



CURSO

CAPACITASUAS

GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO SUAS



CURSO

CAPACITASUAS

GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO SUAS

MINISTÉRIO DA CIDADANIA
BRASÍLIA | BRASIL | 2022



APRESENTAÇÃO	05
--------------------	----

MODULO 1

OBJETIVOS DO MÓDULO

ESTRUTURA DO MÓDULO

unidade 1	O ORÇAMENTO PÚBLICO	08
unidade 1.1	CONCEITO E FUNÇÃO	10
unidade 1.2	BASES LEGAIS	11
unidade 1.3	PRINCIPAIS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	12
unidade 1.4	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	14
unidade 1.5	CLASSIFICAÇÕES DE RECEITAS E DESPESAS	18
unidade 1.6	DESPESA PÚBLICA	22
unidade 2	O CICLO ORÇAMENTÁRIO	30
unidade 2.1	FASES DO CICLO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL	30
unidade 3	O ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	46
unidade 3.1	A RESPONSABILIDADE DOS ENTES FEDERATIVOS NO FINANCIAMENTO DO SUAS	47

60	O FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEU PAPEL ESTRATÉGICO NA GESTÃO DOS RECURSOS DO SUAS
----	---

unidade **4**

60	BASE NORMATIVA
----	----------------

unidade **4.1**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APRESENTAÇÃO

Olá, cursista!

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

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

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

MÓDULO 1

OBJETIVOS DO MÓDULO

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

ESTRUTURA DO MÓDULO

Unidade 1 – O orçamento público

- 1.1 Conceito e função
- 1.2 Bases legais
- 1.3 Principais princípios orçamentários
- 1.4 Instrumentos de Planejamento
- 1.5 Classificações de receitas e despesas
- 1.6 Despesa Pública

Unidade 2 – O Ciclo Orçamentário

- 2.1 Fases do Ciclo Orçamentário Federal

Unidade 3 – O orçamento da Assistência Social

- 3.1 A responsabilidade dos entes federativos no financiamento do SUAS

Unidade 4 – O Fundo de Assistência Social e seu papel estratégico na gestão dos recursos do SUAS

- 4.1 Base normativa

O ORÇAMENTO PÚBLICO

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

O orçamento público é a carta instrumento dos governantes para traduzir seus compromissos com o bem comum na sociedade, visando estabelecer o compromisso real e fiel para a execução de políticas públicas. Todos os cidadãos podem visualizar onde, quando, como e por quanto será realizada uma obra ou fornecido um serviço. Dentro do orçamento podemos exemplificar a prática do executar a Assistência Social, através da funcional pragmática definida, a exemplo o bloco da proteção social básica. Por meio deste é possível a operacionalidade de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), desde de sua construção e manutenção até a remuneração da equipe de técnicos, o material de expediente, limpeza e outros serviços que venham garantir o atendimento da população usuária.

Funcional pragmática



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

O Orçamento é olhar planejado para que a vida ocorra nas cidades e seja preservada até em situações de emergência e calamidade pública. Se faz necessário que essa tradução de esforços seja prevista e detalhada do que será feito e de quanto será gasto, sendo essa previsão expressa no texto do orçamento público.

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública ,

O orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades. (ENAP, 2014, p. 5).



Foto: © [freepik] Freepik

Todos os governantes brasileiros, seja da esfera federal à municipal, conforme veremos em nosso percurso formativo, precisam estabelecer dentro dos instrumentos de planejamento público a correlação dos marcos regulamentários do SUAS, de acordo com o Ministério da Cidadania, na primeira versão do CapacitaSUAS, os gestores:

Deverão inserir em suas peças orçamentárias a política pública de Assistência Social, conforme previsto em seus principais normativos (PNAS, NOBSUAS, Lei do SUAS, LOAS). Importa, assim, para os profissionais que atuam no Sistema Único de Assistência Social, compreender quais são os procedimentos, atores sociais e políticos envolvidos na elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento orçamentário, garantindo de forma qualificada a inserção da política de assistência social em cada instrumento. (BRASIL, 2013, p.7)

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

CONCEITO E FUNÇÃO

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

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



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

FUNÇÕES DO ORÇAMENTO

O orçamento público é um instrumento com diversas funções. Essas funções, por sua vez, devem espelhar as necessidades e anseios da sociedade por políticas públicas afirmativas e qualitativas. A seguir estão as principais funções do orçamento público.

- 1) Funções Alocativas – O governo define onde ele vai aplicar os recursos para geração de bens e serviços à população.
- 2) Funções Distributiva ou Redistributiva – O governo deve ajustar e equilibrar a distribuição de recursos levando em consideração fatores como disparidades regionais e sociais, os fatores semiárido e amazônico, visando o desenvolvimento igualitário do país.
- 3) Função Estabilizadora – Essa função estabelece que o governo faça os ajustes necessários para garantir equilíbrio na balança. Na geração de emprego e renda, estabilidade de preços entre outras ações, visando atender o crescimento econômico com sustentação e sustentabilidade.

BASES LEGAIS

As principais bases legais do orçamento público são a Constituição Federal/88, a Lei Nº 4.220/64 e a Lei Complementar Nº 101/2000.



Foto: © [freepik] WireStock

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

Lei Nº 4.320/1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Mesmo sendo uma lei de 1964, é uma Lei válida e que estabelece regramentos para o direito financeiro no setor público, instrumentaliza elementos no campo da elaboração do orçamento, seu monitoramento no orçamento e avaliação desses instrumentos públicos.

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

PRINCIPAIS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

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

Um sentido mais rigoroso para esse conceito foi expresso por SANCHES (1997, apud ENAP, 2014, p. 14):

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

Mesmo reconhecendo a importância dos princípios orçamentários na formulação dos orçamentos, não há uma aprovação absoluta e unânime destes.

Segundo SILVA (1962, p.5), “esses princípios não têm caráter absoluto ou dogmático, mas constituem categorias históricas e, como tais, estão sujeitos a transformações e modificações em seu conceito e significação”.

Confira, a seguir, quais são os princípios orçamentários mais importantes e alguns exemplos.



Universalidade - O princípio da universidade busca estabelecer a relação entre despesas e receitas e essas informações devem vir claras na lei orçamentária anual. Não correndo margem para omissão, estando resguardado pela lei 4.320/1964. Ex.: Todas as despesas/investimentos que forem executados no CRAS devem estar vinculados a Receita que garantirá a plena entrega de serviços/bens.



Anualidade - O artigo 34 da Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deixam claro que o orçamento tem prazo para ser executado, há um início e um fim, sua vigência reforça a necessidade que suas obrigações sejam cumpridas dentro do prazo estabelecidos. Ex.: LOA 2022 – Início 01/01/2022 e Fim 31/12/2022 – Atender as demandas do Bloco da Proteção Social Especial, visando a continuidade dos serviços no acolhimento de crianças e adolescentes, garantindo o custeio do equipamento para o período.



Exclusividade - De acordo com a ENAP (2014), no princípio da exclusividade, verifica-se que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. Esse princípio está previsto no art. 165, § 8º, da Constituição, incluindo, ainda, sua exceção, haja vista que a LOA poderá

conter autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária. Ex.: O orçamento do SUAS tem uma finalidade e essa deve ser respeitada, não havendo margem para incluir ações programáticas que não sejam aferidas e de acordo com a leis e normativas vigentes ao SUAS.



