

FORMAÇÃO BÁSICA
NO **SUAS** PARA
FUNÇÕES
DE
NÍVEL **SUPERIOR**



Módulo 6
**GESTÃO FINANCEIRA E
ORÇAMENTÁRIA DO SUAS**



FORMAÇÃO BÁSICA
NO **SUAS** PARA
FUNÇÕES
DE NÍVEL **SUPERIOR**



Módulo 6
**GESTÃO FINANCEIRA E
ORÇAMENTÁRIA DO SUAS**



SECRETARIA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL

SECRETARIA ESPECIAL DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL



GOVERNO FEDERAL

MINISTÉRIO DA CIDADANIA

SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**DIRETORIA DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**COORDENADORIA-GERAL DE GESTÃO DO TRABALHO E
EDUCAÇÃO PERMANENTE**



BY



NC



ND

Todo o conteúdo do curso Formação básica no SUAS para Funções de Nível Superior, da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Cidadania do Governo Federal - 2022, está licenciado sob a Licença Pública Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional. Para visualizar uma cópia desta licença, acesse:

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pt_BR



QR Code

No decorrer do livro aparecerão códigos como este ao lado que darão acesso a conteúdos extras. Para acessá-los, basta apontar a câmera do seu dispositivo móvel (smartphone ou tablet) para o código (obs.: é necessário estar conectado à internet).

Siglas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CapacitaSUAS - Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
CF - Constituição Federal
CGU - Controladoria Geral da União
CMAS - Conselho Municipal da Assistência Social
CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONOF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
CPF - Cadastro de Pessoas Físicas
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado de Assistência Social
GND - Grupo de Natureza da Despesa
IGD - Índice de Gestão Descentralizada
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO - Manual Técnico do Orçamento

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAB - Programa Auxílio Brasil
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PLDO - Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária
PLPPA - Projeto de Lei do Plano Plurianual
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PPA - Plano Plurianual
SAC - Serviço de Ação Continuada
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TCE - Tribunal de Contas do Estado
TCM - Tribunal de Contas do Município
TCU - Tribunal de Contas da União
UO - Unidade Orçamentária



Sumário

Apresentação	6
Objetivos do módulo	6
UNIDADE 1 – O orçamento público	7
1.1 Conceito e função	9
1.2 Bases legais	10
1.3 Principais princípios orçamentários	11
1.4 Instrumentos de planejamento	12
1.5 Classificações de receitas e despesas	15
1.6 Despesa pública	18
UNIDADE 2 – O ciclo orçamentário	27
2.1 Fases do ciclo orçamentário federal	28
UNIDADE 3 – O orçamento da assistência social	46
3.1 A responsabilidade dos entes federativos no financiamento do SUAS	48
UNIDADE 4 – O Fundo de Assistência Social e seu papel estratégico na gestão dos recursos do SUAS	60
4.1 Base normativa	61
Referências	70



Apresentação

Olá, cursista!

Este módulo sobre gestão financeira e orçamentária traz elementos da base de conteúdo do CapacitaSUAS dessa mesma temática, mas com um olhar mais resumido sobre a gestão financeira e orçamentária, com assuntos e temas atualizados de acordo com as normas vigentes.

Esperamos contribuir para sua aprendizagem e que, ao final do curso, você possa colaborar na construção do orçamento de sua cidade e estado, e ao mesmo tempo possa compreender a execução da política de assistência social no cotidiano do seu território.

Desejamos bons estudos e que sua prática se torne exitosa no chão local do SUAS.

QR CODE

Aponte a câmera do seu dispositivo móvel (smartphone ou tablet) no QR Code ao lado para assistir ao vídeo de apresentação do módulo ou acesse o link: <insira o link aqui>

Objetivos do módulo

- Qualificar profissionais de nível superior para atuação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
- Descrever as bases normativas do orçamento público e seus principais conceitos.
- Discorrer acerca da função e da importância do planejamento na estruturação e execução dos recursos públicos.
- Descrever os instrumentos de planejamento, o ciclo orçamentário e sua importância na gestão dos recursos do SUAS.
- Relacionar o papel dos poderes públicos e da sociedade civil no processo de construção do orçamento público e no acompanhamento da execução dos recursos do SUAS.
- Discorrer sobre o orçamento da assistência social.
- Promover reflexão sobre a importância da construção do orçamento da assistência social na lógica do financiamento do SUAS.
- Promover reflexão acerca da importância da estruturação do Fundo de Assistência Social enquanto unidade responsável pela execução dos recursos do SUAS.



UNIDADE



0 orçamento público



Nesta unidade, serão abordados os conceitos fundamentais relacionados ao sistema e ao processo orçamentários, além dos processos de construção do orçamento público brasileiro. Será possível identificar o lugar da participação dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil no processo de construção do orçamento público brasileiro e, por fim, compreender a importância da inserção das ações de assistência social no orçamento público com os papéis dos diversos atores.

O orçamento público é a carta/instrumento dos governantes para traduzir seus compromissos com o bem comum na sociedade, visando estabelecer o compromisso real e fiel para a execução de políticas públicas. Todos os cidadãos podem visualizar as informações detalhadas sobre a realização de uma obra ou o fornecimento de um serviço, tais como o local, como e quando será realizado o serviço ou a obra, e também a quantidade de recursos que será necessária. No orçamento, podemos exemplificar a prática da execução da assistência social por meio da **funcional programática** definida, por exemplo, o bloco da Proteção Social Básica. Por meio do orçamento, é possível a operacionalidade de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), desde sua construção e manutenção até a remuneração da equipe de técnicos, o material de expediente, a limpeza e outros serviços que garantam o atendimento da população usuária.



Funcional programática

É a combinação da classificação funcional e da classificação programática, visando compreender a estruturação das despesas, por meio das funções e subfunções, onde serão aplicadas, qual o programa, a atividade ou a ação a ser realizada, qual recurso a ser alocado, tendo o objetivo de identificar a finalidade no processo de gerenciamento.

O orçamento é um olhar planejado para que a vida ocorra nas cidades e seja preservada até em situações de emergência e calamidade pública. Faz-se necessário que essa tradução de esforços seja prevista e detalhada sobre o que será feito e o quanto será gasto, sendo essa previsão expressa no texto do orçamento público. De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública,

“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.” (ENAP, 2014, p. 5).



Foto: © [NicoElNino] / Shutterstock.

Todos os governantes brasileiros, desde a esfera federal até a municipal, conforme veremos em nosso percurso formativo, precisam incluir as políticas públicas para a área de assistência social nos instrumentos de planejamento público,



“[...] conforme previsto em seus principais normativos (PNAS, NOBSUAS, Lei do SUAS, LOAS). Importa, assim, para os profissionais que atuam no Sistema Único de Assistência Social, 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.” (BRASIL, 2013, p. 7).

É muito importante entender os conceitos fundamentais de orçamento, porque a peça orçamentária é pré-requisito para a viabilização do cofinanciamento e do financiamento no âmbito do SUAS. Todas as ações que envolvam recursos na esfera pública, o que inclui todas as ações do SUAS, obrigatoriamente têm que constar no orçamento. É proibido gastar o que não está previamente orçado.

1.1 Conceito e função

De acordo com a ENAP (2014), no Brasil, o orçamento reveste-se de diversas formalidades legais. Sua existência está prevista constitucionalmente, sendo materializada anualmente numa lei específica que “[...] estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício. Por causa dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento.

É importante observar o citado no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:



“Art. 2º. A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.” (BRASIL, 1964).

Funções do orçamento

O orçamento público é um instrumento com diversas funções, as quais, por sua vez, devem espelhar as necessidades e anseios da sociedade por políticas públicas afirmativas e qualitativas. As principais funções do orçamento público são:

1

Função alocativa: o governo define onde ele vai aplicar os recursos para geração de bens e serviços à população.

Função distributiva ou redistributiva: o governo deve ajustar e equilibrar a distribuição de recursos levando em consideração fatores como disparidades regionais e sociais, e fatores semiárido e amazônico, visando o desenvolvimento igualitário do país.

2

3

Função estabilizadora: essa função estabelece que o governo faça os ajustes necessários para garantir equilíbrio na balança, na geração de emprego e renda, estabilidade de preços, entre outras ações, visando atender o crescimento econômico com sustentabilidade.

1.2 Bases legais

As principais bases legais do orçamento público são a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000.



Foto: © [Andrey_Popov] / Shutterstock.

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo atual de ciclo orçamentário, instituindo três leis cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas três peças importantes vamos detalhar mais à frente em nosso módulo.

Lei nº 4.320/1964: estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Mesmo sendo uma lei de 1964, é uma lei válida, que estabelece regramentos para o direito financeiro no setor público, instrumentaliza elementos no campo da elaboração do orçamento, seu monitoramento no orçamento e avaliação desses instrumentos públicos.

Lei Complementar nº 101/2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traça métricas para estabelecer equilíbrio nas contas públicas, fortalecendo a eficiência dentro das práticas públicas.

1.3 Principais princípios orçamentários

De acordo com a ENAP (2014), podemos dizer que os princípios orçamentários são aquelas regras fundamentais que funcionam como norteadoras da prática orçamentária. São um conjunto de premissas que devem ser observadas durante cada etapa da elaboração orçamentária.

Um sentido mais rigoroso para esse conceito foi expresso por Sanches:



“É um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade [...]” (1997 apud ENAP, 2014, p. 14).

Mesmo reconhecendo a importância dos princípios orçamentários na formulação dos orçamentos, não há uma aprovação absoluta e unânime destes. Segundo Silva (1962, p. 5), “[...] esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, mas constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos a transformações e modificações em seu conceito e significação”.

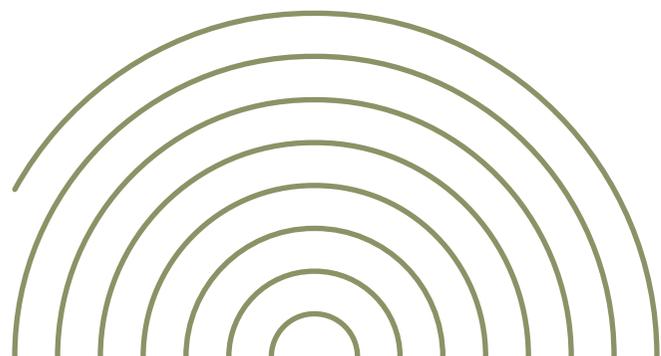
Os princípios orçamentários mais importantes são:

Universalidade: resguardado pela Lei 4.320/1964, o princípio da universalidade busca estabelecer a relação entre despesas e receitas, e essas informações devem estar claras na Lei Orçamentária Anual, não deixando margem para omissão. Ex.: todas as despesas/investimentos que forem executados no CRAS devem estar vinculados à receita que garantirá a plena entrega de serviços/bens.

Anualidade: o artigo 34 da Lei nº 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deixam claro que o orçamento tem prazo para ser executado, há um início e um fim, sua vigência reforça a necessidade de suas obrigações serem cumpridas dentro do prazo estabelecido. Ex.: LOA 2022 (início no dia 1º de janeiro de 2022 e término no dia 31 de dezembro de 2022) – atender as demandas do bloco da Proteção Social Especial, visando a continuidade dos serviços no acolhimento de crianças e adolescentes, garantindo o custeio do equipamento para o período.

Exclusividade: de acordo com a ENAP (2014), no princípio da exclusividade, verifica-se que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. Esse princípio está previsto no art. 165, § 8º da Constituição, incluindo, ainda, sua exceção, haja vista que a LOA poderá conter autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária. Ex.: O orçamento do SUAS tem uma finalidade, e esta deve ser respeitada, não havendo margem para incluir ações programáticas que não sejam de acordo com as leis e normativas vigentes.

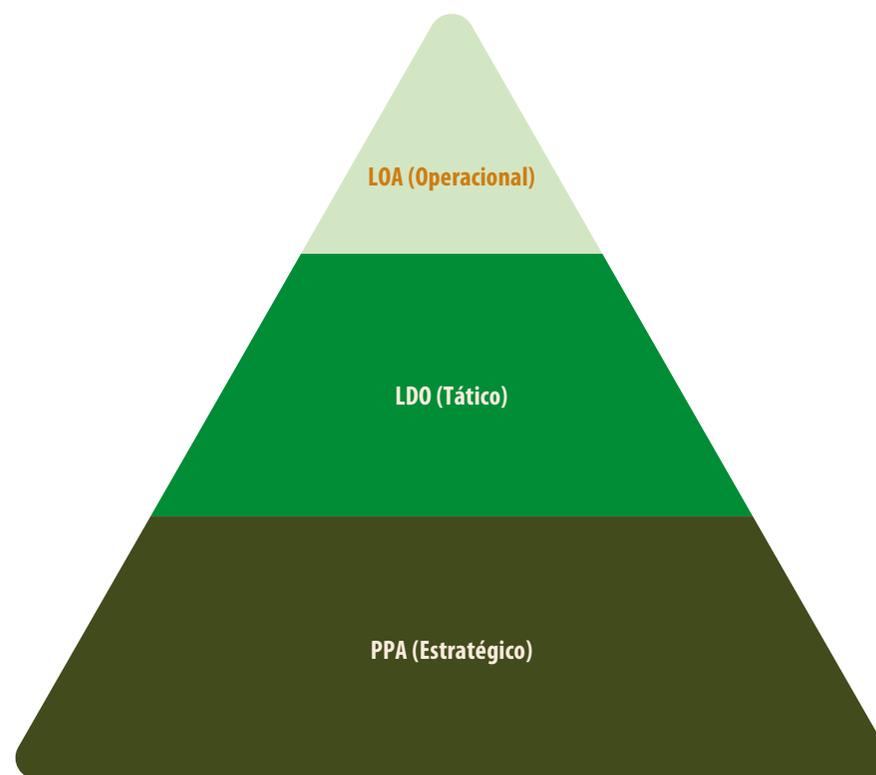
Orçamento bruto: esse princípio deve determinar que todas as receitas e despesas devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos. Esse princípio também está previsto na Lei nº 4.320, de 1964, em seu art. 6º, que veda qualquer dedução dos valores de receitas e despesas que constem nos orçamentos (ENAP, 2014).



