



GUIA PRÁTICO ORÇAMENTÁRIO DESCOMPLICANDO

PLOA

FUNÇÃO 08

QDD

FNAS
FUNDO NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME





FICHA TÉCNICA

**Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família
e Combate à Fome**

Wellington Dias

**Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento e
Assistência Social, Família e Combate à Fome**

Osmar Ribeiro de Almeida

Secretário Nacional de Assistência Social

André Quintão

Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social

José Arimatéia de Oliveira

ELABORAÇÃO

José Arimatéia de Oliveira
Bruna Angélica Silva Ribeiro

REVISÃO

José Arimatéia de Oliveira
Ana Carine do Nascimento Feitosa
Kamila Rodrigues Sato
Matheus Resende Laranjo
Thiago Jordão de Melo Franco

DESIGN E DIAGRAMAÇÃO

Monique Pires de Sousa e Silva

**1ª edição, Julho de 2025
Brasília - DF**



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - PLOA	6
O QUE É A LOA?	6
CICLO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	8
TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO – ÂMBITO FEDERAL	9
ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO	10
FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA	13
O QUE É FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA?	13
POR QUE PADRONIZAR O ORÇAMENTO?.....	14
QUE É SUBFUNÇÃO?	14
É POSSÍVEL COMBINAR DIFERENTES FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES?	14
ATUALIZAÇÃO IMPORTANTE: PORTARIA SOF/MPO Nº 169/2024	15
COMO USAR A FUNÇÃO 08 E SUAS SUBFUNÇÕES?	16
QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA (QDD)	18
CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
BIBLIOGRAFIA	23

APRESENTAÇÃO

Este é um guia prático sobre a Lei Orçamentária Anual, função orçamentária 08 (Assistência Social) e Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) dos recursos oriundos da assistência social e foi elaborado especialmente para os gestores e conselheiros da Assistência Social, com o objetivo de fortalecer a atuação no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

De forma didática e acessível, o material apresenta conceitos relacionados a construção do Projeto de Lei Orçamentária Anual, a compreensão da Função 08 e o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD).

Ao ampliar o entendimento dos gestores e conselheiros do SUAS sobre o funcionamento do orçamento, o Fundo Nacional de Assistência Social busca contribuir para uma atuação mais qualificada nos espaços de controle social, fortalecendo a avaliação e o aprimoramento da Política de Assistência Social no Brasil.

Desejamos boa leitura e boa prática no seu dia a dia!

Atenciosamente,

Fundo Nacional de Assistência Social

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - PLOA

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988. Compõe-se de três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA):

Art.165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I- o plano plurianual;

II- as diretrizes orçamentárias;

III- os orçamentos anuais.

O orçamento público é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (exemplo: impostos e outras receitas) e a destinação desses recursos (em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano.

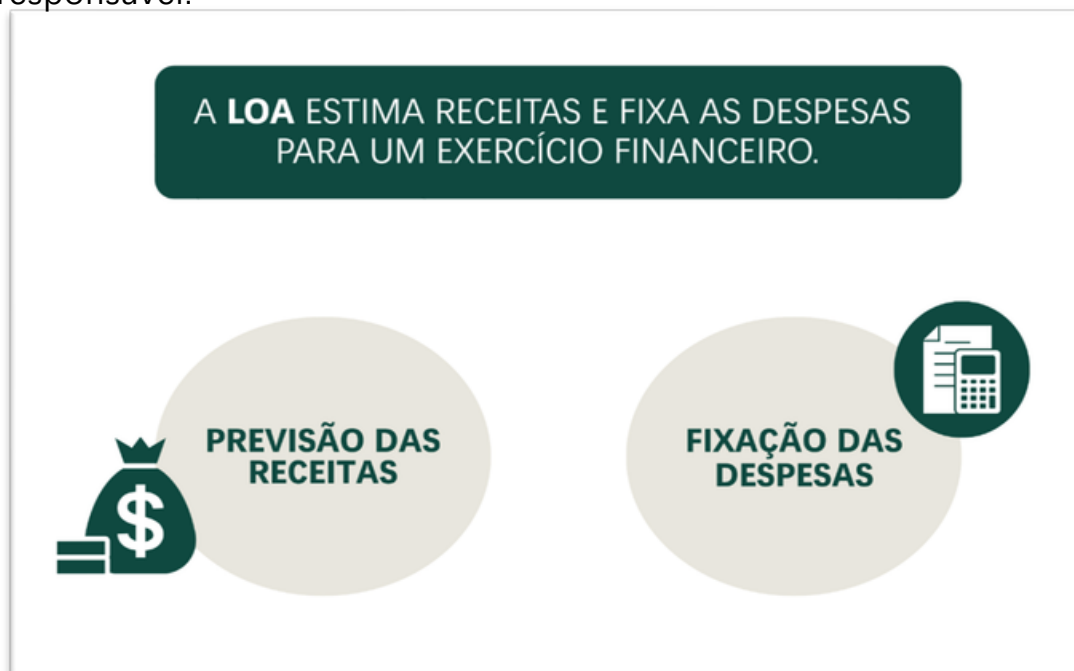
A União, cada Estado e cada Município elaboram anualmente seu orçamento. Este instrumento permite que o governo organize suas receitas e despesas, evitando gastos excessivos e desequilíbrio fiscal, além de direcionar os recursos para áreas que considera prioritárias.

Neste guia vamos nos atentar somente para a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O QUE É A LOA?

A LOA é um dos instrumentos mais importantes do planejamento público no Brasil, sendo constituído por três partes: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

É fundamental para a transparência e o controle social sobre os gastos públicos. Ela permite que a sociedade acompanhe a execução dos recursos públicos, contribuindo para uma gestão mais eficiente e responsável.



Lembrando que o exercício financeiro no Brasil é considerado do dia 1º de janeiro ao dia 31 de dezembro.

A LOA define quanto será gasto em cada área e em quais programas, projetos e ações. Exemplo: Detalha os gastos na assistência social com os serviços socioassistenciais (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial).

De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos e quem são os beneficiários desses recursos. Ou seja, é o plano que detalha como o governo espera arrecadar (com impostos, taxas e outras fontes de receita) e como pretende gastar no ano seguinte.

É o estágio final de um processo de planejamento que começa com o PPA e a LDO, sendo elaborada com base nas projeções de receitas e nas prioridades definidas na LDO.

Destacamos que é disponibilizado pelo Governo o Manual Técnico do Orçamento (MTO) que é um instrumento técnico para auxiliar todos os entes federativos na elaboração e execução dos seus orçamentos, garantindo o alinhamento com as diretrizes e normativas legais.

CICLO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las. Compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar sua execução. O ciclo integrado de planejamento e orçamento pode ser ilustrado da seguinte maneira:



TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO – ÂMBITO FEDERAL

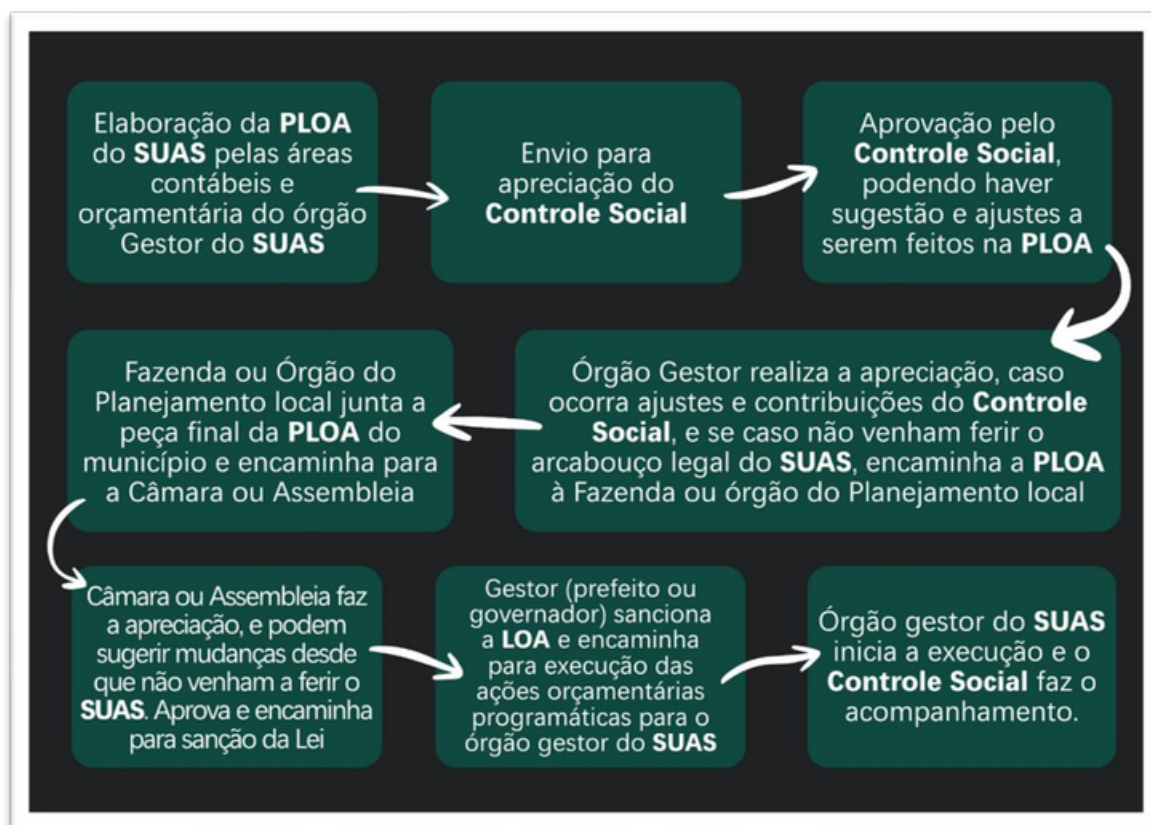
O Projeto de Lei Orçamentária Anual é encaminhado ao Congresso Nacional (no caso da União) até 31 de agosto de cada ano.

É analisado e discutido pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), onde parlamentares podem apresentar emendas para sugerir alterações nas destinações dos recursos.

Após a discussão e votação na CMO e, posteriormente, nos plenários das Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), quando o projeto for aprovado, o próximo caminho é ser enviado para sanção do Presidente da República.

Ao ser sancionado, ele se torna a Lei Orçamentária Anual (LOA), que então orientará os gastos do governo no exercício seguinte. O Prazo de Devolução pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, é até o encerramento do segundo período da sessão legislativa (15 de dezembro).

Aqui vamos sugerir um fluxo, que pode ser adequado a cada realidade:





ATENÇÃO

Verificar junto a controladoria do seu Município/Estado como é o fluxo orçamentário.

ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO

Ao longo do exercício, podem também se fazer necessárias alterações na programação orçamentária prevista na Lei Orçamentária.

Os créditos adicionais destinam-se:

- Previsão de despesas insuficientes.
- Algum recurso que, por veto, emenda ou rejeição à LOA.

TRÊS TIPOS DE CRÉDITOS ADICIONAIS

SUPLEMENTARES

Reforço
Dotação Orçamentária

Exemplo: erro na LOA;
Remanejamento até o limite
posto na PLOA.

ESPECIAIS

Despesas para as quais
não haja Dotação
Orçamentária Específica.

Exemplo: Emenda
Parlamentar.

EXTRAORDINÁRIOS

Despesas urgentes e
imprevistas, em caso de
guerra, comoção ou
calamidade pública.

Decretada emergência,
sem necessidade de
aprovação pela Câmara.

Não se faz previsão
orçamentária.

As alterações podem ocorrer por meio de leis, decretos e portarias, que também compõem o conteúdo de cada ano específico.

Devemos lembrar que todas as receitas, incluindo transferências do FNAS e recursos próprios dos Estados e Municípios, sejam previstas no orçamento. As despesas devem estar alinhadas com a Política Nacional de Assistência Social, assegurando que os valores fixados sejam suficientes para cumprir as metas estabelecidas no PPA e garantir os direitos da população.

É preciso lembrar que o artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social, ressalta a necessidade da existência de unidade orçamentária exclusiva do fundo municipal/estadual e com recursos próprios alocados em seu orçamento, para de fato cumprir os requisitos de recebimento recursos federais oriundos do FNAS.

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

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

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999.

O FNAS também reforça a necessidade de aprovação da PLOA pelo conselho gestor da assistência, conforme a legislação vigente.

Para uma gestão eficiente dos recursos, um modelo padrão de Quadro Detalhado de Despesas (QDD) deve ser adotado.

Sugerimos algumas ações orçamentárias:

- Gestão Administrativa do Fundo de Assistência Social;
- Bloco de Gestão do SUAS – (IGD-SUAS);
- Bloco de Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único;
- Bloco da Proteção Social Básica;
- Bloco da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade (MAC);
- Gestão de Benefícios Eventuais;
- Execução de Emendas Parlamentares para a Assistência Social;
- Fortalecimento do Controle Social;
- Primeira Infância no SUAS – Criança Feliz;
- PROCADSUAS.
-



Ressalta-se que ações não previstas pelo ordenamento do **SUAS** não devem ser alocadas no Fundo de Assistência Social.



FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O QUE É FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA?

A função orçamentária mostra em qual área do governo uma despesa será realizada. Ou seja, quando o governo gasta dinheiro é preciso dizer para qual área esse dinheiro está indo: saúde, educação, assistência social, segurança, entre outras.

Essa classificação ajuda a organizar o orçamento, a controlar os gastos e a fiscalizar se os recursos estão sendo aplicados corretamente.

A função tem a ver com a missão principal de um órgão público. Por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome tem como missão promover política de Assistência Social – por isso sua função orçamentária principal é a 08 – Assistência Social.

Atualmente, o orçamento público brasileiro é dividido em 28 grandes áreas (funções).

Veja alguns exemplos:

- 01 – Legislativa (Congresso Nacional, Câmaras Municipais)
- 10 – Saúde
- 12 – Educação
- 08 – Assistência Social
- 25 – Energia
- ... entre outras.



A função 08 é a que diz respeito diretamente à Assistência Social, sendo, portanto, essencial para a atuação do SUAS.

POR QUE PADRONIZAR O ORÇAMENTO?

É importante que o orçamento seja padronizado para que facilite a avaliação da execução dos recursos.

A padronização do orçamento permite que todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios) falem a mesma língua quando o assunto é orçamento.

Isso facilita:

- Comparações entre Municípios ou Estados,
- Acompanhamento dos gastos,
- Avaliação das políticas públicas.

O QUE É SUBFUNÇÃO?

A subfunção é uma divisão mais específica da função. Enquanto a função indica uma área geral (como "Assistência Social"), a subfunção explica melhor que tipo de trabalho será realizado.

Por exemplo:

- Função: 08 – Assistência Social
- Subfunção: 241 – Assistência à Pessoa Idosa

Essa combinação (função + subfunção) ajuda a detalhar o tipo de serviço ou benefício que está sendo planejado no orçamento.

É POSSÍVEL COMBINAR DIFERENTES FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES?

Sim! Essa combinação entre funções e subfunções diferentes é chamada de matricialidade.

Permite que as subfunções sejam associadas a funções diferentes daquelas com as quais são tipicamente relacionadas.

A escolha da subfunção mais adequada para a classificação de uma determinada despesa deve levar em consideração a ação a ser realizada.

Exemplo: Se a ação for voltada para gestão, planejamento ou apoio técnico (como capacitação, desenvolvimento de sistemas ou acompanhamento de resultados), a subfunção adequada pode ser a Administração Geral (122) — que é usada para despesas de gestão e apoio administrativo em qualquer política pública.

Dessa maneira, mesmo que a função principal seja Assistência Social (08), a subfunção pode variar conforme o foco da ação: se for gestão, se for atendimento direto, se for estruturação da rede, entre outros. Isso torna o orçamento mais claro e coerente com o que será feito na prática.

ATUALIZAÇÃO IMPORTANTE: PORTARIA SOF/MPO Nº 169/2024

Em 2024, o governo publicou uma nova norma (Portaria nº 169, de 12 de junho de 2024) que atualizou os nomes e códigos de algumas subfunções importantes da Assistência Social. Essa mudança é uma conquista da articulação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e Governança (SPOG) para que as nomenclaturas do SUAS fossem adequadas, dentro do orçamento público.

Veja abaixo algumas atualizações:



Essas mudanças deixam o orçamento mais alinhado com a realidade e os princípios do SUAS.

COMO USAR A FUNÇÃO 08 E SUAS SUBFUNÇÕES?

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) recomenda a seguinte distribuição de ações dentro da função 08 – Assistência Social:

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
08 - Assistência Social	122 - Administração Geral
	Controle Social da Assistência Social (CAS)
	PROCAD SUAS
	241 - Assistência à Pessoa Idosa
	Benefícios de prestação continuada (BPC) a pessoa idosa
	242 - Assistência à Pessoa com Deficiência
	Benefícios de prestação continuada (BPC) a pessoa com deficiência
	Auxílio Inclusão
	243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
	Primeira Infância no SUAS - Criança Feliz
	244 - Assistência Comunitária
	Benefícios Eventuais (Recursos Estaduais e Municipal) IGD PBF
	245 - Serviços Socioassistenciais
	Proteção Social Básica
	Proteção Social Especial
	Estruturação da Rede de Serviços do SUAS (Emendas Parlamentares)
	Programa de erradicação do trabalho infantil
	Ações socioassistenciais a imigrantes e refugiados
	Proteção Social em situações de calamidades públicas e emergências
	IGD SUAS
	246 - Segurança de Renda
	Programa de Transferência de Renda (programas locais)

QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA (QDD)

O QDD detalha a despesa com o objetivo de demonstrar como o dinheiro público é gasto, permitindo que cidadãos, controle social e gestores acompanhem e avaliem a execução orçamentária dos recursos públicos.



ATENÇÃO

O detalhamento das despesas na contabilidade pública é um pilar fundamental para a transparência, o controle e a prestação de contas dos recursos públicos

No Brasil, essa categorização é regida por normas específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 103, de 5 de outubro de 2021 visando a padronização e a comparabilidade das informações.

Lembrando que as despesas públicas são classificadas e detalhadas em diferentes níveis, fornecendo uma visão abrangente dos gastos.

CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL:

Órgão: Identifica a unidade administrativa responsável pela despesa.

Ex.: Secretaria Municipal de Assistência Social

Unidade Orçamentária: Quem executa o orçamento.

Ex.: Fundo Municipal de Assistência Social

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA:

Função: Abrange as grandes áreas de atuação do governo

Ex.: Assistência Social - 08

Subfunção: Detalha a função em áreas mais específicas.

Ex.:

241 – Assistência à Pessoa Idosa;

242 – Assistência à Pessoa com Deficiência;

243 – Assistência à Criança e ao Adolescente;

244 – Assistência Comunitária;

245 – Serviços Socioassistenciais; e

246 – Segurança de Renda.

Programa: Conjunto de ações que visam alcançar um objetivo específico, geralmente relacionado a política pública da assistência social.

Ex.: Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social

Ação Orçamentária: É o menor nível de classificação, representando a entrega de bens ou serviços à sociedade.

Ex.:

1. Gestão Administrativa do Fundo de Assistência Social;
2. Bloco de Gestão do SUAS – (IGD-SUAS);
3. Bloco de Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único;
4. Bloco da Proteção Social Básica;

5. Bloco da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade (MAC);
6. Gestão de Benefícios Eventuais;
7. Execução de Emendas Parlamentares para a Assistência Social;
8. Fortalecimento do Controle Social;
9. Primeira Infância no SUAS – Criança Feliz;
10. PROCADSUAS.

CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA:

Categoria Econômica: Distingue se a despesa é corrente (manutenção) ou de capital (investimento).

Grupo de Natureza de Despesa (GND): Agrupa as despesas por sua finalidade econômica.

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: Indica a forma como o recurso será aplicado, ou seja, se será transferido para outro ente federativo, executado diretamente pelo órgão, e outros.

Ex.: Aplicações Diretas, Transferências a Estados e Municípios.

Elemento de Despesa: É o menor nível de detalhamento da natureza da despesa, especificando o objeto do gasto

Ex.: Diárias, Passagens, Material de Consumo, Gasolina, Computador



ATENÇÃO

Para definir as contas contábeis, você deve observar o Anexo II da Portaria Conjunta SOF/ME nº103, de 05 de outubro de 2021.

Fonte de Recursos: Indica a origem do dinheiro utilizado para financiar as despesas. Tem como objetivo agrupar receitas que possuem as mesmas normas de aplicação na despesa, identificando as vinculações legais existentes e funcionando como um mecanismo integrador entre a receita e a despesa.

Ex.: Recursos próprios, recursos estaduais, recursos federais, operações de crédito e receitas vinculadas.

Para saber mais consulte a Portaria nº 710, de 25 de fevereiro de 2021, que estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a serem utilizadas por Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para uma padronização e melhor gestão dos recursos transferidos fundo a fundo pelo FNAS, sugestivamente, apresentamos um modelo padrão de Quadro Detalhado de Despesas (QDD).

Vale lembrar que esse modelo é voltado exclusivamente para a unidade orçamentária do fundo de assistência social.

[ACESSE O QDD CLICANDO AQUI](#)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público não é apenas um instrumento técnico de planejamento financeiro — ele é, sobretudo, uma ferramenta política e estratégica para garantir direitos.

No contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), compreender a estrutura do orçamento público, suas classificações e suas formas de execução são fundamentais para assegurar que os recursos públicos cheguem de fato àqueles que mais precisam.

Este guia foi pensado como um apoio prático para gestores e conselheiros da Assistência Social, com o propósito de fortalecer a atuação no planejamento, monitoramento e controle social das políticas públicas.

Aprofundar o conhecimento sobre a PLOA, QDD e função orçamentária da Assistência Social significa ampliar a capacidade de reivindicar, executar e avaliar ações que enfrentem as desigualdades e ampliem a proteção social no país.

Com esse guia prático, esperamos contribuir com o fortalecimento da gestão orçamentária, financeira e contábil na perspectiva da padronização e da efetivação de linguagem orçamentária de fácil compreensão para os gestores e conselheiros da assistência social.

Ressaltamos a necessidade da educação permanente continuada, bem como, a tradução do SUAS e de seu orçamento em uma linguagem simples e popular, figurando uma política pública de extrema necessidades e essencialidade na vida de cada brasileiro e brasileira.

Esperamos que tenham gostado e aprendido nesse percurso de conhecimento, e assim, juntos vamos fortalecendo o controle social e o SUAS no Brasil.

Até logo!

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento – MTO. Disponível em: [Acesse aqui](#).

Acesso: 28 mai. 2025.

Fonte ou Destinação de Recursos, disponível em: [Acesse aqui](#).

Acesso: 20 jun.2025

Orientações do FNAS, Portaria SOF/MPO nº 169, disponível em: [Acesse aqui](#).

Acesso: 15 jul. 2025.

Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 103, de 5 de outubro de 2021, disponível em: [Acesse aqui](#).

Acesso: 15 jul. 2025.

Portaria nº 710, de 25 de fevereiro de 2021, disponível em: [Acesse aqui](#).

Acesso: 15 jul. 2025.