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

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

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



Figura 1 – Comparação entre Planejamento e Orçamento

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

1.4.1 PLANO PLURIANUAL – PPA

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

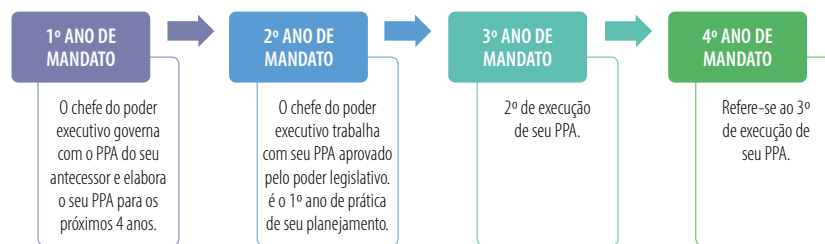


Figura 2 - O PPA e o mandato do Chefe do Poder Executivo.

1.4.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

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

Constituição Federal de 1988:

Art. 165

[...] § 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 apolítica de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

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

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

Assim com o ocorre no exemplo anterior da família brasileira, com o orçamento público, a situação é semelhante. No PPA estão as grandes prioridades para um período de quatro anos.

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

com o plano operacional de curto prazo, representado pelo orçamento anual (Lei Orçamentária Anual).

1.4.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

A LOA é um instrumento de curto prazo assim como a LDO, a LOA traduz as necessidades reais do dia a dia e executa aquilo que foi planejado no PPA.

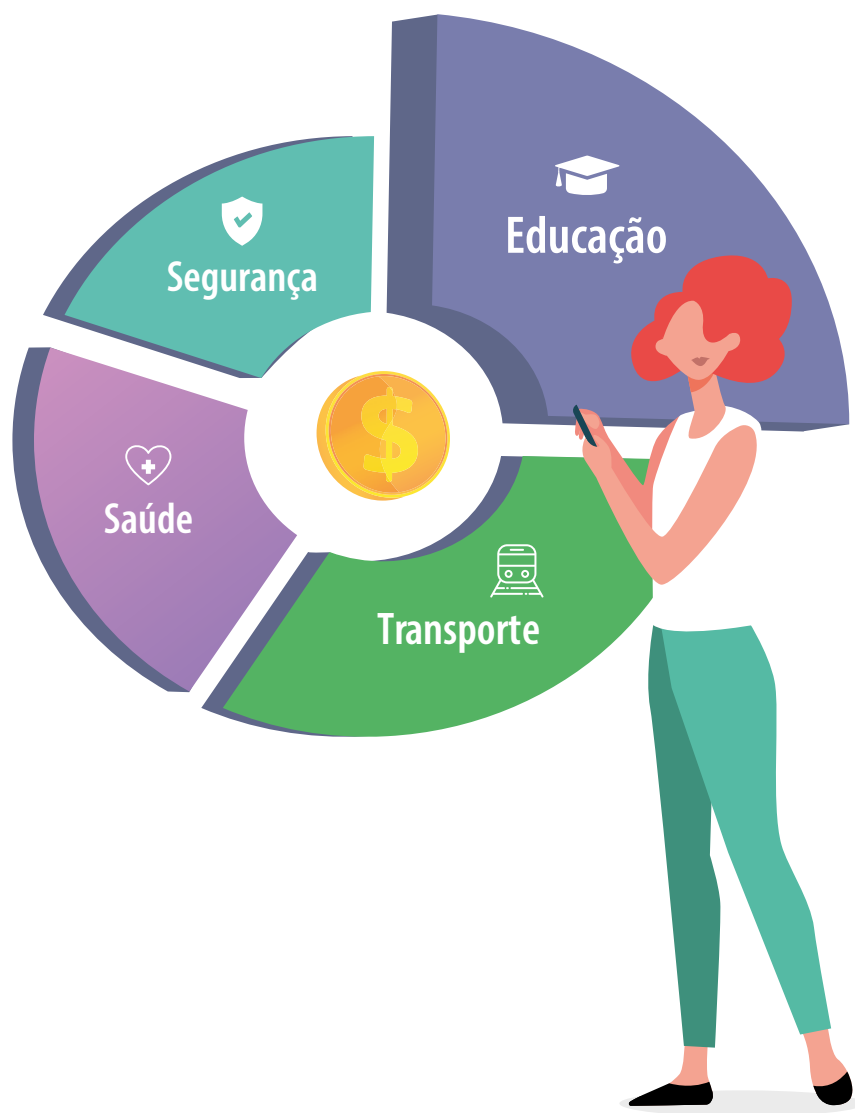
A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento público propriamente dito. É discutida e aprovada todo ano, trazendo a programação dos gastos governamentais em cada área, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos. Mas, para entendermos a importância da LOA, vamos recorrer novamente ao exemplo do orçamento doméstico. (ENAP, 2017).



Suponha que, naquela família brasileira, a situação financeira está mais tranquila, uma vez que o orçamento doméstico para o próximo ano está bastante equilibrado. Isso porque conseguiram não apenas prever todo o dinheiro que vão receber no próximo ano, como também programar todas as despesas domésticas para atender às suas necessidades e pagar todas as despesas relacionadas ao acidente. Em função disso, a família poderá realizar a tão sonhada viagem ao redor do Brasil, graças à preocupação que tiveram em manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas.

Isso é um planejamento orçamentário! É preciso termos previstas as receitas e despesas as quais estimamos, as quais ocorrerão dentro de determinados valores. Esse planejamento não pode ser rígido, porque determinadas receitas podem não se realizar, ou chegar a valores menores do que o esperado, ao passo que despesas imprevistas podem surgir, etc. (ENAP, 2017).

Na LOA, os gastos governamentais estão separados por assunto ou por áreas de governo, como saúde, educação, transporte e segurança. E cada uma dessas áreas possui seus programas e ações orçamentárias. Por exemplo, na área de educação, podemos ter um programa de melhoria na qualidade do ensino, ou então um programa voltado ao uso eficiente dos gastos em educação. (ENAP, 2017).



CLASSIFICAÇÕES DE RECEITAS E DESPESAS

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

1.5.1 RECEITA PÚBLICA

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.

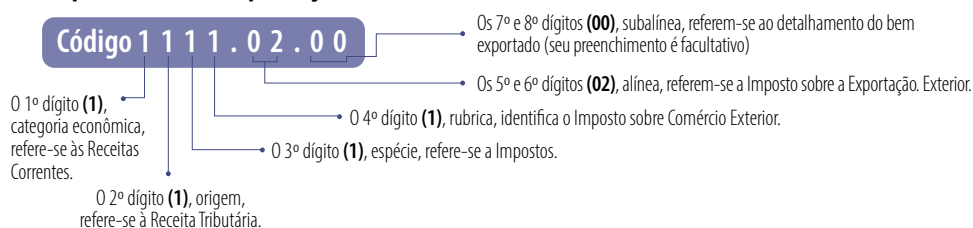
NATUREZA DA RECEITA

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

Quadro 4 – Exemplos de Receita de acordo com a portaria conjunta Nº 650, de 24 de setembro de 2019.

