GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 005.775/2026-4
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL COORDENADA. REDE INTEGRAR. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS). SUSTENTABILIDADE DA REDE SOCIOASSISTENCIAL E COFINANCIAMENTO FEDERATIVO. LACUNAS NA COBERTURA DOS SERVIÇOS. FRAGILIDADES OPERACIONAIS DOS CRAS E DOS SERVIÇOS DESTINADOS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. INSUFICIÊNCIA E IRREGULARIDADE DO COFINANCIAMENTO. FRAGILIDADES NOS DADOS FINANCEIROS E NA CAPACIDADE DE GESTÃO DO SUAS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) na auditoria operacional coordenada realizada na Rede SUAS, que teve por objetivo averiguar as condições de sustentabilidade do Sistema Único de Assistência Social, com ênfase no cofinanciamento, e seus impactos na quantidade e na qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população em situação de vulnerabilidade (peça 68), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 69 e 70):

"**1 - INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de auditoria operacional realizada junto à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SNAS/MDS) e aos órgãos gestores da política de assistência social das demais esferas federativas. O objetivo do trabalho foi averiguar as condições de sustentabilidade da Rede SUAS, com ênfase no cofinanciamento, e seus impactos na quantidade e qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população em situação de vulnerabilidade. A fiscalização foi conduzida de forma coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em cooperação com outros vinte tribunais de contas parceiros, no contexto da Ação 1 do Plano Anual de Trabalho da Rede Integrar.

2. A relevância da fiscalização decorre da magnitude da política pública, do volume de recursos envolvidos e do alcance dos serviços prestados à população. Em 2025, a execução do orçamento federal destinado ao Programa Proteção Social no Âmbito do SUAS alcançou aproximadamente R$ 3,1 bilhões, considerando as ações de gestão e financiamento da rede. Em paralelo, os serviços socioassistenciais registraram cerca de 45,4 milhões de atendimentos individualizados em todo o país (dados de 2024), evidenciando a elevada capilaridade e relevância social da política. A execução dessas ações depende da adequada articulação entre financiamento, planejamento, vigilância socioassistencial, gestão do trabalho e capacidade operacional da rede, fatores essenciais para assegurar a continuidade e a qualidade dos serviços ofertados à população em situação de vulnerabilidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

3. O escopo da auditoria abrangeu o período de 2017 a 2026, com foco especial no período de 2024-2026. Foram examinados aspectos relacionados ao financiamento da política, à qualidade das informações utilizadas para planejamento e monitoramento, à gestão dos recursos humanos e financeiros, à cobertura territorial da rede socioassistencial e à oferta de serviços da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, com destaque para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e para os serviços destinados à população em situação de rua.

4. Não constituíram objeto desta fiscalização a avaliação da suficiência dos benefícios assistenciais nem a análise individualizada da execução dos serviços por município ou unidade específica da Rede SUAS.

1.1 - Problemas identificados

5. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) depende da atuação coordenada dos entes federativos para financiar, planejar e executar serviços socioassistenciais em todo o território nacional. Entretanto, a estrutura descentralizada da política, a necessidade de compartilhamento de recursos entre os entes e a diversidade das realidades locais podem comprometer a capacidade da rede de responder adequadamente às necessidades da população em situação de vulnerabilidade.

6. Nesse contexto, em trabalhos anteriores desta Corte, foram identificados riscos relacionados à sustentabilidade financeira da política, à regularidade dos repasses, à execução dos recursos transferidos, ao planejamento da oferta de serviços, à estruturação das equipes de trabalho e à cobertura territorial da rede socioassistencial. Também foram observados desafios associados à capacidade dos entes federativos de utilizar informações para subsidiar a tomada de decisão e organizar adequadamente os serviços prestados à população.

7. Considerando tais riscos, a presente auditoria buscou avaliar, de forma integrada, fatores relacionados ao financiamento, à gestão e à oferta dos serviços socioassistenciais, com foco especial no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e nos serviços destinados à população em situação de rua.

1.2 - Antecedentes e deliberação que originou a fiscalização

8. A presente auditoria foi desenvolvida no contexto das ações de controle promovidas pela Rede Integrar voltadas ao aprimoramento de políticas públicas de elevada relevância social. Sua realização decorre do Acórdão 899/2025-Plenário, proferido no âmbito do TC 007.899/2024-6, que apreciou o Levantamento sobre o cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) realizado pelo Tribunal de Contas da União em 2024.

9. A relevância do tema também foi evidenciada no Portal de Participação Cidadã do TCU, no qual a assistência social figurou entre as áreas priorizadas pela sociedade para atuação do controle externo. A auditoria da Rede SUAS foi o tema mais votado entre aqueles relacionados à assistência social e o segundo mais votado entre todos os temas submetidos à consulta pública, reforçando sua importância social e institucional.

10. No Levantamento realizado em 2024 foram avaliados aspectos relacionados ao financiamento da política e identificados riscos associados à sustentabilidade da Rede SUAS, à regularidade dos repasses e à capacidade dos entes federativos de financiar adequadamente os serviços socioassistenciais. Os resultados evidenciaram a necessidade de aprofundar a análise do tema por meio de auditoria operacional de escopo mais amplo, contemplando não apenas o financiamento, mas também seus reflexos sobre a gestão e a oferta dos serviços.

11. Além do levantamento realizado pelo TCU, foram considerados outros trabalhos de controle relacionados à política de assistência social, especialmente fiscalizações conduzidas pelos Tribunais de Contas dos Estados do Paraná (TCE-PR) e do Rio de Janeiro (TCE-RJ) sobre os serviços destinados à população em situação de rua. Essas iniciativas contribuíram para o aperfeiçoamento do escopo da auditoria e para a inclusão de aspectos relacionados à Proteção Social Especial.

12. Em razão da abrangência nacional da política e da atuação compartilhada entre os entes federativos, optou-se pela realização de auditoria operacional coordenada, com a participação do Tribunal de Contas da União e de outros vinte tribunais de contas. Essa estratégia permitiu ampliar a cobertura territorial dos trabalhos, realizar visitas técnicas em todas as unidades da Federação e coletar evidências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

diretamente junto aos estados e municípios, proporcionando uma visão abrangente sobre o funcionamento da Rede SUAS.

1.3 - Questões de auditoria

13. O planejamento foi realizado de maneira conjunta por equipe composta por auditores e auditoras do TCU, TCE-RJ, TCE-PR, TCE-RN e TCE-RS. Em decorrência desse trabalho conjunto, formularam-se as seguintes questões para essa auditoria, as quais compõem a matriz de planejamento, bem como todos os procedimentos e papéis de trabalho que viriam a ser utilizados na etapa de execução:

Tabela 1 – Questões de auditoria.

QUESTÕES DE AUDITORIA
Questão 1 – O cofinanciamento apresenta regularidade, suficiência e previsibilidade capazes de assegurar a continuidade e a cobertura adequada dos serviços socioassistenciais?
Questão 2 – O planejamento e a gestão do SUAS, nos três níveis de governo, são orientados pelo conhecimento das vulnerabilidades do território e contribuem para uma alocação adequada dos recursos e serviços ao cidadão?
Questão 3 – A Rede SUAS assegura as condições adequadas para que os serviços socioassistenciais de proteção e atendimento integral à família (Paif) sejam ofertados com qualidade mínima adequada para atender, de forma contínua e efetiva, às necessidades da população nos territórios?
Questão 4 – A Rede SUAS assegura as condições adequadas para atendimento articulado e efetivo às pessoas em situação de rua, considerando a complexidade de suas vulnerabilidades e as responsabilidades dos entes federativos?

Fonte: Elaboração própria.

14. Os resultados da auditoria foram organizados em seis achados, agrupados em dois capítulos. O primeiro traz um panorama das fragilidades da Rede SUAS, incluindo a insuficiência de cobertura e os problemas na oferta dos serviços socioassistenciais, com destaque para o Paif e para os serviços destinados à população em situação de rua. O segundo trata das principais causas dessas fragilidades, abordando o financiamento insuficiente e irregular da política, a má qualidade dos dados existentes, e as falhas de planejamento, vigilância socioassistencial e gestão do SUAS.

1.4 - Metodologia e Limitações

15. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria 280/2010, alterada pela Portaria TCU 185/2020), e com observância do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

16. Durante o planejamento foram realizadas entrevistas com gestores federais, estaduais e municipais, análise documental da legislação e dos normativos do SUAS, elaboração da matriz de riscos e controle (MRC) e da matriz de planejamento da auditoria. Esses procedimentos foram realizados de maneira conjunta com os integrantes dos cinco tribunais parceiros nessa etapa (TCU, TCE-RJ, TCE-PR, TCE-RN e TCE-RS) e sua versão final foi consolidada em Workshop de Planejamento realizado no TCE-RJ no mês de maio/2026.

17. Na fase de execução foram analisadas bases de dados nacionais e documentos produzidos pelos entes federativos, realizadas entrevistas, grupos focais e aplicados questionários a diversos agentes que atuam diretamente na Assistência Social, nos âmbitos estadual e municipal. Ao todo, mais de 12 mil agentes públicos participaram da pesquisa, sendo 24 secretários(as) estaduais de Assistência Social (89%), 4.802 secretários(as) municipais de Assistência Social (86%), 7.060 Coordenadores(as) de Cras (78%), e 771 coordenadores(as) de serviços para a população em situação de rua (100%).

18. Também foram realizadas visitas técnicas a 103 municípios distribuídos por todas as unidades da Federação com apoio dos tribunais de contas participantes, listado na tabela a seguir.

Tabela 2 – Tribunais participantes da auditoria.

Tribunal	Sigla	Etapas que participaram
Tribunal de Contas do Distrito Federal	TCDF	Execução

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Tribunal	Sigla	Etapas que participaram
Tribunal de Contas do Estado do Acre	TCE-AC	Execução
Tribunal de Contas do Estado do Amapá	TCE-AP	Execução
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	TCE-BA	Execução
Tribunal de Contas do Estado do Ceará	TCE-CE	Execução
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	TCE-MG	Execução
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso	TCE-MT	Execução
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul	TCE-MS	Execução
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	TCE-PB	Execução
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	TCE-PE	Execução
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	TCE-PI	Execução
Tribunal de Contas do Estado do Paraná	TCE-PR	Planejamento; Execução
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	TCE-RJ	Planejamento; Execução
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	TCE-RN	Planejamento; Execução
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	TCE-RO	Execução
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	TCE-RS	Planejamento; Execução
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	TCE-SC	Execução
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	TCE-SP	Execução
Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia	TCM-BA	Execução
Tribunal de Contas Municipal do Rio de Janeiro	TCM-Rio	Execução

Fonte: Elaboração própria.

19. Os representantes desses tribunais foram capacitados sobre a Rede SUAS, os procedimentos de auditoria e os papéis de trabalho em Workshop realizado no ISC, em Brasília, no mês de junho/2026. Além do encaminhamento das informações consolidadas ao TCU, esses tribunais parceiros tiveram autonomia para definir seus próprios produtos, decorrentes dos trabalhos realizados, que não integrarão esse relatório.

20. Naqueles estados que não aderiram (Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Roraima, Sergipe, Tocantins), as visitas técnicas foram realizadas diretamente pela equipe do TCU, assegurando a abrangência nacional dos trabalhos e a cobertura de todas as unidades da Federação.

21. Ressalta-se que o Apêndice A apresenta o detalhamento da metodologia adotada, abrangendo os procedimentos de elaboração, validação e análise dos questionários, bem como a realização das visitas técnicas aos municípios selecionados.

22. As informações obtidas a partir dos sistemas informatizados e dos questionários subsidiaram as discussões e análises que culminaram na elaboração do relatório preliminar, que foi submetido aos gestores. Os comentários e sugestões dos gestores foram analisados no Apêndice F deste relatório e contribuíram para o aprimoramento do texto e das recomendações aqui propostas.

23. Não houve restrições externas à execução dos trabalhos. As limitações inerentes às bases de dados e aos procedimentos metodológicos são apresentadas nas seções correspondentes e no Apêndice A.

1.5 - Organização do relatório

24. O relatório está organizado em seis capítulos. O primeiro apresenta a identificação da auditoria, com informações sobre seu escopo e objetivos. O segundo traz uma visão geral do objeto. Os dois capítulos seguintes apresentam os achados da auditoria, agrupados em dois temas: um para o panorama geral da situação do SUAS e outro para as principais causas para os problemas encontrados. A seguir vêm as conclusões e as propostas de encaminhamento.

25. Nos elementos pré-textuais constam as listas de siglas, tabelas, figuras e o sumário. Já nos pós-textuais (apêndices) estão dispostos o detalhamento da metodologia e análise dos comentários do gestor. Há ainda anexos, com os resultados dos questionários e das visitas *in loco* (Anexos 1 a 4 do Relatório).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Em observância aos princípios de confidencialidade e proteção dos participantes, os resultados foram apresentados de forma agregada e anonimizada, de modo a impedir a identificação dos agentes envolvidos.

1.6 - Benefícios estimados

26. Espera-se que a presente auditoria contribua para o fortalecimento da sustentabilidade da Rede SUAS, mediante o aprimoramento do financiamento, da gestão, do planejamento e do monitoramento da política. Como resultado, espera-se ampliar a capacidade dos entes federativos de identificar vulnerabilidades, planejar a oferta de serviços e utilizar os recursos de forma mais efetiva.

27. Além disso, o trabalho visa aprimorar a cobertura e as condições de funcionamento dos serviços socioassistenciais, especialmente do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e das ofertas destinadas à população em situação de rua, favorecendo respostas mais adequadas às necessidades dos territórios e da população em situação de vulnerabilidade.

2 - VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1 – Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

28. A Assistência Social, garantida pelo art. 203 da Constituição Federal e pela Lei 8.742/1993, é um direito do cidadão e dever do Estado, destinada a todos que necessitarem, sem exigir contribuição à seguridade social. Seu objetivo é assegurar a proteção social à família, maternidade, infância, adolescência e velhice, apoiando crianças e adolescentes em situação de carência, facilitando a integração ao mercado de trabalho e promovendo a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência.

29. No Brasil, a gestão das iniciativas no campo da assistência social é estruturada na forma de um sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS organiza a oferta de benefícios, programas e serviços socioassistenciais por meio da Rede SUAS, composta por equipamentos, unidades e serviços distribuídos em todo o território nacional. O sistema é estruturado com responsabilidades compartilhadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios, tendo como funções centrais a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

30. Os serviços do SUAS são organizados em dois níveis de proteção. A Proteção Social Básica (PSB) atua na prevenção de vulnerabilidades, no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e no acesso a programas de transferência de renda e concessão de benefícios. Já a Proteção Social Especial (PSE) atende situações de violação de direitos e inclui, entre outros, os serviços destinados à população em situação de rua.

31. A Rede SUAS é composta por unidades públicas estatais e, de forma complementar, por organizações do terceiro setor, que atuam articuladamente na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais. Presente em praticamente todos os municípios brasileiros, a rede constitui o principal instrumento de implementação da política de assistência social nos territórios. Para fins deste relatório, os termos equipamento, equipamento público e unidade socioassistencial são utilizados como equivalentes para designar as estruturas responsáveis pela oferta dos serviços socioassistenciais do SUAS.

2.2 – Financiamento da Rede SUAS e atribuições dos entes

32. O SUAS adota um modelo de financiamento compartilhado entre União, estados, Distrito Federal e municípios, denominado cofinanciamento. Esse modelo busca assegurar a oferta continuada dos benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais por meio da contribuição conjunta dos entes federativos, observadas as responsabilidades definidas na Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e na Norma Operacional Básica do SUAS/2012 (NOB-SUAS). Os recursos são executados por meio dos respectivos fundos de assistência social e devem ser aplicados em conformidade com os planos de assistência social e com as normativas da política.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Figura 1 – Estruturação da Rede SUAS, com as principais unidades de atendimento e serviços.



Fonte: Elaboração própria (imagem de IA).

33. Em relação às atribuições de cada ente no SUAS, à União, além de cofinanciar os serviços e a gestão, cabe também coordenar nacionalmente o Sistema, definir diretrizes e normas gerais da política, regulamentar os critérios de partilha dos recursos federais. Entre suas responsabilidades também estão o apoio técnico aos demais entes federativos, a manutenção dos sistemas nacionais de informação, o monitoramento e a avaliação da política, bem como a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), por meio do qual são operacionalizadas as transferências fundo a fundo.

34. Os estados exercem papel intermediário na governança do SUAS. Além de destinar recursos próprios ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, devem prestar apoio técnico aos municípios, promover a articulação regional da rede socioassistencial, produzir diagnósticos e informações sobre seus territórios e atuar na coordenação estadual da política. Também lhes compete participar da pactuação interfederativa, apoiar ações de capacitação e educação permanente e estimular a organização regional de serviços cuja manutenção não seja viável para determinados municípios isoladamente.

35. Os municípios, por sua vez, são os principais responsáveis pela execução direta da política de assistência social. Cabe aos gestores municipais organizar e manter a Rede SUAS em seus territórios, estruturar e gerir os equipamentos públicos, contratar e capacitar equipes, elaborar os planos municipais de assistência social, produzir diagnósticos territoriais e assegurar o atendimento à população. Para receber recursos federais e estaduais, devem manter em funcionamento o conselho de assistência social (responsável pelo controle social e apreciação das contas do SUAS), o fundo de assistência social e o respectivo plano de assistência social, além de realizar aportes de recursos próprios para financiamento das ações.

36. O financiamento do SUAS é operacionalizado principalmente por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social dos entes federativos, mecanismo conhecido como repasse fundo a fundo. Os recursos federais são organizados em blocos de financiamento destinados à Proteção Social Básica, à Proteção Social Especial e à gestão do sistema. Cada bloco possui finalidade específica e deve ser aplicado nas ações e serviços a ele vinculados, observadas as disposições dos planos de assistência social e da regulamentação vigente.

37. Os critérios de partilha dos recursos buscam compatibilizar o financiamento com as necessidades dos territórios e com as responsabilidades assumidas pelos entes federativos. Para tanto, são considerados aspectos como porte populacional, número de famílias em situação de vulnerabilidade, características territoriais, cobertura da rede socioassistencial, existência de equipamentos públicos e prioridades pactuadas nas instâncias de governança do SUAS. Além disso, determinados recursos destinados à gestão utilizam indicadores de desempenho e resultados para sua distribuição, com o objetivo de fortalecer a capacidade institucional dos entes federativos.

2.3 – Estrutura do MDS responsável pela Rede SUAS

38. No âmbito federal, a coordenação da política nacional de assistência social é exercida pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Compete à secretaria formular diretrizes para a política de assistência social, coordenar a implementação do SUAS, promover a articulação entre os entes federativos, apoiar tecnicamente estados e municípios e monitorar a oferta dos serviços socioassistenciais em âmbito nacional.

39. A estrutura da SNAS é organizada em áreas responsáveis pela Proteção Social Básica, pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Proteção Social Especial e pela gestão do SUAS. Esses departamentos atuam na elaboração de normas, orientações técnicas, estudos, capacitações e instrumentos de monitoramento e avaliação, além de prestar assessoramento aos entes federativos para implementação da política de assistência social.

40. Vinculada à SNAS, a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) é responsável pela gestão financeira dos recursos federais destinados ao SUAS. Entre suas atribuições estão o planejamento e a execução orçamentária e financeira, a operacionalização das transferências fundo a fundo, o acompanhamento da aplicação dos recursos pelos entes federativos, a orientação sobre prestação de contas e o apoio técnico relacionado ao financiamento da política de assistência social. O FNAS também atua na elaboração de estudos, aperfeiçoamento dos sistemas de gestão financeira e definição dos procedimentos necessários à execução dos recursos transferidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

41. Nos últimos anos, o orçamento federal destinado ao SUAS tem apresentado oscilações significativas, influenciadas por mudanças nas prioridades governamentais, pela ampliação de programas específicos, pela utilização de transferências voluntárias e pela participação de emendas parlamentares no financiamento da política. Os recursos são distribuídos entre os blocos de financiamento do sistema, abrangendo tanto a manutenção dos serviços socioassistenciais quanto as atividades de gestão. A evolução recente desses recursos, bem como sua suficiência, regularidade e previsibilidade para assegurar a continuidade da Rede SUAS, será analisada de forma mais detalhada no Achado 4 deste relatório.

2.4 – Planejamento, Vigilância Socioassistencial e Gestão do SUAS

42. A efetividade do SUAS depende da capacidade dos gestores de conhecer as vulnerabilidades existentes nos territórios, planejar a expansão dos serviços, monitorar os resultados alcançados e gerir adequadamente seus recursos humanos e financeiros. Para isso, a legislação atribui papel estratégico à Vigilância Socioassistencial, aos diagnósticos socioterritoriais e aos Planos de Assistência Social.

43. A Vigilância Socioassistencial constitui uma das funções estruturantes do SUAS e é responsável pela produção, sistematização, análise e disseminação de informações sobre vulnerabilidades, riscos sociais, violações de direitos e oferta de serviços socioassistenciais. Sua finalidade é fornecer evidências que permitam aos gestores compreender a realidade dos territórios, acompanhar mudanças no perfil da população atendida, identificar vazios de cobertura e subsidiar a tomada de decisão em todos os níveis da política.