1.4 Instrumentos de planejamento

O orçamento público é composto pelos seguintes instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal de 1988: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Comparação entre planejamento e orçamento



Segundo a ENAP (2017), o PPA, a LDO e a LOA dão suporte à elaboração e execução orçamentária brasileira. Esses instrumentos regem o ciclo orçamentário no Brasil e estão estritamente relacionados entre si, formando um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado pelos entes da Federação (municípios, estados e União). Além disso, esses instrumentos representam uma verdadeira “pirâmide orçamentária”, em cuja base está o PPA, no meio está a LDO e, no topo, a LOA, conforme demonstrado na figura acima, que apresenta uma comparação entre o orçamento e o planejamento.

1.4.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA é o instrumento que garante o planejamento de longo prazo (quando se trata do tempo dos demais instrumentos) na gestão pública. Nele desenham-se as metas e os objetivos que as gestões precisam alcançar visando garantir o pleno desenvolvimento e funcionamento da máquina pública. É o primeiro instrumento do processo do orçamento público, e nele não é preciso estabelecer quantificação física ou financeira, apenas as metas. O infográfico a seguir apresenta o fluxo simples do ciclo do PPA, desde o primeiro ano de mandato até o seu último ano de gestão.

PPA e mandato do chefe do Poder Executivo



1.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é um instrumento de curto prazo que visa operacionalizar as diretrizes para que as metas apontadas no PPA sejam concretizadas de acordo com o planejamento.

Conforme o art. 165, § 2º, da Constituição Federal de 1988:



“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.”

A ENAP (2017, p. 14), em seus estudos, propõe um exemplo prático de uma família brasileira para compreendermos melhor a LDO.

Considere uma família brasileira cuja renda familiar é fruto do salário mensal do pai e da mãe. Há tempos eles vêm planejando e economizando recursos para uma viagem de carro em várias cidades brasileiras, com o objetivo de que todos conheçam como o Brasil é grande e como é diversa e rica a cultura brasileira. Mas nem sempre as coisas saem como planejado. Um pouco antes da viagem, ocorreu um acidente com o carro. O prejuízo financeiro foi enorme, e eles sabem que agora a prioridade é consertar o carro. Logo, a tão sonhada viagem deverá esperar um pouco mais.

Assim como nesse exemplo, com o orçamento público, a situação é semelhante. No PPA estão as grandes prioridades para um período de quatro anos.

Segundo a ENAP, esse planejamento precisa ser ajustado a cada ano, de acordo com as necessidades e metas do governo para o ano seguinte. É a LDO que diz quais são as despesas mais importantes que o Poder Executivo deve fazer a cada ano. Em outras palavras, é a LDO que faz a ligação entre o plano estratégico de médio prazo, estabelecido no PPA, e o plano operacional de curto prazo, representado pelo orçamento anual (Lei Orçamentária Anual).

QR CODE

Aponte a câmera do seu dispositivo móvel (smartphone ou tablet) no QR Code ao lado para assistir a animação sobre a renda familiar de uma família brasileira, a fim de melhor compreender a LDO ou acesse o link:
<SUAS_EnsinoSuperior_M6_anima1>

1.4.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é um instrumento de curto prazo assim como a LDO. Ela traduz as necessidades reais do dia a dia e executa aquilo que foi planejado no PPA. Ela é o orçamento público propriamente dito. É discutida e aprovada anualmente e contém a programação dos gastos governamentais em cada área, e também a previsão das receitas para custear esses gastos. Para entendermos a importância da LOA, vamos recorrer ao exemplo do orçamento doméstico (ENAP, 2017).

Agora, suponha que, no referido exemplo da família brasileira, a situação financeira esteja sob controle, uma vez que conseguiu prever todo o dinheiro que receberá no próximo ano e programar as despesas domésticas para atender às suas necessidades e pagar os gastos relacionados ao acidente. Em função disso, essa família poderá realizar aquela viagem que havia planejado, pois conseguiu manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas (ENAP, 2017).



Esse é um exemplo de planejamento orçamentário. É preciso prever as receitas e despesas que estimamos; todavia, esse planejamento não precisa ser rígido, porque o valor estimado das receitas pode não ser atingido, bem como podem ocorrer despesas imprevistas (ENAP, 2017).

Os gastos governamentais são separados na LOA “[...] por assunto ou por áreas de governo, como saúde, educação, transporte e segurança” (ENAP, 2017, p. 16). Cada área, por sua vez,



“[...] possui seus programas e ações orçamentárias. Por exemplo, na área de educação, podemos ter um programa de melhoria na qualidade do ensino, ou então um programa voltado ao uso eficiente dos gastos em educação.” (ENAP, 2017, p. 16).

1.5 Classificações de receitas e despesas

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.

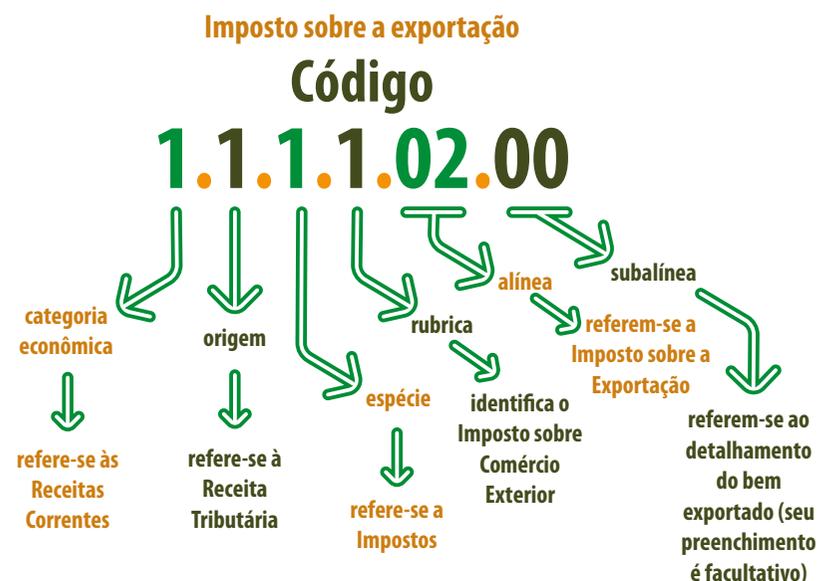
1.5.1 Receita pública

São utilizados diversos aspectos para a classificação das receitas públicas. Podemos observar, no quadro a seguir, 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” (BRASIL, 2013, p. 17).

Código	Descrição
1.0.0.0.00.0.0	Receitas Correntes
1.1.0.0.00.0.0	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
1.1.1.0.00.0.0	Impostos
1.1.1.1.00.0.0	Impostos sobre o Comércio Exterior
1.1.1.2.00.0.0	Impostos sobre o Patrimônio
1.1.1.3.00.0.0	Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
...	CONTINUIDADE

Fonte: Adaptado do “Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS” (BRASIL, 2013).

Cabe ressaltar que os níveis antecedentes são agregações das receitas dos níveis subseqüentes, como se observa no exemplo a seguir.



Fonte: Adaptado de Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS (Brasil, 2013).

Estrutura da codificação MTO (Manual Técnico do Orçamento) 2023

DÍGITO:	1º	2º	3º	4º a 7º	8º
SIGNIFICADO:	Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita	Tipo

Confira, a seguir, um exemplo do SUAS.

Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)



Fonte: Adaptado de Manual Técnico do Orçamento 2023 (BRASIL, 2022).

1.5.2 Classificação econômica

O artigo 11 da Lei nº 4.320/1964 estabelece que a receita será classificada em duas categorias econômicas: receitas correntes e receita de capital. Com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006, essas categorias foram detalhadas em receitas correntes intraorçamentárias e receitas de capital intraorçamentárias. Não se trata, porém, de novas categorias econômicas de receita, mas de especificações das categorias econômicas corrente e de capital, que possuem os seguintes códigos:

7. Receitas Correntes Intraorçamentárias

8. Receitas de Capital Intraorçamentárias

1.5.3 Classificação por fonte

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO), a origem da fonte “[...] é o detalhamento das categorias econômicas ‘Receitas Correntes’ e ‘Receitas de Capital’, com vistas a identificar a procedência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos” (BRASIL, 2022, não paginado).

Ainda de acordo com o MTO (BRASIL, 2022), as receitas são arrecadadas de forma concatenada e sequencial no tempo, visto que há arrecadações que se inter-relacionam e dependem de um fato gerador inicial a partir do qual, por decurso de prazo sem pagamento, surgem outros, na ordem lógica dos acontecimentos jurídicos:



“1) primeiro, o fato gerador da Receita Orçamentária Propriamente Dita, que ocorre quando da subsunção do fato, no mundo real, à norma jurídica;

2) segundo, a obrigação de recolher multas e juros incidentes sobre a Receita Orçamentária Propriamente Dita, cujo fato gerador é o decurso do prazo estipulado por lei para pagamento, sem que isso tenha ocorrido. (Esse fato gerador depende, nos primórdios – na origem –, da existência da Receita Orçamentária Propriamente Dita); e

3) terceiro, a obrigação de pagar a dívida ativa referente à Receita Orçamentária Propriamente Dita e às multas e aos juros dessa receita, cujo fato gerador é a inscrição em dívida ativa, que decorre do transcurso de novo prazo e da permanência do não pagamento da receita e das multas e juros que lhe são afetos. (Novamente, ao remetermos para o início do processo – a origem – há dependência da existência do fato gerador primeiro, inicial: a existência da Receita Orçamentária Propriamente Dita);

4) quarto, a obrigação de recolher multas e juros incidentes sobre a dívida ativa da Receita Orçamentária Propriamente Dita, cujo fato gerador é o decurso do prazo estipulado por lei para pagamento da dívida ativa, sem que o pagamento tenha ocorrido. (Ao se buscar o marco inicial dessa obrigação, conclui-se, novamente, que, na origem, há dependência da existência da Receita Orçamentária Propriamente Dita).” (BRASIL, 2022, não paginado).

Cabe destacar que a origem de todo o processo orçamentário é a existência de receita e das demais arrecadações que se originam do “[...] não pagamento de tributos e impostos, em uma sequência temporal dos acontecimentos: multas e juros de receita, dívida de receita, multas e juros da dívida ativa” (BRASIL, 2022).

Códigos da origem para as receitas correntes e de capital

Categoria Econômica (1º Dígito)	Origem (2º Dígito)
1. Receitas Correntes 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias	1. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 2. Contribuições 3. Receita Patrimonial 4. Receita Agropecuária 5. Receita Industrial 6. Receita de Serviços 7. Transferências Correntes 9. Outras Receitas Correntes
2. Receitas de Capital 8. Receitas de Capital Intraorçamentárias	1. Operações de Crédito 2. Alienação de Bens 3. Amortização de Empréstimos 4. Transferências de Capital 9. Outras Receitas de Capital

Fonte: Adaptado de MTO (BRASIL, 2022).

1.6 Despesa pública

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), despesa pública é a aplicação do dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos.

De acordo com o “Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS” (BRASIL, 2013), as classificações relacionadas à despesa “[...] respondem às principais perguntas que surgem em relação ao gasto orçamentário. A cada uma dessas indagações, corresponde um tipo de classificação” (BRASIL, 2013, p. 8).

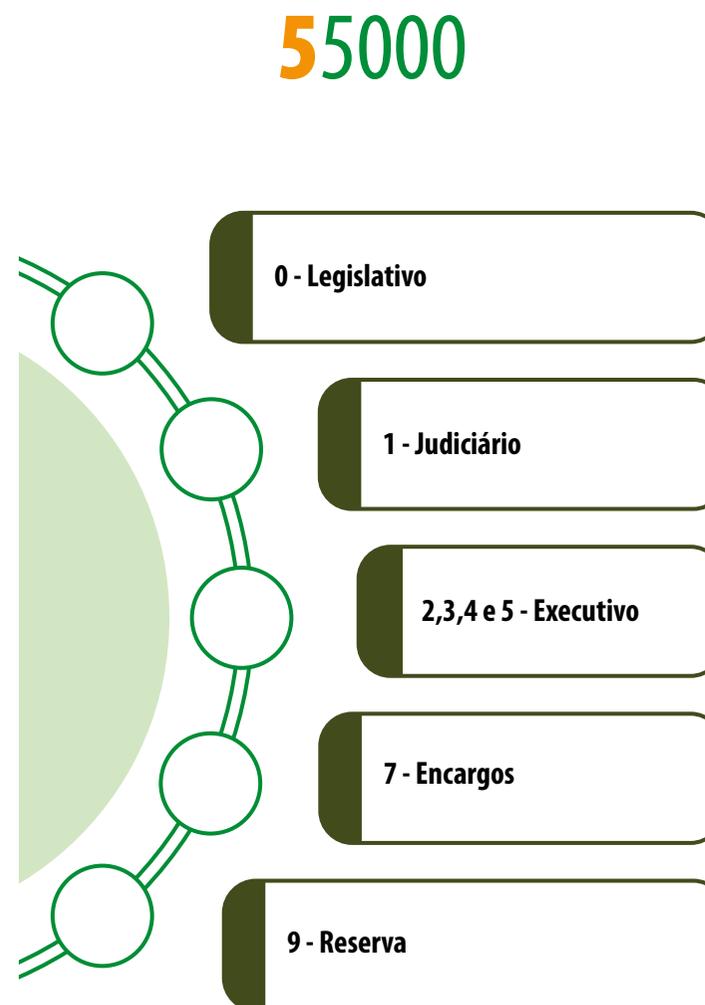
Pergunta	Tipo de Classificação
Para que serão gastos os recursos alocados?	Programática
Quem é o responsável pela programação a ser realizada?	Institucional (órgão e unidade orçamentária)
Em que serão gastos os recursos?	Funcional
O que será adquirido ou pago?	Por elemento de despesa
Qual o efeito econômico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

Fonte: Adaptado de Brasil (2013).

1.6.1 Classificação institucional

A classificação institucional possibilita identificar o programa de trabalho do governo segundo os Poderes, órgãos e Unidades Orçamentárias (UO). A ideia principal desse classificador é identificar a instituição que é responsável pelo gasto. Essa classificação 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: 55000.

