

# **Assistência Social no Brasil: Financiamento do SUAS**



**Diretor-Presidente**

Paulo Tafner

**Diretor de Pesquisa**

Fernando Veloso

**Gerente Administrativo-  
Financeira**

Carolina Roiter

**Responsável Técnico**

Bruna Goussain

**Equipe de elaboração de  
conteúdo**

Bruna Goussain

Giovanna Lima

**Instituto Mobilidade  
e Desenvolvimento Social**

Relatório; Assistência Social no  
Brasil: Financiamento do SUAS

Rio de Janeiro, RJ, 2026. 15 p.



## Sumário

<b>1.</b>	<b>FUNDAMENTOS DO FINANCIAMENTO DO SUAS.....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>MECANISMOS DE REPASSE.....</b>	<b>5</b>
2.1.	Transferências diretas aos beneficiários.....	5
2.2.	Transferências fundo a fundo regulares e automáticas.....	6
2.3.	Transferências voluntárias .....	8
<b>3.</b>	<b>PISOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA .....</b>	<b>11</b>
	<b>Referências .....</b>	<b>14</b>



## INTRODUÇÃO

A política de assistência social integra o conjunto da seguridade social brasileira, ao lado da saúde e da previdência, sendo sustentada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos provenientes dos orçamentos dos entes federativos e de contribuições sociais específicas.<sup>1</sup> No interior desse arranjo, a assistência social se distingue por seu caráter não contributivo, devendo ser prestada “a quem dela necessitar, independentemente de contribuição”, o que reforça seu papel de proteção social e de garantia de direitos para pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade.<sup>2</sup> A consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi acompanhada por um processo de institucionalização do financiamento, que conferiu maior estabilidade, previsibilidade e transparência à utilização dos recursos públicos na área.

Este relatório é o terceiro da série produzida pelo Imds sobre a política de assistência social no Brasil. Após examinar, nos dois volumes anteriores, os eixos de organização e gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), este documento aprofunda o funcionamento do financiamento, completando a leitura iniciada pelo diagrama que representa, de forma integrada, a arquitetura da política.

O objetivo deste relatório é sistematizar e explicitar os principais elementos que estruturam o financiamento da política de assistência social no âmbito do SUAS, com ênfase no desenho vigente do cofinanciamento federal e nas responsabilidades das diferentes esferas de governo. Busca-se organizar, em linguagem acessível, o marco normativo e operacional que orienta a alocação, a transferência e a aplicação dos recursos destinados aos serviços, benefícios e programas socioassistenciais.

O texto inicia-se com uma exposição do arranjo federativo do financiamento da assistência social, destacando as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os princípios que orientam o cofinanciamento tripartite e os critérios de partilha utilizados na distribuição de recursos. Em seguida, examina os mecanismos de repasse atualmente vigentes, com especial atenção às três modalidades centrais: as transferências diretas aos beneficiários, as transferências regulares e automáticas fundo a fundo e as transferências voluntárias. Ao longo dessas seções, são apresentadas as regras de execução dos recursos, tanto na oferta direta pelo poder público quanto na execução indireta por organizações da sociedade civil, incluindo possibilidades de despesa, vedações e exigências normativas. Por fim, aprofunda a análise sobre os pisos de cofinanciamento da Proteção Social Básica, discutindo seus critérios e funções na sustentação dos serviços ofertados pelos Municípios.

Vale destacar que todo o conteúdo apresentado neste relatório se fundamenta exclusivamente nas normativas federais que regulam o financiamento da política de assistência social. Ao adotar esse recorte, busca-se oferecer uma sistematização do marco regulatório nacional, respeitando o fato de que Estados, Distrito Federal e Municípios podem dispor de legislações próprias complementares e modelos específicos de cofinanciamento.

---

<sup>1</sup> Arts. 194 e 195. BRASIL, 1988.

<sup>2</sup> Art. 203. BRASIL, 1988.



# 1. FUNDAMENTOS DO FINANCIAMENTO DO SUAS

A estrutura de financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) baseia-se no cofinanciamento tripartite, com participação financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O modelo prevê financiamento contínuo dos benefícios e serviços tipificados nacionalmente; repasses regulares e automáticos por meio da modalidade fundo a fundo; definição de pisos nacionais para os serviços, programas e incentivos à gestão; e a utilização de critérios transparentes e pactuados para partilha dos recursos<sup>3</sup>. Trata-se, assim, de um arranjo descentralizado, mas articulado, que garante maior previsibilidade, autonomia e responsabilidade no uso dos recursos.