44. Um dos principais produtos da Vigilância Socioassistencial é o diagnóstico socioterritorial, instrumento destinado a identificar as características da população, as situações de vulnerabilidade e risco social e a capacidade de resposta da rede existente. Essas informações devem servir de base para a elaboração do Plano de Assistência Social, principal instrumento de planejamento do SUAS, no qual são definidas prioridades, objetivos, metas, ações, estratégias de financiamento e mecanismos de monitoramento da política socioassistencial.

45. A gestão do SUAS abrange ainda a administração dos recursos humanos e financeiros necessários ao funcionamento da Rede SUAS. Isso inclui atividades relacionadas à composição e distribuição das equipes de referência, realização de concursos e contratações, definição dos vínculos de trabalho, implementação de ações de valorização e capacitação dos profissionais, bem como o planejamento, a execução, o monitoramento e a prestação de contas dos recursos destinados à política de assistência social. Também integram essa função o acompanhamento dos resultados alcançados, o apoio técnico entre os entes federativos e a adoção de medidas voltadas à sustentabilidade e ao aprimoramento contínuo da rede socioassistencial.

2.5 – Serviços socioassistenciais do SUAS

46. Os serviços socioassistenciais constituem a principal forma de atuação da Rede SUAS junto à população. A rede é organizada em dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). A primeira busca prevenir situações de vulnerabilidade e fortalecer vínculos familiares e comunitários. Já a PSE, dividida em Média e Alta Complexidade, destina-se ao atendimento de situações de risco pessoal e social decorrentes da violação de direitos. Ambos os níveis são operacionalizados por meio de equipamentos públicos e serviços distribuídos pelos territórios conforme as necessidades da população.

47. Na Proteção Social Básica, o principal equipamento é o Centro de Referência de Assistência Social

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

(Cras), responsável pela oferta de serviços voltados ao fortalecimento das famílias e à prevenção de vulnerabilidades. Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, destacam-se os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), destinados ao acompanhamento de famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, e os Centros POP, especializados no atendimento à população em situação de rua. Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade compreende, entre outros serviços, as unidades de acolhimento institucional destinadas a pessoas que necessitam de proteção integral e afastamento temporário ou prolongado do convívio familiar.

48. Embora todos os serviços indicados sejam relevantes para a população vulnerável, a presente auditoria concentrou-se em dois conjuntos de serviços considerados estratégicos para a sustentabilidade do SUAS: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), e os serviços destinados à população em situação de rua.

49. O Paif é o principal serviço da Proteção Social Básica, executado nos Cras. Esse serviço busca prevenir situações de vulnerabilidade e fortalecer vínculos familiares e comunitários por meio de acompanhamento continuado das famílias, visitas domiciliares, atividades coletivas e ações comunitárias. É a 'porta de entrada' da família vulnerável no sistema.

50. Os serviços destinados à população em situação de rua integram a Proteção Social Especial e abrangem ações de abordagem social, acompanhamento especializado, acolhimento e articulação com outras políticas públicas. Trata-se de público que demanda respostas coordenadas entre assistência social, saúde, habitação, trabalho e renda.

51. Além dos serviços propriamente ditos, a auditoria examinou fatores que influenciam sua quantidade e qualidade, incluindo financiamento, planejamento, vigilância socioassistencial, gestão do trabalho, cobertura territorial e capacidade operacional da Rede SUAS.

Figura 2 – Dimensões avaliadas na Auditoria da Rede SUAS.



Fonte: Elaboração própria (imagem de IA).

3 - PANORAMA DA OFERTA DE SERVIÇOS DA REDE SUAS

52. A efetividade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) depende não apenas da existência de recursos e instrumentos de gestão adequados, mas também da capacidade da rede de disponibilizar serviços em quantidade e condições suficientes para atender às necessidades da população. Nesse contexto, a auditoria avaliou a cobertura territorial da Rede SUAS, as condições de funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e a oferta de serviços destinados à população em situação de rua, buscando identificar em que medida a estrutura existente é capaz de responder às demandas dos territórios e dos públicos atendidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

53. Os achados apresentados neste capítulo evidenciam limitações que afetam diretamente o acesso da população aos serviços socioassistenciais. O Achado 1 trata das lacunas identificadas na cobertura da rede, com insuficiências na oferta de equipamentos e serviços em parte dos municípios. O Achado 2 aborda fragilidades observadas na execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) nos Cras, relacionadas às condições de funcionamento das unidades e à capacidade de atendimento das equipes. Por fim, o Achado 3 examina limitações verificadas nos serviços destinados à população em situação de rua, incluindo aspectos relacionados à identificação da demanda, ao atendimento especializado e à articulação com outras políticas públicas. Em conjunto, os três achados apresentam um panorama dos principais desafios enfrentados pela Rede SUAS na prestação de serviços à população em situação de vulnerabilidade.

3.1 - Achado 1 - Lacunas na oferta de serviços da Rede SUAS

54. A cobertura da rede socioassistencial mostra-se insuficiente para atender plenamente às demandas da população em parte dos municípios brasileiros. A auditoria identificou déficit potencial de 1.503 Cras e de 215 Creas, além de lacunas na oferta de serviços especializados para a população em situação de rua em 134 municípios. O problema decorre de restrições de financiamento e capacidade operacional, barreiras territoriais e fragilidades de planejamento e gestão da informação. Como resultado, persistem vazios socioassistenciais, limitações de cobertura e dificuldades para expandir os serviços nos territórios com maiores necessidades de proteção social.

55. Para fins deste trabalho, consideram-se vazios socioassistenciais as situações de descompasso entre as necessidades da população e a oferta efetivamente disponível, suficiente e acessível de serviços socioassistenciais. Conforme definido por Brasil (1) e D'Albuquerque e Sátyro (2), essa caracterização não se restringe à presença ou à ausência física de equipamentos, mas abrange também sua capacidade de atendimento, distribuição territorial e condições efetivas de acesso. Assim, a identificação de vazios socioassistenciais requer a análise integrada das necessidades da população e da oferta existente, considerando tanto a provisão direta quanto formas de atendimento regionalizado admitidas pela regulamentação.

56. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) estabelecem que a rede socioassistencial deve ser organizada de forma territorializada, compatível com as necessidades de proteção social da população e fundamentada em diagnósticos socioterritoriais. Esses instrumentos normativos atribuem à gestão do SUAS a responsabilidade de conhecer a demanda existente, planejar a rede de serviços e promover a compatibilidade entre necessidades sociais e capacidade de atendimento.

57. No âmbito da proteção social básica, a NOB-SUAS relaciona a capacidade dos Cras às características do território, ao número de famílias referenciadas, à estrutura disponível e à composição das equipes. Na proteção social especial, a oferta deve considerar as situações de violação de direitos, as características territoriais e as possibilidades de regionalização dos serviços. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais vincula o Paif aos Cras e o Paefi aos Creas. Para a população em situação de rua, prevê o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado preferencialmente nos Centros POP, e o Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas), responsável pela busca ativa e aproximação dessa população nos territórios. Em conjunto, essas ofertas devem assegurar acesso, acompanhamento e encaminhamento às demais ações e serviços da rede socioassistencial.

58. Além dos parâmetros normativos atualmente vigentes, a auditoria utilizou, para fins analíticos, referências históricas de cobertura adotadas pelo Pacto de Aprimoramento do SUAS 2014-2017, em especial as Metas 7, 9 e 12, que tratavam da expansão da rede socioassistencial. Tais referências não constituem obrigações vigentes nem foram utilizadas como critério de conformidade. Seu emprego teve caráter complementar, exclusivamente como *benchmark* histórico para subsidiar estimativas de cobertura da rede e contextualizar a análise da evolução da oferta de serviços ao longo do tempo. Os resultados obtidos a partir dessas referências são apresentados como elementos de apoio à análise e não integram, isoladamente, o núcleo das conclusões deste achado. O detalhamento dos referenciais históricos utilizados para estimativa das lacunas encontra-se no Apêndice B, enquanto análises complementares sobre a distribuição territorial dessas lacunas são apresentadas no Apêndice C.

59. Com base nesse conjunto de referenciais, a auditoria avaliou se a oferta identificada de serviços e equipamentos apresentava correspondência razoável com a demanda conhecida da população e com a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

capacidade de atendimento prevista para cada componente da rede socioassistencial. Para tornar essa análise mensurável, foram adotados critérios específicos para Cras, Creas e serviços destinados à população em situação de rua, descritos na tabela a seguir.

Tabela 3 – Referências utilizadas para análise da cobertura da rede socioassistencial.

Componente analisado	Referência adotada pela auditoria
Cras	Comparação entre o número de famílias de até ½ salário-mínimo inscritas no Cadastro Único, a capacidade nominal de referenciamento das unidades e a quantidade de Cras em funcionamento. Considerou-se capacidade de referenciamento de 2.500 famílias por unidade em municípios de Pequeno Porte I, 3.500 em Pequeno Porte II e 5.000 famílias nos demais portes (art. 64, § 3º da NOB-SUAS c/c Indicador IN085 da Gestão do SUAS).
Creas	Existência de cobertura própria ou regional. Para municípios com mais de 20 mil habitantes sem cobertura regional registrada, adotou-se como referência pelo menos uma unidade própria. Para municípios acima de 200 mil habitantes, adotou-se a referência de uma unidade para cada 200 mil habitantes.
População em situação de rua	Existência de pelo menos um Centro Pop e o Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas) para pessoas em situação de rua. Aplicável aos municípios com mais de 100 mil habitantes, ou mais de 50 mil habitantes em região metropolitana, desde que possuam pelo menos 80 pessoas em situação de rua registradas no Cadastro Único. Corte analítico de demanda potencial do Centro Pop, referenciado na capacidade de 80 casos por mês nas Orientações Técnicas do Centro Pop (MDS, 2011). Não constitui requisito legal de implantação e sim indicativo de demanda potencial mínima compatível com a existência de ao menos uma unidade.

Fonte: Elaboração própria, com base nos critérios estabelecidos na NOB-SUAS para Cras e no Pacto Municipal de Aprimoramento do SUAS 2014–2017, esse último adaptado e utilizado como *benchmark*.

60. Os parâmetros utilizados para os Cras foram extraídos diretamente da NOB-SUAS, enquanto as referências aplicadas aos Creas e aos serviços destinados à população em situação de rua combinaram disposições da legislação e das orientações técnicas vigentes com adaptações de parâmetros historicamente empregados no Pacto de Aprimoramento do SUAS. O detalhamento metodológico, as justificativas para as adaptações realizadas e as análises complementares encontram-se descritos no Apêndice B.

61. A rede socioassistencial possui ampla presença territorial. Em dezembro de 2025, estavam registrados 8.907 Cras, 3.001 Creas e 265 Centros Pop. A análise realizada, contudo, não se limitou à existência física dos equipamentos, mas procurou verificar a correspondência entre a oferta identificada e a demanda conhecida por proteção social.

62. Os indicadores a seguir foram elaborados para dimensionar e localizar possíveis insuficiências da oferta apontadas nos questionários e nas visitas. Conforme o componente analisado, baseiam-se em referências de demanda potencial, capacidade de atendimento e oferta existente. Todavia, não constituem parâmetros legais de conformidade nem permitem estimar diretamente o número de pessoas desatendidas.

63. No caso dos Cras, **estimou-se déficit equivalente a 1.503 unidades em 696 municípios**. Desses, 561 necessitariam de apenas uma nova unidade para atingir o parâmetro de referenciamento adotado. A Tabela 4 apresenta a distribuição regional desse déficit, enquanto o Anexo 6 detalha os resultados obtidos para cada município e unidade da Federação.

Tabela 4 – Municípios com insuficiência estimada de Cras por região (dez/2025).

Região	Nº de Cras existentes (A)	Insuficiência estimada de Cras (B)	% Insuficiência estimada de Cras B/(A+B)	Nº de municípios (C)	Nº de municípios com insuficiência estimada (D)	% Municípios com insuficiência estimada D/C
Centro-oeste	654	57	8,0%	468	23	4,9%
Nordeste	2.819	762	21,3%	1.794	478	26,6%
Norte	672	283	29,6%	450	137	30,4%
Sudeste	3.156	380	10,7%	1.668	40	2,4%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Região	Nº de Cras existentes (A)	Insuficiência estimada de Cras (B)	% Insuficiência estimada de Cras B/(A+B)	Nº de municípios (C)	Nº de municípios com insuficiência estimada (D)	% Municípios com insuficiência estimada D/C
Sul	1.606	21	1,3%	1.191	18	1,5%
Total	**8.907**	**1.503**	**14,4%**	**5.571**	**696**	**12,5%**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do CadÚnico (famílias em situação de pobreza ou baixa renda) e do VisData (quantidade de entidades da Rede SUAS).

64. Conforme se observa na tabela, a insuficiência estimada de Cras concentra-se principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Em conjunto, essas regiões respondem por 69,5% do déficit estimado de unidades (1.045 de 1.503) e por 88,4% dos municípios com alguma lacuna identificada (615 de 696). Nessas regiões, 30,4% e 26,6% dos municípios, respectivamente, apresentaram déficit estimado de capacidade, com destaque para Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará.

65. A aplicação da referência histórico-normativa adotada para a proteção social especial **indicou necessidade potencial de ampliação correspondente a 215 Creas, distribuídos em 142 municípios com mais de 20 mil habitantes e sem cobertura regional registrada**, conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 5 – Municípios com insuficiência estimada de Creas por região (dez/2025).

Região	Nº de municípios aplicáveis (A)	Nº de CREAS referencial (B)	Necessidade potencial de ampliação da cobertura (C)	% de insuficiência em relação ao referencial C/B	Municípios com insuficiência potencial de cobertura (D)	% Municípios com insuficiência potencial D/A
Norte	186	215	18	8,4%	12	6,5%
Nordeste	587	656	29	4,4%	22	3,7%
Sudeste	540	766	128	16,7%	72	13,3%
Sul	269	315	24	7,6%	24	8,9%
Centro-oeste	127	163	16	9,8%	12	9,4%
Total	**1.709**	**2.115**	**215**	**10,2%**	**142**	**8,3%**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do VisData.

66. Observa-se que em 42 dos municípios com insuficiência estimada de Creas não havia unidade própria nem cobertura regional identificada para o atendimento especializado. A maior necessidade potencial concentrou-se na Região Sudeste, responsável por 59% do total estimado de equipamentos. Os dados sobre a quantidade e distribuição dos equipamentos foram obtidos no VisData, plataforma de disseminação de informações da Rede SUAS mantida pelo MDS.

67. As limitações referentes ao atendimento especializado tornam-se ainda mais evidentes na oferta de serviços destinados à população em situação de rua. A auditoria analisou conjuntamente a existência de Centros Pop e do Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas) em razão da complementaridade entre essas ofertas. Enquanto o Seas é responsável pela identificação da população em situação de rua nos territórios, pela busca ativa e pela aproximação inicial, o Centro Pop constitui a principal unidade de referência para o atendimento continuado e o acesso aos demais serviços da rede. Assim, a existência de apenas uma dessas ofertas não assegura, por si só, a integralidade do atendimento previsto para esse público.

68. Assim, com base nos critérios da Tabela 6, foram identificados 332 municípios que, em razão do porte populacional e da demanda potencial, apresentavam características compatíveis com a necessidade de serviços especializados destinados à população em situação de rua. Nesse universo, **134 municípios (40%) não possuíam simultaneamente Centro Pop e Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas) para pessoas em situação de rua**, enquanto 198 (60%) contavam com ambas as ofertas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

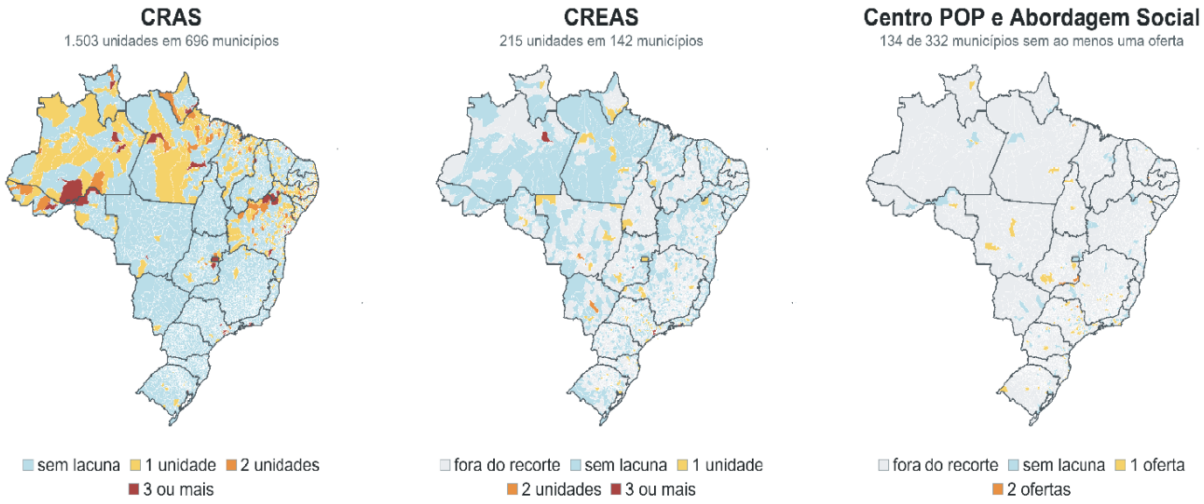
Tabela 6 – Municípios com insuficiência estimada de Centro Pop e Seas por região (dez/2025).

Região	Nº de municípios aplicáveis	Nº de municípios que NÃO ofertam Seas à PSR (1)	Nº de municípios que NÃO possuem Centro Pop (2)	Nº de municípios sem Centro Pop ou Seas à PSR	% Insuficiência Potencial de Centro POP+Seas
Médio Porte	54	5	47	47	87,0%
Grande Porte	260	9	83	87	33,5%
Metrópole	18	0	0	0	0%
Total	**332**	**14**	**130**	**134**	**40,4%**

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do (1) Censo SUAS 2024 – Gestão Municipal (Q49 - oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social para pessoas em situação de rua no município, independentemente da unidade de vinculação), (2) VisData (quantidade de entidades da Rede SUAS).

69. A distribuição municipal e a intensidade das lacunas estimadas de Cras, Creas e Centros Pop são apresentadas na figura a seguir. A visualização complementa as tabelas ao evidenciar a concentração territorial dos resultados.

Figura 3 – Distribuição das lacunas no território.



Fonte: elaboração própria, com dados do VisData (unidades), Cadastro Único (pessoas em pobreza/baixa renda), Painel CadSuas (rede Creas regionalizada), Censo SUAS 2024 – Gestão Municipal (abordagem social) e Prévia da População dos Municípios de 2022 do IBGE.

70. Os números obtidos na estimativa realizada convergem com os resultados dos questionários. Entre os coordenadores de Cras, 64% relataram situações parciais ou frequentes em que a oferta disponível não atendia adequadamente às necessidades do território. Entre os gestores municipais, esse percentual alcançou 70%.

71. As visitas técnicas realizadas pela auditoria ajudam a compreender como essas lacunas se manifestam na prática. Os gestores mencionaram número insuficiente de equipamentos, áreas descobertas e unidades responsáveis por quantitativos de famílias superiores à sua capacidade de atendimento. Em um dos casos visitados, foi relatado que um único Cras não era suficiente para cobrir adequadamente o território de referência. Em outro município, a gestão informou que existiam apenas 22 equipamentos, quando seriam necessários aproximadamente 40 para responder ao crescimento da demanda e às necessidades sociais observadas.

72. As dificuldades são mais acentuadas em municípios rurais, extensos ou de difícil acesso. Relatos de campo registraram deslocamentos longos, estradas não pavimentadas e capacidade insuficiente das equipes volantes para atender regularmente todas as localidades. Em diversos municípios, a própria gestão reconheceu que a área rural permanecia parcialmente descoberta em razão das dificuldades de deslocamento e da insuficiência das estruturas de atendimento disponíveis. Tais evidências indicam que a quantidade de equipamentos, isoladamente, não explica as condições efetivas de acesso da população, que também dependem da extensão territorial, das condições de transporte e da presença de estratégias

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

itinerantes ou regionalizadas.

73. As limitações financeiras contribuem para a manutenção dessas lacunas. Durante as visitas, diversos municípios relataram dificuldades para expandir a rede em razão da insuficiência ou imprevisibilidade dos recursos transferidos por outras esferas de governo. Em alguns casos, gestores informaram que os serviços cofinanciados eram insuficientes para responder ao aumento da demanda. Também foram registrados municípios com necessidade reconhecida de novos equipamentos, mas sem condições financeiras para sua implantação, bem como situações em que estratégias consideradas importantes para ampliar a cobertura territorial, como equipes volantes, deixaram de ser implementadas devido à insuficiência dos recursos disponíveis.

