Sumário

- APRESENTAÇÃO
- UNIDADE 01
  - ORÇAMENTO PÚBLICO
  - PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS
  - CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
  - SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
  - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
  - A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS
- UNIDADE 02 - OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO
- Vídeoaula

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bons estudos!

UNIDADE 01

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

• Compreender os conceitos fundamentais relacionados ao sistema e ao processo orçamentários;

• Compreender o processo de construção do orçamento público brasileiro;

• Identificar o lugar da participação dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil no processo de construção do orçamento público brasileiro; e

• Compreender a importância da inserção das ações de Assistência Social no orçamento público.

ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público[1] é o compromisso do governante com a sociedade para a execução de políticas públicas. Por meio dele, todos os cidadãos podem visualizar onde, quando, como e por quanto será realizada uma obra ou fornecido um serviço. Por exemplo, para que um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) seja construído, os técnicos remunerados e a limpeza realizada, é preciso que haja antes a previsão detalhada do que será feito e de quanto será gasto. Esta previsão é expressa no texto do orçamento público.

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

Marcos legais do orçamento público

- Constituição Federal (Capítulo II, As Finanças Públicas, arts. 165 à 169);
- Lei 4.320/1964, que estabelece as normas específicas sobre elaboração e organização orçamentária;
- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000);
- Lei Complementar 131/2009 – altera a redação da LRF no que se refere à transparência da gestão fiscal.

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

1 Texto desta unidade adaptado do material de apoio do curso Orçamento Público: elaboração e execução. Diretoria de Desenvolvimento Gerencial – ENAP – 2009.

2 Texto extraído do material de apoio do curso Orçamento Público: elaboração e execução. Diretoria de Desenvolvimento Gerencial – ENAP – 2009.

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

O orçamento público é que garante concretude da ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas de um determinado governo. “No orçamento é que são definidas as prioridades de aplicação dos recursos públicos e a composição das receitas, ou seja, sobre quem vai recair o peso do financiamento tributário” (SALVADOR, 2012).

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

O orçamento é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses.

A seguir discutiremos os princípios orçamentários mais conhecidos.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

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

Todos os anos o Manual Técnico do Orçamento (MTO) é atualizado e publicizado. Favor considerar e fazer leitura do MTO / 2020, conforme link: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf

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

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

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

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

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

Princípios orçamentários clássicos

Princípio da Anualidade

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

3 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Princípio da Clareza

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

Princípio do Equilíbrio

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

Princípio da Exclusividade

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

Princípio da Legalidade

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

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

- Patrimônio, renda ou serviços entre os poderes públicos;

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

Princípio da Não Afetação (não vinculação) das Receitas

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

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

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

Princípio da Publicidade

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

Princípio da Unidade Orçamentária

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

Princípio da Universalidade

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

Princípio do Orçamento Bruto

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

Princípios orçamentários modernos

Princípio da Simplificação

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

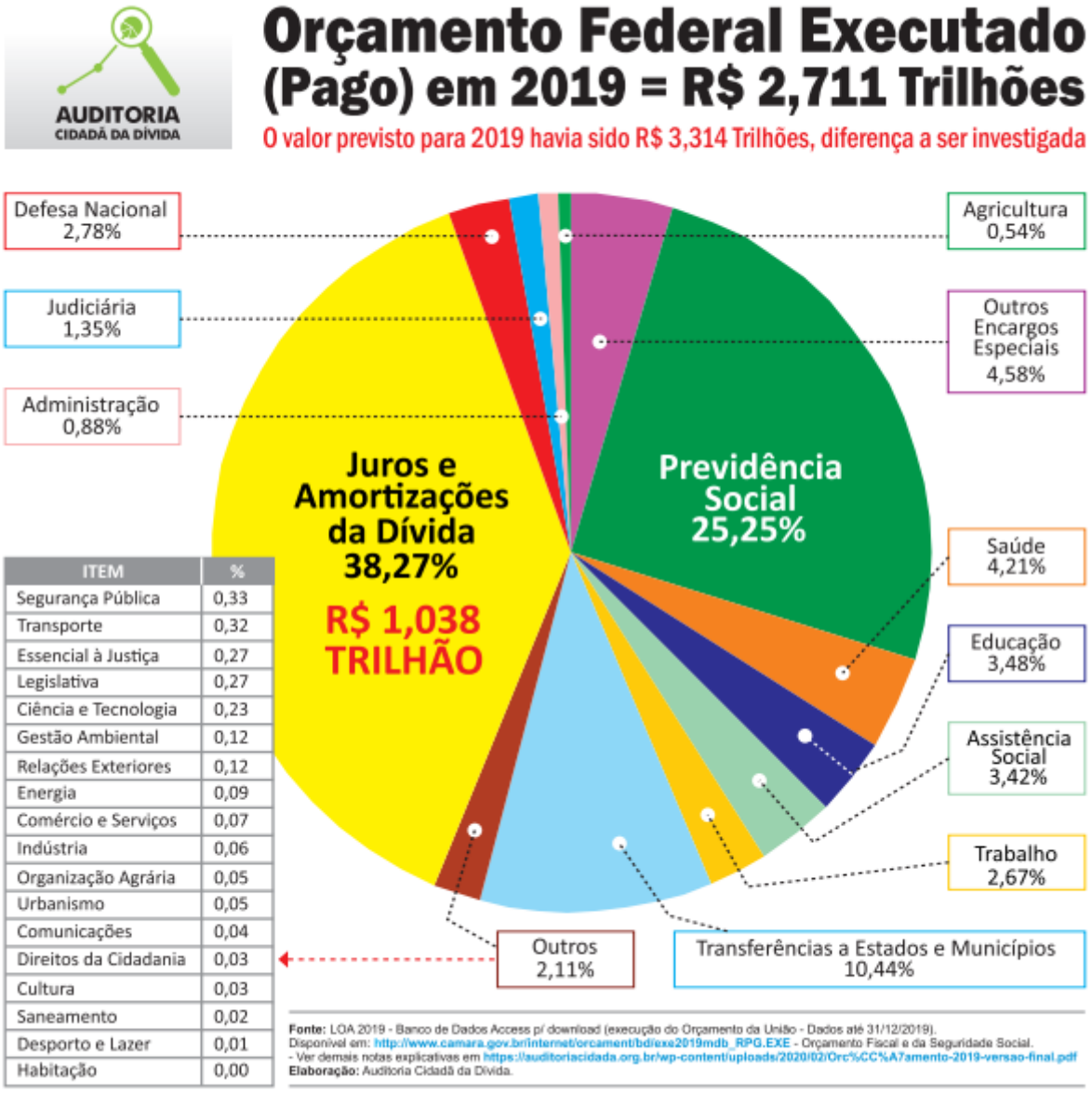
Princípio da Descentralização

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

Princípio da Responsabilização

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

O gestor / servidor público deve observar seus atos administrativos com muita atenção, pois o princípio da responsabilização determina que seja considerado o CPF do responsável e não o CNPJ do órgão público. Sendo assim, a responsabilidade num processo judicial recai sobre a pessoa física.



Fonte: Link: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/

Analise o gráfico acima, elaborado pela Auditoria Cidadã da dívida pública: O orçamento Federal relativo ao ano de 2019 foi planejado no total de R$3,314 trilhões e o orçamento executado (pago) foi de R$2,711 trilhões. Outro ponto a ser destacado é que os percentuais gastos com a Previdência Social, a saúde, a Educação e a Assistência somados (36,36%) nos dá um total abaixo do percentual gasto para pagamento dos juros e amortizações da dívida pública brasileira (38,27%). Esse gráfico mostra a direção dos gastos públicos brasileiros.

CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

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

PERGUNTA	TIPO DE CLASSIFICAÇÃO
Para quem serão 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

Segundo o Glossário do Tesouro Nacional, o significado financeiro de despesa é a aplicação de recursos em forma de gastos e em forma de transformação patrimonial, com o fim de realizar as finalidades do Estado. Em seu significado econômico, é o gasto ou não de dinheiro para efetuar serviços para aqueles fins;

A despesa orçamentária é o compromisso de gasto dos recursos públicos, autorizados pelo Poder competente, com o fim de atender a uma necessidade da coletividade prevista no orçamento.

CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA DESPESA

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

- Estrutura programática;
- Classificação Institucional;
- Classificação Funcional;
- Classificação por Natureza da Despesa;
- Identificador de Uso;
- Classificação por Fontes de Recurso;
- Esfera Orçamentária; e
- Identificador de Resultado Primário.

ESTRUTURA PROGRAMÁTICA

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

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

De acordo com a Portaria MOG / 1999 em seu art. 2º entendem-se por:

a. Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

b. Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
c. Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
d. Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

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

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

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

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

1 →	Administração direta
2, 3 ou 4 →	Administração Indireta
9 →	**Fundo**

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

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

- 02901 - Fundo Especial do Senado Federal;
- 74101 - Operações Oficiais de Crédito - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda; e
- 90000 - Reserva de Contingência.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

O modelo atual de classificação funcional foi também introduzido pela reforma gerencial do orçamento em 2000. Seu escopo principal é a identificação das áreas em que as despesas ocorrem, por exemplo, saúde, educação ou indústria. Há uma matricialidade em sua lógica, ou seja, as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a

que estejam vinculadas. A título de ilustração, é possível desagregar a função educação em diversas subfunções: ensino primário, ensino secundário, ensino superior, etc.

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

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

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

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

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária

Atenção! No Manual Técnico do Orçamento 2020 você pode conhecer todas as funções e subfunções de Governo, conforme link abaixo:

https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.hp/mto2020:mto2020-versao14.pdf

CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

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

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

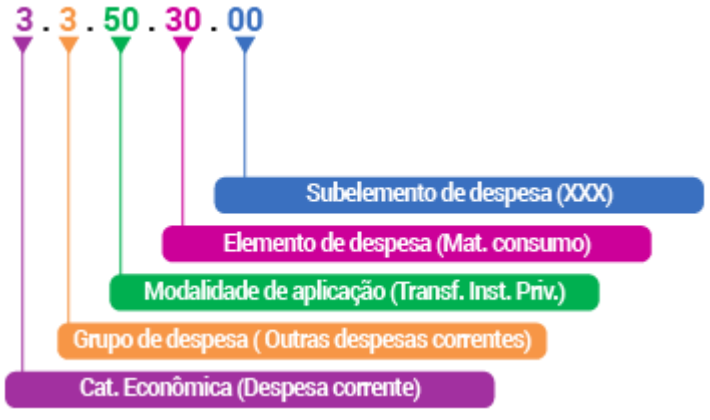
De acordo com a legislação4 que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, a classificação por natureza da despesa é composta por:

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

4 Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Atualizada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 03, de 15 de outubro de 2008 (Manual da Despesa Nacional).

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

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



Atenção! Você pode conhecer as várias classificações por natureza de despesa no MTO / 2020, p. 215.

Categoria econômica:

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

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

Ou seja

Despesas Correntes (Código 3): são despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Ex: pessoal, juros e custeio.

Despesas de Capital (Código 4): São as despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Ex: investimentos, amortização.

Grupos de Natureza da Despesa (GND):

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

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

II. Despesas de Capital
    3. Investimentos;
    4. Inversões Financeiras;
    5. Amortização da Dívida.

Modalidade de aplicação

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

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

Atenção! É importante conhecer as seguintes modalidades de aplicação:
41 – Transferência a municípios (modalidade na qual o FNAS classifica as despesas com as transferências regulares e automáticas, fundo a fundo, aos municípios);
31 – Transferência a estados (modalidade na qual o FNAS classifica as despesas com as transferências regulares e automáticas, fundo a fundo, aos estados);
40 – Transferência a municípios (nesta modalidade são classificadas, pelo FNAS, as despesas com repasses a municípios realizadas por meio de convênios ou contratos de repasse);
30 – Transferência a estados (nesta modalidade são classificadas, pelo FNAS, as despesas com repasses a estados realizadas por meio de convênios ou contratos de repasse);
50 – Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos;
90 – Aplicação direta (nesta modalidade os municípios ou estados classificam as despesas que são executadas diretamente, como pagamento a fornecedores, tarifas de água, luz, telefone, contratos de aluguel, etc.).

Elemento de despesa

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

Dois pontos importantes merecem ser destacados:

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

Como exemplo, podemos citar os seguintes elementos de despesa:

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

Identificador de uso

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

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

Classificação por fontes de recursos

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

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

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

Esfera orçamentária

Esta classificação possibilita identifi car a qual dos orçamentos defi nidos na CF/885 uma determinada programação está associada:

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

CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA RECEITA

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

Segundo o MTO (2020, p. 16), receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extra orçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, São públicas apenas as receitas orçamentárias.