No campo do financiamento, todos os entes federativos compartilham responsabilidades comuns que asseguram a corresponsabilidade na sustentação da política de assistência social. Cabe a cada esfera garantir recursos próprios no respectivo fundo de assistência social, cofinanciar serviços, programas e projetos sob sua gestão e responder a situações emergenciais em seu território. Além disso, todos devem prover infraestrutura adequada para o funcionamento dos conselhos de assistência social, assegurando a operacionalização da política e o exercício do controle social. Essas responsabilidades comuns reforçam a lógica do pacto federativo do SUAS, segundo a qual a manutenção do sistema depende da contribuição articulada de União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No arranjo federativo do SUAS, a União assume papel central no financiamento da política de assistência social. Cabe-lhe garantir os recursos necessários à concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao pagamento do Programa Bolsa Família, além de cofinanciar serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, inclusive em situações de emergência e calamidade. A União também é responsável por assegurar repasses regulares e automáticos, na modalidade fundo a fundo, e por apoiar financeiramente o aprimoramento da gestão descentralizada por meio de instrumentos indutores, como o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) e o Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família (IGD-PBF), mecanismos que estimulam melhorias contínuas na qualidade da gestão.

Os Estados, por sua vez, devem destinar recursos próprios para cofinanciar serviços socioassistenciais em seu território e para manter a rede estadual de proteção social, especialmente a de média e alta complexidade, cuja demanda ultrapassa a capacidade municipal. Além disso, lhes compete participar do custeio de benefícios eventuais concedidos nos Municípios, prover infraestrutura aos Conselhos Estaduais de Assistência Social e garantir resposta financeira a situações emergenciais. Essa função coloca os Estados como instância intermediária de sustentação financeira, capaz de reduzir desigualdades regionais e apoiar a oferta em localidades de menor capacidade fiscal.

Aos Municípios e ao Distrito Federal cabe o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sob sua gestão. Devem assegurar recursos próprios para custear a proteção social básica em seu território, manter e operar o Fundo Municipal de Assistência Social e regulamentar e financiar os benefícios eventuais, conforme as necessidades locais. Também lhes compete prover a infraestrutura dos Conselhos Municipais de Assistência Social e responder financeiramente a situações emergenciais. Esse protagonismo no financiamento cotidiano da

---

<sup>3</sup> Art. 51. BRASIL, 2012a



política reforça a centralidade municipal no SUAS e garante que a oferta seja ajustada às realidades específicas de cada território.

## 2. MECANISMOS DE REPASSE

Esse arranjo de responsabilidades financeiras, distribuídas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sustenta o funcionamento cotidiano da política e garante que a proteção social esteja presente em todos os territórios. Para viabilizar essa corresponsabilidade, o financiamento da assistência social opera por meio de diferentes mecanismos de repasses, que, embora não sistematizadas em um único dispositivo legal, podem ser agrupadas em três formatos operacionais:

### 2.1. Transferências diretas aos beneficiários

As transferências financeiras realizadas diretamente aos beneficiários finais consistem em repasses que garantem o acesso imediato aos recursos por parte dos usuários da política, ainda que percorram diferentes trajetórias institucionais até chegarem ao destinatário final. No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) — previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) — o benefício assegura o pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência, que estejam vivendo em situação de vulnerabilidade econômica. Sua gestão é responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que coordena sua implementação, regulação, financiamento e monitoramento. Já a operacionalização é atribuída ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cabendo a essa autarquia o reconhecimento do direito, concessão, execução, revisão e manutenção do benefício, além da gestão dos dados<sup>4</sup>. Essa divisão de responsabilidades explica a própria trajetória institucional dos recursos: embora o pagamento final seja efetuado pelo INSS, os valores são inicialmente alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e, posteriormente, repassados à autarquia por meio de Termos de Execução Descentralizada (TEDs), que viabilizam a execução financeira necessária ao pagamento direto aos beneficiários.