É importante destacar que os níveis antecedentes são agregações das receitas contidas nos níveis subsequentes, como se observa no exemplo a seguir.

Imposto sobre a exportação

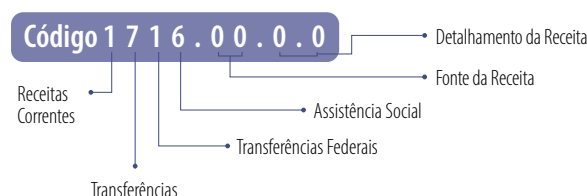


DÍGITO:	1º	2º	3º	4º a 7º	8º
SIGNIFICADO:	Categoria Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita	Tipo

Figura 3 - Estrutura da codificação MTO (Manual Técnico do Orçamento) 2023

Confira, a seguir, um exemplo do SUAS.

Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS



1.5.2 CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA

O Artigo 11 da Lei nº 4.320/64 estabelece que a receita será classificada nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receita de capital. Com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006, essas categorias econômicas foram detalhadas em receitas correntes intraorçamentárias e receitas de capital intraorçamentárias. As classificações incluídas não são novas categorias econômicas de receita, mas especificações das categorias econômicas corrente e de capital, que possuem os seguintes códigos:

7. Receitas Correntes Intraorçamentárias; e

8. Receitas de Capital Intraorçamentárias.

1.5.3 CLASSIFICAÇÃO POR FONTE

Segundo Ministério da Economia, por meio do Manual Técnico do Orçamento (MTO, 2022), a origem da fonte é o detalhamento das categorias econômicas Receitas Correntes e Receitas de Capital, com vistas a identificar a procedência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos.

De acordo com o MTO, considera-se que a arrecadação das receitas ocorre de forma concatenada e sequencial no tempo, sendo que, por regra, existem arrecadações inter-relacionadas que dependem da existência de um fato gerador inicial a partir do qual, por decurso de prazo sem pagamento, originam-se outros, na ordem lógica dos acontecimentos jurídicos:



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

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

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

4) Quarto, a obrigação de recolher multas e juros incidentes sobre a dívida ativa da Receita Orçamentária Propriamente Dita, cujo fato gerador é o decurso do prazo estipulado por lei para pagamento da dívida ativa, sem que o pagamento tenha ocorrido. (Ao se buscar o marco inicial dessa obrigação, conclui-se, novamente, que, na origem, há dependência da existência da Receita Orçamentária Propriamente Dita).” (BRASIL, 2023).

No Manual Técnico do Orçamento de 2023, ressalta-se que o ponto de partida de todo o processo orçamentário, fundamenta-se pela existência de Receita, e as demais arrecadações que tem origem a partir do não pagamento de tributos e impostos, em uma sequência temporal dos acontecimentos: multas e juros de receita, dívida de receita, multas e juros da dívida ativa.

Ressalte-se que o ponto de partida – a origem – de todo o processo fundamenta-se pela existência da Receita Orçamentária Propriamente Dita, e as demais arrecadações que se originaram a partir do não pagamento dessa receita foram, na sequência temporal dos acontecimentos: multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita.

Os códigos da origem para as Receitas Correntes e de Capital são:

Categoria Econômica (1º Dígito)	Origem (2º Dígito)
1. Receitas Correntes 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias	1. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 2. Contribuições 3. Receita Patrimonial

	4. Receita Agropecuária 5. Receita Industrial 6. Receita de Serviços 7. Transferências Correntes 9. Outras Receitas Correntes
2. Receitas de Capital 8. Receitas de Capital Intraorçamentárias	1. Operações de Crédito 2. Alienação de Bens 3. Amortização de Empréstimos 4. Transferências de Capital 9. Outras Receitas de Capital

Quadro 5 – códigos da origem para as Receitas Correntes e de Capital MTO 2023.

DESPESA PÚBLICA

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

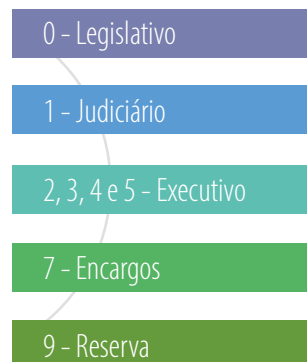
De acordo com o Ministério da Cidadania, por meio do Caderno do CapacitaSUAS - Gestão Financeira e Orçamentária (2013), em relação à despesa, as classificações respondem às principais perguntas que surgem quando o assunto é gasto orçamentário. A cada uma dessas indagações, corresponde um tipo de classificação. Veja o quadro esquemático a seguir.

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

1.6.1 CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

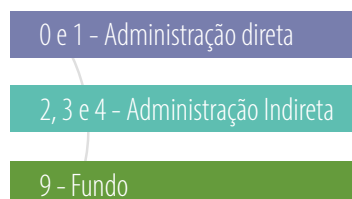
A classificação institucional permite identificar o programa de trabalho do governo segundo os Poderes, Órgãos e Unidades Orçamentárias (UO). A ideia principal deste classificador é identificar qual instituição é responsável pelo gasto. A classificação institucional está presente nos documentos orçamentários 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: 55000. O primeiro dígito determina o poder. Desta forma, o número 5 está representando uma instituição relacionada ao poder Executivo. A seguir você pode conferir o que cada número significa quando está no primeiro dígito.

55000



O dígito seguinte (55000) evidencia o órgão em questão. Conforme a tabela contida no Manual Técnico de Orçamento (MTO), 5 é o código representativo do Ministério da Cidadania.

Os três últimos dígitos (000) designam a Unidade Orçamentária (UO) que é a responsável pelas ações orçamentárias em seu nível mais detalhado. No orçamento da União, está convencionado que o primeiro dos três últimos dígitos (000) designa a natureza da UO, conforme descrição abaixo:



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



55101 – Ministério da Cidadania – Administração Direta

50901 – Fundo Nacional de Assistência Social.

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



02901 - Fundo Especial do Senado Federal;

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

90000 - Reserva de Contingência.

1.6.2 CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA

O modelo 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.

Segundo MTO (2023), 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 Assistência Social em diversas subfunções, como no fluxograma abaixo.

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 Nordeste, por exemplo. Confira o fluxograma abaixo.

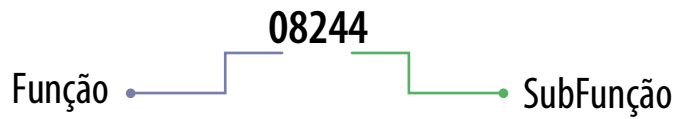


Esta independência de conceitos entre função e subfunção produz uma dinâmica interessante na classificação funcional. A exemplo para tornar mais clara esta dinâmica matricial, apresenta-se o seguinte caso:



Atividades do serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF), realizada no município X, é classificada na subfunção 244 - Assistência Comunitária e na função 08 - Assistência Social.

Em termos numéricos esse exemplo seria representado da seguinte forma:



1.6.3 CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

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



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

De acordo com a legislação 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 de Despesa;
- Modalidade de Aplicação;
- Elemento de Despesa;
- Subelemento de despesa.

