



**Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude**  
**Secretaria Executiva de Assistência Social**

# Módulo I

## Planejamento, Prestação de Contas e o Papel dos Conselhos

## Objetivos:

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

# Introdução

A Assistência Social passa um intenso processo de remodelagem e expansão da rede dos serviços socioassistenciais existentes, tanto no aspecto normativo como conceitual, com:

- um intenso processo de remodelagem e expansão da rede dos serviços socioassistenciais;
- implantação em todo território nacional de uma rede de proteção social; e
- expansão significativa do aporte de recursos técnicos e financeiros.

# Introdução

A assistência social está incluída no âmbito da Seguridade Social, configurando o triângulo com a saúde e a previdência social:



Como política social pública, a Assistência Social se insere num novo campo: no campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal.

# Orçamento Público

O orçamento público é um instrumento estratégico de planejamento das ações do Estado.

Ao definir os campos de investimento e custeio priorizados pelo governo, o orçamento público torna-se fundamental para a implementação das políticas públicas.

Por isso, a compreensão do processo de construção e execução orçamentária é de vital importância para o desempenho das atribuições dos trabalhadores envolvidos na gestão financeira e orçamentária do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas três esferas de governo.

# O que é orçamento público?

- É um instrumento de ação estatal, de planejamento, utilizado para gerenciar e controlar a aplicação dos recursos públicos e monitorar os gastos realizados pelo governo.
- É o compromisso do governante com a sociedade para a execução de políticas públicas. Por meio dele, todos os cidadãos podem visualizar onde, quando, como e por quanto será realizada uma obra ou fornecido um serviço.

# O que é orçamento público?

- Por exemplo, para que um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) seja construído, os técnicos remunerados e a limpeza realizada, é preciso que haja antes a previsão detalhada do que será feito e de quanto será gasto. Esta previsão é expressa no texto do orçamento público.

# Orçamento Público

Vale a pena destacar **dois tipos** de orçamento público:

- Tradicional
- Programa

## Orçamento Tradicional

Os processos de elaboração orçamentária estão centrados no exercício da função de controle, dando ênfase aos objetos de gasto e ao emprego nos fins para os quais foram concedidos.

# Orçamento-Programa

- As despesas públicas são fixadas a partir da identificação das necessidades públicas sob a responsabilidade de um certo nível de governo.
- Orçamento-Programa é aquele que enfatiza o que o governo faz, realiza, e não aquilo que o governo adquire.

# Orçamento-Programa

Os elementos essenciais do orçamento-programa são:

- os objetivos da instituição;
- os programas, como instrumentos de integração dos esforços do governo para concretizar os objetivos;

# Orçamento-Programa

- os custos dos programas medidos pelos meios e insumos necessários (RH, material, equipamentos, serviços) para obtenção dos resultados; e
- medidas de desempenho para medir as realizações e os esforços gastos na execução dos programas.

# Princípios Orçamentários

- São regras norteadoras da prática orçamentária que buscam aumentar a transparência e o controle do Poder Legislativo sobre o Executivo.
- Buscam estabelecer normas básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público.

# Princípios Orçamentários

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (2014): “os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina”.

# Princípios orçamentários

- **Princípio da Anualidade:** o orçamento deve ter vigência de um exercício financeiro (no Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil).
- **Princípio da Clareza:** o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer cidadão.
- **Princípio da Equilíbrio:** os valores autorizados para a realização das despesas devem ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas.

# Princípios orçamentários

- **Princípio da exclusividade:** a lei orçamentária deve conter apenas temas relacionados aos gastos e receitas previstos pelo governo.
- **Princípio da Legalidade:** a elaboração do orçamento deve observar as leis e limitações legais em relação aos gastos e receitas.

# Princípios orçamentários

- **Princípio da Não Afetação (não vinculação) das Receitas:** nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida previamente para atender a determinados gastos.
  - Por um lado, a vinculação garante a regularidade no aporte de recursos para determinadas áreas.
  - Por outro, diminui a liberdade do governante para implementar políticas públicas prioritárias.

# Princípios orçamentários

- **Princípio da Publicidade:** garantia da transparência e pleno acesso a qualquer interessado às informações necessárias à fiscalização sobre a utilização dos recursos públicos.
- **Princípio da Unidade:** cada ente deve possuir apenas um orçamento. Ou seja, todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei orçamentária.

# Princípios orçamentários

- **Princípio da Universalidade:** todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária, não podendo haver omissão.
- **Princípio do Orçamento Bruto:** determina que todas as receitas e despesas devem constar na peça orçamentária com seus valores brutos (e não líquidos, ou seja, sem deduções).

# Princípios orçamentários

- **Princípio da Simplificação:** o planejamento e o orçamento devem basear-se em elementos de fácil compreensão.
- **Princípio da Descentralização:** é preferível que a execução das ações ocorra no nível mais próximo de seus beneficiários.
- **Princípio da Responsabilização:** gerentes e administradores devem assumir de forma personalizada a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa, buscando a solução ou o encaminhamento de um problema.

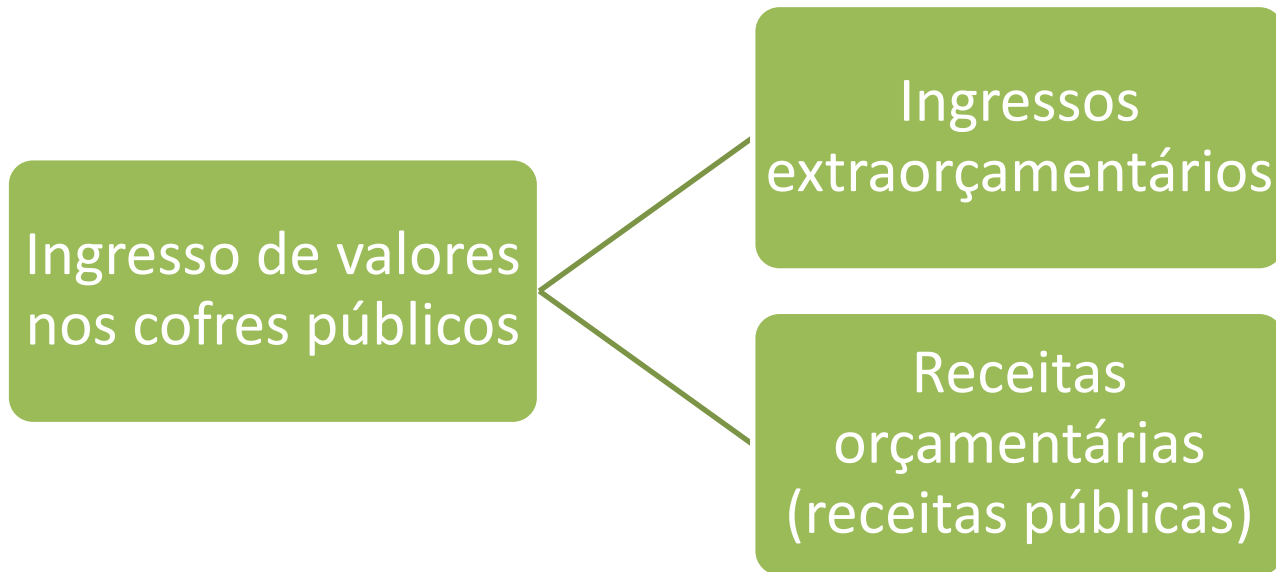
# Princípios orçamentários

**Atenção!** Na literatura especializada, existem referências a outros princípios orçamentários. Foram abordados nesta aula aqueles considerados mais úteis ao objetivo deste curso.

# Oficina de aprendizagem nº 1

# Receitas

Segundo o MTO 2014, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.



# Despesas

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

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

# Classificações Orçamentárias

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.

# Classificação Orçamentária de Despesa

Respondem às principais perguntas sobre gasto orçamentário.

A cada uma dessas indagações, há um tipo de classificação:

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

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Estrutura Programática:

Os programas servem de elo entre o planejamento e o orçamento, evidenciando os bens e serviços que deles resultam.