O Programa Bolsa Família também é coordenado pelo MDS, responsável pela regulamentação, gestão nacional e compatibilização do número de beneficiários com as dotações orçamentárias da União destinadas ao Programa. As despesas com o pagamento dos benefícios são custeadas diretamente por essas dotações, que transitam pela Conta Única do Tesouro Nacional e são operacionalizadas pelo agente pagador, sem previsão, na lei, de passagem dos recursos pelo Fundo Nacional de Assistência Social. A execução e a gestão são descentralizadas e compartilhadas com Estados, Distrito Federal e Municípios, que recebem apoio financeiro condicionado ao desempenho medido pelo Índice de Gestão Descentralizada. Esses recursos são vinculados aos fundos de assistência social dos entes, diferentemente dos valores destinados ao pagamento dos benefícios. A Caixa Econômica Federal atua como agente operador e pagador do Programa, responsável pela abertura de contas, realização dos pagamentos e apoio à infraestrutura necessária à gestão e à operacionalização dos benefícios.

---

<sup>4</sup> BRASIL, 2007.



## 2.2. Transferências fundo a fundo regulares e automáticas

As transferências fundo a fundo regulares e automáticas compõem o núcleo do cofinanciamento federal do SUAS e compreendem três formas principais de organização orçamentária: os Blocos de Financiamento<sup>5</sup>, que estruturam a alocação de recursos voltados aos serviços e ao incentivo financeiro à gestão, calculados com base no somatório dos componentes que os integram e vinculados a uma finalidade comum; e os componentes específicos, como aqueles destinados a programas e projetos e o Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC), cujos repasses ocorrem de forma autônoma<sup>6</sup>.

Para acessar os recursos federais via transferências fundo a fundo, os entes federativos devem cumprir requisitos mínimos: instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, existência de fundo próprio, elaboração do Plano de Assistência Social e alocação de recursos próprios no fundo<sup>7</sup>.

Os blocos de financiamento são agrupamentos que organizam as transferências de recursos federais de acordo com a finalidade do gasto e, por essa razão, podem ser utilizados em qualquer ação vinculada ao respectivo bloco, o que confere flexibilidade na aplicação dos valores dentro de cada esfera da política. Atualmente, estão definidos quatro blocos, conforme a finalidade das ações cofinanciadas: i) Bloco da Proteção Social Básica, que abrange serviços voltados à prevenção de situações de risco e vulnerabilidade, com foco no fortalecimento de vínculos e na atuação territorial; ii) Bloco da Proteção Social Especial, destinado aos serviços que atendem famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social decorrente de violações de direitos; iii) Bloco da Gestão do SUAS, voltado ao apoio técnico e operacional à organização, planejamento e implementação da política de assistência social nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e iv) Bloco da Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, que tem por objetivo estruturar e qualificar as ações de identificação, registro e acompanhamento das famílias beneficiárias.<sup>8</sup>

Diferentemente dos serviços socioassistenciais, cujo financiamento é continuado por se tratar de ofertas permanentes, os recursos federais transferidos fundo a fundo para o financiamento de programas<sup>9</sup>, projetos e para o Piso Variável de Alta Complexidade (PVAC) possuem uma lógica temporal própria, com duração previamente delimitada. Os serviços são contínuos e não possuem previsão de término em sua vigência, pois integram a base permanente da oferta no SUAS. Já os programas e projetos são instituídos com prazo de execução determinado, ainda que passível de prorrogação mediante norma específica. O PVAC, embora seja o componente que cofinancia o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, é tratado de forma

---

<sup>5</sup> BRASIL, 2012a; BRASIL, 2015a.

<sup>6</sup> Art. 9º. BRASIL, 2025a.

<sup>7</sup> Art. 52. BRASIL, 2012a.

<sup>8</sup> BRASIL, 2015a.

<sup>9</sup> O Fundo Nacional de Assistência Social considera atualmente como programas: as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI); o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS); o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (Aprimora Rede); o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS); o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único de Assistência Social (PROCAD-SUAS); o Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS; e o Programa BPC na Escola. Notas do Art. 1º. BRASIL, 2025a.



separada, não sendo classificado como serviço, programa ou projeto, dada sua natureza específica e vinculada a contextos excepcionais<sup>10</sup>.