Segundo a Portaria nº 163/01,

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. (ENAP, 2014, p.12)

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



Categoria econômica:

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

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

Grupos de Natureza da Despesa (GND):

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

- 1** - Pessoal e Encargos Sociais
- 2** - Juros e Encargos da dívida
- 3** - Outras despesas correntes
- 4** - Investimentos

5 - Inversões Financeiras

6 - Amortização da dívida

Modalidade de aplicação:

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

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

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;**

Há mais de 80 elementos de despesas diferentes, para um estudo rápido vamos citar alguns exemplos, como 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



SAIBA +

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

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 2023, o primeiro dígito determina o grupo de fonte de recursos e os dois dígitos seguintes, sua especificação.

Os grupos de fontes de recursos são:

- 1** - Recursos Arrecadados no Exercício Corrente – Exemplo: Atividades-fim da Seguridade Social.
- 3** - Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores – Exemplo: Recursos Próprios Livres.
- 7** - Recursos de Operações de Crédito Ressalvadas pela Lei de Crédito Adicional da Regra de Ouro – Exemplo: créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.
- 9** - Recursos Condicionados – Exemplo: Benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Esfera orçamentária

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



10 – Orçamento Fiscal

20 – Orçamento da Seguridade Social

30 – Orçamento de Investimento

O CICLO ORÇAMENTÁRIO

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

2.1 FASES DO CICLO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL

Segundo a ENAP,

o processo orçamentário tem sua obrigatoriedade estabelecida na Constituição Federal, artigo 165, que determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do Plano Plurianual – PPA (inciso I), da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Inciso II) e da Lei de Orçamento Anual – LOA (inciso III). (ENAP, 2021, p. 5).

2.1.1 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO

Segundo Dallari (1996, p. 158 apud ENAP, 2019, p.90), “a Constituição Federal promulgada em 1988 democratizou o processo legislativo do orçamento, conferindo posição sobranceira ao Poder Legislativo”. Ou seja, apesar de caber ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade na apresentação do projeto de lei orçamentária (PLOA), o mesmo não poderá elaborá-lo de acordo com plena **discricionariedade**, mas sempre em observância ao disposto na LDO, aprovada pelo Parlamento e na qual temos fixadas as prioridades e as condicionantes para a proposta orçamentária do próximo exercício.



Discricionariedade

É a forma que se age na administração pública, sem a necessidade de vinculação de conduta, porém sempre regado aos limites legais e de ordem pública.

Todavia, muito se questiona sobre uma possível preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário, podendo causar certo desequilíbrio nas relações entre este e o Poder Legislativo. Isto posto e sem pretensão de pacificar

discussões, o que abordaremos a seguir são apenas peculiaridades inerentes ao cotidiano do processo legislativo orçamentário, dividido em seus momentos Executivo e Legislativo. (ENAP, 2019, p.91)

A Constituição estabelece ainda que lei complementar deve:



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

2.1.2 ETAPAS DA ELABORAÇÃO

Abaixo apresentamos o fluxo de interrelação entre as peças orçamentárias dentro da linha de tempo estabelecida para sua elaboração, execução e monitoramento, o esboço traz de forma simples a tradução da temporariedade em contextos de longo a curto prazo dos instrumentos PPA, LDO e LOA:

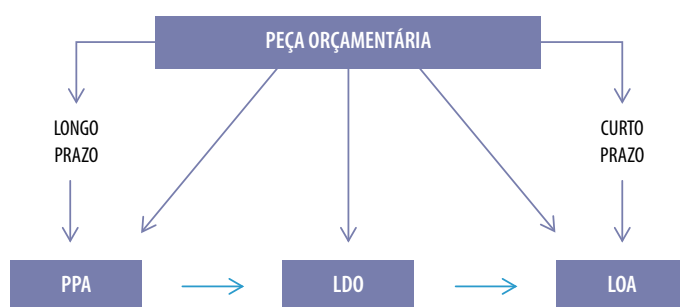


Figura 4 - Linha do tempo do Ciclo Orçamentário

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

Situação/ Instrumento	PPA	LDO	LOA
Envio ao Poder Legislativo	Até 4 meses antes do final do primeiro exercício financeiro do mandato do novo Governante (31/08)	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15/04)	Até 4 meses antes do final do exercício financeiro anterior a sua vigência (31/08)
Devolução ao Poder Executivo	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17/07)	Até o encerramento da sessão legislativa do ano de seu envio (22/12)
Vigência	Até o encerramento da sessão legislativa do ano do seu envio (22/12)	12 meses (anual)	12 meses (anual)

Quadro 5 - Os principais procedimentos do ciclo orçamentário Fonte: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>

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

O orçamento público percorre diversas etapas: inicia com a apresentação de uma proposta que se transformará em projeto de lei a ser apreciado, emendado, aprovado, sancionado e publicado. Após isso, passa para sua execução, quando se observa a arrecadação de receita e a realização da despesa dentro do ano civil, até o acompanhamento e avaliação da execução (BRASIL, 2013, p. 26)

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



Figura 6 - Etapas do Ciclo Orçamentário

O detalhamento da proposta orçamentária estar previsto na Lei nº 4.230/64, que segue uma lógica temporal estabelecida na Constituição Federal de 1988.

O conteúdo e a forma da proposta orçamentária são tratados de forma detalhada no artigo 22 da Lei nº 4.320/64. O Poder Executivo deve encaminhá-la ao Legislativo observando-se os prazos estabelecidos na CF/88 e/ou nas constituições dos estados e ainda nas leis orgânicas municipais. (BRASIL, 2013, p. 27)

De acordo com o Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do Ministério (CapacitaSUAS), o processo de elaboração requer alguns cuidados, visto que todas as peças tem uma conexão, "O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser elaborado com base no PPA e na

LDO (aprovados pelo Legislativo) e no Plano de Assistência Social (aprovado pelo respectivo Conselho de Assistência Social).”(BRASIL, 2013, p. 27)

Para elaboração do PLOA, é fundamental a observância do referencial monetário estabelecido pelo governo para cada órgão. Com base nos referenciais monetários, os órgãos setoriais realizam a distribuição desses limites segundo a estrutura programática da despesa. Considerando o volume de recursos, cada órgão setorial deve observar no processo de alocação orçamentária pela melhor distribuição, tendo em vista as prioridades e a qualidade do gasto. (BRASIL, 2013, p. 27)

De acordo com o Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do Ministério (CapacitaSUAS), “Cabe destacar que o orçamento deve expressar as reais necessidades do município para todas as políticas públicas, inclusive a Assistência Social.” (BRASIL, 2013, p. 27).



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). (BRASIL, 2013, p. 27).

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

- Orçamento como instrumento de viabilização do planejamento do Governo, voltado para resultados.
- Ênfase na análise da finalidade do gasto da Administração Pública, transformando o orçamento em instrumento efetivo de programação, de modo a possibilitar a implantação da avaliação das ações.
- Acompanhamento das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União.
- Ciclo orçamentário desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício.
- Avaliação da execução orçamentária com o objetivo de subsidiar a elaboração da proposta orçamentária, com base em relatórios gerenciais, conferindo racionalidade ao processo.

