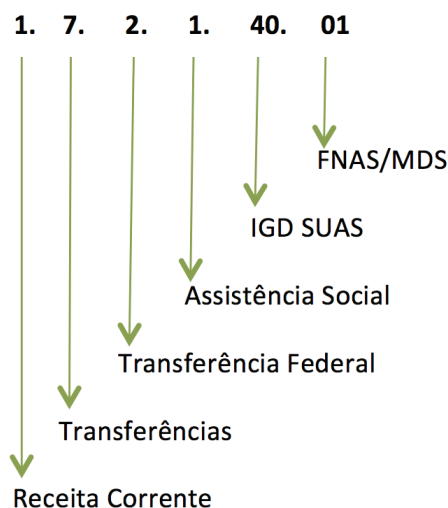
02 – Os 5º e 6º dígitos (02), **alínea**, referem-se a Imposto sobre a Exportação.

00 – Os 7º e 8º dígitos (00), **subalínea**, referem-se ao detalhamento do bem exportado (seu preenchimento é facultativo)

Outro exemplo de classificação da receita é o imposto de renda de pessoa física recolhido dos trabalhadores. Aloca-se a receita pública correspondente na natureza da receita (código 1112.04.10), segundo o esquema abaixo:



Outro exemplo:



### *Categoria econômica da receita*

A legislação<sup>7</sup> estabelece que a receita será classificada nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receita de capital. Com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006, essas categorias econômicas foram detalhadas em receitas correntes intraorçamentárias e receitas de capital intraorçamentárias. As classificações incluídas não são novas categorias econômicas de receita, mas especificações das categorias econômicas corrente e de capital, que possuem os seguintes códigos:

- 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias; e
- 8. Receitas de Capital Intraorçamentárias

### *Origem e espécie da receita origem*

É uma subdivisão das receitas correntes e de capital, identificando a procedência dos recursos públicos em relação ao fato gerador dos ingressos. Os códigos da origem da natureza da receita são:

RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL X
1- Tributária	1- Operações de Crédito
2- Contribuições	2- Alienação de bens
3- Patrimonial	3- Amortização de Empréstimos
4- Agropecuária	4- Transferências de Capital
5- Industrial	5- Outras Receitas de Capital
6- Serviços	
7- Transferências Correntes	
8- Outras Receitas Correntes	

<sup>7</sup> ART. 11 DA LEI Nº 4.320/64.



### *Espécie*

É o nível de classificação vinculado à origem, composto por títulos que permitem especificar com mais detalhe o fato gerador dos ingressos.

### *Rubrica da receita*

É o nível que detalha a espécie com mais precisão, especificando a origem dos recursos financeiros. Agrega determinadas receitas com características próprias e semelhantes entre si.

## **Alínea e subalínea da receita**

### *Alínea*

É o nível que apresenta o nome da receita propriamente dita e que recebe o registro pela entrada de recursos financeiros.

### *Subalínea*

Constitui o nível mais analítico da receita, que recebe o registro de valor pela entrada do recurso financeiro quando houver necessidade de mais detalhamento da alínea.

## **PRINCIPAIS TRIBUTOS QUE COMPÕEM O ORÇAMENTO MUNICIPAL**

Tributos Municipais	IPTU – Imposto Territorial e Predial Urbano
	ISS – Imposto sobre Serviços
	ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Intervivos
	Taxas – ex: limpeza pública
	Contribuições de Melhoria
Tributos Estaduais	ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias – (25% deste imposto é redistribuído aos municípios)
	IPVA – Imposto sobre Proprietários de Veículos Automotores (50% se destina ao município arrecadador)
Tributos Federais	FPM – Fundo de Participação dos Municípios (formado por 23,5% do IPI e do IR e também é repassado aos estados e municípios)
	IR – Imposto de Renda Retido na Fonte
	ITR – Imposto Territorial Rural

## 1.4 SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O sistema de planejamento e orçamento é de importância fundamental para a consecução das políticas públicas. A origem do orçamento moderno atual (orçamento-programa) foi o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (na sigla em inglês, PPBS), adotado nos Estados Unidos na década de 1960.

As principais características do PPBS eram: integrar o planejamento com orçamento; quantificar objetivos e fixar metas; produzir alternativas programáticas; realizar acompanhamento físico-financeiro; avaliar resultados e gerenciar por objetivos.

Na legislação brasileira<sup>8</sup>, programa é definido como “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”.

Nesse contexto, com o valor dado à mensuração dos resultados que caracteriza o orçamento-programa, a efetividade é uma nova dimensão levada em conta na avaliação e no controle do orçamento, ou seja, a efetividade tem a ver com o impacto da ação governamental nas necessidades da sociedade.

De nada vale a construção de uma ponte, com menos recursos que o previsto, em menos tempo que o estimado, se ela não atender ao objetivo de facilitar o fluxo de veículos e pedestres. Nessas condições, a ação de construção da ponte seria eficiente e eficaz, mas não seria efetiva.

Portanto, o que justifica a realização dos programas na técnica do orçamento-programa é uma necessidade social a atender, cujo alcance deve ser medido por indicadores e metas. A ideia de “aquisições a fazer”, “compras do governo”, é típica do orçamento tradicional, não do orçamento-programa.

Conforme a CF/88, existem três instrumentos complementares para a elaboração do orçamento público: o PPA (Plano Plurianual) a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). A CF/88 determina que a prerrogativa de elaboração de tais documentos é de exclusividade do Poder Executivo<sup>9</sup>. Ao Legislativo cabe alterar, por meio de emendas, a proposta original ou apenas confirmá-la por meio do voto

### Plano Plurianual (PPA)

De acordo com a CF/88, o PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital. Em sua essência, o PPA é um dos principais instrumentos de planejamento existentes nos entes da federação, haja vista que o plano define, por um período de médio prazo (quatro anos) os programas, projetos e ações do Poder Executivo. O Artigo 165 da CF/88 expressa assim seu conteúdo:

<sup>8</sup> PORTARIA 42/99 DO MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO.

<sup>9</sup> ARTIGO 165 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

“Artigo 165. – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual

II - as diretrizes orçamentárias

III – os orçamentos anuais

§ 1º. A lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”

Giacomoni afirma que o PPA “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”<sup>10</sup>. Ao se afirmar enquanto um plano de médio prazo para as ações governamentais, o PPA exige do administrador público (em qualquer esfera da federação) a organização de processos internos para a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do plano.



**as dimensões estratégica, tática e operacional do PPA estão detalhadas no anexo V deste manual.**

Conforme o Guia Rápido de Elaboração dos PPA (2013) municipais elaborado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), o PPA possibilita:

- Criar espaço próprio para o planejamento, no sentido de superar a linguagem excessivamente técnica, criando melhores condições para expressar as políticas públicas e seus respectivos beneficiários;
- Aproximar os órgãos executores da formulação das políticas, valorizando o conhecimento destes e conjugando esforços para diretrizes gerais: visão de futuro e macro desafios para os municípios de modo coordenado com o federal e o estadual e
- Permitir o efetivo monitoramento dos objetivos e metas do governo e aprimorar o tratamento da territorialização das políticas em nível local.

É importante destacar que para a elaboração do PPA são necessários alguns passos visando à sua completa articulação com os outros instrumentos orçamentários e as reais necessidades da população, como pode ser visualizado a seguir:

## PARA O PLANEJAMENTO DO PPA É NECESSÁRIO:

- O DIAGNÓSTICO DA REALIDADE PRESENTE
- O DELINEAMENTO DE CENÁRIOS DE FUTURO DESEJADO
- A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES
- A ARTICULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS PARA SUA REALIZAÇÃO E PARA A EXECUÇÃO DAS RESPECTIVAS POLÍTICAS DE APOIO
- A FORMULAÇÃO DE PROGRAMAS PARA ATINGIR AS PRIORIDADES FIXADAS E COM OS RECURSOS DISPONÍVEIS

Alguns pontos sobre o PPA merecem ser destacados:

- O projeto de lei deve ser encaminhado ao Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato do prefeito, devendo vigorar por quatro anos<sup>11</sup>;
- Deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para determinadas despesas orçamentárias;
- Sujeito à sanção do prefeito, após a apreciação e votação no Legislativo;
- Composto pelo texto da lei e por diversos anexos;
- Vigora do início do segundo ano do mandato até o final do primeiro exercício financeiro, coincidente com o ano civil, do mandato subsequente; e
- Deve ser apreciado pelo Legislativo (Câmara de Vereadores) até o final da sessão legislativa de cada ano.

### Ações do governo federal para apoio aos municípios na elaboração do PPA

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), vem desenvolvendo estratégias para promover a integração entre o governo federal, estadual e municipal.

Nessa linha, o MPOG está elaborando iniciativas voltadas ao fortalecimento do Sistema Nacional de Planejamento a fim de promover a articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos PPAs dos entes federados, com destaque para:

- Agendas de desenvolvimento territorial e
- Apoio técnico à elaboração dos Planos Plurianuais Municipais para o período 2014-2017.

Informações detalhadas sobre essas atividades podem ser obtidas no site: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=10>

11 OS PRAZOS PARA ELABORAÇÃO DO PPA VARIAM EM CADA ENTE DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO LOCAL. NESTA APOSTILA, UTILIZAMOS OS PRAZOS VIGENTES NO GOVERNO FEDERAL.



Dica: Para conhecer o modelo de elaboração do PPA, consulte o anexo VI.

### *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*

Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a CF/88 determina que seu conteúdo deve conter as diretrizes e metas da administração pública, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. O parágrafo 2º. do artigo 165 da CF/88 anuncia a LDO da seguinte maneira:

(...), § 2o.A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.(CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988)

A LDO corresponde a um passo intermediário entre o PPA e a LOA. O conteúdo da LDO deverá se basear no PPA, ou seja, nenhum conteúdo presente na LDO poderá ser diferente do aprovado no PPA.

A LRF atribuiu novos conteúdos à proposta de LDO encaminhada pelo Executivo ao Legislativo. Em seu artigo 4o., a LRF evidencia que a LDO disporá sobre: i) equilíbrio entre receitas e despesas; ii) critérios e forma de limitação de empenho; iii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; iv) demais condições e exigências para transferência de recurso.

Além disso, a LDO deverá conter o Anexo de Metas Fiscais, que avalia de forma geral a situação financeira do Poder Executivo e um Anexo de Riscos Fiscais que avalia os passivos contingentes e de outros riscos que poderão afetar de forma significativa as contas públicas.

Em síntese, podemos afirmar que as características da LDO<sup>12</sup> são:

- É uma lei ordinária, válida apenas para um exercício;
- Indicar as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício financeiro;
- Orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Dispor sobre alterações na legislação tributária;
- Estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

- As metas são definidas pela LDO para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício. São apresentados em um texto anexo ao da lei, sendo um detalhamento anual de programas e ações cujas prioridades e metas foram estabelecidas no PPA;
- O Poder Executivo possui prazo até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhá-la ao Legislativo<sup>13</sup>; e
- Deve ser aprovada pelo Legislativo antes do encerramento da primeira sessão legislativa (intervalo entre as sessões de 18 a 31 de julho), sob pena de não se interromper o primeiro período da sessão legislativa.

### LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A legislação<sup>14</sup> dispõe que a LOA deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, sendo obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A CF/88 estabelece<sup>15</sup> que a LOA compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Sinteticamente, podemos destacar alguns aspectos da LOA:

- Estima as receitas e fixa as despesas. Ou seja, todas as receitas e despesas devem constar na lei;
- É elaborada pelo Executivo e encaminhada, até o dia 31 de agosto de cada exercício, ao Legislativo, devendo ser devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa<sup>16</sup>;
- É uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere;

<sup>13</sup> OS PRAZOS PARA ELABORAÇÃO DA LDO VARIAM EM CADA ENTE DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO LOCAL. NESTA APOSTILA, UTILIZAMOS OS PRAZOS VIGENTES NO GOVERNO FEDERAL.

<sup>14</sup> LEI Nº 4.320/64.

<sup>15</sup> ART. 165, § 5º.

<sup>16</sup> OS PRAZOS PARA ELABORAÇÃO DA LOA VARIAM EM CADA ENTE DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO LOCAL. NESTA APOSTILA, UTILIZAMOS OS PRAZOS VIGENTES NO GOVERNO FEDERAL.

- É o orçamento propriamente dito;
- Tem como um dos objetivos centrais o cumprimento ano a ano das etapas do PPA em consonância com a LDO; e
- Uma vez que o projeto de lei se transformou em lei, inicia-se a execução orçamentária. Nesta fase ocorrem os atos administrativos que promoverão os dispêndios de recursos na busca dos objetivos de cada programa constante no orçamento. É necessária uma perfeita contabilização das entradas e saídas de recursos por parte da administração pública para que seja possível identificar claramente as receitas previstas e as despesas autorizadas, facilitando o controle, a fiscalização e a avaliação da execução.

### 1.5 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO<sup>17</sup>

O orçamento público percorre diversas etapas: inicia com a apresentação de uma proposta que se transformará em projeto de lei a ser apreciado, emendado, aprovado, sancionado e publicado, após isso passa para sua execução, quando se observa a arrecadação de receita e a realização da despesa dentro do ano civil, até o acompanhamento e avaliação da execução. A figura a seguir apresenta as principais etapas do ciclo orçamentário:



## Proposta Orçamentária

O conteúdo e a forma da proposta orçamentária são tratados de forma detalhada no artigo 22 da Lei nº 4.320/64. O Poder Executivo deve encaminhá-la ao Legislativo observando-se os prazos estabelecidos na CF/88 e/ou nas constituições dos estados e ainda nas leis orgânicas municipais.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser elaborado com base no PPA e na LDO (aprovados pelo Legislativo) e no Plano de Assistência Social (aprovado pelo respectivo Conselho de Assistência Social).

Para elaboração do PLOA, é fundamental a observância do referencial monetário estabelecido pelo governo para cada órgão. Com base nos referenciais monetários, os órgãos setoriais realizam a distribuição desses limites segundo a estrutura programática da despesa. Considerando o volume de recursos, cada órgão setorial deve observar no processo de alocação orçamentária pela melhor distribuição, tendo em vista as prioridades e a qualidade do gasto.

Cabe destacar que o orçamento deve expressar as reais necessidades do município para todas as políticas públicas, inclusive a Assistência Social.

Outro ponto importante é que as fontes/destinações de recursos serão indicadas na fase da elaboração da proposta. Considerando que as ações, serviços, programas e projetos da assistência social são cofinanciados com recursos dos três entes federados, os gestores dos fundos de assistência social deverão fazer a previsão de no mínimo três fontes de recursos: do governo federal, do governo estadual e da própria (fonte do tesouro municipal).

O PLOA conterá texto do projeto, diversos anexos e deverá ser encaminhado ao Legislativo por meio de mensagem que deverá conter, segundo Manual Técnico do Orçamento Orçamentário (versão 2013):

I - resumo da política econômica do País, análise da conjuntura econômica e atualização das informações de que trata o § 4o do art. 4o da Lei de Responsabilidade Fiscal, com indicação do cenário macroeconômico, e suas implicações sobre a Proposta Orçamentária;

II - resumo das políticas setoriais do governo;

III - avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, explicitando receitas e despesas e os resultados primário e nominal implícitos no Projeto de Lei Orçamentária, na Lei Orçamentária e em sua reprogramação e os realizados em 2011, no caso da PLOA 2013.

É importante ressaltar que este é o modelo da PLOA Federal. Estados, Distrito Federal e Municípios deverão adequar suas mensagens à prática orçamentária de cada ente e às previsões das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.



**Dica: Consulte o anexo IV deste manual para conhecer o cronograma federal do PPA, LDO e LOA.**



## Fase de elaboração das emendas ao orçamento

As emendas feitas ao orçamento federal são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato junto aos estados, municípios e instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de LOA enviado pelo Executivo.

Existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e da relatoria.

- Emendas individuais são de autoria de cada parlamentar.
- Emendas de bancada são coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais.
- Emendas de comissão são as apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado e são também coletivas, bem como as propostas pelas mesas diretoras das duas Casas.
- Emendas do relator são feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o orçamento, o chamado relatório geral. Todas as emendas são submetidas à votação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)<sup>18</sup>

De acordo com as regras estabelecidas nos atos específicos do Poder Legislativo de cada ente, cada parlamentar pode apresentar certo número de emendas individuais no valor total definido pelo parecer preliminar do relator. Há também regras específicas sobre a apresentação de tais emendas, como identificar a entidade beneficiária que receberá os recursos, com endereço e nome dos responsáveis pela sua direção, bem como as metas que essa entidade deverá cumprir, demonstrando sua compatibilidade com o valor da verba fixada na emenda.

No caso da Política de Assistência Social, é importante acompanhar se há alguma aprovação de emenda que venha modificar a proposta inicial da LOA encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo, e, conseqüentemente quais os impactos das modificações da emenda para a execução da Política Pública de Assistência Social.

## Fase da realização, no âmbito da União, da análise das emendas e a distribuição dos recursos disponíveis entre as emendas admitidas

Nesta fase, são realizados vários cálculos e análises para distribuir os recursos disponíveis entre as emendas admitidas. Assim, torna-se imprescindível verificar as vedações estabelecidas para o cancelamento de dotações do orçamento elaborado pelo Poder Executivo, realizando-se a distribuição dos recursos às emendas.

18 DESTACA-SE QUE EM CADA MUNICÍPIO, CONFORME O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA, HÁ COMISSÕES ESPECÍFICAS PARA ANÁLISE E ELABORAÇÃO DE PARECERES SOBRE OS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS. A CMO EXISTE APENAS NO ÂMBITO FEDERAL.

Compete ao Comitê de Admissibilidade de Emendas propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as do relator, ao projeto de LOA<sup>19</sup>. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), com base em proposta do Comitê, define anualmente diretrizes e orientações com os critérios específicos de admissibilidade, bem como declara a inadmissibilidade das emendas.

Recebido pelo Legislativo, o projeto é publicado e encaminhado à CMO<sup>20</sup>. Para conhecer o conteúdo do projeto e promover o debate inicial sobre a matéria, a CMO realiza audiências públicas com ministros (no caso do governo federal), com os secretários (no caso de estados e municípios), representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Executivo e com representantes das diversas áreas que compõem o orçamento. Nessa oportunidade, os parlamentares começam a avaliar a proposta apresentada e têm a possibilidade de ouvir tanto as autoridades governamentais como a sociedade.

### *Relatório da Receita*

Cabe ao relator da receita, com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita, avaliar inicialmente a receita prevista pelo Executivo Federal no projeto de lei orçamentária. O objetivo é verificar se o montante estimado da receita está de acordo com os parâmetros econômicos previstos para o ano seguinte. Caso encontre algum erro ou omissão, é facultado ao Legislativo reavaliar a receita e propor nova estimativa.

O relator da receita apresenta suas conclusões no Relatório da Receita. Esse documento deve conter, entre outros assuntos, o exame da conjuntura macroeconômica e do impacto do endividamento sobre as finanças públicas, a análise da evolução da arrecadação das receitas nos últimos exercícios e da sua estimativa no projeto, o demonstrativo das receitas reestimadas e os pareceres às emendas apresentadas. O Relatório da Receita deve ser aprovado pela CMO.

### *Parecer preliminar*

O parlamentar designado para ser o relator-geral do projeto de lei orçamentária federal deve elaborar Relatório Preliminar sobre a matéria. Este relatório, quando aprovado pela CMO, passa a denominar-se Parecer Preliminar. Esse parecer estabelece os parâmetros e critérios a serem obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório pelo relator-geral e pelos relatores setoriais.

O Relatório Preliminar é composto de duas partes. A primeira parte – geral – apresenta análise das metas fiscais, exame da compatibilidade com o PPA, a LDO e a LRF, avaliação das despesas por área temática, incluindo a execução recente, entre outros temas. A segunda parte – especial – contém as regras para a atuação dos relatores setoriais e geral e as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de relator. Define, também, a composição da reserva de recursos a ser utilizada para o atendimento das emendas apresentadas.

19 ART. 25 DA RESOLUÇÃO Nº 1/2006 (CN).

20 A RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006 (CN) REGULA A TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DO ORÇAMENTO NO ÂMBITO DA UNIÃO.

Ao relatório preliminar podem ser apresentadas emendas por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional.

### *Ciclo setorial*

Na elaboração dos relatórios setoriais, serão observados estritamente os limites e critérios fixados no Parecer Preliminar. O relator federal deve verificar a compatibilidade do projeto com o PPA, a LDO e a LRF, a execução orçamentária recente e os efeitos dos créditos adicionais dos últimos quatro meses. Os critérios utilizados para a distribuição dos recursos e as medidas adotadas quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) também devem constar do relatório. Os relatórios setoriais são discutidos e votados individualmente na CMO.

### *Ciclo Geral*

Após a aprovação dos relatórios setoriais, é tarefa do relator geral compilar as decisões setoriais no âmbito federal em um único documento, chamado Relatório Geral, que será submetido à CMO. O papel do relator geral é verificar a constitucionalidade e legalidade das alocações de recursos e zelar pelo equilíbrio regional da distribuição realizada.

No relatório geral, assim como nos setoriais, é analisada a compatibilidade do projeto com o PPA, a LDO e a LRF, a execução orçamentária recente e os efeitos dos créditos adicionais dos últimos quatro meses. Os critérios utilizados pelo relator na distribuição dos recursos e as medidas adotadas quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves apontadas pelo TCU também devem constar do relatório.

O Relatório Geral é composto ainda por relatórios dos Comitês Permanentes e daqueles constituídos para assessorar o relator geral. As emendas ao texto e as de cancelamento são analisadas exclusivamente pelo relator geral, que sobre elas emite parecer.

A apreciação do Relatório Geral, na CMO, somente terá início após a aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de PPA ou de projeto de lei que o revise. O Relatório Geral é lido, discutido e votado no plenário da CMO. Os Congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas, com o objetivo de modificar os pareceres propostos pelo relator.

O relatório aprovado em definitivo pela Comissão constitui o parecer da CMO, que será encaminhado à Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional para ser submetido à deliberação das duas Casas em sessão conjunta.

### *Autógrafos e Leis*

O parecer da CMO é submetido à discussão e votação no plenário do Congresso Nacional. Os Congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas, com o objetivo de modificar os pareceres aprovados na CMO. Esse requerimento deve ser assinado por um décimo dos congressistas e apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional.

Concluída a votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação

final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

O Presidente da República pode vetar o autógrafo, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis contados da data do recebimento. Nesse caso, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto. A parte não vetada é publicada no Diário Oficial da União como lei. O veto deve ser apreciado pelo Congresso Nacional.

## Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e de Limitação de Empenho e Movimentação Financeira (contingenciamento)<sup>21</sup>

Em decorrência da necessidade de garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos na LDO e de obter mais controle sobre os gastos, a administração pública elabora a programação orçamentária e financeira da execução das despesas públicas<sup>22</sup>.

A preocupação de manter o equilíbrio entre receitas e despesas no momento da execução orçamentária já constava na Lei nº 4.320/64, prevendo a necessidade de estipular cotas trimestrais das despesas que cada Unidade Orçamentária ficava autorizada a utilizar.

Esse mecanismo foi aperfeiçoado na LRF, que determina a elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, bem como a fixação das metas bimestrais de arrecadação no prazo de trinta dias após a publicação dos orçamentos.

A limitação dos gastos públicos é feita por decreto do Poder Executivo e por ato próprio dos demais poderes. O Decreto de Contingenciamento é normalmente detalhado por portaria, evidenciando os valores autorizados para movimentação, empenho e pagamentos no decorrer do exercício. Em resumo, os objetivos desse mecanismo são:

- Estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;
- Estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros para o governo;
- Cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO, etc.); e
- Assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário.

21 MANUAL TÉCNICO ORÇAMENTÁRIO, VERSÃO 2013.  
22 EM ATENDIMENTO AOS ARTS. 80, 90 E 13 DA LRF.

## Bases Legais

### *As principais bases legais para esse assunto são:*

- Lei nº 4.320, de 1964:
  - Art. 47 Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixadas, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.
  - Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá os seguintes objetivos:
    - a) assegurar às unidades orçamentárias em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
    - b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.
- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF):
  - Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.
  - Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.
  - [...]
  - Art. 13. No prazo previsto no art. 8o, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

### *Execução Orçamentária e Financeira*

A execução do orçamento fiscal e da seguridade social é realizada em três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

A partir das dotações autorizadas na lei orçamentária (dotação inicial mais/menos créditos adicionais), o gestor irá iniciar a execução das despesas por meio do empenho, que é a reserva de recursos para uma determinada despesa.

Empenhada a despesa, é feita a aquisição do bem ou contratação do serviço objeto da dotação orçamentária. Uma vez entregue o bem ou prestado o serviço, processa-se a liquidação

da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor junto ao Estado, pela comparação entre o que foi contratado e o que foi efetivamente entregue ou realizado.

Após a liquidação da despesa, é feito o pagamento ao credor pela autoridade competente, por meio da emissão de ordem bancária ou outro instrumento financeiro. Finaliza-se, assim, a realização da despesa.

As despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro podem ser inscritas em restos a pagar, o que permite que sua realização continue a ocorrer normalmente no curso do exercício seguinte.

As despesas são apresentadas na lei orçamentária sob diversas classificações, principalmente as classificações funcional, programática, institucional e por natureza, como foi abordado na seção 1.3 desta unidade.

### *Programação financeira*

A programação orçamentária e financeira da lei orçamentária foi instituída, inicialmente, como forma de controlar os fluxos de caixa do governo em relação às necessidades de pagamento.

A partir da LRF e da obrigatoriedade de se cumprir as metas fiscais fixadas na LDO, essa prática passou a ser regulada e acompanhada bimestralmente. O Executivo encaminha à CMO relatório bimestral de acompanhamento da execução da receita e da despesa, mesmo no caso de não haver alteração nos limites de empenho e pagamento fixados anteriormente. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Executivo deve, ainda, demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na CMO.

Segundo a LRF, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização de receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira das dotações disponíveis (contingenciamento de dotações), segundo os critérios fixados pela LDO.

Se a receita prevista inicialmente for restabelecida, ainda que parcialmente, haverá recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados de forma proporcional às reduções feitas.

O contingenciamento das dotações não incide sobre as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, como pessoal, transferências a estados e municípios, sentenças judiciais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e sobre aquelas protegidas pela LDO.

### *Execução da Receita*

As receitas são estimadas no orçamento. O valor constante em cada item da receita orçamentária constitui-se em mera previsão, podendo, como resultado da execução, ficar

alguém ou ultrapassar o valor estimado. A inexistência de determinado item – rubrica – na lei orçamentária não inibe que a receita correspondente seja arrecadada. São consideradas do exercício as receitas nele arrecadadas.

Todas as receitas arrecadadas são computadas como receitas orçamentárias, inclusive as provenientes de operação de crédito, ainda que não previstas no orçamento. São exemplos de receitas: tributos, contribuições, rendas patrimoniais e de serviços, operações de crédito, etc.

### **1.6 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS**

Ao demonstrar as intenções de qualquer governo à sociedade, o orçamento público se transforma em uma peça importantíssima, uma vez que é através dele que os recursos públicos são alocados na economia como um todo. Por sua vez, a existência de setores organizados que originariamente estão fora do Estado, satisfazendo os interesses privados, sempre marcou a história do orçamento público no mundo e no Brasil. Ressalta-se que o distanciamento entre governantes e governados contribui para que o orçamento público seja fruto de interesses de poucos grupos organizados.

Democratizar as relações entre governantes e governados para a elaboração do orçamento é tarefa difícil, porém não impossível de se concretizar. Com a herança democrática da CF/88, diversos conselhos setoriais foram criados no sentido de se aproximar os governantes dos governados para a construção e controle social de políticas públicas. Assim, é importante destacar o papel do controle social, cujas principais atribuições são a deliberação e a fiscalização da execução da política de assistência social e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pelas Conferências Nacionais.

A fim de acompanhar a execução dos recursos, é fundamental que os conselhos participem do processo de planejamento materializados, dentre outros, no PPA, LDO, LOA e Plano Municipal/Estadual de Assistência Social, a fim de verificar se os recursos que estão sendo planejados para execução de fato irão garantir o suprimento das necessidades da população. É de suma importância que os planos municipais e estaduais de Assistência Social se conectem com o PPA, dado que ambos têm o mesmo período de elaboração. Ao analisar o Sistema Único de Assistência Social, Evilásio Salvador afirma que o modelo de financiamento “indica que a participação da população deve ser priorizada, assim como a descentralização político-administrativa e o controle social, contribuindo para um padrão mais transparente e mais próximo de uma gestão democrática”<sup>23</sup>

Na fase de elaboração do PPA, os conselheiros devem acompanhar a preparação do instrumento apresentando, e quando for o caso, apresentar sugestões para torná-lo compatível com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e com a realidade socioterritorial. Esta ação deve ser realizada em parceria com o órgão gestor da assistência social.

É importante ressaltar a importância de acompanhamento da elaboração da LDO, considerando que esta norma dispõe sobre as diretrizes e a elaboração e execução do orçamento.



Os conselhos de assistência devem ter papel significativo na aprovação da proposta orçamentária. Ao participar ativamente desta fase, os conselhos podem acompanhar com mais segurança a execução das receitas e despesas previstas.

Na fase de apreciação da proposta orçamentária, alguns pontos devem ser observados pelos conselhos de assistência social:

- A compatibilidade com o PPA e o Plano de Assistência Social;
- Se todas as receitas estão previstas na sua totalidade: as originadas das transferências do FNAS, dos estados (no caso dos municípios) e do tesouro municipal ou estadual (recursos próprios);
- Se foram previstas todas as despesas relativas aos gastos para manutenção e investimento na rede socioassistencial;
- Se as despesas previstas estão compatíveis com a PNAS;
- Se o valor fixado para as despesas são suficientes para que se cumpram as metas estabelecidas no PPA e para que a população tenha assegurados os bens e aquisições a que tem direito; e
- Se a estrutura do orçamento é compatível com o modelo de gestão do SUAS, evidenciado as ações da Proteção Social Básica e Especial, os incentivos ao aprimoramento da gestão, para o fortalecimento do controle social e ainda os benefícios de natureza eventual, dentre outros.