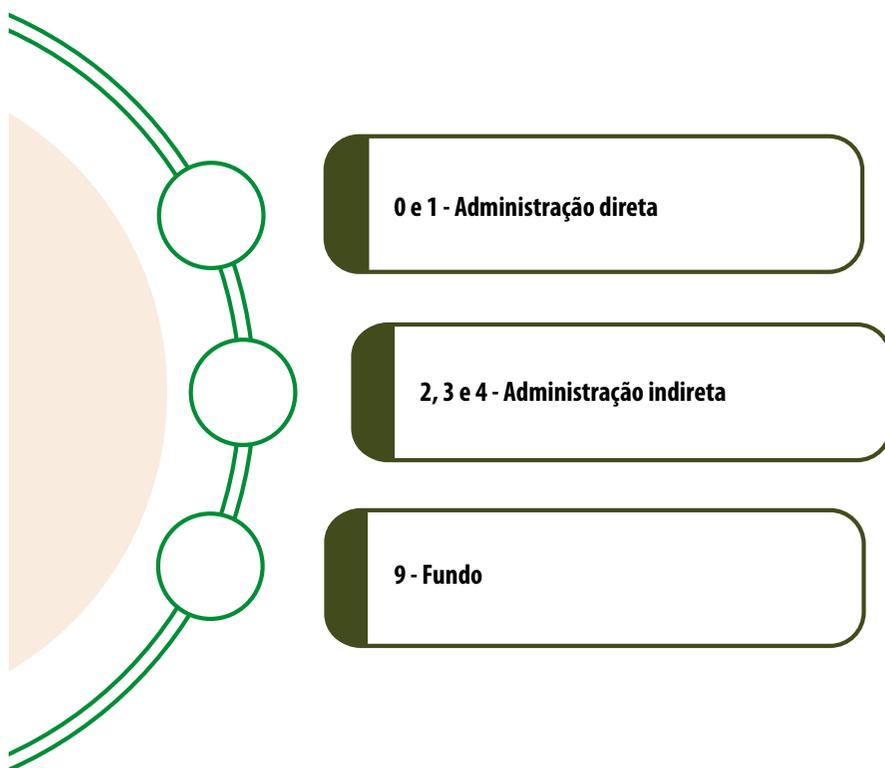
O primeiro dígito determina o Poder. Dessa forma, o número 5 representa uma instituição que se relaciona ao Poder Executivo. A seguir, você pode conferir o que cada número significa quando está no primeiro dígito (BRASIL, 2013).



Fonte: Adaptado de Brasil (2013).

O dígito seguinte (**5000**) evidencia o órgão em questão. Conforme a tabela contida no Manual Técnico de Orçamento (MTO), 5 é o código representativo do Ministério da Cidadania.

Os três últimos dígitos (000) designam a Unidade Orçamentária (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 (000) designa a natureza da UO, conforme descrição a seguir:



Voltando ao exemplo, **55000** é a Unidade Orçamentária designada como Ministério da Cidadania. Outros exemplos do Ministério:

55101 – Ministério da Cidadania – Administração Direta

50901 – Fundo Nacional de Assistência Social

Cabe observar que uma UO não corresponde, necessariamente, a uma estrutura administrativa. Como exemplo, podemos citar as seguintes classificações:

02901 - Fundo Especial do Senado Federal

74101 - Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Economia

90000 - Reserva de Contingência

1.6.2 Classificação funcional programática

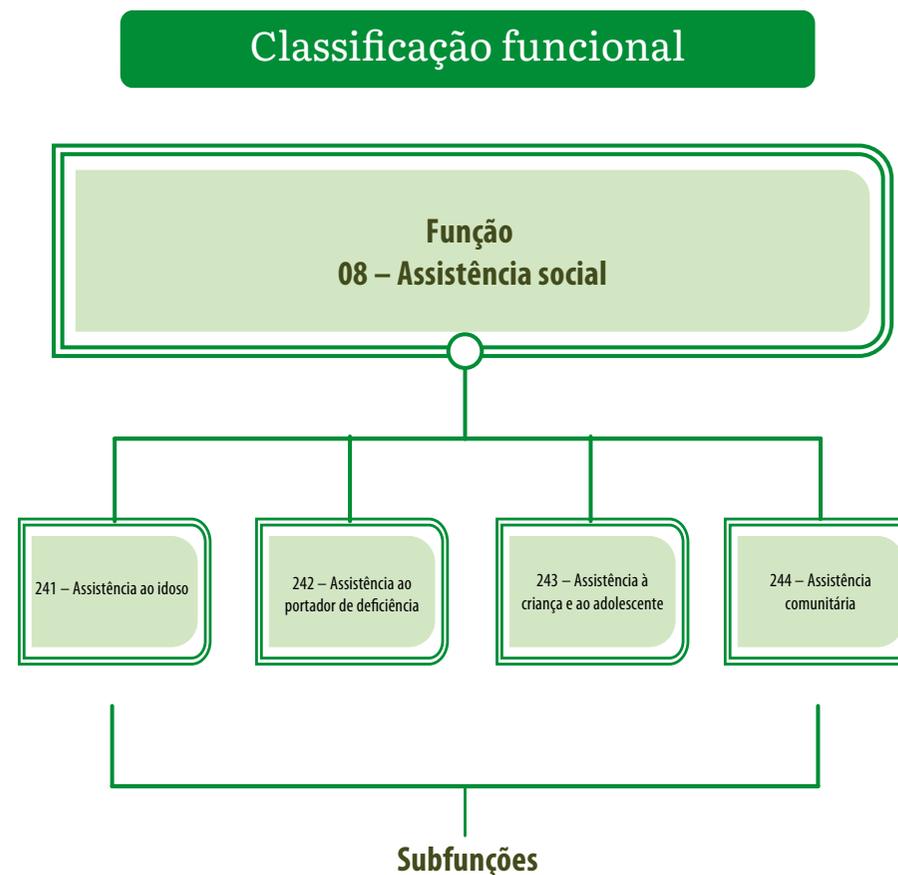
O modelo de classificação funcional atual foi introduzido também pela reforma gerencial do orçamento em 2000. Seu principal objetivo é identificar as áreas nas quais ocorrem as despesas, por exemplo, saúde, educação ou indústria (BRASIL, 2013).



“Há uma matricialidade em sua lógica, ou seja, as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas [...].

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, esse classificador permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A partir desse 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 a assistência ao idoso (241). Também é possível levantar essas informações associadas a um determinado espaço administrativo (região, estado ou município), de modo a se obterem dados relevantes, como o nível de gastos com a subfunção assistência à criança e ao adolescente (243) na Região Nordeste, por exemplo.” (BRASIL, 2022, p. 12).

Confira o fluxograma a seguir, com exemplificação das funções e subfunções.



O fato de haver uma independência de conceitos entre função e subfunção gera uma dinâmica interessante nessa classificação (BRASIL, 2013). Vejamos o seguinte caso como exemplo:

A atividade do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), realizada no município X, é classificada na subfunção 244 (assistência comunitária) e na função 08 (assistência social).

Em termos numéricos, esse exemplo seria representado da seguinte forma:

Função	Subfunção
08	244

1.6.3 Classificação por natureza da despesa

Essa classificação permite que informações macroeconômicas sobre os efeitos dos gastos do setor público na economia sejam obtidas, e também facilita o controle contábil do gasto (BRASIL, 2013).

“Este tipo de classificação pode proporcionar informações relevantes sobre a contribuição do governo à renda nacional e se essa contribuição está aumentando ou diminuindo.” (BRASIL, 2013, p. 13).

De acordo com a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (atualizada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 15 de outubro de 2008), a classificação por natureza da despesa é composta por:

- Categoria econômica
- Grupo de Natureza da Despesa
- Modalidade de aplicação
- Elemento de despesa
- Subelemento de despesa

Segundo a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001,

“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.” (apud ENAP, 2014, p. 12).

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

Código da classificação constituído por seis algarismos



Fonte: Adaptado de Brasil (2013).

1.6.3.1 Categoria econômica

É o efeito econômico da realização da despesa e tem estas características:

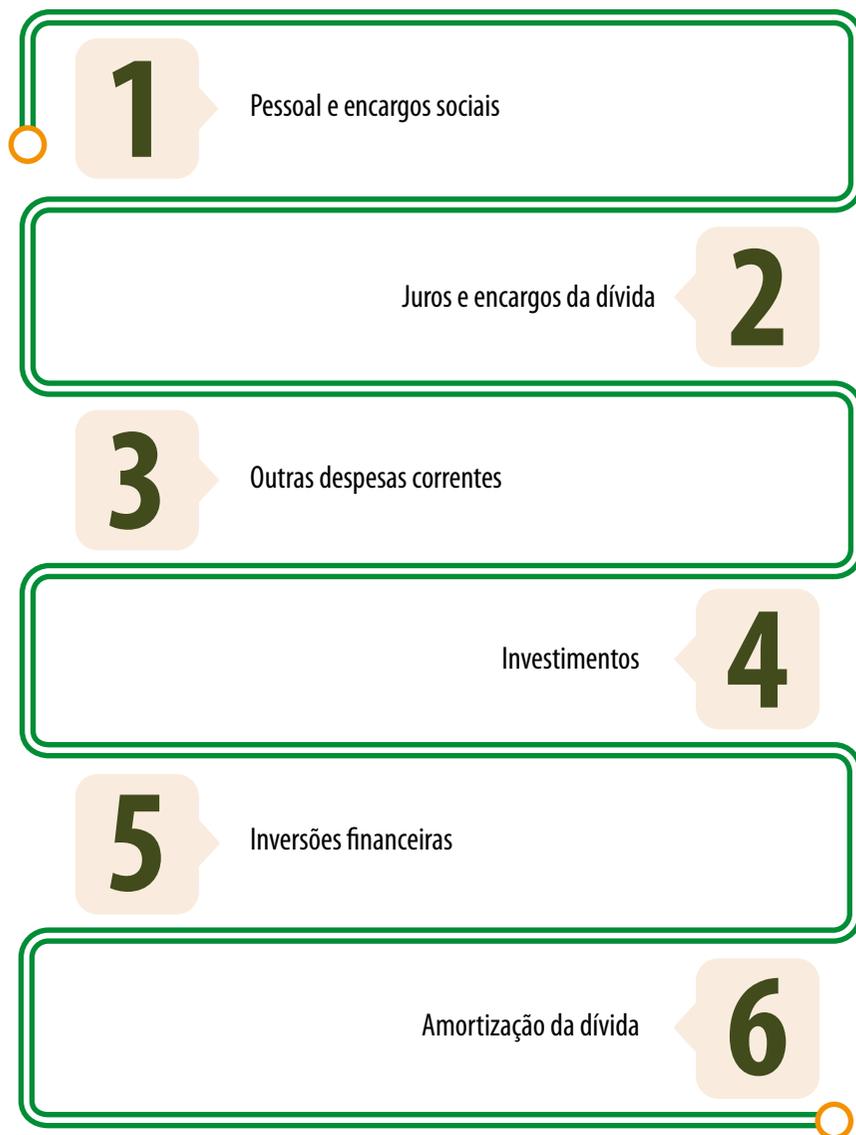
Propicia elementos para avaliar o efeito econômico das transações do setor público.

Enfatiza o efeito dos gastos sobre a economia.

É formada por dois tipos: despesas correntes e de capital (código 3 e 4).

1.6.3.2 Grupo de Natureza da Despesa (GND)

Refere-se à classe de gastos na qual será realizada a despesa.



1.6.3.3 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.

É importante conhecer as seguintes modalidades de aplicação:

CÓDIGO

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 (são assim classificadas pelo FNAS as despesas com repasses a municípios realizadas por meio de convênios ou contratos de repasse).

30 – Transferência a estados (são classificadas nesta modalidade 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.).

33 – Passagens e despesas com locomoção

52 – Equipamento e material permanente

92 – Despesas de exercícios anteriores

SAIBA MAIS

Vale a pena visitar o Manual Técnico do Orçamento e conhecer todos os elementos de despesas válidos para aplicação nos orçamentos públicos. Acesse o material disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>.



1.6.3.4 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 LOA.
- São utilizados apenas na execução do orçamento e como informação complementar da sua elaboração.

Há mais de 80 elementos de despesas diferentes. Para um estudo rápido, vamos citar alguns exemplos:

CÓDIGO

30 – Material de consumo

35 – Serviços de consultoria

1.6.3.5 Classificação por fontes de recursos

Esta classificação é usada nos demonstrativos da despesa para indicar a espécie de recursos que a financiam. A fonte é indicada por um código de três dígitos, formado pela combinação do grupo e da especificação da fonte. Conforme o MTO 2023, o primeiro dígito determina o grupo de fonte de recursos, e os dois dígitos seguintes, sua especificação.

Os grupos de fontes de recursos são:

CÓDIGO

1 – Recursos arrecadados no exercício corrente. Exemplo: atividades-fim da seguridade social.

3 – Recursos arrecadados em exercícios anteriores. Exemplo: recursos próprios livres.

7 – Recursos de operações de crédito ressaltadas pela Lei de Crédito Adicional da Regra de Ouro. Exemplo: créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

9 – Recursos condicionados. Exemplo: benefícios do regime geral de previdência social.

1.6.3.6 Esfera orçamentária

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

CÓDIGO

10 – Orçamento Fiscal

20 – Orçamento da Seguridade Social

30 – Orçamento de Investimento

UNIDADE



0 ciclo orçamentário



Nesta unidade, você conhecerá o processo orçamentário, a importância do estabelecimento de prazos para execução, o papel do controle interno e externo e a concretização do orçamento para a assistência social na prática do cotidiano.

2.1 Fases do ciclo orçamentário federal

O processo orçamentário está previsto na Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 165, “[...] determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do Plano Plurianual – PPA (inciso I), da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Inciso II) e da Lei de Orçamento Anual – LOA (inciso III)” (ENAP, 2021, p. 5).

2.1.1 O processo de elaboração

Segundo Dallari (1996 *apud* FERNANDES; SOUZA, p. 90), “[...] a Constituição Federal promulgada em 1988 democratizou o processo legislativo do orçamento, conferindo posição sobranceira ao Poder Legislativo”. Ou seja, apesar de a apresentação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) ser atribuição exclusiva do chefe do Poder Executivo, ele não poderá elaborá-lo com plena **discricionariedade**, mas sempre em observância ao disposto na LDO, que é aprovada pelo Parlamento e na qual são fixadas as prioridades e as condicionantes para a proposta orçamentária do próximo exercício (FERNANDES; SOUZA, 2019).