As ações orçamentárias que compõem os programas são classificadas em projetos, atividades e operações especiais.

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Classificação institucional:

Permite identificar o programa de trabalho do governo segundo os poderes, órgãos e unidades orçamentárias.

A ideia principal deste classificador é identificar qual instituição é responsável pelo gasto.

## Classificação Orçamentária de Despesa

A classificação institucional reflete a estrutura organizacional e está estruturada em dois níveis hierárquicos:

- Órgão orçamentário
- Unidade orçamentária

# Classificação Orçamentária de Despesa

Nos estados e em alguns municípios, a classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária, por exemplo:

- **26000** - Secretaria de Estado de Infraestrutura (Órgão Orçamentário).
- **26203** - Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária (Unidade Orçamentária).
- **13000** - Secretaria Municipal de Assistência Social (Órgão Orçamentário).
- **130101** - Secretaria Municipal de Assistência Social (Unidade Orçamentária).

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Classificação funcional:

Identifica as áreas em que as despesas ocorrem, por exemplo: assistência social, saúde e educação.

A classificação funcional 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.

# Classificação Orçamentária de Despesa

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder à pergunta: “em que área de ação do governo a despesa será realizada?”.

Também é representada por cinco dígitos, conforme exemplo abaixo:

Função 08 “Assistência Social”

Subfunção 244” Assistência Comunitária”

# Classificação Orçamentária de Despesa

## 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. É composta por:

- Categorias Econômicas;
- Grupo de Natureza da Despesa (GND);
- Modalidade de Aplicação; e
- Elemento de Despesa.

# Classificação Orçamentária de Despesa

**Categorias Econômicas:** indica os efeitos do gasto público sobre a economia e possui duas categorias:

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

4 – Despesas de Capital – são as despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Ex: investimentos, amortização.

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Grupo de Natureza da Despesa (GND):

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
- Despesas correntes
- Despesas de capital

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Modalidade da 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.).

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Elemento da despesa

Responde à pergunta: o que será adquirido?

É a mais analítica das classificações, e tem o objetivo de possibilitar o controle contábil dos gastos, tanto pela unidade orçamentária quanto pelos órgãos de controle interno e externo.

# Classificação Orçamentária de Despesa

Como exemplo, podemos citar os seguintes elementos de despesa:

30 – Material de consumo;

35 – Serviços de consultoria;

33 – Passagens e despesas com locomoção;

52 – Equipamento e material permanente;

92 – Despesas de exercícios anteriores.

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Identificador de uso

Este classificador completa a informação referente à aplicação dos recursos, especialmente para destacar a contrapartida nacional de empréstimos ou doações.

É composto pelos seguintes códigos:

0 - Recursos não destinados à contrapartida;

1 - Contrapartida de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD);

# Classificação Orçamentária de Despesa

- 2 - Contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- 3 - Contrapartida de empréstimos por desempenho ou com enfoque setorial amplo;
- 4 - Contrapartida de outros empréstimos; e
- 5 - Contrapartida de doações.

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Classificação por fontes de recursos

Esta classificação é usada nos demonstrativos para indicar qual é a fonte de recursos que está financiando determinada despesa.

A fonte é indicada por um código de três dígitos, formada pela combinação do grupo e da especificação da fonte.

# Classificação Orçamentária de Despesa

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

Os grupos de fontes de recursos são:

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

# Classificação Orçamentária de Despesa

## Esfera orçamentária

Possibilita identificar a qual dos orçamentos definidos na Constituição Federal de 1988 uma determinada programação está associada, a partir dos seguintes códigos:

10 - Orçamento Fiscal;

20 - Orçamento da Seguridade Social; e

30 - Orçamento de Investimento.

# Classificação Orçamentária de Receita

Da mesma forma que as despesas, as receitas públicas são classificadas de diversos modos.

## Natureza da Receita

A classificação da natureza da receita está composta por seis níveis, oito dígitos e busca identificar a origem do recurso conforme seu fato gerador.

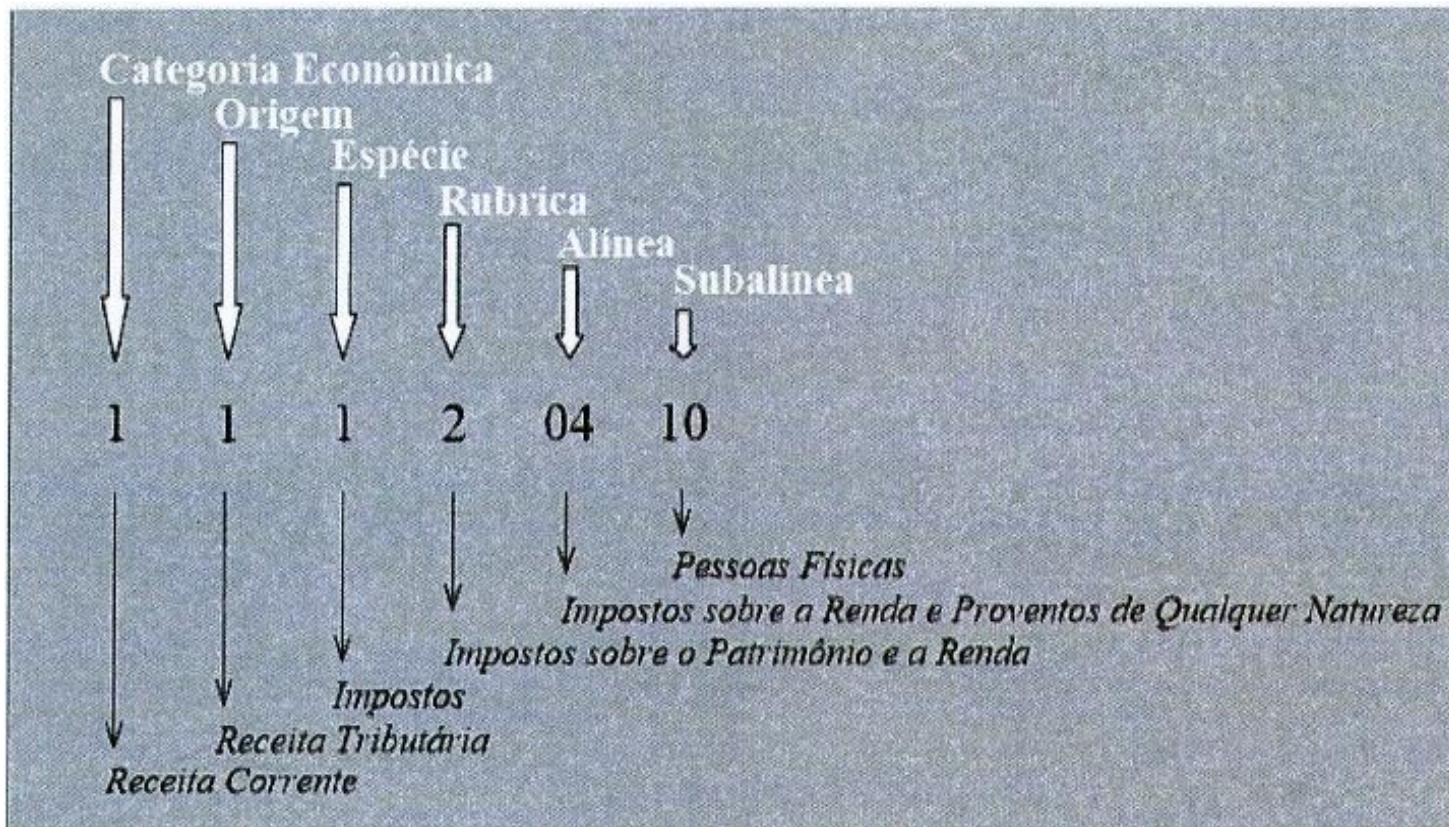
# Classificação Orçamentária de Receita

A natureza da receita é composta por:

- Categoria econômica
- Origem
- Espécie
- Rubrica
- Alínea
- Subalínea.