74. As limitações observadas na oferta destinada à população em situação de rua reforçam esse diagnóstico. Entre os 46 municípios visitados que contavam com Centros Pop, 23 registraram oferta sem regularidade e serviços inadequados para esse público. Foram relatadas falta de vagas de acolhimento, ausência de serviços especializados, insuficiência de equipes técnicas e sobrecarga dos equipamentos existentes.

75. Em um dos municípios visitados foi reportada defasagem de aproximadamente 300 vagas de acolhimento e demanda diária não atendida. Em outro, a rede especializada restringia-se a um único Centro Pop, sem equipe própria de abordagem social nem unidade de acolhimento destinada a essa população. Também houve registro de município em que o Centro Pop constava nas bases nacionais, mas ainda se encontrava em construção e não estava em funcionamento.

76. No caso da população em situação de rua, a insuficiência estimada não implica necessariamente a implantação de Centro Pop próprio em todos os municípios identificados. Conforme a demanda e as características territoriais, a cobertura pode ser assegurada por diferentes arranjos, incluindo atendimento no Creas, no âmbito do Paefi, equipes móveis, fluxos pactuados ou ofertas regionalizadas, conforme as necessidades do território. A suficiência dessas alternativas depende de equipe, frequência, capacidade, deslocamento e continuidade do acompanhamento, dimensões examinadas no Apêndice C. Contudo, tais alternativas ainda apresentam alcance limitado: apenas oito estados administravam unidades de acolhimento institucional.

77. As evidências qualitativas e quantitativas apresentadas reforçam que as lacunas observadas não decorrem exclusivamente da ausência de equipamentos, mas também de dificuldades para planejar, organizar e expandir a oferta de serviços conforme as necessidades de cada território.

78. Após o ciclo 2014-2017 do Pacto de Aprimoramento do SUAS, não foram identificadas referências nacionais equivalentes para acompanhar a cobertura da rede. Embora as bases federais contenham informações sobre demanda conhecida, unidades e atendimentos, esses dados não estão integrados em uma sistemática que permita comparar periodicamente demanda, capacidade e oferta dos diferentes componentes da rede.

79. Durante a fase de comentários ao Relatório Preliminar, o MDS informou que se encontra em andamento a revisão do Pacto de Aprimoramento do SUAS e que foi contratada consultoria para elaboração de estudos e formulação de propostas para o novo pacto. Entre os produtos previstos estão a proposição de um novo indicador para qualificar o nível de desenvolvimento do SUAS, o Índice de Desenvolvimento do SUAS (IDSUAS), e a elaboração de subsídios para definição de prioridades, metas e indicadores de acompanhamento da política. A informação foi incorporada ao relatório por evidenciar que já se encontram em curso iniciativas relacionadas ao fortalecimento dos instrumentos de planejamento e monitoramento do SUAS. Não obstante, tais iniciativas ainda estão em fase de desenvolvimento, motivo pelo qual a recomendação foi mantida.

80. Essa limitação é particularmente relevante nos arranjos regionalizados da proteção social especial. No caso dos Creas, não foi possível vincular e validar, por município, a unidade regional responsável pelo atendimento nem avaliar a regularidade do atendimento, a capacidade das equipes, os fluxos de referência, os tempos de deslocamento ou o número de municípios compartilhando a oferta. Da mesma forma, a existência cadastral de Centro Pop ou Seas não informa, por si só, a frequência das ações, o alcance territorial ou a capacidade efetiva de atendimento.

81. Desse modo, o MDS não dispõe de instrumentos nacionais suficientes para identificar regularmente territórios com possíveis insuficiências e utilizar essas informações no planejamento da rede. Essa lacuna dificulta a priorização de ações de apoio técnico, expansão, regionalização e alocação de recursos do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

SUAS.

82. Nesse contexto, mostra-se relevante que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) aperfeiçoe seus instrumentos de planejamento e monitoramento da cobertura da rede socioassistencial, mediante a definição de prioridades, indicadores e parâmetros nacionais que considerem as diferentes necessidades e características regionais e locais e que permitam acompanhar a correspondência entre demanda conhecida, capacidade instalada e oferta de serviços. Também se mostra importante instituir rotina periódica de monitoramento dessas informações e utilizá-las para subsidiar os processos de pactuação, apoio técnico, regionalização, expansão da rede e distribuição de recursos do SUAS. A Vigilância Socioassistencial deve apoiar essa leitura mediante a integração das informações sobre demanda e oferta e a consideração das características territoriais no diagnóstico, no monitoramento e na priorização das respostas, nos termos dos arts. 89 a 91 da NOB-SUAS. Sua estrutura e capacidade funcional são examinadas no Achado 6 deste relatório, enquanto os padrões e efeitos territoriais associados às lacunas são analisados no Apêndice C.

Benefícios esperados

83. Espera-se maior capacidade de identificar vazios assistenciais e reduzir desigualdades territoriais de acesso aos serviços socioassistenciais. A adoção de informações comparáveis e métricas específicas para cada componente da rede também deverá favorecer decisões mais adequadas às necessidades locais, incluindo unidades fixas, equipes móveis ou arranjos regionalizados, conforme as características de cada território.

3.2 - Achado 2 - Fragilidades operacionais dos Cras

84. As evidências da auditoria indicam que parcela relevante dos Cras não dispõe de condições operacionais suficientes para executar, de forma contínua e simultânea, o conjunto de atividades previstas no Paif. Entre as unidades respondentes, 47% dos coordenadores avaliaram suas equipes como apenas parcialmente suficientes e 17% como insuficientes, enquanto 28% informaram não conseguir realizar visitas domiciliares semanalmente. Esse cenário decorre da combinação de sobrecarga das equipes, limitações de infraestrutura e recursos, concorrência com demandas de outros órgãos, principalmente judiciais, e fragilidades nos mecanismos de registro e monitoramento. Como consequência, o acompanhamento familiar tornar-se mais fragmentado e menos preventivo, reduzindo a capacidade de atuação dos Cras nos territórios.

85. A Loas, especialmente em seus arts. 6º e 6º-C, organiza a assistência social sob a forma de sistema descentralizado e participativo e define o Cras como unidade pública municipal de base territorial destinada à articulação dos serviços socioassistenciais e à prestação de serviços, programas e projetos de proteção social básica às famílias. A proteção social básica deve prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, fortalecer vínculos familiares e comunitários e assegurar oferta continuada nos territórios.

86. A Política Nacional de Assistência Social estabelece a territorialização e a matricialidade sociofamiliar como referências para a organização da proteção social básica. Isso exige que a oferta considere as vulnerabilidades, os riscos e as características de cada território e tenha a família como núcleo de atenção. Nessa lógica, a presença formal de um Cras não é suficiente. A unidade deve dispor de condições para acolher, acompanhar, realizar atividades coletivas, articular a rede, promover busca ativa e atuar de forma planejada na prevenção do agravamento das vulnerabilidades.

87. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS 109/2009, define o Paif como trabalho social continuado com famílias, de oferta obrigatória e exclusiva no Cras, de caráter preventivo, protetivo e proativo. O serviço deve apoiar a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de vínculos, promover acesso a direitos e contribuir para a melhoria da qualidade de vida. Suas ações compreendem acolhida, atendimento e acompanhamento familiar, atividades particularizadas e coletivas, oficinas com famílias, ações comunitárias, encaminhamentos, visitas domiciliares, articulação em rede, planejamento e registro. Essas ações são complementares e não devem ser tratadas como atividades isoladas ou substituíveis entre si.

88. A NOB-SUAS atribui aos gestores responsabilidades de planejamento, organização, monitoramento e avaliação da rede socioassistencial. A oferta deve ser organizada conforme as necessidades identificadas, as responsabilidades de cada ente e a capacidade necessária para executar os serviços. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-SUAS/RH), por sua vez,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

estabelece referências para a composição das equipes.

89. Neste achado, porém, o parâmetro relevante não se limita à presença formal das categorias profissionais. A análise considera a suficiência operacional percebida, isto é, se a equipe efetivamente disponível consegue realizar o conjunto de atividades, diante do volume de demandas, das ausências, da rotatividade, do compartilhamento de profissionais e das demais tarefas atribuídas à unidade.

90. As Orientações Técnicas do Cras detalham a organização do equipamento e do Paif, incluindo parâmetros de capacidade de atendimento por porte municipal, condições de estrutura, organização do trabalho, atuação territorial e articulação com a rede. Esses referenciais mostram que estrutura física, veículo, tecnologia, espaços coletivos, privacidade e equipe não são componentes meramente formais. Cada recurso condiciona atividades específicas: a privacidade é necessária ao atendimento particularizado; espaços adequados sustentam oficinas e ações coletivas; veículos apoiam visitas, busca ativa e presença territorial; e equipamentos e sistemas de informação viabilizam registros, planejamento e continuidade do acompanhamento.

91. A Resolução CNAS 119/2023 complementa esses critérios ao delimitar as relações entre o SUAS, o Sistema de Justiça e os órgãos de defesa de direitos. Seus arts. 21 e 22 afastam das equipes socioassistenciais procedimentos investigativos, responsabilizatórios ou de produção de provas e alertam para riscos de desvio de função, quebra do vínculo de confiança, priorização de requisições externas e desorganização dos serviços.

92. A articulação interinstitucional é necessária, mas deve ocorrer por fluxos que preservem as atribuições das equipes de referência e a disponibilidade para as atividades próprias do Paif. Nesse sentido, o Provimento CN 165/2024, voltado à atuação do Poder Judiciário na área da infância e juventude, orienta que a cooperação com a rede socioassistencial ocorra com respeito às competências institucionais dos municípios, à integração dos procedimentos e sem o emprego de requisições formuladas com caráter coercitivo ou ameaças de responsabilização. O normativo também incentiva a construção de relações de parceria entre as equipes do Judiciário e as equipes técnicas municipais (arts. 65 a 67). Em convergência, a Recomendação CNMP 33/2016 reforça que o Ministério Público deve contar com estrutura técnica própria para subsidiar sua atuação, preservando a articulação, mas sem transferir às equipes socioassistenciais responsabilidades que não lhes são inerentes.

93. Com base nesses referenciais, a auditoria avaliou se a organização institucional e a capacidade operacional dos Cras permitem executar, de modo planejado, contínuo e articulado, o conjunto de ações que caracteriza o Paif. A análise não buscou exigir uma quantidade uniforme de oficinas, visitas ou acompanhamentos, mas verificar a existência de recursos funcionais, rotinas formalizadas, registros que preservem a trajetória das famílias e fluxos externos compatíveis com as competências socioassistenciais. Os resultados mostraram que essas condições ainda não estão adequadamente presentes em parcela relevante das unidades, a começar pela organização das rotinas de trabalho. O Apêndice D aprofunda essa análise ao examinar aspectos relacionados à formalização das rotinas do Paif, às atividades coletivas e territoriais, às condições de funcionamento dos Cras, à suficiência operacional das equipes, à concorrência com demandas de outros órgãos e às limitações dos instrumentos nacionais de monitoramento.

94. **A primeira fragilidade identificada refere-se à formalização insuficiente das rotinas de trabalho e dos instrumentos de acompanhamento familiar em parte dos Cras**. A análise indicou que essas condições ainda não estão totalmente presentes em parcela relevante das unidades, comprometendo a organização dos processos de trabalho e a preservação do histórico de atendimento das famílias.

95. Nesse sentido, parte expressiva dos Cras não utiliza protocolos, orientações e instrumentos formais de acompanhamento. Somados, 42% dos Cras respondentes declararam que as atividades seguem protocolos apenas parcialmente ou não seguem tais referências. Entre os gestores municipais, 59% informaram que existe protocolo para inclusão e acompanhamento das famílias, enquanto 33% registraram sua inexistência ou desconhecimento.

96. O acompanhamento familiar apresenta quadro semelhante. Conforme esclarecido pela SNAS, o acompanhamento sistemático não se condiciona à elaboração de planos rígidos ou padronizados, podendo materializar-se por meio de estratégias individuais, coletivas, territoriais e comunitárias, desenvolvidas de forma continuada e registradas conforme as necessidades das famílias e as especificidades dos territórios. Embora 81% dos Cras tenham declarado usar Plano de Acompanhamento ou instrumento formal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

equivalente, 17% acompanham famílias sem registro formal. Nessas situações, reduz-se a capacidade de preservar o histórico dos atendimentos, monitorar a evolução das famílias e assegurar a continuidade das intervenções ao longo do tempo. Mudanças de equipe, retomadas após intervalos ou articulações com outros serviços tornam-se mais difíceis quando o histórico não está organizado.

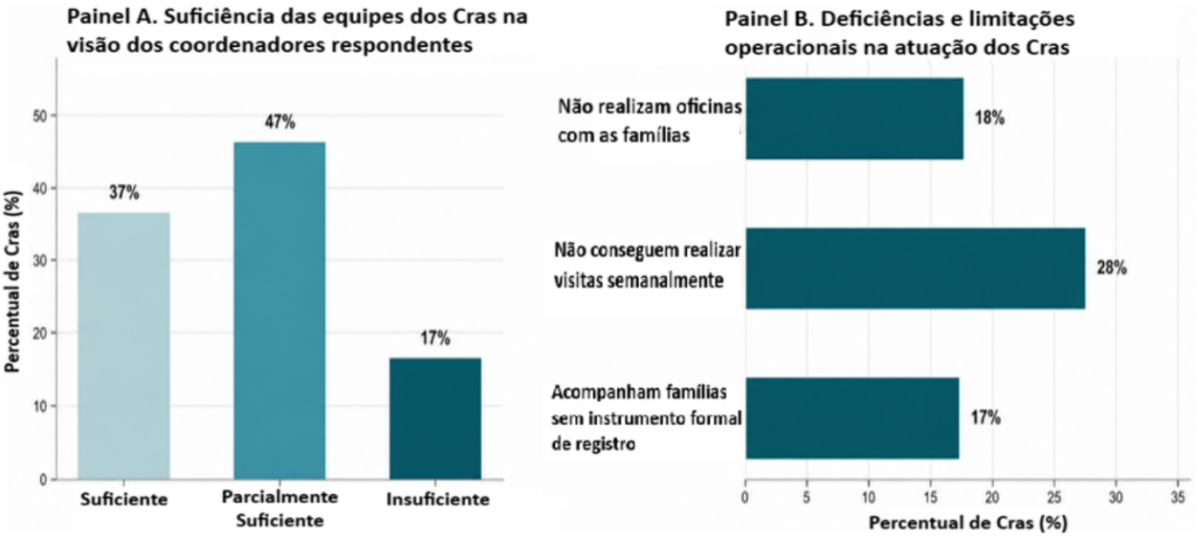
97. Também foram observados relatos pontuais de confusão entre atividades do Paif e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Os casos são insuficientes para caracterizar um padrão nacional, mas reforçam a necessidade de referenciais operacionais mais claros sobre a diferenciação e a articulação entre as duas ofertas.

98. **A segunda fragilidade refere-se às atividades preventivas, coletivas e territoriais do Paif**. Apesar de a acolhida estar presente em quase todas as unidades, outras ações ocorrem com menor regularidade. Cerca de 18% dos Cras não realizam oficinas com famílias e 28% não conseguem fazer visitas domiciliares semanalmente. As visitas aos municípios feitas pelas equipes de auditoria identificaram casos de atividades coletivas interrompidas ou realizadas de forma esporádica por limitações de equipe, estrutura ou apoio. Em contrapartida, algumas unidades conseguiram manter busca ativa, ações comunitárias e articulação com a rede local, evidenciando que a organização do trabalho influencia a capacidade de execução dessas atividades.

99. Os dados do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) complementam esse quadro. Em 2025, 86,5% dos CRAS registraram famílias em acompanhamento durante todos os meses do ano. Já as visitas domiciliares apresentaram registros nos doze meses em 63,5% das unidades, enquanto a participação de famílias em grupos do Paif ocorreu em 29,6%. Esses dados sugerem que as atividades coletivas são registradas com menor regularidade que as visitas domiciliares. Além disso, os registros nacionais de acompanhamento familiar no Paif apresentaram redução entre 2019 e 2025, o que reforça a necessidade de melhor compreender a evolução e a continuidade dessa oferta ao longo do tempo.

100. As evidências apresentadas até aqui indicam que as limitações operacionais dos Cras decorrem não apenas da insuficiência percebida das equipes, mas também de dificuldades para executar atividades essenciais do Paif e para institucionalizar rotinas de acompanhamento. A Figura 4 reúne a percepção dos coordenadores sobre a suficiência das equipes para a realização de atendimentos, acompanhamentos familiares, visitas domiciliares e atividades coletivas, bem como indicadores de limitações operacionais relacionadas à realização de oficinas com famílias, à regularidade das visitas domiciliares e à utilização de instrumentos formais de registro.

Figura 4 – Suficiência das equipes e limitações operacionais dos Cras, na visão dos coordenadores desses equipamentos.



Fonte: Elaboração própria, com base no QGCRAS 2026, questões 2.3, 5.4, 5.6 e 5.7.

101. **A terceira fragilidade refere-se às condições de funcionamento dos Cras**. Cerca de 29% das unidades relataram falta de recursos ou serviços essenciais, como veículos, computadores, manutenção, limpeza ou climatização, além de problemas de conservação e privacidade. As evidências mostram que a simples existência desses recursos nem sempre assegura sua disponibilidade para as atividades do Paif,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

seja por problemas de conservação, compartilhamento ou indisponibilidade no momento do uso.

102. O Índice de Desenvolvimento dos Cras (IDCRAS) é um indicador utilizado pelo MDS para avaliar as condições estruturais das unidades, classificando-as em cinco níveis crescentes de desenvolvimento, do nível 1 (menor adequação) ao nível 5 (maior adequação). Apesar de medir aspectos relacionados à estrutura física e aos recursos disponíveis, o indicador não capta necessariamente se esses recursos estão em condições de uso ou efetivamente disponíveis para a execução dos serviços. Essa limitação ficou evidente na auditoria. Entre os 4.048 Cras classificados nos níveis 4 e 5 do IDCRAS de 2024, considerados os mais elevados, 2.176 unidades (54%) relataram em 2026 pelo menos um problema de conservação das instalações ou falta de privacidade para os atendimentos.

103. Os cruzamentos também apontaram relação entre recursos específicos e as atividades que deles dependem. Entre os Cras sem veículo, 47% relataram dificuldade para realizar visitas domiciliares semanalmente, contra 39% entre aqueles que possuíam veículo exclusivo ou compartilhado. Da mesma forma, entre as unidades sem sala com capacidade para pelo menos quinze pessoas, 77% realizavam oficinas com famílias, percentual inferior aos 84% observados entre aquelas que dispunham desse espaço. Embora as diferenças não sejam elevadas, os resultados sugerem que a disponibilidade desses recursos influencia a capacidade operacional das unidades.

104. As visitas técnicas aos municípios evidenciaram que a existência formal de infraestrutura e recursos nos Cras nem sempre se traduz em disponibilidade efetiva para a execução das atividades do Paif. Em um dos casos observados, as ações coletivas precisavam ser realizadas em uma biblioteca ou em área externa por falta de espaço adequado na unidade. Em outro, o veículo utilizado nas visitas domiciliares era compartilhado com outros serviços e atividades, que frequentemente tinham prioridade de uso.

105. Essas situações deixam clara a limitação dos indicadores estruturais: eles registram a existência dos recursos, mas nem sempre conseguem captar se estão em condições adequadas de uso, disponíveis no momento necessário ou suficientes para atender às demandas do serviço.

106. **A quarta fragilidade refere-se à insuficiência operacional das equipes. Nos questionários aplicados pela auditoria**, 47% dos coordenadores de Cras avaliaram suas equipes como parcialmente suficientes e 17% como insuficientes para realizar atendimentos, acompanhar famílias, fazer visitas domiciliares e desenvolver atividades coletivas. Apenas 37% consideraram as equipes suficientes.

107. Os gestores municipais apresentaram avaliação semelhante: 49% informaram que as equipes atendem apenas parcialmente às demandas e trabalham com sobrecarga, enquanto 24% as consideraram insuficientes. Os resultados mostram que, para a maioria dos respondentes dos dois grupos, as equipes disponíveis não conseguem atender plenamente às demandas e executar, de forma contínua, o conjunto de atividades do Paif.

108. A sobrecarga das equipes também aparece na avaliação de dificuldades administrativas. Cerca de 49% dos coordenadores dos Cras avaliaram seu impacto como alto ou muito alto. Além disso, 39% apontaram dificuldades para planejar as atividades de forma contínua, enquanto 35% relataram redução das oficinas e 35% perceberam prejuízos na qualidade dos atendimentos. Ou seja, a sobrecarga afeta não apenas o atendimento direto, mas também atividades que exigem planejamento e organização prévia, como oficinas, visitas domiciliares, busca ativa e ações comunitárias.