- Atualização das projeções de receita e de execução das despesas e de elaboração da proposta orçamentária, com o intuito de se atingir as metas fiscais fixadas na LDO.
- Elaboração do projeto e execução da LOA, realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, permitindo o amplo acesso da sociedade.

“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”. (BRASIL, 2013, p. 27).

2.1.3 DISCUSSÃO E APROVAÇÃO

De acordo com Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que a prefeitura deve incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos. Além disso, estabelece que todos os cidadãos devem ter acesso às contas do município.

No processo de apreciação da lei orçamentária anual pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira – CMO, o site da Câmara dos Deputados disponibiliza para o cidadão que deseja participar das discussões e apresentar sugestões de emendas aos parlamentares de sua região, o portal **e-democracia**. Basta cadastrar e qualquer cidadão pode participar da elaboração e da discussão de diversos projetos de leis, inclusive do projeto de lei orçamentária anual, normalmente a partir do final de setembro e início de outubro de cada ano. Acesse o site: <http://edemocracia.camara.gov.br/> (CONOF, 2021, p.14)



SAIBA +

Para acompanhar alterações na proposta de orçamento enviada pelo Executivo, acesse o link: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>

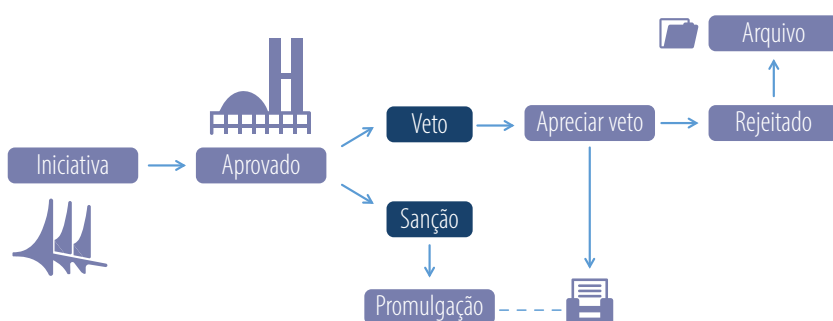
Todas as alterações que a proposta de orçamento enviada pelo Poder Executivo sofre no Congresso Nacional – desde a apresentação das emendas até o momento da aprovação dessas alterações – podem ser acompanhadas pela página da Comissão Mista de Orçamento.

A ENAP (2021) nos propõe um fluxo de procedimentos internos de acordo com o regimento do legislativo federal, seguindo a seguinte ordem:

- 1) A apreciação (ou deliberação) legislativa compreende a discussão e votação de uma proposição pela Casa Legislativa.

2) Em alguns casos (como no das matérias orçamentárias em geral, exceto o de créditos extraordinários que não passaram por alterações substantivas), após a apreciação legislativa ocorre a manifestação do chefe do Executivo (deliberação executiva) por meio da sanção ou veto.

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



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

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



Relatório é a exposição circunstanciada da matéria a ser deliberada pela comissão, acrescida da opinião do relator sobre a conveniência da sua aprovação ou rejeição e é chamado Parecer de Relator na Câmara dos Deputados.. (ENAP, 2021, p.23).

Na CMO são elaborados relatórios preliminares, seguidos da apresentação de emendas e votação das mesmas. No trâmite de aprecia-

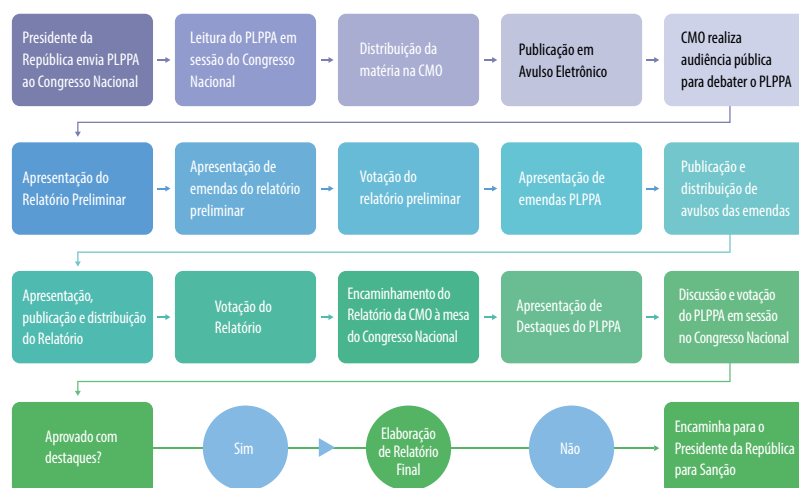
ção do PLOA, o relator-geral deve estabelecer parâmetros e critérios para o Relatório do PL e para os relatores setoriais. No caso do PLDO, o relatório preliminar deve examinar o cenário econômico-fiscal e social, condições, critérios e orientações para apreciação do PLPPA.

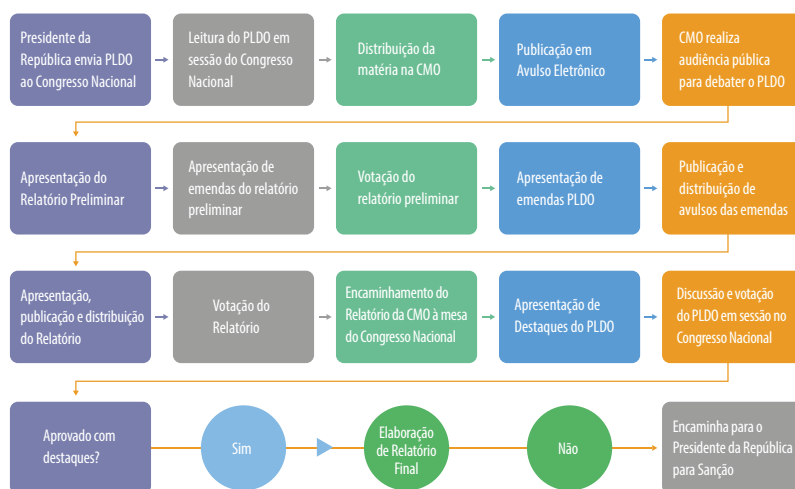
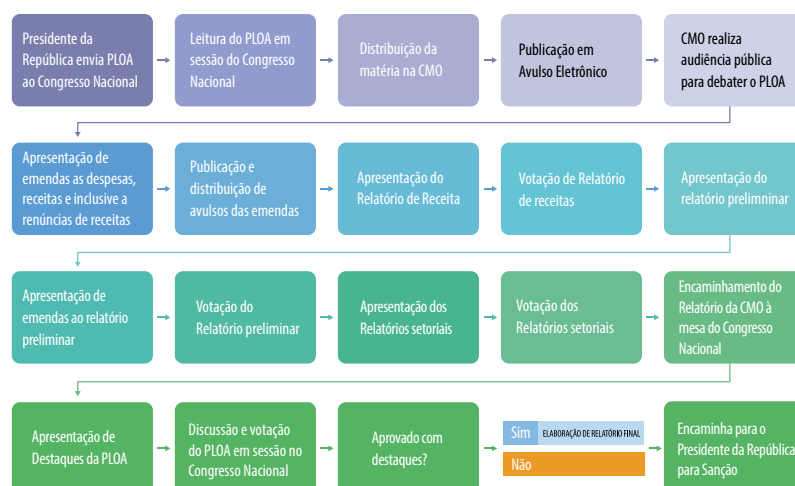
Emenda é uma proposição apresentada como acessória de outra, destinada a alterar a proposição principal.