#### Importante!

- A PLOA deve conter quadros com as memórias de cálculo e a justificativa de todas as despesas.
- No mínimo, a PLOA deve garantir a manutenção das despesas do exercício anterior.
- Com base na PLOA do exercício anterior, os acréscimos devem ser expressos separadamente dos custos da manutenção, em memórias de cálculo que evidenciem as expansões no financiamento (o que se pretende ampliar, retratando a meta física unitária e total). Nas justificativas, o gestor deve explicar a necessidade da ampliação.
- O conselho deve apreciar e aprovar a PLOA do órgão gestor da assistência por meio de resolução contendo, se for o caso, as recomendações a serem verificadas pelo gestor da área.

Nesta primeira unidade, foram apresentados os principais conceitos de orçamento público, o processo orçamentário e a importância da participação social nos processos decisórios. Na próxima unidade, será explicado como os recursos da assistência social se inserem no contexto do orçamento público brasileiro.



## UNIDADE 02

### 2.1 OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

As ações, serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social são financiados com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes.

A CF/88 define a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social<sup>24</sup>”.

Além disso, a norma constitucional<sup>25</sup> prevê que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das seguintes contribuições sociais:

- Do empregador, da empresa/entidade, incidentes sobre:
  - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
  - b) a receita ou o faturamento;
  - c) o lucro;
- Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social;
- Sobre a receita de concursos de prognósticos (sorteio de números, loterias, apostas);
- Do importador de bens ou serviços do exterior.

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na LDO, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. Ainda, as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinadas à seguridade social devem constar nos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União. Cabe salientar que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, aumentado ou prorrogado sem a correspondente fonte de custeio total.

Conforme o artigo 154 da CF/88, a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

24 ART. 194 DA CF/88.

25 ART. 195 DA CF/88.

De acordo com Sposati (2009), a Constituição Federal de 1988 introduziu a “seguridade social como um guarda-chuva que abriga três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social”. Nesta perspectiva, a autora afirma o caráter inovador da CF/88 em inserir a assistência social na seguridade social pelos seguintes motivos: a) por considerar este campo como política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais; b) por não considerar natural a ação da família e da sociedade antes da própria ação estatal e c) por introduzir novo campo em que se efetivam direitos sociais.

## Inserção das Ações da Assistência Social no Orçamento Público

A assistência social não possui exceção com relação ao funcionamento da despesa pública. Ao planejar as ações dessa política pública, o gestor deve ter a preocupação de realizar inicialmente um estudo com relação às necessidades locais por meio da equipe de vigilância socioassistencial, compatibilizando as necessidades do município com a disponibilidade dos recursos nele alocados.

O gestor deve ter o cuidado de planejar o orçamento da assistência social de acordo com os instrumentos próprios da Política de Assistência Social: o pacto de aprimoramento da gestão do SUAS e o Plano de Assistência Social, que devem estar refletidos nos instrumentos de planejamento e execução orçamentária e financeira do município (PPA, LDO e LOA).

Sendo assim, o gestor deve compatibilizar questões político-administrativas, orçamentárias e, principalmente, a necessidade de serviços da população. Essa compatibilização deve ser realizada nos instrumentos de planejamento e execução para que o meio (o financiamento) consiga atingir o fim (atendimento socioassistencial de qualidade).

### Relação entre Orçamento e Prestação de Serviços

Para executar recursos da assistência social, os municípios devem planejar o seu uso, inserindo-os nos instrumentos orçamentários.

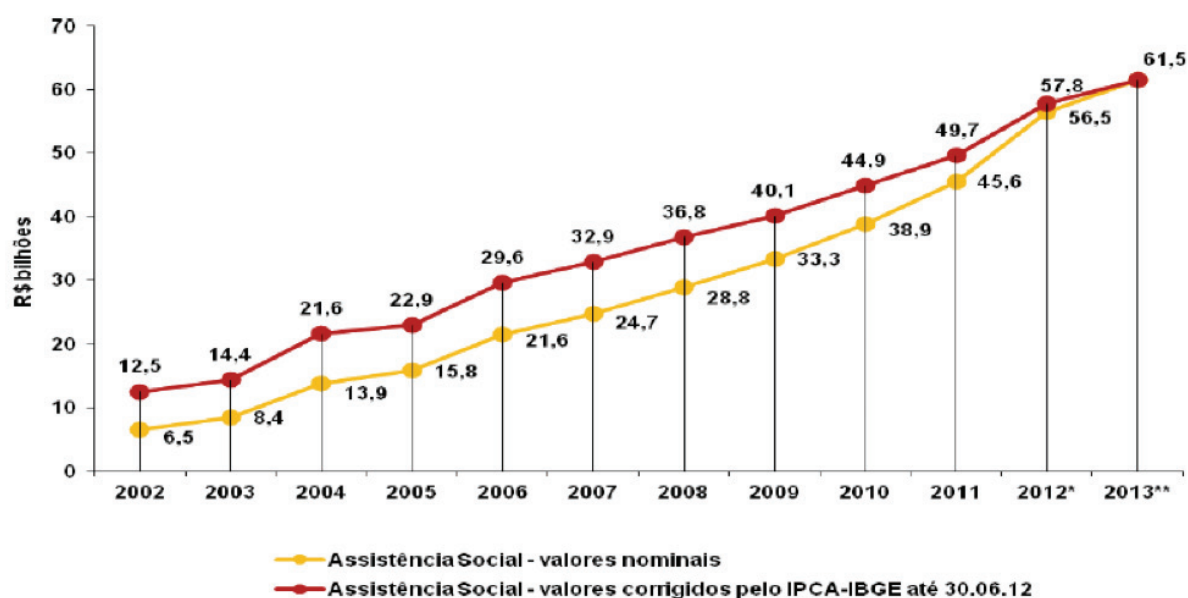
Se o município não inserir as ações de assistência social no orçamento público, não será possível utilizar os recursos. Conseqüentemente, a prestação dos serviços socioassistenciais será comprometida.

## Evolução dos Recursos da União na Assistência Social

Nos últimos dez anos, os valores investidos pela União na assistência social apresentaram um aumento considerável, conforme gráfico a seguir:

### EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA UNIÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL (FUNÇÃO 08), 2002-2013

#### EVOLUÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS DA UNIÃO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL (Função 08), 2002-2013.



Fonte: SIAFI  
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

Esta unidade encerra o módulo I, que abordou conceitos introdutórios importantes sobre orçamento público, o processo orçamentário, a participação social nos processos decisórios e as fontes de recursos da assistência social no orçamento público brasileiro. No próximo módulo, será explicado como é feito o financiamento do SUAS.

## MÓDULO II- O FINANCIAMENTO DO SUAS

---

No módulo II, iremos aprofundar em diversos aspectos do financiamento do SUAS. No final deste módulo, você será capaz de:

- Compreender como é feito o financiamento do SUAS;
- Identificar as responsabilidades dos diferentes entes federativos no financiamento do SUAS;
- Descrever os critérios de partilha dos recursos da União destinados aos estados e municípios para o financiamento do SUAS;
- Identificar o papel desempenhado pelas instâncias de pactuação na definição desses critérios;
- Compreender e problematizar o papel dos Fundos de Assistência Social no financiamento do SUAS; e
- Identificar diferentes possibilidades de utilização do IGD SUAS e IGD PBF.

### UNIDADE 01

#### 1.1 O MODELO DE FINANCIAMENTO DO SUAS

Após a CF/88, a assistência social começou a ser entendida como uma política pública de garantias de direitos a qualquer cidadão que dela necessitar. As pessoas passaram a ser vistas como detentoras de direitos que o Estado deve garantir. Assim iniciou o processo de substituição das políticas assistencialistas que se vinculavam aos governos eleitos por uma política pública de Estado, não contributiva e destinada a qualquer pessoa que dela precise.

A inclusão da assistência social no sistema de seguridade social, conjuntamente com a saúde e previdência, contribuiu para o seu estabelecimento como política pública, tendo em vista que se deixou de admitir os atendimentos e programas temporais, com prazo limitado.

Há uma ruptura importante na forma de enxergar as estratégias de ação frente à vulnerabilidade. Antigamente, as iniciativas da assistência social eram iniciadas pela família e sociedade, e posteriormente pelo Estado. Em um segundo momento, o Estado passou a ser visto como o responsável pelo atendimento da pessoa em vulnerabilidade, e não mais a sociedade ou a família. Atualmente, destaca-se a ação estatal, com o foco na família, como algo primordial na efetividade das ações socioassistenciais<sup>26</sup>.

ACF/88<sup>27</sup> delineou como deve ser organizada a política de assistência social, bem como estabeleceu princípios e diretrizes a serem seguidos. O texto constitucional garante a univer

26 SPOSATI, ALDAÍZA, MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: CONCEPÇÕES FUNDANTES. IN CONCEPÇÃO E GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL. BRASÍLIA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, UNESCO, 2009, PG. 14 E 15.

27 ART. 203 E 204 DA CF/88.

salidade do acesso aos serviços de assistência social, independentemente de contribuição à seguridade social.

### OS PRINCIPAIS OBJETIVOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL SÃO:

- A PROTEÇÃO À FAMÍLIA, À MATERNIDADE, À INFÂNCIA, À ADOLESCÊNCIA E À VELHICE;
- O AMPARO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES CARENTES;
- A INTEGRAÇÃO AO MERCADO DE TRABALHO;
- A HABILITAÇÃO E REABILITAÇÃO DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA E A PROMOÇÃO DE SUA INTEGRAÇÃO À VIDA COMUNITÁRIA;
- A GARANTIA DE UM SALÁRIO MÍNIMO DE BENEFÍCIO MENSAL À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E AO IDOSO QUE COMPROVEM NÃO POSSUIR MEIOS DE PROVER À PRÓPRIA MANUTENÇÃO OU DE TÊ-LA PROVIDA POR SUA FAMÍLIA.

As ações governamentais na área da assistência social são realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes<sup>28</sup>:

- Descentralização político-administrativa: a coordenação e as normas gerais cabem à esfera federal; a coordenação e a execução dos programas são de responsabilidade estadual, municipal, de entidades beneficentes e de assistência social; e
- Participação da população: as organizações representativas são fundamentais para a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis.

Desse modo, o texto constitucional esboçou alguns princípios que foram a base de construção do SUAS. Em primeiro lugar, a descentralização política e administrativa. Outra inovação constitucional é o modelo de controle social e de participação da sociedade civil organizada, que se materializa nos conselhos de assistência social.

A Lei Orgânica de Assistência Social<sup>29</sup> (LOAS) reforça o disposto na CF/88 ao estabelecer as mesmas diretrizes constitucionais e acrescenta de forma clara que essa política pública deverá ser de responsabilidade do Estado, desvinculando a assistência social das situações de descontinuidade e de vinculação a programas político-partidários. A assistência ganha uma conotação estatal atemporal que deverá nortear a criação e execução dos programas, projetos, benefícios e serviços, que não poderão ser mais vistos em separado, de forma segmentada e não articulada.

28 AS DIRETRIZES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ESTÃO NO ART. 204 DA CF/88.

29 ART. 5º DA LEI Nº 8.742/93.

Em 1998, com a publicação da Lei nº 9.604/98, foi elaborada uma nova forma de financiamento da assistência social, instituindo o repasse fundo a fundo inicialmente delineado com a LOAS.

Essa forma de financiamento foi instituída em substituição à lógica estabelecida pela Lei Brasileira de Assistência (LBA). Nesse sentido, será feito a seguir um breve resumo histórico do financiamento estatal da assistência social no Brasil.

A execução de programas federais foi iniciada com a criação em 1942 da LBA, fundação autárquica federal que mantinha programas governamentais com uma estrutura articulada e descentralizada no território nacional, por meio de convênios com entidades sem fins lucrativos e com algumas prefeituras municipais.

A LBA tinha como meta de seus programas o atendimento ao idoso, ao portador de deficiência, ao público de 07 a 14 anos e às crianças em creche.

Em 1995, com a extinção da LBA<sup>30</sup>, os programas ofertados à população deixaram de receber recursos federais, descontinuando em alguns casos o atendimento à população até a estruturação da Secretaria de Assistência Social (SAS), que foi criada no mesmo ato de extinção da LBA.

A SAS surge com o objetivo de coordenar a Política Nacional de Assistência Social e continuar com os programas federais executados por meio de convênios. Nesse primeiro momento, a SAS firmou diversos convênios com os governos estaduais para a organização e estruturação de forma integrada, descentralizada e participativa das ações na área de assistência social<sup>31</sup>. Os convênios nessa época não tinham como escopo a transferência de recursos financeiros, mas a criação de um comando único na esfera estadual, com o auxílio na criação de estruturas básicas para o funcionamento da assistência social.

Nessa fase, caberia aos estados preparar os municípios para no prazo de três anos receber os recursos federais instituídos pela LOAS<sup>32</sup>, bem como instituir os conselhos de assistência social e elaborar os planos municipais de assistência social.

No segundo momento, os convênios tiveram aditivos incluindo os recursos financeiros necessários para atingir os objetivos dos programas federais instituídos na época. Com o acompanhamento dos estados, os municípios que se estruturaram de acordo com o disposto **no artigo 30 da LOAS** começaram a ser habilitados na gestão municipal em 1998. Neste período foram organizados os processos e fluxos de financiamento em gestão estadual e municipal<sup>33</sup>.

30 A LBA FOI EXTINTA PELA SEGUINTE LEGISLAÇÃO: MP Nº 813/1995, MP Nº 1651-42/1998 E LEI Nº 9649/1998.

31 DE ACORDO COM A LOAS E O DISPOSTO NOS ARTIGOS 203 E 204 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

32 POR MEIO DOS FUNDOS PÚBLICOS DE NATUREZA ESPECIAL QUE DEVERIAM SER CRIADOS.

33 GESTÃO ESTADUAL (GE): O ESTADO COORDENAVA AS AÇÕES DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO, ALÉM DE EXECUTAR, EM MUNICÍPIOS SOB SUA GESTÃO, OS PROGRAMAS FEDERAIS POR MEIO DE EXECUÇÃO DIRETA OU INDIRETA (COM MUNICÍPIO OU ENTIDADES).

Importante! O artigo 30 da LOAS estabelece como condição para os repasses de recursos aos municípios, estados e Distrito Federal a criação e funcionamento de:

- Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e
- Plano de Assistência Social.

Foi determinada, ainda, como condição para transferência de recursos do FNAS aos estados e municípios a comprovação de recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social. Esse dispositivo reafirma a importância do cofinanciamento dos serviços e programas, que se efetua por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e de alocação de recursos próprios nesses fundos nas três esferas de governo.

Além disso, a LOAS prevê que os estados e municípios responsáveis pela utilização dos recursos dos fundos de assistência social devem exercer o controle e o acompanhamento dos serviços e programas por meio dos respectivos órgãos de controle.

A seguir é realizado um resumo dos fatos mais relevantes deste período pré-SUAS:

ANO	COMO ERA REALIZADO O FINANCIAMENTO
1996 a 1997	<ul style="list-style-type: none"><li>- A União firmava os Termos de Responsabilidade na lógica convencional.</li><li>- A relação do financiamento e execução dos programas respeitava a seguinte lógica:<ul style="list-style-type: none"><li>1 - União → Estado<ul style="list-style-type: none"><li>1.1 - Estado → Estado (execução direta)</li><li>1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta)</li></ul></li></ul></li></ul>
1998 a 1999	<ul style="list-style-type: none"><li>- Com o início da municipalização, a SAS buscou uma forma de simplificar o repasse de recursos, mas ainda era realizado por meio de Termos de Referências e Planos de Trabalho;</li><li>- A relação do financiamento e execução dos programas muda, tendo em vista a existência de municípios habilitados a receberem os recursos federais:<ul style="list-style-type: none"><li>1 - União → Estado<ul style="list-style-type: none"><li>1.1 - Estado → Estado (execução direta)</li><li>1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta)</li></ul></li></ul></li><li>E<ul style="list-style-type: none"><li>1 - União → Município (execução direta)<ul style="list-style-type: none"><li>1.1- Município → Entidades (execução indireta)</li></ul></li></ul></li><li>- Exigência de Certidão Negativa de Débitos para repasse de recursos.</li></ul>



- A partir do ano 2000 não se firmava mais instrumentos como o Termo de Referência, pois após a reformulação passou-se a utilizar portarias ministeriais e o Plano de Ação.

- A operacionalização de repasse e o gerenciamento da prestação de contas eram realizados pelo sistema de informação denominado SIAFAS.

- A relação entre financiamento e execução dos programas muda, tendo em vista a existência de municípios habilitados a receberem os recursos federais:

1 - União → Estado

2000 a 1.1 - Estado → Estado (execução direta)

2004 1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta).

E

1 - União → Município (execução direta)

1.1 - Município → Entidades (execução indireta)

- Exigência de Certidão Negativa de Débitos para repasse de recursos.

- Repasse por atendimento realizado, lógica de transferência de recurso *per capita*. Remuneração pelo serviço prestado com posterior ressarcimento pela União.

2005 a - Mudança de paradigma relativo ao financiamento da assistência social.  
2013

Os principais programas e ações no campo de assistência social da época pré-SUAS estão resumidos abaixo. Os nomes dos programas, serviços e ações sofreram alterações ao longo dos anos, sem que houvesse prejuízo no atendimento ao público-alvo beneficiário.

PROGRAMAS	DESCRIÇÃO
Programa de Atendimento à criança	<p>- Objetivos: garantir o desenvolvimento biopsíquico-social de crianças de 0 a 6 anos e a sua integração gradativa ao sistema educacional, bem como orientar as famílias sobre os cuidados e a importância de sua participação nesse processo.</p> <p>- Público-Alvo: crianças de 0 a 6 anos e famílias com crianças nesta faixa etária em situação de pobreza.</p>
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	<p>- Objetivos: eliminar a prática do trabalho por menores de 7 a 14 anos, ampliando o universo de informações de crianças e adolescentes retirados do trabalho, contribuindo assim para seu sucesso escolar e para assegurar sua permanência na escola no turno em que não estiver em aula, garantindo com isso que não exerçam atividades profissionais nesse período.</p> <p>- Público-Alvo: crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos que estão trabalhando em situações ilegais.</p>

Programa de Atendimento ao Idoso

- Objetivos: promover a valorização da pessoa idosa no que concerne à sua independência funcional e assistência social, atender o idoso independente e dependente que possua deficiência temporária (que necessite de assistência multiprofissional), melhorar a qualidade de vida da pessoa idosa em situação de vulnerabilidade social, promover sua integração social e o fortalecimento dos seus laços familiares mediante o atendimento de suas necessidades básicas, a defesa e a garantia de seus direitos.

- Público-Alvo: idosos a partir de 60 anos ou mais ou que apresentem acelerado processo de envelhecimento em situação de pobreza.

Programa de Atendimento ao Portador de Deficiência

- Objetivos: apoiar ações de prevenção, prestar assistência, favorecer a integração social das pessoas portadoras de deficiência, em situação de vulnerabilidade social, no contexto familiar e comunitário, atendimento especializado em instituições ou no domicílio, habilitação, reabilitação e inclusão social da pessoa portadora de deficiência e seu núcleo familiar, estímulo à capacitação para o mercado de trabalho, preparação e incorporação ao mercado de trabalho e promoção da vida independente.

- Público-Alvo: pessoas portadoras de deficiência em situação de pobreza.

Serviço de Proteção Socioassistencial da Juventude - Abrigo

- Objetivos: prestar atendimento a crianças e adolescentes em situação de abandono, risco pessoal ou social, privados da convivência, do apoio e da orientação dos pais ou responsável, por morte, abandono ou desestruturação familiar, melhorando a qualidade de vida e promovendo o desenvolvimento biopsicossocial.

- Público-Alvo: crianças e adolescentes.

Projeto Agente Jovem para o Desenvolvimento Social e Humano (AGENTE JOVEM)

- Objetivos: criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino; promover sua integração à família, à comunidade e à sociedade; desenvolver ações para o protagonismo juvenil; preparar o jovem para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade; contribuir para a diminuição dos índices de violência, uso de drogas, DST/AIDS, gravidez não planejada; desenvolver ações que facilitem sua integração, quando da sua inserção no mundo do trabalho.

- Público-Alvo: jovens e adolescentes de 14 a 17 anos.

Programa de Atenção Integral à Família – PAIF

- Objetivos: promover a emancipação e a inclusão social das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, priorizando os recortes de etnia e gênero, garantindo a manutenção e o funcionamento dos núcleos de referência da política pública de assistência social, responsáveis, no âmbito municipal, pelo atendimento sócio-pedagógico das famílias em situação de vulnerabilidade social.

- Público-Alvo: famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes –(antigo Sentinela)

- Objetivos: prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes por meio da recepção, acompanhamento, orientação e acolhimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual em caráter provisório.

- Público-Alvo: crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em relação à violência, ao abuso e à exploração sexual e respectivas famílias.

Apesar do financiamento dos serviços de ação continuada estar regulamentado, na prática não havia financiamento de forma regular e automática. A descontinuidade nos repasses da verba federal na época pré-SUAS era decorrente de vários fatores:

- Forma convenial de financiamento entre 1996 e 1999;
- Exigência de apresentação de Certidão Negativa de Débitos (CND)<sup>34</sup>; e
- Exigência de comprovação de prestação de serviços para repasse de recursos, por meio do preenchimento dos relatórios de acompanhamento físico.

Assim, o financiamento já estava definido na norma como uma transferência legal a ser realizada por meio de repasses fundo a fundo, que deveriam ser contínuos e ininterruptos, tendo em vista a natureza continuada destes<sup>35</sup>. Entretanto, o que estava previsto nas normas não ocorria concretamente nas ações no campo de atuação da assistência social.

Desse modo, tomando por base as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, que tinha como objetivo central em sua agenda a criação de um sistema único com estruturas matriciais, como a territorialização e hierarquização das atenções por nível de proteção social. A proteção social foi dividida em proteção social básica e especial, sendo a última subdividida em outros dois níveis: proteção social especial de

34 LEI Nº 9.604/1998 ART. 2º - A, REVOGADA POSTERIORMENTE PELA LEI Nº 10.954/2004.

35 CONFORME O DISPOSTO PELO ARTIGO 2º DA LEI Nº 9.604 DE 05/02/1998, PELOS ARTIGOS 23 E 28, DA LEI N.º 8.742 DE 07/12/1993, E PELO DECRETO Nº 5.085 DE 19/05/2004, QUE REVOGOU O DECRETO Nº 3.409, DE 10 DE ABRIL DE 2000, QUE ESTABELECEM O COFINANCIAMENTO FEDERAL DOS SERVIÇOS DE AÇÃO CONTINUADA.

média complexidade e alta complexidade<sup>36</sup>. A IV Conferência deliberou pela implantação do SUAS, que foi delineado de forma mais robusta a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e na Norma Operacional Básica de 2005.

Em 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou<sup>37</sup> a nova PNAS, com base em discussões realizadas em todo o território nacional e em fóruns qualificados, como o Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social e o Colegiado de Gestores Municipais e Estaduais. A PNAS estabeleceu que o SUAS seria pautado pela descentralização política e administrativa, sem perder a unidade nacional da política pública e as especificidades locais. O sistema deveria possibilitar a participação da sociedade em cada momento da estruturação e execução dos programas, serviços, benefícios e projetos.

A nova diretriz trazida pelo sistema prevê uma organização diferenciada, tendo como base os seguintes parâmetros:

- Matricialidade sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativa e territorialização;
- Participação da sociedade;
- Controle social;
- Cofinanciamento das três esferas de governo;
- Política de recursos humanos; e
- Monitoramento constante, com análise e levantamento de informações.

Dessa forma, o novo sistema rompe com as práticas anteriores de centralização do financiamento da assistência social que seguiam uma lógica de ação genérica e segmentada, com atendimentos pontuais e sem acompanhamento da família pelo Estado. A lógica de remuneração per capita impedia o avanço da política de assistência social pela falta de previsibilidade de recursos e de planejamento de ações mais efetivas de acompanhamento familiar.

Assim, surge um conceito novo para transferência de recursos. Esse conceito desconsidera o critério de atendimento *per capita* para trazer a lógica de disponibilização de serviços à população. Por exemplo, alguns critérios de financiamento passam a ter por base o referenciamento de famílias.

A ruptura do modelo de financiamento denominado de Serviço de Ação Continuada (SAC) que durou até 2004, finalizando em meados de 2005, só foi possível com a organização do financiamento em níveis de proteção e em pisos específicos para atendimento a determinado público-alvo.

36 TAVERES, GISELE DE CÁSSIA. O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ERA SUAS. IN CONCEPÇÃO E GESTÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA NO BRASIL. BRASÍLIA: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, UNESCO, 2009, PG. 229.

37 POR MEIO DA RESOLUÇÃO Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004.

Para esse modelo funcionar, delineou-se um sistema articulado e equilibrado entre a gestão, o financiamento e o controle social, a fim de desenvolver todos os componentes desse tripé. O objetivo é tornar a política de assistência social exequível pelos municípios e, quando for o caso, pelos estados.

Ao buscar a implementação do SUAS e de suas novas formas de gestão, financiamento e controle social, foi necessária a reformulação da Norma Operacional Básica (NOB). Em 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a nova NOB-SUAS<sup>38</sup>, que trouxe bases sólidas para a implementação do sistema.

Nesse sentido, o SUAS foi criado como sistema público não contributivo, descentralizado e participativo da política pública de assistência social. Ele consolida um modelo de gestão descentralizada com os seguintes pontos estruturantes<sup>39</sup>:

- Consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social de modo articulado e complementar;
- Estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de assistência social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional;
- Fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;
- Orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
- Regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal;
- Respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
- Reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais (condicionantes dos padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão) devem ser consideradas no planejamento e execução das ações;
- Articula sua dinâmica com as organizações e entidades de assistência social reconhecidas pelo SUAS.

38 RESOLUÇÃO Nº 130, DE 15 DE JULHO DE 2005.

39 BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. BRASÍLIA: MDS/SNAS,2005.

Em termos de financiamento, o SUAS se organiza nos seguintes tipos<sup>40</sup>:

### *Serviços*

Atividades continuadas<sup>41</sup> que visam à melhoria da vida da população. São ações voltadas para as necessidades básicas dos cidadãos, observando os objetivos e diretrizes estabelecidos em lei. A PNAS prevê seu ordenamento em rede de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.

### *Programas*

Ações integradas e complementares<sup>42</sup> com objetivos, prazo e área de abrangência definidos para incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Não são ações continuadas.

### *Projetos*

Destinados às pessoas em situação de pobreza, são investimentos econômicos e sociais<sup>43</sup> que buscam subsidiar técnica e financeiramente iniciativas para garantir capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, a elevação da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente, em articulação com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica. Contudo, podem voltar-se às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.

### *Benefícios – Três tipos:*

- Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>44</sup>: provido pelo governo federal, consiste no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.
- Benefícios Eventuais<sup>45</sup>: têm como objetivo o pagamento de auxílio por natalidade, morte ou para atender necessidades originadas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e em casos de calamidade pública.
- Transferência de Renda: programas de repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, de combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

40 BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. BRASÍLIA: MDS/SNAS,2005.

41 DEFINIDAS NO ART. 23 DA LOAS.

42 TRATADAS NO ART. 24 DA LOAS.

43 DEFINIDOS NOS ARTS. 25 E 26 DA LOAS.

44 PREVISTO NO ART. 203 DA CF/88, NOS ARTS. 12, 20, 21 E 21-A DA LOAS E NO ESTATUTO DO IDOSO.

45 PREVISTOS NO ART. 22 DA LOAS.

O modelo de gestão do SUAS preconiza a organização das ações por nível de proteção social: básica ou especial, que são desdobradas em pisos de acordo com os serviços a eles vinculados, refletindo a forma como ocorre o cofinanciamento federal. São reproduzidos a seguir alguns conceitos definidos na NOB/SUAS-2005 e na PNAS/2004:

### *Proteção Social:*

“A proteção social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.”

“A proteção social de Assistência Social é hierarquizada em básica e especial e, ainda, tem níveis de complexidade do processo de proteção, por decorrência do impacto desses riscos no indivíduo e em sua família. A rede socioassistencial, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar.”

### *Proteção Social Básica:*

“A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social.”

### *Proteção Social Especial:*

“A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.”

### *Pisos na Assistência Social*

O piso é uma forma de organização dos serviços ofertados a determinado público-alvo. O valor que será repassado aos estados e municípios é calculado a partir de critérios para a oferta dos serviços. Com base nesses critérios, os pisos são calculados e os municípios recebem recursos para executar os respectivos serviços.

Os serviços são agregados aos seguintes pisos:

PROTEÇÃO SOCIAL	PISO	SERVIÇO
Básica	Básico fixo (PBF)	PAIF
Básica	Variável (PBV)	Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV)
Básica	Variável (PBV)	Equipes volantes
Básica	Variável (PBV)	Manutenção das lanchas



Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI)
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC)
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço especializado para pessoas em situação de rua
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço especializado em abordagem social
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço de proteção social especial em Centro-dia de referência para pessoas com deficiência e em situação de dependência e suas famílias
Especial Média Complexidade	Transição de Média Complexidade	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complexidade (PAC I)	Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complexidade (PAC I)	Serviço de acolhimento ao público geral
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complexidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complexidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência e em situação de dependência
Alta Complexidade	Piso variável de alta complexidade (PVAC)	Serviço de proteção social especial em situações de calamidades públicas e emergências
Programas	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas)	Pessoas economicamente ativas que necessitem de mediação do acesso ao mundo do trabalho
Programas	Capacitação dos Trabalhadores do SUAS (CapacitaSUAS)	Trabalhadores do SUAS
Gestão	Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS)	Estados e municípios
Gestão	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD- PBF)	Estados e municípios



Atenção! Os pisos da assistência social são dinâmicos, sofrendo alterações ao longo dos anos, de acordo com as necessidades identificadas pelo SUAS.