A aplicação dos recursos federais transferidos fundo a fundo no âmbito da assistência social deve seguir um conjunto de regras que delimitam claramente em quais serviços, atividades e tipos de despesa esses valores podem ser utilizados. Essas diretrizes variam conforme a forma de execução — direta ou indireta — e a natureza da despesa orçamentária prevista na programação. Na execução direta, os entes federativos utilizam os recursos públicos diretamente na operação dos programas, projetos e serviços de Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, além da gestão do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Nesses casos, é permitido, por exemplo, o pagamento da equipe de referência<sup>11</sup> dos serviços com recursos classificados no Grupo de Natureza de Despesa 1 – GND 1 (como remuneração, encargos sociais, gratificações e benefícios), desde que os profissionais integrem formalmente a equipe. Também é possível a aquisição de bens de consumo, contratação de serviços de apoio (como limpeza e vigilância), reparo e manutenção em imóveis públicos e capacitação da equipe (GND 3), bem como a aquisição de materiais permanentes e veículos, estes últimos classificados como investimentos (GND 4).

Entretanto, diversas vedações devem ser observadas. Não é permitido o pagamento de servidores que não integrem a equipe de referência, como as equipes que cuidam da gestão da secretaria e dos departamentos que as compõem; o uso de recursos do Bloco da Gestão do SUAS para pagamento de pessoal; o custeio de rescisões trabalhistas ou despesas congêneres; bem como a contratação de organizações da sociedade civil, OSCIPs ou empresas com a finalidade de fornecimento de mão de obra para o desempenho de funções que são exclusivas da equipe de referência dos serviços<sup>12</sup>. É vedada também a aquisição de cestas básicas, urnas funerárias, enxovais e outros itens que configurem benefício eventual, assim como a aquisição, para distribuição a beneficiários, de órteses, próteses, itens relacionados à área da saúde — como medicamentos, exames médicos, transportes para tratamento fora do Município, dietas especiais, fraldas descartáveis e outros recursos de tecnologia assistiva<sup>13</sup>.

No que se refere a obras, não é permitida a execução de construções, ampliações ou reformas em imóveis públicos com recursos dos blocos de financiamento, programas ou projetos, exceto nos casos de reparos e manutenções estritamente necessários ao funcionamento dos serviços, conforme previsto em norma específica. Em imóveis privados, ainda que alugados para a oferta estatal de serviços socioassistenciais, é vedada qualquer intervenção com recursos públicos federais, incluindo obras, reformas, ampliações, reparos e manutenções<sup>14</sup>.

Ainda no contexto do cofinanciamento federal transferido fundo a fundo, os recursos destinados à execução dos serviços socioassistenciais podem ser utilizados pelos entes federativos para

---

<sup>10</sup> BRASIL, 2013a; Notas do Art. 1º. BRASIL, 2025a.

<sup>11</sup> Equipes de referência: aquelas constituídas por servidores públicos efetivos, temporários ou comissionados, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial. Art. 2º. IX. BRASIL, 2025a.

<sup>12</sup> Art. 22. IV. BRASIL, 2025a.

<sup>13</sup> Os recursos federais transferidos para os Blocos de Financiamento, bem como aqueles destinados a programas e projetos não podem ser utilizados para custear os benefícios eventuais. De acordo com BRASIL, 1993, o financiamento dos benefícios eventuais é de competência exclusiva dos Municípios, Estados e Distrito Federal, não cabendo a utilização de recursos da União para pagamento de despesas com a aquisição de itens que se configuram dessa forma. Art. 27, I e II. BRASIL, 2025a.

<sup>14</sup> Art. 27. III e IV. BRASIL, 2025a.



firmar parcerias com organizações da sociedade civil (OSCs), desde que voltadas exclusivamente à oferta desses serviços<sup>15</sup>. Essa modalidade de aplicação, conhecida como execução indireta<sup>16</sup>, ocorre quando os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) são executados por entidades privadas sem fins lucrativos, mediante formalização de instrumentos de parceria.<sup>17</sup>

No âmbito dessas parcerias, é permitida a aplicação dos recursos em despesas correntes essenciais à oferta do serviço socioassistencial, tais como aquisição de bens de consumo, contratação de serviços diretamente relacionados à atividade finalística e remuneração da equipe responsável pela execução do serviço. Essa remuneração pode incluir salários, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas<sup>18</sup>.

Por outro lado, é vedado o uso dos recursos para finalidades não diretamente vinculadas à oferta do serviço. Não é permitida sua aplicação em atividades-meio ou administrativas das OSCs, tampouco no pagamento de dirigentes, na execução de obras, reparos ou manutenção em imóveis próprios ou alugados da entidade. Também é vedada a aquisição de bens que representem aumento do patrimônio da entidade, como equipamentos, materiais permanentes ou veículos, sendo autorizadas apenas despesas vinculadas ao custeio das atividades, compatíveis com os Grupos de Natureza de Despesa 1 e 3 (GND 1 e GND 3).<sup>19</sup>

Cabe aos entes federativos acompanhar, monitorar e analisar a prestação de contas das entidades parceiras, uma vez que são os responsáveis diretos pela boa execução dos recursos transferidos. Em caso de indícios de irregularidades, o FNAS acionará o órgão gestor do respectivo ente federado para que adote as providências cabíveis<sup>20</sup>.