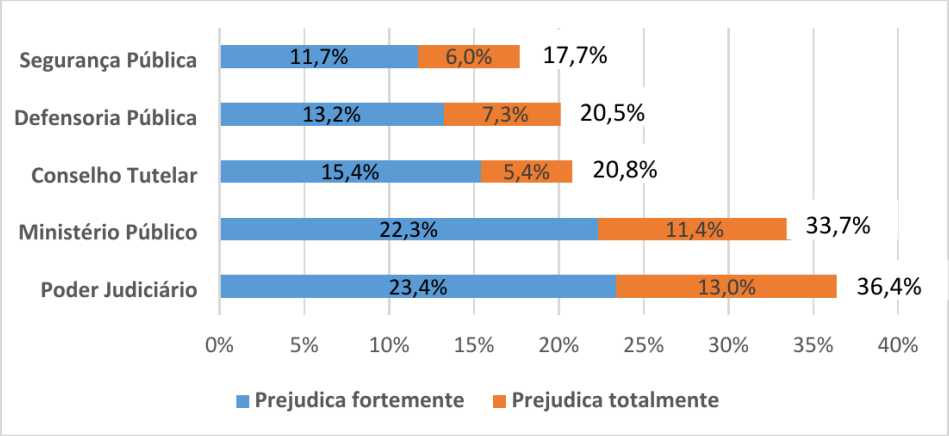
109. **A quinta fragilidade refere-se à concorrência entre o trabalho social continuado e outras demandas**. Além das atividades próprias do Paif, os questionários e as visitas realizadas pela auditoria apontaram a atuação dos profissionais em ações relacionadas ao Cadastro Único, benefícios, condicionalidades, programas sociais, serviços digitais, atendimento de demandas emergenciais e encaminhamentos de outros órgãos públicos. Embora muitas dessas atividades integrem a rotina da assistência social, seu volume pode reduzir o tempo disponível para o acompanhamento familiar, as visitas domiciliares, a busca ativa e as atividades coletivas previstas no Paif.

110. As solicitações do Sistema de Justiça e dos órgãos de defesa de direitos merecem atenção específica. Embora a articulação entre essas instituições e os Cras seja necessária para a proteção das famílias e a garantia de direitos, parte dos coordenadores relatou impactos relevantes dessas demandas sobre a execução das atividades do serviço. Considerando o total de Cras respondentes, 36,4% declararam que as demandas do Poder Judiciário prejudicam fortemente ou totalmente suas atividades, percentual superior ao observado para o Ministério Público (33,7%), a Defensoria Pública (20,5%), os órgãos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

segurança pública (17,7%) e o Conselho Tutelar (20,8%). Os resultados indicam que, embora o recebimento de demandas seja frequente e faça parte da atuação em rede, sua intensidade e seus efeitos sobre a capacidade operacional dos Cras variam conforme o órgão demandante. Em especial, as demandas oriundas do Poder Judiciário e do Ministério Público apresentaram os maiores percentuais de prejuízo declarado às atividades dos serviços.

Figura 5 – Prejuízo declarado às atividades do Cras pelas demandas do Sistema de Justiça e órgãos de defesa de direitos, na visão dos coordenadores desses equipamentos.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do QGCRAS, questões 7.4 e 7.5.

111. A articulação entre os Cras, o Sistema de Justiça e os órgãos de defesa de direitos é necessária e legítima para assegurar a proteção das famílias e o encaminhamento de situações que demandam atuação conjunta. Contudo, parte dessas demandas possui caráter coercitivo ou envolve determinações com prazo e cobrança de cumprimento, o que tende a levá-las à priorização pelas equipes, mesmo quando concorrem com atividades próprias do Paif, segundo relatos dos gestores.

Figura 6 – Relatos de gestores locais sobre o impacto das demandas judiciais nos serviços do Paif.

'Diariamente são solicitados estudos, laudos, pareceres e visitas técnicas para atender demandas judiciais com prazos curtos, o que acaba prejudicando outras atividades do Cras.'

'Solicitações do Poder Judiciário e do Ministério Público para estudos psicossociais desviam o foco das equipes de suas atribuições prioritárias.'

'Demandas externas acabam sobrecarregando as equipes com atividades que não correspondem às competências da política de assistência social.'

'Prazos curtos de 5 a 10 dias prejudicam o trabalho da unidade(...)'

'Há requisições para avaliações que não competem ao Cras(...)'

'As demandas externas reduzem a qualidade e a eficiência da unidade(...)'

'As equipes são sobrecarregadas com tarefas periciais e administrativas(...)'

'Uma das maiores dificuldades do trabalho no Cras consiste nas solicitações do Poder Judiciário para estudos psicossociais.'

'Demandas judiciais desviam os equipamentos socioassistenciais de sua função preventiva.'

'Solicitações para perícias e avaliações judiciais não competem ao Cras.'

Fonte: entrevistas aplicadas pela equipe de auditoria. Adaptado para preservar anonimato.

112. Somada aos demais fatores já mencionados, essa situação pode reduzir o tempo disponível para o acompanhamento familiar continuado, as visitas domiciliares, as atividades coletivas e o planejamento das ações. Em um município sem Creas, por exemplo, a equipe relatou que demandas diárias do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Conselho Tutelar, inclusive relacionadas à proteção social especial, frequentemente preteriam atividades do Paif. O caso ilustra como a pressão exercida por requisições externas pode comprometer a execução das atribuições legais dos Cras e levar à redução ou ao adiamento de ações previamente planejadas

113. **A sexta fragilidade está na capacidade de monitorar nacionalmente a continuidade do acompanhamento familiar**. Lacunas de preenchimento e inconsistências nos dados do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), principal instrumento utilizado para consolidar informações sobre os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

atendimentos e acompanhamentos realizados nos serviços socioassistenciais, comprometem a confiabilidade dos dados e dificultam seu uso pela gestão. Além disso, como as informações são registradas de forma agregada, não é possível acompanhar a trajetória de cada família nem distinguir situações de continuidade, interrupção, retomada ou encerramento do acompanhamento. Essas limitações reduzem a capacidade de monitorar a execução do Paif e de produzir diagnósticos mais precisos sobre sua evolução ao longo do tempo.

114. O Prontuário SUAS pode complementar essa visão ao registrar o histórico dos acompanhamentos familiares e apoiar a conferência das informações prestadas ao RMA. Conforme informado pela SNAS, o Prontuário Eletrônico SUAS passou a contar com campos específicos para o registro das modalidades de atividades coletivas previstas no Trabalho Social com Famílias e Territórios. Sua utilização, entretanto, permanece heterogênea. Entre os Cras respondentes, 48% informaram utilizar o Prontuário Eletrônico SUAS, geralmente em conjunto com sistemas próprios ou registros físicos.

115. Entre os principais motivos apontados para a não utilização do Prontuário Eletrônico estão a falta de capacitação, a instabilidade do sistema, o desconhecimento da ferramenta, a centralização dos lançamentos pela gestão municipal e limitações de infraestrutura, como ausência de computador ou acesso à internet. A coexistência de diferentes instrumentos de registro também pode gerar retrabalho e dupla digitação. Além disso, não foi identificada funcionalidade nacional que utilize os registros individualizados do Prontuário para alimentar ou pré-preencher automaticamente as informações do RMA.

116. Informações complementares sobre os procedimentos de auditoria, os resultados detalhados dos questionários, os cruzamentos de bases de dados e as demais evidências que fundamentam este achado constam do Apêndice D.

117. As evidências apontadas revelam limitações que afetam tanto a execução das atividades do Paif quanto a capacidade de monitorar sua continuidade e apoiar a gestão dos serviços.

118. A partir das evidências apresentadas, pode-se concluir que parcela relevante dos Cras opera sob restrições que dificultam a execução simultânea e continuada do conjunto de atividades do Paif. Essa constatação decorre da convergência entre diferentes procedimentos de auditoria, incluindo questionários, cruzamentos de bases de dados, entrevistas e visitas realizadas aos municípios. As evidências indicam que a presença formal do serviço na rede socioassistencial não tem sido acompanhada, em parcela expressiva dos Cras, das condições operacionais necessárias para sua execução integral, contínua e territorializada.

119. As fragilidades identificadas abrangem diferentes dimensões do funcionamento dos Cras. Parte das unidades apresenta rotinas insuficientemente formalizadas, utiliza de forma limitada instrumentos de acompanhamento familiar ou enfrenta dificuldades para manter atividades coletivas e territoriais com a regularidade desejada. Também foram observadas limitações relacionadas à infraestrutura, à disponibilidade de recursos materiais e à suficiência operacional das equipes, fatores que afetam a capacidade das unidades de realizar visitas domiciliares, oficinas com famílias, busca ativa e demais ações previstas para o Paif.

120. A esse quadro soma-se a sobreposição de demandas que recaem sobre as equipes dos Cras. Além das atividades próprias do Paif, as unidades frequentemente acumulam atribuições relacionadas ao Cadastro Único, benefícios, programas sociais, serviços digitais e outras responsabilidades da política de assistência social. Embora essas atividades integrem a atuação dos Cras, sua combinação com demandas externas pode ampliar a pressão sobre as equipes. Nesse contexto, merecem destaque as solicitações encaminhadas pelo Sistema de Justiça e pelos órgãos de defesa de direitos que, em parte dos casos relatados pelos gestores, envolvem estudos, avaliações, visitas e produção de informações que concorrem com as atividades socioassistenciais e tendem a ser priorizadas em razão de seu caráter coercitivo ou dos prazos estabelecidos. Como consequência, reduz-se o tempo disponível para o acompanhamento familiar continuado, as visitas domiciliares, a busca ativa e as atividades coletivas que caracterizam o Paif.

121. A auditoria também identificou limitações relevantes na capacidade de monitorar a continuidade do acompanhamento familiar em âmbito nacional. Os registros do RMA apresentam problemas de completude e consistência e, por serem agregados, não permitem identificar quais famílias estão sendo acompanhadas, por quanto tempo permanecem no serviço, nem se houve interrupções, retomadas ou encerramentos do acompanhamento. Como resultado, torna-se difícil acompanhar a trajetória das famílias e produzir informações gerenciais que apoiem a tomada de decisão e a identificação tempestiva de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

unidades com maiores dificuldades operacionais. Esse quadro ocorre em contexto de utilização heterogênea do Prontuário SUAS e pela coexistência de diferentes instrumentos de registro, fatores que reduzem a comparabilidade dos dados, ampliam o retrabalho e limitam o potencial das informações disponíveis para fins de gestão e monitoramento.

122. Nesse contexto, mostra-se relevante que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) fortaleça o apoio à organização e à execução do Paif, por meio da atualização e disseminação de referenciais nacionais que auxiliem os municípios na institucionalização de rotinas de trabalho, na formalização do acompanhamento familiar e na organização das equipes diante da multiplicidade de demandas que incidem sobre os Cras. Também se mostra necessário aprimorar os instrumentos nacionais de monitoramento das unidades, de modo que permitam identificar não apenas a existência formal de infraestrutura e recursos, mas também sua disponibilidade efetiva e as condições reais de funcionamento dos serviços. Adicionalmente, evidencia-se a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento do acompanhamento familiar, de forma a ampliar a disponibilidade de informações sobre a continuidade das ações desenvolvidas pelo Paif.

123. As evidências também indicam limitações nos instrumentos atualmente utilizados para acompanhar a continuidade do atendimento às famílias. O Prontuário SUAS apresenta potencial para complementar as informações atualmente disponíveis e qualificar o monitoramento dos acompanhamentos familiares, mas sua implementação ainda é relativamente recente e sua utilização permanece heterogênea entre os municípios. Considerando que a auditoria não aprofundou os fatores associados à sua adoção nem avaliou alternativas específicas para sua ampliação, o tema é registrado como aspecto relevante para o aprimoramento do monitoramento do Paif, sem proposição de medidas específicas sobre o Prontuário SUAS neste trabalho.

124. Embora a auditoria tenha identificado fragilidades relacionadas à infraestrutura, à suficiência operacional das equipes e à organização cotidiana dos serviços, esses aspectos dependem predominantemente de decisões de gestão, disponibilidade de recursos e condições locais sob responsabilidade dos municípios. O presente trabalho evidenciou a relevância desses fatores e seus impactos sobre a execução do Paif, mas não teve como objetivo aprofundar as causas específicas observadas em cada realidade local nem avaliar as alternativas de gestão disponíveis aos entes responsáveis. Por essa razão, as recomendações concentram-se nos aspectos em que a atuação do MDS possui maior potencial de indução, coordenação e apoio em âmbito nacional. Ainda assim, as evidências produzidas sobre infraestrutura, equipes e condições de funcionamento dos Cras permanecem relevantes para o controle externo e para o controle social, podendo subsidiar avaliações e ações de acompanhamento promovidas pelos Tribunais de Contas e demais instâncias de governança da política de assistência social.

Benefícios esperados

125. Espera-se que as medidas propostas contribuam para o fortalecimento da capacidade operacional dos Cras e para a qualificação da execução do Paif, mediante maior institucionalização das rotinas de trabalho, aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e ampliação da capacidade de acompanhar a continuidade dos acompanhamentos familiares. Também se espera o fortalecimento da articulação entre a rede socioassistencial e os órgãos do Sistema de Justiça e de defesa de direitos, de forma a preservar a cooperação institucional sem comprometer a disponibilidade das equipes para as atividades próprias dos Cras.

3.3 - Achado 3 – Fragilidades nos serviços a pessoas em situação de rua

126. Constataram-se fragilidades nos serviços destinados à população em situação de rua, envolvendo falhas na identificação da demanda, limitações na capacidade operacional dos serviços especializados, inadequações na estrutura dos equipamentos e baixa articulação intersetorial. Apenas 49% dos equipamentos realizam abordagem social, 44% apresentam problemas na infraestrutura, 92% dos Centros Pop não possuem equipe completa de profissionais e cerca de metade deles não consegue articulação com políticas como educação, trabalho e habitação, segundo informações dos questionários enviados aos gestores municipais e coordenadores dos serviços voltados a esse público.

127. Esse quadro decorre, principalmente, da insuficiência das equipes, das limitações de financiamento, da reduzida regionalização de alguns serviços, da ausência de diagnósticos, protocolos e instrumentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

adequados de acompanhamento, das deficiências estruturais dos equipamentos e das dificuldades de coordenação entre as políticas públicas. Como consequência, parte da população permanece não identificada ou recebe atendimento pontual e descontínuo. Também persistem vazios assistenciais, sobrecarga dos serviços existentes e dificuldades para assegurar respostas integradas que favoreçam a autonomia, a inclusão social e a superação da situação de rua.

128. O atendimento a pessoas em situação de rua possui caráter intersetorial e envolve diferentes órgãos governamentais, nos três níveis federativos, entre eles o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), que coordena a formulação e o monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), responsável pela gestão do SUAS e dos serviços especializados à população.

129. O Decreto 7.053/2009, que instituiu a PNPSR, estabelece como diretrizes e objetivos a integração das ações governamentais e a ampliação do acesso dessa população às políticas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. A Loas determina que a assistência social seja executada de forma integrada às políticas setoriais e que as instalações dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) sejam compatíveis com os serviços prestados, assegurando espaços para atividades coletivas, atendimento reservado e acessibilidade. O Decreto também prevê instâncias de articulação e acompanhamento da política, a exemplo do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), ao qual compete acompanhar e monitorar a política e propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas.

130. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais define o Seas como serviço de média complexidade responsável pela abordagem e busca ativa de pessoas com direitos violados. Também prevê o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro Pop. Na ausência deste, as pessoas em situação de rua podem ser atendidas no Creas, no âmbito do Paefi. Prevê, ainda, o Serviço de Acolhimento Institucional. Essas ofertas devem assegurar acolhida, identificação das necessidades, atendimento e/ou acompanhamento especializado, acesso a direitos, fortalecimento de vínculos e articulação com a rede socioassistencial e demais políticas públicas, conforme as características e necessidades dos usuários.

131. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS estabelece, por sua vez, referências para a composição das equipes dos serviços. As Orientações Técnicas dos Centros Pop complementam esses critérios ao prever condições de privacidade, sigilo, acessibilidade, conservação e salubridade, além de ambientes adequados para acolhida, atendimento, higiene, alimentação, convívio e guarda de pertences. Mais recentemente, a Resolução CNAS 224/2026 reforçou e atualizou parâmetros relacionados às condições físicas dos equipamentos socioassistenciais.

132. Com base nesses referenciais, a auditoria avaliou quatro tipos de fragilidade: falhas na identificação da demanda e nos instrumentos de gestão; limitações na organização e na capacidade operacional dos serviços especializados; inadequações na estrutura física dos equipamentos; e baixa integração e articulação intersetorial. As evidências demonstram que essas dimensões se relacionam e, em conjunto, limitam a capacidade da rede socioassistencial de identificar as pessoas em situação de rua, assegurar atendimento continuado e articular respostas adequadas às diferentes vulnerabilidades apresentadas.

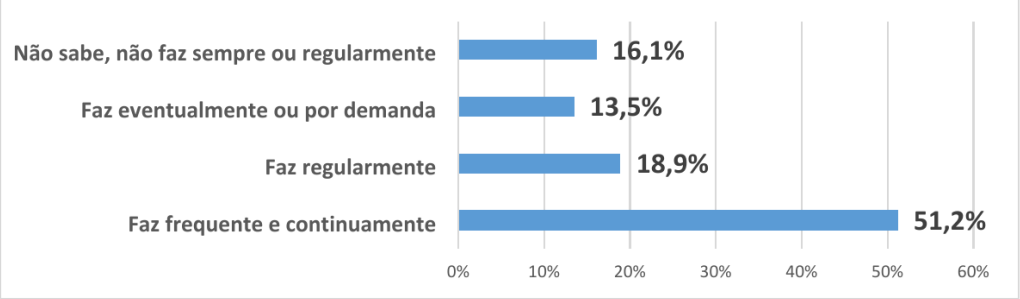
133. **A primeira fragilidade refere-se à identificação da demanda e aos instrumentos de gestão.** A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976/2023-DF determinou aos municípios a elaboração de diagnóstico pormenorizado da população em situação de rua, com informações sobre sua distribuição territorial, as vagas de acolhimento e a capacidade de fornecimento de alimentação. Poucos municípios fizeram esse levantamento e muitos estão aguardando o Censo da População em Situação de Rua a ser realizado pelo IBGE.

134. Embora o Seas constitua importante estratégia de abordagem e busca ativa nos espaços públicos, inclusive para identificação e aproximação de pessoas em situação de rua, apenas 51,2% dos equipamentos informaram realizar abordagens de forma frequente e contínua. Somente 48,1% declararam alcançar quase todas as áreas identificadas. Nas visitas técnicas, verificou-se que 25 dos 46 municípios (de médio, grande porte ou metrópole com Centro Pop ou atendimentos de pessoas em situação de rua no Paefi/Creas) não possuíam metodologia de busca ativa e abordagem social, circunstância que favorece o atendimento predominantemente espontâneo e eventual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

135. Os instrumentos de diagnóstico, registro e acompanhamento também se mostraram frágeis. Segundo os dados dos questionários enviados aos coordenadores dos equipamentos que atendem à população em situação de rua (QGSPSR), cerca de 32% dos municípios não realizaram levantamento específico sobre essa população. Entre os equipamentos, 62,6% utilizam fichas em papel, 15% adotam o Prontuário Eletrônico do SUAS e 16,6% não registram os acompanhamentos. Além disso, 4,8% não acompanham os atendimentos realizados, somente 23,3% elaboram diagnóstico social detalhado e 37,2% definem metas e estratégias para a superação das vulnerabilidades. Já nas visitas técnicas, verificou-se que, dos 46 municípios visitados com atendimento a pessoas em situação de rua, 25 não dispunham de protocolos formalmente instituídos. Essas falhas nos serviços prestados a esse público dificultam a preservação do histórico dos usuários, a continuidade dos atendimentos e a produção de informações para o planejamento da oferta.

Figura 7 – Gráfico da frequência de realização de abordagem social pelos Centros Pop.



Fonte: Elaboração própria com base no questionário dos coordenadores de serviços à PSR.

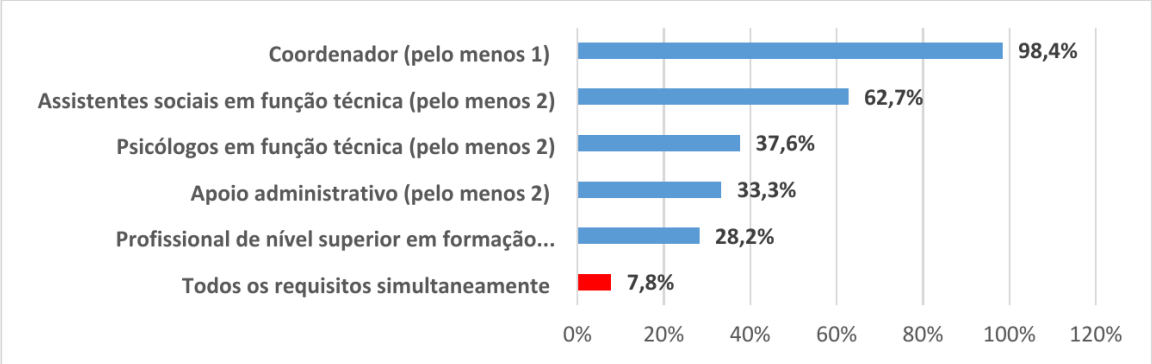
136. As limitações observadas nos instrumentos de diagnóstico, registro e acompanhamento estão associadas, entre outros fatores, à insuficiência e à qualificação das equipes. Segundo o questionário aplicado aos equipamentos (QGSPSR), 44,9% possuem Seas estruturado com equipe técnica de referência, enquanto 13% realizam abordagem social sem equipe constituída para o serviço. Mais de um quarto dos equipamentos também apontou que a falta de capacitação prejudica a qualidade, a eficiência e a produtividade do Seas e dificulta a utilização de instrumentos como o Prontuário Eletrônico do SUAS.