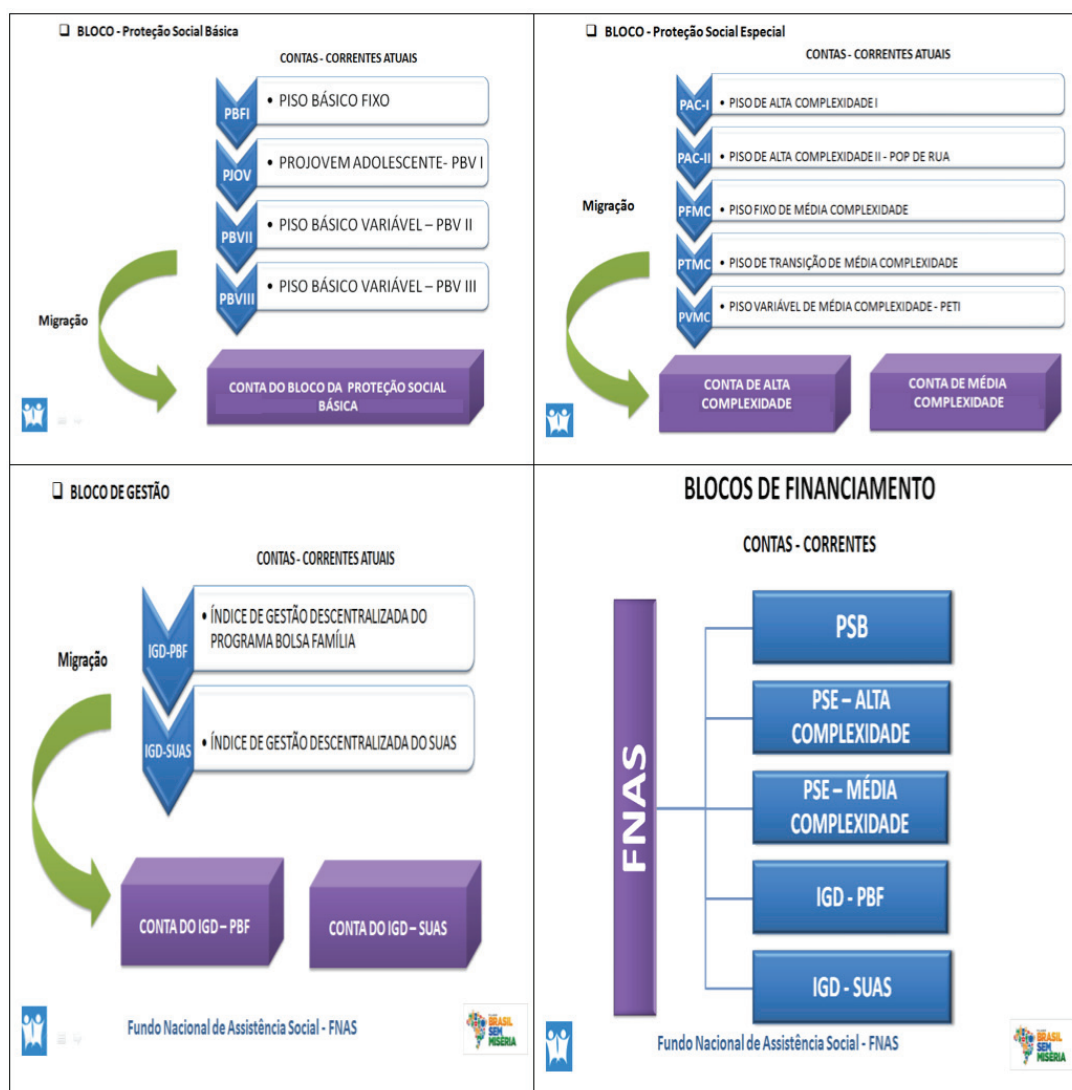
### *Blocos de Financiamento*

Atualmente, os recursos do cofinanciamento federal são repassados sob a lógica de pisos.

Cada piso tem uma conta vinculada para execução dos serviços, o que dificulta a operacionalização financeira dos recursos dos fundos municipais ou estaduais de assistência social: são mais de dez contas específicas para serem geridas pelos fundos de assistência social.

Para tornar mais ágil a execução dos recursos, foi criado o conceito de blocos de financiamento, que visa dar maior liberdade ao gasto do recurso no mesmo nível de proteção. Por exemplo, para todos os serviços da proteção social básica haverá apenas uma conta a ser gerenciada, com a possibilidade de realocar recursos de um serviço para outro dentro do mesmo bloco. É importante salientar que os conceitos de serviços e pisos não serão abolidos com a introdução dos blocos de financiamento.

Apesar de o repasse financeiro por blocos de financiamento estar previsto no Decreto nº 7.788/2012 e na NOBSUAS/2012, esse tema ainda carece de regulamentação interna para disciplinar as diversas questões acerca da execução do recurso e prestação de contas. A figura a seguir ilustra a proposta inicial de desenho dos blocos de financiamento:



## Tipificação dos Serviços da Proteção Social

Em 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>46</sup> tipificou os serviços socioassistenciais com a seguinte estrutura de organização do financiamento dos serviços:

### Proteção Social Básica

#### *Serviços de Proteção Social Básica*

- I. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- II. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- III. Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

#### *1. Proteção Social Especial*

##### *A. Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade*

- I. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- II. Serviço Especializado em Abordagem Social;
- III. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- IV. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias;
- V. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

##### *B. Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:*

- I. Serviço de Acolhimento Institucional nas seguintes modalidades:
  - Abrigo institucional;
  - Casa-Lar;
  - Casa de Passagem;

46 RESOLUÇÃO DO CNAS Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009.

- Residência Inclusiva.
- II. Serviço de Acolhimento em República;
  - III. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
  - V. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Com a mudança na lógica de financiamento da modalidade convencional (transferência voluntária de recursos) para a modalidade fundo a fundo, que se classifica como transferência legal e obrigatória, foi instituído novo modelo de habilitação baseado em níveis de gestão: gestão inicial, básica e plena (para os municípios), gestão estadual e do Distrito Federal.

Esses níveis possuem responsabilidades graduais, acompanhadas de padrões diferenciados de financiamento<sup>47</sup>, visando estruturar de forma lógica o modelo de repasse de recursos, com instrumentos próprios de planejamento, como o Plano de Assistência Social<sup>48</sup> e o Plano de Ação<sup>49</sup>. Outros instrumentos a serem destacados são os fundos municipais e estaduais de assistência e o sistema democrático de partilha de recursos baseado em critérios objetivos e pessoais.

Conforme estabelecido pela NOB SUAS 2005, no caso da gestão dos municípios, são possíveis três níveis de gestão. Abaixo são apresentados exemplos das responsabilidades e prerrogativas de municípios habilitados em gestão inicial:

### *Gestão Inicial*

Nível em que os municípios devem cumprir basicamente os requisitos e as responsabilidades mínimas para receberem recursos da União, conforme série histórica, transformados em Piso Básico Transição e Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme estabelecido no item “Critério de transferência” da NOB/SUAS-2005, por intermédio do FNAS.

47 BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. BRASÍLIA: MDS/SNAS, 2005.

48 O PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL É UM INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO QUE ORGANIZA, REGULA E NORTEIA A EXECUÇÃO DA PNAS/2004 NA PERSPECTIVA DO SUAS. SUA ELABORAÇÃO É DE RESPONSABILIDADE DO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA, QUE O SUBMETE À APROVAÇÃO DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, REAFIRMANDO O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E PARTICIPATIVO. A ESTRUTURA DO PLANO COMPORTA, EM ESPECIAL, OS OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS; AS DIRETRIZES E PRIORIDADES DELIBERADAS; AS AÇÕES E ESTRATÉGIAS CORRESPONDENTES PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO; AS METAS ESTABELECIDAS; OS RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS; OS RECURSOS MATERIAIS HUMANOS E FINANCEIROS DISPONÍVEIS E NECESSÁRIOS; OS MECANISMOS E FONTES DE FINANCIAMENTO; A COBERTURA DA REDE PRESTADORA DE SERVIÇOS; OS INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO E O ESPAÇO TEMPORAL DE EXECUÇÃO. NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS ESTADOS, QUANDO RESPONDENDO PELA GESTÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS NÃO HABILITADOS, ESSE PLANO DEVERÁ SE DESDOBRAR, ANUALMENTE, EM UM PLANO DE AÇÃO. (BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. BRASÍLIA: MDS/SNAS, 2005)

49 O PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVISTO NO INCISO III DO ARTIGO 30 DA LEI Nº 8.742, DE 1993, DEVERÁ SER DESDOBRADO EM INSTRUMENTO INFORMATIZADO DE PLANEJAMENTO DENOMINADO PLANO DE AÇÃO, CONSTANTE DO SUAS WEB, UTILIZADO PELO MDS PARA LANÇAMENTO DE DADOS E VALIDAÇÃO ANUAL DAS INFORMAÇÕES RELATIVAS ÀS TRANSFERÊNCIAS REGULARES E AUTOMÁTICAS, NA MODALIDADE FUNDO A FUNDO, DO COFINANCIAMENTO FEDERAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. AS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO PLANO DE AÇÃO DEVERÃO ESTAR EM CONSONÂNCIA COM O PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS RESPECTIVOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. O CONTEÚDO DO PLANO DE AÇÃO DEVERÁ REFLETIR A PARTILHA DOS RECURSOS FEDERAIS PACTUADA PELA COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE (CIT), DE ACORDO COM OS CRITÉRIOS DELIBERADOS PELO CNAS. (PORTARIA MDS Nº 625/2010)

### **Requisitos da Gestão Inicial:**

- a) atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único da LOAS, incluído pela Lei nº 9.720/98;
- b) alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica.

### **Responsabilidades da Gestão Inicial:**

- a) municiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação;
- b) inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/04);
- c) preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas.

### **Incentivos da Gestão Inicial:**

- a) receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos na NOB/SUAS-2005;
- b) receber o Piso Básico de Transição, Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme estabelecido no item "Critério de transferência" da NOB/SUAS-2005.

## **Conceitos Importantes**

**Transferência fundo a fundo:** é o repasse direto de recursos de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, de modo descentralizado, dispensando a celebração de convênios ou instrumentos congêneres. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde<sup>50</sup>.

**Transferências Voluntárias – Convênios:** disciplina a transferência de recursos públicos tendo como participantes órgãos da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresas públicas ou sociedades de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União para a execução de programas de trabalho, projetos, atividades ou eventos com duração definida, em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida do município, sendo ele corresponsável pela aplicação e pela fiscalização dos recursos<sup>51</sup>.

50 BASEADO NO LINK ACESSADO EM 08/05/2013:

<[HTTP://WWW.CGU.GOV.BR/PUBLICACOES/MANUALGESTAORECursosFEDERAIS/ARQUIVOS/CARTILHAGESTAORECursosFEDERAIS.PDF](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/manualgestaorecursosfederais/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf)>

51 BASEADO NO LINK ACESSADO EM 08/05/2013:

<[HTTP://WWW.CGU.GOV.BR/PUBLICACOES/MANUALGESTAORECursosFEDERAIS/ARQUIVOS/CARTILHAGESTAORECursosFEDERAIS.PDF](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/manualgestaorecursosfederais/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf)>

É importante destacar alguns pontos sobre o modelo de transferência do SUAS:

- O FNAS é um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que tem como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, no qual são alocados os recursos federais destinados ao cofinanciamento das ações da política de assistência social dispostas na LOAS.
- Os repasses realizados pelo fundo para estados, municípios e o Distrito Federal são classificados em duas modalidades: transferência voluntária ou convenial e repasse fundo a fundo, sendo esta última realizada praticamente em todos os municípios e estados.
- De acordo com o artigo 30 da LOAS, as condições para realizar transferência de recursos na modalidade fundo a fundo aos municípios, estados e Distrito Federal são a criação e funcionamento do:
  - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
  - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
  - Plano de Assistência Social Estadual/Municipal;
  - Comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social.

Dessa forma, como o SUAS é descentralizado e com responsabilidades compartilhadas, cabe à União, estados, Distrito Federal e municípios a efetiva instituição e funcionamento de fundos de assistência social, que deverão ser constituídos como unidade orçamentária e gestora, subordinados ao órgão responsável pela política de assistência social nas respectivas esferas de governo. Os recursos próprios (provenientes do tesouro de cada ente) e os recebidos dos fundos de assistência de outras esferas devem, obrigatoriamente, ser alocados na unidade orçamentária própria do fundo.

Nesse sentido, os fundos são instrumentos importantes para viabilizar uma gestão transparente e racional de recursos, contribuindo para o fortalecimento e a visibilidade da assistência social no interior da administração pública.

**Atenção!** A gestão do fundo deve traduzir as decisões e prioridades estabelecidas nos seguintes instrumentos de planejamento: PPA, LDO, LOA e Plano de Assistência Social, que devem ser elaborados de forma articulada, a fim de preservar a continuidade dos serviços, benefícios, programas e projetos, garantindo assim os direitos dos cidadãos.

## Histórico e considerações sobre os fundos

Os fundos são importantes instrumentos de administração financeira para operacionalizar as transferências de recursos a fim de atingir um determinado objetivo.

De acordo com a CF/88<sup>52</sup>, nenhum fundo será criado sem autorização legislativa, ou seja, todo fundo deve ser instituído por lei. A Constituição Federal<sup>53</sup> prevê também que cabe à Lei Complementar estabelecer condições para instituição e funcionamento dos fundos. Entretanto, como não existe até o momento esta Lei Complementar, é utilizada a Lei nº 4.320/64, que foi recepcionada pela CF/88. Os artigos 71 a 74 desta lei, que tratam dos fundos de natureza especial, estão reproduzidos abaixo:

### TÍTULO VII

#### Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente<sup>54</sup>.

#### Dica de Legislação:

Os Decretos-Lei nº 200 de 1967, nº 900 de 1969 e o Decreto nº 93.872/1986 tratam sobre essa matéria. O FNAS foi instituído pela Lei nº 8.742/93 (LOAS) e regulamentado pelo Decreto nº 1.605/95. Contudo, com a última alteração da LOAS, realizada por meio da Lei nº 12.435/2011, foi necessário a revisão do decreto do FNAS, sendo publicado o Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, que revogou o decreto anterior.

52 ARTIGO 167, INCISO IX DA CF/88.

53 ARTIGO 165 DA CF/88.

54 LEI Nº 4.320/64.



A LOAS é a base para o repasse fundo a fundo. Mesmo antes da sua alteração estruturante, realizada pela Lei nº 12.435/2011, ela já traçava diretrizes para o sistema de transferência de recursos, trazia o sistema de responsabilidades e estruturas mínimas para que ocorresse a operacionalização da política pública de assistência social e dos repasses fundo a fundo, como pode ser percebido nos artigos reproduzidos a seguir:

### Das Diretrizes

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

## CAPÍTULO III

### Da Organização e da Gestão

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. Parágrafo único. A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Bem-Estar Social<sup>55</sup>.

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

### III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999<sup>56</sup>. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

No entanto, é importante ressaltar que o repasse na modalidade fundo a fundo não foi instituído pela LOAS: esta lei apenas forneceu a base para operacionalizar o sistema. A modalidade de repasse fundo a fundo no âmbito da assistência social foi criada pela Lei nº 9.604/98:

Art. 2º Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, na forma prevista no caput, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados, pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio de equidade.<sup>57</sup>

Os repasses realizados por meio dos fundos públicos devem ser acompanhados pelo gestor federal, seja de forma gerencial, seja quanto à correta aplicação de recursos. O acompanhamento gerencial ocorre com as análises dos dados do Censo SUAS, dos relatórios de saldos em conta corrente, dentre outros.

O acompanhamento da execução dos recursos ocorre em três níveis: fiscalização pelos órgãos de controle, análise das prestações de contas pelo gestor federal e pelo controle social. Nesse sentido, a fiscalização pelos órgãos de controle e as ações do controle social (Conselho de Assistência Social) têm estreita relação com o nível da prestação de contas, que consolida e trata os apontamentos dos outros dois níveis de acompanhamento/controle.

Por fim, cabe esclarecer que o modelo de financiamento estabelecido pelo SUAS também utiliza como forma complementar as transferências voluntárias viabilizadas por meio de convênios e contratos de repasse a fim de expandir e qualificar a rede socioassistencial local.

A seguir, serão apresentados alguns pontos importantes da legislação que fundamenta o SUAS: Lei nº 12.435/2011, Decreto nº 7.788/2012 e Nova NOB-SUAS/2012.

56 LEI Nº 8.742/93 (LOAS).

57 LEI Nº 9.604/98.

## Lei nº 12.435/2011

Com os avanços do SUAS e sua consolidação em todo território nacional, iniciou-se um novo processo de discussão em torno dos novos rumos do sistema. Assim, surgiu a necessidade de criar uma lei para o SUAS, que até o momento estava instituído apenas por resolução do CNAS. Com essa nova ótica, o Poder Executivo Federal apresentou o Projeto de Lei nº 3.077/2008<sup>58</sup>, conhecido como PL SUAS, visando normatizar várias questões acerca do financiamento, organização e execução dos serviços, programas, benefícios e projetos de assistência social.

Com a sanção da Lei nº 12.435/2011 (conversão do PL SUAS), diversos aspectos que repercutem na PNAS foram modificados ou criados, tais como:

- Reformulação dos objetivos da assistência social;
- Adequação, reformulação e criação das normas relativas à rede socioassistencial privada;
- Reformulação da forma de organização e gestão do sistema;
- Criação de novas possibilidades de gastos, como é o caso de pagamento de pessoal concursado<sup>59</sup>;
- Definição de serviços/programas essenciais, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti);
- Definição do Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) como unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social;
- Reformulação do BPC, dos Benefícios Eventuais, dos serviços, dos programas e do financiamento; e
- Definição de que a prestação de contas do uso dos recursos federais descentralizados para os fundos estaduais e municipais de assistência social será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma do regulamento.

Após a reformulação da LOAS, foi necessário intensificar o movimento de atualização da NOB-SUAS e de adequação do decreto<sup>60</sup> de regulamentação do FNAS às novas propostas de financiamento e utilização de recursos, como será visto a seguir.

58 APÓS PASSAR POR DIVERSAS COMISSÕES NO CONGRESSO NACIONAL, O PROJETO DE LEI Nº 3.077/2008 RECEBEU NOVA NUMERAÇÃO, PASSANDO A SER O PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 189/2010.

59 DISCIPLINADO NO ART. 6-E.

60 DECRETO Nº 1.605, DE 25 DE AGOSTO DE 1995. REGULAMENTA O FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, INSTITUÍDO PELA LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. REVOGADO PELO DECRETO Nº 7.788, DE 2012.

## Decreto nº 7.788/2012

Este decreto inovou quanto à destinação dos recursos transferidos pelo FNAS ao dispor que os recursos repassados na modalidade fundo a fundo podem ser gastos no:

- Cofinanciamento dos serviços de caráter continuado, de programas e projetos de assistência social para o custeio de ações e o investimento em equipamentos públicos da rede socioassistencial dos estados, do Distrito Federal e dos municípios<sup>61</sup>;
- Cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluindo ampliação e construção de equipamentos públicos para aprimorar a capacidade instalada e fortalecer o SUAS<sup>62</sup>;
- Atendimento às ações assistenciais de caráter de emergência em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios<sup>63</sup>;
- Aprimoramento da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social por meio do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGDSUAS), para a utilização no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme legislação específica;
- Apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) pelos estados, Distrito Federal e municípios por meio do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDPBF), conforme legislação específica;
- Pagamento de profissionais integrantes de equipes de referência<sup>64</sup>; e
- Cofinanciamento para a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de estudos e pesquisas essenciais à execução de serviços, programas e projetos de assistência social.

**Importante! O Decreto nº 7.788/2012 criou a possibilidade do financiamento da assistência social ocorrer por meio de **blocos de financiamentos**, que possibilitam maior flexibilidade na utilização de recursos e facilitam a gestão financeira. São considerados blocos de financiamento o conjunto de serviços, programas, projetos e sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.**

61 AINDA DEPENDE DE REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA OS GESTORES EXECUTAREM AS DESPESAS DE INVESTIMENTO.

62 AINDA DEPENDE DE REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA OS GESTORES EXECUTAREM AS DESPESAS ESTABELECIDAS NO INCISO II, ART. 4º.

63 O FINANCIAMENTO É ESTABELECIDO EM PORTARIAS ESPECÍFICAS.

64 NOS TERMOS DO ART. 6º-E DA LEI Nº 8.742, DE 1993.

Por fim, este decreto disciplina a forma de prestação de contas ao gestor federal, em complemento ao disposto no Art. 30 da LOAS, e define o instrumento por meio do qual irá se apresentar as contas<sup>65</sup>.

## NOB-SUAS/2012 (Resolução CNAS Nº 33 de 12 de dezembro de 2012)

A NOB-SUAS/2012 inova em diversos aspectos da gestão do SUAS, conforme destacado a seguir:

- Extingue a lógica de habilitação de municípios<sup>66</sup> ao SUAS e estabelece o agrupamento por meio de níveis de gestão, apurados pelo Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS). Os níveis de gestão, diferentemente dos níveis de habilitação, não são estáticos. Eles são apurados por meio do ID SUAS anualmente e demonstram avanço ou retrocesso dos estágios de gestão<sup>67</sup>;
- Traz a visão de gestão e avaliação por resultado, que serão avaliados por meio de indicadores;
- Estabelece uma sistemática articulada de planejamento, acompanhamento e avaliação por meio de instrumentos como PPA, LDO, LOA, Plano de Assistência Social e o Pacto de Aprimoramento do SUAS;
- Cria uma cultura de planejamento orçamentário financeiro intrinsecamente ligada à política de assistência social. A NOB unifica de modo harmônico o planejamento das ações finalísticas com o planejamento técnico financeiro, que devem ser interdisciplinares para atingir os objetivos propostos;

65 DECRETO Nº 7.788, DE 2012

ART. 8º A PRESTAÇÃO DE CONTAS DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS DE QUE TRATAM OS INCISOS I, II E III DO CAPUT DO ART. 4º, REPASSADOS PARA OS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL, SERÁ REALIZADA POR MEIO DE DECLARAÇÃO ANUAL DOS ENTES RECEBEDORES AO ENTE TRANSFERIDOR, MEDIANTE RELATÓRIO DE GESTÃO SUBMETIDO À APRECIÇÃO DO RESPECTIVO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, QUE COMPROVARÁ A EXECUÇÃO DAS AÇÕES.

§ 1º PARA FINS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS FEDERAIS DE QUE TRATA INCISO I DO CAPUT DO ART. 4º, CONSIDERA-SE RELATÓRIO DE GESTÃO AS INFORMAÇÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS RECURSOS TRANSFERIDOS, DECLARADAS PELOS ENTES FEDERADOS EM INSTRUMENTO INFORMATIZADO ESPECÍFICO, DISPONIBILIZADO PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

§ 2º A PRESTAÇÃO DE CONTAS, NA FORMA DO CAPUT, SERÁ SUBMETIDA À APROVAÇÃO DO FNAS.

ART. 9º A UTILIZAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS FEDERAIS RECEBIDOS PELOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL, DE QUE TRATAM OS INCISOS IV E V DO CAPUT DO ART. 4º, OBSERVARÁ O DISPOSTO EM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA.

66 A PARTIR DA NOVA NOB, O SUAS NÃO TERÁ MAIS DIVISÕES POR TIPO DE GESTÃO PARA O MUNICÍPIOS. A NOB TROUXE UMA NOVA FORMA DE OLHAR PARA ESSE QUADRO, ESTABELECEndo QUATRO TIPOS DE GESTÃO. (ART. 8º O SUAS SE FUNDAMENTA NA COOPERAÇÃO ENTRE A UNIÃO, OS ESTADOS, O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS E ESTABELECE AS RESPECTIVAS COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES COMUNS E ESPECÍFICAS. §2º O SUAS COMPORTA QUATRO TIPOS DE GESTÃO: I - DA UNIÃO; II - DOS ESTADOS; III - DO DISTRITO FEDERAL E IV - DOS MUNICÍPIOS.)

67 O ID SUAS É COMPOSTO POR UM CONJUNTO DE INDICADORES DE GESTÃO, SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS APURADOS A PARTIR DO CENSO SUAS, SISTEMAS DA REDE SUAS E OUTROS SISTEMAS DO MDS. (PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 28 DA NOB SUAS 2012)

- Fortalece a PNAS ao disciplinar de forma clara que os fundos de assistência social devem ter unidade orçamentária e gestora (subordinadas ao órgão responsável pela política de assistência social), além de ordenação de despesa vinculada ao gestor da assistência social<sup>68</sup>;
- Cria ordenamento dos blocos de financiamento, com destinação, objetivos e componentes de financiamento interligados com a finalidade dos gastos realizados sob essa nova forma de transferência de recursos<sup>69</sup>;
- Cria penalidades para os entes que não cumprirem os normativos e metas<sup>70</sup>;
- Fortalece o papel dos conselhos de assistência social, seja pela responsabilidade do ente com o conselho, seja pela normatização das competências do controle social<sup>71</sup>.

## 1.2 ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERATIVOS NO FINANCIAMENTO DO SUAS

Como já foi visto, o SUAS tem como base um sistema descentralizado política e administrativamente, com comando único em cada esfera de governo, de forma a articular as ações socioassistenciais.

A organização do sistema foi idealizada para funcionar em consonância com o pacto federativo, de forma a propiciar descentralização das ações de execução para os gestores locais, cabendo aos gestores federais a organização e normatização dos serviços, programas e projetos.

No SUAS é estabelecido um arranjo baseado em competências comuns e exclusivas entre os entes da federação, de forma a harmonizar o campo de ação de cada um, bem como as suas competências.

Atualmente, as normas que organizam e estabelecem as competências comuns e específicas **relacionadas ao financiamento** dos entes são a Lei nº 8.742/93 e a NOB/SUAS de 2012.

### Responsabilidades comuns

68 NOB SUAS/ 2012, ART. 12: "CONSTITUEM RESPONSABILIDADES COMUNS À UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: VI - ATENDER AOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 30 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, DA LOAS, COM A EFETIVA INSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO:

A) CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DE COMPOSIÇÃO PARITÁRIA ENTRE GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL;

B) FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CONSTITUÍDO COMO UNIDADE ORÇAMENTÁRIA E GESTORA, VINCULADO AO ÓRGÃO GESTOR

DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, QUE TAMBÉM DEVERÁ SER O RESPONSÁVEL PELA SUA ORDENAÇÃO DE DESPESAS, E COM ALOCAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PRÓPRIOS".

69 VEJA NOB SUAS/2012 – ARTIGOS 57 A 71 E 138

70 CONFORME DISPOSTO NO ARTIGO 83 DA NOB SUAS/2012.

71 VEJA NOB SUAS/2012 – ARTIGOS 84 A 86, 113, 119 A 124, COM DESTAQUE PARA OS ARTIGOS 123 A 124.

Compete à União, estados, Distrito Federal e municípios:

- Instituir os fundos e os conselhos de assistência social, garantindo que funcionem conforme o disposto nas leis de criação e nos normativos nacionais;
- Realizar o plano de assistência social em cada esfera;
- Instituir os fundos de assistência social de como unidade gestora e orçamentária;
- Alocar na unidade orçamentária dos respectivos fundos recursos destinados ao cofinanciamento do aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social;
- Acompanhar os serviços, programas, projetos e benefícios por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos;
- Delegar a ordenação de despesa dos gastos vinculados aos fundos de assistência social ao gestor da política de assistência social;
- Organizar e coordenar o SUAS em seu âmbito, observando as deliberações e pactuações de suas respectivas instâncias;
- Normatizar e regular a política de assistência social em cada esfera de governo, em consonância com as normas gerais da União;
- Elaborar o pacto de aprimoramento do SUAS, com ações de estruturação, planejamento e acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- Garantir o comando único das ações do SUAS pelo órgão gestor da política de assistência social, conforme recomenda a LOAS;
- Prover a infraestrutura necessária ao funcionamento dos conselhos de assistência social, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive para as despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil no exercício de suas atribuições;
- Estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política de assistência social;
- Instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social;
- Garantir que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com o PPA, os planos de assistência social e os compromissos assumidos no pacto de aprimoramento do SUAS;
- Dar publicidade ao dispêndio dos recursos públicos destinados à assistência social;
- Formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e o orçamento da assistência social;



- Definir os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades dos entes quanto ao financiamento e execução;
- Implantar sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação para promover a contínua melhoria, qualificação e integração dos serviços da rede socioassistencial, conforme pacto de aprimoramento do SUAS e plano de assistência social;
- Manter atualizado o conjunto de aplicativos do sistema de informação do SUAS (Rede SUAS);
- Elaborar, implantar e executar a política de recursos humanos de acordo com a NOB/RH - SUAS;
- Criar ouvidoria do SUAS, preferencialmente com profissionais do quadro efetivo.