# Classificação Orçamentária de Receita

## Natureza da Receita



# Classificação Orçamentária de Receita

## Categories Econômicas

Há dois tipos:

- **Receitas correntes:** fornecem os recursos utilizados no financiamento das despesas de manutenção e de funcionamento das atividades meio e fim, especialmente as despesas correntes.
- **Receitas de capital:** são recursos extraordinários utilizados, em especial, na realização e aquisição de bens de capital e de outras despesas de capital.

# Classificação Orçamentária de Receita

## Origem

Por meio da classificação por origem é possível estimar no orçamento e acompanhar durante a execução o comportamento da arrecadação de cada modalidade de receita:

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

# Classificação Orçamentária de Receita

## Espécie

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

## Rubrica da receita

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

# Classificação Orçamentária de Receita

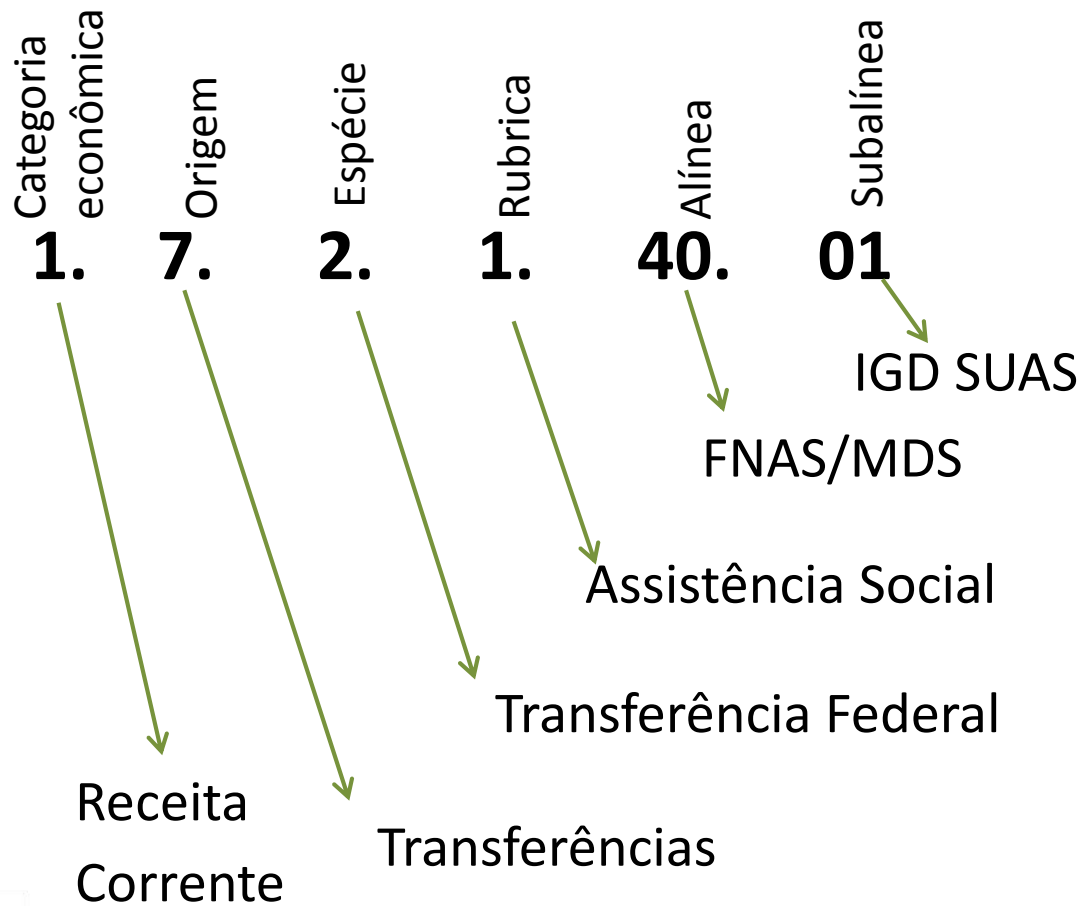
## Alínea

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

## Subalínea

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

# Classificação Orçamentária de Receita



# Principais Tributos que Compõem o Orçamento Municipal

**Tributos Municipais**

- IPTU – Imposto Territorial e Predial Urbano**
- ISS – Imposto sobre Serviços**
- ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Intervivos**
- Taxas – Ex: limpeza pública**
- Contribuições de Melhoria**

**Tributos Estaduais**

- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias – (25% deste imposto é redistribuído aos municípios)**
- IPVA – Imposto sobre Proprietários de Veículos Automotores (50% se destina ao município arrecadador)**

**Tributos Federais**

- FPM – Fundo de Participação dos Municípios (formado por 23,5% do IPI e do IR e também é repassado aos estados e municípios)**
- IR – Imposto de Renda Retido na Fonte**
- ITR – Imposto Territorial Rural**

# Exercícios 1 e 2

# Planejamento e Orçamento

- O sistema de planejamento e orçamento é de importância fundamental para a consecução das políticas públicas.
- A CF/88 prevê três instrumentos complementares para a elaboração do orçamento público:
  - ✓ o PPA (Plano Plurianual);
  - ✓ a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e
  - ✓ a LOA (Lei Orçamentária Anual).

# Planejamento e Orçamento

- Poder Executivo: Prerrogativa de elaboração do PPA, LDO e LOA.
- Poder Legislativo: altera, por meio de emendas, a proposta original ou apenas confirma as propostas por meio do voto.

# PPA- PLANO PLURIANUAL

O PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital (como investimentos, por exemplo) e outras dela decorrentes.

Em sua essência, o PPA é um dos principais instrumentos de planejamento: define por um período de quatro anos os programas, projetos e ações do Poder Executivo.

## PARA A CONSTRUÇÃO DO PPA É NECESSÁRIO:

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

# PPA- PLANO PLURIANUAL

*“O PPA passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.”*

(GIACOMONI, 2010)

Ao se afirmar enquanto um plano de médio prazo para as ações governamentais, o PPA exige do administrador público (em qualquer esfera da federação) a organização de processos internos para a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do plano.

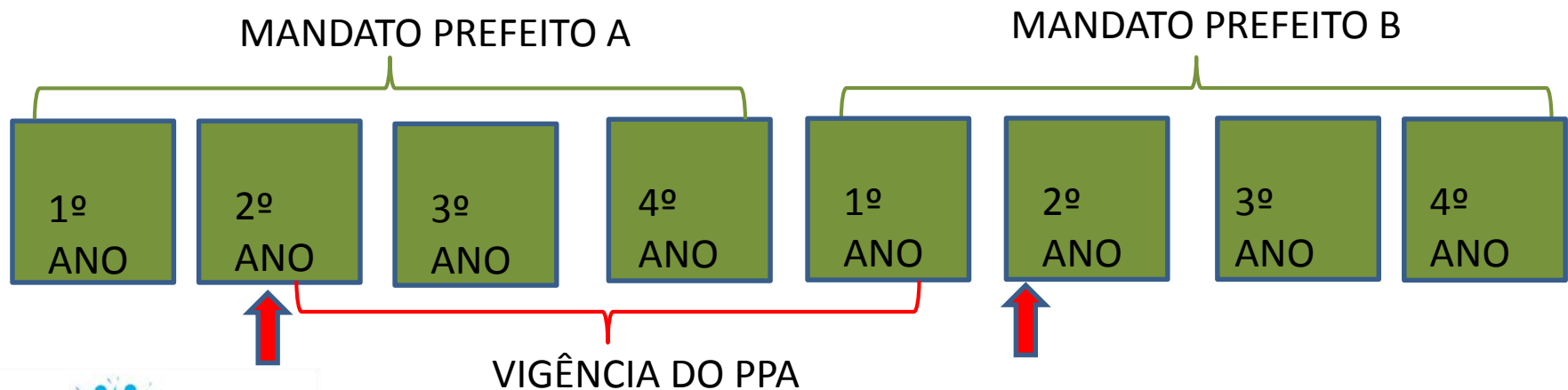
# PPA- PLANO PLURIANUAL

Alguns pontos sobre o PPA merecem ser destacados:

- O projeto de lei deve ser encaminhado ao Legislativo no primeiro ano de mandato do prefeito, devendo vigorar por quatro anos;
- O prazo vigente no governo federal é 31 de agosto – os prazos para elaboração do PPA variam em cada ente de acordo com a legislação local.
- Sujeito à sanção do prefeito, após a apreciação e votação no Legislativo;

# PPA- PLANO PLURIANUAL

- Composto pelo texto da lei e por diversos anexos;
- Deve ser apreciado pelo Legislativo (Câmara de Vereadores) até o final da sessão legislativa de cada ano;
- Elaborado no primeiro ano de mandato
- Vigora do início do segundo ano do mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte.