Discricionariedade

É uma forma de se agir na administração pública sem a necessidade de vinculação de conduta, porém sempre regada pelos limites legais e de ordem pública.

No entanto, de acordo com (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 91), há um questionamento acerca de “[...] uma possível preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário, podendo causar certo desequilíbrio nas relações entre este e o Poder Legislativo”. Assim, aqui serão tratadas somente algumas peculiaridades inerentes ao cotidiano do processo legislativo orçamentário, dividido em seus momentos Executivo e Legislativo.



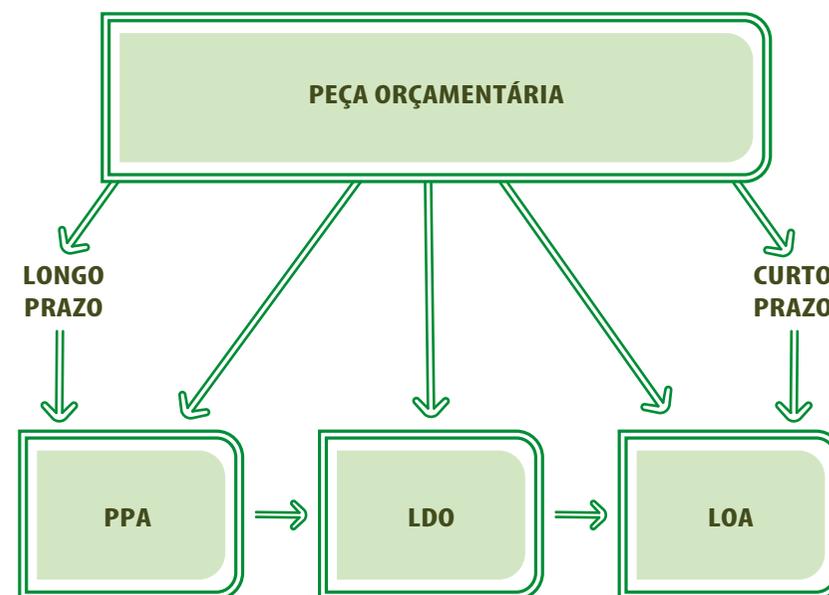
A Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda, que lei complementar deve:

- a) Dispor sobre finanças públicas (artigo 163, inciso I).
- b) Dispor sobre fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (artigo 163, inciso V).
- c) Dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis orçamentárias (artigo 165, parágrafo 9º, inciso I).
- d) Estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (artigo 165, parágrafo 9º, inciso II).
- e) Dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para emendas individuais e de bancada (artigo 165, parágrafo 9º, inciso III).
- f) Dispor sobre limites da despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (artigo 169).

2.1.2 Etapas da elaboração

A seguir, apresentamos o fluxo de inter-relação entre as peças orçamentárias dentro da linha de tempo estabelecida para sua elaboração, execução e monitoramento. Esse esboço apresenta de forma simples a tradução da temporariedade em contextos de longo a curto prazo dos instrumentos PPA, LDO e LOA:

Linha do tempo do ciclo orçamentário



O quadro a seguir resume os principais procedimentos do ciclo orçamentário e os respectivos prazos e vigências legais:

Situação/ Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até quatro meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo governante (31/08)	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04)	Até quatro meses antes do final do exercício financeiro anterior à sua vigência (31/08)
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07)	Até o encerramento da sessão legislativa do ano de seu envio (22/12)
Vigência	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)	12 meses (anual)	12 meses (anual)

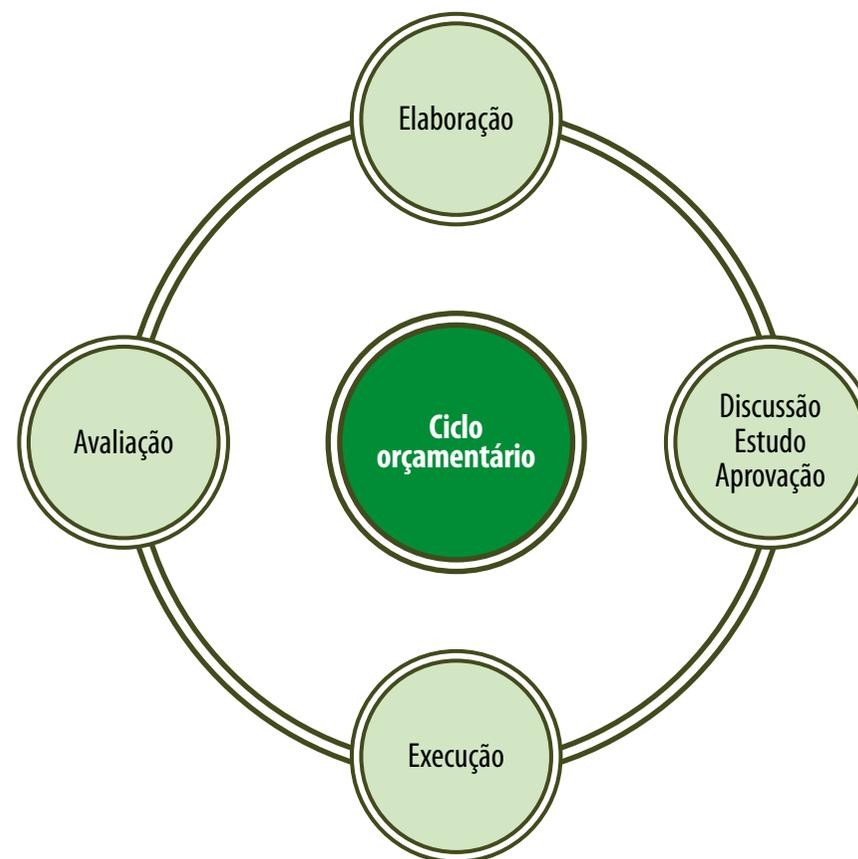
O processo orçamentário segue uma lógica de etapas que precisam constantemente se interligar, o que requer pensar para além de um fluxo verticalizado, mas, sim, como um ciclo contínuo.



“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.” (BRASIL, 2013, p. 26).

A figura a seguir apresenta as principais etapas do ciclo orçamentário.

Etapas do ciclo orçamentário



O detalhamento da proposta orçamentária está previsto na Lei nº 4.320/1964, que segue uma lógica temporal estabelecida na Constituição Federal de 1988.

“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.” (BRASIL, 2013, p. 27).

De acordo com o “Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS”, o processo de elaboração requer alguns cuidados, visto que todas as peças têm uma conexão, “[...] 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)” (BRASIL, 2013, p. 27).

“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.” (BRASIL, 2013, p. 27).

Também é preciso ressaltar que devem constar no orçamento as necessidades reais do município concernentes a todas as políticas públicas, inclusive à assistência social (BRASIL, 2013).

GESTÃO EFETIVA

“Outro ponto que merece destaque é que as destinações dos recursos são indicadas quando a proposta é elaborada. 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)” (BRASIL, 2013, p. 27).



O PLOA conterá texto do projeto, diversos anexos e deverá ser encaminhado ao Legislativo por meio de mensagem, que deverá conter, segundo o Manual Técnico do Orçamento 2023:



- “[...] orçamento como instrumento de viabilização do planejamento do Governo, voltado para resultados;
- ênfase na análise da finalidade do gasto da administração pública, transformando o orçamento em instrumento efetivo de programação, de modo a possibilitar a implantação da avaliação das ações;
- acompanhamento das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União;
- ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício;
- avaliação da execução orçamentária com o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, com base em relatórios gerenciais, conferindo racionalidade ao processo;
- atualização das projeções de receita e de execução das despesas e de elaboração da proposta orçamentária, com o intuito de se atingirem as metas fiscais fixadas na LDO;
- elaboração do projeto e execução da LOA, realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, permitindo o amplo acesso da sociedade.” (BRASIL, 2022, não paginado).

Cabe destacar que esse é o modelo do PLOA federal. Os estados, os municípios e o Distrito Federal devem “[...] adequar suas mensagens à prática orçamentária de cada ente e às previsões das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais” (BRASIL, 2013).

2.1.3 Discussão e aprovação

De acordo com a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que as prefeituras devem estimular a participação popular nas discussões de planos e orçamentos, e que as contas do município devem estar acessíveis a todos os cidadãos.

SAIBA MAIS

A Câmara dos Deputados disponibiliza o portal **e-Democracia** para os cidadãos que quiserem participar das discussões e apresentar sugestões de emendas aos parlamentares de sua região. Basta se cadastrar, e qualquer cidadão pode participar da elaboração e da discussão de diversos projetos de leis, inclusive do PLOA, que é apreciado geralmente entre setembro e início de outubro de cada ano pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). O portal está disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/>. Para acompanhar alterações na proposta de orçamento enviada pelo Executivo, acesse o link: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>.



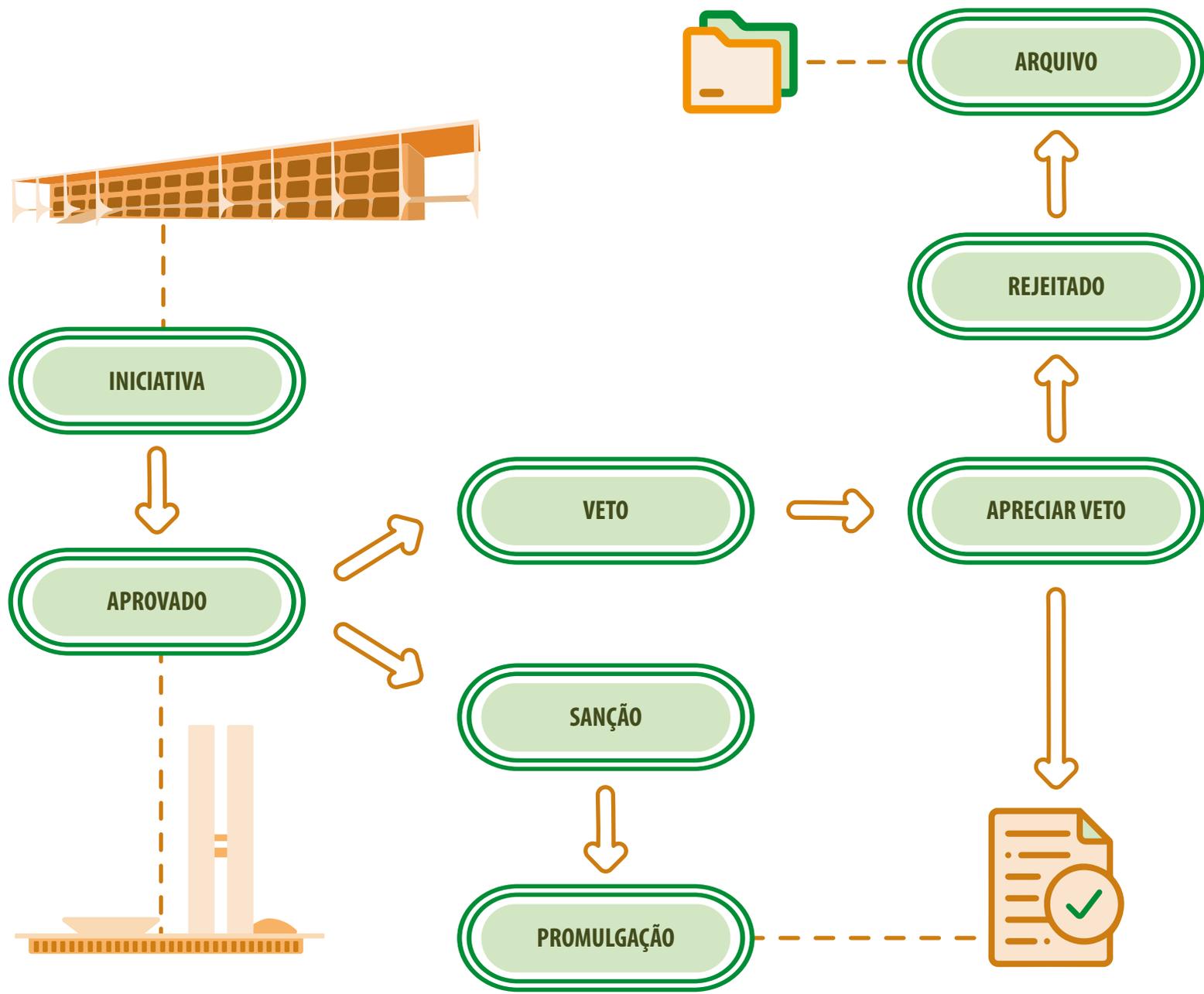
Na página da Comissão Mista de Orçamento, é possível acompanhar todas as alterações feitas na proposta de orçamento que foi enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo – desde a apresentação das emendas até o momento da aprovação dessas alterações.

A ENAP (2021) nos propõe um fluxo de procedimentos internos de acordo com o regramento do Legislativo federal, seguindo esta ordem:

1. A apreciação (ou deliberação) legislativa, que compreende a discussão e a votação de uma proposição pela Casa Legislativa.
2. Em alguns casos (como no das matérias orçamentárias em geral, exceto o de créditos extraordinários que não passaram por alterações substantivas), após a apreciação legislativa, ocorre a manifestação do chefe do Executivo (deliberação executiva), por meio de sanção ou veto.

Vale lembrar que o veto e a sanção são instrumentos do Executivo na operacionalidade do fluxo acima apresentado. “Existem algumas etapas que são muito comuns e estão presentes na maioria dos procedimentos deliberativos” (ENAP, 2021, p. 21). Para facilitar a compreensão, apresentamos a seguir o fluxo acima descrito que ocorre pelo Poder Legislativo federal:





Segundo a ENAP, faz-se necessário o diálogo amplo com a sociedade e diversos setores para a construção das peças orçamentárias, e a CMO tem papel central nesse processo.



“A CMO prevê audiências públicas para o debate e o aprimoramento dos PLOA, PLDO, PLPPA e para o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira. Especificamente, elas podem ser com ministros e a equipe técnica de planejamento e orçamento para discutir o PLOA, com o ministro da Economia para discutir o PLDO podendo fazê-lo também para discutir o PLPPA, e com o ministro-relator do TCU quando da apreciação das prestações de contas.” (ENAP, 2021, p. 22).

De acordo com a ENAP, portanto, relatório é a exposição circunstanciada da matéria que será deliberada pela comissão, acrescida da opinião do relator sobre a conveniência da sua aprovação ou rejeição, e é chamado Parecer de Relator na Câmara dos Deputados (ENAP, 2021).