## Responsabilidades da União

Compete à União:

- Articular, propor, coordenar e monitorar a PNAS;
- Assessorar os estados, Distrito Federal e municípios para seu desenvolvimento da PNAS;
- Normatizar os serviços, programas e projetos estabelecidos em âmbito nacional;
- Propor os critérios de transferência dos recursos para a instância de negociação e pactuação Comissão Intergestores Tripartite (CIT)<sup>72</sup>, além de proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista na LOAS;
- Encaminhar as normas gerais e os critérios de prioridade e elegibilidade para aprovação e avaliação do CNAS;
- Encaminhar para aprovação e avaliação do CNAS os critérios de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;
- Analisar a concessão e a manutenção do BPC;
- Cofinanciar por meio de transferência automática o aprimoramento da gestão, os

72 NOB/SUAS-2012 (ART. 134. A CIT É UM ESPAÇO DE ARTICULAÇÃO E INTERLOCUÇÃO ENTRE OS GESTORES FEDERAL, ESTADUAIS, DO DISTRITO FEDERAL E MUNICIPAIS, PARA VIABILIZAR A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, CARACTERIZANDO-SE COMO INSTÂNCIA DE NEGOCIAÇÃO E PACTUAÇÃO QUANTO AOS ASPECTOS OPERACIONAIS DA GESTÃO DO SUAS, COM A SEGUINTE COMPOSIÇÃO:

I - 5 (CINCO) MEMBROS TITULARES E SEUS RESPECTIVOS SUPLENTEs, REPRESENTANDO A UNIÃO, INDICADOS PELO ÓRGÃO GESTOR FEDERAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL;

II - 5 (CINCO) MEMBROS TITULARES E SEUS RESPECTIVOS SUPLENTEs, REPRESENTANDO OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL, INDICADOS PELO FONSEAS;

III - 5 (CINCO) MEMBROS TITULARES E SEUS RESPECTIVOS SUPLENTEs, REPRESENTANDO OS MUNICÍPIOS, INDICADOS PELO CONGEMAS.)

serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional;

- Financiar as ações assistenciais de caráter de emergência;
- Apoiar financeiramente o aprimoramento de gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social por meio do IGD-SUAS;
- Elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da área de assistência social, em conjunto com as demais da seguridade social;
- Coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal;
- Decidir sobre a concessão e renovação da certificação de entidade beneficente de assistência social no âmbito da assistência social;
- Reconhecer as entidades e organizações integrantes da rede socioassistencial por meio do vínculo SUAS;
- Expedir os atos normativos necessários à gestão do FNAS de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CNAS;
- Encaminhar à apreciação do CNAS relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;
- Elaborar e submeter ao CNAS os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do FNAS;
- Orientar, acompanhar e monitorar a implementação dos serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente, com foco na qualidade; e
- Elaborar plano de apoio aos estados e Distrito Federal com pendências e irregularidades junto ao SUAS para cumprimento do plano de providências.

### Responsabilidades dos Estados

É responsabilidade dos estados:

- Cofinanciar por meio de transferência automática o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;
- Executar os recursos federais transferidos para o aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito local;
- Atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- Criar mecanismos técnicos e financeiros para estimular as associações e consórcios municipais na prestação de serviços socioassistenciais;

- Prestar serviços regionais que atendam regiões e municípios que, pelo custo do serviço ou pela sua ausência, seja necessária a regionalização do serviço;
- Zelar pela boa e regular execução dos recursos transferidos pela União, executados direta ou indiretamente, inclusive no que tange à prestação de contas;
- Articular, propor, coordenar e monitorar a Política Estadual de Assistência Social; Assessorar os municípios para seu desenvolvimento na Política Nacional e Estadual de Assistência Social<sup>73</sup>;
- Financiar o custeio do pagamento dos benefícios eventuais, a título de participação, com base nos critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social;
- Municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos estados, assegurando seu cofinanciamento<sup>74</sup>;
- Coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados acordados com os municípios e pactuados na Comissão Intergestores Bipartite (CIB);
- Instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos municípios no cumprimento das normativas do SUAS para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente;
- Elaborar plano de apoio aos municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS para cumprimento do plano de providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação;
- Elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do estado junto ao SUAS, aprovado no CEAS e pactuado na CIT;
- Acompanhar o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os municípios de sua área de abrangência<sup>75</sup>; e
- Normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS<sup>76</sup>.

73 A POLÍTICA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEMPRE DEVERÁ GUARDAR CORRESPONDÊNCIA COM A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, QUE FOI NACIONALMENTE PACTUADA. FRISA-SE QUE POR SER TRATAR DE UM SISTEMA DESCENTRALIZADO E HARMÔNICO, OS ENTES EM CADA ESFERA DEVEM TRABALHAR SUAS PARTICULARIDADES, MAS SEMPRE TENDO COMO BASE REFERENCIAL AS NORMAS GERAIS E AS PACTUAÇÕES EM ÂMBITO NACIONAL.

74 A POLÍTICA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEMPRE DEVERÁ GUARDAR CORRESPONDÊNCIA COM A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, QUE FOI NACIONALMENTE PACTUADA. FRISA-SE QUE POR SER TRATAR DE UM SISTEMA DESCENTRALIZADO E HARMÔNICO, OS ENTES EM CADA ESFERA DEVEM TRABALHAR SUAS PARTICULARIDADES, MAS SEMPRE TENDO COMO BASE REFERENCIAL AS NORMAS GERAIS E AS PACTUAÇÕES EM ÂMBITO NACIONAL.

75 INCISO XI DO ART. 19 DA LOAS.

76 CONFORME §3º DO ART. 6º- B DA LOAS E SUA REGULAMENTAÇÃO EM ÂMBITO FEDERAL.

## Responsabilidades do DF

Compete ao Distrito Federal (DF):

- Financiar o custeio do pagamento dos benefícios eventuais, a título de participação, com base nos critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF);
- Efetuar o pagamento de auxílios natalidade e funeral;
- Executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- Atender às ações assistenciais de caráter de emergência;
- Prestar os serviços socioassistenciais previstos no art. 23 da LOAS;
- Financiar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;
- Elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades junto ao SUAS, aprovado pelo CAS-DF e pactuado na CIT;
- Acompanhar o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social<sup>77</sup>;
- Zelar pela boa e regular execução dos recursos da União transferidos ao DF, executados direta ou indiretamente, inclusive no que tange à prestação de contas;
- Organizar a oferta de serviços de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial, construindo arranjo institucional que permita envolver a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE); e
- Normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> INCISO XI DO ART. 19 DA LOAS.

<sup>78</sup> CONFORME §3º DO ART. 6-B DA LOAS E SUA REGULAMENTAÇÃO EM ÂMBITO FEDERAL.

## Responsabilidades dos Municípios

Cabe aos municípios:

- Cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;
- Executar os recursos federais e estaduais transferidos para a melhoria da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos de assistência social em âmbito local;
- Zelar pela boa e regular execução dos recursos transferidos pela União, executados direta ou indiretamente, inclusive no que tange à prestação de contas;
- Efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- Executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- Articular, propor, coordenar e monitorar a política de assistência social em seu âmbito;
- Financiar o custeio do pagamento dos benefícios eventuais com base nos critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);
- Atender às ações socioassistenciais de caráter de emergência;
- Elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Município junto ao SUAS, aprovado pelo CMAS e pactuado na CIB;
- Realizar o preenchimento do sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social previsto no inciso XI do art. 19 da LOAS; e
- Normatizar, em âmbito local, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS<sup>79</sup>.

Nesta unidade, foram abordados o modelo de financiamento, os principais conceitos e a legislação do SUAS, além das atribuições de cada ente federado na gestão deste Sistema. Na próxima unidade, serão detalhados os critérios de partilha e o cofinanciamento do SUAS.

## UNIDADE 02

### 2.1 CRITÉRIOS DE PARTILHA E O COFINANCIAMENTO DO SUAS

Devido à estrutura da Política de Assistência Social e do SUAS, que prevê a participação da população, a descentralização político-administrativa e o financiamento regular e automático na modalidade fundo a fundo, foi delineada uma nova forma de apurar o montante a ser repassado aos entes federados. Os critérios de partilha foram instituídos para serem:<sup>80</sup>

- Públicos;
- Compreensíveis pelas instâncias da PNAS;
- Universais;
- Equitativos; e
- Pactuados nas instâncias da PNAS.

Nesse sentido, a nova forma de partilha substituiu a lógica convenial e o critério per capita, que tinham como base o Termo de Referência, o Plano de Trabalho e o Plano de Ação. A União, nesse novo cenário, deve propor critérios de partilha e apresentá-los à CIT para pactuação e ao CNAS<sup>81</sup> para deliberação<sup>82</sup>.

Conforme disposto na LOAS, cabe ao CNAS aprovar os critérios de partilha de recursos a serem repassados pelo FNAS. O cálculo deve ter como base “indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias”<sup>83</sup>.

### Histórico da Estrutura de Partilha

A NOB/SUAS – 2005 estabelece que os critérios de partilha adotados têm como base a combinação de critérios relativos ao porte do município, à quantidade de população vulnerável, aos indicadores socioterritoriais e de cobertura<sup>84</sup>. Essa estrutura de partilha não vigora atualmente, devido a novos critérios deliberados pelo CNAS e expressos nas resoluções do colegiado e na NOBSUAS 2012. No entanto, até a revisão de todos os critérios de cofinanciamento estabelecidos na NOB SUAS 2012, os estados e municípios ainda recebem recursos com base nesses critérios.

80 NOB/SUAS – 2005.

81 NOS CASOS DE PACTUAÇÃO E DELIBERAÇÃO RELACIONADOS A RECURSOS ESTADUAIS, DEVEM SER APRESENTADOS ÀS INSTÂNCIAS ESTADUAIS E POR VEZES MUNICIPAIS (COMISSÃO INTERGESTORA TRIPARTITE E CONSELHOS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA)

82 VEJA INCISOS V E VI, DO ART. 19 DA LEI Nº 8.742/1993.

83 ARTIGO 18, INCISO IX DA LOAS.

84 VEJA NOBSUAS/2005.

## Proteção Social Básica

### *Critérios:*

- Porte populacional dos municípios: classificação e apuração dos dados populacionais por município e porte;
- Taxa da vulnerabilidade social por estado: visa à distribuição equitativa dos recursos sob o foco da quantidade de população vulnerável.
- Cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura:
  - \* Criação de uma sistemática que privilegia a unicidade da base de dados para todos os municípios, sendo os dados utilizados públicos e de livre acesso à população;
  - \* Tem como foco a identificação da vulnerabilidade social e suas características por região, estados e municípios.

### *Observações:*

1. A União pode ampliar e rever os critérios dispostos na NOB-SUAS, desde que os pactue na CIT e apresente para aprovação no CNAS;
2. Os critérios devem ser tratados em conjunto.

Devido à dificuldade de calcular a taxa de vulnerabilidade, esta foi substituída pela taxa de pobreza, cujo conceito é o seguinte: “relação percentual entre as famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo e o total de famílias naquele território”<sup>85</sup>.

### *Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade*

A NOB 2005 apenas prevê critérios de partilha da proteção social especial para o PETI e enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes, como descrito a seguir.

## Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

### *Critérios<sup>86</sup> entre estados e DF:*

- Taxa de Trabalho Infantil (PNAD/IBGE): “percentual da população residente até 15 anos de idade que se encontra em situação de trabalho ou procurando trabalho na semana de referência, em determinado espaço geográfico, no ano considerado”.
- Taxa de cobertura do PETI (fonte de dados MDS e IBGE): “cobertura do PETI em relação à incidência do trabalho infantil”.

85 PORTARIA Nº 385, DE 26 DE JULHO DE 2005.

86 NOB/SUAS-2005.



### *Critérios destinados a cada estado, para partilha entre os municípios:*

- Critérios de acesso, que têm como componentes: incidência de trabalho infantil, existência de Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Conselho Tutelar<sup>87</sup>.
- Critérios de priorização, que têm como componentes: a taxa de vulnerabilidade social municipal<sup>88</sup>, a taxa de trabalho infantil no município<sup>89</sup> e a taxa de cobertura do PETI em relação à incidência do trabalho infantil<sup>90</sup>.
- Critérios de priorização em caso de empate: incidência de atividades consideradas perigosas, insalubres e proibidas para menores de 16 anos; presença de ações da Proteção Social Especial destinadas às crianças, aos adolescentes e às famílias vítimas de exploração sexual e comercial<sup>91</sup>.

### *Enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes*

Critérios<sup>92</sup>:

- Critérios de acesso: incidência das situações de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, existência de Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar.
- Critérios de priorização: incidência de situações de exploração sexual de crianças e adolescentes, Taxa de Vulnerabilidade Social Municipal, municípios com regiões portuárias, turísticas, ribeirinhas, litorâneas, de garimpos, de fronteiras, localizadas em entroncamentos rodoviários e com obras de impacto em andamento (infraestrutura e outras).

É importante esclarecer que os critérios de partilha de recursos federais são dinâmicos, devendo acompanhar as necessidades da população e a disponibilidade de recursos. Por isso, esses critérios foram substituídos ou modificados<sup>93</sup> com o tempo. Atualmente, a partilha é feita de acordo com o seguinte fluxo:

87 NOB/SUAS-2005.

88 DEFINIDA NA NOB/SUAS-2005.

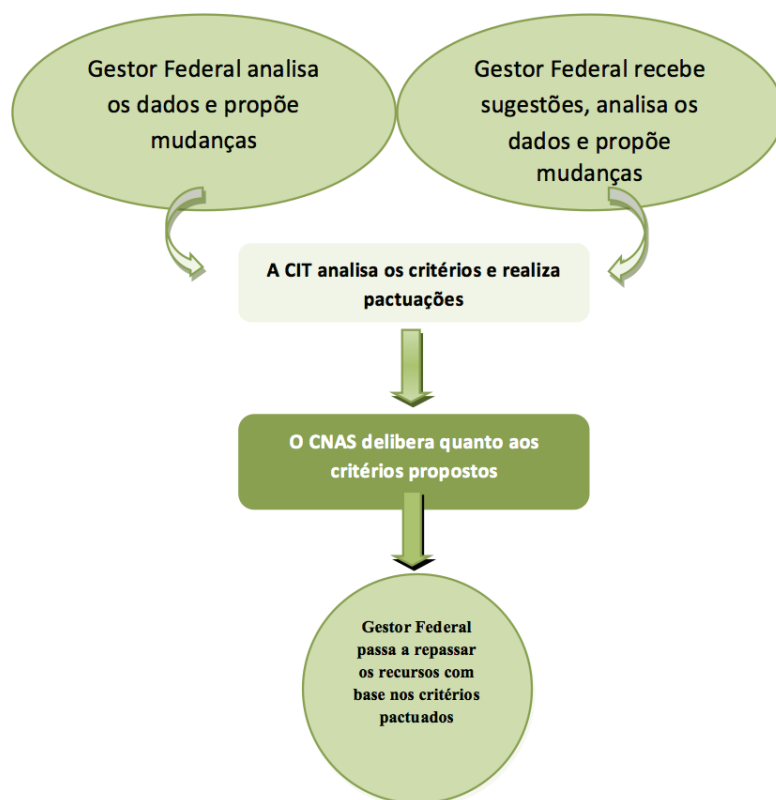
89 DADOS DO CENSO / IBGE.

90 NOB/SUAS-2005, DADOS DO MDS E IBGE.

91 NOB/SUAS-2005.

92 NOB/SUAS-2005.

93 COMO FOI O CASO DAS DISPOSIÇÕES DA PORTARIA Nº 385, DE 26 DE JULHO DE 2005 E OUTRAS PORTARIAS COMPLEMENTARES, COMO AS DE Nº 440/2005 E 442/2005.



**Atenção!** Veja o fluxo completo de repasse fundo a fundo de programa e serviços no anexo III.

## Novos Critérios de Partilha

A NOB-SUAS 2012 estabelece **novos critérios de partilha de recursos**, que passam a ter como pressupostos e objetivos a implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados, em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais. São considerados os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente, o atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas e a equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais.



**Dica:** Como esses critérios são muito recentes, é importante consultar a NOB SUAS/2012, principalmente os artigos 78 a 82, e as Resoluções nº 1 da CIT e do CNAS de 2013, por exemplo.

Os pressupostos e objetivos citados acima são pautados conforme:

- Implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados. Para a aferição, são utilizadas as informações constantes no Censo SUAS e nos demais sistemas informatizados do MDS.
- Implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais, considerando os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente. Para implantação, são considerados os dados do diagnóstico socioterritorial e da vigilância socioassistencial, por meio do cruzamento de indicadores, com o objetivo de estabelecer prioridades progressivas até o alcance do teto a ser destinado a cada ente federativo, por nível de proteção.
- Atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas, que leva em consideração informações e cruzamento de indicadores a partir da análise global das situações que demandam esforço concentrado de financiamento. As prioridades estaduais e regionais devem ser objeto de pactuação na CIB e de deliberação nos Conselhos Estaduais de Assistência Social à luz da normatização nacional. As prioridades de âmbito municipal e do Distrito Federal devem ser debatidas e deliberadas em seus respectivos Conselhos de Assistência Social.
- Equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais. Para isso, são levados em conta os diagnósticos e planejamentos intraurbanos e regionais, devendo ser objeto de pactuação nas respectivas Comissões Intergestores quando se tratar de definições em âmbito nacional e estadual e de deliberação nos Conselhos de Assistência Social de cada esfera de governo.

Para cumprir essas disposições, a partilha da Proteção Social Básica para os serviços socioassistenciais é baseada no número de famílias existentes no município ou DF (de acordo com os dados de população levantados pelo IBGE); no número de famílias constantes do Cadastro Único (tomando como referência os cadastros válidos de cada município e do DF); na extensão territorial; nas especificidades locais ou regionais; na cobertura de vulnerabilidades por ciclo de vida e em outros indicadores que vierem a ser pactuados na CIT<sup>94</sup>.

Os critérios de partilha da Proteção Social Especial têm como base as situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, que subsidiam a elaboração de parâmetros e o estabelecimento de teto para o repasse de recursos do cofinanciamento federal, considerando a estruturação de unidades ou equipes de referência para operacionalizar os serviços necessários em determinada realidade e território<sup>95</sup>.

A NOB SUAS de 2012 dispõe, ainda, que as unidades de oferta de serviços de proteção social especial podem ter distintas capacidades de atendimento e de composição, em função das dinâmicas territoriais e da relação entre estas unidades e as situações de risco pessoal e social, que devem estar previstas nos planos de assistência social<sup>96</sup>.

94 VEJA NOB SUAS 2012.

95 VEJA NOB SUAS 2012.

96 VEJA NOB SUAS 2012.

Ao adentrar nos critérios de partilha de cofinanciamento da gestão, que não existiam na NOB SUAS 2005, o novo texto faz referência aos cálculos de indicadores pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos Conselhos de Assistência Social. Essa diferenciação nos critérios de partilha é decorrente da própria natureza dos repasses do IGD.

O IGD tem dupla função dentro da PNAS: aferir a qualidade da gestão e bonificar os gestores locais pela qualidade gerencial. Sendo assim, os critérios de partilha do cofinanciamento da gestão não seguem a mesma lógica dos estabelecidos para os serviços.

No mesmo sentido, os critérios de partilha para o cofinanciamento federal destinado à construção de equipamentos públicos utilizam como referência os dados do Censo SUAS e as orientações sobre os espaços de cada equipamento para a oferta do serviço, sendo priorizados os entes federados que estiverem em conformidade com as normas e orientações do SUAS.

Por fim, vale a pena destacar que a União ainda não transfere recursos para construção de equipamentos públicos, tendo em vista o disposto no inciso II e no § 2º do Decreto nº 7.788/2012.

Nesta unidade, foram explicados os critérios de partilha na Proteção Social Básica, Especial e o modelo de cofinanciamento do SUAS. Na unidade 3, serão abordados o IGDSUAS e as principais características dos fundos de assistência social.

## UNIDADE 03

### 3.1 CARACTERÍSTICAS DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os fundos de assistência social têm um papel fundamental no desenvolvimento da política de assistência social. Inicialmente, eles foram utilizados como meio para superação da transferência de recursos pela lógica convencional, que apresentava inúmeros problemas, como a descontinuidade na execução dos serviços, a desigualdade na partilha de recursos (cujos critérios não eram claros), e a falta de uma tipologia de programas e serviços a serem estruturados e executados pelos gestores locais.

Para viabilizar a execução orçamentária e financeira por meio de fundos públicos, foi criado um arcabouço jurídico e operacional a fim de superar os problemas relativos ao modelo anterior de financiamento e execução de recursos.

Assim, os fundos de assistência social:

- Concentram os recursos a serem utilizados para atingir os objetivos da PNAS e da legislação complementar;
- Viabilizam o cofinanciamento de cada esfera de governo;
- Fornecem publicidade dos gastos realizados na assistência social;
- Facilitam o acompanhamento dos gastos pelos conselhos de assistência social;
- Possibilitam a implementação do comando único em cada esfera;
- Criam um nicho de conhecimento especializado e interdisciplinar entre a execução financeira, orçamentária e a própria execução da política de assistência social em si;
- Facilitam o acompanhamento e fiscalização dos órgãos de controle municipais, estaduais e federais;
- Facilitam o acompanhamento da execução pelos gestores locais e federal;
- Possibilitam:
  - \* O repasse regular e automático;
  - \* A simplificação dos processos de trabalho;
  - \* O aperfeiçoamento do controle e avaliação dos serviços e ações;
  - \* A reprogramação de saldos e a não devolução deste ao final do exercício à União<sup>97</sup>;
  - \* O aprimoramento dos processos de comprovação de gastos;

- Auxiliam no avanço do processo de descentralização;
- Viabilizam a prestação de contas por meio de instrumento próprio, denominado “Demonstrativo Sintético Anual de Execução Física Financeira”; e
- Auxiliam na segurança dos direitos sociais previstos na CF/88 e na PNAS.

Apesar dos avanços no financiamento da assistência social por meio dos fundos de assistência social, observou-se um movimento de paralelismo de ações na assistência social, e conseqüentemente no próprio modelo de financiamento dessa área<sup>98</sup>.

De forma contrária às diretrizes construídas desde 1993 e reforçadas em 2004, com a PNAS, os fundos paralelos foram instituídos em algumas unidades da federação. Estes fundos geralmente são denominados como “Fundos de Solidariedade”, “Fundos Sociais” e “Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza”, e por vezes não se pautam na lógica da PNAS<sup>99</sup>.

O grande desafio para o SUAS é equacionar a autonomia que os entes possuem de criar e operacionalizar fundos paralelos, em contraponto à execução e ao desenho de um sistema único, com objetivos e prioridades comuns<sup>100</sup>.

Os recursos executados por meio dos fundos paralelos não passam pelo crivo do controle social. Em alguns casos, esses fundos trazem novamente a lógica assistencialista, de descontinuidade e pulverização das ações, centralização tecnocrática, fragmentação institucional, dentre outros aspectos negativos. Além disso, os fundos paralelos dificultam o controle sobre os gastos de recursos e a transparência<sup>101</sup>.

### 3.2 REPROGRAMAÇÃO DE SALDOS DOS RECURSOS TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO

Na lógica atual, os gestores podem ao final de cada exercício reprogramar os saldos relativos aos recursos recebidos, a fim de executá-los nos exercícios seguintes. A seguinte legislação trata desse assunto:

Lei nº 4.320 de 1964

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Portaria nº 625 de 2010

Art. 11. O saldo dos recursos financeiros repassados pelo FNAS aos fundos de assistência social municipais, estaduais e do Distrito Federal, existente em 31 de dezembro de cada ano, poderá ser reprogramado, dentro de cada nível de proteção social, básica ou

98 DESDE QUE RESPEITADOS OS REQUISITOS DA PORTARIA Nº 625/2010 E DEMAIS LEGISLAÇÕES SOBRE A MATÉRIA.

99 MESQUITA, ANA C.; MARTINS, RAQUEL DE F.; CRUZ, TÂNIA M. E. DA. COFINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADE FEDERATIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. IPEA: TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1724,2012, PG.60 E 61, 65.

100 MESQUITA, ANA C.; MARTINS, RAQUEL DE F.; CRUZ, TÂNIA M. E. DA. COFINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADE FEDERATIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. IPEA: TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1724,2012, PG. 65.

101 MESQUITA, ANA C.; MARTINS, RAQUEL DE F.; CRUZ, TÂNIA M. E. DA. COFINANCIAMENTO E RESPONSABILIDADE FEDERATIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. IPEA: TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1724,2012, PG. 65 E 66.

especial, para o exercício seguinte, desde que o órgão gestor tenha assegurado à população, durante o exercício em questão, os serviços socioassistenciais cofinanciados, correspondentes a cada piso de proteção, sem descontinuidade.

Para reprogramar o recurso, o ente deve respeitar os seguintes requisitos:

- Prestar de forma contínua e sem interrupção os serviços socioassistenciais cofinanciados, correspondentes a cada piso de proteção;
- Apresentar a proposta de reprogramação de saldo financeiro não executado no exercício anterior para apreciação do Conselho de Assistência Social;
- Após parecer favorável do Conselho de Assistência Social, aplicar o saldo reprogramado dentro de cada nível de proteção em que foi repassado e vinculá-lo aos serviços<sup>102</sup>; e
- Devolver ao FNAS o recurso financeiro acumulado em decorrência da não prestação dos serviços, de sua interrupção ou da não aprovação pelo Conselho de Assistência Social, inclusive os saldos provenientes de receitas obtidas com a aplicação financeira desses recursos.

**Importante! Os recursos destinados à implantação dos serviços/programas não podem ser reprogramados da mesma forma:**

- Nos casos de atraso na implantação, o gestor deve reprogramar o recurso para a mesma finalidade em que foi repassado, até a efetiva implantação;
- Caso o serviço não seja implantado, o gestor deverá devolver o recurso repassado pela União, devidamente atualizado.

### *Como realizar a apuração do saldo a ser reprogramado?*

1. Para apuração do valor exato a ser reprogramado deve-se aplicar a seguinte fórmula:

- a) Verificar, por meio de extrato bancário, o saldo constante em cada conta recebedora de recursos do FNAS;*
- b) Subtrair os valores inscritos em Restos a Pagar, ou seja, os comprometidos, e ainda os valores em trânsito referentes às ordens de pagamento emitidas em 2012 e compensadas somente em 2013;*
- c) O resultado da operação é o valor passível de reprogramação, cumpridas as condições citadas no item 2.*



*Para aplicação dos valores reprogramados, será necessário a sua incorporação ao orçamento do Fundo de Assistência Social a título de crédito adicional com a justificativa de superávit financeiro, conforme previsto nos artigos 41 e 43 da Lei nº 4.320/64.*

### **Como acompanhar a execução dos recursos reprogramados?**

1. Para acompanhamento da execução dos recursos reprogramados:

- a) *Verificar se foram incorporados ao orçamento;*
- b) *Inserir no processo de pagamento indicativo de que a despesa refere-se a saldos que foram reprogramados (exemplo: escrever na capa do processo - "pagamento referente a recurso reprogramado");*
- c) *Indicar, ainda, que Resolução ou outro documento o Conselho de Assistência Social aprovou a reprogramação;*
- d) *Caso não se tenha como acompanhar a execução destes saldos reprogramados por meio de sistema informatizado, sugerimos a elaboração de planilhas com os dados do pagamento a fim de que se possa acompanhar a execução da reprogramação aprovada pelo Conselho de Assistência Social.*

### **3.3 IGD SUAS: O QUE É, PRA QUE SERVE E COMO UTILIZAR?<sup>103</sup>**

O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) visa avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, DF e estados, bem como a articulação intersetorial.

De acordo com os resultados alcançados pelos entes, a União apoia financeiramente a gestão municipal e estadual como forma de incentivo. O IGDSUAS é um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor é o desempenho da gestão e maior será o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão, respeitando o teto orçamentário e financeiro dos recursos alocados no FNAS.

O índice foi criado para induzir à melhoria de aspectos prioritários para a gestão do SUAS. Com base nos resultados apurados, os entes que apresentam bom desempenho (de acordo com os critérios do IGDSUAS) recebem os recursos para investir em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do SUAS. As variáveis selecionadas para composição do índice apontam aos gestores quais aspectos da gestão precisam ser melhorados e o repasse visa recompensar os esforços realizados por cada município, DF e estado no alcance dos resultados.

O IGDSUAS possui duas modalidades:

- Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGDSUAS-M), a ser aplicado aos municípios e ao DF; e
- Índice de Gestão Descentralizada dos Estados (IGDSUAS-E), a ser aplicado aos estados.

**Dica de Legislação: o IGDSUAS foi:**

- Criado pela Lei n.º 12.435/2011;
- Regulamentado pelo Decreto n.º 7.636/2011;
- Disciplinado pelas Portarias MDS nº 337/2011 e 07/2012 (detalham as regras mais específicas de cálculo e outras providências relacionadas ao apoio financeiro à gestão descentralizada).

**Como se calcula o IGDSUAS - M?<sup>104</sup>**

O IGDSUAS é calculado com base no resultado da média aritmética ponderada do IDCRAS (obtido no CENSO SUAS), com peso 4, e da execução financeira ajustada (obtida com os dados de execução dos municípios), que tem peso 1.

**FÓRMULA DO**

$$\text{IGDSUAS - M: } \frac{((\text{IDCRAS MÉDIO} \times 4) + (\text{EXEC. FINANC. AJUSTADA} \times 1))}{5}$$

Para aplicar a fórmula do IGDSUAS - M, é necessário conhecer os indicadores IDCRAS MÉDIO e EXECUÇÃO FINANCEIRA AJUSTADA, assuntos que serão tratados a seguir.

**IDCRAS MÉDIO:** este indicador sintético sistematiza as características de funcionamento dos CRAS e aprimora o processo de monitoramento. O IDCRAS Médio possui quatro indicadores dimensionais:

- Atividades realizadas;
- Horário de funcionamento;
- Recursos humanos; e
- Estrutura física.

<sup>104</sup> O CÁLCULO DO TETO FINANCEIRO ESTÁ DETALHADO NO CADERNO DO IGDSUAS.

Cada dimensão do IDCRAS Médio pode ser enquadrada em quatro graus de desenvolvimento, que posteriormente serão classificadas em estágios de 1 a 6:

- Insuficiente;
- Regular;
- Suficiente; e
- Superior.