137. **A segunda fragilidade diz respeito a limitações na capacidade operacional dos serviços especializados destinados à população em situação de rua**. As visitas técnicas e os dados coletados pela auditoria evidenciaram insuficiências relacionadas à composição e à qualificação das equipes dos Centros Pop. Tais limitações reduzem a capacidade de realização das ações de abordagem, acompanhamento e encaminhamento dos usuários, além de dificultarem a continuidade da proteção social especializada. Dos 46 municípios visitados com atendimento à população em situação de rua, 23 relataram dificuldades para compor ou manter as equipes necessárias ao funcionamento dos serviços.

138. Os resultados do Censo SUAS 2024 corroboram esse diagnóstico. Apenas 62,7% dos Centros Pop atendiam ao quantitativo mínimo de dois assistentes sociais, e 37,6% possuíam pelo menos dois psicólogos em suas equipes. Além disso, somente 28,2% das unidades contavam com profissional de nível superior de formação complementar compatível com o serviço e 33,3% possuíam o quantitativo mínimo de pessoal de apoio administrativo. Em síntese, apenas 20 das 255 unidades analisadas (7,8%) atendiam simultaneamente aos critérios de composição da equipe de referência considerados na auditoria. A figura a seguir apresenta a situação encontrada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Figura 8 – Gráfico da composição das equipes de referência nos Centros Pop.



Fonte: Elaboração própria com base no Censo SUAS, Centro Pop-2024.

Nota: percentual das 255 unidades Centro Pop.

139. A insuficiência de profissionais também se manifesta em situações mais críticas. Entre os Centros Pop avaliados, 49 (19,2%) não possuíam psicólogo em função técnica, 17 (6,7%) não contavam com assistente social em função técnica e quatro unidades (1,6%) não possuíam coordenador. Tais situações podem comprometer a execução das atividades especializadas e o adequado acompanhamento dos usuários.

140. A qualificação profissional constitui outra limitação relevante apontada no QGSPSR. Nos anos de 2025 e 2026, 85,2% dos equipamentos informaram não ter recebido capacitação da União, 61,6% não receberam capacitação estadual e 30,6% não receberam capacitação municipal. Além disso, 55% avaliaram que as capacitações oferecidas atendiam apenas parcialmente às necessidades do serviço.

141. Outros fatores também contribuem para as limitações observadas. A regionalização da oferta ainda apresenta alcance restrito, uma vez que apenas oito estados administravam unidades de acolhimento institucional. A organização dos processos de trabalho e a gestão são também causas apontadas, tratadas no Achado 6 deste relatório.

142. **A terceira fragilidade refere-se às condições físicas dos equipamentos especializados no atendimento à PSR**. Em 32 dos 46 municípios visitados com atendimento a pessoas em situação de rua foram relatadas limitações estruturais e logísticas, como falta de manutenção, inexistência de espaços adequados para guarda de pertences e indisponibilidade de veículos, precariedade das instalações, incluindo imóveis pequenos ou inadequados, ausência de refeitório, lavanderia e espaços de socialização, banheiros insuficientes ou sem adaptação e salas compartilhadas. Apenas 37,1% dos equipamentos declararam oferecer armários para guarda de pertences.

143. Os problemas de conservação também foram frequentes: 36,7% dos equipamentos relataram mofo ou goteiras, 23,5% rachaduras, 22,8% ventilação inadequada, 20,4% problemas nos pisos, 15,3% iluminação insuficiente e 44% outros problemas de manutenção (QGSPSR). Essas deficiências ocorrem por restrições nos contratos de aluguel dos Centros Pop, falta de conscientização e pertencimento da população e restrições financeiras e reduzem a privacidade, o sigilo e a capacidade de acolhimento, podendo ocasionar atendimentos em salas compartilhadas. Embora a manutenção e a organização das unidades sejam atribuições dos gestores locais, a Resolução CNAS/MDS 224/2026 aprovou critérios de elegibilidade e partilha para o fortalecimento das provisões dos Centros Pop, com foco na qualificação das condições de atendimento, convivência, acompanhamento, composição de equipes, conectividade e articulação intersetorial. Nesse contexto, cabe ao MDS acompanhar a implementação da normativa, produzir informações sobre as condições dos equipamentos e apoiar tecnicamente os entes federativos na superação gradual das limitações identificadas.

144. **A quarta fragilidade está na articulação intersetorial**. A proteção das pessoas em situação de rua exige respostas coordenadas nas áreas de saúde, habitação, trabalho e renda, educação, segurança alimentar e defesa de direitos. No entanto, a capacidade de articulação varia significativamente: 90,8% dos equipamentos declararam conseguir articulação com a saúde, mas esse percentual cai para 56,5% na educação e cultura, 54,5% em trabalho, emprego e renda e 36,7% na habitação. Além disso, 51,2% dos municípios informaram não executar programas de habitação imediata com acompanhamento psicossocial, e 43,7% dos equipamentos declararam não conseguir inserir os usuários no mercado de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

trabalho, mesmo após encaminhamento.

145. Essa fragilidade foi relatada em 19 dos 46 municípios visitados com atendimento a pessoas em situação de rua, e está associada, entre outros fatores, à ausência de Ciamp-Rua em 38% dos municípios e à inexistência de fluxos formalizados que definam responsabilidades, procedimentos e formas de acompanhamento dos casos. Sem respostas integradas e continuadas, a assistência social consegue acolher e encaminhar os usuários, mas dispõe de instrumentos limitados para enfrentar questões relacionadas à moradia, saúde mental, uso prejudicial de álcool e outras drogas, segurança alimentar e inclusão produtiva.

146. Dessa forma, as evidências mostram que a rede socioassistencial ainda não dispõe, em parcela relevante dos municípios, das condições necessárias para identificar adequadamente a população em situação de rua, dimensionar a demanda e oferecer atendimento adequado, continuado e articulado. As fragilidades não decorrem apenas da ausência de equipamentos, mas também da insuficiência das equipes, da precariedade das instalações, da implementação heterogênea dos referenciais e instrumentos de trabalho existentes, das limitações dos registros e da inexistência de alternativas regionalizadas para localidades que não possuem capacidade de manter serviços próprios. Segundo o questionário aplicado aos equipamentos (QGSPSR), 44,9% possuem Seas estruturado com equipe técnica de referência, enquanto 13% realizam abordagem social sem equipe constituída para o serviço. Mais de um quarto dos equipamentos também apontou que a falta de capacitação prejudica a qualidade, a eficiência e a produtividade do Seas e dificulta a utilização de instrumentos como o Prontuário Eletrônico do SUAS.

147. Os relatos dos gestores evidenciam essas fragilidades, como pode ser visto nos exemplos da figura a seguir, retirados de transcrições de entrevistas com gestores nas visitas aos municípios.

Figura 9 – Relatos dos gestores locais sobre os problemas operacionais nos serviços às pessoas em situação de rua.

'O número de usuários [é] aquém [do necessário] porque não tem serviços de abordagem e some-se com problemas com falta de técnicos que as vezes impacta a capacidade de atendimentos.'
'O Serviço Especializado em Abordagem Social nós não realizamos.'
'A gente não tem um documento, o que a gente segue é a tipificação.'
'A falta de bagageiro, que é uma sala importante para uso da pop em rua. Não temos. A sala de descanso, a gente está improvisando essa. A falta de estrutura no banheiro.'
'Ausência de porta no banheiro, rampa inviabilizada e ausência de lavandaria e guarda-volumes no Centro Pop.'
'O único gargalo crítico de infraestrutura física que enfrentamos hoje é a sede do Centro POP. Centro Pop funciona em um imóvel alugado que é pequeno e acanhado para a complexidade da demanda diária.'
'Há uma dificuldade histórica enorme em conseguir alugar um imóvel adequado para o Centro Pop na região central(...)por conta de preconceito da vizinhança.'
'(...) as demais secretarias acham, que a pessoa em situação de rua é apenas da assistência, mas tem dificuldade com agente de saúde, não tem projetos sociais de habitação.'

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas e questionários aplicados pela equipe de auditoria. Respostas editadas para preservar o anonimato dos participantes.

148. Nos comentários ao Relatório Preliminar, o Departamento de Proteção Social Especial, unidade subordinada à SNAS/MDS, informou que se encontra em execução, no âmbito do Projeto Unesco 914BRZ3051, consultoria especializada destinada à elaboração de estudos e diretrizes técnicas para os serviços da Proteção Social Especial voltados à população em situação de rua. Em relação ao Seas, os trabalhos abrangem a análise das normas, dos arranjos de oferta, dos fluxos, dos instrumentos técnicos e gerenciais, dos dados disponíveis e das interfaces com os demais serviços socioassistenciais e políticas públicas. O Departamento também relatou ações de apoio técnico a estados e municípios e a elaboração de formulário suplementar para acompanhamento dos Centros Pop contemplados pelas ações de fortalecimento. Embora convergentes com as propostas deste relatório, essas iniciativas ainda se encontram em estágio inicial e não afastam as fragilidades identificadas nem a necessidade das recomendações formuladas.

149. A superação dessas limitações exige atuação coordenada entre os entes federativos e entre as diversas políticas públicas envolvidas. Nesse sentido, mostra-se necessário que o MDS, em conjunto com o MDHC, articulados com os demais órgãos federais competentes, apoiem estados e municípios na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

elaboração de diagnósticos territoriais periódicos, no fortalecimento da regionalização da oferta e na implantação e atuação dos Ciamp-Rua ou de instâncias equivalentes. Também se mostra relevante que o MDS promova a disseminação e a implementação dos referenciais nacionais aplicáveis aos serviços destinados à população em situação de rua, especialmente ao Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas), bem como acompanhe a implementação dos parâmetros estabelecidos pela Resolução CNAS 224/2026, de forma a apoiar a qualificação dos serviços, o aprimoramento dos registros e das metodologias de atendimento e a melhoria das condições de oferta dos equipamentos especializados.

Benefícios Esperados

150. Com a implementação das propostas, espera-se ampliar a oferta e qualificar o atendimento à população em situação de rua. Espera-se também fortalecer a privacidade, o sigilo e a dignidade dos usuários, bem como ampliar a acessibilidade e a inclusão de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. As medidas propostas também podem contribuir para a melhoria das condições dos equipamentos e para a redução dos custos associados à manutenção emergencial.

151. Adicionalmente, espera-se fortalecer a governança e a articulação intersetorial da política para a população em situação de rua, ampliar o acesso às diversas políticas públicas e aumentar a efetividade dos encaminhamentos realizados pela rede socioassistencial. Como resultado, espera-se favorecer a construção de trajetórias de autonomia, inclusão social e reinserção comunitária, reduzir a permanência prolongada nas ruas e melhorar os resultados das ações financiadas pelo SUAS e pelas demais políticas públicas.

4 - PRINCIPAIS CAUSAS PARA AS FRAGILIDADES DA REDE SUAS

152. Os achados apresentados no capítulo anterior evidenciaram limitações na cobertura da Rede SUAS e nas condições de funcionamento dos serviços socioassistenciais, com reflexos sobre o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade e às pessoas em situação de rua. As evidências apontaram insuficiências na oferta de equipamentos e serviços, restrições operacionais nos Cras e fragilidades na organização dos serviços especializados, demonstrando a existência de desafios que afetam a capacidade da rede de responder adequadamente às necessidades dos territórios e da população atendida.

153. Os achados deste capítulo analisam fatores estruturais que contribuem para esse cenário. O Achado 4 examina a insuficiência e a inconstância dos recursos destinados ao cofinanciamento do SUAS e seus impactos sobre a sustentabilidade da rede. O Achado 5 trata das limitações existentes nas informações financeiras utilizadas para monitorar o financiamento da política e subsidiar a tomada de decisão. Por fim, o Achado 6 aborda fragilidades relacionadas ao planejamento, à Vigilância Socioassistencial, à gestão do trabalho e à execução dos recursos. Em conjunto, os achados permitem compreender como questões ligadas ao financiamento, à produção de informações e à gestão da política influenciam a capacidade do SUAS de planejar, organizar e ofertar serviços socioassistenciais em todo o território nacional.

4.1 - Achado 4 – Insuficiência do cofinanciamento da Rede SUAS e baixa previsibilidade do fluxo de recursos

154. Constatou-se a insuficiência dos repasses federais e a insuficiência, a irregularidade e a cobertura incompleta dos repasses estaduais destinados ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. Embora os atendimentos da rede tenham aumentado 82,6% no período analisado, o orçamento federal de 2025 é, em termos reais, 33,5% menor que o de 2017. Esse quadro decorre da redução dos recursos destinados à assistência social, da defasagem dos valores de referência dos repasses federais, da ausência de mecanismos que assegurem sua suficiência e previsibilidade ao longo do exercício e de fragilidades no cofinanciamento estadual. Como efeitos, observam-se a redução da capacidade de financiamento do SUAS, riscos à continuidade dos serviços, dificuldades para o planejamento municipal e a transferência de parcela crescente do ônus financeiro da política para os entes locais.

155. A Loas e a NOB-SUAS estabelecem que o financiamento do SUAS ocorre por meio do cofinanciamento entre União, estados, Distrito Federal e municípios, atribuindo responsabilidades específicas a cada ente federativo. O art. 55 da NOB-SUAS atribui à União a responsabilidade pelo cofinanciamento de serviços, programas e projetos socioassistenciais. Já o art. 15 estabelece como responsabilidade dos estados o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

156. No âmbito federal, o cofinanciamento é operacionalizado por meio dos blocos de financiamento da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE). Nesse contexto, a Portaria MDS 116/2013 estabelece os valores de referência para os repasses do Piso Básico Fixo, destinado ao financiamento de serviços da PSB, enquanto a Portaria MDS 843/2010 define os valores de referência para o Piso Fixo de Média Complexidade, voltado ao cofinanciamento de serviços da PSE.

157. Cabe à União coordenar, monitorar e avaliar a política de assistência social, além de apoiar os entes federativos no aprimoramento da gestão, dos serviços e dos programas (Loas, arts. 11 e 12; NOB-SUAS, arts. 36 e 37).

158. Com o intuito de avaliar o montante de recursos federais previstos para o cofinanciamento das ações da PSB e da PSE, procedeu-se à análise de dados obtidos mediante extração de informações do orçamento federal registradas no sistema Tesouro Gerencial, dos exercícios **de 2017 a 2025**.

159. **Constatou-se o decréscimo do orçamento ao longo do período analisado**. Em 2017, o orçamento federal para essas ações foi de R$ 1,91 bilhão enquanto, em 2025, foi de R$ 1,89 bilhão, apresentando redução nominal de 1,1%. Quando considerada a inflação acumulada de 48,70% do período, a queda do cofinanciamento federal torna-se ainda mais expressiva em termos reais. Com efeito, para manter, em 2025, o mesmo nível de financiamento observado em 2017, sem qualquer ganho real, o orçamento deveria alcançar R$ 2,84 bilhões, ou seja, o valor de 2025 é 33,5% menor que o de 2017. A diferença de R$ 950 milhões entre o valor necessário para preservar, em termos reais, o nível de financiamento de 2017 e o orçamento previsto para 2025 corresponde a 50,35% do previsto para 2025, evidenciando a perda de capacidade do cofinanciamento federal das ações de PSB e PSE ao longo do período analisado.

160. A Tabela 7 exibe os valores dos orçamentos nominais para os blocos PSB e PSE no período de 2017 a 2025. Os valores apresentados referem-se à dotação atualizada e incluem as seguintes ações: Proteção Social Básica: 20V5, 2A60 e 219E e Proteção Social Especial: 2A60, 2A65 e 219F.

Tabela 7 – Orçamento da União para os blocos PSB e PSE (R$ em milhões).

Ano	Orçamento Nominal	Orçamento Corrigido (Preços de 2025)
2017	R$ 1.907	R$ 2.835
2018	R$ 1.559	R$ 2.252
2019	R$ 2.438	R$ 3.394
2020	R$ 1.375	R$ 1.835
2021	R$ 1.017	R$ 1.299
2022	R$ 943	R$ 1.094
2023	R$ 2.232	R$ 2.448
2024	R$ 1.689	R$ 1.770
2025	R$ 1.886	R$ 1.886

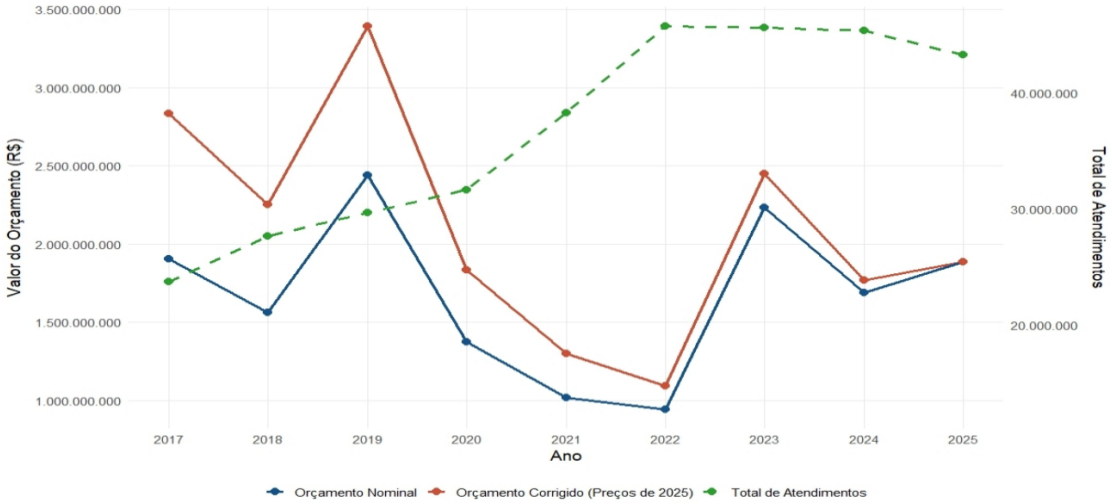
Fonte: Elaboração própria, com dados do Tesouro Gerencial.

161. Outrossim, esse cenário é agravado pelo aumento dos atendimentos prestados pela rede socioassistencial. A partir dos dados do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), que consolida informações sobre os atendimentos realizados pelos municípios nos serviços socioassistenciais, identificou-se um aumento de 82,55% nos atendimentos efetuados pelos municípios em Cras, Creas e Centros POP, equipamentos públicos que compõem a rede de proteção social do SUAS. Em 2025, ocorreram 43 milhões de atendimentos, segundo os dados declarados. Dessa forma, o valor orçamentário federal por atendimento realizado diminuiu 45,82%, passando de R$ 80,37 para R$ 43,55, o que evidencia a redução da capacidade de financiamento dos serviços socioassistenciais.

162. A Figura 10 permite visualizar, de forma integrada, a evolução do orçamento federal destinado ao cofinanciamento da rede socioassistencial e do volume de atendimentos realizados no período analisado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Figura 10 – Gráfico comparativo entre o orçamento federal (nominal e corrigido) destinado ao repasse para a Rede SUAS e o volume de atendimentos realizados no período de 2017 a 2025.



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do RMA e Tesouro Gerencial.

163. Observa-se que o crescimento do volume de atendimentos não foi acompanhado pela evolução do orçamento federal destinado ao cofinanciamento da PSB e da PSE. Enquanto os atendimentos realizados em Cras, Creas e Centros Pop aumentaram substancialmente ao longo do período analisado, o orçamento federal apresentou redução em termos reais, contribuindo para a diminuição da capacidade de financiamento da rede socioassistencial.

164. Em consonância com os dados apresentados, o próprio MDS reconheceu a redução orçamentária (peça 30), além de pontuar que o financiamento federal da assistência social depende da disponibilidade orçamentária anual e não possui valor mínimo obrigatório:

> Nos últimos anos, observou-se redução significativa da capacidade orçamentária das ações 219E – Proteção Social Básica e 219F – Proteção Social Especial, responsáveis pelo cofinanciamento federal dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (...). Embora tenham ocorrido esforços recentes de recomposição orçamentária, os valores ainda permanecem insuficientes para acompanhar a expansão da demanda social, a atualização dos custos dos serviços e a ampliação da cobertura da rede socioassistencial.