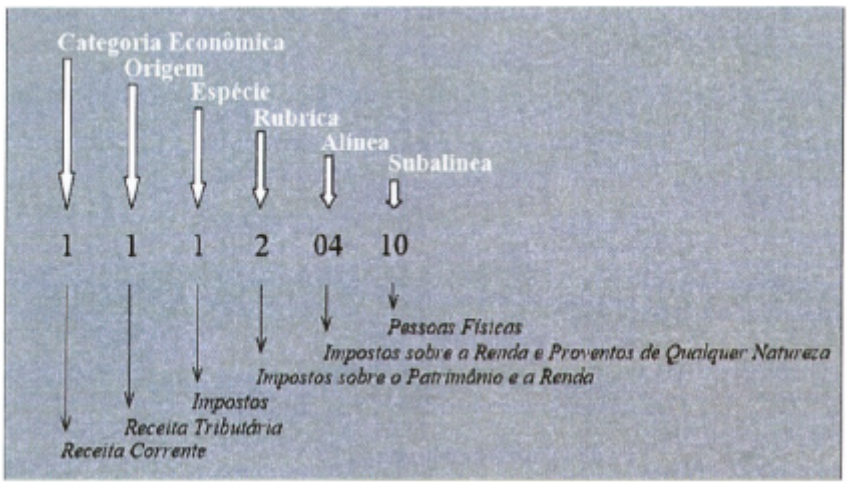
Na lista reproduzida a seguir[6], é possível observar como a estrutura lógica adotada facilita a compreensão das receitas:

6 Relação retirada do Anexo I da Portaria Interministerial nº 163/2001 (atualizada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 03, de 15/10/2008 - Manual da Receita Nacional).

É importante destacar que os níveis antecedentes são agregações das receitas contidas nos níveis subsequentes, como se observa no exemplo do código **1111. 02**.00 - **Imposto sobre a exportação:**

1. O 1º dígito (1), categoria econômica, refere-se às Receitas Correntes.
1. O 2º dígito (1), origem, refere-se à Receita Tributária.
1. O 3º dígito (1), espécie, refere-se a Impostos.
1. O 4º dígito (1), rubrica, identifi ca o Imposto sobre Comércio Exterior.
2. Os 5º e 6º dígitos (02), alínea, referem-se a Imposto sobre a Exportação.
0. Os 7º e 8º dígitos (00), subalínea, referem-se ao detalhamento do bem exportado (seu preenchimento é facultativo)

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



Outro exemplo:

Categoria econômica da receita

A legislação[7] estabelece que a receita será classificada nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receita de capital. Com a Portaria Interministerial STN/SOF n° 338, de 26 de abril de 2006, essas categorias econômicas foram detalhadas em receitas correntes intraorçamentárias e receitas de capital intraorçamentárias. As classificações incluídas não são novas categorias econômicas de receita, mas especificações das categorias econômicas corrente e de capital, que possuem os seguintes códigos:

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

7 Art. 11 da Lei nº 4.320/64.

Origem e espécie da receita origem

É uma subdivisão das receitas correntes e de capital, identificando a procedência dos recursos públicos em relação ao fato gerador dos ingressos.

Os códigos da origem da natureza da receita são:

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

Espécie

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

Rubrica da receita

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

Alínea e subalínea da receita

Alínea

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

Subalínea

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

PRINCIPAIS TRIBUTOS QUE COMPÕEM O ORÇAMENTO MUNICIPAL

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

SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

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

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

Na legislação brasileira[8], programa é definido como "o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual".

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

De nada vale a construção de uma ponte, com menos recursos que o previsto, em menos tempo que o estimado, se ela não atender ao objetivo de facilitar o fluxo de veículos e pedestres.

Para ilustrar, veja o esquema abaixo sobre orçamento e planejamento das políticas públicas, por meio dos programas para atendimento à população:

Nessas condições, a ação de construção da ponte seria eficiente e eficaz, mas não seria efetiva.

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

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

8 Portaria 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão.

9 Artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

Plano Plurianual (PPA)

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

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

I – o plano plurianual
II - as diretrizes orçamentárias
III – os orçamentos anuais

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

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

10 (GIACOMONI, 2010, p. 215.)

Em 2019 foi elaborado o Manual Técnico do Plano Plurianual – MTPPA 2020-2023 que é um instrumento de apoio ao processo de planejamento do Governo Federal, elaborado pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, por meio da Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA). Pode ser acessado no link a seguir:

https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/view

De acordo com o manual citado a premissa básica do novo modelo é a valorização do planejamento governamental estratégico, pautado em prioridades e realismo fiscal. Em consonância com técnicas e metodologias modernas, o processo de planejamento é concebido como ferramenta capaz de organizar e orientar a intervenção governamental, de forma a viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos durante um período de mandato governamental.

As dimensões estratégica, tática e operacional do PPA estão detalhadas no a n e x o V deste manual.

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

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

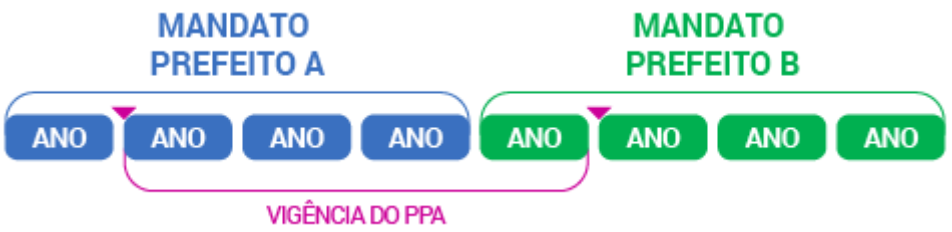
É importante destacar que para a elaboração do PPA são necessários alguns passos visando à sua completa articulação com os outros instrumentos orçamentários e as reais necessidades da população, como pode ser visualizado a seguir:

PARA O PLANEJAMENTO DO PPA É NECESSÁRIO:

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

Alguns pontos sobre o PPA merecem ser destacados:

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



11 Os prazos para elaboração do PPA variam em cada ente de acordo com a legislação local. Nesta apostila, utilizamos os prazos vigentes no Governo Federal.

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

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

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

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

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

Dica:

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

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

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

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

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

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

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

Em síntese, podemos afirmar que as características da LDO[12] são:

• É uma lei ordinária, válida apenas para um exercício;
• Indicar as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício financeiro;
• Orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA);
• Dispor sobre alterações na legislação tributária;
• As metas são definidas pela LDO para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício. São apresentados em um texto anexo ao da lei, sendo um detalhamento anual de programas e ações cujas prioridades e metas foram estabelecidas no PPA;
• O Poder Executivo possui prazo até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhá-la ao Legislativo[13]; e
• Deve ser aprovada pelo Legislativo antes do encerramento da primeira sessão legislativa (intervalo entre as sessões de 18 a 31 de julho), sob pena de não se interromper o primeiro período da sessão legislativa.

12 Art. 165, § 2º.

13 Os prazos para elaboração da LDO variam em cada ente de acordo com a legislação local. Nesta apostila, utilizamos os prazos vigentes no Governo Federal.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

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

A CF/88 estabelece[15] que a LOA compreenderá:

I. o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
II. o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
III. o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Sinteticamente, podemos destacar alguns aspectos da LOA:

- Estima as receitas e fixa as despesas. Ou seja, todas as receitas e despesas devem constar na lei;
- É elaborada pelo Executivo e encaminhada, até o dia 31 de agosto de cada exercício, ao Legislativo, devendo ser devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa[16];
- É uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere;
- É o orçamento propriamente dito;
- Tem como um dos objetivos centrais o cumprimento ano a ano das etapas do PPA em consonância com a LDO; e
- Uma vez que o projeto de lei se transformou em lei, inicia-se a execução orçamentária. Nesta fase ocorrem os atos administrativos que promoverão os dispêndios de recursos na busca dos objetivos de cada programa constante no orçamento. É necessária uma perfeita contabilização das entradas e saídas de recursos por parte da administração pública para que seja possível identificar claramente as receitas previstas e as despesas autorizadas, facilitando o controle, a fiscalização e a avaliação da execução.

14 Lei nº 4.320/64.

15 Art. 165, § 5º.

16 Os prazos para elaboração da LOA variam em cada ente de acordo com a legislação local. Nesta apostila, utilizamos os prazos vigentes no Governo Federal.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO[17]

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

17 Texto extraído do sítio do Senado Federal com adaptações.

Proposta Orçamentária

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

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

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

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

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

O PLOA conterá texto do projeto, diversos anexos e deverá ser encaminhado ao Legislativo por meio de mensagem que deverá conter, segundo Manual Técnico do Orçamento Orçamentário (versão 2020):

I - resumo da política econômica do País, análise da conjuntura econômica e atualização das informações de que trata o § 4o do art. 4o da Lei de Responsabilidade Fiscal, com indicação do cenário macroeconômico, e suas implicações sobre a Proposta Orçamentária;
II - resumo das políticas setoriais do governo;
III - avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, explicitando receitas e despesas e os resultados primário e nominal implícitos no Projeto de Lei Orçamentária, na Lei Orçamentária e em sua reprogramação e os realizados em 2011, no caso da PLOA 2013.

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

Dica:

Acesse o MTO/2020 para conhecer o cronograma federal do PPA, LDO e LOA.

Fase de elaboração das emendas ao orçamento

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

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

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

18 Destaca-se que em cada município, conforme o regimento interno da Câmara, há comissões específicas para análise e elaboração de pareceres sobre os instrumentos orçamentários. A CMO existe apenas no âmbito federal.

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

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

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

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

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

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

Relatório da Receita

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

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

Parecer preliminar

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

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

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

19 Art. 25 da Resolução nº 1/2006 (CN).

20 A Resolução nº 01, de 2006 (CN) regula a tramitação legislativa do orçamento no âmbito da União.

Ciclo setorial

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

Ciclo Geral

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

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

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

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

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

Autógrafos e Leis

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

Concluída a votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

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

Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e de Limitação de Empenho e Movimentação Financeira (contingenciamento)[21]

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

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

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

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

- Estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;

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

21 Manual Técnico Orçamentário, versão 2013.

22 Em atendimento aos arts. 8o, 9o e 13 da LRF.

Bases Legais

As principais bases legais para esse assunto são:

- Lei nº 4.320, de 1964:

Art. 47 Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixadas, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá os seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF):

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

[...]

Art. 13. No prazo previsto no art. 8o, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

De acordo com o MTO (2020, p. 103), algumas Emendas Constitucionais impactaram o orçamento dos entes federados. Uma delas é a Emenda Constitucional nº 95/2016, conjunto de regras chamada “Novo Regime Fiscal”. O Novo Regime Fiscal estabelece, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, limites individualizados por vinte exercícios financeiro para as despesas primárias: do Poder Executivo; do Poder Judiciário; do Poder Legislativo; do Ministério Público da União; e da Defensoria Pública da União. Tais limites consistem, basicamente, na despesa paga em 2016 (incluídos os restos a pagar), corrigidos por um índice que reflete a inflação acumulada nos 12 meses até junho do ano anterior. Portanto, é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites do Novo Regime Fiscal.

O § 6º do art. 107 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, exclui as seguintes despesas dos limites estabelecidos:

- transferências constitucionais e legais;
- créditos extraordinários (e reabertura de créditos extraordinários);
- despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
- despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes; e
- transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei.

Em 2019, as Emendas Constitucionais nº 100 e nº 102 estabeleceram a chamada “impositividade orçamentária” para as despesas primárias discricionárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. A promulgação dessas emendas adicionou os seguintes parágrafos ao artigo 165 da Constituição:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)
§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

I. subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
II. não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
III. aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Execução Orçamentária e Financeira

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

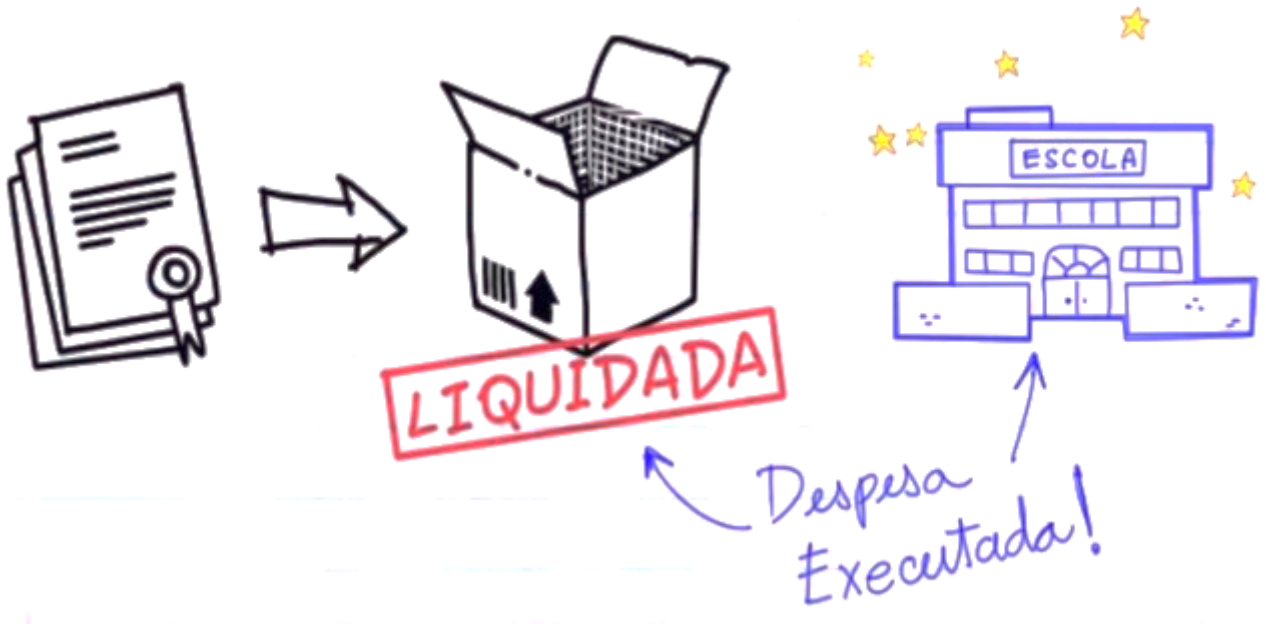
A partir das dotações autorizadas na lei orçamentária (dotação inicial mais/menos créditos adicionais), o gestor irá iniciar a execução das despesas por meio do empenho, que é a reserva de recursos para uma determinada despesa.