Os seis estágios do IDCRAS estão detalhados na tabela abaixo:

ESTÁGIOS DO IDCRAS	DESCRIÇÃO
1	Duas ou mais dimensões no nível insuficiente.
2	Uma dimensão insuficiente e ao menos uma no nível regular.
3	Uma dimensão insuficiente e demais nos níveis suficiente ou superior.
4	Uma dimensão regular e demais nos níveis suficiente ou superior.
5	Todas as dimensões ao menos no nível suficiente, sendo 50% ou menos no nível superior.
6	Todas as dimensões ao menos no nível suficiente, sendo mais de 50% no nível superior.



**Dica:** Para aprofundar o tema do IGDSUAS e conhecer a fundo os critérios dos indicadores, consulte o Caderno de Orientações sobre o índice de Gestão Descentralizada do SUAS, disponível no sítio do MDS.

Assim, o IDCRAS é calculado pela combinação dos graus de desenvolvimento apurados nas dimensões e distribuídos em seis estágios, sendo 1 para o menor grau de desenvolvimento e 6 para o maior. A fórmula do IDCRAS varia de 0 a 1, ao ser utilizada na fórmula do IGDSUAS.

$$\text{FÓRMULA DO IDCRAS MÉDIO: } \frac{(1 \text{ a } 6)}{6}$$

**EXECUÇÃO FINANCEIRA AJUSTADA:** obtida mediante as informações de prestação de contas. O cálculo considera o total de recursos repassados pelo MDS aos municípios durante o exercício financeiro e a proporção de recursos gastos no período.

- Essa proporção é ajustada da seguinte forma:
- Municípios ou DF com percentual igual ou inferior a 20% de execução recebem valor final igual a 0;

- Municípios ou DF com percentual igual a 100% recebem valor final igual a 1;
- Municípios ou DF com execução entre 20% e 100% terão seu valor de execução financeira ajustada equivalente a  $X - 20 / (100 - 20)$ , onde X é a proporção de recursos gastos pelo município ou DF. Por exemplo, um município com execução de 60% tem sua execução ajustada equivalente a  $60 - 20 / (100 - 20) = 40 / 80 = 0,50$  ou 50%.

FÓRMULA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA AJUSTADA\*:  $\frac{(X - 20)}{(100 - 20)}$

\* Para municípios com execução entre 20% e 100%.

### *Como descobrir qual é a execução dos municípios para aplicar na fórmula de execução financeira ajustada?*

Supondo que um município tenha recebido do MDS o total de 150 mil reais durante o ano para execução dos serviços do SUAS e que tenha executado 100 mil reais, ou seja, 66% do total repassado. Esses 66% são aplicados na fórmula  $X - 20 / (100 - 20)$ , onde X é igual ao percentual da execução financeira, ou seja, 66%:  $(66 - 20) / (100 - 20) = 46 / 80 = 0,57$  ou 57% (execução financeira ajustada).

Atenção! Os recursos do IGDSUAS serão transferidos apenas para os municípios e o DF que aderiram ao SUAS e cujo valor do IGDSUAS-M seja superior a 0,2 (20%).

### **Pagamento mínimo:**<sup>105</sup>

É assegurado aos municípios e DF que atingirem o índice mínimo estabelecido (0,2) o valor mínimo de repasse mensal equivalente a 500 reais.

É assegurado aos municípios e DF que atingirem o IGDSUAS-M igual ou superior a 0,9 o valor mínimo de repasse mensal equivalente a 1.500 reais.

### **Como se calcula o IGDSUAS-E?**<sup>106</sup>

IGDSUAS-E é aplicado aos estados. Seu cálculo considera o IDCRAS Médio dos municípios de seu território e a EXECUÇÃO FINANCEIRA AJUSTADA de todos os municípios do estado.

Os recursos de apoio à gestão descentralizadas do SUAS são transferidos apenas para os estados cujo IGDSUAS-E seja superior a 0,2 (20%). Assegura-se aos estados que atingirem o índice mínimo estabelecido o valor mínimo de repasse mensal equivalente a dez mil reais.

<sup>105</sup> O CÁLCULO DO TETO FINANCEIRO ESTÁ DETALHADO NO CADERNO DO IGDSUAS.

<sup>106</sup> O CÁLCULO DO TETO FINANCEIRO ESTÁ DETALHADO NO CADERNO DO IGDSUAS.

### FÓRMULA IDCRA S MÉDIO DO ESTADO:

$$\frac{(\text{IDCRAS médio munic. a} + \text{IDCRAS médio munic. b} + \text{IDCRAS médio munic. c} + \dots)}{\text{número de municípios no estado}}$$

### FÓRMULA EXECUÇÃO FINANCEIRA AJUSTADA DO ESTADO:

$$\frac{(\text{Exec. Fin. munic. a} + \text{Exec. Fin. munic. b} + \text{Exec. Fin. munic. c} + \dots)}{\text{número de municípios no estado}}$$

(Abreviações: munic. = município; Exec. Fin. = Execução financeira)

## Utilização do IGDSUAS

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a correta aplicação do IGDSUAS não permite o uso do antigo paradigma da lista de itens de despesas, como era feito com os recursos transferidos por meio de convênios.

O pré-requisito para execução dos recursos do IGDSUAS é o planejamento das ações de forma coordenada e com o objetivo de melhorar a gestão local do SUAS. Dessa forma, o gestor terá que identificar o que é necessário para aprimorar a gestão dos serviços de caráter continuado, de programas, dos benefícios e dos projetos de assistência social.

Depois da identificação das necessidades, o gestor deve verificar quais são as prioridades e estabelecer o plano de gastos dos recursos do IGDSUAS, tendo em mente que o aprimoramento da gestão compreende doze ações:

- I. Gestão de serviços;
- II. Gestão e organização do SUAS;
- III. Gestão articulada e integrada dos serviços e benefícios socioassistenciais;
- IV. Gestão articulada e integrada com o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria;
- V. Gestão do trabalho e educação permanente na assistência social;
- VI. Gestão da informação do SUAS;
- VII. Implementação da vigilância socioassistencial;
- VIII. Apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social, observado o percentual mínimo fixado;

- IX. Gestão financeira dos fundos de assistência social;
- X. Gestão articulada e integrada com os Programas BPC na Escola e BPC Trabalho;
- XI. Gestão e organização da rede de serviços assistenciais; e
- XII. Monitoramento do SUAS.

Nesse sentido, as despesas a serem realizadas com os recursos do IGD não possuem uma lista exaustiva do que se pode ou não gastar com o recurso, mas uma orientação geral das macro ações que poderão ser desenvolvidas.

Entretanto, é importante destacar que **pelo menos 3%** dos recursos transferidos no exercício financeiro, no âmbito do IGD SUAS, devem ser gastos com atividades de apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social. Além disso, destaca-se **que é vedado por lei**<sup>107</sup> o pagamento de pessoal efetivo e gratificações de qualquer natureza a servidor público dos municípios, DF ou estados com recursos do IGDSUAS.

A regra básica para utilização dos recursos do IGDSUAS é que o gasto seja realizado para **aprimoramento da gestão do SUAS**, respeitando as doze ações listadas anteriormente. A título de ilustração, estão elencados abaixo exemplos de possíveis gastos com recursos do IGDSUAS:<sup>108</sup>

- Aquisição de equipamentos eletrônicos (computadores, serviços de internet, impressoras, scanners, datashow, modem); equipamentos de áudio e vídeo; equipamentos para instalação/ampliação de redes de internet destinadas à gestão do SUAS, ao controle social ou à execução dos serviços socioassistenciais;
- Aquisição de mobiliário, tais como mesas individuais, mesas de reunião, cadeiras, sofás, estantes, arquivos, armários, gaveteiros, aparelhos de ar condicionado, ventiladores, bebedouros, quadros de avisos, aparelhos telefônicos e outros que sejam necessários para a estrutura física do ambiente onde é feita a gestão, o controle social ou o atendimento das famílias;
- Aquisição de materiais de consumo e expediente, tais como carimbos, papéis, tinta para impressoras, borrachas, lápis, canetas, grampeadores, furadores, pastas, entre outros;
- Realização de capacitações, encontros, seminários e oficinas regionais e locais para trabalhadores do SUAS, preferencialmente servidores concursados, gestores e conselheiros de assistência social.<sup>109</sup>

107 § 4º DO ARTIGO 12-A, LEI N.º 8.742/93.

108 O CADERNO DO IGDSUAS TEM MAIS EXEMPLOS DE GASTOS POR MACROAÇÃO.

109 ATENÇÃO: O ORDENADOR DE DESPESA DEVERÁ JUSTIFICAR OBJETIVAMENTE NOS AUTOS COMO A PARTICIPAÇÃO NO EVENTO IRÁ CONTRIBUIR PARA A MELHORIA DA CAPACIDADE TÉCNICA DOS PARTICIPANTES, NA EXECUÇÃO DE SUAS TAREFAS E/OU NO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SUAS. TODAS AS DESPESAS COM PASSAGENS DEVEM SER COMPROVADAS POR MEIO DE CARTÃO DE EMBARQUE E AS DIÁRIAS – SE ESTIVEREM NO SISTEMA DE REEMBOLSO – POR MEIO DE NOTAS FISCAIS, COMPROVANTES DE PAGAMENTOS, ETC. RESSALTA-SE QUE TODAS AS DESPESAS DEVEM SER APROVADAS PREVIAMENTE PELO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

- Contratação por tempo determinado de pessoas jurídicas ou físicas para ministrar capacitações referentes ao SUAS (essas contratações devem seguir todos os ritos licitatórios impostos pela legislação);
  - Locação de espaço físico e logística para capacitações, encontros, seminários e oficinas de interesse do SUAS;
  - Custeio de diárias e passagens dos trabalhadores do SUAS, gestores e conselheiros de assistência social para participação nos eventos do SUAS;
  - Elaboração e publicação de material de apoio voltado às equipes dos serviços socioassistenciais, gestores, conselheiros e usuários de assistência social;
  - Contratação, desenvolvimento e impressão de estudos e pesquisas sobre o SUAS;
  - Elaboração e publicação do Plano de Assistência Social, Relatório de Gestão, entre outros documentos relativos à gestão do SUAS em âmbito local;
  - Desenvolvimento de ferramenta informacional e de tecnologias que apoiem a organização do SUAS;
  - Deslocamentos e apoio às atividades de:
    - \* Equipes dos serviços socioassistenciais para realização de visitas, busca ativa e acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social;
    - \* Profissionais dos serviços regionais para os municípios vinculados;
    - \* Gestão municipal para apoio técnico, acompanhamento e monitoramento da rede de serviços socioassistenciais pública e privada na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios;
    - \* Gestão estadual para apoio técnico, acompanhamento e monitoramento aos municípios e serviços regionais na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
    - \* Conselheiros para acompanhamento e fiscalização dos serviços da rede socioassistencial pública e privada, local, estadual e regional;
    - \* Conselheiros e usuários para participação em fóruns, encontros, reuniões, seminários e conferências de assistência social;
    - \* Campanhas de divulgação voltadas à população sobre os direitos socioassistenciais, ações do SUAS, BPC, Programa Bolsa Família e Plano Brasil Sem Miséria por meio da elaboração de materiais informativos (cartazes e panfletos), divulgação em rádio, televisão, carro de som, teatro e outros meios; e
    - \* Compra de veículos e suprimentos (combustíveis e lubrificantes) utilizados nos serviços socioassistenciais, nas atividades da gestão ou do Conselho de Assistência Social, devendo o veículo ser identificado com a logomarca do SUAS, conforme padrão disponível em <http://www.mds.gov.br/sala-deimprensa/marcas/marcas-e-selos>.



**Atenção!** Considerando o alto custo dos automóveis, recomenda-se que antes de realizar a aquisição, o município verifique se essa despesa não comprometerá as demais atividades voltadas para o aprimoramento da gestão do SUAS. É importante ressaltar que as compras feitas com recursos do IGDSUAS devem passar por todos os procedimentos licitatórios necessários.

## Prestação de contas do IGDSUAS

A comprovação da aplicação dos recursos do IGDSUAS pelos estados, municípios e DF deve integrar as prestações de contas anuais dos respectivos fundos de assistência social, em item específico destinado à gestão, e ficar arquivada sob guarda do ente recebedor dos recursos pelo período de cinco anos, contados do julgamento das contas pelo respectivo conselho de assistência social, para consulta do MDS e dos órgãos de controle interno e externo.

Cabe aos conselhos de assistência social dos estados, municípios e DF receber, analisar e manifestar-se sobre as prestações de contas da aplicação do IGDSUAS enviadas pelos respectivos fundos de assistência social<sup>110</sup>.

Em caso de aprovação integral das contas, os conselhos de assistência social dos estados, municípios e DF devem inserir os dados contidos nos documentos no SUAS WEB – DEMONSTRATIVO.

### Em caso de não aprovação ou aprovação parcial das contas:

I - Os recursos financeiros referentes às contas rejeitadas devem ser restituídos pelo ente federado ao respectivo fundo de assistência social, na conta bancária referente ao recurso repassado, no prazo de trinta dias, contados da formalização da manifestação do respectivo conselho de assistência social; e

II - O Conselho de Assistência Social local deve informar ao MDS, por meio de sistema informatizado, a decisão (com o detalhamento dos motivos que a ensejaram) e a devolução dos recursos ao respectivo fundo de assistência social.

Os conselhos de assistência social devem informar ao MDS, quando do julgamento das contas, a ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

### 3.4 IGD PBF: O QUE É, PRA QUE SERVE E COMO UTILIZAR?

#### Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M)<sup>111</sup>

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) é um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do Programa Bolsa Família (PBF). Corresponde a uma forma de aferir a cobertura cadastral, bem como a qualidade da gestão do Cadastro Único e a qualidade e integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde.

A partir desse índice, que varia de zero a um, os valores são calculados e os recursos, transferidos para o Fundo Municipal de Assistência Social. Em outras palavras, o IGD-M serve tanto para “medir” a qualidade das ações empreendidas, refletindo o desempenho de cada gestão municipal, como para incentivá-las à obtenção de resultados qualitativos e também para compor a base de cálculo do montante de recursos que cada uma deve receber a título de apoio financeiro.

A lógica do IGD-M, portanto, distingue-se de outras possíveis formas de disciplinar a transferência de recursos financeiros, como os convênios. Neles, os recursos são consignados e carecem de prestação de contas ao órgão de origem. Já no IGD-M, a transferência dos recursos é compreendida como um direito alcançado pelos municípios que realizaram as ações e atingiram índices mínimos estabelecidos na legislação vigente. A prestação de contas, nesse caso, deve ser realizada em nível local, ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Essa lógica foi institucionalizada pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que fez do IGD uma transferência obrigatória da União para os entes federados que aderem voluntariamente ao PBF, desde que alcancem índices mínimos estabelecidos.

#### Utilização do IGD-M PBF

O IGD-M do PBF contribui para que os municípios e o DF busquem, de forma continuada, aprimorar a Gestão do PBF e do Cadastro Único, executando com qualidade e eficiência as ações expressas no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e na Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010:

- Gestão de condicionalidades, realizada de forma intersetorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar e à agenda de saúde;

111 TEXTO RETIRADO DO CADERNO DO IGD-M: MANUAL DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO, COM ADEQUAÇÕES.

- Gestão de benefícios;
- Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social (beneficiárias do PBF e do Programa Cartão Alimentação – PCA) realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação;
- Identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único referentes aos cidadãos residentes no território do ente federado;
- Implementação de programas complementares com atuação no apoio ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, desenvolvidos de acordo com sua demanda e seu perfil, especialmente nas áreas de:
  - \* Alfabetização e educação de jovens e adultos;
  - \* Capacitação profissional;
  - \* Geração de trabalho e renda;
  - \* Educação financeira;
  - \* Acesso ao microcrédito produtivo orientado;
  - \* Desenvolvimento comunitário e territorial;
- Atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, requisitadas pelo MDS;
- Gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);
- Apoio técnico e operacional às Instâncias de Controle Social (ICS).



**Dica:** Para aprofundar o tema do IGD PBF e conhecer a fundo os critérios dos indicadores, consulte o Caderno do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, disponível no sítio do MDS.

## Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E)<sup>112</sup>

O Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) é um número indicador que varia de 0 a 1 e que reflete o desempenho de cada estado no que tange à gestão do PBF, no acompanhamento da qualidade e da atualização das informações do Cadastro Único e na qualidade e integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de Educação e de Saúde no estado.

112 TEXTO RETIRADO DO CADERNO DO IGD-E: MANUAL DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA ESTADUAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO, COM ADEQUAÇÕES.

O IGD-E tem como objetivo avaliar mensalmente a qualidade da gestão do PBF em cada estado. Com base nos resultados identificados, o MDS repassa recursos aos estados para incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão compartilhada, intrínseca ao modelo institucional do PBF. Assim, espera-se que esses entes federados busquem melhorar, cada vez mais, a coordenação do PBF e do Cadastro Único em seus respectivos territórios. Contribui também para que os estados executem as ações que estão sob sua responsabilidade, que são:

- Constituir comissão intersetorial responsável pelas ações do PBF e do Cadastro Único no âmbito estadual, composta por representantes das áreas do Governo Estadual de Assistência Social, Educação, Saúde, Planejamento e Trabalho;
- Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial na esfera estadual;
- Promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
- Disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios;
- Disponibilizar serviços e estruturas institucionais, das áreas da assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho na esfera estadual;
- Apoiar e estimular o cadastramento e a atualização cadastral pelos municípios;
- Promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias; e
- Estimular os municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para articular ações e programas complementares.



**Dica:** Para aprofundar o tema do IGD PBF e conhecer a fundo os critérios dos indicadores, consulte o Caderno do IGD-E: Manual do Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Com essa unidade foi concluído o módulo II, que tratou do modelo de financiamento do SUAS, as atribuições dos entes federativos, os principais conceitos e legislação para a gestão do SUAS, os critérios de partilha da Proteção Social Básica e Especial, as características dos fundos de assistência social e o IGD. No próximo módulo, serão abordados o planejamento orçamentário, a prestação de contas, os órgãos de controle e os conselhos de assistência social.

## MÓDULO III – PLANEJAMENTO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E O PAPEL DOS CONSELHOS

---

Este é o último módulo do curso! Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Identificar os meios e condições de inserção das demandas provenientes dos Planos de Assistência Social nos orçamentos municipais e estaduais;
- Compreender o papel e as atribuições dos órgãos de controle;
- Identificar os procedimentos de prestação de contas e do exercício do controle interno e externo; e
- Identificar e compreender as atribuições dos conselhos quanto ao controle social da gestão dos recursos da Assistência Social.

### UNIDADE 1

#### 1.1 OS PLANOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os planos de assistência social são importantes instrumentos de planejamento estratégico. Neles devem constar o diagnóstico socioterritorial do município ou do estado para identificar as vulnerabilidades presentes no território e propor medidas para o seu enfrentamento.

Por isso, é de suma importância que as medidas propostas de combate às situações de vulnerabilidade sejam pensadas sob o ponto de vista financeiro, para seu correto planejamento e execução. Nesse sentido, o gestor local deve se preocupar em compatibilizar o plano de assistência social primeiramente com o PPA, para que o planejamento das ações socioassistenciais integre o mundo orçamentário. Além de guardar consonância com o PPA, os planos devem constar na LDO e, com maior detalhamento, na LOA.

A NOB SUAS 2012 dispõe sobre os planos de assistência social<sup>113</sup>, definindo-os como instrumentos de planejamento estratégico que organizam, regulam e norteiam a execução da PNAS na perspectiva do SUAS.

A elaboração do plano de assistência social é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do conselho de assistência social. A estrutura do plano é composta por:

- Diagnóstico socioterritorial;
- Objetivos gerais e específicos;

113 ART. 18 A 22.

- Diretrizes e prioridades deliberadas;
- Ações e estratégias correspondentes para sua implementação;
- Metas estabelecidas;
- Resultados e impactos esperados;
- Recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;
- Mecanismos e fontes de financiamento;
- Cobertura da rede prestadora de serviços;
- Indicadores de monitoramento e avaliação; e
- Espaço temporal de execução.

**Importante: a União, os estados, o DF e os municípios devem elaborar os respectivos planos de assistência social a cada quatro anos, de acordo com os períodos de elaboração do PPA.**

A realização de diagnóstico socioterritorial a cada quatro anos compõe a elaboração dos planos de assistência social em cada esfera de governo. O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir dos territórios, microterritórios ou outros recortes socio-territoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.

A realização de diagnóstico socioterritorial requer:

- Processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado de análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo avaliações de resultado e de impacto das ações planejadas;
- Identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, a fim de planejar as ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários;
- Reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social; e
- Utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações<sup>114</sup>.

114 SÃO CONSIDERADOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES AQUELES UTILIZADOS NO ÂMBITO DO SUAS, AINDA QUE ORIUNDOS DE OUTROS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Por fim, os planos de assistência social devem observar:

- Deliberações das conferências de assistência social para a União, os estados, o DF e os municípios;
- Metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso de todos os entes para o aprimoramento do SUAS;
- Metas estaduais pactuadas, que expressam o compromisso de estados e municípios para o aprimoramento do SUAS;
- Ações articuladas e intersetoriais; e
- Ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS:
  - \* Capacitação;
  - \* Elaboração de normas e instrumentos;
  - \* Publicação de materiais informativos e de orientações técnicas;
  - \* Assessoramento e acompanhamento; e
  - \* Incentivos financeiros.

Nesta unidade, foram abordados os planos de assistência social. Na próxima unidade, será explicado o papel da CGU, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público como órgãos de controle.

## UNIDADE 2

### *2.1 O papel dos órgãos de controle no orçamento público: CGU, Tribunais de Contas, Ministério Público e a prestação de contas*

Com o surgimento do Estado de Direito, foi estabelecida a separação de poderes, para que não haja qualquer tipo de poder absoluto no Estado. Com isso, foram atribuídas funções principais para cada poder, que podem ser assim resumidas: o Poder Executivo pratica os atos de gestão criando programas de governo, gerenciando as receitas e despesas, dentre outros; o Poder Legislativo cria as leis e o Poder Judiciário as aplica. Embora cada poder possua suas funções principais, todos os poderes têm ações complementares de gestão, de criação de normas e de "julgamento".

A separação dos poderes visa desvincular as competências de modo a criar um sistema de freios e contrapesos, que tem como escopo a manutenção do Estado de Direito. Essa sistemática não cria obstáculos ao desempenho de funções aparentemente de outros poderes. Por exemplo, a atividade normativa do Executivo ou do Judiciário<sup>115</sup>

115 O PODER EXECUTIVO PUBLICA PORTARIAS, DECRETOS E INSTRUÇÕES OPERACIONAIS COMPLEMENTARES ÀS LEIS. O JUDICIÁRIO, POR MEIO DE REGIMENTO INTERNO, DISPÕE DAS MAIS DIVERSAS MATÉRIAS COMPLEMENTARES ÀS LEIS.



não se sobrepõe à do Legislativo, tendo em vista seu caráter complementar e de organização da estrutura administrativa.

Para fiscalizar as ações desses poderes, foram criadas diversas instituições que em alguns casos estão dentro da estrutura do poder, como a Controladoria Geral da União (CGU), e em outros casos são externas, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, houve uma sistematização de diversos mecanismos de controle, tais como a prestação de contas e os relatórios de execução orçamentária e financeira.

## Controle Externo

O controle externo é a fiscalização da coisa pública por um agente externo ao Poder Executivo, bem como a avaliação das prestações de contas dos órgãos públicos. A função deste tipo de controle está intrinsecamente ligada ao Estado de Direito, aos instrumentos modernos de planejamento e execução dos recursos públicos<sup>116</sup>.

No âmbito estadual e municipal, o controle externo é realizado por meio das Assembleias Legislativas, Câmara dos Vereadores, Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e, em alguns casos, por Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), como no Rio de Janeiro e em São Paulo<sup>117</sup>.

No sistema de controle federal brasileiro, a CF/88 estabeleceu que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do TCU, cujas atribuições são:

- Avaliar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (mediante parecer prévio que deve ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento);
- Avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público Federal e as contas daqueles que acarretarem a perda, o extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público;
- Avaliar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações mantidas pelo Poder Público (com exceção de nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como de concessões de aposentadorias, reformas e pensões);
- Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e demais entidades que recebem ou executam recurso federal (inspeções motivadas por

iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão

<sup>116</sup> CHAVES, FRANCISCO EDUARDO CARRILHO. CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA, 2ª ED.- NITERÓI: IMPETUS, 2009, PG. 13 E 14.

<sup>117</sup> EXISTEM OS SEGUINTEs TCM: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA; TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ; TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS; TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE PARÁ; TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. SALIENTA-SE QUE NA AUSÊNCIA DE TCM QUEM ANALISA AS CONTAS DOS MUNICÍPIOS SÃO OS TCE.

técnica ou de inquérito);

- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta;
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União aos estados, DF ou municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos similares;
- Elaborar relatórios com informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou pelas respectivas comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- Avaliar em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas as sanções previstas em lei, que estabelecerá multa proporcional ao dano causado ao erário, entre outras penalidades;
- Determinar que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no prazo estipulado, se verificada ilegalidade;
- Suspender a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Representar ao poder competente irregularidades ou abusos apurados. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará de imediato as medidas cabíveis ao Poder Executivo;
- Elaborar relatórios trimestrais e anuais sobre as atividades desenvolvidas pelo tribunal; e
- Realizar outras ações relacionadas na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

## Controle Interno<sup>118</sup>

As controladorias fazem parte do controle interno, que diferentemente do externo, estão dentro da própria estrutura do Poder Executivo. Apesar de serem órgãos de natureza administrativa, as controladorias guardam certa subordinação ao titular do controle externo. Normalmente, não possuem o mesmo grau de autonomia do controle externo, desempenhando um papel importante na certificação/análise das contas do Poder Executivo, porém sem realizar julgamento.

Cabe à controladoria orientar os gestores quanto à correta utilização dos recursos públicos e às melhores práticas de gestão. Seu principal objetivo é examinar a gestão do titular do

118      ESTA SEÇÃO FOI BASEADA EM CHAVES, FRANCISCO EDUARDO CARRILHO. CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA, 2ª ED.- NITERÓI: IMPE-TUS, 2009.

Poder Executivo, dotando-o de dados e argumentos para melhorar a gestão dos programas, bem como sua avaliação dentro e fora do governo.

No âmbito federal, a CGU é um órgão vinculado ao Chefe do Poder Executivo, que tem como atividades a serem desenvolvidas:

- Transparência pública;
- Auditoria interna dos procedimentos adotados pelos gestores federais pela via da auditoria anual (prestação de contas do gestor ao controle externo) ou pela via excepcional (denúncias ou outro fato gerador);
- Supervisão técnica dos órgãos do controle interno do Poder Executivo, como as Assessorias Especiais de Controle Interno vinculadas às pastas ministeriais;
- Fiscalização de recursos federais executados pelos entes; e
- Outras ações, como a certificação das contas anuais dos gestores federais e da Tomada de Contas Especial.

## Ministério Público

Existem outros órgãos importantes na fiscalização da coisa pública, como o Ministério Público (MP), que é a instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Suas competências estão na CF/88, na Lei Complementar nº 75/1993 e na Lei nº 8.625/1993, dentre outras normas.

O MP possui importante papel na fiscalização dos recursos públicos e na apuração de responsabilidade dos agentes públicos que não atuaram em conformidade com a lei ou que geraram dano ao erário. Desenvolve ação punitiva nas esferas criminais e cíveis, sem abranger o julgamento administrativo das contas dos agentes públicos. O MP acompanha e fornece parecer nos processos administrativos dos Tribunais de Contas por meio do Ministério Público de Contas.

## Prestação de Contas

A prestação de contas é feita para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, gerenciados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada. Esse dever está disposto na CF/88:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária<sup>119</sup>.

No âmbito da assistência social, é fundamental destacar que a obrigação de prestar contas abrange todos os mecanismos de financiamento sob gestão do MDS – sejam os de transferência regular e automática (fundo a fundo) ou os viabilizados por meio de convênios e contratos de repasse.

Esse dever é regulamentado das mais diversas formas, tendo em vista as especificidades de cada tipo de execução, modalidade de transferência de recursos e a quem é destinada a prestação de contas dos recursos executados.

### *Prestação de contas dos recursos fundo a fundo*

Ao normatizar essa questão na área de assistência social, a legislação<sup>120</sup> dispôs que o órgão responsável pela política de assistência social deve expedir as instruções necessárias à execução desses repasses, inclusive sobre questões relativas à prestação de contas.

A NOB/SUAS/2005 também regulamentou a questão ao estabelecer como prestação de contas o **Relatório de Gestão Anual**, que se materializa para o gestor federal no **Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira**.

Esse modelo define<sup>121</sup> que a utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos estados, dos municípios e do DF deve ser declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão que comprove a execução das ações e seja submetido à apreciação do respectivo conselho de assistência social.

O Decreto nº 7.788/2012 complementou a LOAS definindo relatório de gestão como o conjunto de informações sobre a execução física e financeira dos recursos transferidos, declarado pelos entes federados em instrumento informatizado específico disponibilizado pelo MDS. A prestação de contas deve ser submetida à aprovação do FNAS.

**Importante: a União, os estados, o DF e os municípios devem elaborar os respectivos planos de assistência social a cada quatro anos, de acordo com os períodos de elaboração do PPA.**

119 REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 1998.

120 LEI Nº 9.604 DE 1998 (ARTIGO 2-A), LEI Nº 8.742 DE 1993, DECRETO Nº 5.085 DE 2004 E DECRETO Nº 2.529 DE 1998 (REVOGADO PELO DECRETO Nº 7.788).

121 DEFINIDO EM 2005, FOI REAFIRMADO PELA LEI Nº 12.435 DE 2011, ARTIGO Nº 30-C.

As normas relativas à prestação de contas dos serviços socioassistenciais são estabelecidas, essencialmente, por meio de portarias ministeriais, que contêm regras e fluxos básicos para o preenchimento do planejamento da execução de recursos (Plano de Ação) e da execução física e financeira de um determinado exercício (Demonstrativo).