O relatório (ou Parecer de Relator) transforma-se em parecer se aprovado pela comissão. No caso do PLOA, temos Relatórios, Relatório da Receita, Relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária e Relatório do Relatório-Geral. Somente após a aprovação do Relatório Geral teremos o parecer a ser encaminhado à mesa do Congresso Nacional, para ser discutido, emendado e votado em plenário.

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

PPA - Plano Plurianual



LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias**LOA - Lei Orçamentária Anual**

2.1.4 O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL

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 con-

tribui 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 aproximar os governantes dos governados para a construção e controle social de políticas públicas. Assim, é importante destacar o papel do controle social, cujas principais atribuições são a deliberação e a fiscalização da execução da política de assistência social e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pelas Conferências Nacionais.

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

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, a elaboração e execução do orçamento.

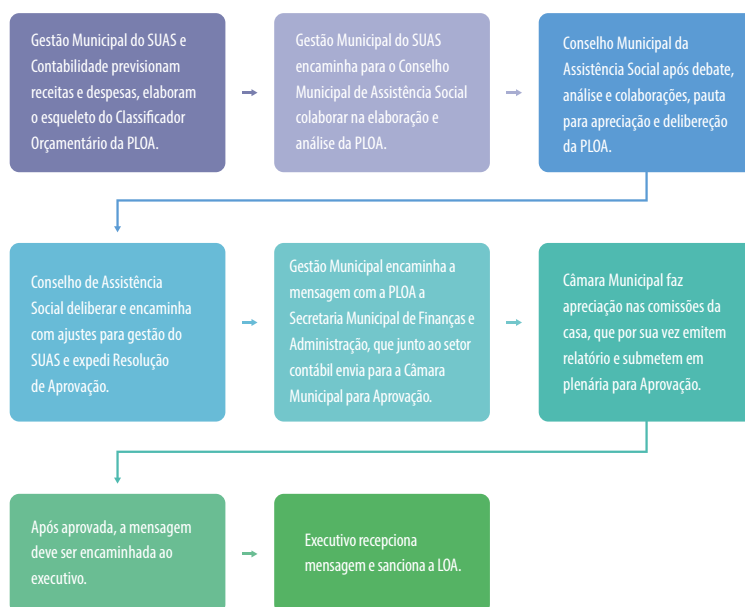
Os conselhos de assistência devem ter papel significativo na aprovação da proposta orçamentária. Ao participar ativamente desta fase, os conselhos podem acompanhar com mais segurança a execução das receitas e despesas previstas.

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

- 1) A compatibilidade com o PPA e o Plano de Assistência Social.
- 2) 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).

- 3) Se foram previstas todas as despesas relativas aos gastos para manutenção e investimento na rede socioassistencial.
- 4) Se as despesas previstas estão compatíveis com a PNAS.
- 5) Se o valor fixado para as despesas é suficiente para que se cumpram as metas estabelecidas no PPA e para que a população tenha assegurados os bens e aquisições a que tem direito.
- 6) 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.

Apresentamos aqui o fluxo do ciclo do processo da elaboração e aprovação da PLOA a nível municipal:



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

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



- 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.

2.1.5 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

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



Empenho: 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.



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



Pagamento: após a liquidação da despesa, 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.

2.1.6 CONTROLE E AVALIAÇÃO

Para fiscalizar e avaliar as ações do poder executivo, 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.

2.1.6.1 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.



Fonte: pch.vector / Freepik.

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).

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

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



Erário

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

2.1.6.2 CONTROLE INTERNO

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.
- Outras ações, como a certificação das contas anuais dos gestores federais e da Tomada de Contas Especial.

2.1.6.3 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.

MPF
Ministério Público Federal

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

O ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nessa unidade, iremos aprofundar em diversos aspectos o orçamento e o financiamento do SUAS. Buscando que você possa compreender como é feito o orçamento e o financiamento da política da assistência social, a estrutura do orçamento na lógica do modelo de financiamento do sistema, identificação das responsabilidades dos diferentes entes federativos no financiamento da política, os blocos de financiamento e os critérios de partilha dos recursos da União destinados aos estados e municípios para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social.

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

A CF/88 no artigo 194 define a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BRASIL, 1988)

Além disso, a norma constitucional no artigo 195 (BRASIL, 1988), 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.”

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

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na LDO, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. Ainda, as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinadas à seguridade social devem constar nos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União. Cabe salientar que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, aumentado ou prorrogado sem a correspondente fonte de custeio total. (BRASIL, 2013, p.36).

Conforme o artigo 154 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

De acordo com Sposati (2009, p.14 apud BRASIL, 2013, p. 37), a Constituição Federal de 1988 introduziu a “seguridade social como um guarda-chuva que abriga três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social”. 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.
- c) Por introduzir novo campo em que se efetivam direitos sociais.

3.1 A RESPONSABILIDADE DOS ENTES FEDERATIVOS NO FINANCIAMENTO DO SUAS

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.

3.1.1 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;
- 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;



SAIBA +

Saiba mais sobre as competências específicas de cada ente federado (união, estados, distrito federal e municípios) acessando o documento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2014 disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquios/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

- 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.

3.1.2 A ESTRUTURA DO ORÇAMENTO NA LÓGICA DO MODELO DE FINANCIAMENTO DO SUAS

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).

3.1.2.1 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.



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

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

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

Os artigos 203 e 204 da CF vão delinear como deve ser organizada a política de assistência social, bem como estabelecer 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. (BRASIL, 1988).

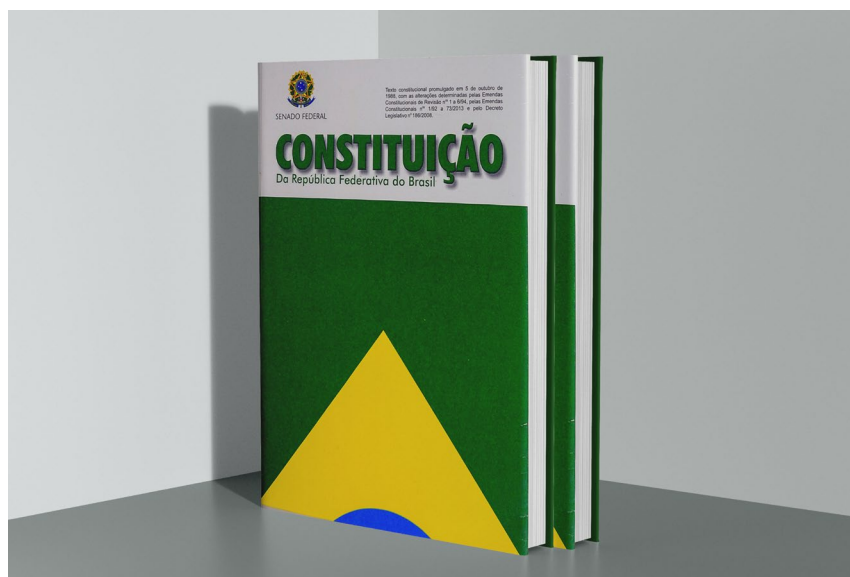


Foto: ASCOM - Ministério da Cidadania.