# ATENÇÃO!

No tocante à Política de Assistência Social, é importante que a proposta do PPA, LDO e LOA contemplem as reais necessidades do Município. Atualmente, o MDS disponibiliza diversas ferramentas informacionais que apoiam tanto a construção de diagnósticos quanto a elaboração do PPA Municipal.

Abaixo link para o Relatório **Subsídios para Elaboração** do PPA Municipal

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

# LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO é um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA:

- O conteúdo da LDO deve se basear no PPA, ou seja, nenhum conteúdo presente na LDO pode ser diferente do aprovado no PPA.
- Além disso, a LDO deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

# LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

As principais características da LDO são:

- É uma lei ordinária, válida apenas para um exercício financeiro (que corresponde a um ano);
- Indica as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício financeiro;
- Orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Dispõe sobre alterações na legislação tributária;

# LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

- O Poder Executivo do governo federal possui prazo até o dia 15 de abril de cada ano para encaminhá-la ao Legislativo.
- Deve ser aprovada pelo Legislativo antes do encerramento da primeira sessão legislativa (no caso do governo federal, é o intervalo entre as sessões de 18 a 31 de julho), sob pena de não se interromper o primeiro período da sessão legislativa; e
- Os prazos para elaboração da LDO variam em cada ente de acordo com a legislação local.

# A LDO na Lei de Responsabilidade Fiscal

A LDO deve:

- Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho;
- Conter o Anexo de Metas Fiscais composto basicamente por: metas anuais de receitas e despesas; avaliação das metas relativas ao ano anterior;
- Conter o Anexo de Riscos Fiscais composto basicamente por: avaliação dos passivos contingentes e outros riscos para as contas públicas apontando soluções, caso os riscos se concretizem.

# LOA - Lei Orçamentária Anual

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

# LOA - Lei Orçamentária Anual

A CF/88 estabelece que a LOA é composta pelos seguintes orçamentos:

- Orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;
- Orçamento de investimento das empresas em que a União tenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- Orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

# LOA - Lei Orçamentária Anual

As principais características da LOA são:

- É uma lei ordinária, cuja validade abrange somente o exercício fiscal a que se refere (um ano);
- É o orçamento propriamente dito;
- Tem como um dos objetivos centrais o cumprimento ano a ano das etapas do PPA em consonância com a LDO;
- Estima as receitas e fixa as despesas (todas as receitas e despesas devem constar na LOA);
- É o espelho das prioridades dos governantes.

# LOA - Lei Orçamentária Anual

- É elaborada pelo Executivo e encaminhada ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada exercício (no caso do governo federal); e
- Deve ser devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa (os prazos para elaboração da LOA variam em cada ente de acordo com a legislação local);
- Pode ser emendada pelo Legislativo no todo ou em parte.

Os programas do PPA têm metas e indicadores  
quantificados



A LDO explicita metas e prioridades para cada ano



A LOA prevê recursos para sua execução

# Planos de Assistência Social

- São importantes instrumentos de planejamento estratégico: as medidas propostas de combate às situações de vulnerabilidade devem ser pensadas sob o ponto de vista financeiro, para seu correto planejamento e execução.
- O gestor local deve se preocupar em compatibilizar o plano de assistência social primeiramente com o PPA, para que o planejamento das ações socioassistenciais integre o mundo orçamentário.
- Além de guardar consonância com o PPA, os planos devem constar na LDO e, com maior detalhamento, na LOA.

# Planos de Assistência Social

- A NOB SUAS 2012 define o Plano de Assistência Social enquanto instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS
- O órgão gestor da Política de Assistência Social é o responsável pela elaboração do Plano de Assistência Social que o submete à aprovação do CAS.

# Integração dos Planos de Assistência Social no Orçamento



# O Processo Orçamentário na esfera Federal.

O orçamento público percorre diversas etapas:

- inicia com a apresentação de uma proposta pelo Executivo 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.

# O Processo Orçamentário

As principais etapas do ciclo orçamentário são:



# O Processo Orçamentário

## Proposta Orçamentária (Poder Executivo)

- O Poder Executivo encaminha a proposta orçamentária ao Legislativo observando os prazos estabelecidos na CF/88 ou nas constituições dos estados/leis orgânicas municipais.
- O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deve 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).

# O Processo Orçamentário

- O orçamento deve expressar as reais necessidades do município para todas as políticas públicas, inclusive a Assistência Social.
- As fontes/destinações de recursos devem ser 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 devem fazer a previsão de no mínimo três fontes de recursos: do governo federal, do governo estadual e da própria (fonte do tesouro municipal).

# O Processo Orçamentário

## Emendas ao Orçamento (Poder Legislativo)

- As emendas feitas ao orçamento são propostas em que os parlamentares opinam ou influem na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato junto aos estados, municípios e instituições.
- Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens do projeto de LOA enviado pelo Executivo.

# O Processo Orçamentário

No caso da Política de Assistência Social, é importante acompanhar se há alguma aprovação de emenda que modifique a proposta inicial da LOA e quais os impactos das alterações da emenda para a execução da Política Pública de Assistência Social.

# O Processo Orçamentário

O projeto de lei é publicado e encaminhado à comissão de orçamento, que deve realizar audiências públicas com os secretários (no caso de estados e municípios), representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Executivo, entre outros.

Nessa oportunidade, os parlamentares começam a avaliar a proposta apresentada e têm a possibilidade de ouvir tanto as autoridades governamentais como a sociedade.

# O Processo Orçamentário

## Parecer preliminar

O parlamentar designado para ser o relator-geral do projeto de lei orçamentária deve elaborar Relatório Preliminar sobre a matéria.

Este relatório, quando aprovado pela comissão, passa a denominar-se Parecer Preliminar.

# O Processo Orçamentário

O Relatório Preliminar é composto de duas partes:

- A primeira parte (geral) apresenta análise das metas fiscais, exame da compatibilidade com o PPA, a LDO e a LRF\*, avaliação das despesas por área temática, entre outros temas.
- A segunda parte (especial) contém as regras para a atuação dos relatores e as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de relator.

\* LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

# O Processo Orçamentário

Após a aprovação dos relatórios setoriais, é tarefa do relator geral compilar as decisões setoriais em um único documento, chamado Relatório Geral, que será submetido à comissão de orçamento.

O papel do relator geral é verificar a constitucionalidade e legalidade das alocações de recursos e zelar pelo equilíbrio regional da distribuição realizada.

# O Processo Orçamentário

A apreciação do Relatório Geral na comissão de orçamento somente tem início após a aprovação pelo Legislativo do projeto de PPA ou de projeto de lei que o revise.

O Relatório Geral é lido, discutido e votado no plenário. O relatório aprovado em definitivo é o parecer da comissão de orçamento, que será encaminhado à deliberação da Assembleia Legislativa.

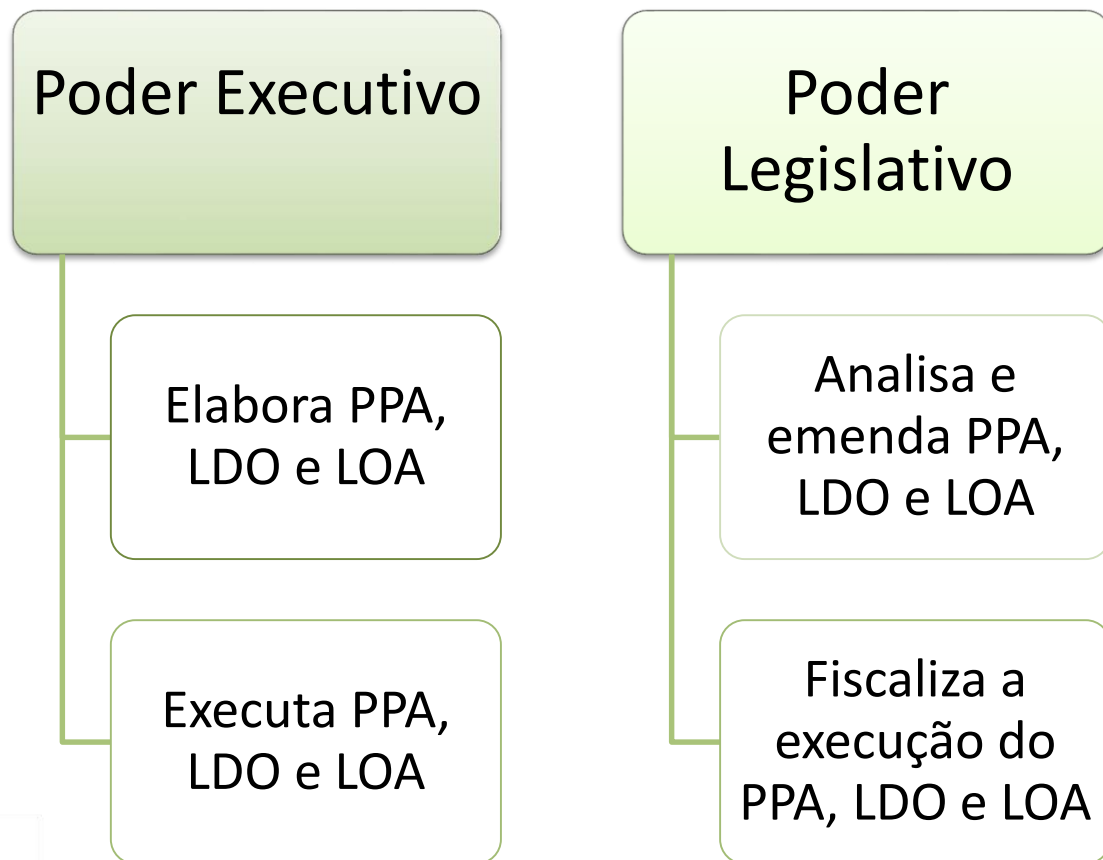
# O Processo Orçamentário

Concluída a votação, a matéria é devolvida à comissão de orçamento para a redação final.

Recebe o nome de autógrafo o texto do projeto aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Legislativo, que será enviado ao Executivo para sanção.

O chefe do Executivo pode vetar o autógrafo total ou parcialmente. Nesse caso, comunicará ao presidente do Legislativo os motivos do veto. A parte não vetada é publicada no Diário Oficial como lei. O veto deve ser apreciado pelo Legislativo.

# Atribuições dos Poderes no Processo Orçamentário



# O Processo Orçamentário

## Decreto de Contingenciamento

Para garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos na LDO e obter mais controle sobre os gastos, a administração pública elabora a programação orçamentária e financeira da execução das despesas públicas.

A limitação dos gastos públicos é feita por decreto do Poder Executivo e por ato próprio dos demais poderes.

# O Processo Orçamentário

O decreto de contingenciamento é normalmente detalhado por portaria, evidenciando os valores autorizados para movimentação, empenho e pagamentos no decorrer do exercício.

Em resumo, os objetivos desse mecanismo são:

- Estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;
- Estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamentos) dos recursos financeiros para o governo;

# O Processo Orçamentário

- Cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO, etc.);
- Assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário.

# Execução Orçamentária e Financeira

A execução do orçamento fiscal e da seguridade social é realizada em três estágios:

- empenho,
- liquidação e
- pagamento.

# Execução Orçamentária e Financeira

A partir das dotações autorizadas na lei orçamentária, o gestor irá iniciar a execução das despesas por meio do empenho, que é a reserva de recursos para uma determinada despesa.

Empenhada a despesa, é feita a aquisição do bem ou contratação do serviço objeto da dotação orçamentária.

Uma vez entregue o bem ou prestado o serviço, é feita a liquidação da despesa, que consiste na comparação entre o que foi contratado e o que foi efetivamente entregue ou realizado.

## Execução Orçamentária e Financeira

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 são inscritas em restos a pagar, o que permite que sua realização continue a ocorrer normalmente no curso do exercício seguinte.

## Execução Orçamentária e Financeira

Foi instituída para controlar os fluxos de caixa do governo em relação às necessidades de pagamento.

A partir da LRF e da obrigatoriedade de cumprir as metas fiscais fixadas na LDO, essa prática passou a ser regulada e acompanhada bimestralmente.

O Executivo deve encaminhar relatório bimestral de acompanhamento da execução da receita e da despesa, mesmo no caso de não haver alteração nos limites de empenho e pagamento fixados anteriormente.

## Execução Orçamentária e Financeira

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização de receita poderá não cumprir as metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, os poderes e o Ministério Público promoverão contingenciamento de dotações.

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

## Atenção!

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

# Execução Orçamentária e Financeira

As receitas são estimadas no orçamento. O valor constante em cada item da receita orçamentária constitui-se em mera previsão, podendo, como resultado da execução, apresentar mais ou menos que o valor estimado.

São consideradas do exercício as receitas nele arrecadadas. São exemplos de receitas: tributos, contribuições, rendas patrimoniais e de serviços, operações de crédito, etc.

# Orçamento fácil/ Senado Federal

<http://www12.senado.gov.br/orcamentofacil>

# Exercício 3

# A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS

Com a 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 controle social feito pelos conselhos de assistência social.

# A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os conselhos de assistência social têm como principais atribuições:

- a deliberação e a fiscalização da política de assistência social em consonância com as diretrizes propostas pelas conferências nacionais;
- a aprovação dos planos de assistência social; e
- a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área.

# A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os conselhos de assistência social devem, ainda, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo, em seu âmbito, os padrões de qualidade do atendimento.

# A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS

A fim de acompanhar a execução dos recursos, é fundamental que os conselhos de assistência social participem do processo de elaboração do PPA, LDO, LOA e Plano Municipal de Assistência Social, a fim de verificar se os recursos planejados de fato irão suprir as necessidades da população.

É muito importante que os planos municipais de Assistência Social se conectem com o PPA, dado que ambos têm o mesmo período de elaboração.

# A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os conselheiros devem acompanhar a elaboração do PPA e apresentar sugestões para torná-lo compatível com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e com a realidade socioterritorial do município.

Esta ação deve ser realizada em parceria com o órgão gestor da assistência social.

# A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS DECISÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS

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

Os conselhos de assistência social 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 e a aprovação das emendas orçamentárias pelo Poder Legislativo.

## PRINCIPAIS PONTOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- A compatibilidade com o PPA e o plano de assistência social.
- Se foram previstas todas as despesas relativas aos gastos para manutenção e investimento na rede socioassistencial.
- Se as despesas previstas estão compatíveis com a Política Nacional de Assistência Social.
- Se a estrutura do orçamento é compatível com o modelo de gestão do SUAS.

# PRINCIPAIS PONTOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- Se todas as receitas estão previstas: as originadas das transferências do FNAS, dos estados (no caso dos municípios) e do tesouro municipal ou estadual (recursos próprios).
- Se os valores fixados para as despesas são suficientes para cumprir as metas do PPA e garantir os direitos da população.

# OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

- As ações, serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social são financiados com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes.
- A CF/88 define a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

# OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

A CF/88 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 trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social;

# OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

- Do empregador e da empresa, incidentes sobre:
  - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos à pessoa física prestadora do serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
  - b) a receita ou o faturamento;
  - c) o lucro;
- Sobre a receita de concursos de prognósticos (sorteio de números, loterias, apostas); e
- Do importador de bens ou serviços do exterior.

# OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

A proposta orçamentária da seguridade social deve ser 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.

# OS RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

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.

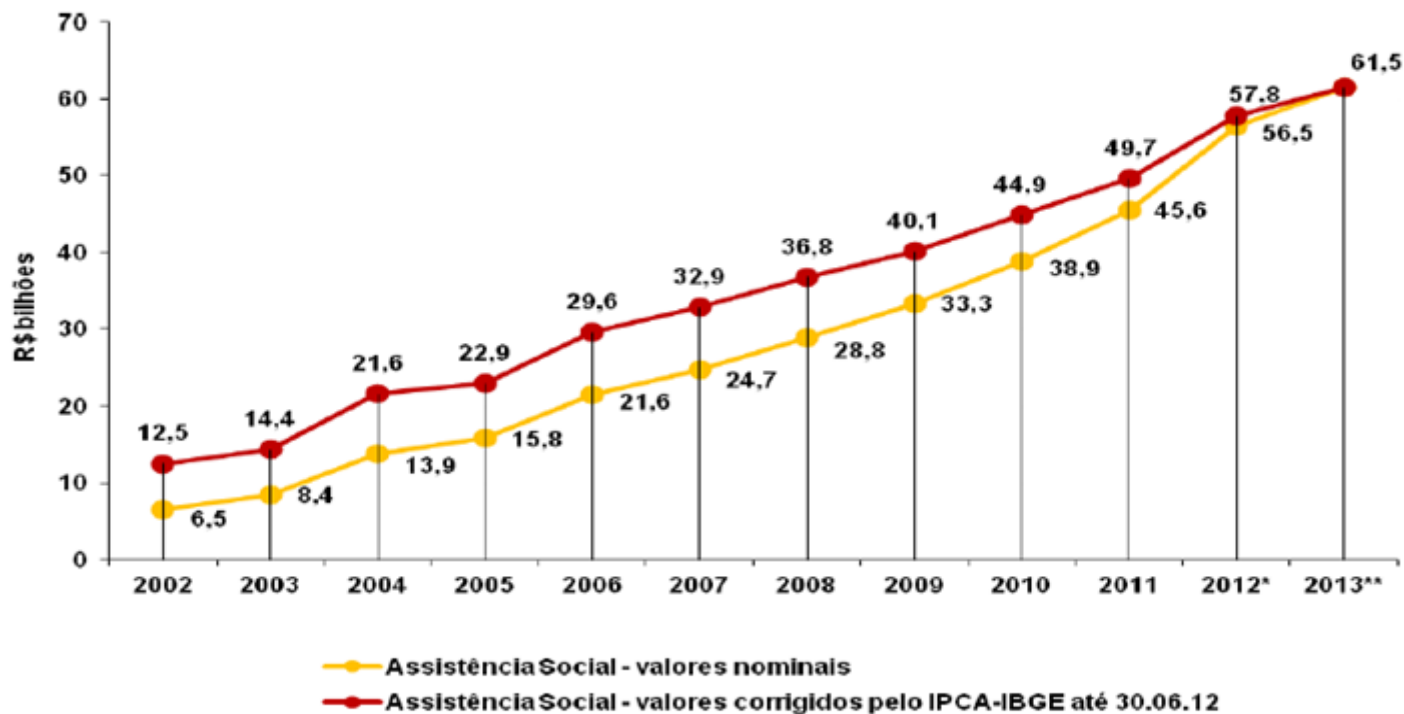
Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, aumentado ou prorrogado sem a correspondente fonte de custeio total.

## 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.

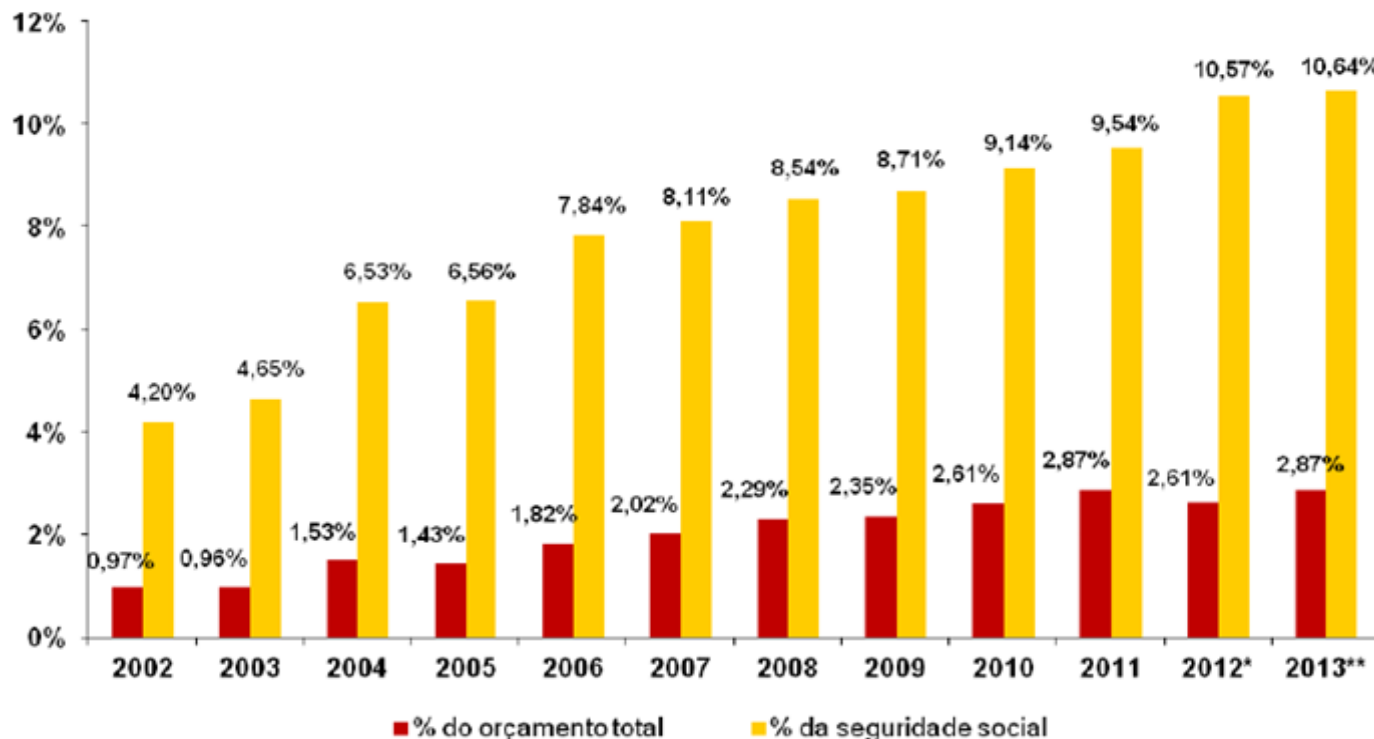
Se o município não inserir as ações de assistência social no orçamento público, não será possível utilizar os recursos de forma legal. Conseqüentemente, a prestação dos serviços socioassistenciais será comprometida.

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



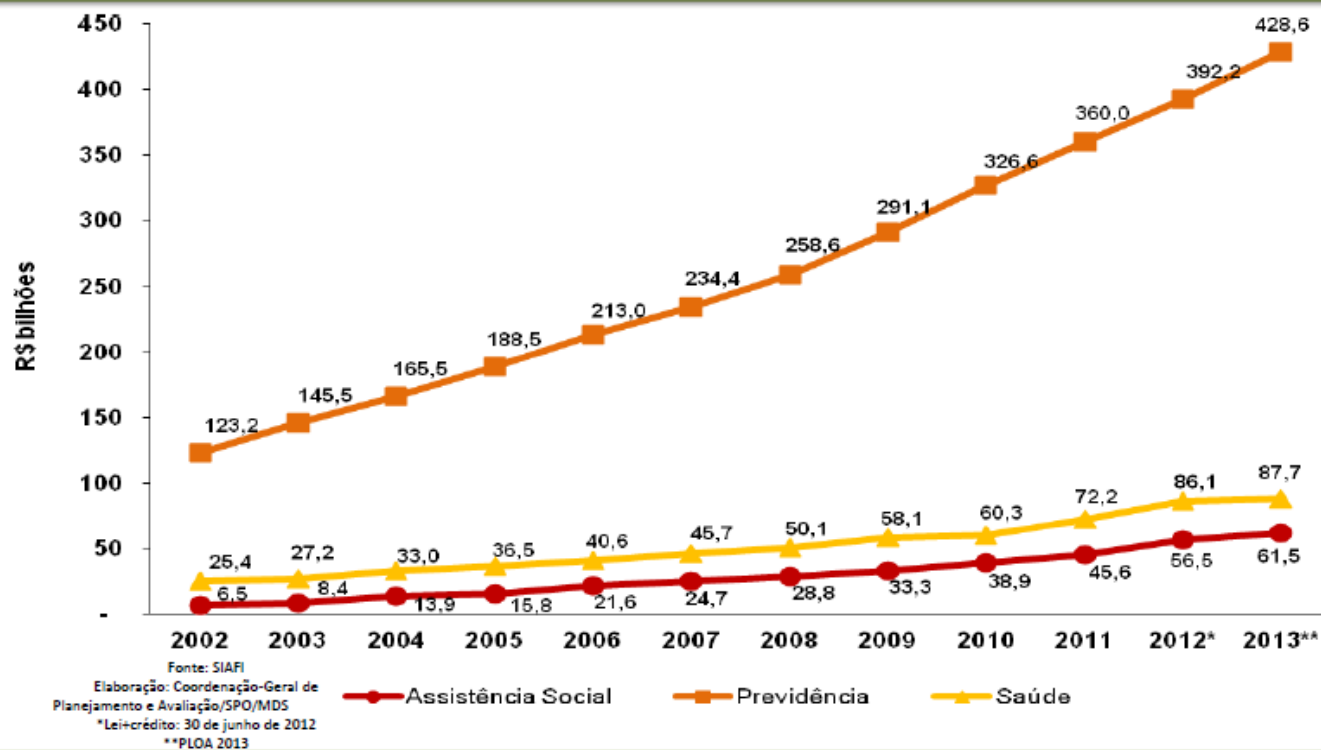
Fonte: SIAFI  
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS  
 \*Lei nº 12.739/2012  
 \*\* PLOA 2013

## EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GASTOS DA UNIÃO E DA SEGURIDADE SOCIAL, (Função 08), 2002-2013.



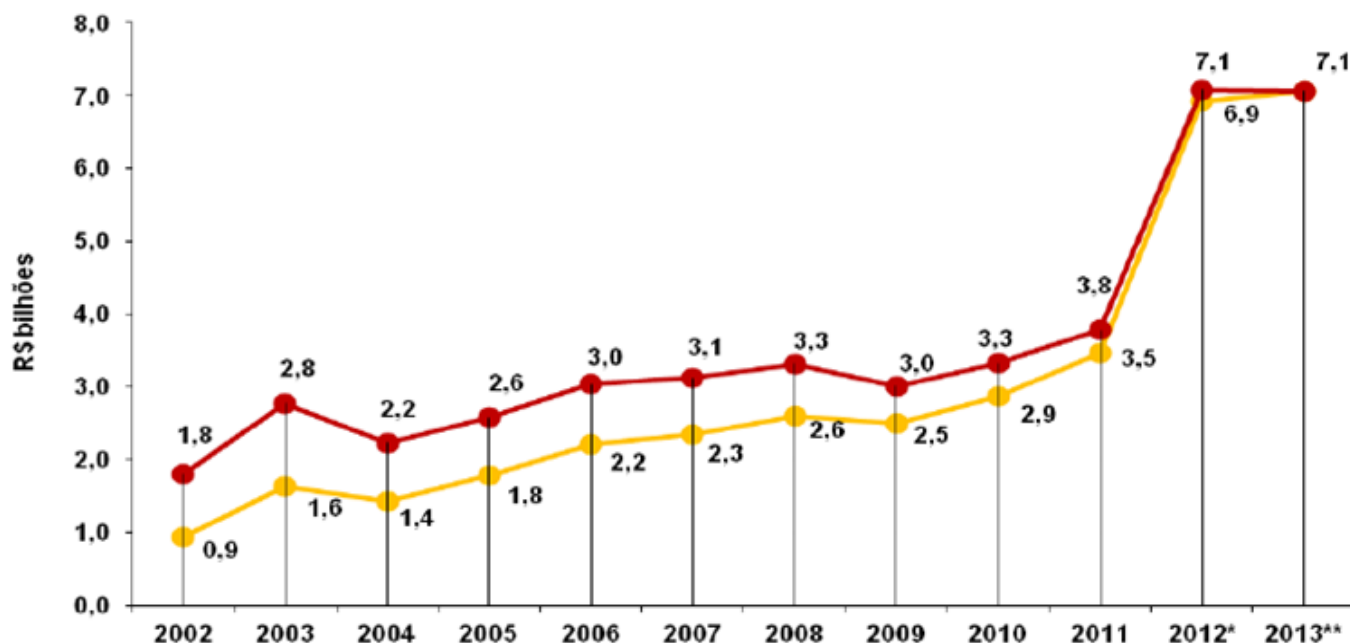
Fonte: SIAFI  
Elaboração: CGPA/SPO/MDS  
\*Lei+crédito: 30 de junho de 2012  
\*\*PLOA 2013

## EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS FUNÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL, 2002-2013.



O gráfico acima corrobora as conclusões do Estudo do IPEA, evidenciando que:  
❖ Embora as três áreas tenham apresentado crescimento no período, a Assistência Social foi a que apresentou a maior taxa de crescimento, particularmente após 2004 com a instituição do SUAS.

## EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DA UNIÃO APLICADOS EM SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E GESTÃO, 2002-2013.



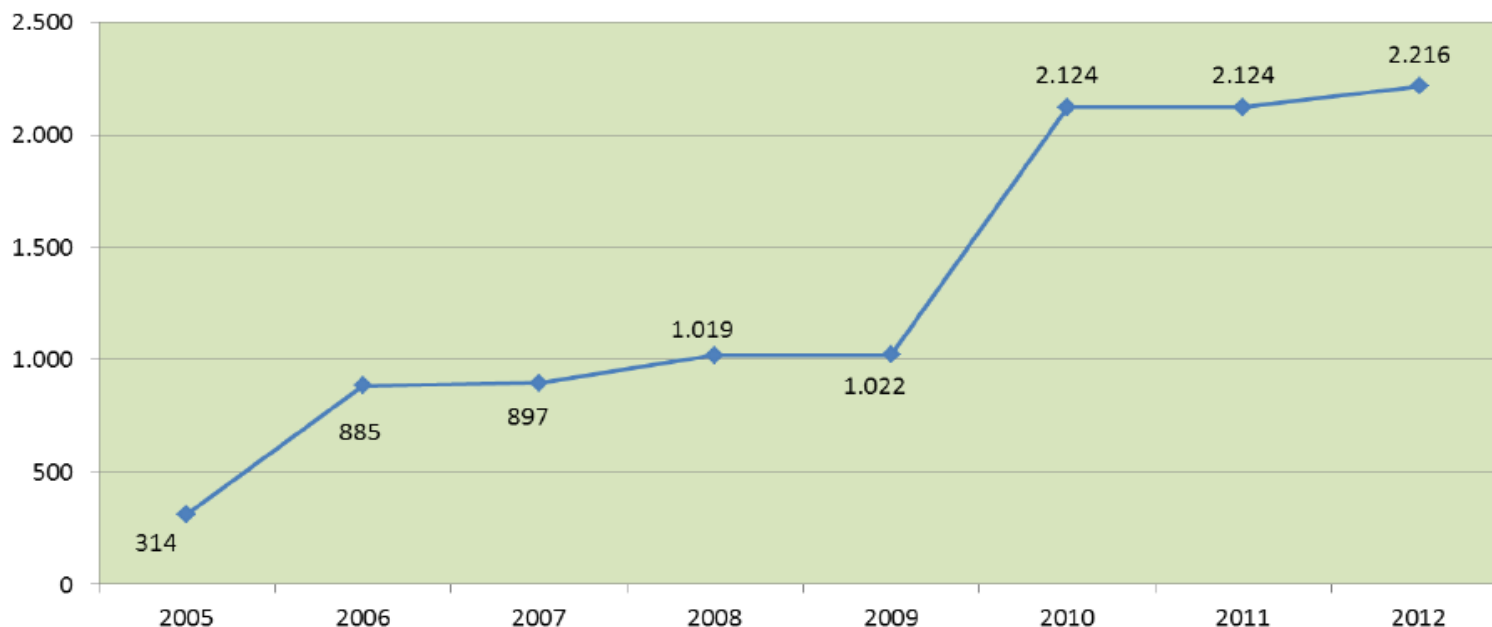
Fonte: SIAFI  
Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS  
\*Lei-crédito: 30 de junho de 2012  
\*\*PLOA 2013