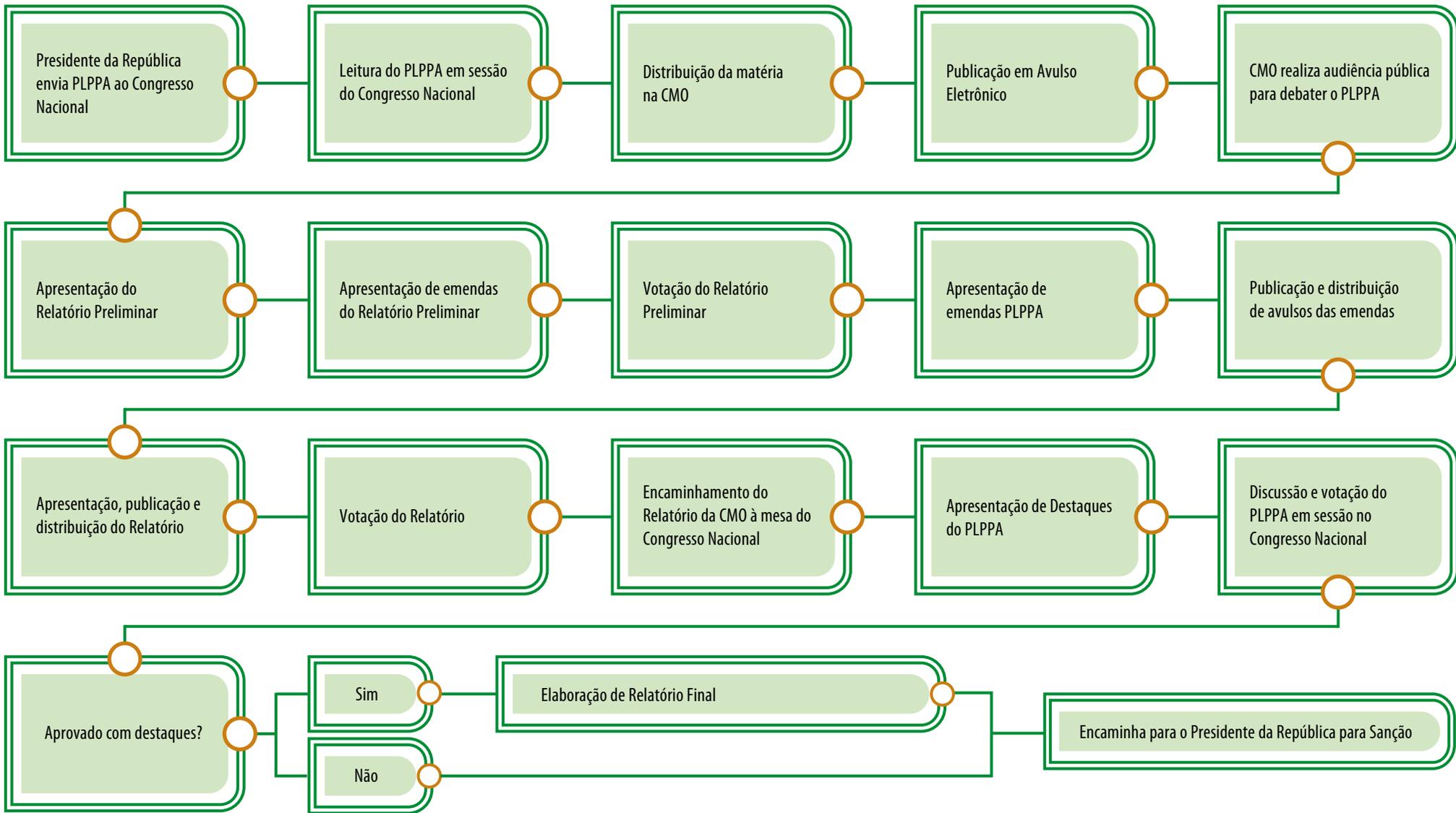
A CMO faz relatórios preliminares, seguidos da apresentação e da votação de emendas. O relator-geral, no período de trâmite de apreciação do PLOA, deve estabelecer parâmetros e critérios para o Relatório do PL e para os relatores setoriais. No caso do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), deve constar no relatório preliminar um exame do cenário econômico-fiscal e social, das condições, dos critérios e das orientações para apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA).

Emenda é uma proposição apresentada como acessória de outra, destinada a alterar a proposição principal.

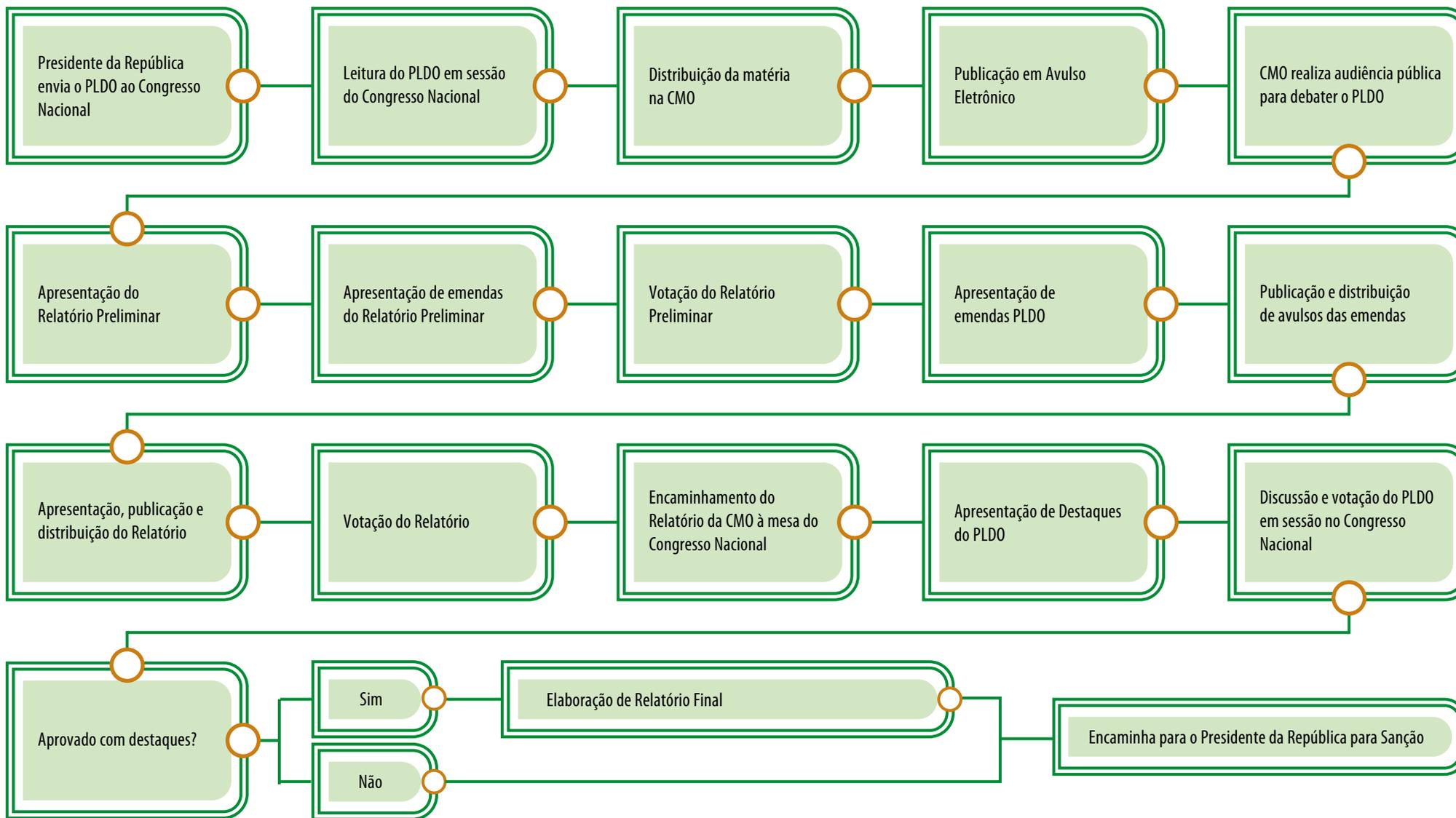
Se aprovado pela comissão, o relatório (ou parecer de relator) transforma-se em parecer. No caso do PLOA, há os relatórios setoriais, o relatório da receita, o relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária e o relatório geral. O parecer será encaminhado à mesa do Congresso Nacional para ser discutido, emendado e votado em plenário, somente após a aprovação do relatório geral.

A seguir, apresentaremos os fluxos das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) para complementar essa discussão.

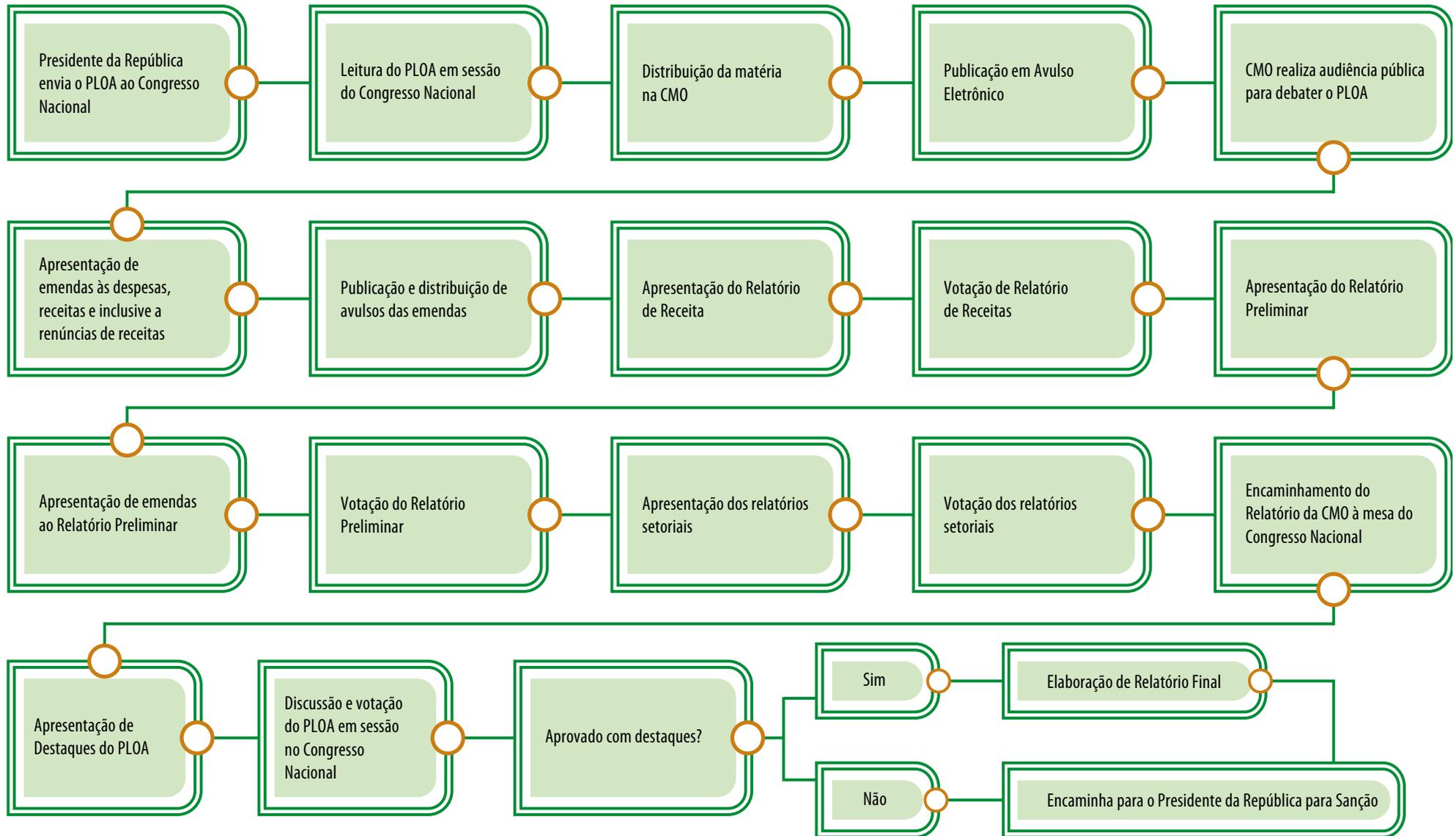
PPA – Plano Plurianual



Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)



Lei Orçamentária Anual (LOA)



2.1.4 O papel do controle social

O orçamento público é uma peça importante, que demonstra quais são as intenções do governo para a sociedade, visto que os recursos públicos são alocados na economia por meio dele.

Sempre marcou a história do orçamento público no mundo e no Brasil a existência de setores organizados, que originariamente estão fora do Estado e satisfazem apenas os interesses privados. Destaca-se que o distanciamento entre governantes e governados contribui para que o orçamento público seja fruto de interesses de poucos grupos organizados (BRASIL, 2013).



“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 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 (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), LOA (Lei Orçamentária Anual) 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.” (BRASIL, 2013, p. 34).

QR CODE

Aponte a câmera do seu dispositivo móvel (smartphone ou tablet) no QR Code ao lado para assistir ao vídeo sobre setores organizados e gestão democrática ou acesse o link: <SUAS_EnsinoSuperior_M6_v2>.

Os conselheiros devem acompanhar a preparação do PPA e, em parceria com o órgão gestor da assistência social, devem apresentar sugestões para que ele fique compatível com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e com a realidade socioterritorial.