### 2.3. Transferências voluntárias

As transferências voluntárias são viabilizadas a partir de recursos orçamentários do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e de emendas parlamentares individuais ou de bancada, não vinculadas ao cofinanciamento contínuo dos serviços e programas do SUAS.<sup>21</sup> Diferentemente das transferências obrigatórias, essas transferências não seguem critérios automáticos de partilha e estão sujeitas à disponibilidade orçamentária e à decisão discricionária da administração pública ou da alocação parlamentar.

O financiamento da política de assistência social no Brasil passou por um processo de institucionalização progressiva, acompanhando a consolidação do SUAS. Um marco importante desse movimento foi a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) de 2005, que unificou regras,

---

<sup>15</sup> Art. 20, inciso VII; Art. 25. BRASIL, 2025a.

<sup>16</sup> Art. 26 § 1º Por execução indireta, no âmbito das ações SUAS, entende-se aquela realizada por meio de parcerias firmadas pelos entes federativos com as entidades e organizações de assistência social, que contemplem recursos repassados pelo FNAS. BRASIL, 2025a.

<sup>17</sup> Art. 25 e Art. 26 § 1º. BRASIL, 2025a.

<sup>18</sup> Art. 25 § 3º. BRASIL, 2025a.

<sup>19</sup> Art. 25 § 4º e Notas do Art. 25. BRASIL, 2025a.

<sup>20</sup> Art. 26. BRASIL, 2025a.

<sup>21</sup> Transferências de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, na modalidade fundo a fundo, no âmbito do SUAS, alocados na Ação Orçamentária 219G - Estruturação da Rede de Serviços e Fortalecimento da Gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS decorrentes dos seguintes resultados primários: resultado primário RP 6 - emendas individuais, RP 7 - emendas de Bancada, RP 8 - emendas de Comissão e RP 2 - recursos discricionários.



definiu responsabilidades e estabeleceu a transferência fundo a fundo como principal forma de cofinanciamento federal.<sup>22</sup> Apesar disso, as transferências voluntárias permaneceram sendo operacionalizadas por convênios ou contratos de repasse, instrumentos que historicamente caracterizam esse tipo de transferência. A partir de 2017, esse cenário passou por mudanças significativas, com a adoção progressiva do modelo fundo a fundo para operacionalizar também as transferências voluntárias. Essa alteração representou um avanço na direção da simplificação e da integração com a dinâmica do SUAS. A exceção são as obras e reformas, que, pelas suas especificidades, continuam sendo financiadas por meio de contratos de repasse, instrumento formalizado no sistema informatizado TransfereGov, voltado exclusivamente à gestão desse tipo de despesa.<sup>23</sup>

Embora as transferências voluntárias tenham passado a ser realizadas majoritariamente na modalidade fundo a fundo, a execução deve observar normativas próprias que disciplinam a finalidade dos recursos, os prazos de utilização e os procedimentos de prestação de contas. O processo de transferência inicia-se com a etapa de programação, que consiste no cadastro, no sistema EstruturaSUAS, da solicitação de repasse de recursos oriundos da ação orçamentária federal da assistência social. O EstruturaSUAS, gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), é o sistema responsável pela gestão e formalização dessas transferências. Quando os recursos são provenientes de emendas parlamentares, o autor da emenda deve indicar a unidade beneficiária ou, alternativamente, delegar essa atribuição ao gestor da política de assistência social do ente federado, que fará a escolha da unidade beneficiária vinculada à programação. Já nos casos de recursos decorrentes de pleitos, cabe diretamente ao gestor local da assistência social realizar essa indicação.<sup>24</sup>

A unidade beneficiária pode ser uma unidade pública, nos casos de execução direta dos recursos pelo próprio ente federativo, ou uma unidade referenciada, quando os recursos serão executados de forma indireta, por meio de parceria com organização da sociedade civil (OSC) vinculada ao SUAS. Para que uma entidade seja indicada como unidade referenciada, é necessário que esteja devidamente registrada no sistema, com status concluído no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), além de inscrita no respectivo conselho de assistência social<sup>25</sup>.