165. Nos comentários ao Relatório Preliminar, a SNAS e o FNAS informaram que vêm submetendo ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) propostas de recomposição dos recursos destinados ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais e solicitando créditos adicionais ao longo do exercício. Segundo os dados apresentados pelos gestores, os valores constantes dos projetos de lei orçamentária (PLOA) encaminhados pelo Poder Executivo permaneceram substancialmente inferiores aos montantes aprovados pelo CNAS. Tomando-se os valores aprovados pelo Conselho como base de comparação, entre 2020 e 2023, os montantes incluídos nos PLOAs foram inferiores em 64,1%, 54,0%, 52,6% e 91,5%, respectivamente. Situação semelhante ocorreu em 2026 e no PLOA de 2027, cujos valores foram 61,8% e 63,5% inferiores aos aprovados pelo CNAS.

166. Os dados indicam que parte relevante da insuficiência do financiamento se forma ainda na etapa de elaboração da proposta orçamentária do Poder Executivo, processo coordenado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Em alguns exercícios, contudo, a tramitação legislativa resultou na recomposição parcial dos valores inicialmente propostos. O caso mais expressivo ocorreu em 2023, quando a dotação destinada ao cofinanciamento passou de R$ 277,1 milhões no PLOA para R$ 2,329 bilhões na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda assim, mesmo após essa recomposição, o valor autorizado permaneceu inferior ao montante anteriormente aprovado pelo CNAS.

167. Portanto, embora a SNAS e o FNAS tenham adotado providências para ampliar os recursos da política, os valores efetivamente incorporados ao orçamento continuaram inferiores às necessidades apontadas pelas instâncias responsáveis pelo SUAS. Esse quadro reforça que a insuficiência do financiamento não decorre apenas da gestão dos repasses pelo FNAS, mas também de decisões tomadas ao longo do processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento federal.

168. A realização da técnica de grupo focal com gestores municipais relacionados com a área de assistência social de diversos municípios corroborou com a análise realizada. Os gestores municipais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

apresentaram forte convergência em torno da insuficiência do financiamento do SUAS, destacando a queda de recursos federais, o que obriga os municípios a arcar com a maior parte dos custos do funcionamento da rede. Ademais, em entrevistas realizadas *in loco* em municípios, também houve convergência no entendimento de que os recursos atualmente disponíveis não são suficientes para a cobertura adequada dos serviços, com a maior parte dos recursos aplicados sendo de origem municipal.

169. Cumpre ressaltar que a Portaria MDS 116/2013, que estabelece os valores de referência para os repasses federais destinados às ações da PSB, e a Portaria MDS 843/2010, que define os valores de referência para os repasses federais voltados às ações de média complexidade da PSE, permanecem inalteradas desde suas respectivas edições. Essa situação, com os valores de referência sem atualização há mais de uma década, contribui, naturalmente, para a defasagem dos recursos federais transferidos.

170. Além dos repasses regulares destinados ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, observou-se crescimento expressivo da participação das emendas parlamentares no financiamento do SUAS. Em 2025, os recursos transferidos por meio da Ação Orçamentária 219G alcançaram aproximadamente R$ 604 milhões, valor equivalente a cerca de um terço dos recursos transferidos aos municípios e ao Distrito Federal pelos principais blocos regulares de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Esses resultados evidenciam que as emendas passaram a representar parcela relevante do financiamento federal da política, ampliando significativamente o volume de recursos disponíveis para a rede socioassistencial.

171. A ampliação desse instrumento, contudo, não foi acompanhada por padrões de distribuição compatíveis com aqueles observados nos mecanismos regulares de cofinanciamento. A análise realizada mostrou que os repasses ocorreram de forma territorialmente desigual, não acompanharam a distribuição das famílias de baixa renda e apresentaram diferenças relevantes entre regiões, portes municipais e unidades da Federação. Em especial, observou-se que regiões com maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade receberam participação proporcionalmente menor dos recursos transferidos por emendas, evidenciando desalinhamento entre a distribuição dos repasses e a distribuição das necessidades sociais potencialmente atendidas pelo SUAS.

172. Também se verificou baixa continuidade desses recursos ao longo do tempo. Entre 2018 e 2025, a maior parte dos municípios recebeu emendas em poucos exercícios, enquanto a recorrência dos repasses permaneceu concentrada em número reduzido de localidades. Embora as emendas ampliem a capacidade de investimento e possam complementar o financiamento da rede, suas características de distribuição e frequência limitam sua utilização como fonte previsível de financiamento e reduzem sua aderência aos parâmetros de equidade territorial, continuidade e planejamento que orientam o cofinanciamento regular do SUAS. O detalhamento dessas análises encontra-se no Apêndice E.

173. A suficiência dos recursos, contudo, é apenas uma das dimensões relevantes para o financiamento dos serviços socioassistenciais. Também é necessário que os repasses ocorram de forma tempestiva e previsível, de modo a permitir o adequado planejamento das ações e a continuidade da oferta dos serviços.

174. Para examinar a previsibilidade e a regularidade do fluxo financeiro federal, foram analisados os microdados de transferências de 2025 disponibilizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Do total de R$ 1,194 bilhão pago em 2025 no bloco da PSB, R$ 183,3 milhões (15,35%) corresponderam a ordens emitidas com defasagem de dois meses ou mais após a respectiva competência.

175. As normas gerais do cofinanciamento federal não estabelecem prazo máximo entre a competência e o efetivo repasse. Para fins desta análise, foram classificados como dentro do limite operacional os pagamentos realizados na própria competência ou no mês seguinte e como fora do limite os realizados dois meses ou mais depois. Esse corte é um parâmetro analítico e não caracteriza, isoladamente, atraso jurídico.

176. A Tabela 8 apresenta os valores das ordens de pagamento do bloco da PSB em 2025, segundo o intervalo entre a competência e a transferência. Consideraram-se tempestivos os valores transferidos na própria competência ou no mês subsequente.

Tabela 8 – Ordens de pagamento da PSB em 2025, por faixa de defasagem temporal.

Defasagem temporal	Valor pago em 2025	% do total pago
0 a 1 mês	R$ 1.010.696.709	84,65%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

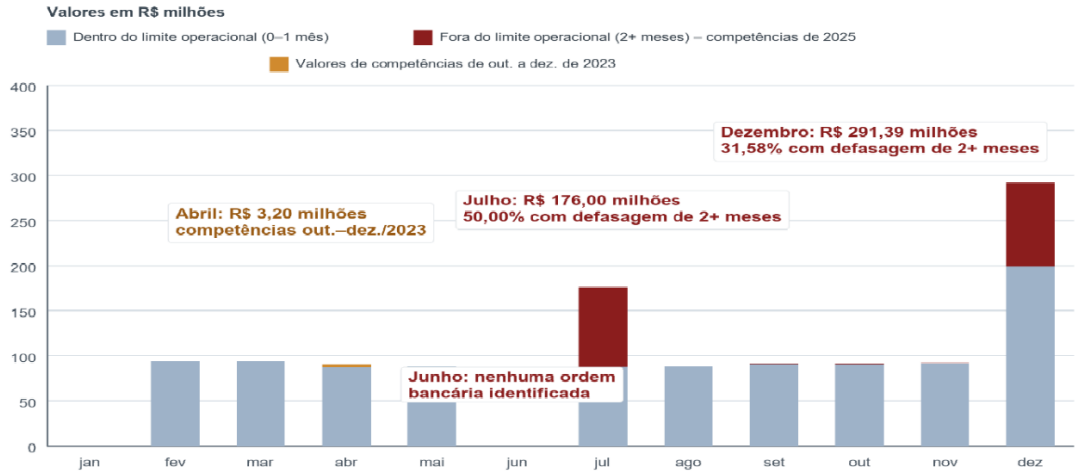
Defasagem temporal	Valor pago em 2025	% do total pago
2 a 3 meses	R$ 96.999.372	8,12%
4 a 6 meses	R$ 40.158.737	3,36%
7 a 11 meses	R$ 42.940.686	3,60%
12 meses ou mais	R$ 3.197.033	0,27%
Total: 2 meses ou mais	**R$ 183.295.828**	**15,35%**

Nota: o valor da faixa de 12 meses ou mais corresponde às competências de outubro, novembro e dezembro de 2023, pagas em 17/4/2025.

Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados de repasse do FNAS 2025. Disponível em: https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/RFF/microdados-RFF.html. Acesso em: 27/8/2025.

177. Por sua vez, o gráfico a seguir evidencia a distribuição dos pagamentos federais ao longo de 2025 para as ações do bloco PSB, permitindo visualizar a concentração dos desembolsos em determinados momentos do exercício.

Figura 11 – Composição dos pagamentos do bloco da PSB por mês de emissão da ordem (2025).



Fonte: Elaboração própria, com base nos microdados de repasse do FNAS 2025. Disponível em: https://paineis.mds.gov.br/public/ extensions/RFF/microdados-RFF.html. Acesso em: 9/09/2026.

178. Observa-se que o maior volume de transferências ocorreu em dezembro de 2025, ao passo que não foram registrados repasses no mês de junho. Em janeiro, não há repasses pela lógica aplicada de o repasse financeiro de um mês ser referente à competência do mês anterior, ocorrendo em dezembro o pagamento referente às duas últimas competências do ano.

179. Nos comentários dos gestores ao Relatório Preliminar, a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (DEFNAS) esclareceu que parte dos pagamentos emitidos após a competência decorreu de regularizações cadastrais, desbloqueios de recursos, complementações associadas a suplementações orçamentárias e eventos operacionais de processamento financeiro. Esses esclarecimentos contribuíram para qualificar a interpretação dos microdados e indicam que nem todas as emissões realizadas após a competência podem ser atribuídas a atrasos operacionais na gestão dos repasses. Ainda assim, as informações permanecem relevantes para avaliar a previsibilidade dos fluxos financeiros efetivamente disponibilizados aos entes executores, aspecto diretamente relacionado à capacidade de planejamento e execução dos serviços socioassistenciais.

180. A concentração de complementações e suplementações ao final do exercício reforça a evidência de que a programação orçamentária inicialmente disponível para o cofinanciamento se mostrou insuficiente para sustentar a execução financeira observada. Esse resultado é compatível com a evidência anteriormente apresentada de redução da capacidade de financiamento federal em termos reais ao longo do período analisado.

181. As dificuldades decorrentes da baixa previsibilidade do fluxo financeiro federal também foram observadas nos questionários aplicados aos gestores municipais de assistência social (QGMAS), em que 2.090 dos 4.757 municípios respondentes (43,5%) relataram dificuldades relacionadas à tempestividade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

ou previsibilidade dos repasses do cofinanciamento federal.

182. Esse quadro gera prejuízo ao planejamento da gestão municipal e causa risco à continuidade dos serviços socioassistenciais. A execução dos serviços da PSB e da PSE demanda recursos permanentes e previsíveis. A insuficiência dos recursos e a baixa previsibilidade de parte dos repasses podem gerar restrições à oferta regular dessas atividades. Quando complementações, regularizações ou suplementações relevantes ocorrem em momentos específicos do exercício, a disponibilidade financeira ao longo do ano torna-se menos previsível, dificultando a programação das despesas e aumentando a pressão sobre o caixa municipal.

183. Essa dinâmica também evidencia outro aspecto relevante do financiamento do SUAS. Parte dos recursos liberados ao final do exercício decorreu de suplementações orçamentárias e complementações posteriores, indicando que os valores inicialmente autorizados para o cofinanciamento nem sempre se mostraram suficientes para sustentar o nível de execução alcançado ao longo do ano. Assim, além da discussão sobre a tempestividade dos repasses, observa-se dependência de ajustes orçamentários realizados durante a execução, situação que reduz a previsibilidade do financiamento e dificulta o planejamento dos entes responsáveis pela oferta dos serviços.

184. Corroborando a situação descrita anteriormente, as entrevistas realizadas in loco com gestores municipais de diferentes localidades revelaram percepções convergentes acerca da insuficiência e da baixa previsibilidade dos repasses

Figura 12 – Relatos de gestores sobre insuficiência e baixa previsibilidade dos repasses federais.

'É inconstante. (...) o valor é muito irrisório para a demanda que a gente atende. (...) a gente tem que limitar o número de vagas no atendimento.'
'Agora, de repasse financeiro, não é boa de jeito nenhum, porque não dá mais os valores(...) o que a gente recebe hoje em dia é o que eu acho que estava em 2013. Então, hoje não está.'
'No âmbito federal, (...) os valores permanecem inferiores às necessidades reais da rede socioassistencial e, em diversos casos, aos montantes originalmente pactuados.'
'Federal às vezes acumula para o final e fica de restos a pagar para o próximo ano (...). Em dezembro fechou o exercício financeiro do município, a gente não consegue mais executar.'
'Às vezes no final do ano os recursos são repassados acumuladamente, aí (...) não tem tempo hábil para executar os valores.'

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas e questionários aplicados pela equipe de auditoria. Respostas editadas para preservar o anonimato dos participantes.

185. Em relação à atuação estadual, há evidências de que os repasses são insuficientes, ocorrem com atrasos e de maneira desigual entre os municípios.

186. Nesse aspecto, cumpre destacar a dificuldade de se obter dados oficiais e íntegros sobre os repasses estaduais. Os dados apresentados pelos estados no Censo SUAS carecem de confiabilidade. Essa situação é mais bem detalhada no Achado 5.

187. Diante dessa limitação, foram solicitadas informações complementares sobre o cofinanciamento estadual a todas as unidades da federação, diretamente pelo TCU ou por intermédio dos Tribunais de Contas participantes da auditoria coordenada. Contudo, parte significativa dos estados não encaminhou as informações solicitadas ou o fez fora do prazo necessário para consolidação dos resultados da auditoria. Assim, a análise a seguir baseia-se nos dados de repasses obtidos para onze estados.

188. De acordo com esses dados, em 2025, no financiamento das ações da PSB e da PSE, para municípios de pequeno porte I, os recursos estaduais corresponderam a 42% do montante recebido pelos municípios a título de cofinanciamento, enquanto os recursos federais representaram 58%. Ressalte-se que essa comparação considera apenas os repasses intergovernamentais e não abrange os recursos próprios aplicados pelos municípios, que também constituem parcela relevante do financiamento da política. Nesse contexto, considerando a insuficiência dos recursos federais evidenciada anteriormente e a menor participação relativa dos estados nos repasses analisados, há indícios de que o cofinanciamento estadual também seja insuficiente para atender adequadamente às necessidades de cofinanciamento das ações socioassistenciais.

189. Os resultados apresentados devem ser analisados à luz da limitação decorrente da indisponibilidade de dados de parte significativa dos estados. Embora não seja possível inferir a situação dos entes que não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

encaminharam informações, a própria auditoria identificou casos de cofinanciamento estadual extremamente reduzido ou inexistente em alguns contextos, o que sugere cautela na interpretação dos percentuais apresentados. Dessa forma, os dados analisados não afastam a possibilidade de que a insuficiência do cofinanciamento estadual seja mais disseminada e severa do que aquela evidenciada pela amostra disponível.

190. Nesse sentido, o estudo 'O Custo da Assistência Social no Brasil', elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em parceria com o FNAS em 2022, reforça a constatação de que o cofinanciamento estadual apresenta participação reduzida no financiamento da assistência social, em comparação com o cofinanciamento federal. Segundo o referido estudo, do total recebido pelos municípios a título de cofinanciamento, apenas 19% dos recursos destinados ao cofinanciamento das ações de PSB tinham origem estadual, tendo sido verificado, ainda, que dois estados não realizaram repasses aos seus respectivos municípios no período analisado.

191. Cumpre destacar que eventuais divergências entre os resultados do referido estudo e os dados utilizados neste relatório, obtidos a partir das informações encaminhadas pelos TCEs, podem ser explicadas, principalmente, pelas diferenças metodológicas adotadas. Enquanto o resultado exibido do estudo do Unicef utilizou dados referentes ao exercício de 2022 para ações da PSB e contemplou uma base mais abrangente, composta por 26 estados, a presente análise considerou informações referentes a 2025 tanto para as ações da PSB quanto para as ações da PSE disponibilizadas pelos TCEs para 11 estados.

192. Além disso, em alguns estados, as informações encaminhadas não permitiram a segregação dos gastos com benefícios eventuais dos gastos com serviços socioassistenciais continuados executados pela Rede SUAS. Alguns estados inserem essas despesas como de PSB, no entanto, elas possuem naturezas distintas, o que limita análises mais precisas acerca da composição e da destinação dos recursos aplicados. Essa limitação tende, inclusive, a superestimar os valores de cofinanciamento considerados nesta auditoria. O estudo da Unicef realizou procedimentos estatísticos para estimar valores que não foram possíveis de serem obtidos diretamente ou que não possuíam confiabilidade.

193. Apesar dessas diferenças metodológicas e de base de dados, os resultados das duas análises convergem para a mesma conclusão: a participação do cofinanciamento estadual mostra-se reduzida frente às necessidades da política de assistência social

194. Além da insuficiência, há também evidências da intempestividade no repasse dos recursos estaduais. Segundo os resultados dos questionários ao gestor municipal (QGMAS), 28,4% dos municípios relataram receber os repasses do financiamento estadual com atrasos. Essa percepção é corroborada pelos próprios estados que, em resposta ao Questionário de Gestores Estaduais da Assistência Social (QGEAS), reconheceram a ocorrência de desembolsos tardios. Os resultados indicam que 33,3% dos estados realizam transferências fora do prazo previsto.

195. Ademais, existe significativa disparidade entre os modelos de cofinanciamento adotados pelos estados. Enquanto alguns financiam a maior parte de seus municípios, outros deixam de repassar os recursos a parcela expressiva deles para a realização de ações da PSB e da PSE, apresentando cobertura incompleta do cofinanciamento em seu território.

196. Os dados relativos a Roraima evidenciam, por exemplo, que o estado realizou transferências para apenas para três de seus 15 municípios em 2025. Em consonância com essa informação, das 12 respostas válidas do QGMAS obtidas no estado, sete municípios (58,3%) relataram não receber repasses do cofinanciamento estadual.

197. Situação semelhante foi identificada em Alagoas. Segundo os dados enviados pelo TCE-AL, o estado cofinanciou, em 2025, apenas 81 de seus 102 municípios. Os resultados do QGMAS indicam, por sua vez, que 16,9% dos municípios alagoanos respondentes não recebem repasses estaduais.

198. Os casos apresentados não esgotam as situações de cobertura incompleta identificadas. A título ilustrativo, no Maranhão, 46,5% dos municípios respondentes ao QGMAS relataram não receber repasses estaduais.

199. A ausência de repasses para parte dos municípios pode ampliar disparidades na oferta de serviços socioassistenciais entre diferentes localidades do estado. Essa situação reduz a transparência e aumenta o risco de que a alocação dos recursos estaduais ocorra de forma discricionária, em detrimento de parâmetros que reflitam a real necessidade socioassistencial do município.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

200. O SUAS é estruturado sobre o cofinanciamento compartilhado entre União, estados e municípios. Quando o estado não participa de forma abrangente, transfere parcela maior do ônus financeiro aos municípios e à União, enfraquecendo a lógica de corresponsabilidade prevista no sistema.

201. Em razão desse cenário, observa-se crescente sobrecarga dos orçamentos municipais. Segundo dados do QGMAS, 3.197 municípios relataram ter aportado recursos próprios para compensar reduções nos repasses federais, enquanto 2.048 informaram ter utilizado recursos municipais para suprir insuficiências no cofinanciamento estadual. Esse contexto compromete a capacidade da Rede SUAS de responder adequadamente às necessidades da população em situação de vulnerabilidade. Conforme o QGMAS, 2.484 municípios relataram que conseguiram manter os serviços existentes, mas não atender novas demandas, ao passo que 685 informaram a redução da oferta de serviços socioassistenciais.

202. Os relatos dos gestores corroboram os resultados quantitativos apresentados anteriormente e evidenciam que as fragilidades observadas não se limitam ao volume dos recursos transferidos, abrangendo também a regularidade dos repasses e a abrangência territorial do cofinanciamento estadual. Essas limitações ampliam a pressão sobre os orçamentos municipais e comprometem a lógica de corresponsabilidade prevista no SUAS.

Figura 13 – Relatos de gestores locais sobre a insuficiência e a inconstância dos repasses estaduais.

'Esse do Estado é aquele que vem uma vez por ano, não é? (...) Aí está isso, é para obrar milagre.'
'Eu ia entrar no cofinanciamento estadual. Primeiro que não podemos chamar de cofinanciamento (...). A gente não recebe, por exemplo, da PSB, nenhum tipo de financiamento.'
'No Estadual só tem um repasse só do ano. Tudo de uma vez.'
'Nós já estamos em julho e ainda não entrou nenhuma parcela desse recurso fundo a fundo (...) Inclusive do ano passado ainda se deve a última parcela do ano passado.'
'Não houve repasses regulares de recursos estaduais destinados ao custeio da política de assistência social, o que resultou em uma maior sobrecarga financeira para os municípios.'

Fonte: entrevistas e questionários aplicados pela equipe de auditoria. Respostas editadas para preservar o anonimato dos participantes.

203. Mostra-se, portanto, necessário que o MDS fortaleça os mecanismos de monitoramento, transparência, apoio técnico, produção e divulgação de informações relacionados ao cofinanciamento estadual, mediante o acompanhamento periódico dos valores transferidos, da tempestividade dos repasses e da cobertura alcançada em cada estado. A divulgação dessas informações em instrumento nacional de acompanhamento contribuiria para ampliar a transparência, identificar situações críticas e orientar ações de apoio e indução junto aos entes federados.