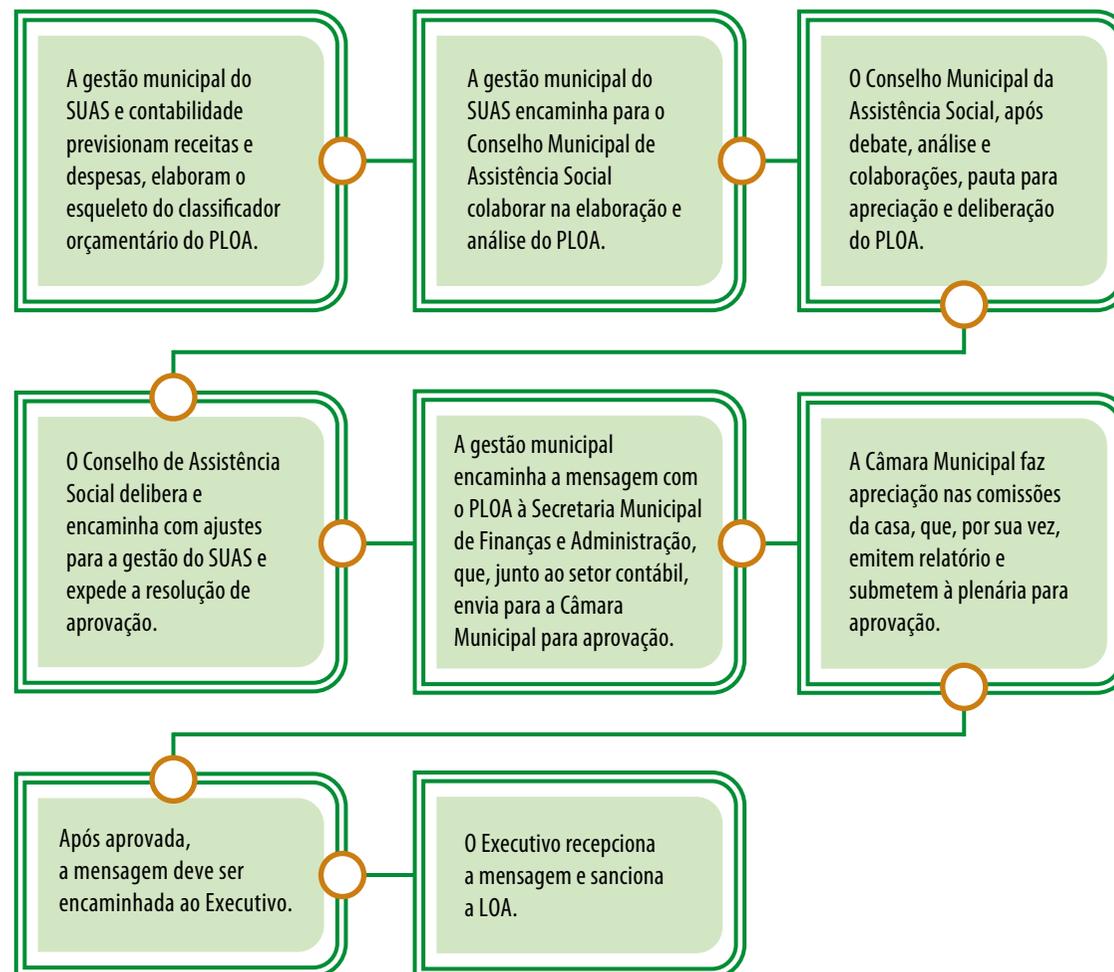
É importante ressaltar a importância de acompanhamento da elaboração da LDO, considerando que essa norma dispõe sobre as diretrizes, a elaboração e a execução do orçamento.

Os conselhos de assistência social devem participar ativamente da aprovação da proposta orçamentária e acompanhar com mais segurança a execução das receitas e despesas previstas, devendo observar os seguintes aspectos:



- “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 é suficiente 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.” (BRASIL, 2013, p. 35).

Fluxo do ciclo do processo



Apresentamos aqui o fluxo do ciclo do processo de elaboração e aprovação do PLOA em nível municipal:

As referidas etapas destacam a importância do controle social no processo de elaboração do PLOA. Esse fluxo traduz a materialidade da construção do orçamento, que, por sua vez, traduz as necessidades locais para alcance de metas.

Preste atenção nos seguintes pontos a respeito do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA):

- O PLOA deve conter quadros com as memórias de cálculo e a justificativa de todas as despesas.
- Deve garantir, no mínimo, a manutenção das despesas do exercício anterior.
- Com base no PLOA do exercício anterior, os acréscimos devem ser expressos separadamente dos custos de 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 o PLOA do órgão gestor da assistência por meio de resolução contendo, se for o caso, as recomendações a serem verificadas pelo gestor da área (BRASIL, 2013).

2.1.5 Execução do orçamento

A execução do orçamento fiscal e da seguridade social é feita em três fases: empenho, liquidação e pagamento (BRASIL, 2013).

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

Liquidação: 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.

Pagamento: após a liquidação da despesa, a autoridade competente efetua o pagamento ao credor, 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.

QR CODE

Aponte a câmera do seu dispositivo móvel (smartphone ou tablet) no QR Code ao lado para assistir ao vídeo sobre a execução dos orçamentos ou acesse o link: <SUAS_EnsinoSuperior_M6_v3>.

2.1.6 Controle e avaliação

Existem diversas instituições que foram criadas para fiscalizar e avaliar as ações do Poder Executivo. Em alguns casos, tais instituições estão dentro da estrutura do Poder, como a Controladoria Geral da União (CGU); em outros, são externas, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Também foram sistematizados diversos mecanismos de controle, tais como a prestação de contas e os relatórios de execução orçamentária e financeira (BRASIL, 2013).

2.1.6.1 Controle externo

Trata-se da fiscalização da coisa pública, que é feita por um agente externo ao Poder Executivo, e também da avaliação das prestações de contas dos órgãos públicos. Esse controle está ligado ao Estado de Direito, aos instrumentos modernos de planejamento e execução dos recursos públicos (BRASIL, 2013).



O controle externo é realizado, no âmbito estadual e municipal, por meio das Assembleias Legislativas, das Câmaras dos Vereadores e dos Tribunais de Contas Estaduais (TCE). Há alguns casos em que esse controle também é feito por Tribunais de Contas dos Municípios (TCM).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o controle externo, no âmbito federal, 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);

Erário

Conjunto dos recursos financeiros públicos e dos bens da União, estados e municípios.

- 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 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.” (BRASIL, 2013, p. 92-93).

2.1.6.2 Controle interno

O controle interno é feito pelas controladorias, que, por sua vez, pertencem à própria estrutura do Poder Executivo. As controladorias são órgãos de natureza administrativa; porém, subordinam-se ao titular do controle externo. Essas controladorias não têm o mesmo grau de autonomia que o controle externo. Elas desempenham um papel importante na certificação/análise das contas do Poder Executivo, mas não realizam julgamento.

GESTÃO EFETIVA

A controladoria tem a atribuição de orientar os gestores para a correta utilização dos recursos públicos e acerca das melhores práticas de gestão. Seu objetivo principal é examinar a gestão do titular do Poder Executivo, fornecendo-lhe dados e argumentos para melhorar a gestão dos programas, bem como sua avaliação dentro e fora do governo (BRASIL, 2013).



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.” (BRASIL, 2013, p. 94).

2.1.6.3 Ministério Público

O Ministério Público (MP) é outro órgão importante na fiscalização da coisa pública. É responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Suas competências são estabelecidas, entre outras normas, pela Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 75/1993 e a Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 2013, p. 94).



Fonte: [rafastockbr] / Shutterstock.



“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 danos ao erário. Desenvolve ação punitiva nas esferas criminais e cíveis, sem abranger o julgamento administrativo das contas dos agentes públicos. Acompanha e fornece parecer nos processos administrativos dos Tribunais de Contas por meio do Ministério Público de Contas.” (BRASIL, 2013, p. 94).

UNIDADE



**0 orçamento da
assistência social**

Nesta unidade, detalharemos diversos aspectos acerca do orçamento e financiamento do SUAS, a fim de que você possa compreender como é feito o orçamento e o financiamento da política da assistência social. Apresentaremos a estrutura do orçamento na lógica do modelo de financiamento do sistema, as responsabilidades dos diferentes entes federativos no financiamento da política, os blocos de financiamento e os critérios de partilha dos recursos da União destinados aos estados e municípios para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social.

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

A Constituição Federal de 1988, no artigo 194, 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.” (BRASIL, 1988).

A norma constitucional também prevê, no artigo 195, que a seguridade social será financiada, direta e indiretamente, por toda a sociedade, 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.” (BRASIL, 1988 apud BRASIL, 2013, p. 36).

O orçamento da seguridade social estabelece desenhos de prioridades traçadas em cima de metas, mediante receitas prefixadas pelos entes federados, sendo condizentes com as despesas.



“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.” (BRASIL, 2013, p. 36).

A lei também poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, conforme prevê o artigo 154 da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Sposati (2009 *apud* BRASIL, 2013, p. 37), 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”. Nessa ótica, a autora afirma que a Constituição inovou ao inserir a assistência social na seguridade social, pelos seguintes motivos:

- 1 Considerou que essa é uma política pública de responsabilidade estatal, e não uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais.
- 2 Não considerou natural a ação da família e da sociedade antes da própria ação estatal.
- 3 Introduziu um novo campo, no qual os direitos sociais são efetivados.

3.1 A responsabilidade dos entes federativos no financiamento do SUAS

O SUAS foi organizado para funcionar conforme o pacto federativo, sendo suas ações descentralizadas. Assim, cabe aos gestores locais as ações de execução desse sistema. Os gestores federais, por sua vez, são responsáveis pela 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.” (BRASIL, 2013, p. 62).

Atualmente, a Lei nº 8.742/1993 e a NOB/SUAS de 2012 organizam e estabelecem as competências comuns e específicas relacionadas ao financiamento dos entes (BRASIL, 2013).

3.1.1 Responsabilidades comuns

A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios são responsáveis por:



- “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.” (BRASIL, 2013, p. 63-64).

SAIBA MAIS

Para saber mais sobre as competências específicas de cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios), leia o documento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.



“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).” (BRASIL, 2013, p. 37).

GESTÃO EFETIVA

Desse modo, o gestor deve compatibilizar as questões político-administrativas e orçamentárias com a necessidade de serviços da população. Para isso, deve utilizar os instrumentos de planejamento e execução para que o meio (o financiamento) consiga atingir o fim (atendimento socioassistencial de qualidade) (BRASIL, 2013).



3.1.2 A estrutura do orçamento na lógica do modelo de financiamento do SUAS

Ao efetuar o planejamento das ações da assistencial social, o gestor deve se preocupar em fazer um estudo inicial acerca das necessidades locais, por meio da equipe de Vigilância Socioassistencial, para compatibilizar as necessidades do município com a disponibilidade dos recursos que serão alocados nele.

3.1.2.1 Relação entre orçamento e prestação de serviços

Os municípios devem planejar o uso dos recursos da assistência social para executá-los, inserindo-os nos instrumentos orçamentários. Caso as ações de assistência social não sejam inseridas no orçamento público, não será possível utilizar os recursos, comprometendo a prestação dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2013).

PODCAST

“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” (SPOSATI 2009 *apud* BRASIL, 2013, p. 39).



Sposati deixa claro que esse modelo vai gerar 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.

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 estabelecem como deve ser organizada a política de assistência social, e também os princípios e diretrizes a serem seguidos. O texto constitucional garante a universalidade do acesso aos serviços de assistência social, independentemente de contribuição à seguridade social.



Foto: © [rafapress] / Shutterstock.

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, de acordo com o artigo 204 da Constituição Federal de 1988:

1

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.

Participação da população: as organizações representativas são fundamentais para a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis.

2

Assim, a Constituição Federal de 1988 esboçou alguns princípios que serviram de base para a construção do SUAS: a descentralização política e administrativa e modelo de controle social e de participação da sociedade civil organizada, que se materializa nos conselhos de assistência social (BRASIL, 2013).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) reforça o disposto na Constituição Federal de 1988, visto que estabelece as mesmas diretrizes constitucionais e acrescenta:

“[...] 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.” (BRASIL, 2013, p. 40).

Carinhosamente há muito tempo, definimos que, para receber o financiamento federal, os entes federados devem ter o chamado CPF do SUAS. Esse “CPF” está previsto no artigo 30 da LOAS, que estabelece, como condição para os repasses de recursos, a criação e funcionamento de:



- **Conselho de Assistência Social**, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- **Plano de Assistência Social**;
- **Fundo de Assistência Social**, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.” (BRASIL, 2013, p. 42, grifos nossos).

O artigo 30 da LOAS determinou como requisito “[...] 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” (BRASIL, 2013, p. 42).



“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.” (BRASIL, 2013, p. 42).

A LOAS prevê ainda que os entes federais responsáveis pela utilização dos recursos dos fundos de assistência social devem, por meio dos respectivos órgãos de controle, acompanhar os serviços e programas.

3.1.3 Blocos de financiamento

A nova PNAS, aprovada em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, com base em discussões que ocorreram em todo o território nacional e em fóruns qualificados, como o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), “[...] estabeleceu que o SUAS seria pautado pela descentralização política e administrativa, sem perder a unidade nacional da política pública e as especificidades locais” (BRASIL, 2012, p. 46). Além disso, esse sistema deveria possibilitar a participação da sociedade em todas as etapas da estruturação e execução dos programas, serviços, benefícios e projetos (BRASIL, 2013). A nova diretriz prevê uma organização diferenciada, com 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;
- Monitoramento constante, com análise e levantamento de informações.” (BRASIL, 2013, 46).

Desse modo, põe fim à centralização do financiamento da assistência social, que tinha “[...] 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” (BRASIL, 2013, 46).

Surge, então, um conceito novo para transferência de recursos, que não leva mais em conta “[...] 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” (BRASIL, 2013, p. 46).

PODCAST

Só foi possível romper com o anterior modelo de financiamento, chamado de Serviço de Ação Continuada (SAC), por meio da organização do financiamento em níveis de proteção e em pisos específicos para o atendimento a determinado público-alvo.

Para isso, delineou-se um sistema articulado e equilibrado entre a gestão, o financiamento e o controle social, visando desenvolver todos os componentes desse tripé e possibilitar aos municípios e aos estados, quando for o caso, a execução da política de assistência social (BRASIL, 2013).





“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, que trouxe bases sólidas para a implementação do sistema.” (BRASIL, 2013, p. 47).

Assim, 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:



- “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.” (BRASIL, 2013, p. 47).

O financiamento do SUAS é organizado nos seguintes tipos:

Serviços: são atividades continuadas que têm o objetivo de melhorar a 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” (BRASIL, 2013, p. 48).

Programas: são ações integradas e complementares que têm objetivo, prazo e área de abrangência definidos e visam incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Essas ações não são continuadas (BRASIL, 2013).