Empenhada a despesa, é feita a aquisição do bem ou contratação do serviço objeto da dotação orçamentária. Uma vez entregue o bem ou prestado o serviço, processa-se a liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor junto ao Estado, pela comparação entre o que foi contratado e o que foi efetivamente entregue ou realizado.

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

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

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



Ou seja, na primeira fase (empenho) é o ato administrativo emanado pelo poder público, em que este reserva crédito ao credor que só receberá o devido pagamento, caso cumpra com as obrigações legais ajustadas. Aqui é emitida uma Nota de Empenho.

É o 2º estágio da despesa. Nessa fase a administração pública, na pessoa do responsável pelo recebimento do material, serviço ou obra, irá verificar se o fornecedor/credor cumpriu com todas as obrigações compactuadas, verificando se quantidade recebida, qualidade do produto, documentação acessória estão condizentes ao registrado na Nota de Empenho ou Contrato.

Terceiro e último estágio da execução da despesa. É a fase da quitação da obrigação da administração pública para com o credor. Essa quitação se consolida pela emissão da Ordem Bancária (OB) de pagamento, recolhimentos de encargos retidos (DARF, GPS, DAR, GFIP).

Programação financeira

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

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

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

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

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

Execução da Receita

As receitas são estimadas no orçamento. O valor constante em cada item da receita orçamentária constitui-se em mera previsão, podendo, como resultado da execução, ficar aquém ou ultrapassar o valor estimado. A inexistência de determinado item – rubrica – na lei orçamentária não inibe que a receita correspondente seja arrecadada. São consideradas do exercício as receitas nele arrecadadas.

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

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS

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

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

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

23 “Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil” , 2012

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

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

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

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

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

Importante!

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

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

UNIDADE 02 - OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

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

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

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

• Do empregador, da empresa/entidade, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

• Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social;

• Sobre a receita de concursos de prognósticos (sorteio de números, loterias, apostas);

• Do importador de bens ou serviços do exterior.

24 Art. 194 da CF/88.

25 Art. 195 da CF/88.

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

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

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

Inserção das Ações da Assistência Social no Orçamento Público

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

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

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

Relação entre Orçamento e Prestação de Serviços

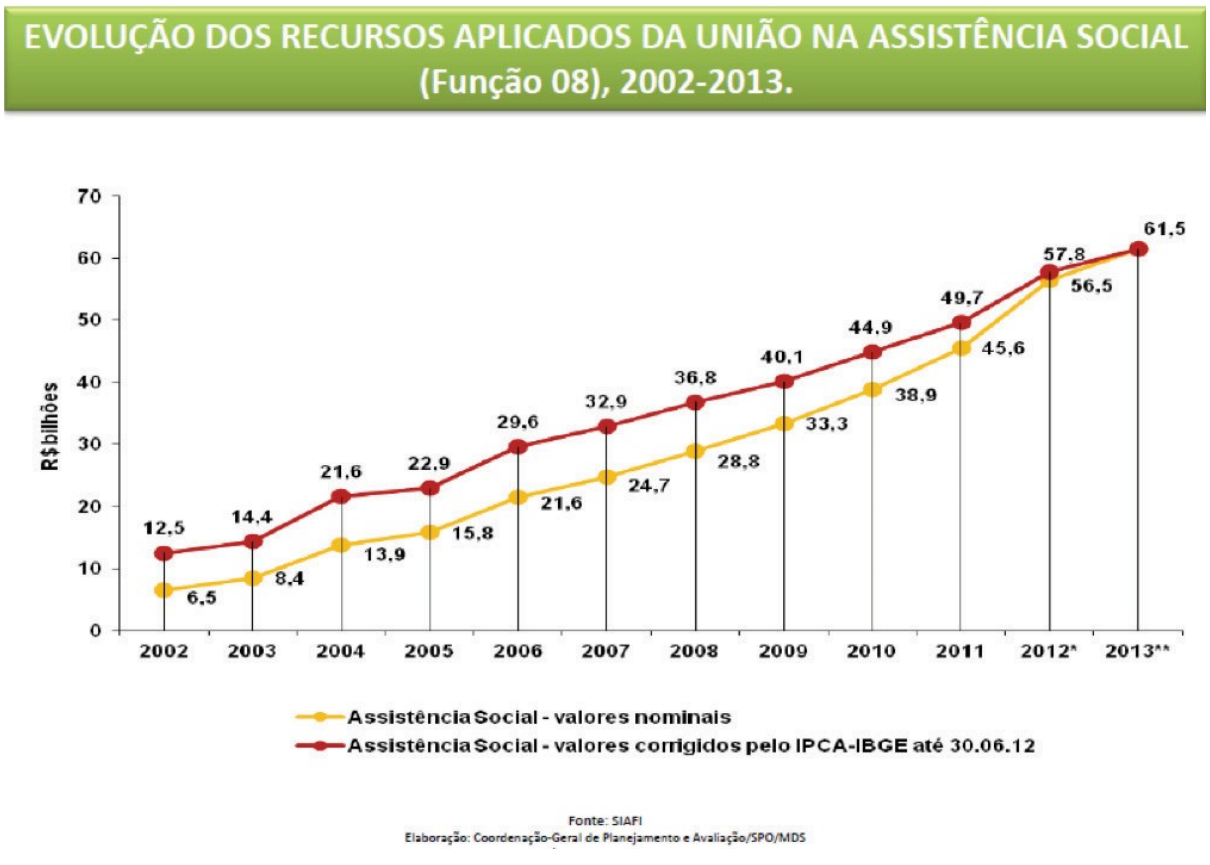
Para executar recursos da assistência social, os municípios devem planejar o seu uso, inserindo-os nos instrumentos orçamentários.

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

Evolução dos Recursos da União na Assistência Social

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

Evolução dos recursos da união na assistência social (Função 08), 2002-2013



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

Valores dos recursos aplicados (executados) na Assistência:

2014 – 3,08% - 66,7 bi

2015 – 3,05% - 69,17bi

2016 – 3,02% - 77,67bi

2017 – 3,35% - 83,18bi

2018 – 3,26% - 85,4 bi

2019 – 3,42% - 92,7 bi

Fonte: Dados extraídos do site da auditoria da dívida pública: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/

Vídeoaula

Sumário

- MÓDULO II- O FINANCIAMENTO DO SUAS
  - O MODELO DE FINANCIAMENTO DO SUAS
  - ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERATIVOS NO FINANCIAMENTO DO SUAS
  - CRITÉRIOS DE PARTILHA E O COFINANCIAMENTO DO SUAS
  - CARACTERÍSTICAS DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
  - IGD SUAS: O QUE É, PRA QUE SERVE E COMO UTILIZAR?
  - IGD PBF: O QUE É, PRA QUE SERVE E COMO UTILIZAR?
- Vídeoaula

MÓDULO II- O FINANCIAMENTO DO SUAS

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

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

O MODELO DE FINANCIAMENTO DO SUAS

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

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

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

26 SPOSATI, Aldaíza, Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, pg. 14 e 15

ACF/88[27] delineou como deve ser organizada a política de assistência social, bem como estabeleceu 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.

27 Art. 203 e 204 da CF/88.

OS PRINCIPAIS OBJETIVOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL SÃO:

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

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

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

28 As diretrizes da assistência social estão no art. 204 da CF/88.

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

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

29 Art. 5º da Lei nº 8.742/93.

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

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

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

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

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

30 A LBA foi extinta pela seguinte legislação: MP nº 813/1995, MP nº 1651-42/1998 e Lei nº 9649/1998.

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

31 De acordo com a LOAS e o disposto nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal.

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

32 Por meio dos fundos públicos de natureza especial que deveriam ser criados.

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

33 Gestão Estadual (GE): o estado coordenava as ações de gestão da política de assistência social na região, além de executar, em municípios sob sua gestão, os programas federais por meio de execução direta ou indireta (com município ou entidades).

Importante!

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

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

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

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

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

COMO ERA REALIZADO O FINANCIAMENTO

1996 a 1997

- - A União firmava os Termos de Responsabilidade na lógica convenial.
- - A relação do financiamento e execução dos programas respeitava a seguinte lógica: 1 - União → Estado
  - 1.1 - Estado → Estado (execução direta)
  - 1.2
    - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta)

1998 a 1999

- Com o início da municipalização, a SAS buscou uma forma de simplificar o repasse de recursos, mas ainda era realizado por meio de Termos de Referências e Planos de Trabalho;
- A relação do financiamento e execução dos programas muda, tendo em vista a existência de municípios habilitados a receberem os recursos federais:

    - 1 - União → Estado
        - 1.1
                - Estado → Estado (execução direta)
        - 1.2
                - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta)

E

    - 1 - União → Município (execução direta)
        - 1.1- Município → Entidades (execução indireta)
- Exigência de Certidão Negativa de Débitos para repasse de recursos.

2000 a 2004

- A partir do ano 2000 não se firmava mais instrumentos como o Termo de Referência, pois após a reformulação passou-se a utilizar portarias ministeriais e o Plano de Ação.
- A operacionalização de repasse e o gerenciamento da prestação de contas eram realizados pelo sistema de informação denominado SIAFAS.
- A relação entre financiamento e execução dos programas muda, tendo em vista a existência de municípios habilitados a receberem os recursos federais:
    - 1 - União → Estado
        - 1.1 - Estado → Estado (execução direta)
        - 1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta).

E
    - 1 - União → Município (execução direta)
        - 1.1 - Município → Entidades (execução indireta)
- Exigência de Certidão Negativa de Débitos para repasse de recursos.
- Repasse por atendimento realizado, lógica de transferência de recurso per capita. Remuneração pelo serviço prestado com posterior ressarcimento pela União.

2005 a 2013

- Mudança de paradigma relativo ao financiamento da assistência social.

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

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

PROGRAMAS	DESCRIÇÃO
Programa de Atendimento ao Idoso	- Objetivos: promover a valorização da pessoa idosa no que concerne à sua independência funcional e assistência social, atender o idoso independente e dependente que possua deficiência temporária (que necessite de assistência multiprofissional), melhorar a qualidade de vida da pessoa idosa em situação de vulnerabilidade social, promover sua integração social e o fortalecimento dos seus laços familiares mediante o atendimento de suas necessidades básicas, a defesa e a garantia de seus direitos. - Público-Alvo: idosos a partir de 60 anos ou mais ou que apresentem acelerado processo de envelhecimento em situação de pobreza.
Programa de Atendimento ao Portador de Deficiência	- Objetivos: apoiar ações de prevenção, prestar assistência, favorecer a integração social das pessoas portadoras de deficiência, em situação de vulnerabilidade social, no contexto familiar e comunitário, atendimento especializado em instituições ou no domicílio, habilitação, reabilitação e inclusão social da pessoa portadora de deficiência e seu núcleo familiar, estímulo à capacitação para o mercado de trabalho, preparação e incorporação ao mercado de trabalho e promoção da vida independente. - Público-Alvo: pessoas portadoras de deficiência em situação de pobreza.
Serviço de Proteção Socioassistencial da Juventude - Abrigo	- Objetivos: prestar atendimento a crianças e adolescentes em situação de abandono, risco pessoal ou social, privados da convivência, do apoio e da orientação dos pais ou responsável, por morte, abandono ou desestruturação familiar, melhorando a qualidade de vida e promovendo o desenvolvi- mento biopsicossocial. - Público-Alvo: crianças e adolescentes.
Projeto Agente Jovem para o Desenvolvimento Social e Humano (AGENTE JOVEM)	- Objetivos: criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino; promover sua integração à família, à comunidade e à sociedade; desenvolver ações para o protagonismo juvenil; preparar o jovem para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade; contribuir para a diminuição dos índices de violência, uso de drogas, DST/AIDS, gravidez não planejada; desenvolver ações que facilitem sua integração, quando da sua inserção no mundo do trabalho. - Público-Alvo: jovens e adolescentes de 14 a 17 anos.
Programa de Atenção Integral à Família – PAIF	- Objetivos: promover a emancipação e a inclusão social das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, priorizando os recortes de etnia e gênero, garantindo a manutenção e o funcionamento dos núcleos de referência da política pública de assistência social, responsáveis, no âmbito municipal, pelo atendimento sócio-pedagógico das famílias em situação de vulnerabilidade social. - Público-Alvo: famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social.
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes - (antigo Sentinela)	- Objetivos: prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes por meio da recepção, acompanhamento, orientação e acolhimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual em caráter provisório. - Público-Alvo: crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em relação à violência, ao abuso e à exploração sexual e respectivas famílias.