Independentemente da forma de execução — direta ou indireta —, os recursos das transferências voluntárias são sempre recebidos pelo Fundo de Assistência Social do ente federativo, que é o responsável pela sua gestão e movimentação. No caso da execução direta, a unidade beneficiária indicada é o próprio Fundo de Assistência Social, que permanece responsável pela gestão dos recursos. Nessa modalidade, os valores são executados diretamente pelo ente federativo, sendo aplicados na manutenção e operação das unidades públicas que integram a rede socioassistencial. Já quando a execução ocorre de forma indireta, por meio de parcerias com organizações da sociedade civil, o fundo recebe o recurso e realiza o repasse para a unidade beneficiária indicada na programação registrada no EstruturaSUAS, conforme o instrumento de parceria firmado entre a gestão municipal, estadual ou do DF e essa entidade<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> BRASIL, 2005.

<sup>23</sup> BRASIL, 2025b.

<sup>24</sup> Art. 12 e 13. BRASIL, 2025b.

<sup>25</sup> Art. 2º e Notas. BRASIL, 2025b.

<sup>26</sup> Art. 2º e Notas. BRASIL, 2025b.



Quando a unidade beneficiária indicada na programação for o próprio Fundo de Assistência Social, os recursos devem ser destinados exclusivamente à oferta direta dos serviços socioassistenciais realizados pelo poder público, em equipamentos estatais, ou ao fortalecimento das atividades relacionadas à gestão do SUAS. Nesses casos, os recursos são executados diretamente pela administração pública, não sendo permitida a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil para sua execução. Trata-se, portanto, de uma aplicação voltada à rede pública socioassistencial e às estruturas de gestão<sup>27</sup>.

A execução das transferências voluntárias também deve observar a forma como os valores serão aplicados, conforme a classificação orçamentária definida no momento da programação. Quando os recursos são classificados no Grupo de Natureza de Despesa – GND 3, sua utilização deve se restringir a despesas de custeio, destinadas para o incremento temporário das transferências regulares e automáticas, o que significa que devem ser executadas para a manutenção da oferta dos serviços socioassistenciais reconhecidos nacionalmente, bem como às atividades vinculadas à gestão do SUAS. Quando destinados às unidades públicas, os recursos das programações classificadas como GND 3 podem ser utilizados para custear a capacitação dos profissionais das equipes de referência e da gestão do SUAS. Esses recursos, por sua natureza de incremento temporário ao cofinanciamento federal, devem ser executados exclusivamente pela administração pública, sendo vedada sua transferência para entidades de assistência social<sup>28</sup>. Já os recursos repassados às entidades de assistência social podem ser usados para materiais de consumo e serviços necessários à oferta dos serviços, incluindo o pagamento da equipe que atua diretamente com os usuários. No entanto, é proibido usar esses valores para cobrir despesas administrativas da entidade ou pagar seus dirigentes<sup>29</sup>.

Por outro lado, os recursos classificados no Grupo de Natureza de Despesa – GND 4 devem ser empregados exclusivamente na aquisição de equipamentos, materiais permanentes e veículos, vinculados à oferta de serviços ou à gestão, sendo vedada qualquer despesa de custeio. Cabe ao gestor da política de assistência social do ente federado definir se, ao executar os recursos da programação, fará o procedimento da aquisição do bem de investimento e realizar a cessão desse bem a unidade referenciada ou se transferirá o recurso financeiro à entidade de assistência social para que esta realize a aquisição dos equipamentos, materiais permanentes ou veículos, conforme estipulado no Plano de Trabalho avençado na parceria.

Em síntese, o financiamento da assistência social no Brasil passou por um importante processo de institucionalização e aperfeiçoamento ao longo das últimas décadas, culminando em um modelo de cofinanciamento descentralizado, transparente e orientado por normativas específicas. A modalidade fundo a fundo consolidou-se como eixo estruturante da transferência de recursos federais, tanto em caráter regular quanto voluntário, assegurando maior previsibilidade, autonomia e responsabilidade aos entes federativos.

---

<sup>27</sup> Art. 14 e Notas. BRASIL, 2025b.

<sup>28</sup> Art. 43 e Notas. BRASIL, 2025b.

<sup>29</sup> Art. 44 e Notas. BRASIL, 2025b.