Desde 2005, o MDS publicou três portarias que normatizaram a prestação de contas:

PORTARIA	EXERCÍCIO
Portaria/MDS nº 459 de 2005	2005 -2007
Portaria/MDS nº 96 de 2009	2008
Portaria/MDS nº 625 de 2010	2009 - 2012

### *Prestação de contas dos recursos transferidos por convênios*

A execução por meio de convênios ou contratos de repasse possui regras distintas quanto ao repasse de recurso e prestação de contas. Neste modelo, os recursos não executados devem ser devolvidos após o final da execução do convênio ou contrato de repasse, de acordo com os prazos estabelecidos nas portarias e instruções normativas. Essa devolução deve ser feita mediante o cálculo proporcional dos valores repassados pela União e os provenientes da contrapartida municipal ou estadual.

A legislação sobre as transferências voluntárias, referentes às fases de instrução processual, pagamento, execução pelo município/estado e prestação de contas encontra-se basicamente nos seguintes instrumentos:

- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- Art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007;
- Instrução Normativa da STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997;
- Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008;
- Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 29 de novembro de 2011; e
- Procedimentos estabelecidos pelo órgão repassador do recurso<sup>122</sup>.

122 AS NORMAS A SEGUIR: INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 15 DE JANEIRO DE 1997, PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº 127, DE 29 DE MAIO DE 2008 E PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº 507, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2011 DISPÕEM SOBRE CONVÊNIOS RELACIONADOS A PERÍODOS ESPECÍFICOS DEVIDO À CADEIA DE REVOGAÇÃO DESTAS. LOGO, PARA SABER QUAL NORMA ESTÁ DELINEANDO OS PROCEDIMENTOS DO CONVÊNIO, O GESTOR DEVE VERIFICAR NO TERMO DE CONVÊNIO A SUA VINCULAÇÃO.

A prestação de contas<sup>123</sup> deve ser apresentada à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) por intermédio do FNAS, contendo<sup>124</sup>:

- Relatório de cumprimento do objeto;
- Notas e comprovantes fiscais contendo data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no SICONV, valor, junção de dados do conveniente, programa e número do convênio;
- Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no SICONV pelo conveniente;
- Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;
- Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;
- Relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;
- Relação dos serviços prestados, quando for o caso;
- Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e
- Termo de compromisso por meio do qual o conveniente é obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio.

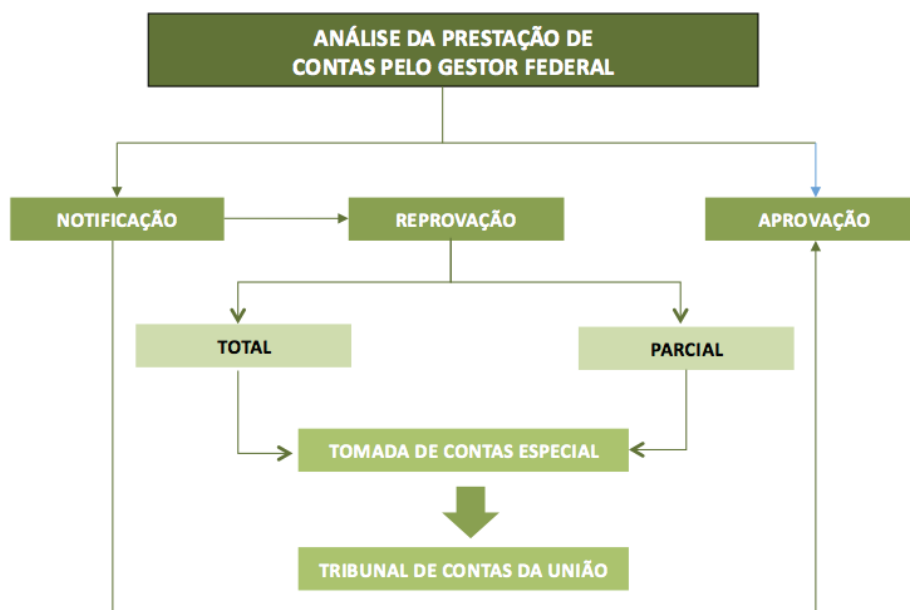
### *Análise da prestação de contas*

Por fim, cabe destacar que existem diversos tipos de prestação de contas, podendo ser anuais, apresentadas aos Tribunais de Contas ou aos órgãos transferidores de recursos, como é o caso de convênios ou transferências fundo a fundo, dentre outras. Os órgãos de controle interno ou externo acompanham todo o processo de contas, bem como a execução dos recursos.

123 O TEXTO FOI ELABORADO COM BASE NA ÚLTIMA PORTARIA INTERMINISTERIAL (PORT. Nº 507/2011). ASSIM, OS CONVÊNIOS FIRMADOS NOS NORMATIVOS ANTERIORES NÃO ESTÃO CONTEMPLADOS NO TEXTO.

124 OS CONVÊNIOS FIRMADOS COM BASE NAS PORTARIAS INTERMINISTERIAIS MPOG/MF/CGU Nº 127/2008 E Nº 507/2011 SÃO INSTRUÍDOS E ACOMPANHADOS POR MEIO DO SICONV. SENDO ASSIM, A PRESTAÇÃO DE CONTAS TAMBÉM DEVE SER APRESENTADA NESSE SISTEMA.

A figura a seguir ilustra como é feita a análise da prestação de contas pelo gestor:



As etapas descritas na figura estão detalhadas abaixo:

- Análise de Prestação de Contas: essa fase ocorre após o decurso do prazo regulamentar que o ente tem para apresentar a prestação de contas ao órgão repassador;
- Notificação: essa etapa ocorre após identificação de possível irregularidade na execução do recurso federal. Assim, os gestores responsáveis são notificados para apresentarem documentação complementar ou justificativas;
- Aprovação: a aprovação é um ato do ordenador de despesa do FNAS, que avaliou a documentação apresentada e considerou-a suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos;
- Reprovação: também é um ato exclusivo do ordenador de despesa do FNAS. Ocorre quando o gestor não consegue, após notificação, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. A reprovação pode ser parcial ou total, dependendo de quanto o gestor conseguiu comprovar. Exemplo: a prestação de contas será reprovada parcialmente quando o gestor conseguiu comprovar apenas dez mil reais dos cem mil reais executados e será reprovada de forma total se o gestor não conseguir comprovar nenhum dos valores executados; e
- Tomada de Contas Especial: é um procedimento de exceção que deve ser aberto após o órgão esgotar todas as medidas administrativas internas para que ocorra o ressarcimento ao erário. Esse procedimento visa levar ao conhecimento do TCU as situações apuradas.

Nesta unidade, foram discutidos os conceitos de controle externo e interno, além das atribuições da CGU, dos Tribunais de Contas e do MP. Na próxima unidade, será discutido o papel dos conselhos de assistência social como órgãos de controle social.

## UNIDADE 3

### 3.1 ATRIBUIÇÕES E IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE SOCIAL

O controle social tem como principais atribuições a deliberação e fiscalização da execução da política de assistência social e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pelas Conferências Nacionais de Assistência Social.

Como um dos principais instrumentos de controle social, o Conselho de Assistência Social desempenha papel fundamental no planejamento, controle e avaliação da execução da política de assistência social. Entre as suas funções, destacam-se:

- Análise e aprovação da proposta orçamentária para a área de assistência social;
- Aprovação dos planos de assistência social;
- Acompanhamento, avaliação e fiscalização dos serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade do atendimento;
- Análise e aprovação da prestação de contas dos recursos financeiros aplicados;
- Avaliação do cumprimento das metas físicas e financeiras;
- Análise da documentação do órgão gestor da assistência social, bem como da capacidade de gestão, execução e aplicação dos recursos financeiros.

Para desempenhar essas funções, o Conselho de Assistência Social deve ser capaz de avaliar, deliberar e fiscalizar a execução da política de assistência social. Nesse sentido, é papel do gestor municipal fornecer as condições necessárias ao adequado funcionamento do CMAS, conforme dispõe a LOAS<sup>125</sup>, com estrutura mínima ao desempenho de suas atribuições: local apropriado, mobília, computador com acesso à internet, dentre outros.

**Atenção!** Uma importante inovação do IGDSUAS é a obrigatoriedade dos gestores locais fornecerem aos seus respectivos conselhos as condições necessárias para o acompanhamento e fiscalização do controle social. Assim, o gestor deverá destinar no **mínimo 3% dos recursos do IGDSUAS aos conselhos de assistência social.**



Segundo a CGU, “controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público”<sup>126</sup>.

Ao tratar da assistência social, a CF/88 estabeleceu as diretrizes da área destacando a participação da população, que deve ter o seu papel garantido por meio de organizações representativas, com função na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O controle social do SUAS é tratado pela NOBSUAS 2012<sup>127</sup>, que elenca as instâncias de deliberação deste Sistema<sup>128</sup>:

- O Conselho Nacional de Assistência Social;
- Os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e
- Os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Além disso, as conferências de assistência social norteiam as diretrizes para o aperfeiçoamento da política de assistência social.

Os conselhos de assistência social devem ter composição paritária: 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes do governo. Para que haja representação efetiva da população, é importante que a sociedade civil seja representada pelos usuários, pelas entidades de assistência social e por trabalhadores do setor. O Ministério Público tem a responsabilidade de fiscalizar o processo de eleição dos representantes da sociedade civil<sup>129</sup>.

A composição paritária entre governo e sociedade civil deve ser respeitada independentemente do número de conselheiros, a fim de garantir a participação das organizações sociais e populares no processo de formulação, decisão e controle das políticas sociais<sup>130</sup>.

Como órgãos de controle social, compete aos conselhos acompanhar o gestor na administração orçamentária, financeira e também na gestão da rede socioassistencial, buscando a correta aplicação dos recursos públicos no atendimento das necessidades sociais. É importante observar também o princípio da segregação de funções no desempenho do controle social. Por exemplo, o cargo de presidência do conselho não deve ser ocupado pelo responsável pela execução orçamentária e financeira.

126 CARTILHA CGU – FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA – O VEREADOR E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS – 2011.

127 ART. 204.

128 CAPÍTULO IX, ART. 113.

129 BASEADO NA CARTILHA TCU - ORIENTAÇÕES PARA CONSELHOS DA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – 3ª EDIÇÃO.

130 BASEADO NA CARTILHA TCU - ORIENTAÇÕES PARA CONSELHOS DA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – 3ª EDIÇÃO.

São atribuições adicionais dos conselhos no controle social o conhecimento da realidade do território e das entidades que compõem a rede socioassistencial, tanto as governamentais quanto as não governamentais.

Para isto, os conselhos devem se inteirar da situação econômica do município ou do estado, das necessidades da população, da organização da rede, da quantidade de recursos que são recebidos, dentre outros aspectos. O MDS possui dados que podem servir como subsídios nesta tarefa. Para acessá-los é necessário possuir senha específica da rede SUAS.

Como já visto, é responsabilidade dos conselhos o acompanhamento sistemático da execução orçamentária e financeira do fundo de assistência social na sua esfera de governo. O FMAS e o FEAS têm que apresentar quadros demonstrativos dessa execução, de acordo com o previsto na legislação. Estes quadros devem, no mínimo, evidenciar o orçamento aprovado, o valor empenhado (em valores e em percentual), os valores pagos (em valores e em percentual) e as alterações ocorridas no orçamento.

Faz parte do exercício do controle social o acompanhamento da execução dos convênios celebrados com o estado e com o governo federal, no intuito de averiguar possíveis irregularidades financeiras, interrupção de obras ou aquisição de equipamentos incompatíveis com as necessidades dos serviços de assistência social.

Desse modo, os conselhos são estratégicos na gestão do SUAS, pois contribuem para a adoção de práticas que favoreçam o planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo<sup>131</sup>.



**Dica: veja nos anexos I e II os fluxos de financiamento do SUAS e da gestão.**

Com essa unidade foi concluído o módulo III, que abordou o orçamento municipal e estadual, os órgãos de controle social, a prestação de contas e a importância dos conselhos de assistência social. Na próxima seção serão fornecidas orientações do FNAS para execução orçamentária, reprogramação de saldos, despesa com pessoal, entre outras.

## ORIENTAÇÕES DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS)

Neste apêndice do manual serão fornecidas orientações adicionais do FNAS, com destaque para:

- Execução dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo;
- Despesa com pessoal concursado e outros gastos com pessoal; e
- Operacionalização da despesa com pessoal concursado.

A figura abaixo esquematiza orientações sobre a instituição, organização e estruturação dos fundos de assistência social. Apesar de não haver estrutura única recomendável, certas funcionalidades são aplicáveis a todos os casos:

<b>ASPECTOS LEGAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Lei de criação do fundo;</li> <li>✓ Decreto de regulamentação do fundo;</li> <li>✓ Inscrever o FAS no CNPJ (IN/RFB nº 1183, de 19.08.2011 e IN/RFB nº 1143, de 01.04.2011).</li> </ul>
<b>ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Definir o gestor ordenador de despesas e o gestor financeiro (ver art. 28, § 1º das LOAS e art. 12, inciso VI alínea "b" da NOB/SUAS 2012);</li> <li>✓ Subordinar o fundo à Secretaria de Assistência Social;</li> <li>✓ Definir equipe do FAS.</li> </ul>
<b>ASPECTOS ORGANIZACIONAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Constituir Unidade Orçamentária;</li> <li>✓ Instituir Unidade Gestora;</li> <li>✓ Realizar planejamento orçamentário e financeiro;</li> <li>✓ Realizar programação financeira e fluxo de caixa;</li> <li>✓ Realizar execução orçamentária, financeira e contábil;</li> <li>✓ Realizar monitoramento, avaliação e controle;</li> <li>✓ Prestar contas ao conselho em relatórios de fácil compreensão;</li> <li>✓ Prestar contas ao MDS por meio do Demonstrativo Sintético</li> </ul>

### 1. ORIENTAÇÕES GERAIS PARA EXECUÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS NA MODALIDADE FUNDO A FUNDO

O gestor público deve realizar a abertura de processos de pagamentos de recursos federais com todos os documentos que comprovem a origem e a execução orçamentário-financeira do recurso. Devem estar contidos no processo os comprovantes de despesas, contratos, convênios e licitações, a fim de comprovar a regular aplicação dos recursos<sup>132</sup>.

Dessa forma, é obrigação do gestor de recursos públicos a devida guarda de todos os documentos, devendo ser implementada uma política de gestão documental, observando sempre o disposto na legislação<sup>133</sup>.

É boa prática de gestão identificar todos os documentos que comprovem gastos públicos com a origem da despesa/programa, a fim de comprovar o nexo de causalidade entre a receita e a despesa. Por isso, notas fiscais, cheques e outros documentos devem ser atestados com a respectiva procedência, contendo descrição do que foi adquirido/pago no próprio documento ou no processo de pagamento. A Lei nº 4.320/64 reforça essas orientações:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63 - a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

É importante destacar que o gestor municipal deve executar os recursos em conta específica, aberta pelo FNAS, sendo proibida a sua transferência para contas distintas, salvo com autorização do FNAS. Os recursos podem ser movimentados somente mediante cheque nominal ao credor ou ordem bancária. Enquanto não utilizados, os recursos devem ser obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança ou no mercado financeiro.

Os pagamentos devem ser feitos mediante emissão de ordem bancária ou cheque nominal, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro<sup>134</sup>. O Decreto-Lei nº 200/67 detalha esse assunto:

133 LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991, DECRETO Nº 4.073, DE 3 DE JANEIRO DE 2002 E OUTROS NORMATIVOS APLICÁVEIS À MATÉRIA.

134 ART. 74, § 2º DO DECRETO-LEI Nº 200/67.

Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

§ 1º Nos casos em que se torne indispensável a arrecadação de receita diretamente pelas unidades administrativas, o recolhimento à conta bancária far-se-á no prazo regulamentar.

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras poderão autorizar suprimentos de fundos, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos.

O Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, dispõe sobre a movimentação exclusiva de recursos federais transferidos a estados, DF e municípios por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

## 2. DESPESA COM PESSOAL CONCURSADO

Em 2011, a legislação<sup>135</sup> passou a autorizar o pagamento de profissionais concursados que integrem a equipe de referência com os recursos provenientes do FNAS, por meio dos repasses regulares e automáticos na modalidade fundo a fundo. A Lei nº 12.435/2011 dispôs que o CNAS estabelecerá o percentual máximo de recursos federais a ser utilizado neste tipo de despesa, e a Resolução nº 32/2011 estabeleceu esse percentual: os estados, DF e municípios podem utilizar até 60% dos recursos oriundos do FNAS destinados à execução dos serviços socioassistenciais para o pagamento dos profissionais das equipes de referência do SUAS<sup>136</sup>.

Nesse sentido, os recursos transferidos pelo FNAS podem ser utilizados para o pagamento de servidores concursados, de regime estatutário, celetista ou temporário, desde que integrem a equipe de referência<sup>137</sup>, independentemente da data de ingresso do trabalhador no quadro de pessoal do estado/município. Esses recursos podem ser utilizados inclusive para pagamento de encargos sociais, gratificações, complementação salarial, vale-transporte e vale-refeição, isto é, tudo o que compõe o contracheque do servidor.

Salienta-se que até a realização de concurso público, as despesas com contratos referentes a pessoas físicas podem ser pagas com recursos federais. Entretanto, o município só poderá pagar o salário bruto, ficando a cargo do município os encargos patronais, vale-transporte, vale-refeição e eventuais custos de rescisão contratual.

135 A LEI Nº 12.435/2011 ACRESCENTOU O ART. 6º-E NA LEI Nº 8.742/1993.

136 DEFINIDAS NAS RESOLUÇÕES CNAS Nº 269/2006 E 17/2011.

137 DE ACORDO COM A NOB-RH/SUAS/2006 E RESOLUÇÃO CNAS Nº 17/2011.

### Atenção!

- É proibido utilizar recursos do FNAS para o pagamento de profissionais que não integrem as equipes de referência, bem como de rescisão trabalhista ou indenizações de qualquer natureza.
- O cálculo dos 60% deve ser feito de acordo com cada nível de Proteção Social (Básica e Especial).
- As orientações do art. 6º-E não se aplicam aos recursos do IGD-SUAS.

Ao planejar a utilização de até 60% dos recursos repassados por nível de proteção, o gestor deve observar o valor necessário para a cobertura dos serviços, para que não haja prejuízo na qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais.

### Parecer da AGU e outras questões

O grande debate sobre a transferência de recursos da União para pagamento de servidores públicos deve-se ao disposto na CF/88, que veda a transferência voluntária para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos estados, DF e municípios. A seguir está reproduzido o artigo da CF/88 que trata desse assunto:

Artigo 167 - São vedados:

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por diversas vezes, houve questionamento se é possível fazer o pagamento de pessoal concursado com recursos provenientes do cofinanciamento federal, tendo em vista que esses recursos não seriam classificados como transferências voluntárias e sim como transferências legais realizadas na modalidade fundo a fundo, conforme classificação dos órgãos de controle federal e de estudiosos do tema, como o jurista Moacir Marques da Silva<sup>138</sup>:

“Entendemos importante previamente fazer uma abordagem simplificada acerca das transferências de recursos para os Municípios. Existem três formas de transferências: a) transferências constitucionais; b) transferências legais; c) transferências voluntárias (...)

As transferências legais são aquelas regulamentadas através de leis específicas. Essas leis especificam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos, bem como a prestação de contas. Existem duas formas de transferências legais: a) transferências automáticas; b) transferências fundo a fundo (...)

Transferências fundo a fundo: São aquelas que se caracterizam pelo repasse através da descentralização de recurso diretamente de fundo da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal sem exigência de celebração de convênio.”

Essa questão foi esclarecida com a modificação da Lei nº 8.742/93 pela Lei nº 12.435/11, que acrescentou o artigo 6º-E. Como já mencionado, este artigo foi regulamentado pelo CNAS por meio da Resolução nº 32 de 2011, que estabelece o percentual máximo a ser gasto com a remuneração de servidores públicos da equipe de referência<sup>139</sup>:

### **Lei nº 8.742 de 1993**

Artigo 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS<sup>140</sup>.

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.

### **Resolução nº 32 de 2011**

Artigo 1º - Os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão utilizar até 60% (sessenta por cento) dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, destinados a execução das ações continuadas de assistência social, no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência do SUAS, conforme art. 6º-E da Lei 8.742 de 1993.

139 SÃO AS EQUIPES DE REFERÊNCIA DO SUAS QUE ESTÃO REGULAMENTADAS NA NOB-RH/SUAS, INSTITUÍDA PELA RESOLUÇÃO Nº 269, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006, DEFINIDAS COMO: (...) “AQUELAS CONSTITUÍDAS POR SERVIDORES EFETIVOS RESPONSÁVEIS PELA ORGANIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL LEVANDO-SE EM CONTA O NÚMERO DE FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS REFERENCIADOS, O TIPO DE ATENDIMENTO E AQUISIÇÕES QUE DEVEM SER GARANTIDAS AOS USUÁRIOS”. NA RESOLUÇÃO Nº 17, DE 20 DE JUNHO DE 2011, O CNAS RATIFICA A EQUIPE DE REFERÊNCIA DEFINIDA PELA NOB/RH/SUAS, RECONHECENDO AS CATEGORIAS PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR PARA ATENDER AS ESPECIFICIDADES DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS DE GESTÃO DO SUAS.

140 INCLUÍDO PELA LEI Nº 12.435 DE 2011.



Sendo assim, o parecer da Advocacia-Geral da União nº 75/2011/DENOR/CGU/AGU afastou a aplicabilidade da vedação constitucional, pois a transferência de recursos fundo a fundo qualifica-se como legal ou obrigatória, não sendo voluntária, portanto é constitucional remunerar o servidor público municipal ou estadual com recursos da União.

### 3. OPERACIONALIZAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL CONCURSADO

Para realizar o pagamento da folha de pessoal dos profissionais que integram as equipes de referência de acordo com os dispositivos da NOBRH/SUAS, os gestores devem utilizar a unidade gestora dos fundos de assistência social ou, em caráter excepcional, outra estrutura da administração pública, enquanto o FMAS não estiver constituído como Unidade Orçamentária e Gestora, com estrutura mínima para operacionalizar o pagamento. Devem ser observados, no mínimo, os seguintes procedimentos:

#### 1) Pagamento pelo FMAS

##### Requisitos:

- Observar o percentual de até 60% sobre os recursos recebidos do FNAS;
- O cálculo dos 60% deve ser feito de acordo com cada nível de Proteção Social (Básica e Especial). Para chegar ao resultado, devem ser somados todos os recursos recebidos dos pisos que compõem as Proteções Sociais, aplicando sobre eles o percentual de até 60%, conforme o caso;
- Fica a critério do município a utilização do total do recurso autorizado, conforme descrito no item anterior. O município não pode: utilizar percentual maior que os 60% dos recursos oriundos do FNAS, usar recursos de uma Proteção Social para pagamento de despesa de outra Proteção Social ou utilizar recursos do IGDSUAS para essa finalidade;
- Para o pagamento da equipe de referência, o fundo deve ter em seu orçamento dotação específica para custeio de despesas de pessoal, de modo que possa efetivar pagamento de salários, auxílios, gratificações, complementos salariais, vale-transporte e vale-refeição, conforme o caso; e
- O FMAS deve ter estrutura para realizar todos os procedimentos para o pagamento da folha de pessoal e assumir as obrigações tributárias acessórias tais como DIRF e GFIP com a retenção de IRRF e INSS e outros descontos que estiverem consignados à folha de pagamento<sup>141</sup>.

141 **DIRF** - DECLARAÇÃO DO IMPOSTO RETIDO NA FONTE É A DECLARAÇÃO FEITA PELA FONTE PAGADORA, DESTINADA A INFORMAR À RECEITA FEDERAL O VALOR DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE, DOS RENDIMENTOS PAGOS OU CREDITADOS EM 2012 PARA SEUS BENEFICIÁRIOS. ([HTTP://WWW.RECEITA.FAZENDA.GOV.BR/PRINCIPAL/INFORMACOES/INFODECLARA/DECLARADIRF .HTM](http://www.receita.fazenda.gov.br/principal/informacoes/infodeclara/declaradirf.htm))

**GFIP** - GUIA DE RECOLHIMENTO DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO E INFORMAÇÕES À PREVIDÊNCIA SOCIAL - DESDE JANEIRO DE 1999, TODAS AS PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS SUJEITAS AO RECOLHIMENTO DO FGTS ESTÃO OBRIGADAS AO CUMPRIMENTO DESTA OBRIGAÇÃO. DEVERÃO SER INFORMADOS OS DADOS DA EMPRESA E DOS TRABALHADORES, OS FATOS GERADORES DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E VALORES DEVIDOS AO INSS, BEM COMO AS REMUNERAÇÕES DOS TRABALHADORES E VALOR A SER RECOLHIDO AO FGTS. A EMPRESA ESTÁ OBRIGADA À ENTREGA DA GFIP MESMO QUE NÃO HAJA RECOLHIMENTO PARA O FGTS, CASO EM QUE ESTA GFIP SERÁ DECLARATÓRIA, CONTENDO TODAS AS INFORMAÇÕES CADASTRAIS E FINANCEIRAS DE INTERESSE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ([HTTP://WWW.RECEITA.FAZENDA.GOV.BR/PRINCIPAL/INFORMACOES/INFODECLARA/DECLARADIRF .HTM](http://www.receita.fazenda.gov.br/principal/informacoes/infodeclara/declaradirf.htm))



## Procedimentos mínimos para instrução do processo de pagamento:

- Autuar processo específico que contenha:
  - \* Justificativa da despesa<sup>142</sup>, sempre observando o limite de 60%;
  - \* Lista de servidores que compõem a equipe de referência com os respectivos locais de trabalho;
  - \* Memória de cálculo (base do valor autorizado para pagamento de pessoal);
  - \* Lista dos servidores e respectiva remuneração bruta que será custeada com recurso federal;
  - \* Declaração do setor responsável sobre a frequência dos servidores;
  - \* Notas de empenho e comprovantes de pagamento (ordens bancárias, cheques, entre outros); e
  - \* Destaque da origem da receita (recursos do FNAS) na capa do processo, no despacho de abertura e na justificativa da despesa.
  
- Caso o município opte pelo pagamento de auxílios, gratificações, complementos salariais, vale-transporte e vale-refeição com recurso federal e salário com recurso municipal, autuar processo próprio contendo:
  - \* Justificativa da despesa<sup>143</sup>, sempre observando o limite de 60%;
  - \* Lista de servidores que compõem a equipe de referência com os respectivos locais de trabalho;
  - \* Valor do pagamento do auxílio, gratificação, complemento salarial, vale-transporte e vale-refeição que serão custeados com recurso federal;
  - \* Memória de cálculo (base do valor autorizado para pagamento de pessoal);
  - \* Valor bruto da remuneração custeado com recursos próprios;
  - \* Declaração do setor responsável sobre a frequência dos servidores;
  - \* Notas de empenho e comprovantes de pagamentos (ordens bancárias, cópia dos cheques, entre outros); e
  - \* Destaque da origem da receita (recursos do FNAS) na capa do processo, no despacho de abertura e na justificativa da despesa.

142 BASEAR-SE NA AUTORIZAÇÃO PREVISTA NA LEI 8.742/93.

143 BASEAR-SE NA AUTORIZAÇÃO PREVISTA NA LEI 8.742/93.

## 2) Pagamento por outro órgão da administração pública (Prefeitura)

### Requisitos:

- Para o pagamento da equipe de referência por outro órgão da prefeitura, o fundo deve transferir o recurso financeiro ao órgão responsável para que possa ser feito o pagamento de salários, auxílios, gratificações, complementos salariais, vale-transporte, vale-refeição, realizar as retenções e demais descontos consignados à folha de pagamento de pessoal, conforme o caso.