Projetos: são investimentos econômicos e sociais que se destinam a pessoas em situação de pobreza e buscam subsidiar técnica e financeiramente iniciativas para garantir a capacidade produtiva e de gestão para melhorar as condições gerais de subsistência, elevar a qualidade de vida e preservar o meio ambiente, em articulação com as demais políticas públicas. Integram o nível de Proteção Social Básica; todavia, podem se voltar também ao público-alvo da Proteção Social Especial, que são famílias e pessoas em situação de risco (BRASIL, 2013).

Benefícios: classificam-se em três tipos:

Benefício de Prestação Continuada (BPC): é o 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. Compõe o nível de Proteção Social Básica e é repassado diretamente ao beneficiário (BRASIL, 2013).

Benefícios Eventuais: têm como objetivo o pagamento de auxílio por natalidade, morte ou para atender às 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 (BRASIL, 2013).

Transferência de Renda: são programas que repassam recursos dos fundos de assistência social diretamente aos beneficiários como forma de acesso à renda, de combate à fome e à pobreza e a outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social. Assim, criam possibilidades para a emancipação e o exercício da autonomia das famílias e dos indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2013).

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. Vejamos alguns conceitos dessas proteções definidos na NOB/SUAS-2005 e na PNAS/2004:

Proteção social: “[...] 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” (BRASIL, 2005, p. 12).

A proteção social de assistência social é classificada em básica e especial, e tem níveis de complexidade do processo de proteção, por causa 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” (BRASIL, 2005, p. 13).

Proteção Social Básica: visa “[...] 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” (BRASIL, 2005, p. 13).

Proteção Social Especial: tem o objetivo de prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, tais como: abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, situação de trabalho infantil, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, uso de substâncias psicoativas, entre outras (BRASIL, 2005).

Após esses contextos organizacionais demonstrados, propomos que minimamente o orçamento do SUAS em nível local deve ter o seguinte desenho de ações programáticas:

1. Bloco da Gestão do SUAS
2. Bloco da Gestão do Cadastro Único/Programa Auxílio Brasil
3. Bloco de Gestão de Benefícios Eventuais
4. Bloco da Proteção Social Básica
5. Bloco da Proteção Social Especial
6. Primeira Infância no SUAS – Programa Criança Feliz

Esse desenho configura serviços, benefícios e programas do SUAS na presente conjuntura, mas vale ressaltar que os municípios possuem uma realidade distinta e que suas atividades programáticas do orçamento devem ser levadas em consideração, bem como os fatores semiárido, amazônico e as situações de emergência e calamidade públicas.

3.1.4 Critérios de partilha do recurso federal

Os critérios de partilha seguem uma lógica estabelecida pela Comissão Intergestora Tripartite e deliberada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Esses critérios estão escalonados de acordo com o porte municipal e sua capilaridade de rede de unidades de atendimento. No decorrer desse tópico, ampliaremos esse entendimento.

Pisos na assistência social

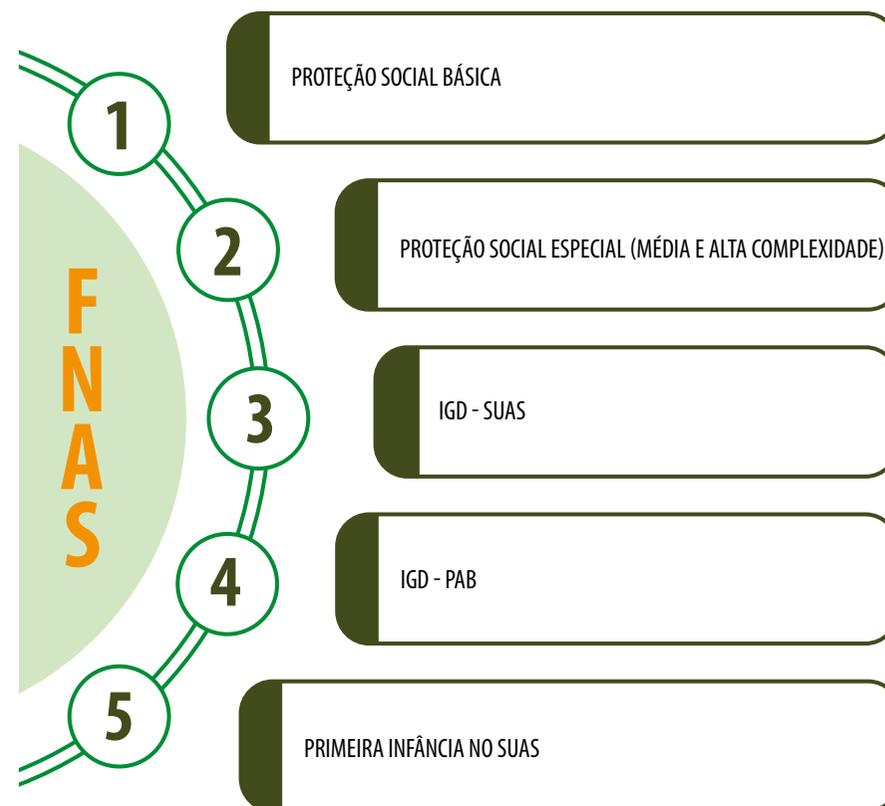
Os pisos na assistência social são um modo de organizar os serviços a serem ofertados a determinado público-alvo. O cálculo do valor a ser repassado aos estados e municípios é feito a partir de critérios para a oferta dos serviços. Assim, os pisos são calculados com base nesses critérios e os municípios recebem recursos para executar os respectivos serviços (BRASIL, 2013).

Os recursos do cofinanciamento federal são atualmente repassados sob a lógica de pisos, e há uma conta vinculada a cada piso para execução dos serviços (BRASIL, 2013, p. 50-51). Anteriormente havia diversas contas, o que dificultava a operacionalização financeira dos recursos dos fundos municipais ou estaduais de assistência social. Essa lógica passou para apenas cinco contas, se levarmos em consideração o Primeira Infância no SUAS – Programa Criança Feliz.

Para agilizar a execução dos recursos, criou-se o conceito de blocos de financiamento, a fim de conferir maior liberdade ao gasto do recurso no mesmo nível de proteção. Por exemplo, haverá somente uma conta a ser gerenciada para todos os serviços da Proteção Social Básica, e será possível realocar recursos de um serviço para outro do mesmo bloco. É importante destacar que a introdução dos blocos de financiamento não extingue os conceitos de serviços e pisos.

Confira o desenho dos blocos de financiamento, em que o IGD significa Índice de Gestão Descentralizada e PAB refere-se Programa Auxílio Brasil:

Blocos desenho de financiamento



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

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:

1. Os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente.
2. O atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas.
3. A equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais.

Os referidos pressupostos e objetivos 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 Ministério da Cidadania.*
- *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 (Comissão Intergestora Bipartite) 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.”* (BRASIL, 2013, p. 73).

Para cumprir essas disposições, a partilha da Proteção Social Básica para os serviços socioassistenciais é feita com base no número de famílias que há no município ou no Distrito Federal (de acordo com os dados de população levantados pelo IBGE); no número de famílias registradas no Cadastro Único (tendo como referência os cadastros válidos de cada município e do DF); na dimensão territorial; nas especificidades locais ou regionais; na cobertura de vulnerabilidades por ciclo de vida e em outros indicadores que vierem a ser pactuados na Comissão Intergestora Tripartite (CIT) (BRASIL, 2013).

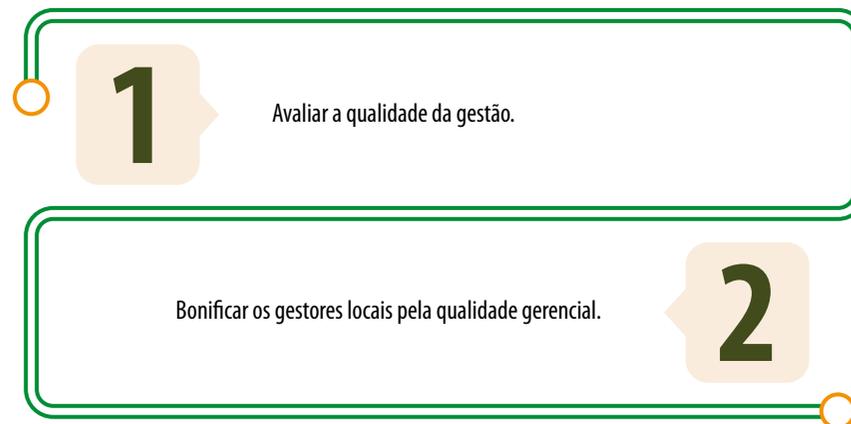


“Os critérios de partilha da Proteção Social Especial têm como base as situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, que subsidiam a elaboração de parâmetros e o estabelecimento de teto para o repasse de recursos do cofinanciamento federal. Estes critérios consideram a estruturação de unidades ou equipes de referência para operacionalizar os serviços necessários em determinada realidade e território.” (BRASIL, 2013, p. 73).

As unidades de oferta de serviços de Proteção Social Especial, de acordo com a NOB/SUAS de 2012, podem ter capacidades de atendimento diferenciadas de composição. Isso ocorre em função das dinâmicas territoriais e da relação entre essas unidades e as situações de risco pessoal e social, que devem estar previstas nos planos de assistência social.

O novo texto, ao abordar os critérios de partilha de cofinanciamento da gestão, que não existiam na NOB/SUAS 2005, “[...] 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 (Índice de Gestão Descentralizado)” (BRASIL, 2013, p. 74).

IGD tem dupla função dentro da PNAS:



Desse modo, para o cofinanciamento da gestão não se adota a mesma lógica dos critérios de partilha estabelecidos para os serviços.

Por fim, para o cofinanciamento federal destinado à construção de equipamentos públicos, são utilizados 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” (BRASIL, 2013, p. 74).



O Fundo de Assistência Social e seu papel estratégico na gestão dos recursos do SUAS

Chegamos à nossa última unidade. Aqui vamos tratar das características dos fundos de assistência social, tais como: as bases normativas, a organização e estruturação enquanto unidade administrativa executora dos recursos do SUAS, a prestação de contas ao ente repassador de recursos e ao Conselho de Assistência Social, a interface com o Conselho de Assistência Social e a transparência dos gastos públicos.

4.1 Base normativa

Os fundos são instrumentos de administração financeira importantes para operacionalizar as transferências de recursos visando atingir um determinado objetivo. De acordo com a Constituição Federal de 1988, todo fundo deve ser instituído por lei (BRASIL, 2013).

Ainda, conforme a Constituição Federal, as condições para instituição e funcionamento dos fundos devem ser estabelecidas por meio de lei complementar. No entanto, como até o momento não foi criada uma lei complementar para isso, utiliza-se a Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e na qual são tratados os fundos de natureza especial nos artigos 71 a 74.

SAIBA MAIS

Para saber mais sobre os artigos 71 a 74, acesse a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm.



4.1.1 Organização e estruturação enquanto unidade administrativa executora dos recursos do SUAS

Os fundos de assistência social são fundamentais no desenvolvimento da política de assistência social. Eles foram utilizados inicialmente como uma forma para superar



“[...] a 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.”
(BRASIL, 2013, p. 77).

Com o objetivo de superar os problemas relativos ao modelo anterior de financiamento e execução de recursos e viabilizar a execução orçamentária e financeira por meio de fundos públicos, criou-se um arcabouço jurídico e operacional (BRASIL, 2013). 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;
 - 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 Físico Financeira”;
- Auxiliam na segurança dos direitos sociais previstos na CF/88 e na PNAS.” (BRASIL, 2013, p. 75-76).

No que se refere à organização e gestão dos fundos, a Lei 12.435/2021 traz os seguintes dispositivos:



“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.

[...]

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.” (BRASIL, 2021).

4.1.2 Prestação de contas ao ente repassador de recursos e ao Conselho de Assistência Social

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 Constituição Federal de 1988:



“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, assumia obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL, 1988).

Cabe destacar também que a obrigação de prestar contas, no âmbito da assistência social,



“[...] abrange todos os mecanismos de financiamento sob gestão do Ministério da Cidadania – sejam os de transferência regular e automática (fundo a fundo) ou os viabilizados por meio de convênios e contratos de repasse.” (BRASIL, 2013).

Esse dever é regulamentado de diversas formas, em razão das especificidades de cada tipo de execução, modalidade de transferência de recursos e a quem se destina a prestação de contas dos recursos executados (BRASIL, 2013).

A legislação, ao normatizar essa questão na área de assistência social, estabeleceu “[...] 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” (BRASIL, 2013, p. 95).

Além disso, essa questão também foi regulamentada pela NOB/SUAS/2005, que estabeleceu como prestação de contas o Relatório de Gestão Anual, que se materializa para o gestor federal no Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira.

GESTÃO EFETIVA

“Esse modelo define 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” (BRASIL, 2013, p. 95).