### 3. PISOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

No que se refere ao cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais, a NOB-SUAS 2012 estabelece os princípios gerais e a arquitetura do financiamento, orientando que a distribuição dos recursos deve seguir critérios de partilha capazes de refletir a demanda dos territórios — expressa pelo número de famílias referenciadas, pela capacidade de atendimento dos equipamentos e pelas vulnerabilidades locais. A definição concreta desses critérios, bem como dos valores efetivamente repassados, é detalhada em portarias específicas, que operacionalizam tais princípios de acordo com cada tipo de serviço. Esses valores correspondem aos pisos da proteção social.

Os pisos da proteção social representam o valor mínimo do cofinanciamento federal destinado a cada oferta socioassistencial no SUAS. São definidos considerando o nível de proteção (básica ou especial), o grau de complexidade do serviço e a capacidade de atendimento prevista. Na prática, funcionam como parâmetros nacionais de referência, indicando quanto cada ente federado deve receber para assegurar a manutenção contínua dos serviços. Assim, enquanto os blocos estruturam como o financiamento é organizado, os pisos especificam quanto o governo federal repassa para cada serviço dentro desses blocos, assegurando um patamar mínimo de financiamento para sua execução.

O Bloco da Proteção Social Básica está estruturado a partir de dois componentes principais: o Piso Básico Fixo e o Piso Básico Variável.

O Piso Básico Fixo (PBF) destina-se ao custeio das ações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado de forma continuada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). O repasse de recursos é calculado com base no número de famílias referenciadas<sup>30</sup> por unidade CRAS. O valor do cofinanciamento federal é de R\$ 2,40 por família referenciada, observada a classificação por porte dos Municípios.<sup>31</sup>

Já o Piso Básico Variável (PBV) complementa o financiamento da Proteção Social Básica e destina-se principalmente ao cofinanciamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), bem como de ações complementares como equipes volantes em áreas remotas e a manutenção de lanchas para atendimento em regiões ribeirinhas. O valor de referência por usuário é de R\$ 50,00 mensais, e o valor do repasse é definido pela multiplicação desse valor pela capacidade de atendimento estimada.<sup>32</sup>

Para o cálculo da capacidade de atendimento do SCFV, são contabilizadas as pessoas de até 17 anos e com 60 anos ou mais, oriundas de famílias com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, considerando dados do CadÚnico. A partir desse universo, aplicam-se percentuais escalonados: 6% para os primeiros 3.000 indivíduos, 4% para a faixa entre 3.001 e 10.000, e 2% para o que exceder 10.000. Esse cálculo resulta na capacidade de atendimento estimada, ou seja,

---

<sup>30</sup> De acordo com a PNAS 2004, “Considera-se família referenciada aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados.” O documento acrescenta: “A unidade de medida família referenciada deve alcançar as famílias de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, de benefícios financeiros na forma de bolsa familiar, auxílio financeiro voltado às ações de Erradicação do Trabalho Infantil, de bolsa para juventude, com adolescentes sob medidas socioeducativas, crianças e adolescentes sob medida provisória de abrigo e demais situações de risco.”

<sup>31</sup> BRASIL, 2013b.

<sup>32</sup> BRASIL, 2013c.



o número de usuários elegíveis ao cofinanciamento, respeitando os limites máximos de atendimento por CRAS, definidos conforme o porte do Município: até 600 usuários por CRAS para Municípios de Pequeno Porte I, 800 para os de Pequeno Porte II e 1.000 para os de Médio, Grande Porte e Metrópoles.

Para assegurar previsibilidade e induzir a qualidade, o PBV é composto por dois elementos: Componente I (permanente) e Componente II (variável). O Componente I representa 50% do valor total do PBV e visa garantir a sustentação da capacidade de atendimento pactuada. Nenhum Município ou o Distrito Federal pode receber menos de R\$ 4.500 por mês nesse componente, desde que atenda, no mínimo, 25% da capacidade de atendimento acordada. Já o Componente II tem caráter indutivo e está atrelado ao atendimento de públicos prioritários, definidos anualmente pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Na ausência de definição específica, adota-se uma meta-padrão de atendimento de 50% do público prioritário. O valor do Componente II é calculado proporcionalmente ao alcance dessa meta, podendo ser igual ao valor do Componente I nos casos em que o Município atenda integralmente ao público estabelecido como prioritário. Como salvaguarda, nenhum Município ou o DF pode receber menos de 10% do valor correspondente à meta desse público. (Portaria 134 de 2013/MDS)

Além de garantir maior equidade na distribuição dos recursos, esse modelo de cofinanciamento valoriza a eficiência da gestão local, promove a indução de prioridades estratégicas e assegura um patamar mínimo de repasse aos entes federados, com base em parâmetros objetivos. A existência de dois componentes — um fixo e outro variável — permite ajustar o financiamento tanto à capacidade instalada quanto ao desempenho na atenção a públicos mais vulneráveis.