### Procedimentos mínimos:

- Autuar processo próprio no FMAS contendo:
  - \* Justificativa da despesa<sup>144</sup>, sempre observando o limite de 60%;
  - \* Lista de servidores que compõem a equipe de referência com os respectivos locais de trabalho;
  - \* Remuneração bruta custeada com recurso federal;
  - \* Memória de cálculo (base do valor autorizado para pagamento de pessoal);
  - \* Declaração do setor responsável sobre a frequência dos servidores;
  - \* Comprovante de transferência do valor bruto para conta específica utilizada pelo órgão da administração pública que irá realizar o pagamento;
  - \* Comprovante de pagamento dos servidores fornecido pelo banco; e
  - \* Destaque da origem da receita (recursos do FNAS) na capa do processo, no despacho de abertura e na justificativa da despesa.
- Caso o município opte pelo pagamento de auxílios, gratificações, complementos salariais, vale-transporte e vale-refeição com recurso federal e salário com recurso municipal, ele deverá autuar processo próprio contendo:
  - \* Justificativa da despesa<sup>145</sup>, sempre observando o limite de 60%;
  - \* A lista de servidores que compõem a equipe de referência com os respectivos locais de trabalho;
  - \* Valor do pagamento do auxílio, gratificação, complemento salarial, vale-transporte e vale-refeição custeado com recurso federal;
  - \* Memória de cálculo (base do valor autorizado para pagamento de pessoal);
  - \* Valor bruto da remuneração custeado com recursos próprios;
  - \* Declaração do setor responsável sobre a frequência dos servidores;

144 BASEAR-SE NA AUTORIZAÇÃO PREVISTA NA LEI 8.742/93.

145 BASEAR-SE NA AUTORIZAÇÃO PREVISTA NA LEI 8.742/93.

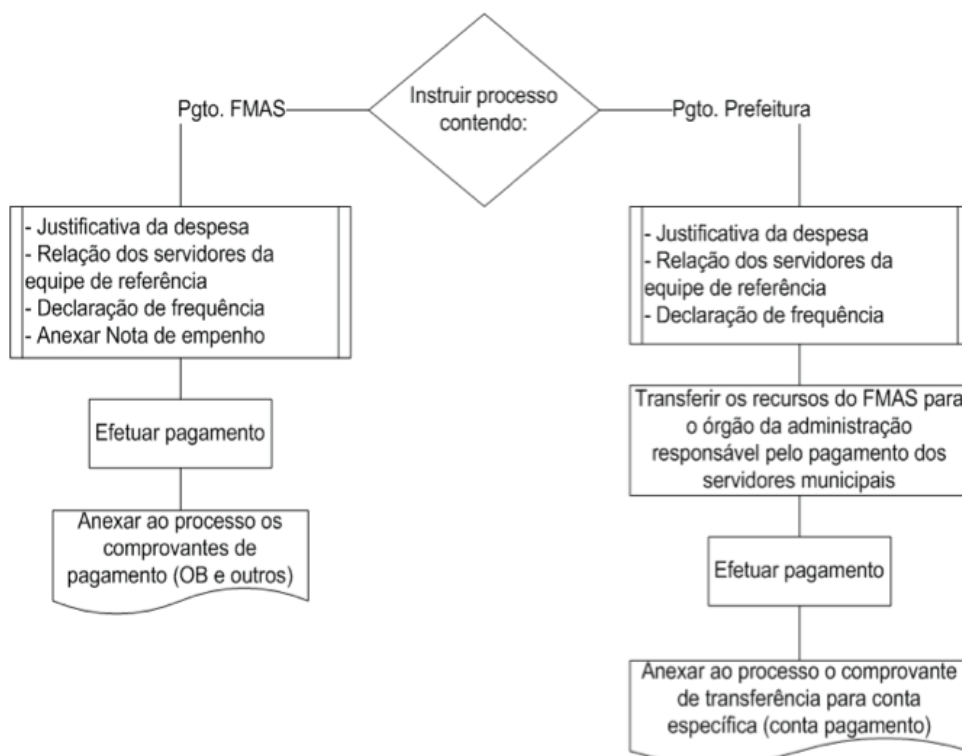
- \* Comprovante de transferência bancária referente ao pagamento parcial da folha de pagamento;
- \* Comprovante de pagamento dos servidores fornecido pelo banco; e
- \* Destaque a origem da receita (recursos do FMAS) na capa do processo, no despacho de abertura e na justificativa da despesa.

É muito importante que o gestor municipal empenhe esforços para executar os recursos federais e municipais (vinculados a programas, benefícios, ações e serviços socioassistenciais) no FMAS, constituindo-o como Unidade Orçamentária e Gestora. Além de ser uma obrigação legal, a operacionalização de recursos pelo FMAS facilita a correta execução e transparência do gasto.

Nos casos de municípios que ainda não possuem um estrutura adequada para executar os pagamentos da equipe de referência por meio do FMAS, o gestor pode realizar o procedimento descrito no item 2 acima – “Pagamento por outro órgão da administração pública (Prefeitura)” – enquanto providencia a organização, estruturação e operacionalização do FMAS.

**Importante! As gratificações ou auxílios pagos aos servidores devem ter previsão legal. No caso de o município já ter criado a gratificação ou auxílio, basta seguir as orientações explicadas nesta seção.**

A figura a seguir ilustra o fluxo de pagamentos de pessoal:



**Atenção: a sigla OB na figura acima significa “ordem bancária”.**

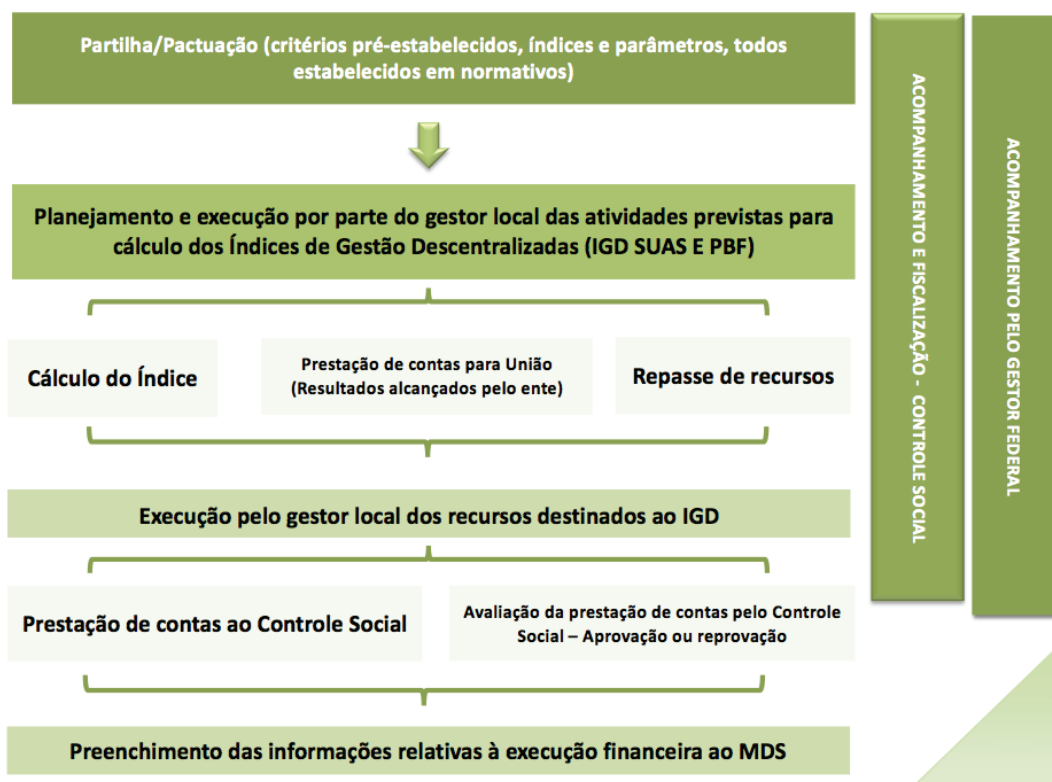


Dica: veja no anexo VII - Perguntas Frequentes orientações adicionais do FNAS.

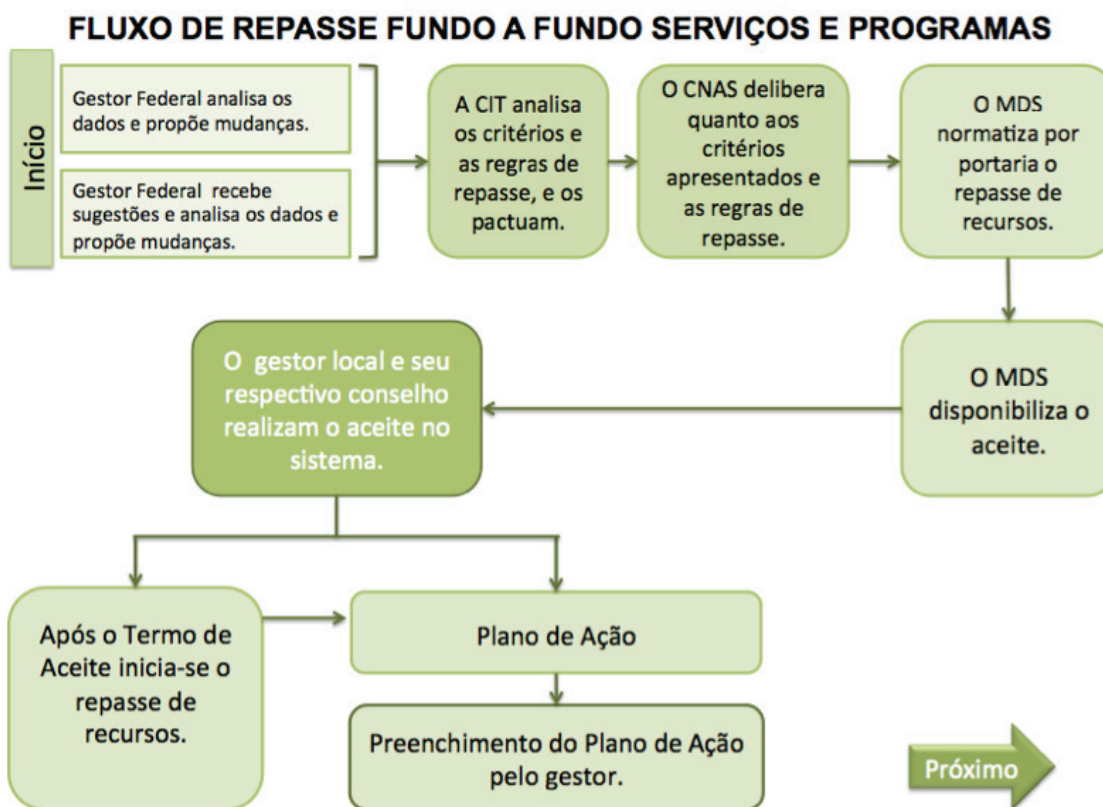
## ANEXO I – FLUXO DO FINANCIAMENTO DO SUAS - SERVIÇOS E PROGRAMAS



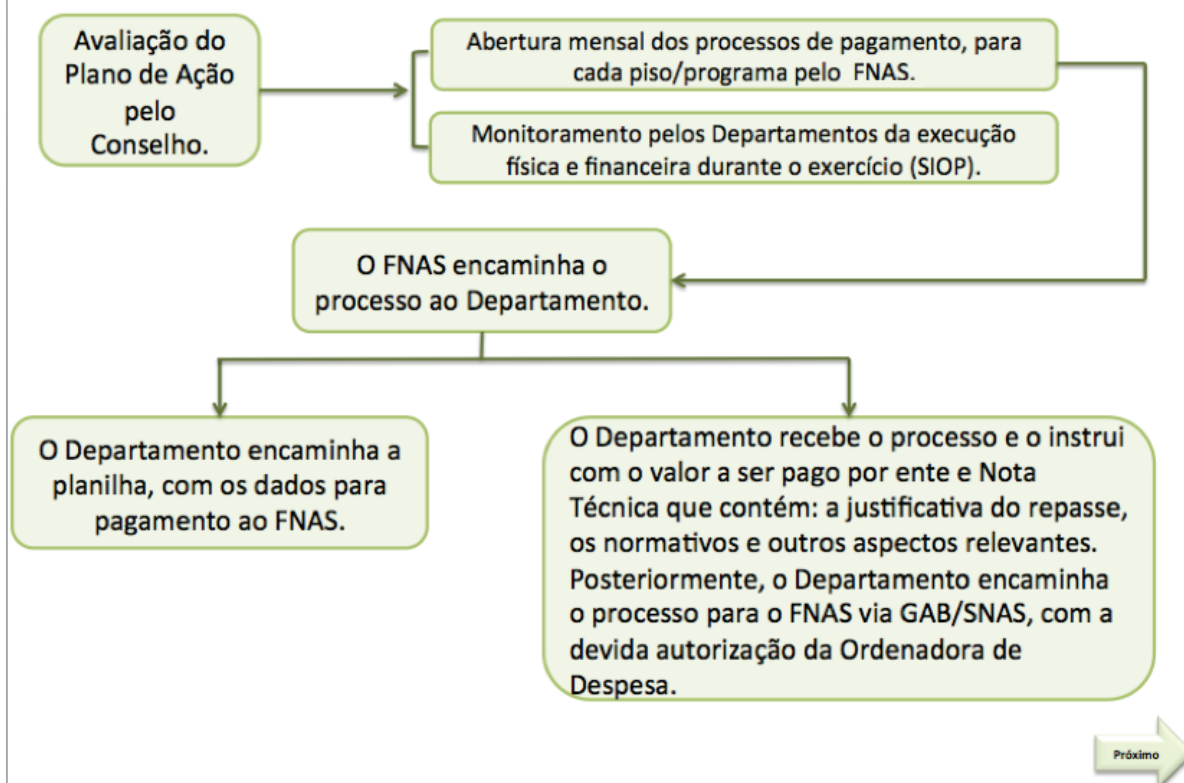
## ANEXO II - FLUXO DO FINANCIAMENTO DA GESTÃO



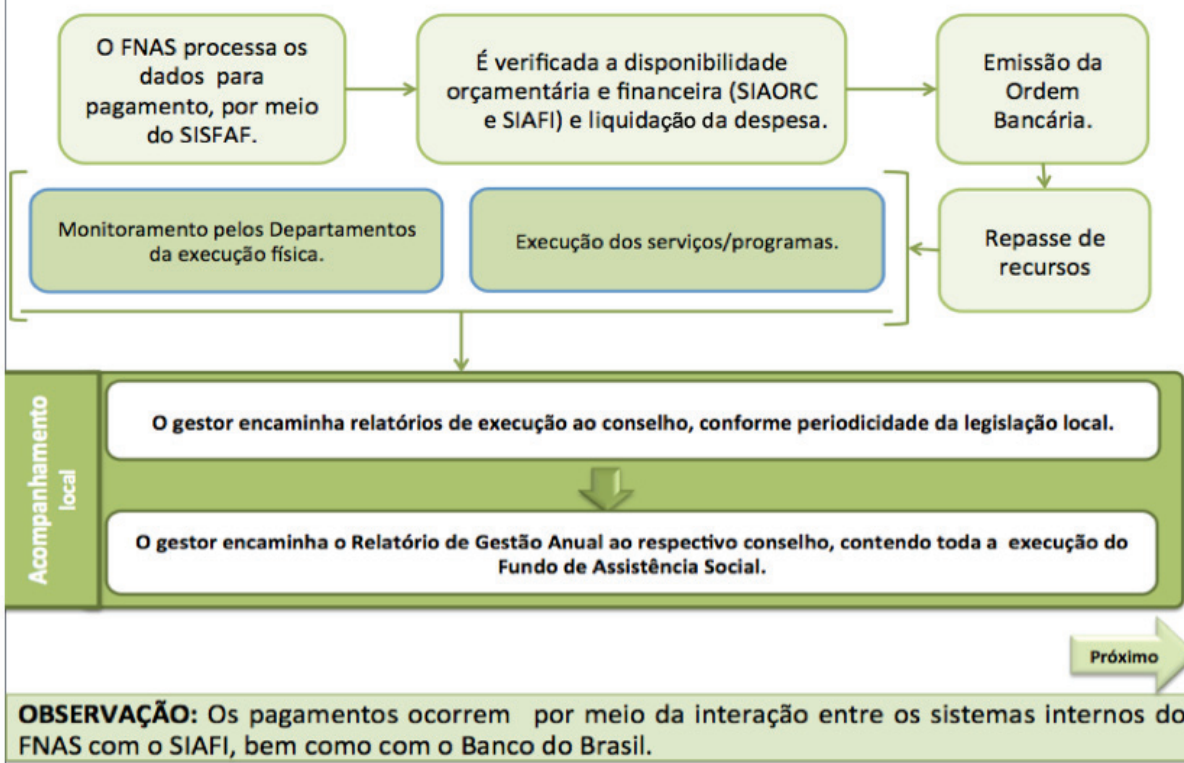
## ANEXO III - FLUXO DE REPASSE



## FLUXO DE REPASSE FUNDO A FUNDO SERVIÇOS E PROGRAMAS

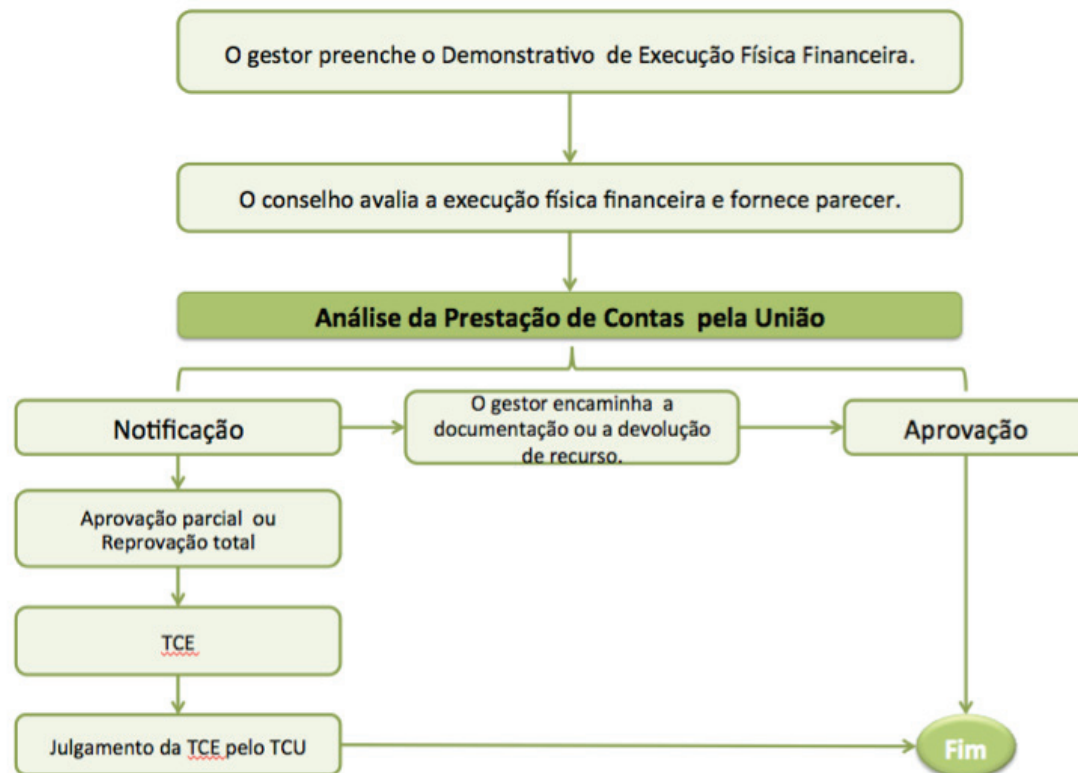


## FLUXO DE REPASSE FUNDO A FUNDO SERVIÇOS E PROGRAMAS



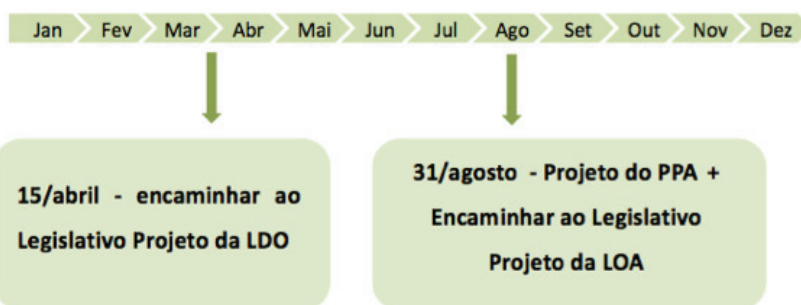


## FLUXO DE REPASSE FUNDO A FUNDO SERVIÇOS E PROGRAMAS

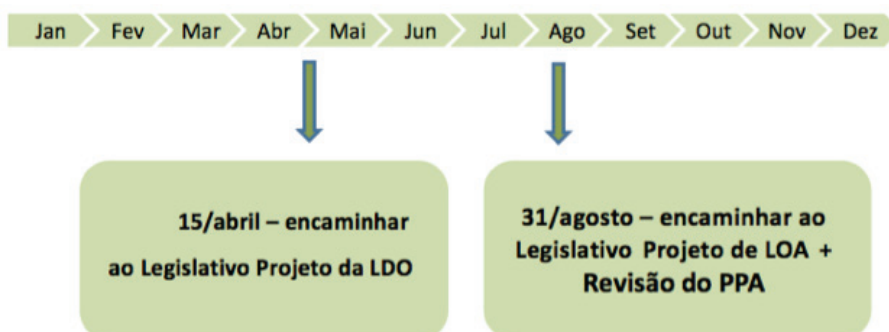


### ANEXO IV - CRONOGRAMA FEDERAL PPA, LDO E LOA

#### 1º ANO DO MANDATO



#### 2º 3º e 4º ANO DO MANDATO

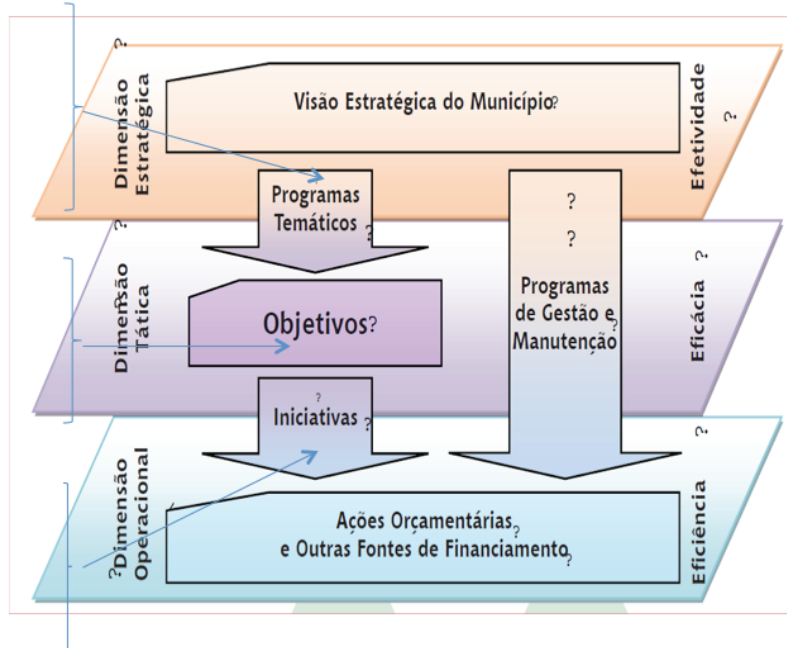


## ANEXO V - DIMENSÕES DO PPA

Articula um conjunto de objetivos afins, permitindo a agregação das iniciativas governamentais

Expressa o que deve ser feito para viabilizar a orientação estratégica

Declara aquilo que deve ser realizado para consecução dos objetivos e das metas declaradas no plano





## ANEXO VI – ANEXO I DO PPA FEDERAL

### PROGRAMA: 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Percentual de CREAS com IDCRAS igual ou superior a 6	%	31/12/2009	53,16
Percentual de CREAS com atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (ASE)	%	31/12/2010	31,00
Percentual de CREAS com atendimento para mulheres em situação de violência	%	31/12/2010	77,00
Percentual de CREAS com oferta de serviço especializado em Abordagem Social	%	31/12/2010	63,00
Percentual de municípios (com 100 mil habitantes ou mais) com serviços de Proteção Social Especial para pessoas em situação de rua	%	31/12/2010	35,00
Percentual de municípios (com 50 mil habitantes ou mais) com Serviços de Acolhimento	%	31/12/2010	62,00
Percentual de Municípios com CREAS	%	31/12/2010	26,00
Taxa Anual de Crescimento do BPC para a Pessoa com Deficiência	%	31/12/2010	9,39
Taxa Anual de Crescimento do BPC para a Pessoa Idosa	%	31/12/2010	5,32
Taxa biannual de permanência dos técnicos de nível superior nos CREAS	%	31/12/2010	42,80
Taxa de trabalho infantil	%	31/12/2009	5,65
Variação anual da concessão do BPC	%	31/12/2010	3,97

Esfera	Valor 2012	Valor 2013 - 2015
	(mil R\$)	(mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	31.617.487	121.237.095
	31.499.811	120.881.669
	117.676	355.427
Valores Globais	31.617.487	121.237.095
		152.854.533

Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
50.000

**OBJETIVO: 0372** - Coordenar a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), apoiando e acompanhando sua implementação nas demais esferas de governo, assim como organizar e coordenar a Vigilância Social, para o monitoramento das vulnerabilidades, riscos sociais e violações de direitos, dos padrões dos benefícios e ações ofertadas pela política de assistência social.

**Órgão Responsável:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

#### Metas 2012-2015

- Elevar o número de municípios com desempenho satisfatório na gestão do SUAS
- Elevar o número de profissionais capacitados no Programa Nacional de Formação, Qualificação e Capacitação no SUAS
- Induzir a estruturação da área de Vigilância Social em todos os Estados e no Distrito Federal
- Induzir a estruturação da área de Vigilância Social em todos os municípios com 50 mil habitantes ou mais
- Integrar todos os municípios ao sistema de notificação de violação de direitos
- Revisar o Pacto de Aprimoramento de Gestão firmado entre os Governos Estaduais e Federal e estendê-lo aos municípios
- Vincular entidades de assistência social ao SUAS

#### Iniciativas

- 0142 - Aprimorar a regulação do SUAS
- 0144 - Intercâmbio de boas práticas, desafios e perspectivas no âmbito internacional, para fortalecimento da Assistência Social e da gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no Brasil e em países em desenvolvimento no âmbito da cooperação sul-sul
- 0145 - Promover e apoiar a gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda, bem como construir métodos e processos de trabalho qualificados para essa integração

## ANEXO VII – PERGUNTAS FREQUENTES

---

### Qual legislação disciplina o repasse de recursos do cofinanciamento federal?

O cofinanciamento federal foi estabelecido pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e alterado pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. O repasse na modalidade fundo a fundo foi disciplinado pela Lei nº 9.604, de 05 de fevereiro de 1998. São essas as principais normas que regulam a matéria, que estão disponíveis no portal do MDS ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)) no seguinte caminho: Assistência Social – Financiamento - Legislação.

### Como podem ser executados os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social para a oferta dos serviços?

Na execução dos recursos, o gestor deve avaliar a relação direta dos serviços com a finalidade estabelecida pelo MDS, bem como quanto ao cumprimento dos objetivos. Assim, a execução dos recursos deve:

1. Atender à finalidade estabelecida pela NOB/SUAS (Resolução CNAS nº 33 de 12/12/2012 e Portarias MDS nº 440 e 116/2013);
2. Observar a Resolução Nº 109 de 11/11/2009, que estabelece a “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”, onde estão enumerados os serviços tipificados e, a partir destes, a classificação dos recursos materiais, físicos e humanos necessários;
3. Observar o disposto no §1º, do art. 12 da Lei nº 4.320/64, que dispõe:

Art.12 (...) § 1º - Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

4. Ser feita em despesas de custeio na forma da Portaria STN nº 448/2010. Na ausência de um manual próprio de classificação da natureza das despesas, recorrer ao “Manual Técnico de Orçamento - MTO”, publicado anualmente pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) e disponível no endereço: [www.portalsof.planejamento.gov.br](http://www.portalsof.planejamento.gov.br). Os recursos da parcela do cofinanciamento federal não devem ser utilizados em despesas de capital como:

- Aquisição de bens e materiais permanentes;
- Construção ou ampliação de imóveis;
- Reformas que modifiquem a estrutura da edificação; e
- Obras públicas ou constituição de capital público ou privado.

## Quais os principais itens de despesas de custeio que podem ser executados para a realização dos serviços?

- Materiais de consumo: para serem disponibilizados nos CRAS, CREAS, Abrigos e Centros POP e demais equipamentos públicos;
- Contratações:
  - \* Pessoa Jurídica: reparos, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações para acessibilidade de bens imóveis sem que ocorra a ampliação do imóvel;
  - \* Pessoa Física: realização de capacitação e outras atividades relacionadas aos serviços;
- Locação de materiais permanentes: desde que comprovada a necessidade e utilização para realização dos serviços de acordo com a sua tipificação;
- Aluguel de espaço para funcionamento dos equipamentos públicos da rede socioassistencial dos estados, DF e municípios para oferta exclusiva dos serviços tipificados, sendo vedado o compartilhamento com outras unidades;
- Aluguel de espaço para eventos ou atividades pontuais (palestras e atividades esportivas), desde que tenha pertinência com o serviço e por tempo determinado;
- Locação de veículos para oferta dos serviços;
- Deslocamentos:
  - \* Usuários: para participação nas atividades referentes aos serviços ofertados;
  - \* Equipe: para atendimento do público residente em longas distâncias (indígenas, quilombolas, entre outros).

## Como é feita a Prestação de Contas dos repasses fundo a fundo para execução dos serviços socioassistenciais transferidos pelo FNAS aos Fundos de Assistência Social municipais, estaduais e do DF?

Para a prestação de contas, o gestor e conselho devem preencher o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do SUAS disponível no SUASWEB, que é o instrumento utilizado para a prestação de contas dos recursos repassados fundo a fundo, conforme disposto na Portaria MDS nº 625/2010.

## Como preencher o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira com as parcelas repassadas no final do exercício?

Os recursos repassados no final do exercício (dezembro) cujo crédito foi efetivado no início do exercício seguinte (janeiro) serão contabilizados na prestação de contas do exercício em que foi repassado e não no exercício em que o recurso foi efetivamente creditado.

Os valores dos recursos repassados apresentados no item 1.1 da aba "Execução Financeira" do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira referem-se às ordens bancárias emitidas pelo FNAS no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Esses valores podem ser verificados no menu "Consulta - Parcelas Pagas" no SUASWeb.

## Como deve ser efetuada a devolução de recursos no caso de interrupção da oferta do serviço?

O gestor deve devolver os recursos referentes ao período da interrupção, devidamente corrigidos, por meio de Guia de Recolhimento da União, que pode ser obtida no sítio eletrônico do Tesouro Nacional – [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).

## Como deve ser efetuada a devolução de recursos nos casos em que o serviço não foi ofertado?

O gestor deve fazer a devolução total dos recursos, devidamente corrigidos, por meio de Guia de Recolhimento da União, que pode ser obtida no sítio eletrônico do Tesouro Nacional – [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).

## Como deve ser feito o recolhimento por meio da Guia de Recolhimento da União (GRU)?

O recolhimento deve ser feito mediante Guia de Recolhimento da União (GRU) obtida no site [https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/gru/gru\\_simples.asp](https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/gru/gru_simples.asp). Os campos abaixo devem ser preenchidos da seguinte forma:

- **UG (Unidade Gestora):** Código – 330013.
- **Gestão:** 00001
- **Código de Recolhimento:** 18889-1.
- **Contribuinte:** informar o CNPJ ou CPF e Nome do Contribuinte.

- **Número de Referência:** informar o número da conta em que foi recebido o recurso a ser devolvido seguido do ano a que o recurso é referente.
- **Valor Principal:** informar o valor principal do recurso a ser devolvido.
- **Data do vencimento:** informar a data em que o pagamento será feito efetivamente.