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

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

34 Lei nº 9.604/1998 art. 2º - A, revogada posteriormente pela Lei nº 10.954/2004.

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

35 Conforme o disposto pelo artigo 2º da Lei nº 9.604 de 05/02/1998, pelos artigos 23 e 28, da Lei n.º 8.742 de 07/12/1993, e pelo Decreto nº 5.085 de 19/05/2004, que revogou o Decreto nº 3.409, de 10 de abril de 2000, que estabelecem o cofinanciamento federal dos serviços de ação continuada.

Desse modo, tomando por base as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, que tinha como objetivo central em sua agenda a criação de um sistema único com estruturas matriciais, como a territorialização e hierarquização das atenções por nível de proteção social. A proteção social foi dividida em proteção social básica e especial, sendo a última subdividida em outros dois níveis: proteção social especial de média complexidade e alta complexidade[36]. A IV Conferência deliberou pela implantação do SUAS, que foi delineado de forma mais robusta a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e na Norma Operacional Básica de 2005.

36 TAVERES, Gisele de Cássia. O financiamento da Política de Assistência Social na era SUAS. In Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009, pg. 229.

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

37 Por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

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

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

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

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

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

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

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

38 Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

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

- 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.

39 BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS,2005.

Em termos de financiamento, o SUAS se organiza nos seguintes tipos[40]:

- Serviços
  - Atividades continuadas[41] que visam à melhoria da vida da população. São ações voltadas para as necessidades básicas dos cidadãos, observando os objetivos e diretrizes estabelecidos em lei. A PNAS prevê seu ordenamento em rede de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.
- Programas
  - Ações integradas e complementares[42] com objetivos, prazo e área de abrangência definidos para incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Não são ações continuadas.
- Projetos
  - Destinados às pessoas em situação de pobreza, são investimentos econômicos e sociais[43] que buscam subsidiar técnica e financeiramente iniciativas para garantir capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, a elevação da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente, em articulação com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica. Contudo, podem voltar-se às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.
- Benefícios – Três tipos:
  - Benefício de Prestação Continuada (BPC)[44]: provido pelo governo federal, consiste no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.
  - Benefícios Eventuais[45]: têm como objetivo o pagamento de auxílio por natalidade, morte ou para atender necessidades originadas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e em casos de calamidade pública.
  - Transferência de Renda: programas de repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, de combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local.

40 BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS,2005.

41 Definidas no art. 23 da LOAS.

42 Tratadas no art. 24 da LOAS.

43 Definidos nos arts. 25 e 26 da LOAS.

44 Previsto no art. 203 da CF/88, nos arts. 12, 20, 21 e 21-A da LOAS e no Estatuto do Idoso.

45 Previstos no art. 22 da LOAS.

Atenção! A LOAS sofreu alterações no que tange aos parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem enfrentadas durante o período de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid 19), por meio da Lei 13.982 de 02 de abril de 2020, em seus artigos 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 20 em razão da pandemia da Covid 19. Acesse o link: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020

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

Proteção Social:

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

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

Proteção Social Básica:

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

Proteção Social Especial:

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

Pisos na Assistência Social

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

Os serviços são agregados aos seguintes pisos:

PROTEÇÃO SOCIAL	PISO	SERVIÇO
Básica	Básico fixo (PBF)	PAIF
Básica	Variável (PBV)	Serviço de Convicência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
Básica	Variável (PBV)	Equipes Volantes
Básica	Variável (PBV)	Manutenção das Lanchas
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexi-dade (PFMC)	Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI)
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexi-dade (PFMC)	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liber-dade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC)
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexi-dade (PFMC)	Serviço especializado para pessoas em situação de rua
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexi-dade (PFMC)	Serviço especializado em abordagem social
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexi-dade (PFMC)	Serviço de proteção social especial em Centro-dia de referência para pessoas com deficiência e em situação de dependência e suas famílias
Especial Média Complexidade	Transição de Média Complexidade	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias
Especial Média Complexidade	Variável de Média Complexidade	Serviço Socioeducativo Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI)
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complexidade (PAC I)	Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complexidade (PAC I)	Serviço de acolhimento ao público geral
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complesidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional para pesso- as em situação de rua
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complesidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional para jovens com deficiência e em situação de dependência
Alta Complexidade	Piso variável de alta complexidade (PVAC)	Serviço de proteção social especial em situações de calamidades públicas e emergências

Programas	Programa Nacional de Promoção ao Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas)	Pessoas economicamene ativas que necessitem de mediação do acesso ao mundo do trabalho
Programas	Capacitação dos Trabalhadores do SUAS (Capa- citaSUAS)	Trabalhadores do SUAS
Gestão	Índice de Gestão Descentralizada (IGD-SUAS)	Estados e Municípios
Gestão	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF)	Estados e Municípios

Atenção!

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

Blocos de Financiamento

Os recursos do cofinanciamento federal eram repassados sob a lógica de pisos.

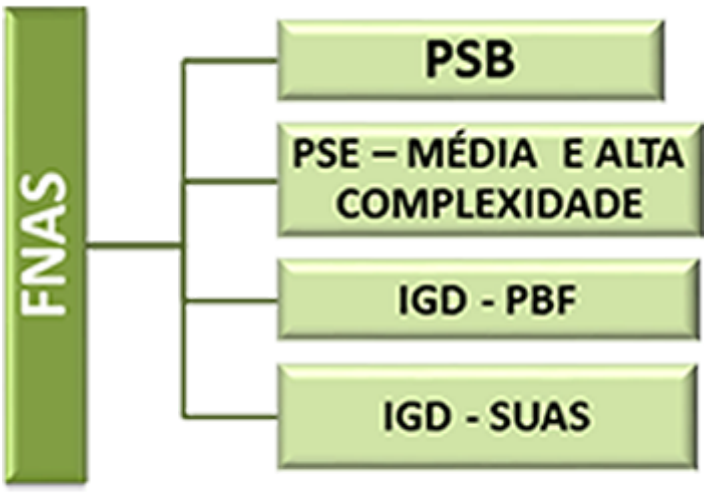
Cada piso tinha uma conta vinculada para execução dos serviços. Eram mais de dez contas específicas para serem geridas pelos fundos de assistência social.

Para tornar mais ágil a execução dos recursos, foi criado o conceito de blocos de financia- mento, que visa dar maior liberdade ao gasto do recurso no mesmo nível de proteção.

De acordo com o **Decreto nº 7.788/2012**, esses blocos possibilitam maior flexibilidade na utilização de recursos e facilitam a gestão financeira.

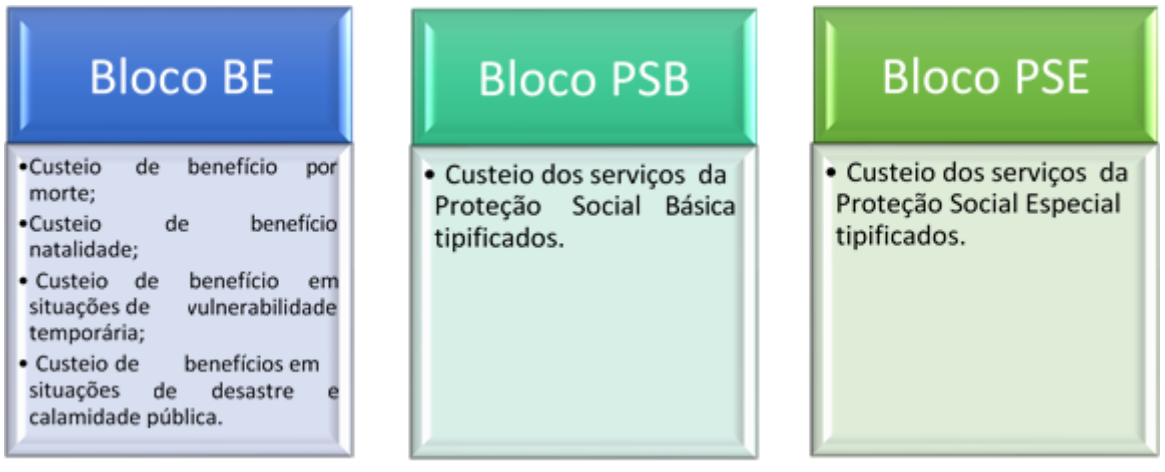
A **Portaria MDS nº 113/2015** regulamenta que os recursos dos Blocos de Financiamento da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Especial de Alta Complexidade podem ser utilizados para qualquer serviço do respectivo Bloco, desde que sejam asseguradas as ofertas das ações pactuadas, dentro dos padrões e condições normatizadas.

Os repasses dos recursos do Governo Federal aos estados e municípios por blocos de financiamento iniciaram pelo FNAS no ano de 2016 e pelo FEAS no ano de 2017. Os blocos foram então organizados, conforme abaixo:



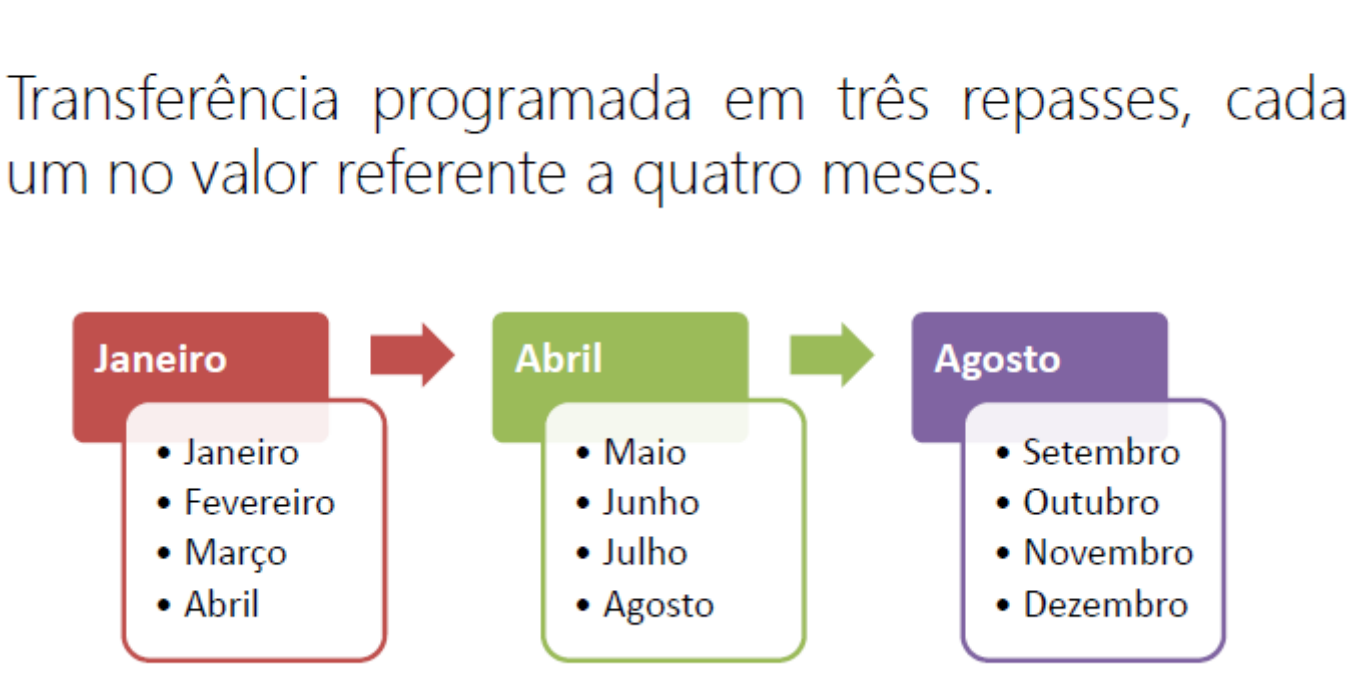
Conforme documento de orientação técnica sobre o cofinanciamento estadual fundo a fundo de 2020, os recursos do Cofinanciamento Estadual podem ser utilizados somente com despesas de custeio e são repassados por blocos de financiamento, sendo eles: Bloco de Benefícios Eventuais – Bloco BE, Bloco da Proteção Social Básica – Bloco PSB e Bloco da Proteção Social Especial – Bloco PSE.

Consideram-se Blocos de Financiamento o conjunto de recursos destinados aos benefícios eventuais e aos serviços socioassistencias continuados, devidamente tipificados ou reconhecidos como pertencentes à Assistência Social, agrupados por nível de proteção social (Básica e Especial), conforme abaixo:



ATENÇÃO! Os recursos do Cofinanciamento Estadual, Fundo a Fundo não podem ser utilizados com despesas de capital (Investimento), como: aquisição de bens e materiais permanentes; construção ou ampliação de imóveis*.

Os repasses do cofinanciamento estadual continuam sendo efetuados em três parcelas anuais, conforme quadro abaixo e portaria Setades número 219 de 02 de janeiro de 2020:



O Governo do Estado emitiu alguns atos normativos / orientações em 2020 relativos ao Cofinanciamento Estadual e ao aporte de recursos financeiros no Bloco Benefícios Eventuais, em virtude da necessidade de enfrentamento, no âmbito da assistência social, da emergência em saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) tais como: Portaria SETADES nº 219, de 02 de janeiro de 2020; Orientação técnica sobre o cofinanciamento estadual fundo a fundo; Decreto nº 4.620-R, de 02 de abril de 2020; Orientações sobre o decreto nº 4.620-R, de 02 de abril de 2020; e Resolução CIB 102 e CEAS 456 sobre pactuação e aprovação do cofinanciamento estadual 2020.