As ações governamentais na área da assistência social são realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes de acordo com o artigo 204/CF:

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

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

A Lei Orgânica de Assistência Social (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.

Carinhosamente a muito tempo, definimos que para receber o financiamento federal, os entes federados devem ter o chamado CPF do

SUAS. Esse “CPF” está estabelecido no artigo 30 da LOAS como condição para os repasses de recursos a criação e funcionamento de:



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

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.

3.1.3 BLOCOS DE FINANCIAMENTO

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

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

- Matricialidade sociofamiliar
- Descentralização político-administrativa e territorialização

- Participação da sociedade
- Controle social
- Cofinanciamento das três esferas de governo
- Política de recursos humanos
- 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, que trouxe bases sólidas para a implementação do sistema.

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

- 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.

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

Serviços: atividades continuadas 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 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 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: Classificam-se em três tipos:

- **Benefício de Prestação Continuada (BPC):** 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:** 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.

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: 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: tem por objetivos prover atenções socio-assistenciais 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.

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

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

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

3.1.4 CRITÉRIOS DE PARTILHA DO RECURSO FEDERAL

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

Pisos na Assistência Social

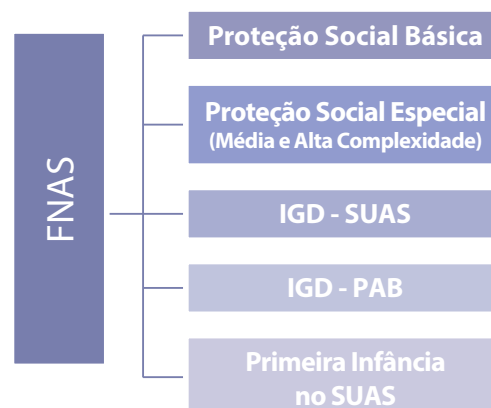
O piso é uma forma de organização dos serviços ofertados a determinado público-alvo. O valor que será repassado aos estados e

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.

Atualmente, os recursos do cofinanciamento federal são repassados sob a lógica de pisos. Cada piso tem uma conta vinculada para execução dos serviços. Anteriormente eram diversas contas, o que dificultava a operacionalização financeira dos recursos dos fundos municipais ou estaduais de assistência social. Essa lógica passou para apenas 5 contas, se levamos em consideração o Primeira Infância no SUAS – Programa Criança Feliz.

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

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



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

A NOB-SUAS 2012 estabelece novos critérios de partilha de recursos, que passam a ter como pressupostos e objetivos a implantação e oferta qualificada de serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados, em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico

das necessidades e especificidades locais e regionais. São considerados os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente:

- 1) O atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas.
- 2) A equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais.

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 Ministério da Cidadania;
- Implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais, considerando os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente. Para implantação, são considerados os dados do diagnóstico socioterritorial e da vigilância socioassistencial, por meio do cruzamento de indicadores, com o objetivo de estabelecer prioridades progressivas até o alcance do teto a ser destinado a cada ente federativo, por nível de proteção;
- Atendimento das prioridades nacionais e estaduais pactuadas, que leva em consideração informações e cruzamento de indicadores a partir da análise global das situações que demandam esforço concentrado de financiamento. As prioridades estaduais e regionais devem ser objeto de pactuação na CIB (Comissão Intergestora Bipartite) e de deliberação nos Conselhos Estaduais de Assistência Social à luz da normatização nacional. As prioridades de âmbito municipal e do Distrito Federal devem ser debatidas e deliberadas em seus respectivos Conselhos de Assistência Social;
- Equalização e universalização da cobertura dos serviços socioassistenciais. Para isso, são levados em conta os diagnósticos e planejamentos intraurbanos e regionais, devendo ser objeto de pactuação nas respectivas Comissões Intergestores quando se tratar de definições em âmbito nacional e estadual e de deliberação nos Conselhos de Assistência Social de cada esfera de governo.

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 co-

bertura de vulnerabilidades por ciclo de vida e em outros indicadores que vierem a ser pactuados na CIT (Comissão Intergestora Tripartite).

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

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. Isso ocorre 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.

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 (Índice de Gestão Descentralizado).

IGD tem dupla função dentro da PNAS:

- 1) Aferir a qualidade da gestão
- 2) 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.

Síntese da Unidade:

Chegamos ao fim de mais uma unidade, aqui aprofundamos conhecimento sobre os aspectos o orçamento e o financiamento do SUAS, sua aplicabilidade de acordo com a estrutura do orçamento na lógica do modelo de financiamento do SUAS, conseguiu atribuir as responsabilidades dos diferentes entes federativos no financiamento do SUAS, a lógica dos blocos de financiamento e os principais critérios de partilha dos recursos da União destinados aos estados e municípios para o financiamento do SUAS.

O FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEU PAPEL ESTRATÉGICO NA GESTÃO DOS RECURSOS DO SUAS

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

4.1 BASE NORMATIVA

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, nenhum fundo será criado sem autorização legislativa, ou seja, todo fundo deve ser instituído por lei.

A Constituição Federal prevê também que cabe à Lei Complementar estabelecer condições para instituição e funcionamento dos fundos. Entretanto, como não existe até o momento esta Lei Complementar, é utilizada a Lei nº 4.320/64, que foi recepcionada pela CF/88 em que nos artigos 71 a 74 desta lei, que tratam dos fundos de natureza especial.

4.1.1 ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO ENQUANTO UNIDADE ADMINISTRATIVA EXECUTORA DOS RECURSOS DO SUAS

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.



SAIBA +

Saiba mais sobre os artigos 71 a 74 acessando a Lei 4.320 de 17 de março de 1964 disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

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

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

A Lei 12.435/2011 traz os seguintes dispositivos quando se trata da organização e da Gestão em relação aos fundos:

“Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído

pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

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

4.1.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS AO ENTE REPASSADOR DE RECURSOS E AO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

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

No âmbito da assistência social, é fundamental destacar que:

a obrigação de prestar contas abrange todos os mecanismos de financiamento sob gestão do Ministério da Cidadania – sejam os de transferência regular e automática (fundo a fundo) ou os viabilizados por meio de convênios e contratos de repasse.

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.

Ao normatizar essa questão na área de assistência social, a legislação 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 que a utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos estados, dos municípios e do DF deve ser declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão que comprove a execução das ações e seja submetido à apreciação do respectivo conselho de assistência social.

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

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).

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



4.1.3 INTERFACE COM O CONSELHO DE ASSISTÊNCIA 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 Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), conforme dispõe a LOAS no artigo 30, inciso II, com estrutura mínima ao desempenho de suas atribuições: local apropriado, mobília, computador com acesso à internet, dentre outros.

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

Ao tratar da assistência social, a CF/88 estabeleceu as diretrizes da área destacando a participação da população, que deve ter o seu papel



Fonte: storyset / Freepik.

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 NOB/SUAS 2012, que elenca as instâncias de deliberação deste Sistema:

- 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.

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.