Ao fazer a devolução, o ente deve enviar ofício ao FNAS com a cópia da GRU ou inserir o comprovante no SICONV, conforme o caso.

No ofício devem constar informações sobre os motivos da devolução em questão, bem como os dados para contato por parte do FNAS, se necessário (telefone, fax, e-mail). Não há modelo de ofício, e o endereço para envio é:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS  
Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social – DEFNAS  
Coordenação-Geral de Prestação de Contas  
Setor de Administração Federal Sul/SAFS – Quadra 02 – Lote 08 – Bloco H – Subsolo  
Edifício Sede do FNAS  
CEP: 70070-600 – Brasília/DF

**ATENÇÃO!** Persistindo dúvidas, entre em contato com a área responsável para obter mais informações.

Telefone: (61) 2030-1912 ou 2030-1862.

## Quais os procedimentos de devolução de recursos do cofinanciamento quando se refere a vários pisos e mais de um exercício?

Quando a devolução do recurso referir-se a mais de um exercício, deve-se preencher e emitir uma GRU por ano/exercício.

Quando a devolução do recurso referir-se a vários pisos, deve-se preencher e emitir uma GRU por cada piso/programa/serviço.

Quando a devolução do recurso referir-se a vários pisos e a mais de um exercício, deve-se preencher e emitir uma GRU por cada piso/programa/serviço e exercício.

**ATENÇÃO!** Persistindo dúvidas, entre em contato com a área responsável para obter mais informações.

Telefone: (61) 2030-1912 ou 2030-1862.

## Os convênios e contratos de repasse celebrados antes da vigência da Portaria Interministerial nº 127/2008 precisam ser adaptados a essas novas regras?

Todos os convênios e contratos de repasse celebrados antes de 30/05/08 continuam regidos pelas regras anteriores, entre as quais se destaca a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional. Mesmo as prorrogações realizadas após 30/05/08 não exigem providência imediata junto ao SICONV quando estiverem relacionadas a convênio ou contratos de repasse assinados antes da vigência da Portaria Interministerial nº 127/2008. O prazo-limite para esses convênios e contratos de repasse serem extintos ou registrados no SICONV se encerrou em 31 de dezembro de 2009.

## Como deve ser efetuada a prestação de contas dos convênios regidos pela Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional?

Os órgãos e entidades que recebem recursos federais na forma de convênios ou contratos de repasse devem prestar contas no prazo máximo de 60 dias após o término da vigência do instrumento firmado.

Ao final da vigência do convênio, o FNAS comunica o município e o orienta quanto à Prestação de Contas Final.

Nesses casos, a regularidade da aplicação dos recursos transferidos é avaliada pelo MDS, que emite pareceres técnicos e financeiros.

A prestação de contas final da aplicação dos recursos deve ser apresentada ao MDS de maneira completa, devidamente identificada com o número do convênio e o objeto pactuado (de acordo com a Instrução Normativa nº 01/97). A seguinte documentação deve ser apresentada:

1. Relatório de Cumprimento do Objeto, assinado pelo gestor municipal, que deve detalhar e conter as seguintes informações: execução do objeto e atingimento dos objetivos; meta alcançada, população beneficiada, avaliação da qualidade dos serviços prestados, montante de recursos aplicados; descrição do alcance social; localidade e/ou endereço da execução do objeto/objetivo; demais informações ou registros e, especialmente, o detalhamento das atividades realizadas no atendimento ao público-alvo.

2. Parecer ou Referendo do Conselho Municipal de Assistência Social acerca da execução do objeto e atingimento dos objetivos, com avaliação das atividades realizadas no atendimento ao público-alvo.
3. Relatório de Execução Físico-Financeira consolidado com todo o recurso utilizado e metas executadas.
4. Relatório de Execução da Receita e Despesa, com informações dos recursos recebidos, dos rendimentos obtidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro e dos saldos;
5. Relação de pagamentos efetuados em sequência cronológica.
6. Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos pactuados.
7. Conciliação do saldo bancário (o encontro das receitas e despesas e, em alguns casos, também se leva em consideração os restos a pagar).
8. Cópia do extrato completo da conta bancária específica e extrato completo da aplicação financeira (do recebimento da 1º parcela até a última despesa) vinculada ao convênio.
9. Demonstrativo de Rendimentos.
10. Cópia do comprovante de recolhimento ao FNAS dos saldos remanescentes, inclusive os provenientes de receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas por meio de Guia de Recolhimento da União.
11. Cópia do Termo de Aceitação Definitiva da Obra (TADO), emitido pelo ordenador de despesas e referendado pelo engenheiro do conveniente, com informações do local, área e as condições da edificação.
12. Cópia do despacho da homologação e adjudicação da licitação.
13. Cópia do despacho de dispensa de licitação com a justificativa legal.
14. Declaração do ordenador de despesas quanto à boa e regular aplicação do recurso transferido.
15. Declaração de guarda e conservação dos documentos contábeis.

### **Como deve ser feita a prestação de contas dos convênios regidos pelas Portarias Interministeriais nº 127/2008 ou 507/2011?**

Os órgãos e entidades que recebem recursos federais na forma de convênios ou contratos de repasse devem prestar contas no prazo máximo de 60 dias após o término da vigência do instrumento firmado.



Ao final da vigência do Convênio, o FNAS comunica o município e o orienta quanto à Prestação de Contas Final.

Nesses casos, a regularidade da aplicação dos recursos transferidos é avaliada pelo MDS, que emite pareceres técnicos e financeiros.

A prestação de contas final da aplicação dos recursos deve ser efetuada no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), de acordo com as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011, e enviada, via sistema, para a análise do FNAS.

## Qual o endereço para envio da documentação?

A documentação deve ser encaminhada ao seguinte endereço:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS  
Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social – DEFNAS  
Coordenação-Geral de Prestação de Contas  
Setor de Administração Federal Sul/SAFS – Quadra 02 – Lote 08 – Bloco H – Subsolo  
Edifício Sede do FNAS  
CEP: 70070-600 – Brasília/DF

## Como obter mais informações sobre Prestação de Contas de Convênios?

No Portal do MDS, o município encontrará os formulários necessários para prestar contas, bem como o Guia de Prestação de Contas. Em consulta a esse guia, é possível encontrar o modelo do documento, bem como as instruções de preenchimento para: 1) relação de pagamentos; 2) relação de bens; 3) execução da receita e da despesa; 4) execução físico-financeira; 5) conciliação bancária; 6) demonstrativo de rendimentos e declaração de guarda e 7) conservação dos documentos contábeis.

O Guia de Prestação de Contas do FNAS está disponível no Portal do MDS ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)) no seguinte caminho: Assistência Social – Financiamento – Etapas. No menu localizado à direita da tela, clique no link: “Guia de Prestação de Contas Completo”.

Quanto à prestação de contas no SICONV, outras informações podem ser obtidas no Portal de Convênios (<http://www.convenios.gov.br>).



## O que acontecerá se a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido?

Caso a prestação de contas não seja encaminhada no prazo estabelecido, o conveniente deverá efetuar a devolução total dos recursos devidamente corrigidos e acrescido de juros de mora, na forma da lei, no prazo máximo de 30 dias, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial.

## Qual o procedimento necessário para a reprogramação de saldos dos serviços?

O saldo existente em 31 de dezembro de cada ano dos recursos financeiros repassados pelo FNAS aos fundos de assistência social municipais, estaduais e do DF pode ser reprogramado, dentro de cada nível de proteção social, para todo o exercício seguinte, desde que o órgão gestor tenha assegurado à população durante o exercício em questão os serviços socioassistenciais cofinanciados correspondentes a cada Piso de Proteção (art. 11 da Portaria nº 625 10/08/2010).

### ATENÇÃO!

- O município pode apenas utilizar o saldo para despesas de custeio, até a regulamentação do inciso I, art. 4º do Decreto nº 7788/2012.

## O que é o Art. 6-E da Lei nº 8.742/1993, inserido pela Lei nº 12.435/2011 no texto da LOAS?

É o artigo que estabelece percentual dos recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que podem ser gastos no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referências.

## O que é a Resolução nº 32, de 28 de novembro de 2011?

É onde se encontra registrado pelo CNAS no seu art.1º que "os Estados, DF e Municípios poderão utilizar até 60% (sessenta por cento) dos recursos oriundos do Fundo Nacional da Assistência Social - FNAS, destinados a execução das ações continuadas de Assistência Social, no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência do SUAS, conforme Art.6º E da Lei 8.742/1993".

## O que são equipes de referência do SUAS?

São equipes regulamentadas na NOB-RH/SUAS, instituída pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006: (...) “aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e execução de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial levando-se em conta o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e aquisições que devem ser garantidas aos usuários”.

## Como é a composição das equipes de referência do CRAS e CREAS de que trata a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011?

O CNAS valida a definição de equipe de referência do NOB/RH/SUAS, reconhecendo as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS. Compõem obrigatoriamente as equipes de referência da:

- Proteção Social Básica: assistente social e psicólogo.
- Proteção Social Especial de Média Complexidade: assistente social, psicólogo e advogado.
- Proteção Social Especial de Alta Complexidade: assistente social e psicólogo.

COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE REFERÊNCIA DO CRAS		
Pequeno Porte I (4 técnicos)	Pequeno Porte II (6 técnicos)	Médio, Grande, MetrÓpole e DF (8 técnicos)
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo 1 profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo 2 profissionais assistentes sociais e preferencialmente 1 psicólogo	4 técnicos de nível superior, sendo 2 profissionais assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

## COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE REFERÊNCIA DO CREAS

Municípios		Capacidade de Atendimento	Equipe de Referência
Porte	Nível de gestão		
Pequeno Porte I, II e Médio Porte	Gestão inicial, básica ou plena	No mínimo 50 famílias/indivíduos	1 coordenador
			1 assistente social
			1 psicólogo
			1 advogado
			2 profissionais de nível superior ou médio para abordagem de rua
			1 auxiliar administrativo
Grande Porte, Metrópole e DF	Gestão inicial, básica ou plena	No mínimo 80 famílias / indivíduos	1 coordenador
			2 assistentes sociais
			2 psicólogos
			1 advogado
			4 profissionais de nível superior ou médio para abordagem de rua 2 auxiliares administrativos.

### O que se entende por servidor público?

Para esclarecer o conceito de servidor público, é importante abordar a natureza das funções exercidas e o regime jurídico que disciplina a relação entre o servidor e o Poder Público, segundo o teórico José dos Santos Carvalho Filho, conforme segue:

- Servidores Públicos Estatutários são aqueles cuja relação jurídica de trabalho é disciplinada por leis específicas denominadas estatutos. Existem estatutos funcionais federal, estadual, distrital e municipal, cada um deles autônomo em relação aos demais, respeitando a autonomia dessas pessoas federativas.
- Servidores Públicos Trabalhistas (celetista) são aqueles regidos pelas regras disciplinadoras constantes na Consolidação das Leis do Trabalho. Seu regime básico, portanto, é o mesmo que se aplica à relação de emprego no campo privado, com as exceções, é lógico, pertinentes à posição especial de uma das partes: o poder público. Frise-se, ainda, que esses servidores estão submetidos a todos os preceitos constitucionais referentes à investidura, acumulação de cargos, vencimentos e determinadas garantias e obrigações previstas no Capítulo VII de nossa Lei Maior. Sendo assim, os Estados e os Municípios não podem alterar suas garantias trabalhistas, pois somente a União detém a competência para legislar sobre Direito do Trabalho, conforme reza o artigo 22, I, da CF. O vínculo laboral dos servidores públicos trabalhistas tem natureza contratual e se formaliza pela

celebração de um contrato por prazo indeterminado.

- Servidores públicos temporários são um agrupamento excepcional dentro da categoria geral de servidores públicos. A previsão dessa categoria especial de servidores está contemplada no art. 37, IX, da CF, que admite a sua contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Sua contratação deve ocorrer mediante previsão legal.

## Como se dá a investidura no cargo dos servidores públicos?

O recrutamento tanto para a investidura de cargo (servidor público estatutário) quanto para a de emprego público (servidor público celetista) depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme art. 37, II, da CF/88.

Cabe ressaltar, em observância ao disposto na NOB – RH, que os concursos públicos para o preenchimentos de cargos e empregos do SUAS devem ser planejados conforme o “Quadro de Necessidades” e o “Plano de Ingresso de Trabalhadores e de Substituição dos Trabalhadores Terceirizados”, bem como devem ser organizados de acordo com a metodologia nele apresentada.

## O que posso pagar com os recursos de 60% do Governo Federal?

- Salários de concursados do regime estatutário, celetista ou temporário, desde que integrem a equipe de referência, em consonância com a NOB-RH/SUAS/2006 e Resolução CNAS nº 17/2011, independentemente da sua data de ingresso no quadro de pessoal do ente federado;
- Encargos sociais advindo do vínculo; e
- Auxílio, gratificações, complementação salarial, vale-transporte e vale-refeição, conforme o caso.

## O que é proibido contratar com os recursos do Art. 6-E?

- Profissionais que não integrem as equipes de referência; e
- Rescisão trabalhista ou similar.

## Com os recursos repassados para o nível de Proteção Básica posso contratar somente profissionais da Proteção Básica?

Sim. O total de recursos repassados para este nível de proteção, observando o percentual de até 60%, poderá pagar apenas profissionais da equipe de referência deste nível de proteção.

## O que é o IGDSUAS?

O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) visa avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, DF e estados, bem como a articulação intersetorial.

De acordo com os resultados alcançados pelos entes, a União apoia financeiramente a gestão municipal e estadual como forma de incentivo. O IGDSUAS é um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor é o desempenho da gestão e maior será o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão, respeitando o teto orçamentário e financeiro dos recursos alocados no FNAS.

O índice foi criado para induzir à melhoria de aspectos prioritários para a gestão do SUAS. Com base nos resultados apurados, os entes que apresentam bom desempenho recebem os recursos para investir em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do SUAS. As variáveis selecionadas para composição do índice apontam aos gestores quais aspectos da gestão precisam ser melhorados e o repasse visa recompensar os esforços realizados por cada município, DF e estado no alcance dos resultados.

O IGDSUAS foi instituído pela Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei n.º 8.742/1993 (LOAS), e regulamentado pelo Decreto n.º 7.636/2011 e Portaria n.º 07 de 30 de janeiro de 2012.

## Com os recursos do IGD posso pagar os servidores públicos concursados?

Não. O Decreto n.º 7.636, de 7 de dezembro de 2011, no parágrafo único do artigo 6º veda a utilização dos recursos do IGDSUAS para pagamento de servidores públicos (estatutário e celetista) e gratificações de qualquer natureza.

Para quais áreas os recursos do IGDSUAS são destinados?

- Os recursos do IGDSUAS são destinados às seguintes áreas:
- Gestão de serviços;
- Gestão e organização do SUAS;
- Gestão articulada e integrada dos serviços e benefícios socioassistenciais;
- Gestão articulada com o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria;
- Gestão do trabalho e educação permanente na assistência social;
- Gestão da informação do SUAS;
- Implementação da vigilância socioassistencial;
- Apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social, observado o percentual mínimo fixado;
- Gestão financeira dos fundos de assistência social;
- Gestão articulada e integrada com o Programa BPC na Escola;
- Gestão e organização da rede de serviços assistenciais; e
- Monitoramento do SUAS;

**IMPORTANTE!** Para fortalecimento dos conselhos de assistência social dos estados, municípios e DF, pelo menos 3% dos recursos transferidos no exercício financeiro devem ser gastos com atividades de apoio técnico e operacional aos conselhos, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e gratificações de qualquer natureza a servidores públicos.

O planejamento das atividades desenvolvidas com os recursos do IGDSUAS deve compor o Plano de Assistência Social, conforme o artigo 8º do Decreto nº 7.636/2011, e observado o disposto nos artigos 2º e 3º da Portaria MDS nº 625/2010.

## Como podem ser executados os recursos do IGDSUAS transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social para o aprimoramento da Gestão do SUAS?

Uma mesma ação financiada com recursos do IGDSUAS pode se destinar a finalidades diferentes. Por exemplo, algumas ações destinadas à implantação da vigilância socioassistencial também podem repercutir no aprimoramento da gestão e organização do SUAS. Abaixo estão destacadas algumas sugestões de planejamento de ações que podem ser realizadas com o IGDSUAS que abrangem várias áreas essenciais do SUAS, como gestão do trabalho, vigilância socioassistencial, gestão de serviços e benefícios, entre outros:

- Reformas, adaptação, adequação para acessibilidade, pintura, instalação elétrica e hidráulica, visando à melhoria do ambiente de atendimento;
- Aquisição de materiais de consumo e expediente, tais como carimbos, papéis para impressora e formulários, toners para impressoras, borrachas, lápis, canetas, grampeadores, furadores, pastas, caixas arquivos, entre outros;
- Realização de campanhas de divulgação e comunicação dos serviços socioassistenciais;
- Aquisição de equipamentos eletrônicos, tais como computadores, contratação de serviços de internet (provedores), impressoras, equipamentos de áudio e vídeo;
- Aquisição de mobiliário, tais como mesas individuais, mesas de reunião, cadeiras, sofás, estantes, arquivos, armários, ventiladores, bebedouros, quadros de avisos, aparelhos telefônicos;
- Realização de capacitações, encontros, seminários e oficinas para trabalhadores do SUAS;
- Contratação de pessoas jurídicas ou físicas, por tempo determinado, para ministrar as capacitações ou treinamentos referentes ao SUAS;
- Locação de espaço físico e logística para capacitações, encontros, seminários e oficinas de interesse do SUAS;
- Custeio de diárias e passagens dos trabalhadores do SUAS, gestores e conselheiros de assistência social para participação nos eventos do SUAS;
- Elaboração, desenvolvimento e publicação de material de apoio às equipes dos serviços socioassistenciais, gestores, conselheiros e usuários de assistência social;
- Contratação, elaboração e impressão de estudos e pesquisas sobre o SUAS;
- Desenvolvimento de ferramenta informacional e de tecnologias que apoiem a organização do SUAS;
- Deslocamentos e apoio às atividades de:

- \* Equipes dos serviços socioassistenciais para realização de visitas, busca ativa e acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social;
- \* Profissionais dos serviços regionais para os municípios vinculados;
- \* Gestão municipal para apoio técnico, acompanhamento e monitoramento da rede socioassistencial pública e privada na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios;
- \* Gestão estadual para apoio técnico, acompanhamento e monitoramento aos municípios e serviços regionais na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- \* Conselheiros para acompanhamento e fiscalização dos serviços da rede socioassistencial pública e privada, local, estadual e regional;
- \* Conselheiros e usuários para participação de fóruns, encontros, reuniões, seminários e conferências de assistência social;
- \* Aquisição de veículos e combustíveis utilizados na oferta de serviços socioassistenciais, atividades da gestão ou do Conselho de Assistência Social, devendo o veículo ser identificado com a logomarca do SUAS, conforme padrão disponível em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/marcas/marcas-e-selos>:

**ATENÇÃO!** É vedada a utilização dos recursos do IGDSUAS para pagamento de servidores públicos (estatutário, celetista e temporário) e gratificações de qualquer natureza, conforme previsto no parágrafo único do artigo 6º do Decreto nº 7.636, de 7 de dezembro de 2011.

## Posso utilizar os recursos do IGDSUAS para manter o funcionamento dos serviços?

Não é recomendada a utilização do IGDSUAS com despesas de manutenção dos serviços, pois estes recursos dependem do desempenho do ente. Sendo assim, qualquer comprometimento desse recurso com uma despesa regular de manutenção dos serviços não é recomendável, pois pode afetar a continuidade das ações ofertadas pelos serviços. O custeio das ações de manutenção das unidades de atendimento deve ser realizado com os recursos dos pisos destinados ao cofinanciamento dos serviços ou com os recursos próprios alocados no FMAS.



## Como é calculado o teto mensal e o valor do repasse dos municípios e DF?

A Portaria GM/MDS N° 07/2012 estabelece que o teto mensal (TM) é calculado anualmente até o mês de junho:

Art. 8º

§ 1º O TM será apurado anualmente até o mês de junho.

§ 2º Até que seja apurado o TM, durante o exercício, observar-se-á o utilizado no exercício anterior.

Conforme o anexo III da portaria, o teto financeiro mensal dos municípios e DF é calculado com base nos seguintes dados:

- Última atualização do Cadastro Único;
- Quantidade de CRAS e CREAS em cada localidade, informada no último Censo SUAS; e
- Área municipal extraída do Censo IBGE mais recente.

O cálculo utilizado para repasse dos recursos do IGDSUAS é válido de junho a junho de cada ano. Nesse período geralmente não há variação do índice apurado, mas sim variação do valor do repasse com base no teto orçamentário. Os valores repassados anualmente são distintos devido à disponibilidade do orçamento destinado ao IGDSUAS na LOA.

O valor repassado considera o seguinte cálculo:  $IGDSUAS-M \times \text{teto financeiro mensal} = \text{valor a ser repassado no mês}$ . O anexo III da Portaria n.º 07/2012 estabelece ainda pisos e tetos para os critérios adotados no cálculo do teto mensal, sendo que o piso para a população constante no Cadastro Único é de 2.000 famílias e o teto é de 200.000 famílias.

## Qual a base de cálculo do IGDSUAS-M?

O IGDSUAS-M varia de 0 (zero) a 1 (um) e é calculado pela média aritmética ponderada dos seguintes componentes de operação do SUAS:

I - Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência da Assistência Social - ID CRAS Médio, com peso quatro, calculado na forma do item "a" do Anexo I da Portaria 07/2012; e

II - Execução financeira ajustada, com peso um, correspondente à execução financeira do fundo de assistência social do município ou do DF, calculada na forma do item "b" do Anexo I da Portaria 07/2012.

O IGDSUAS-M é o resultado da média aritmética ponderada do IDCRAS obtido no Censo SUAS, com peso quatro, e da execução financeira ajustada, obtido no Demonstrativo Sintético Anual da Execução Física e Financeira, com peso um. O Caderno de Orientações do IGDSUAS traz maiores detalhes do cálculo do IGDSUAS (IDCRAS e Execução Financeira).

Os recursos do IGDSUAS são transferidos apenas para os municípios cujo valor do IGDSUAS-M seja igual ou superior a 0,2.

É possível consultar os valores, índices e taxas do IGDSUAS para municípios e estados em (<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/orientacoes-igdsuas-para-site/201crepasse-de-recursos-do-igd-suas201d>) e no relatório de informações sociais detalhado(<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>).

### Quem pode receber o incentivo?

O incentivo do IGDSUAS será repassado aos municípios, DF e estados que se habilitaram ou aderiram ao SUAS, na forma definida pela NOB-SUAS. Os municípios devem estar habilitados em gestão inicial, básica ou plena, conforme o processo descrito na NOB-SUAS e alcançar índice superior a 0,2.

### Em quais situações haverá suspensão do pagamento do IGDSUAS?

Os repasses financeiros serão suspensos quando comprovada manipulação indevida das informações relativas aos elementos que constituem o IGDSUAS-M e o IGDSUAS-E, a fim de alcançar os índices mínimos.

Além da suspensão de recursos, serão adotadas providências para regularização das informações e reparação do dano e, se for o caso, a devida instauração de tomada de contas especial, sem prejuízo da adoção de outras medidas previstas na legislação.

### Posso utilizar os recursos do IGDSUAS na articulação entre o SUAS, PBF e Plano Brasil Sem Miséria?

Sim, essa é uma das áreas estabelecidas na legislação do SUAS (Decreto nº 7.636 e as Portarias GM Nº 337/2011 e 07/2012) para uso do IGDSUAS. Assim, esses recursos podem ser aplicados na integração entre as ações do SUAS com o Programa Bolsa Família, o Plano Brasil Sem Miséria e com investimentos na capacitação de profissionais que operam o SUAS.

Portanto, a participação de gestores, conselheiros e técnicos em seminários e eventos sobre o Plano Brasil Sem Miséria atende aos interesses da administração pública, em particular os interesses do SUAS. No anexo do Caderno de Orientações do IGDSUAS, item 7.1, estão ex-

pressas sugestões de planejamento e de utilização dos recursos no custeio da participação de gestores e conselheiros em eventos relacionados ao SUAS.

## Como será a prestação de contas do IGDSUAS?

A comprovação da aplicação dos recursos do IGDSUAS pelos estados, municípios e DF, de acordo com a Portaria 07/2012, deve integrar as prestações de contas anuais dos respectivos fundos de assistência social, em item específico destinado à gestão, e ficar arquivada sob guarda do ente receptor dos recursos pelo período de cinco anos, contados do julgamento das contas pelo respectivo conselho de assistência social, para consulta do MDS e dos órgãos de controle interno e externo.

Cabe aos conselhos de assistência social dos estados, municípios e DF receber, analisar e manifestar-se sobre as prestações de contas da aplicação do IGDSUAS enviadas pelos respectivos fundos de assistência social, observado o disposto no caput e nos parágrafos 2º e 3º do art. 6º da Portaria nº 625/2010.

Em caso de aprovação integral das contas, os conselhos de assistência social dos estados, municípios e DF devem inserir os dados contidos nos documentos em sistema informatizado disponibilizado pelo MDS (SUAS WEB – DEMONSTRATIVO).

Em caso de não aprovação ou aprovação parcial das contas:

I - Os recursos financeiros referentes às contas rejeitadas devem ser restituídos pelo ente federado ao respectivo fundo de assistência social, na conta bancária referente ao recurso repassado, no prazo de 30 dias, contados da formalização da manifestação do respectivo conselho de assistência social; e

II - O Conselho de Assistência Social local deve informar ao MDS, por meio de sistema informatizado, a decisão (com o detalhamento dos motivos que a ensejaram) e a devolução dos recursos ao respectivo fundo de assistência social.

Os conselhos de assistência social devem informar ao MDS, quando do julgamento das contas, a ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

## É possível adquirir material permanente para as unidades de atendimento CRAS, CREAS E CENTRO-POP?

Sim, desde que se observe o disposto na legislação da administração pública que disciplina normas para licitações e contratos.

É importante que o gestor planeje a utilização dos recursos e submeta esse planejamento à aprovação do CMAS.

Os recursos do IGDSUAS não devem ser utilizados antes de sua incorporação ao orçamento. Se o recurso foi usado antes disso, pode-se considerar que foi usado um recurso que não existe legalmente no orçamento. É recomendável a leitura do Caderno de Orientações do IGDSUAS antes da utilização dos recursos.

## É possível utilizar os recursos do IGDSUAS para capacitar profissionais do SUAS?

Sim, os recursos do IGDSUAS podem ser investidos na realização de capacitações, encontros, seminários e oficinas regionais e locais para os servidores efetivos do SUAS, gestores e conselheiros de assistência social.

A utilização dos recursos do IGDSUAS para o custeio de despesas dessa natureza deve estar estritamente relacionada ao aprimoramento da gestão do SUAS. O gestor deve realizar o planejamento e a justificativa da utilização desses recursos, elaborar a relação dos participantes e submetê-la à apreciação do respectivo conselho de assistência social.

O gestor deve, ainda, manter o registro no processo da comprovação de todas as despesas relacionadas ao custeio dos participantes no evento, inclusive as despesas relacionadas a diárias e passagens, que devem estar devidamente documentadas e comprovadas por meio de notas fiscais, comprovantes de pagamentos e de embarque, entre outros. A participação dessas pessoas deve ser confirmada por meio de certificados ou documentos similares que comprovem a devida presença deles nos eventos.

## Posso utilizar os recursos do IGDSUAS para manutenção dos Conselhos de Defesa de Direitos como CMDCA e Conselhos Tutelares?

Não consta em nenhuma lei geral que regulamenta a assistência social em âmbito nacional a menção de competência ou objetivo de manutenção de quaisquer Conselhos de Defesa de Direitos. Na legislação específica do IGDSUAS, também não há normativa que autorize a utilização de recursos da assistência social na manutenção de despesas relativas aos Conselhos Tutelares.

Os recursos do IGDSUAS são destinados a apoiar as atividades do controle social da política de assistência social que são exercidas pelos Conselhos e Conferências de Assistência Social, conforme consta no § 4º do artigo 12-A da LOAS. Assim, os recursos para manutenção e custeio das atividades dos Conselhos Tutelares devem estar previstos na Lei Orçamentária Municipal.

Os Conselhos do Idoso, dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Pessoa com Deficiência e Tutelar são órgãos colegiados de deliberação que visam à defesa de direitos desses segmentos específicos, assim como o acompanhamento e fiscalização de políticas nacio-

nais voltadas a estes públicos. As fontes e formas de custeio desses conselhos são diversificadas e estão definidas em regulamentos próprios em cada esfera de governo. Estes Conselhos de Defesa de Direitos estão em constante articulação com os conselhos setoriais de diversas políticas públicas para a implementação de direitos de seus públicos específicos, porém eles possuem propósitos distintos.

Os Conselhos Tutelares foram regulamentados pela Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990 – Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), que instituiu um título específico para tratar dos objetivos, forma de criação, atribuições, funcionamento e financiamento desses conselhos. O parágrafo único do artigo 134 do ECA estabelece que:

Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares. (Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012)

### **Posso utilizar os recursos do IGDSUAS para custear despesas com a Conferência de Assistência Social?**

O texto da NOBSUAS/2012 é categórico quanto à responsabilidade do município de prever recursos orçamentários e executar despesas financeiras para realização da Conferência de Assistência Social. Assim, é importante que o município, estado ou DF dedique recursos próprios para realizar a conferência.

Caso seja necessária a complementação dos recursos para realização da conferência, o IGDSUAS pode ser utilizado, desde que no planejamento esteja prevista a utilização desses recursos para tal finalidade (previamente aprovados pelo conselho e incorporados ao orçamento municipal) e que sejam respeitadas as normas para licitações e contratos da administração pública.











[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)  
0800 707 2003