Tipificação dos Serviços da Proteção Social

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

46 Resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009.

Proteção Social Básica

Serviços de Proteção Social Básica

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

1. Proteção Social Especial

A. Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade

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

B. Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

I. I. Serviço de Acolhimento Institucional nas seguintes modalidades:

- Abrigo institucional;
- Casa-Lar;
- Casa de Passagem;
- Residência Inclusiva.

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

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

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

47 BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

48 O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social, reafirmando o princípio democrático e participativo. A estrutura do plano comporta, em especial, os objetivos gerais e específicos; as diretrizes e prioridades deliberadas; as ações e estratégias correspondentes para sua implementação; as metas estabelecidas; os resultados e impactos esperados; os recursos materiais humanos e financeiros disponíveis e necessários; os mecanismos e fontes de financiamento; a cobertura da rede prestadora de serviços; os indicadores de monitoramento e avaliação e o espaço temporal de execução. No âmbito dos municípios, do Distrito Federal e dos estados, quando respondendo pela gestão financeira dos municípios não habilitados, esse Plano deverá se desdobrar, anualmente, em um Plano de Ação. (BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2005)

49 O Plano de Assistência Social, previsto no inciso III do artigo 30 da Lei nº 8.742, de 1993, deverá ser desdobrado em instrumento informatizado de planejamento denominado Plano de Ação, constante do SUAS Web, utilizado pelo MDS para lançamento de dados e validação anual das informações relativas às transferências regulares e automáticas, na modalidade fundo a fundo, do cofinanciamento federal da assistência social. As informações contidas no Plano de Ação deverão estar em consonância com o Plano de Assistência Social dos respectivos estados, Distrito Federal e municípios. O conteúdo do Plano de Ação deverá refletir a partilha dos recursos federais pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de acordo com os critérios deliberados pelo CNAS. (Portaria MDS nº 625/2010)

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

Gestão Inicial

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

Requisitos da Gestão Inicial:

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

Responsabilidades da Gestão Inicial:

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

Incentivos da Gestão Inicial:

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

Conceitos Importantes

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

50 Baseado no link acessado em 08/05/2013: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>

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

51 Baseado no link acessado em 08/05/2013: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/ Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>

Transferências Voluntárias – Em 2014 foi aprovada a Lei Federal nº 13019/2014, que trata das parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs)

Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público;
Define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil;
Institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

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

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

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

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

Atenção!

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

Histórico e considerações sobre os fundos

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

De acordo com a CF/88[52], nenhum fundo será criado sem autorização legislativa, ou seja, todo fundo deve ser instituído por lei. A Constituição Federal[53] prevê também que cabe à Lei Complementar estabelecer condições para instituição e funcionamento dos fundos.

52 Artigo 167, inciso IX da CF/88.

53 Artigo 165 da CF/88.

Entretanto, como não existe até o momento esta Lei Complementar, é utilizada a Lei nº 4.320/64, que foi recepcionada pela CF/88. Os artigos 71 a 74 desta lei, que tratam dos fundos de natureza especial, estão reproduzidos abaixo:

TÍTULO VII

Dos Fundos Especiais

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

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

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

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

54 Lei nº 4.320/64.

Dica de Legislação:

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

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

Das Diretrizes

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

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

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

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

CAPÍTULO III
Da Organização e da Gestão

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

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

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

I. Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
II. Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
III. Plano de Assistência Social. Parágrafo único.

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

55 Texto anterior à Lei nº 12.435/2011, atualmente é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

56 Lei nº 8.742/93 (LOAS).

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

Art. 2º Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município. Parágrafo único. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, na forma prevista no caput, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados, pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio de equidade. [57]

57 Lei nº 9.604/98.

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

O acompanhamento da execução dos recursos ocorre em três níveis: fiscalização pelos órgãos de controle, análise das prestações de contas pelo gestor federal e pelo controle social.

Nesse sentido, a fiscalização pelos órgãos de controle e as ações do controle social (Conselho de Assistência Social) têm estreita relação com o nível da prestação de contas, que consolida e trata os apontamentos dos outros dois níveis de acompanhamento/controle.

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

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

Lei nº 12.435/2011

Com os avanços do SUAS e sua consolidação em todo território nacional, iniciou-se um novo processo de discussão em torno dos novos rumos do sistema. Assim, surgiu a necessidade de criar uma lei para o SUAS, que até o momento estava instituído apenas por resolução do CNAS.

Com essa nova ótica, o Poder Executivo Federal apresentou o Projeto de Lei nº 3.077/2008[58], conhecido como PL SUAS, visando normatizar várias questões acerca do financiamento, organização e execução dos serviços, programas, benefícios e projetos de assistência social.

58 Após passar por diversas comissões no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 3.077/2008 recebeu nova numeração, passando a ser o Projeto de Lei da Câmara nº 189/2010.

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

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

59 Disciplinado no art. 6-e.

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

60 Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Revogado pelo Decreto nº 7.788, de 2012.

Decreto nº 7.788/2012

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

- Cofinanciamento dos serviços de caráter continuado, de programas e projetos de assistência social para o custeio de ações e o investimento em equipamentos públicos da rede socioassistencial dos estados, do Distrito Federal e dos municípios[61];
- Cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluindo ampliação e construção de equipamentos públicos para aprimorar a capacidade instalada e fortalecer o SUAS [62];
- Atendimento às ações assistenciais de caráter de emergência em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios[63];

- Aprimoramento da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social por meio do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGDSUAS), para a utilização no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme legislação específica;
- Apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) pelos estados, Distrito Federal e municípios por meio do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDPBF), conforme legislação específica;
- Pagamento de profissionais integrantes de equipes de referência[64]; e
- Cofinanciamento para a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de estudos e pesquisas essenciais à execução de serviços, programas e projetos de assistência social.

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

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

63 O FINANCIAMENTO É ESTABELECIDO EM PORTARIAS ESPECÍFICAS.

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

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

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

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

- Extingue a lógica de habilitação de municípios66 ao SUAS e estabelece o agrupamento por meio de níveis de gestão, apurados pelo Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID SUAS). Os níveis de gestão, diferentemente dos níveis de habilitação, não são estáticos. Eles são apurados por meio do ID SUAS anualmente e demonstram avanço ou retrocesso dos estágios de gestão [67];
- Traz a visão de gestão e avaliação por resultado, que serão avaliados por meio de indicadores;
- Estabelece uma sistemática articulada de planejamento, acompanhamento e avaliação por meio de instrumentos como PPA, LDO, LOA, Plano de Assistência Social e o Pacto de Aprimoramento do SUAS;
- Cria uma cultura de planejamento orçamentário financeiro intrinsecamente ligada à política de assistência social. A NOB unifica de modo harmônico o planejamento das ações finalísticas com o planejamento técnico financeiro, que devem ser interdisciplinares para atingir os objetivos propostos;
- Fortalece a PNAS ao disciplinar de forma clara que os fundos de assistência social devem ter unidade orçamentária e gestora (subordinadas ao órgão responsável pela política de assistência social), além de ordenação de despesa vinculada ao gestor da assistência social[68];
- Cria ordenamento dos blocos de financiamento, com destinação, objetivos e componentes de financiamento interligados com a finalidade dos gastos realizados sob essa nova forma de transferência de recursos [69];
- Cria penalidades para os entes que não cumprirem os normativos e metas[70];
- Fortalece o papel dos conselhos de assistência social, seja pela responsabilidade do ente com o conselho, seja pela normatização das competências do controle social[71].

65 DECRETO Nº 7.788, DE 2012

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

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

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

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

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

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

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

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

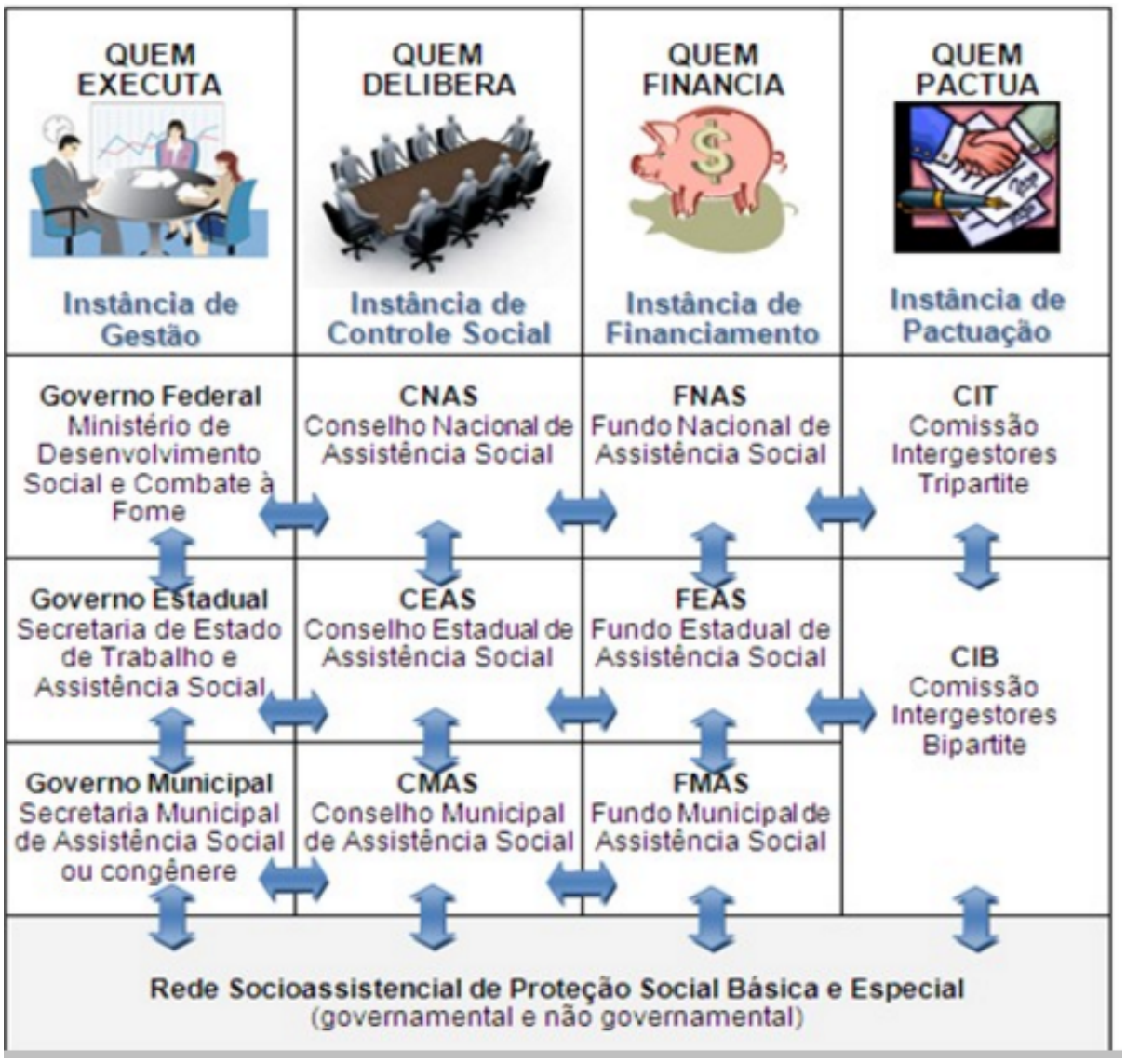
b) FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CONSTITUÍDO COMO UNIDADE ORÇAMENTÁRIA E GESTORA, VINCULADO AO ÓRGÃO GESTOR

DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, QUE TAMBÉM DEVERÁ SER O RESPONSÁVEL PELA SUA ORDENAÇÃO DE DESPESAS, E COM ALOCAÇÃO DE RECURSOS FINANCEI- ROS PRÓPRIOS”.

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

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

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



ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS ENTES FEDERATIVOS NO FINANCIAMENTO DO SUAS

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

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

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

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

Responsabilidades comuns

Compete à União, estados, Distrito Federal e municípios:

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

Responsabilidades da União

Compete à União:

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

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

72 NOB/SUAS-2012 (Art. 134. A CIT é um espaço de articulação e interlocução entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, para viabilizar a política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS, com a seguinte composição:

I - 5 (cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando a União, indicados pelo Órgão Gestor Federal da política de assistência social;

II - 5 (cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando os Estados e o Distrito Federal, indicados pelo FONSEAS;

III - 5 (cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando os Municípios, indicados pelo CONGEMAS.)

Responsabilidade dos estados

É responsabilidade dos estados:

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

73 A Política Estadual de Assistência Social sempre deverá guardar correspondência com a Politica Nacional de Assistência Social, que foi nacionalmente pactuada. Frisa-se que por ser tratar de um sistema descentralizado e harmônico, os entes em cada esfera devem trabalhar suas particularidades, mas sempre tendo como base referencial as normas gerais e as pactuações em âmbito nacional.

74 A Política Estadual de Assistência Social sempre deverá guardar correspondência com a Politica Nacional de Assistência Social, que foi nacionalmente pactuada. Frisa-se que por ser tratar de um sistema descentralizado e harmônico, os entes em cada esfera devem trabalhar suas particularidades, mas sempre tendo como base referencial as normas gerais e as pactuações em âmbito nacional.