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 Ministério da Cidadania possui dados abertos que podem servir como subsídios nesta tarefa.

**SAIBA +**

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

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

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 (Fundo Municipal de Assistência Social) e o FEAS (Fundo Estadual de Assistência Social) 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 recursos repassados a municípios e estados, repassados pelo governo federal, no intuito de averiguar possíveis irregularidades financeiras na execução do custeio dos serviços, interrupção de obras ou aquisição de equipamentos incompatíveis com as necessidades dos serviços de assistência social.

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.

4.1.4 TRANSPARÊNCIA NOS GASTOS

A política de transparência pode ser conceituada como a condição de acesso a toda e qualquer informação dos atos praticados pelo governo, e de como os recursos públicos são aplicados. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar (BRAGA, 2011 apud IPECE, 2017, p.5). A transparência informa que a administração pública trabalha de maneira clara, com todos os seus atos sendo de conhecimento de quem possa interessar. É apoiada em princípios éticos, podendo ser questionada em qualquer tempo pelo cidadão devido à facilidade que tem em obter os dados do governo, seja ele municipal, estadual ou federal.



Fonte: storyset / Freepik.

Nesse contexto, corroborando com a Constituição Federal Brasileira de 1988, que estabelece que a administração pública deve dar publicidade aos seus atos, surgiu a Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000. Também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que no seu artigo 48 definiu os instrumentos de transparência para a difusão das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nasceu também para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), Capítulo II, que trata de normas gerais de finanças públicas a serem observadas tanto pelo governo Federal como Estadual e Municipal.

Sendo ainda a Lei Complementar de Nº 101 reforçada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, que acrescenta novos dispositivos, como o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Com a alteração da LRF pela Lei da Transparência, a importância na divulgação das contas públicas foi reforçada, ficando assim os entes da federação obrigados a publicarem, em tempo real, as informações relativas a esses dados com o uso da Internet.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece como um dos princípios da administração pública a publicidade, que dá ao cidadão o direito de tomar conhecimento dos atos dos gestores públicos e garantir que as informações sejam de fácil compreensão, pois ela deve ter, além de um caráter educativo, orientação social e informativa.

A transparência estabelecida pela LRF tem um conceito mais abrangente que a publicidade, pois exige que a informação não só seja publicada como também seja confiável, relevante, compreensível e oportuna.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no seu artigo 48 determina que haja uma ampla divulgação dos instrumentos de transparência, inclusive por meios eletrônicos de acesso público. E como a Lei da Transparência ressalta que as informações devem ser divulgadas pelos gestores à sociedade em tempo real, a utilização da Internet tornou-se então um fator preponderante para a divulgação dessas informações.

SÍNTESE DA UNIDADE

Nesta modulo, foram apresentados os principais conceitos de orçamento público, o processo orçamentário, a compreensão de receita e despesa, quais instrumentos utilizados para a construção do orçamento público e a importância da participação social nos processos decisórios. Sendo explicado com mais detalhamento o ciclo orçamentário e percepção na aplicabilidade do financiamento da assistência social inseridos no contexto do orçamento público brasileiro, sendo capaz o cursista de compreender o processo orçamentário, os prazos para execução, o papel do controle interno e externo e a concretização do orçamento para a prática do cotidiano da assistência social, onde com suas novas habilidade deve colaborar na construção das peças orçamentárias locais.

Durante esses percursos foram aprofundados conhecimentos sobre os aspectos do orçamento e o financiamento do SUAS, sua aplicabilidade de acordo com a estrutura do orçamento na lógica do modelo de financiamento do sistema, as atribuições e responsabilidades dos diferentes entes federati-

vos quando se trata do financiamento, a lógica dos blocos e os principais critérios de partilha dos recursos da União destinados aos estados e municípios para a execução do SUAS.

Aqui aprendemos também sobre as características dos fundos de assistência social, as bases normativas, a Organização e estruturação enquanto unidade administrativa executora dos recursos do SUAS, a Prestação de contas ao ente repassador de recursos e ao Conselho de Assistência Social, a interface com o Conselho Municipal e a transparência dos gastos públicos.

Chegamos ao fim de nosso módulo, esperamos ter contribuído nesse percurso formativo, e desejamos boas práticas no cotidiano de cada um de vocês.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. Lei 4.320 (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 mai. 2022.

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

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

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 10 mai. 2022.

BRASIL. LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 10 mai. 2022.

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

BRASIL. Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/antigos/resolucao-cnas-no-145-de-15-de-outubro-de-2004>. Acesso em 12 mai. 2022.

BRASIL. Resolução 130, de 15 de Julho de 2005. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Disponível em: https://www.blo-gcnas.com/files/ugd/7f9ee6_874c022e71264786ac86454d91c7c923.pdf. Acesso em 12 mai. 2022.

BRASIL, LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em 12 mai. 2022.

BRASIL. LEI Nº 9.604, DE 5 DE FEVEREIRO DE 1998. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19604.htm> Acesso em 12 mai. 2022.

BRASIL. DECRETO Nº 7.788, DE 15 DE AGOSTO DE 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm> Acesso em 12 mai. 2022.

BRASIL, PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 338, DE 26 DE ABRIL DE 2006. Altera o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF no 163, de 4 de maio de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2006/programacao-orcamentaria-e-financeira/portarias_ministeriais_interministeriais/Portaria_interministerial_338_de_260406.pdf> Acesso em 19 JUL. 2022.

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

BRASIL. Ministério da Economia - MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO – MTO 2023. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>> Acesso em 15 mai. 2022.

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

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.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. Simpósio orçamento público e políticas sociais, no dia 10 de abril de 2012, na Universidade Estadual de Londrina (UEL).

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.

Fernandes & Souza, Antônio Sergio Araújo, Thiago Silva e - Ciclo orçamentário - Brasília: Enap, 2019. 137 p.: il. – ISBN: 978-85-256-0106-3, CDD 336.181.

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.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. Execução da despesa pública. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>> Acesso em 15 mai. 2022.

ENAP. Orçamento Público - Conceitos Básicos. Módulo 1 – Introdução. Brasília, 2014.

ENAP. Introdução ao Orçamento Público. Módulo 1 – Entendendo o Orçamento Público, 2017.

ENAP. Processo Legislativo Orçamentário. Módulo 1. Brasília, 2021.

ENAP. Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA. Módulo 2. Brasília, 2021.

ENAP. Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA. Módulo 3. Brasília, 2021.

Fernandes, Antônio Sergio Araújo Ciclo orçamentário brasileiro / Antônio Sergio Araújo Fernandes, Thiago Silva e Souza -- Brasília: Enap, 2019. 137 p. : il. – Inclui bibliografia ISBN: 978-85-256-0106-3.

IPECE. Governo do Estado do Ceará. Boletim de Gestão Pública, Nº 04 – Setembro/Outubro de 2017. A TRANSPARÊNCIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA O PODER PÚBLICO (Autores: Carlos Rubens Moreira da Silva, Luís Borges Gouveia) Fortaleza/CE.

SILVA, Sebastião de Sant’Anna. Os princípios orçamentários. 1962.

CONAF, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. ENTENDA O ORÇAMENTO Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>> Acesso em 19 jul. 2022.



MINISTÉRIO DA
CIDADANIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL