

CONSULTA TÉCNICA 003

O PAPEL DO CMAS NA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Competência deliberativa, ciclo PPA-LDO-LOA e controles para assegurar o financiamento do SUAS

NATUREZA DO DOCUMENTO. Base orientativa e consultiva para análise de situações semelhantes. Não substitui a verificação da legislação local, dos documentos do caso concreto ou a manifestação jurídica quando necessária.

Versão atualizada em 6 de setembro de 2026

João Batista de Godoy

Administrador - CRA-SP 119.619 | Assistente Social - CRESS 73.636 - 9ª Região/SP

1. Apresentação e finalidade

Esta consulta atualiza as orientações sobre a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS na elaboração, apreciação e acompanhamento do orçamento da assistência social. O tema exige distinguir a competência deliberativa do Conselho sobre a proposta orçamentária dos recursos da política e a competência constitucional do Poder Legislativo para votar a Lei Orçamentária Anual - LOA.

A atualização incorpora a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, a Resolução CNAS/MDS nº 100/2023 e o funcionamento do ciclo PPA-LDO-LOA. O objetivo é oferecer parâmetros para que o controle social seja efetivo, tempestivo e documentado, sem confundir as atribuições do CMAS com as do órgão gestor, da área de finanças ou da Câmara Municipal.

2. Questão técnica

Qual é o papel do CMAS na aprovação do orçamento municipal da assistência social? O que deve ser submetido ao Conselho, qual é o quórum aplicável e quais providências são adequadas quando a proposta orçamentária não é apresentada ou não corresponde às necessidades da política?

3. Resposta objetiva

O CMAS deve apreciar e aprovar, em sua esfera, a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações de assistência social, públicas e privadas, em consonância com as deliberações das conferências e o planejamento do SUAS. Essa deliberação não substitui a iniciativa do Poder Executivo nem a votação da LOA pelo Poder Legislativo; contudo, constitui requisito de controle social que deve ocorrer antes da formalização e do encaminhamento da proposta orçamentária, com registro em ata e resolução.

4. Fundamentos normativos e institucionais

Referência	Aplicação prática
Constituição Federal, arts. 165 a 169	Define o ciclo orçamentário e preserva a competência do Executivo para encaminhar o projeto de lei e do Legislativo para deliberar sobre PPA, LDO e LOA.
LOAS, art. 17, § 4º	Atribui aos conselhos estaduais, distrital e municipais competência para acompanhar a execução da política, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, conforme o âmbito de atuação.

Referência	Aplicação prática
Resolução CNAS/MDS nº 100/2023, arts. 11 e 16	Enquadra PPA, LDO, LOA, plano e recursos no controle social e exige votos favoráveis de pelo menos dois terços dos membros do Conselho para matérias de orçamento e financiamento.
Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000	Orientam a elaboração, execução, transparência e responsabilidade fiscal do orçamento público.

5. Alcance da aprovação pelo CMAS

5.1 Proposta da política, e não aprovação legislativa da LOA

A LOAS é expressa ao atribuir aos Conselhos competência para acompanhar a execução da política, apreciar e aprovar a proposta orçamentária. A proposta deve refletir os recursos necessários a todas as ações de assistência social, inclusive aquelas executadas pela rede pública e pela rede privada vinculada ao SUAS, sem restringir a análise aos saldos de uma conta bancária ou a uma única unidade orçamentária.

O CMAS não substitui o prefeito na iniciativa do projeto de lei orçamentária, não promulga a LOA e não exerce competência legislativa. Sua deliberação qualifica e condiciona o controle social sobre a política: indica se a proposta é compatível com o plano municipal, o diagnóstico territorial, a rede de serviços, os benefícios eventuais, o cofinanciamento e as prioridades aprovadas em conferência.

5.2 Conteúdo mínimo a ser apresentado

- Demonstrativo por programa, ação, fonte de recursos e categoria de despesa, com indicação dos recursos do tesouro, estaduais e federais.
- Compatibilização com o Plano Municipal de Assistência Social, PPA, LDO e metas de atendimento, inclusive da rede socioassistencial privada quando houver financiamento público.
- Informação sobre Fundo Municipal de Assistência Social, benefícios eventuais, custeio da gestão, vigilância socioassistencial, gestão do trabalho, controle social e investimentos previstos.
- Memória de cálculo e justificativas para reduções, ampliações, novas despesas, saldos reprogramados e eventuais riscos de descontinuidade.

6. Quórum, formalização e calendário

A Resolução CNAS/MDS nº 100/2023 estabelece que as matérias relacionadas a orçamento e financiamento da política de assistência social demandam votos favoráveis de pelo menos dois terços dos membros do Conselho. O regimento interno e a lei municipal podem detalhar a convocação, a substituição de titulares e a forma de aferição, mas não devem reduzir o parâmetro nacional aplicável.

A deliberação deve ser precedida de pauta divulgada, documentos disponibilizados com antecedência razoável, exposição do órgão gestor e análise de comissão ou câmara temática quando necessário. O resultado deve constar em ata e resolução, identificando a proposta examinada, eventuais condicionantes, valores ou eixos prioritários e a data da decisão.

Etapas	Providência esperada
Planejamento	Confrontar diagnóstico, plano municipal, deliberações de conferência e execução do exercício anterior.
Elaboração técnica	Órgão gestor e finanças estruturam a proposta e as memórias de cálculo.
Controle social	CMAS recebe a proposta completa, solicita complementações e delibera com quórum qualificado.
Encaminhamento legal	Executivo incorpora a proposta à tramitação do PPA, LDO ou PLOA e envia o projeto à Câmara.
Execução e monitoramento	CMAS acompanha empenho, liquidação, pagamento, saldos, metas e necessidade de alterações orçamentárias.

7. Providências diante de omissão ou insuficiência

Se a proposta não for apresentada em tempo hábil, o CMAS deve formalizar solicitação ao órgão gestor e à área de planejamento ou finanças, fixando prazo compatível com o calendário orçamentário. Persistindo a omissão, é adequado registrar o fato em ata e emitir resolução ou recomendação técnica que descreva a competência legal do Conselho, os documentos não apresentados e os riscos para a continuidade das ofertas.

Quando a proposta for insuficiente ou incompatível com o planejamento, o CMAS pode aprová-la com condicionantes, solicitar revisão ou não aprová-la, sempre com motivação técnica. A ausência de aprovação não autoriza o Conselho a elaborar isoladamente a LOA, mas exige diálogo institucional, registro do dissenso e, quando necessário, comunicação aos órgãos de controle competentes para preservação das prerrogativas legais do controle social.

8. Recomendações operacionais

- Instituir calendário anual de orçamento no CMAS, com início antes da formulação da LDO e da LOA.
- Manter comissão permanente de orçamento e financiamento, com apoio técnico da secretaria executiva.
- Aprovar resolução anual que identifique a proposta analisada, o quórum, as fontes e as prioridades pactuadas.

- Exigir relatórios periódicos de execução física e financeira, para que o acompanhamento não se limite à aprovação inicial.
- Relacionar os apontamentos do CMAS a providências verificáveis, evitando deliberações genéricas sem responsável, prazo ou documentação.

9. Conclusão

O CMAS é instância deliberativa de controle social e deve participar de forma tempestiva e qualificada da definição dos recursos da assistência social. A aprovação da proposta orçamentária pelo Conselho não elimina o processo legislativo da LOA, mas impede que o orçamento da política seja tratado como ato meramente interno da administração. A atuação mais segura combina análise técnica, quórum qualificado, resolução fundamentada e monitoramento contínuo da execução.

Referências normativas e documentais

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Arts. 165 a 169. Texto atualizado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Art. 17, § 4º. Texto atualizado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS/MDS nº 100, de 20 de abril de 2023. Arts. 11 e 16. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=6470>. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. Texto atualizado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm. Acesso em: 6 set. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Texto atualizado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 set. 2026.