Um resumo dos pisos da Proteção Social Básica pode ser visto na Tabela 1.



Tabela 1. Pisos da Proteção Social Básica

BLOCOS DE FINANCIAMENTO	PISO	OFERTA	UNIDADE	Pequeno Porte I (inferior a 20 mil)	Pequeno Porte II (superior a 20 até 50 mil)	Médio Porte (superior a 50 até 100 mil)	Grande Porte (superior a 100 até 900 mil)	Metrópole (superior a 900 mil)	DF
<b>Bloco da Proteção Social Básica</b>	<b>Piso Básico fixo (PBF)</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	CRAS	R\$2,40 por família referenciada, observada a classificação por porte					
	<b>Piso Básico Variável (PBV)</b>	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	CRAS; CENTRO DE CONVIVÊNCIA	<p>O valor a ser cofinanciado é calculado com base no número de pessoas de até 17 anos e maiores de 60 anos, que estejam no CadÚnico e tenham renda familiar per capita <math>\leq \frac{1}{2}</math> salário mínimo. Percentuais aplicados por faixa populacional: Até 3.000 pessoas: considera-se 6% de atendimento. De 3.001 a 10.000 pessoas: aplica-se 4% sobre o que exceder 3.000. Acima de 10.000 pessoas: aplica-se 2% sobre o que exceder 10.000. Esse cálculo gera a capacidade de atendimento estimada, ou seja, o número de usuários que o Município ou DF poderá cofinanciar via PBV.</p> <p>Valor de referência do PBV: R\$ 50,00 por usuário/mês. O valor total será: capacidade de atendimento <math>\times</math> R\$ 50,00</p> <p>Estrutura do PBV: Componente I + Componente II</p> <p>Componente I (permanente): corresponde a 50% do valor total do PBV</p> <p>Componente II (variável): corresponde a Componente I <math>\times</math> B <math>\times</math> C, onde B=percentual de atendimentos da capacidade total. Na ausência de definição, 50% é a meta padrão. C= percentual de atingimento dessa meta.</p>					
		Equipes Volantes	No território	R\$4.500 por CRAS					
		Manutenção de Lanchas da Assistência Social	No território	R\$ 7.000 por Município					



## Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05:1988>.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Brasília, DF: MDS, 2004. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-SUAS. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em:

[https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6\\_874c022e71264786ac86454d91c7c923.pdf](https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_874c022e71264786ac86454d91c7c923.pdf).

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-SUAS. Brasília, DF: MDS, 2012. 2012a. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 90, de 3 de setembro de 2013. Dispõe sobre os parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências. Brasília, DF: MDS, 2013a. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-90-de-3-de-setembro-de-2013/>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 116, de 22 de outubro de 2013. Dispõe sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e o seu cofinanciamento federal, por meio do Piso Básico Fixo, e dá outras providências. Brasília, DF: MDS, 2013. 2013b. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-116-de-22-de-outubro-de-2013/>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 134, de 28 de novembro de 2013. Dispõe sobre o cofinanciamento federal do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, por meio do Piso Básico Variável – PBV, e dá outras providências. Brasília, DF: MDS, 2013. 2013c. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=4267>



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015. Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências. Brasília, DF: MDS, 2015. 2015a. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-113-de-10-de-dezembro-de-2015/>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria nº 1.043, de 24 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a organização, a gestão e o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e dá outras providências. Versão anotada. Brasília, DF: MDS, 2025. 2025a. Disponível em: <https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Portaria-1.043-2024-Comentada-1.pdf>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria nº 1.044, de 24 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a transferência de recursos do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, na modalidade fundo a fundo, e dá outras providências. Versão anotada. Brasília, DF: MDS, 2025. 2025b. Disponível em: [https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/PORTARIA-MDS-No-1044-ANOTADA\\_v.-DIAGRAMACAO-07.05.pdf](https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/PORTARIA-MDS-No-1044-ANOTADA_v.-DIAGRAMACAO-07.05.pdf)