75 Inciso XI do art. 19 da LOAS.

76 Conforme §3º do art. 6º- B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.

Responsabilidades do DF

Compete ao Distrito Federal (DF):

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

77 Inciso XI do art. 19 da LOAS.

78 Conforme §3º do art. 6-B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal.

Responsabilidades dos Municípios

Cabe aos municípios:

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

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

79 Responsabilidades dos Municípios

CRITÉRIOS DE PARTILHA E O COFINANCIAMENTO DO SUAS

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

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

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

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

Histórico da Estrutura de Partilha

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

80 NOB/SUAS – 2005.

81 Nos casos de pactuação e deliberação relacionados a recursos estaduais, devem ser apresentados às instâncias estaduais e por vezes municipais (Comissão Intergestora Tripartite e Conselhos Estaduais de Assistência)

82 Veja incisos V e VI, do Art. 19 da Lei nº 8.742/1993.

83 Artigo 18, inciso IX da LOAS.

84 Veja NOBSUAS/2005.

Proteção Social Básica

Critérios:

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

Observações:

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

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

Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade

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

Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

Critérios[86] entre estados e DF:

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

85 Portaria nº 385, de 26 de julho de 2005.

86 NOB/SUAS-2005.

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

- Critérios de acesso, que têm como componentes: incidência de trabalho infantil, existência de Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Conselho Tutelar[87].
- Critérios de priorização, que têm como componentes: a taxa de vulnerabilidade social municipal88, a taxa de trabalho infantil no município[89] e a taxa de cobertura do PETI em relação à incidência do trabalho infantil[90].
- Critérios de priorização em caso de empate: incidência de atividades consideradas perigosas, insalubres e proibidas para menores de 16 anos; presença de ações da Proteção Social Especial destinadas às crianças, aos adolescentes e às famílias vítimas de exploração sexual e comercial[91].

Enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes

Critérios[92]:

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

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

87 NOB/SUAS-2005

88 Definida na NOB/SUAS-2005.

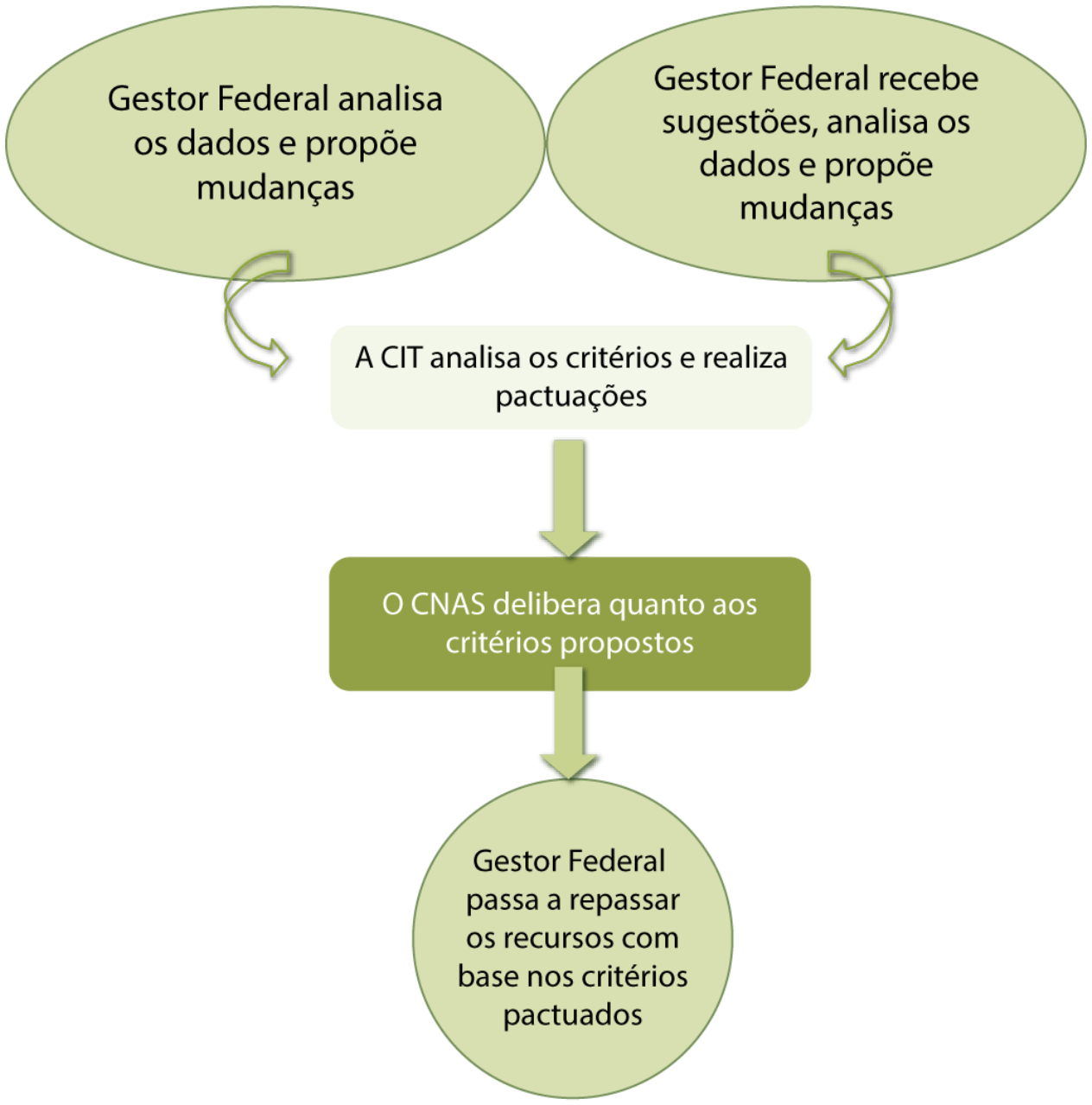
89 Dados do Censo / IBGE.

90 NOB/SUAS-2005, dados do MDS e IBGE.

91 NOB/SUAS-2005.

92 NOB/SUAS-2005.

93 Como foi o caso das disposições da Portaria nº 385, de 26 de julho de 2005 e outras portarias complementares, como as de nº 440/2005 e 442/2005.



Atenção!

Veja o fl uxo completo de repasse fundo a fundo de programa e serviços no anexo III.

Novos Critérios de Partilha

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

Dica:

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

Os pressupostos e objetivos citados acima são pautados conforme:

- Implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados. Para a aferição, são utilizadas as informações constantes no Censo SUAS e nos demais sistemas informatizados do MDS.
- Implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais, considerando os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente. Para implantação, são considerados os dados do diagnóstico socioterritorial e da vigilância socioassistencial, por meio do cruzamento de indicadores, com o objetivo de estabelecer prioridades progressivas até o alcance do teto a ser destinado a cada ente federativo, por nível de proteção.
- Atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas, que leva em consideração informações e cruzamento de indicadores a partir da análise global das situações que demandam esforço concentrado de financiamento. As prioridades estaduais e regionais devem ser objeto de

pactuação na CIB e de deliberação nos Conselhos Estaduais de Assistência Social à luz da normatização nacional. As prioridades de âmbito municipal e do Distrito Federal devem ser debatidas e deliberadas em seus respectivos Conselhos de Assistência Social.
- Equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais. Para isso, são levados em conta os diagnósticos e planejamentos intraurbanos e regionais, devendo ser objeto de pactuação nas respectivas Comissões Intergestores quando se tratar de definições em âmbito nacional e estadual e de deliberação nos Conselhos de Assistência Social de cada esfera de governo.

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

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

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

94 Veja NOB SUAS 2012.

95 Veja NOB SUAS 2012.

96 Veja NOB SUAS 2012.

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

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

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

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

ANTIGOS CRITÉRIOS!!!

Critérios da NOB/SUAS – 2005:

- Porte do município
- Quantidade de população vulnerável
- Indicadores socioterritoriais e de cobertura
- Dentre outros.

NOVOS CRITÉRIOS!!!

Critérios da NOB/SUAS – 2012:

I. Implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados (utilizando dados do Censo Suas).
II. 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.
III. Atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas.
IV. Equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais.

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

CARACTERÍSTICAS DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os fundos de assistência social têm um papel fundamental no desenvolvimento da política de assistência social. Inicialmente, eles foram utilizados como meio para superação da transferência de recursos pela lógica convenial, 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.

Paraviabilizaraexecuçãoorçamentáriaefinanceirapormeiodefundospúblicos,foicriado um arcabouço jurídico e operacional a fim de superar os problemas relativos ao modelo anterior de financiamento e execução de recursos.

Assim, os fundos de assistência social:

- Concentram os recursos a serem utilizados para atingir os objetivos da PNAS e da legislação complementar;
- Viabilizam o cofinanciamento de cada esfera de governo;
- Fornecem publicidade dos gastos realizados na assistência social;
- Facilitam o acompanhamento dos gastos pelos conselhos de assistência social;
- Possibilitam a implementação do comando único em cada esfera;
- Criam um nicho de conhecimento especializado e interdisciplinar entre a execução financeira, orçamentária e a própria execução da política de assistência social em si;
- Facilitam o acompanhamento e fiscalização dos órgãos de controle municipais, estaduais e federais;
- Facilitam o acompanhamento da execução pelos gestores locais e federal;
- Possibilitam:
  - O repasse regular e automático;
  - A simplificação dos processos de trabalho;
  - O aperfeiçoamento do controle e avaliação dos serviços e ações;
  - A reprogramação de saldos e a não devolução deste ao final do exercício à União[97];
  - O aprimoramento dos processos de comprovação de gastos;
- Auxiliam no avanço do processo de descentralização;
- Viabilizamaprestaçãodecontaspormeiodeinstrumentopróprio,denominado “Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira”; e
- Auxiliam na segurança dos direitos sociais previstos na CF/88 e na PNAS.

Apesar dos avanços no financiamento da assistência social por meio dos fundos de assistência social, observou-se um movimento de paralelismo de ações na assistência social, e consequentemente no próprio modelo de financiamento dessa área[98].

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

O grande desafio para o SUAS é equacionar a autonomia que os entes possuem de criar e operacionalizar fundos paralelos, em contraponto à execução e ao desenho de um sistema único, com objetivos e prioridadescomuns[100].

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

98 Desde que respeitados os requisitos da Portaria nº 625/2010 e demais legislações sobre a matéria.

99 MESQUITA, Ana C.; Martins, Raquel de F.;Cruz, Tânia M. E. da. Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social. IPEA: Texto para discussão nº 1724,2012, pg.60 e 61, 65.

100 MESQUITA, Ana C.; Martins, Raquel de F.;Cruz, Tânia M. E. da. Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social. IPEA: Texto para discussão nº 1724,2012, pg. 65.

101 MESQUITA, Ana C.; Martins, Raquel de F.;Cruz, Tânia M. E. da. Cofinanciamento e Responsabilidade Federativa na Política de Assistência Social. IPEA: Texto para discussão nº 1724,2012, pg. 65 e 66.

Em Resumo, os Fundos:

✓São instrumentos de gestão orçamentária e financeira, nos quais devem ser alocadas as receitas e as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.
✓São fundos especiais (Lei 4.320/64), por se constituírem na reunião de recursos financeiros para determinadas ações.
✓Instrumento permanente e responsável pela gestão dos recursos de toda a política de assistência social, não só de programas ou ações pontuais.
✓Não possuem personalidade jurídica própria
✓São vinculados ao órgão gestor da assistência social em cada esfera de governo
✓Deve estar no orçamento Municipal como Unidade Orçamentária
✓A administração é realizada pelo executivo municipal e fiscalizada pelos conselhos
✓Todas as movimentações do fundo devem ser apreciadas e aprovadas pelo conselho, com orientações do Plano de Assistência Social

Os recursos próprios (provenientes do tesouro de cada ente) e os recebidos dos fundos de assistência de outras esferas devem, obrigatoriamente, ser alocados na unidade orçamentária própria do fundo.

- Aspectos legais do Fundo
  - Lei de criação do fundo
  - Decreto de regulamentação do fundo
  - Inscrever o FAS no CNPJ (IN/RFB 1634, de 06.05.2016 e IN/RFB nº 1143/2011.
- Aspectos político-administrativos
  - Definir o Gestor Ordenador de Despesas e o Gestor Financeiro
  - Subordinar o Fundo à Secretaria de Assistência Social
  - Definir equipe do FMAS
- Aspectos organizacionais
  - constituir unidade orçamentária
  - instituir unidade gestora
  - realizar planejamento orçamentário e financeiro
  - realizar monitoramento, avaliação e controle
  - prestar contas ao conselho em relatórios de fácil compreensão
  - prestar contas ao MDS no demonstrativo sintético anual de execução físico-financeira do SUAS
  - realizar execução orçamentária e financeira e contábil
  - realizar programação financeira e fluxo de caixa

REPROGRAMAÇÃO DE SALDOS DOS RECURSOS TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO

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

Lei nº 4.320 de 1964

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

Portaria nº 625 de 2010

Art. 11. O saldo dos recursos financeiros repassados pelo FNAS aos fundos de assistência social municipais, estaduais e do Distrito Federal, existente em 31 de dezembro de cadaano,poderáserreprogramado,dentrodecadaníveldeproteçãosocial,básica ou especial, para o exercício seguinte, desde que o órgão gestor tenha assegurado à população, durante o exercício em questão, os serviços socioassistenciais cofinanciados, correspondentes a cada piso de proteção, sem descontinuidade.

A Portaria MDS 113/2015 instituiu alterações no processo de reprogramação dos recursos fundo a fundo:

Os recursos financeiros repassados pelo FNAS aos Fundos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, existentes em 31 de dezembro de cada ano, poderão ser reprogramados para o exercício seguinte à conta do **Bloco de Financiamento** a que pertencem (art. 30).

Os saldos referentes aos programas e projetos, existentes em 31 de dezembro de cada ano, poderão ser reprogramados para o exercício seguinte para utilização no próprio Programa ou Projeto a que pertencem até o término de vigência destes (art. 32).

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

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

Importante!

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

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

102 PORTARIAS nº 440 E 442 DE 2005.

Como realizar a apuração do saldo a ser reprogramado?

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

a. Verificar, por meio de extrato bancário, o saldo constante em cada conta recebedora de recursos do FNAS;
b. Subtrair os valores inscritos em Restos a Pagar, ou seja, os comprometi- dos, e ainda os valores em trânsito referentes às ordens de pagamento emitida sem 2012 e compensadas somente em2013;
c. O resultado da operação é o valor passível de reprogramação, cumpridas as condições citadas no item2.Para aplicação dos valores reprogramados, será necessário a sua incorporação ao orçamento do Fundo de Assistência Social a título de crédito adicional com a justificativa de superávit financeiro, conforme previsto nos artigos 41 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Como acompanhar a execução dos recursos reprogramados?

1. Para acompanhamento da execução dos recursos reprogramados:

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

Portaria 2.362/2019 revogou as Portarias 36/2014 e 88/2015 e trata do Monitoramento e da execução financeira e orçamentária do SUAS, conforme abaixo:

Art.1º Estabelecer procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.

Art. 2º Para fins do disposto nessa Portaria, considera-se:

I. saldo: o somatório dos recursos disponíveis na conta corrente e nas contas de aplicação no último dia do mês de referência;
II. repasse: os valores efetivamente creditados nas contas específicas dos estados, Distrito Federal e municípios;
III. índice de pagamento: o que corresponde à quantidade de parcelas do cofinanciamento federal, verificada pelo saldo da conta no mês de apuração dividido pelo valor da parcela mensal.

Art. 3º O FNAS, ao monitorar a execução financeira dos recursos federais, deve:

I. priorizar o repasse de recursos limitado ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira, aos entes federativos que estiverem com menor índice de pagamento nas contas dos respectivos fundos de assistência social, observando os saldos individualizados dos programas, projetos e dos blocos de financiamento da proteção social básica, da proteção social especial e da gestão do SUAS.
II. elaborar até a data limite de encerramento do exercício, conforme calendário da Secretaria do Tesouro Nacional, eventual listagem de valores de transferências referentes ao exercício financeiro vigente que excedam os limites de empenho disponíveis para as ações orçamentárias consignadas ao cofinanciamento federal do SUAS e encaminhar ao seu ordenador de despesa, que tomará as medidas necessárias para a equalização orçamentária e financeira aos limites disponíveis.

- §1º A apuração dos saldos será realizada separadamente nos blocos de financiamento.
- §2º No mês em que o FNAS receber recurso mais de uma vez, na ausência de extrato bancário oficial atualizado, será utilizado para apuração do índice de pagamento o somatório do último saldo oficial existente com a soma de todos os repasses realizados no mês. §3º Serão priorizados os pagamentos de exercício anteriores, conforme a regra do inciso I d o caput, iniciando-se pelos repasses mais antigos, quando houver disponibilidade orçamentária e financeira específica para esse fim.

Art. 4º No prazo de até 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta portaria, a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS apresentará à Comissão Intergestores Tripartite e ao Conselho Nacional de Assistência Social proposta de novos critérios de partilha de recursos, nos termos do art. 19, inciso V, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Art. 5º No interstício entre a publicação desta portaria e a aprovação de novos critérios de partilha nas instâncias competentes de que trata o art. 4º, os valores de referência dos repasses do cofinanciamento federal do SUAS serão equalizados à disponibilidade orçamentária do exercício vigente.

IGD SUAS: O QUE É, PRA QUE SERVE E COMO UTILIZAR?

IGD SUAS:O QUE É,PRA QUE SERVE E COMO UTILIZAR?[103]

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

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

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

103 TEXTO RETIRADO DO CADERNO DE ORIENTAÇÕES DO IGD SUAS, COM ADEQUAÇÕES.

O IGDSUAS possui duas modalidades:

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

Dica de Legislação: o IGD SUAS foi:

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

Como se calcula o IGD SUAS - M?[104]

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

104 O cálculo do teto financeiro está detalhado no Caderno do IGDSUAS

FÓRMULA DO IGDSUAS - M:

((IDCRAS MÉDIO X 4) + (EXEC. FINANC. AJUSTADA X 1))

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

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

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

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

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

Os seis estágios do IDCRAS estão detalhados na tabela abaixo:

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

Dica:

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

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

FÓRMULA DO IDCRAS MÉDIO:

$$\frac{(1 \text{ a } 6)}{6}$$

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

Essa proporção é ajustada da seguinte forma:

- Municípios ou DF com percentual igual ou inferior a 20% de execução recebem valor final igual a 0;
- Municípios ou DF com percentual igual a 100% recebem valor final igual a 1;
- Municípios ou DF com execução entre 20% e 100% terão seu valor de execução financeira ajustada equivalente a X - 20 / (100 - 20), onde X é a proporção de recursos gastos pelo município ou DF. Por exemplo, um município com execução de 60% tem sua execução ajustada equivalente a 60-20/(100-20)=40/80 = 0,50 ou50%.

FÓRMULA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA AJUSTADA*:

$$\frac{(X-20)}{(100-20)}$$

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

Como descobrir qual é aexecução dos municípios para aplicar nafórmula de execução financeira ajustada?

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

Atenção!

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

Pagamento mínimo:[105]

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

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

Como se calcula o IGDSUAS-E?[106]

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

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

105 OCÁLCULODOTETOFINANCEIROESTÁDETALHADONOCADERNODOIGDSUAS.

106 OCÁLCULODOTETOFINANCEIROESTÁDETALHADONOCADERNODOIGDSUAS.

FÓRMULA IDCRAS MÉDIO DO ESTADO:

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

FÓRMULA EXECUÇÃO FINANCEIRA AJUSTADA DO ESTADO:

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

Utilização do IGDSUAS

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

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

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

I. Gestão de serviços;
II. Gestão e organização do SUAS;
III. Gestão articulada e integrada dos serviços e benefícios socioassistenciais;
IV. Gestão articulada e integrada com o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria;
V. Gestão do trabalho e educação permanente na assistência social;
VI. Gestão da informação do SUAS;
VII. Implementação da vigilância socioassistencial;
VIII. Apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social, observado o percentual mínimo fixado;
IX. Gestão financeira dos fundos de assistência social;
X. Gestão articulada e integrada com os Programas BPC na Escola e BPC Trabalho;
XI. Gestão e organização da rede de serviços assistenciais; e
XII. Monitoramento do SUAS.

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

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

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

- Aquisição de equipamentos eletrônicos (computadores, serviços de internet, impressoras, scanners, datashow, modem); equipamentos de áudio e vídeo; equipamentos para instalação/ampliação de redes de internet destinadas à gestão do SUAS, ao controle social ou à execução dos serviços socioassistenciais;
- Aquisição de mobiliário, tais como mesas individuais, mesas de reunião, cadeiras, sofás, estantes, arquivos, armários, gaveteiros, aparelhos de ar condicionado, ventiladores, bebedouros, quadros de avisos, aparelhos telefônicos e outros que sejam necessários para a estrutura física do ambiente onde é feita a gestão, o controle social ou o atendimento das famílias;
- Aquisição de materiais de consumo e expediente, tais como carimbos, papéis, tinta para impressoras, borrachas, lápis, canetas, grampeadores, furadores, pastas, entre outros;
- Realização de capacitações, encontros, seminários e oficinas regionais e locais para trabalhadores do SUAS, preferencialmente servidores concursados, gestores e conselheiros de assistênciasocial.[109]
- Contratação por tempo determinado de pessoas jurídicas ou físicas para ministrar capacitações referentes ao SUAS (essas contratações devem seguir todos os ritos licitatórios impostos pela legislação);

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

107 § 4º DOARTIGO 12-A, LEI N.º8.742/93.

108 O CADERNODO IGDSUAS TEM MAIS EXEMPLOS DE GASTOS POR MACROAÇÃO.

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

Atenção!

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

Prestação de contas do IGDSUAS

AcomprovaçãodaaplicaçãodosrecursosdoIGDSUASpelosestados,municípioseDFdeve integrar as prestações de contas anuais dos respectivos fundos de assistência social, em item específico destinado à gestão, e ficar arquivada sob guarda do ente recebedor dos recursos pelo período de cinco anos, contados do julgamento das contas pelo respectivo conselho de assistência social, para consulta do MDS e dos órgãos de controle interno e externo.

Cabe aos conselhos de assistência social dos estados, municípios e DF receber, analisar e manifestar-se sobre as prestações de contas da aplicação do IGDSUAS enviadas pelos res- pectivos fundos de assistência social[110].

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

Em caso de não aprovação ou aprovação parcial das contas:

I. Os recursos financeiros referentes às contas rejeitadas devem ser restituídos pelo ente federado ao respectivo fundo de assistência social, na conta bancária referente ao recurso repassado, no prazo de trinta dias, contados da formalização da manifestação do respectivo conselho de assistência social; e
II. O Conselho de Assistência Social local deve informar ao MDS, por meio de sistema informatizado, a decisão (com o detalhamento dos motivos que a ensejaram) e a devolução dos recursos ao respectivo fundo de assistência social.

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

110 Conforme o disposto no caput e nos parágrafos 2º e 3º do art. 6º da Portaria nº 625/2010.

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

Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M)[111]

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

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

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

Essa lógica foi institucionalizada pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 20045, que fez do IGD uma transferência obrigatória da União para os entes federados que aderem voluntariamente ao PBF, desde que alcancem índices mínimos estabelecidos.

Utilização do IGD-M PBF

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

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

Dica:

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

Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E)[112]

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

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

- Constituir comissão intersetorial responsável pelas ações do PBF e do Cadastro Único no âmbito estadual, composta por representantes das áreas do Governo Estadual de Assistência Social, Educação, Saúde, Planejamento e Trabalho;
- Promover ações que viabilizem a gestão intersetorial na esfera estadual;
- Promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
- Disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios;
- Disponibilizar serviços e estruturas institucionais, das áreas da assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho na esfera estadual;

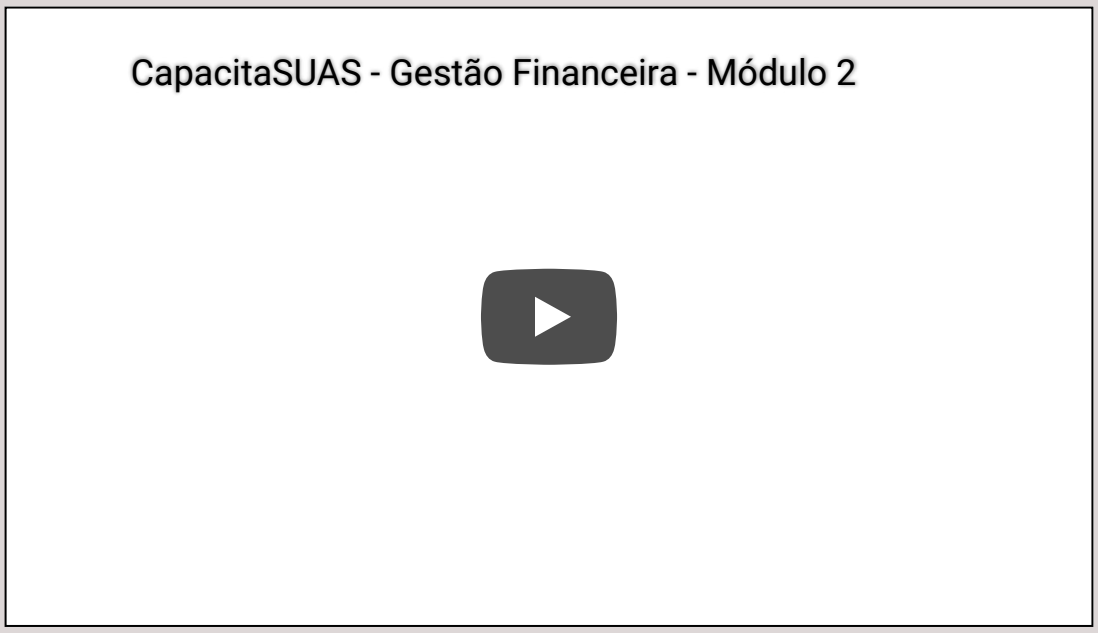
- Apoiar e estimular o cadastramento e a atualização cadastral pelos municípios;
- Promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias benefi ciárias; e
- Estimular os municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para articular ações e programas complementares.

Dica:

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

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

Vídeoaula



Sumário

- MÓDULO III – PLANEJAMENTO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E O PAPEL DOS CONSELHOS
  - OS PLANOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
  - O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NO ORÇAMENTO PÚBLICO: CGU, TRIBUNAIS DE CONTAS, MINISTÉRIO PÚBLICO E A PRESTAÇÃO DE CONTAS
  - ATRIBUIÇÕES E IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE SOCIAL
- Vídeoaula

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

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

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

OS PLANOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

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

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

A NOB SUAS 2012 dispõe sobre os planos de assistência social113, definindo-os como instrumentos de planejamento estratégico que organizam, regulam e norteiam a execução da PNAS na perspectiva do SUAS.

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

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

Importante:

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

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

A realização de diagnóstico socioterritorial requer:

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

114 São considerados sistemas oficiais de informações aqueles utilizados no âmbito do SUAS, ainda que oriundos de outros órgãos da administração pública.

Por fim, os planos de assistência social devem observar:

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

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

Atenção!! A Portaria MDS n. 113/2015 instituiu o Plano de Ação da Assistência Social

Instrumento informatizado de planejamento, constante do SUASWeb, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS para lançamento de dados e validação anual das informações relativas às aplicações e transferências regulares e automáticas, na modalidade fundo a fundo, do cofinanciamento federal, estadual, municipal e do Distrito Federal da assistência social.

§ 1º As informações contidas no Plano de Ação deverão estar em consonância com o Plano de Assistência Social dos respectivos Estados, Municípios e o Distrito Federal, conforme previsto no inciso III do artigo 30 da Lei nº 8.742, de 1993.

§ 2º Deverão integrar o Plano de Ação as transferências e aplicações destinadas a cofinanciar a totalidade das ações, inclusive as instituídas durante o exercício financeiro, para ampliar a cobertura da rede, bem como para complementar ou fortalecer as ações existentes.

O lançamento das informações que compõem o Plano de Ação dos Estados, Municípios e o Distrito Federal e sua avaliação pelo respectivo Conselho de Assistência Social deverão ocorrer eletronicamente, a cada exercício.

A SNAS poderá prorrogar o prazo de lançamento das informações do Plano de Ação nos termos deste artigo, em casos devidamente justificados. O lançamento das informações no Plano de Ação, pelos gestores, realizar-se-á no prazo de 60 (sessenta) dias da abertura deste.

Após o término do prazo de lançamento das informações pelos gestores nos termos do parágrafo anterior, o Conselho de Assistência Social competente deverá se manifestar em até 30 (trinta) dias mediante preenchimento de parecer em sistema informatizado disponibilizado pelo MDS.

O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NO ORÇAMENTO PÚBLICO: CGU, TRIBUNAIS DE CONTAS, MINISTÉRIO PÚBLICO E A PRESTAÇÃO DE CONTAS

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

A separação dos poderes visa desvincular as competências de modo a criar um sistema de freios e contrapesos, que tem como escopo a manutenção do Estado de Direito. Essa sistemática não cria obstáculos ao desempenho de funções aparentemente de outros poderes. Por exemplo, a atividade normativa do Executivo ou do Judiciário[115] não se sobrepõe à do Legislativo, tendo em vista seu caráter complementar e de organização da estrutura administrativa.

115 O Poder Executivo publica portarias, decretos e instruções operacionais complementares às leis. O Judiciário, por meio de regimento interno, dispõe das mais diversas matérias complementares às leis.

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

Controle Externo

O controle externo é a fiscalização da coisa pública por um agente externo ao Poder Executivo, bem como a avaliação das prestações de contas dos órgãos públicos. A função deste

tipo de controle está intrinsecamente ligada ao Estado de Direito, aos instrumentos modernos de planejamento e execução dos recursos públicos[116].

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

116 CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública, 2ª Ed.- Niterói: Impetus, 2009, pg. 13 e 14.

117 Existem os seguintes TCM: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Pará; Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Salienta-se que na ausência de TCM quem analisa as contas dos municípios são os TCE

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

- Avaliar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (mediante parecer prévio que deve ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento);
- Avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público Federal e as contas daqueles que acarretarem a perda, o extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público;
- Avaliar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações mantidas pelo Poder Público (com exceção de nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como de concessões de aposentadorias, reformas e pensões);
- Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e demais entidades que recebem ou executam recurso federal (inspeções motivadas por técnica ou de inquérito);
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta;
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União aos estados, DF ou municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos similares;
- Elaborar relatórios com informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou pelas respectivas comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- Avaliar em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas as sanções previstas em lei, que estabelecerá multa proporcional ao dano causado ao erário, entre outras penalidades;
- Determinar que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei no prazo estipulado, se verificada ilegalidade;
- Suspender a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Representar ao poder competente irregularidades ou abusos apurados. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará de imediato as medidas cabíveis ao Poder Executivo;
- Elaborar relatórios trimestrais e anuais sobre as atividades desenvolvidas pelo tribunal; e
- Realizar outras ações relacionadas na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Controle Interno[118]

118 Esta seção foi baseada em CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública, 2ª Ed.- Niterói: Impetus, 2009

As controladorias fazem parte do controle interno, que diferentemente do externo, estão dentro da própria estrutura do Poder Executivo. Apesar de serem órgãos de natureza administrativa, as controladorias guardam certa subordinação ao titular do controle externo.

Normalmente, não possuem o mesmo grau de autonomia do controle externo, desempenhando um papel importante na certificação/análise das contas do Poder Executivo, porém sem realizar julgamento.

Cabe à controladoria orientar os gestores quanto à correta utilização dos recursos públicos e às melhores práticas de gestão. Seu principal objetivo é examinar a gestão do titular do Poder Executivo, dotando-o de dados e argumentos para melhorar a gestão dos programas, bem como sua avaliação dentro e fora do governo.

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

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

Ministério Público

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

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

Prestação de Contas

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

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária[119].

119 Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

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

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

Prestação de contas dos recursos fundo a fundo

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

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

Esse modelo define[121] 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.

120 Lei nº 9.604 de 1998 (artigo 2-A), Lei nº 8.742 de 1993, Decreto nº 5.085 de 2004 e Decreto nº 2.529 de 1998 (Revogado pelo Decreto nº 7.788).

121 Definido em 2005, foi reafirmado pela Lei nº 12.435 de 2011, artigo nº 30-C.

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

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

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

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

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

Porém, a Portaria n. 113/2015 traz importantes alterações nos processos de prestação de contas dos recursos fundo a fundo:

Os recursos dos Blocos de Financiamento dos Serviços, dos Programas e dos Projetos terão suas Prestações de Contas registradas em instrumento denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira, contido no sistema informatizado SUASWeb, cujos dados deverão ser lançados pelos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal e submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente, quanto ao cumprimento das finalidades dos recursos.

O Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico Financeira, para os Blocos de Financiamento da Gestão do SUAS e da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único é um instrumento de caráter informacional para o MDS, não tendo valor de prestação de contas para o gestor federal, conforme normativos que disciplinam a matéria.

Neste modelo, o uso dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social estaduais e municipais deve ser declarado 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.

Atenção! a prestação de contas deve ser aprovada pelo FNAS.

Os gestores devem lançar as informações até 60 dias após a abertura do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira e o Conselho de Assistência deve aprovar até 30 dias após o término do prazo de lançamento das informações pelo gestor.

Atenção!

Na lógica atual, os gestores podem a cada exercício reprogramar os saldos relativos aos recursos repassados, a fim de executá-los nos exercícios subsequentes.

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

A SNAS poderá requisitar esclarecimentos complementares visando a apuração dos fatos, quando houver indícios de informações inverídicas ou insuficientes e aplicar as sanções cabíveis, bem como enviar aos órgãos competentes para as devidas providências, quando for o caso.

O cumprimento das diligências podem ser por:

- Apresentação de prestação de contas retificadora em meio eletrônico, mediante a reabertura do Demonstrativo, a ser solicitada pelo FNAS;
- Apresentação de documentação e/ou justificativas;
- Devolução de recursos.

Prestação de contas dos recursos transferidos por convênios

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

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

- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- Art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007;
- Instrução Normativa da STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997;

- Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n° 127, de 29 de maio de 2008;
- Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n° 507, de 29 de novembro de 2011; e
- Procedimentos estabelecidos pelo órgão repassador do recurso[122].

122 As normas a seguir: Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n° 127, de 29 de maio de 2008 e Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n° 507, de 29 de novembro de 2011 dispõem sobre convênios relacionados a períodos específicos devido à cadeia de revogação destas. Logo, para saber qual norma está delineando os procedimentos do convênio, o gestor deve verificar no Termo de Convênio a sua vinculação.

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

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

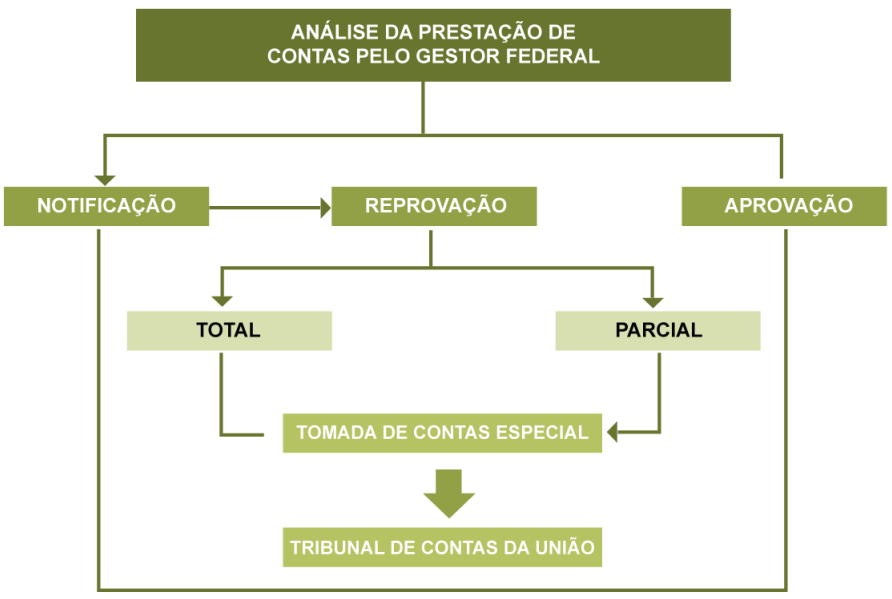
123 O texto foi elaborado com base na última Portaria Interministerial (Port. nº 507/2011). Assim, os convênios firmados nos normativos anteriores não estão contemplados no texto

124 Os convênios firmados com base nas Portarias Interministeriais MPOG/MF/CGU n° 127/2008 e n° 507/2011 são instruídos e acompanhados por meio do SICONV. Sendo assim, a prestação de contas também deve ser apresentada nesse sistema.

Análise da prestação de contas

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

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



As etapas descritas na figura estão detalhadas abaixo:

- Análise de Prestação de Contas: essa fase ocorre após o decurso do prazo regulamentar que o ente tem para apresentar a prestação de contas ao órgão repassador;
- Notificação: essa etapa ocorre após identificação de possível irregularidade na execução do recurso federal. Assim, os gestores responsáveis são notificados para apresentarem documentação complementar ou justificativas;
- Aprovação: a aprovação é um ato do ordenador de despesa do FNAS, que avaliou a documentação apresentada e considerou-a suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos;
- Reprovação: também é um ato exclusivo do ordenador de despesa do FNAS. Ocorre quando o gestor não consegue, após notificação, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. A reprovação pode ser parcial ou total, dependendo de quanto o gestor conseguiu comprovar. Exemplo: a

prestação de contas será reprovada parcialmente quando o gestor conseguiu comprovar apenas dez mil reais dos cem mil reais executados e será reprovada de forma total se o gestor não conseguir comprovar nenhum dos valores executados; e

- Tomada de Contas Especial: é um procedimento de exceção que deve ser aberto após o órgão esgotar todas as medidas administrativas internas para que ocorra o ressarcimento ao erário. Esse procedimento visa levar ao conhecimento do TCU as situações apuradas.

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

ATRIBUIÇÕES E IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS COMO ÓRGÃOS DE CONTROLE SOCIAL

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

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

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

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

125 Art. 30, inciso II.

Atenção!

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

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

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

O controle social do SUAS é tratado pela NOBSUAS 2012[127], que elenca as instâncias de deliberação deste Sistema[128]:

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

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

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

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

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

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

127 Art. 204.

128 Capítulo IX, art. 113.

129 Baseado na Cartilha TCU - Orientações para Conselhos da Área da Assistência Social – 3ª edição.

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

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

Como já visto, é responsabilidade dos conselhos o acompanhamento sistemático da execução orçamentária e financeira do fundo de assistência social na sua esfera de governo.

O FMAS e o FEAS têm que apresentar quadros demonstrativos dessa execução, de acordo com o previsto na legislação. Estes quadros devem, no mínimo, evidenciar o orçamento aprovado, o valor empenhado (em valores e em percentual), os valores pagos (em valores e em percentual) e as alterações ocorridas no orçamento.

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

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

131 NOBSUAS2012 – Art. 114.

Dica:

Veja nos anexos I e II os fluxos de financiamento do SUAS e da gestão.

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

Vídeoaula