QR CODE

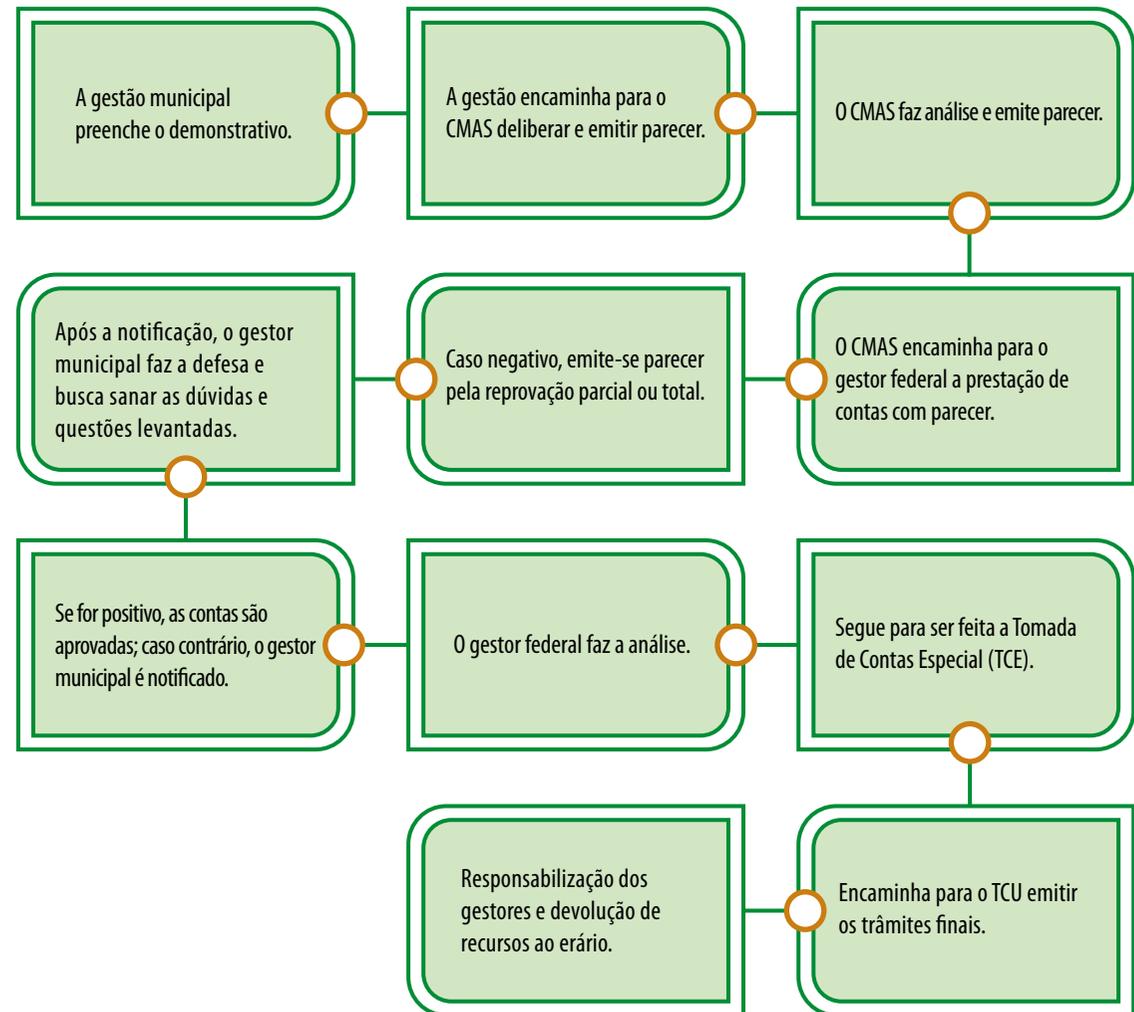
Aponte a câmera do seu dispositivo móvel (smartphone ou tablet) no QR Code ao lado para assistir ao vídeo sobre a obrigação de prestar contas no âmbito da assistência social ou acesse o link: <SUAS_EnsinoSuperior_M6_v4>.



A LOAS foi complementada pelo Decreto nº 7.788/2012, que definiu o “[...] 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” (BRASIL, 2013, p. 95).

Fluxo de Prestação de Contas (Demonstrativo Federal) na lógica dos Municípios para com a União

As normas referentes à prestação de contas dos serviços socioassistenciais são estabelecidas 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) (BRASIL, 2013).



4.1.3 Interface com o Conselho de Assistência Social

Uma das principais atribuições do controle social é 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.

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

Analisar e aprovar da proposta orçamentária para a área de assistência social.

Aprovar os planos de assistência social.

Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, estabelecendo os padrões de qualidade do atendimento.

Analisar e aprovar a prestação de contas dos recursos financeiros aplicados.

Avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras.

Analisar a documentação do órgão gestor da assistência social, bem como da capacidade de gestão, execução e aplicação dos recursos financeiros (BRASIL, 2013).

Ainda, o Conselho de Assistência Social deve ser capaz de avaliar, deliberar e fiscalizar a execução da política de assistência social. Para isso, conforme o art. 30, inciso II, da LOAS, o gestor municipal deve garantir a estrutura mínima necessária para que o CMAS possa desempenhar suas atribuições: local apropriado, mobília, computador com acesso à internet, entre outros (BRASIL, 2013).

A utilização de no mínimo 3% dos IGDs (SUAS e PAB) para o fortalecimento do controle social, por meio do CMAS, é uma forma de incentivar o acompanhamento e fiscalização dos recursos do SUAS, dando energia e condições necessárias para a operacionalidade do controle social.



A participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, por meio de organizações representativas, foi estabelecida na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2013).

O controle social do SUAS é tratado pela NOB/SUAS 2012, que elenca as seguintes instâncias de deliberação desse sistema:

- Conselho Nacional de Assistência Social
- Conselhos Estaduais de Assistência Social
- Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
- Conselhos Municipais de Assistência Social

Além disso, também norteiam as diretrizes para o aperfeiçoamento da política de assistência social as conferências 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.” (BRASIL, 2013, p. 100).

Por serem órgãos de controle social, os conselhos têm a incumbência de acompanhar o gestor na administração orçamentária, financeira e na gestão da rede socioassistencial, a fim de garantir a correta aplicação dos recursos públicos no atendimento das necessidades sociais. Cabe destacar 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” (BRASIL, 2013, p. 100).

Também cabe aos conselhos ter conhecimento da realidade do território e das entidades governamentais e não governamentais que compõem a rede socioassistencial. Para isso, “[...] 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” (BRASIL, 2013, p. 101). O Ministério da Cidadania possui dados abertos que podem servir como subsídios nessa tarefa.

SAIBA MAIS

Para acessar os dados do Ministério da Cidadania que podem contribuir no conhecimento da realidade do território e das entidades que compõem a rede socioassistencial, acesse:

- A página da Rede SUAS, disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/>.
- O Relatório de Programas e Ações, disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>.
- Os relatórios sociais, disponíveis em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>.
- O blog do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), disponível em: <https://www.blogcnas.com/>.



Já vimos que é responsabilidade dos conselhos acompanhar sistematicamente a execução orçamentária e financeira do fundo de assistência social na sua esfera de governo. De acordo com a legislação, o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) devem apresentar quadros demonstrativos dessa execução, os quais 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” (BRASIL, 2013, p. 101).

GESTÃO EFETIVA

Faz parte do exercício do controle social o acompanhamento da execução dos recursos repassados pelo governo federal aos municípios e estados, visando averiguar possíveis irregularidades financeiras na execução do custeio dos serviços, interrupção de obras ou aquisição de equipamentos incompatíveis com as necessidades dos serviços de assistência social (BRASIL, 2013).



Assim, na gestão do SUAS, os conselhos são estratégicos, visto contribuir para que sejam adotadas práticas que favoreçam o planejamento e a execução da política de assistência social de forma democrática e participativa.

4.1.4 Transparência nos gastos

Pode-se conceituar a política de transparência “[...] como a condição de acesso a toda e qualquer informação dos atos praticados pelo governo, e de como os recursos públicos são aplicados” (BRAGA, 2011 *apud* SILVA; GOUVEIA, 2017, p. 5). A transparência informa que a administração pública trabalha de maneira clara, possibilitando o conhecimento de todos os seus atos a quem possa interessar. É apoiada em princípios éticos, podendo ser questionada em qualquer tempo pelo cidadão, devido à facilidade que tem em obter os dados do governo, seja municipal, estadual ou federal.



A Lei Complementar de nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no seu artigo 48, definiu os instrumentos de transparência para a difusão das contas públicas.

Essa lei nasceu também para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, na parte da Tributação e do

Orçamento (Título VI), Capítulo II, que trata de normas gerais de finanças públicas a serem observadas tanto pelo governo federal como pelos estados e municípios.

Essa lei foi reforçada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, que acrescenta novos dispositivos, como o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A importância na divulgação das contas públicas foi reforçada com a alteração da LRF pela Lei da Transparência, ficando os entes da federação obrigados a publicar, em tempo real, as informações relativas a esses dados com o uso da internet (SILVA; GOUVEIA, 2017).

A Constituição Federal de 1988, e seu artigo 37, estabelece que a publicidade é um dos princípios da administração pública, “[...] que dá ao cidadão o direito de tomar conhecimento dos atos dos gestores públicos e garantir que as informações sejam de fácil compreensão, pois ela deve ter, além de um caráter educativo, orientação social e informativa” (SILVA; GOUVEIA, 2017, p. 7).



“A transparência estabelecida pela LRF tem um conceito mais abrangente que a publicidade, pois exige que a informação não só seja publicada como também seja confiável, relevante, compreensível e oportuna.” (BRASIL, 2013, p. 7).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu artigo 48, que os instrumentos de transparência sejam divulgados, inclusive por meios eletrônicos de acesso público. E, como a Lei da Transparência ressalta que os gestores devem divulgar as informações em tempo real, o uso da internet tornou-se um fator preponderante para a divulgação de tais informações (SILVA; GOUVEIA, 2017).

Veja a seguir a retomada dos principais pontos abordados neste módulo.

SÍNTESE DO MÓDULO

Neste módulo, foram apresentados os principais conceitos de orçamento público, o processo orçamentário, a compreensão de receita e despesa, os instrumentos utilizados para a construção do orçamento público e a importância da participação social nos processos decisórios, possibilitando ao cursista compreender o processo orçamentário, os prazos para execução, o papel do controle interno e externo, bem como a concretização do orçamento.

Durante esses percursos, foram abordados os aspectos do orçamento e o financiamento do SUAS, sua aplicabilidade, de acordo com a estrutura do orçamento na lógica do modelo de financiamento do sistema, as atribuições e responsabilidades dos diferentes entes federativos quando se trata do financiamento, a lógica dos blocos e os principais critérios de partilha dos recursos da União destinados aos estados e municípios para a execução do SUAS.

Aprendemos também as características dos fundos de assistência social, as bases normativas, a organização e estruturação enquanto unidade administrativa executora dos recursos do SUAS, a prestação de contas ao ente repassador de recursos e ao Conselho de Assistência Social, a interface com o conselho municipal e a transparência dos gastos públicos.

Esperamos que o curso tenha contribuído com o aperfeiçoamento da sua rotina de trabalho.

Você finalizou o Módulo 6!



Referências

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 140 p.

BRASIL. **Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Execução da despesa pública**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19604.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2023**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 103, de 5 de outubro de 2021**. Divulga a Portaria Conjunta STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, atualizada, e revoga os atos que menciona. Brasília, DF: STN/SOF/ME, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conunta-stn/sof/me-n-103-de-5-de-outubro-de-2021-351613861>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 338, de 26 de abril de 2006**. Altera o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF no 163, de 4 de maio de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2006/programacao-orcamentaria-e-financeira/portarias_ministeriais_interministeriais/Portaria_interministerial_338_de_260406.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Brasília, DF: MPOG, 1999. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3474-portaria-mpog-n%C2%BA-42-de-14-de-abril-de-1999>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Brasília, DF: CNAS, 2004. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-145-de-15-de-outubro-de-2004/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.** Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_874c022e71264786ac86454d91c7c923.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

CHAVES, F. E. C. **Controle externo da gestão pública.** 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

CONOF. **Entenda o orçamento.** Brasília, DF: CONOF, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ENAP. **Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA.** Brasília, DF: ENAP, 2021.

ENAP. **Introdução ao Orçamento Público.** Módulo 1 – Entendendo o Orçamento Público. Brasília, DF: ENAP, 2017.

ENAP. **Orçamento Público: Conceitos Básicos.** Módulo 1 – Introdução. Brasília, DF: ENAP, 2014.

ENAP. **Processo Legislativo Orçamentário.** Módulo 1. Brasília, DF: ENAP, 2021.

FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. **Ciclo orçamentário.** Brasília, DF: ENAP, 2019. 137 p.

MESQUITA, A. C.; MARTINS, R. F.; CRUZ, T. M. E. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social.** Brasília, DF: IPEA, 2012.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. In: SIMPÓSIO ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS, 2012, Londrina, PR: Universidade Estadual de Londrina, 2012.

SILVA, C. R. M.; GOUVEIA, L. B. A transparência e sua importância para o poder público. **Boletim de Gestão Pública,** Fortaleza, CE, n. 4, set./out. 2017.

SILVA, S. S. **Os princípios orçamentários.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009. p. 14-15.

TAVERES, G. C. O financiamento da Política de Assistência Social na era SUAS. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009. p. 229.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (SEAD)

labEaD

COORDENAÇÃO GERAL

Luciano Patrício Souza de Castro

FINANCEIRO

Fernando Machado Wolf

CONSULTORIA TÉCNICA EAD

Giovana Schuelter

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Cristina Spengler Azambuja

COORDENAÇÃO DE AVEA

Andreia Mara Fiala

DESIGN INSTRUCIONAL

Supervisão: Milene Silva de Castro

Christian Jean Abes

Larissa Usanovich de Menezes

Laura Tuyama

DESIGN GRÁFICO

Supervisão: Sonia Trois

Airton Jordani Jardim Filho

Lais dos Santos da Silva

Laura Schefer Magnus

Márcio Luz Scheibel

Nicole Alves Guglielmetti

Vinicius Costa Pauli

Vinicius Leão da Silva

REVISÃO TEXTUAL

Supervisão: Cleusa Iracema Pereira Raimundo

Guilherme Ribeiro Colaço Mäder

PROGRAMAÇÃO

Supervisão: Alexandre Dal Fabbro

Bruno Fuhrmann Kehrig Silva

Luiz Eduardo Pizzinatto

AUDIOVISUAL

Supervisão: Rafael Poletto Dutra

Andrei Krepsky de Melo

Dilney Carvalho da Silva

Daniele de Castro

Iván Alexis Bustingorri

Jeremias Adrian Bustingorri

Monica Stein

Rodrigo Humaita Witte

CONTEUDISTA DO MÓDULO

José Arimateia de Oliveira

SECRETARIA

Murilo Cesar Ramos

Waldoir Valentim Gomes Junior

NARRAÇÃO/APRESENTAÇÃO

Áureo Mafra de Moraes

AUDIODESCRIÇÃO

Vanessa Tavares Wilke

Vivian Ferreira Dias

NARRAÇÃO/AUDIODESCRIÇÃO

Milene Silva de Castro

INTÉRPRETE LIBRAS

Vitória Cristina Amancio

SUPERVISÃO TUTORIA

Amanda Herzmann Vieira

Diogo Félix de Oliveira

João Batista de Oliveira Junior

Thaynara Gilli Tonolli

FORMAÇÃO BÁSICA
NO **SUAS** PARA
FUNÇÕES
DE
NÍVEL **SUPERIOR**



SECRETARIA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL

SECRETARIA ESPECIAL DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