—●— Assistência Social - valores nominais  
—●— Assistência Social - valores corrigidos pelo IPCA-IBGE até 30.06.12

\*Gráfico com base no orçamento da Função 08 do período – não contabiliza recursos da Função 08 destinados a benefícios e transferência de renda.

## EVOLUÇÃO CREAS – REDE COFINANCIADA

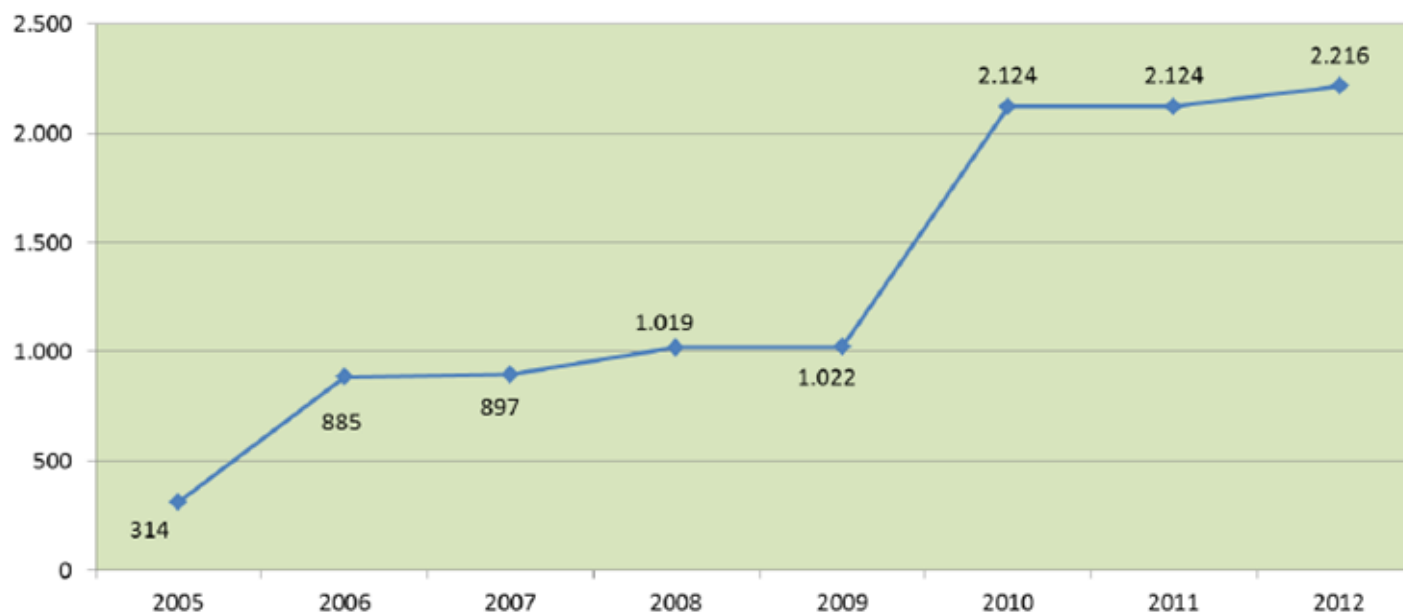
Evolução da Quantidade de CREAS/PAEFI cofinanciados pelo MDS



✓ Crescimento mais expressivo a partir de 2010 associado aos Planos Prioritários do Governo Federal - Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas e Plano BSM.

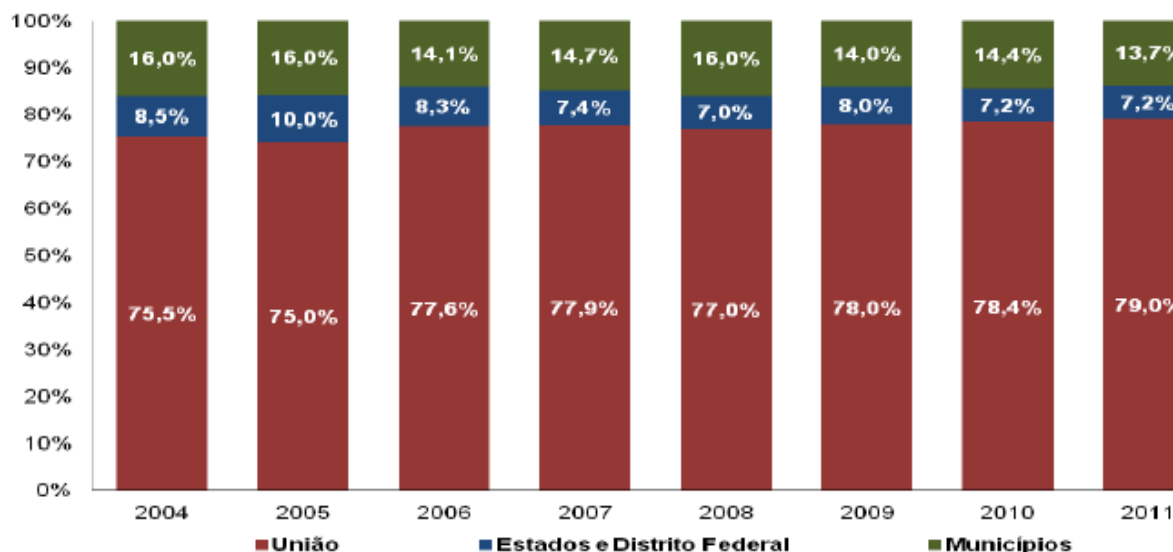
## EVOLUÇÃO CREAS – REDE COFINANCIADA

Evolução da Quantidade de CREAS/PAEFI cofinanciados pelo MDS



✓ Crescimento mais expressivo a partir de 2010 associado aos Planos Prioritários do Governo Federal - Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas e Plano BSM.

## PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004-2011.



Fonte: SIAFI  
(União) e SISTN/STN (Estados,  
Distrito Federal e municípios)  
Elaboração:  
Coordenação-Geral de  
Planejamento e  
Avaliação/SPO/MDS

- ❑ A União detém maior representação no financiamento da Assistência Social, alcançando percentual, em 2011, de 79%, seguido dos municípios 13,7% e Estados e DF com 7,2%.
- ❑ É preciso considerar, nesta análise, a responsabilidade constitucional da União com o BPC e a instituição de programa federal de transferência de renda - PBF;
- ❑ Nas regiões Sul e Sudeste a participação dos municípios supera a média nacional, enquanto nas regiões Norte e Nordeste a União detém maior percentual de participação no cofinanciamento aos municípios.

# Exercício 4

# Oficina de aprendizagem nº 2

Obrigado pela atenção!