204. Também é importante que o Ministério estimule os estados a adotar critérios objetivos, transparentes e baseados nas necessidades socioassistenciais para a distribuição dos recursos, de modo a reduzir disparidades, ampliar a cobertura municipal e fortalecer a corresponsabilidade no financiamento do SUAS.

205. Por fim, os resultados da auditoria evidenciam a necessidade de fortalecimento tanto das medidas de gestão quanto dos instrumentos normativos relacionados ao financiamento do SUAS. No âmbito administrativo, mostra-se relevante que o MDS considere, nos processos de planejamento plurianual e de elaboração de suas propostas orçamentárias, a evolução da demanda por serviços socioassistenciais e dos custos necessários à sua prestação, de modo a preservar a capacidade de financiamento da rede e conferir maior sustentabilidade ao cofinanciamento dos serviços. Ademais, o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento do cofinanciamento estadual e das ações de indução voltadas ao fortalecimento da participação dos estados pode contribuir para o reforço da corresponsabilidade entre os entes federados.

206. Por outro lado, questões estruturais identificadas pela auditoria, relacionadas à previsibilidade, à regularidade e à adequação do financiamento federal da assistência social, não se limitam à esfera de atuação administrativa do MDS. Por essa razão, os resultados desta auditoria devem ser levados ao conhecimento das comissões competentes do Congresso Nacional, com vistas a subsidiar o debate sobre possíveis aperfeiçoamentos no arcabouço legal de financiamento do SUAS.

Benefícios esperados

207. Espera-se que a implementação das recomendações propostas contribua para o fortalecimento da sustentabilidade financeira da Rede SUAS, por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

financiamento e monitoramento do cofinanciamento da política. Como resultado, espera-se ampliar a previsibilidade dos recursos, reduzir desequilíbrios territoriais, fortalecer a capacidade de planejamento dos entes federativos e favorecer a continuidade da oferta de serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade. Além disso, a melhoria das informações sobre financiamento poderá subsidiar decisões mais aderentes às necessidades dos territórios e aumentar a transparência na gestão dos recursos destinados ao SUAS.

4.2 - Achado 5 – Fragilidades na qualidade e na governança dos dados financeiros do SUAS

208. As informações utilizadas para monitorar a execução financeira e planejar o cofinanciamento do SUAS apresentam limitações relevantes de qualidade, consistência e comparabilidade. Cerca de 77% dos municípios e 52% dos estados não utilizam a classificação orçamentária obrigatória para registrar despesas com serviços socioassistenciais, enquanto as bases alternativas também apresentam fragilidades que comprometem sua confiabilidade.

209. Isso compromete a capacidade do MDS de monitorar o financiamento do sistema, identificar desequilíbrios no cofinanciamento e aperfeiçoar a política pública com base em evidências. Esses problemas decorrem da combinação de falhas nos controles de validação e monitoramento com limitações na capacidade técnica de parte dos entes federativos.

210. A padronização dos registros orçamentários tem papel estratégico para a melhoria da qualidade das informações sobre o financiamento da assistência social. A existência de classificações uniformes e de uso obrigatório pelos entes federativos é condição necessária para ampliar a comparabilidade dos dados e permitir análises mais precisas sobre o cofinanciamento do SUAS (art. 98, §1º, incisos I, IV e V c.c art. 60 da NOB-SUAS).

211. Em janeiro de 2025, passou a produzir efeitos a Portaria SOF/MPO 169/2024, que trouxe atualizações importantes para a padronização da alocação de recursos na assistência social. Essa medida alterou a Portaria SOF/Seto/ME 42/1999 e afeta diretamente a forma como os entes da federação classificam suas despesas orçamentárias, especialmente às relacionadas aos serviços nacionalmente tipificados.

212. Entre as mudanças na função ‘08 - Assistência Social’, destaca-se a criação das subfunções ‘245 - Serviços Socioassistenciais’ e ‘246 - Segurança de Renda’, somando-se às já existentes ‘241 – assistência ao idoso’; ‘242 – assistência ao portador de deficiência’; ‘243 – assistência à criança e ao adolescente’; e ‘244 – assistência comunitária’.

213. Como já mencionado, o padrão de financiamento do SUAS pressupõe a responsabilidade conjunta das três esferas de governo no custeio de serviços, programas e projetos.

214. Até então, não havia mecanismo padronizado que permitisse consolidar, em âmbito nacional, os gastos de estados e municípios em duas das grandes áreas de atuação da política (segurança de renda e prestação de serviços tipificados). Embora fosse possível identificar esses gastos individualmente, a partir do exame das ações orçamentárias de cada ente, a discricionaridade na codificação e nomeação dessas programações impedia sua integração sistêmica e, consequentemente, a agregação e comparação em âmbito nacional.

215. Como a classificação funcional da despesa é padronizada e de uso obrigatório por todas as esferas de governo (art. 6º da Portaria 42/1999), a criação dessas duas subfunções mitigou importante limitação informacional existente na classificação orçamentária da assistência social.

216. Para verificar a efetiva adoção dessa nova estrutura classificatória, foram analisadas as informações registradas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional, que consolida os dados contábeis, orçamentários e fiscais encaminhados pelos entes federativos.

217. Ocorre que, mesmo obrigatória, a subfunção ‘245 – Serviços Socioassistenciais’ apresentou baixa alocação de estados e municípios:

Tabela 9 – Uso da subfunção ‘245 - serviços socioassistenciais’ pelos entes federados em 2025.

Ente federativo	Qtde entes distintos	Empenhado (R$)	Liquidado (R$)	Pago (R$)
União	1	3.036.811.698,88	2.716.208.632,16	2.689.178.955,15

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Ente federativo	Qtde entes distintos	Empenhado (R$)	Liquidado (R$)	Pago (R$)
Estados/DF	13 de 27	1.079.680.123,56	1.060.319.047,68	995.043.854,47
Municípios	1.270 de 5570	2.750.177.961,91	2.632.518.484,01	2.569.391.622,11

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Siconfi - Despesas por subfunção (Anexo I-E) – Contas anuais do exercício de 2025.

218. Como se observa, apenas 48% dos estados e 23% dos municípios registraram despesas classificadas nessa subfunção. Isso contraria também o art. 163-A da Constituição Federal, que determina que os entes disponibilizem suas informações contábeis e orçamentárias conforme os padrões estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de modo a assegurar, entre outros atributos, a rastreabilidade e a comparabilidade dos dados, inclusive histórica.

219. A ausência de valores registrados na subfunção 245 evidencia inadequação ou ausência da classificação esperada e compromete a comparabilidade das informações em âmbito nacional. Entretanto, não permite concluir, isoladamente, que o ente deixou de alocar ou executar recursos em serviços socioassistenciais, especialmente por se tratar do primeiro exercício de vigência da nova estrutura classificatória, período em que parte das despesas pode ter permanecido registrada em outras subfunções da Função 08.

220. A comprovação da alocação de recursos próprios prevista no art. 30 da Loas deve ser verificada prioritariamente nas peças orçamentárias, especialmente na LOA, no QDD e nos documentos dos respectivos fundos de assistência social. As informações constantes do Siconfi e do AgilizaSUAS constituem fontes relevantes para monitoramento e transparência, mas não substituem, isoladamente, a verificação da alocação orçamentária exigida pela legislação.

221. Na assistência social, a Loas estabelece como condição para as transferências federais a comprovação de que os entes federativos destinem recursos próprios à política em seus respectivos orçamentos (art. 30, parágrafo único). No entanto, o alto índice de entes sem valores registrados na subfunção 245 compromete a verificação do cofinanciamento e acompanhamento da execução orçamentária em uma das suas principais dimensões - os serviços nacionalmente tipificados.

222. Além disso, essas fragilidades comprometem a própria avaliação dos critérios de partilha dos recursos federais do cofinanciamento do SUAS. Esses critérios são pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) - instância de negociação entre União, estados e municípios - e deliberados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - órgão responsável pelo controle social e pela aprovação das diretrizes da política.

223. A revisão e o aperfeiçoamento desses critérios dependem de informações confiáveis sobre os custos da rede socioassistencial e sobre o esforço financeiro realizado por cada ente federativo. Quando essas informações são incompletas, inconsistentes ou pouco comparáveis, fica prejudicada a capacidade de diagnosticar distorções no financiamento da política e de promover uma distribuição mais equitativa dos recursos federais.

224. Deve-se destacar que o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) vem prestando apoio técnico aos estados e municípios na tentativa de qualificar essas informações orçamentárias. Entre elas, destacam-se a publicação de orientações técnicas e a realização de ações de capacitação, como o programa 'FNAS pelo Brasil', que buscam promover maior padronização na classificação e no registro das despesas da assistência social.

225. A Tabela 10 ilustra uma dessas iniciativas, apresentando a classificação recomendada das ações assistenciais na Função 08.

Tabela 10 – Subfunções da Assistência Social (Função 08) recomendadas pelo FNAS.

Subfunção	Ações/Programas associados
122 – Administração geral	Controle Social e Assistência Social (CAS); Procad SUAS
241 – Assistência à pessoa idosa	BPC à pessoa idosa
242 – Assistência à pessoa com deficiência	BPC à pessoa com deficiência; Auxílio inclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Subfunção	Ações/Programas associados
243- Assistência à criança e ao adolescente	Primeira Infância no SUAS
244 – Assistência Comunitária	Benefícios eventuais; IGD PBF
245 – Serviços socioassistenciais	Proteção social básica; Proteção social especial; Estruturação da rede de serviços do SUAS; 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	Programas locais de transferência de renda

Fonte: 'Guia prático sobre a Lei Orçamentária Anual, função orçamentária 08 (Assistência Social) e Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)', disponível em https://fnas.mds.gov.br/materiais-de-apoio-fnas/, acesso em 19/8/2026.

226. Entretanto, essas iniciativas, de caráter orientador e não vinculante, não foram suficientes para assegurar a adesão dos entes à nova estrutura classificatória, que teve seu primeiro ciclo de vigência em 2025.

227. Entre as causas que concorrem para esse quadro, destaca-se a ausência de mecanismos normativos de indução e de monitoramento da correta classificação das despesas da assistência social. Diferentemente da saúde e da educação, cujos gastos mínimos são definidos constitucionalmente e submetidos a processos regulares de acompanhamento e verificação, a assistência social não conta com mecanismo equivalente. Como resultado, a qualidade e a padronização das informações sobre os gastos da política tendem a receber menor atenção dos entes federativos, ampliando o risco de registros inconsistentes ou inadequados.

228. Sob o ponto de vista da qualidade da informação, o arcabouço jurídico que trata dos mínimos em saúde e educação vem acompanhado de mandamentos normativos regulamentares que disciplinam sua apuração - há demonstrativos próprios no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, regras de escrituração e definição de despesas, ações de controle e fiscalização e repercussões em caso de descumprimento (Lei Complementar 141/2012; e Leis 9.394/1996 e 14.113/2020).

229. Todo esse arcabouço, somado a manuais com procedimentos próprios para essas duas áreas (como no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e no Manual de Demonstrativos Fiscais) contribuem para melhor adequação técnico-conceitual e aderência aos normativos vigentes.

230. Outra causa relevante para essas fragilidades é a disparidade nas capacidades técnicas dos entes federativos em temas como planejamento, orçamento, contabilidade, gestão financeira e prestação de contas, agravada pela elevada rotatividade de equipes e pela atuação centralizada de áreas-meio nem sempre familiarizadas com as especificidades da transferência fundo a fundo do SUAS, conforme explicou a SNAS (Ofício 36/2026/SNAS).

231. Diante dessa lacuna orçamentária, os dados declaratórios do Censo SUAS constituem fonte alternativa ao Siconfi para analisar a alocação de recursos estaduais e municipais nos serviços socioassistenciais.

232. O Censo SUAS é um levantamento nacional realizado pelo MDS para subsidiar a construção e manutenção de indicadores de monitoramento e avaliação da assistência social, bem como de sua gestão integrada (Decreto 7.334/2010). Uma vez por ano, um sistema online disponibiliza diversos questionários para que diferentes atores estaduais e municipais preencham as informações solicitadas, que depois são tratadas, sistematizadas em relatórios ou dados abertos, e publicadas. O uso dessa fonte, contudo, apresenta defasagem temporal relevante.

233. Até o fechamento dos procedimentos de execução, em setembro de 2026, os resultados do Censo SUAS 2025, referentes ao exercício de 2024, ainda não haviam sido publicados, de modo que os dados disponíveis correspondiam ao exercício de 2023.

234. Além da defasagem temporal, a auditoria observou que as informações coletadas pelo Censo SUAS possuem natureza declaratória e estão sujeitas aos riscos de erro de preenchimento, interpretação ou de não estarem necessariamente conciliadas com os valores contábil-orçamentários efetivos. A Figura 14 reproduz duas questões do Questionário Fundo Municipal do Censo SUAS 2024 que ilustram essa característica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Figura 14 – Questões 6 e 12 do Questionário Fundo Municipal – Censo SUAS 2024.

6. Em 2023 o município recebeu recursos estaduais para o cofinanciamento da Assistência Social?

	Sim, fundo-a-fundo	Sim, via convênio	Sim, por convênio e fundo-a-fundo	Não recebe
Proteção Social Básica	☐	☐	☐	☐
Proteção Social Especial de Média Complexidade	☐	☐	☐	☐
Proteção Social Especial de Alta Complexidade	☐	☐	☐	☐

12. Especifique os recursos financeiros e despesas do município na área de Assistência Social no ano de 2023, informando o valor total de recursos próprios aplicados, o valor total recebido do governo estadual (Fundo a Fundo e Convênios), o valor total das despesas pagas com recursos próprios municipais e o valor total das despesas pagas com os recursos repassados pelo estado. ***(Caso não possua, informar "0")***

	Recursos:	
	Valor alocado referente aos recursos próprios alocados na unidade orçamentaria do Fundo Municipal de Assistência Social	Valor recebido do governo estadual (Fundo a Fundo e Convênios)
Proteção Social Básica	R$ ☐ Não sabe informar	R$ ☐ Não sabe informar
Proteção Social Especial	R$ ☐ Não sabe informar	R$ ☐ Não sabe informar

Fonte: Alternativas de interesse extraídas das questões 6 e 12 do Questionário Fundo Municipal – Censo SUAS 2024.

235. As questões apresentadas permitem ao respondente selecionar a opção 'Não sabe informar', sem a exigência de documentação comprobatória ou mecanismos automáticos de validação das respostas. Embora essa flexibilidade possa facilitar o preenchimento do questionário, ela também evidencia limitações inerentes a dados autodeclarados, aumentando o risco de incompletude, inconsistências e variações decorrentes do entendimento do respondente.

236. Diante disso, a confiabilidade das informações foi avaliada sob a perspectiva de sua adequação ao uso, com base no DAMA-DMBOK (Data Management Body of Knowledge), guia internacional de boas práticas para gestão de dados elaborado pela DAMA International, associação profissional dedicada ao desenvolvimento e à disseminação de práticas de gestão e governança de dados. Para os fins desta auditoria, foram analisadas as dimensões de completude (ausência de informação necessária) e acurácia (presença de informação inconsistente ou implausível). Para tanto, adotaram-se os seguintes critérios:

> - Fonte estadual (Feas e convênios): na questão 6, assinalaram ter recebido recursos estaduais (em qualquer modalidade) e, na questão 12, informaram valor R$ 0,00 ou o campo ficou em branco por marcarem 'não sabe informar', contradizendo a própria declaração;
>
> - Fonte própria municipal (FMAS): na questão 12, declararam R$ 0,00 de recursos próprios alocados - valor implausível, à luz da obrigatoriedade de aporte próprio (art. 30 da Loas) - ou marcaram 'não sabe informar', o que também não é razoável já que se trata de questionário direcionado ao gestor do próprio fundo municipal.

237. Executadas as análises, os resultados indicam que as informações declaradas pelos municípios no Censo SUAS acerca do cofinanciamento apresentaram elevada ausência/inconsistência, replicando o padrão já observado nos dados da subfunção 245 disponíveis no Siconfi.

238. A tabela a seguir sintetiza algumas das principais inconsistências e lacunas identificadas nas informações sobre cofinanciamento declaradas pelos municípios no Censo SUAS 2024, referentes às ações da Função 08 – Assistência Social.

Tabela 11 – Inconsistências nas informações sobre cofinanciamento no Censo SUAS 2024, Fundo Municipal.

Inconsistências/lacunas	PSB	PSE
Municípios que declararam recebimento, mas não continham dados financeiros sobre o cofinanciamento estadual	30,6% (1.169 de 3.823)	30,1% (760 de 2.528)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Inconsistências/lacunas	PSB	PSE
Municípios sem informação na alocação de recursos próprios	34,6% (1.778 de 5.144)	20% (128 de 639)

Elaboração própria, com base nos dados do Censo SUAS 2024 – Fundo Municipal (referente ao exercício de 2023).

Nota: Foram analisadas inconsistências relacionadas à declaração de cofinanciamento estadual recebido e à alocação de recursos próprios para PSB e PSE. Consideraram-se situações de ausência de informação, campos não preenchidos ou sem valor financeiro informado.

239. Os resultados evidenciam problemas relevantes de completude e consistência. Cerca de 30% dos municípios que declararam recebimento de cofinanciamento estadual não informaram os respectivos valores recebidos. Além disso, verificaram-se percentuais expressivos de ausência de informação sobre a alocação de recursos próprios, alcançando 34,6% dos municípios na proteção social básica. Tais resultados indicam limitações na confiabilidade dos dados declarados, com potencial impacto sobre seu uso para monitoramento, avaliação e planejamento da política de assistência social.

240. Entre as possíveis causas para estas porcentagens significativas de inconsistências no Censo SUAS, podem-se citar as diferentes capacidades técnicas dos entes para apurar e declarar corretamente os valores de cofinanciamento (já mencionada), bem como a fragilidade dos controles de validação do próprio instrumento.

241. Considerando a relevância dessas informações para o monitoramento dos custos das ações socioassistenciais, o instrumento poderia incorporar regras de validação que impeçam ou sinalizem inconsistências no próprio momento do preenchimento.

242. Especificamente, sempre que a Q6 indicar recebimento de cofinanciamento estadual, o respectivo campo na Q12 poderia ser de preenchimento obrigatório e diferente de R$ 0,00. Da mesma forma, a opção de 'não sabe informar' para recursos próprios poderia ser eliminada ou justificada obrigatoriamente (campo de justificativa aberto), pois a ignorância sobre o próprio orçamento não é razoável para um gestor de fundo.

243. Por fim, uma terceira alternativa para se obter essas informações financeiras é por meio do AgilizaSuas, novo sistema de prestação de contas dos recursos do cofinanciamento federal, que também apresenta módulo para que os entes registrem despesas com recursos próprios e/ou cofinanciamento estadual.

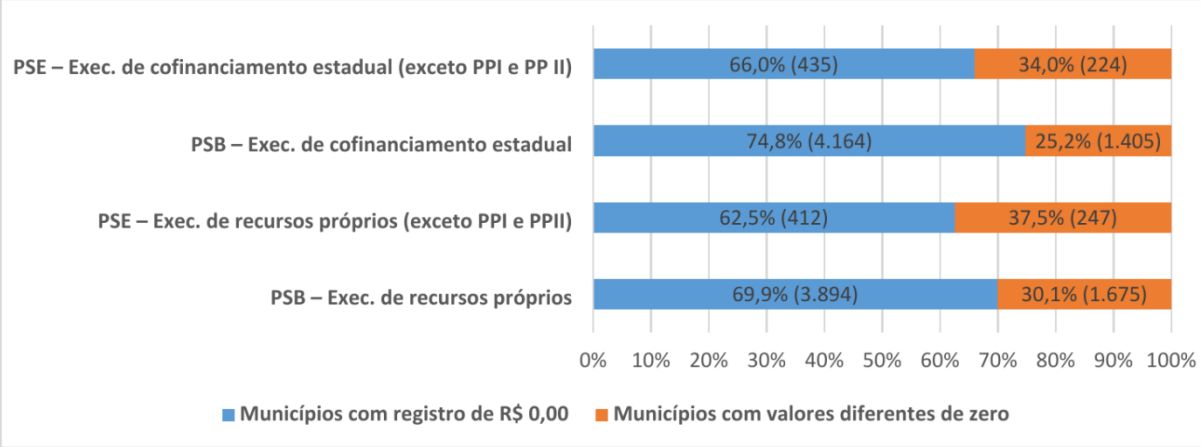
244. Cabe ressaltar que para os recursos de origem federal, o sistema possui integração com o BB Gestão Ágil, ferramenta do Banco do Brasil já utilizada para a movimentação financeira desses valores e comprovação das despesas. Para recursos municipais e estaduais, os dados são declaratórios.

245. Assim como observado nas demais bases analisadas, as informações da fonte municipal e estadual apresentam limitações relevantes de qualidade, com elevada incidência de valores zerados que reduzem sua utilidade para monitoramento e tomada de decisão. Além disso, o sistema não permite a extração consolidada dos dados de todos os municípios.

246. A Figura 15 sintetiza os resultados da análise dos dados financeiros registrados no AgilizaSuas, destacando a proporção de municípios com valores zerados na execução financeira por bloco de proteção social e fonte de recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Figura 15 – Municípios com valores zerados na execução financeira, por bloco de proteção e fonte de recursos - AgilizaSuas/2025.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do MDS.

247. Pode-se observar que, tanto para recursos próprios quanto para cofinanciamento estadual, os municípios com valores registrados como iguais a zero alcançaram percentuais superiores a 60% em todas as modalidades de proteção social. Esse resultado, contudo, não permite concluir, por si só, que tais despesas não tenham sido executadas.

248. No caso dos recursos próprios, o valor zero pode decorrer da inexistência de execução ou do não preenchimento das informações pelo ente. No caso do cofinanciamento estadual, também pode indicar que o município não recebeu recursos estaduais para a respectiva modalidade de proteção social.

249. No AgilizaSuas, as despesas são registradas em diferentes categorias de gasto (como investimentos, equipes de referência etc) e posteriormente somadas para compor o valor total de cada bloco de proteção social. Ocorre que esse total registra 'R$ 0,00' mesmo quando o ente não apresenta qualquer preenchimento nas categorias que o compõem, sem marcador que distinga a situação do módulo: não iniciado pelo ente (nenhuma categoria preenchida), em preenchimento (parte das categorias preenchida) e completo (todas as categorias preenchidas), de modo que não é possível distinguir a ausência de informação da efetiva declaração de valor igual a zero.

250. Essas distinções são particularmente relevantes considerando que muitos municípios não completaram o preenchimento em razão da suspensão do prazo para finalização das prestações de contas do exercício de 2025 (Comunicado FNAS emitido em 24/2/2026). Até setembro de 2026, 79,6% dessas prestações de contas municipais estavam pendentes de conclusão (Painel FNAS - 'Preenchimento de Prestação de Contas').

251. Ademais, falta ao sistema uma camada de qualificação capaz de distinguir aqueles municípios que eventualmente não receberam recursos do cofinanciamento estadual e, portanto, não tem despesas a declarar.

252. De uma forma geral, o que se observa é uma elevada assimetria informacional no cofinanciamento do SUAS. Enquanto a União dispõe de informações públicas e em formato estruturado (como o painel de dados do FNAS), a obtenção e consolidação dos dados estaduais e municipais é um desafio.

253. Como consequência, fica comprometida não apenas a mensuração do esforço de cofinanciamento realizado pelos estados e municípios, mas também a capacidade do MDS de avaliar a sustentabilidade financeira do sistema, revisar critérios de partilha, identificar desequilíbrios na repartição de responsabilidades entre os entes federativos e monitorar a adequação da distribuição dos recursos às necessidades territoriais.

254. A deficiência das informações também limita a identificação de situações de subfinanciamento ou de excessiva dependência dos repasses federais, reduzindo a capacidade de formulação e aperfeiçoamento da política pública com base em evidências.

255. Muitos entes federativos enfrentam dificuldades para classificar despesas da assistência social, registrar corretamente as fontes de financiamento e manter informações consistentes nos sistemas utilizados. A elevada incidência desses problemas indica que não são apenas falhas isoladas de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

preenchimento ou de reporte de informações.

256. Trata-se de problema estrutural relacionado à governança das informações financeiras do SUAS. Em diferentes bases de dados foram observados padrões convergentes de inconsistência, ausência de informações, classificações inadequadas e reduzida comparabilidade dos registros, evidenciando fragilidades que transcendem um sistema específico e afetam a própria capacidade de monitoramento do financiamento da política.

257. O MDS reconhece a necessidade de aperfeiçoar esses mecanismos, integrar sistemas de informação e fortalecer a governança dos dados financeiros da política, especialmente em perspectiva de ampliação do financiamento e eventual vinculação constitucional de recursos (peça 30).

258. Durante a fase de comentários, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) argumentou que não lhe compete realizar o monitoramento finalístico da aplicação dos recursos da política de assistência social nem acompanhar individualmente a regularização das inconsistências identificadas pelos entes federativos, destacando que sua atuação se concentra na orientação, harmonização e consolidação das informações contábeis e orçamentárias. Em sentido convergente, a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (DEFNAS) ressaltou a importância da atuação articulada entre o órgão gestor da política e os órgãos centrais responsáveis pela orientação e padronização das informações financeiras.

259. Em razão de a recomendação envolver classificação orçamentária e alcançar órgão central dos sistemas federais, a equipe de auditoria solicitou manifestação da AudFiscal, unidade especializada do Tribunal responsável pelo exame de matérias relacionadas a orçamento, contabilidade governamental, finanças públicas e gestão fiscal. A consulta foi realizada nos termos do Memorando-Circular 3/2026-Segecex, que orienta a submissão prévia dessas propostas sempre que alcançarem a STN, a SOF ou a JEO.

260. A AudFiscal avaliou a questão e recomendou ajuste de redação para atribuir ao MDS a condução da rotina de monitoramento e preservar a participação da STN nos aspectos relacionados à orientação e à qualidade das informações contábeis e orçamentárias. Em razão dessas manifestações, a proposta de encaminhamento foi ajustada para refletir de forma mais precisa a divisão de competências entre os órgãos envolvidos.

261. Nesse contexto, propõe-se fortalecer os mecanismos federais de indução e monitoramento da correta classificação das despesas da assistência social, de modo que o MDS, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional, identifique sistematicamente os entes que recebem recursos destinados aos serviços socioassistenciais, mas deixam de utilizar a classificação orçamentária estabelecida para esse fim. A comunicação tempestiva dessas inconsistências e o acompanhamento de sua regularização podem contribuir para ampliar a utilização adequada da subfunção 245 e melhorar a comparabilidade das informações em âmbito nacional.

262. Também se propõe o aperfeiçoamento dos controles de qualidade incorporados aos sistemas utilizados para monitoramento do financiamento do SUAS. No caso do Censo SUAS e do AgilizaSuas, as análises demonstraram que a lógica atualmente adotada privilegia a existência formal do preenchimento, sem mecanismos suficientes para verificar a consistência, plausibilidade ou completude das informações registradas. A incorporação de validações automáticas, críticas de consistência ou justificativas obrigatórias para situações atípicas tende a reduzir a incidência de registros inconsistentes e o tempo de tratamento dos dados, além de ampliar a interpretabilidade das informações coletadas.

263. Além das inconsistências identificadas nas informações declaradas, verificou-se relevante defasagem temporal na disponibilização dos dados. Em relação ao exercício de 2025, os resultados do Censo SUAS ainda não haviam sido divulgados, enquanto muitas das prestações de contas do AgilizaSuas permaneciam pendentes de preenchimento.

264. A qualidade da informação não depende apenas de sua consistência e completude, mas também de sua tempestividade. Informações divulgadas com atraso excessivo tendem a perder parte substancial de sua capacidade de orientar decisões e subsidiar mecanismos de controle e transparência.

265. O Censo SUAS constitui um dos principais instrumentos nacionais de produção de dados sobre estrutura, gestão, financiamento e oferta socioassistencial. A indisponibilidade dos resultados mais recentes reduz sua utilidade para avaliar a situação atual da rede, definir prioridades de apoio técnico e acompanhar a implementação das normativas nacionais. O AgilizaSuas, por sua vez, constitui o sistema

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

informatizado destinado à prestação de contas dos recursos do cofinanciamento federal.

266. Nesse contexto, propõe-se ao MDS aperfeiçoar a coleta e a divulgação dos dados financeiros do Censo SUAS e do AgilizaSuas, de modo a assegurar sua disponibilização em tempo oportuno e com menor incidência de valores ausentes, pouco plausíveis ou ambíguos.

Benefícios esperados

267. Espera-se que as recomendações contribuam para o aprimoramento da qualidade, da completude e da comparabilidade das informações financeiras do SUAS, fortalecendo a capacidade de monitoramento do cofinanciamento da política. Como resultado, espera-se ampliar a transparência na aplicação dos recursos, aperfeiçoar o planejamento e a tomada de decisão pelos gestores e favorecer uma distribuição mais aderente às necessidades dos territórios e da população atendida.

4.3 - Achado 6 – Limitações na capacidade de gestão da Rede SUAS

268. A auditoria identificou fragilidades relevantes na capacidade de gestão da Rede SUAS, refletidas na baixa estruturação da Vigilância Socioassistencial, no uso limitado dos instrumentos de planejamento, na insuficiência de equipes e na dificuldade de execução dos recursos transferidos. As evidências mostram que a Vigilância Socioassistencial está formalmente estruturada em apenas 38% dos municípios, que somente 33,8% utilizam sistematicamente o Plano Municipal de Assistência Social e que cerca de 56% não conseguem manter as equipes mínimas de referência. O problema decorre da insuficiência de recursos financeiros e humanos, da alta rotatividade de trabalhadores, da limitada capacidade técnica e de dificuldades administrativas. Como consequência, decisões e prioridades podem ser definidas sem adequado diagnóstico territorial, comprometendo a organização da rede, a expansão dos serviços e a aplicação tempestiva dos recursos disponíveis.

269. A Loas inclui a vigilância socioassistencial entre os objetivos da assistência social e estabelece a gestão do trabalho e a educação permanente entre os objetivos do SUAS. Também condiciona os repasses de recursos à instituição e ao funcionamento do Plano de Assistência Social e cria o IGD-SUAS como mecanismo de incentivo ao aprimoramento da gestão.

270. A PNAS e a NOB-SUAS atribuem à vigilância socioassistencial a responsabilidade pela produção, análise e disseminação de informações territorializadas sobre vulnerabilidades, riscos e oferta de serviços, bem como definem o Plano de Assistência Social como instrumento de planejamento fundamentado em diagnóstico socioterritorial, objetivos, metas, ações, recursos e indicadores de monitoramento.

271. No campo da gestão do trabalho, a NOB-SUAS e a NOB-SUAS/RH atribuem aos entes federativos responsabilidades relacionadas à organização das equipes, à educação permanente e à adequação da força de trabalho às características dos territórios e das ofertas socioassistenciais. Em relação à gestão financeira, os recursos transferidos fundo a fundo devem ser aplicados em conformidade com os planos de assistência social e com as finalidades definidas na regulamentação da política.

272. Com base nesses referenciais, a auditoria avaliou quatro tipos de limitações: baixa estruturação e funcionamento limitado da Vigilância Socioassistencial; deficiência na elaboração, utilização e monitoramento dos instrumentos de planejamento; dificuldades na composição, estabilidade e capacitação das equipes; e entraves à execução tempestiva dos recursos repassados. Embora tratem de dimensões distintas, essas fragilidades se relacionam. Informações insuficientes prejudicam o planejamento; planos frágeis dificultam a definição de prioridades; equipes instáveis reduzem a capacidade de gestão; e obstáculos administrativos retardam a implementação das ações planejadas.

273. **A primeira limitação refere-se à baixa estruturação e ao funcionamento limitado da Vigilância Socioassistencial**. Segundo o Censo SUAS 2024, a área estava formalmente constituída na estrutura do órgão gestor em 38% dos municípios, funcionava de maneira informal em 34% e não estava constituída em 28%. A situação é mais crítica nos municípios de Pequeno Porte I, nos quais somente 32% apresentavam a área formalmente constituída. Assim, mais de uma década após a edição da NOB-SUAS, a institucionalização formal da Vigilância Socioassistencial na estrutura dos órgãos gestores ainda se mostra limitada, especialmente nos municípios de Pequeno Porte I, embora parcela dos municípios informe o funcionamento da Vigilância de maneira informal.

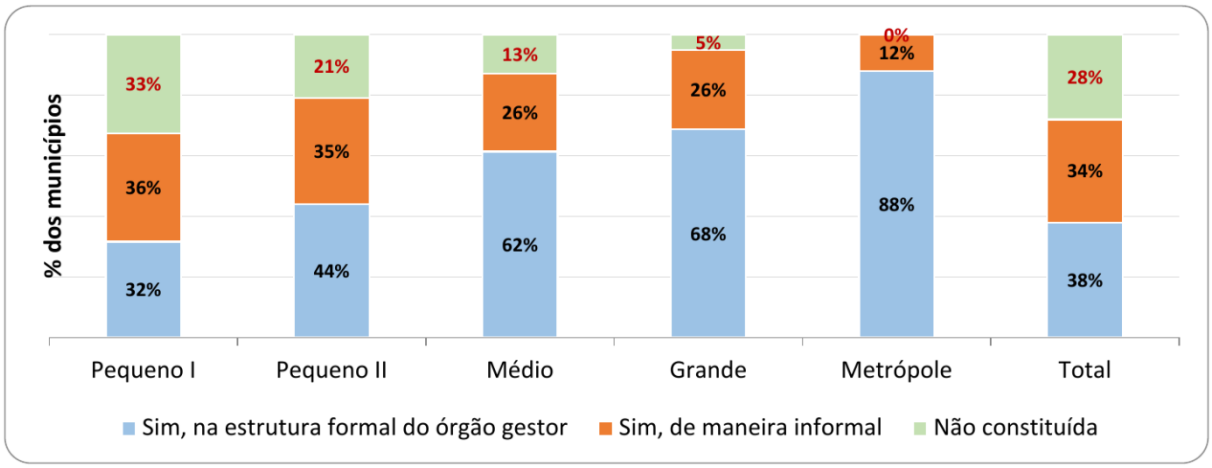
274. A limitação não se restringe à existência administrativa da área. Os questionários enviados aos gestores municipais (QGMAS) mostraram que a produção de relatórios, boletins, painéis, diagnósticos, indicadores e análises da oferta ocorre, em muitos municípios, de forma pontual ou sob demanda, sem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

periodicidade definida. Apenas 43,4% dos gestores municipais afirmaram utilizar efetivamente as informações da Vigilância Socioassistencial no planejamento, enquanto 46,7% não as utilizam ou fazem uso apenas parcial. Nos estados, somente dez dos 24 respondentes informaram produzir frequentemente relatórios técnicos e boletins informativos.

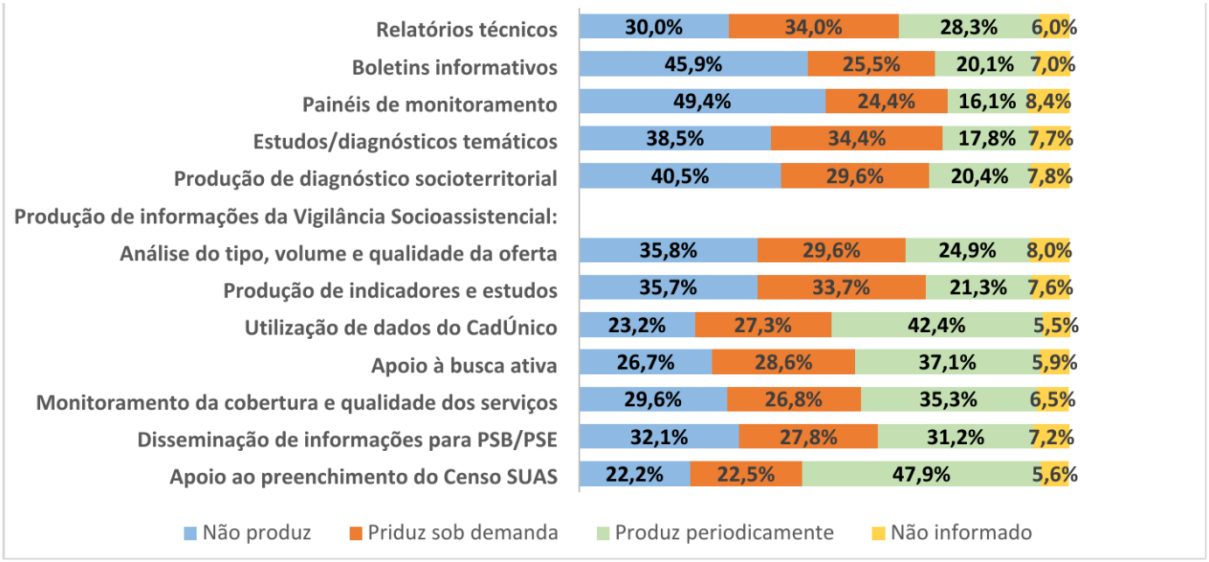
275. Sem produção regular e análise integrada, as informações disponíveis não se convertem necessariamente em definição de prioridades, planejamento da busca ativa, organização territorial da rede ou alocação de recursos. A Vigilância Socioassistencial tende a responder a solicitações específicas, em vez de manter uma rotina permanente de diagnóstico, monitoramento e disseminação de informações. As figuras a seguir apresentam indicadores relacionados à estrutura institucional da Vigilância Socioassistencial e à frequência de produção de informações pelos municípios.

Figura 16 – Estrutura institucional da Vigilância Socioassistencial nos municípios.



Fonte: Elaboração própria com base no Censo SUAS 2024 – gestão municipal (estrutura).

Figura 17 – Produção de informações da Vigilância Socioassistencial.



Fonte: Elaboração própria com base na Pergunta 7.1 do QGMAS - 'A Vigilância Socioassistencial do município produz informações de forma periódica, tais como:'.

276. As figuras evidenciam que a consolidação da Vigilância Socioassistencial depende não apenas da existência formal da área, mas também da capacidade de produzir e analisar informações para subsidiar o planejamento e o monitoramento da rede. Embora a utilização de dados do Cadastro Único seja mais frequente, os produtos diretamente relacionados ao acompanhamento da oferta e dos resultados ainda são produzidos de forma limitada em parcela relevante dos municípios.

277. As causas mais frequentes apontadas pelos gestores municipais para a falta de institucionalização da vigilância foram insuficiência de recursos financeiros (mencionada por 79,7% dos respondentes) e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

humanos (69,4%), seguidas da insuficiência de apoio técnico da União e dos estados (61,1%), da falta de capacitação das equipes (59,7%), da baixa priorização institucional (58,8%) e da alta rotatividade de trabalhadores (43,1%). Em linha com esses resultados, o MDS também destacou, no documento de peça 30, a insuficiência financeira e a descontinuidade decorrente das mudanças de gestão e da rotatividade de trabalhadores como limitações à implantação da área.

278. Nesse contexto, destaca-se o baixo volume de recursos destinados ao fortalecimento da gestão do sistema. O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS), criado para incentivar melhorias na gestão, pode financiar ações relacionadas à organização do sistema, à educação permanente e à Vigilância Socioassistencial. Entretanto, o MDS informou que o incentivo possui baixo valor, não foi contemplado no orçamento nos últimos anos e não pode ser utilizado para contratação de pessoal efetivo. Apesar dessas limitações, 48% dos gestores municipais afirmaram que o índice é muito relevante para promover melhorias na gestão local. Esse resultado sugere que, embora negligenciado pelo governo federal nos últimos anos, o IGD-SUAS permanece como importante instrumento de indução e fortalecimento da capacidade de gestão dos municípios, especialmente em áreas como planejamento, monitoramento, qualificação das equipes e estruturação da Vigilância Socioassistencial.

279. **A segunda limitação refere-se à deficiência na elaboração, utilização e monitoramento dos instrumentos de planejamento.** Embora a maioria dos municípios possua Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) vigente, o documento nem sempre reúne os elementos exigidos ou orienta efetivamente as decisões. Apenas 33,8% dos gestores municipais afirmaram utilizar o plano de forma sistemática no planejamento da política, e somente 44,9% realizam acompanhamento formal de sua execução. Entre os estados respondentes, metade declarou utilizar sempre o plano estadual na definição de prioridades, e 15 monitoravam sua implementação.

280. A análise dos planos municipais nos 102 municípios visitados identificou metas amplas e genéricas, pouca vinculação com as vulnerabilidades territoriais, ausência de indicadores, falta de dimensionamento das fontes de financiamento e reduzido detalhamento dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários. Em 31 municípios, o plano foi considerado incompatível com a realidade local ou não continha metas territorializadas. Esses problemas reduzem sua utilidade como instrumento de gestão e favorecem sua elaboração apenas para atendimento da exigência formal associada ao recebimento de recursos.

281. O diagnóstico socioterritorial apresenta limitações semelhantes. Nos questionários, apenas 43,4% dos municípios informaram possuir diagnóstico formalizado, atualizado e utilizado no planejamento, enquanto 48,7% não possuíam o documento ou utilizavam versão elaborada havia mais de dois anos. Mesmo entre aqueles que possuíam diagnóstico recente, foram observados documentos predominantemente descritivos, produzidos com dados do Cadastro Único e do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), sem análise suficiente das vulnerabilidades, dos riscos e da capacidade da rede.

282. Os questionários confirmaram a baixa abrangência desses diagnósticos. As vulnerabilidades dos territórios apareciam em 39% dos documentos, as demandas por serviços de proteção social básica em 38,9%, os riscos sociais em 34,5%, as demandas por proteção social especial em 32,8% e a capacidade de atendimento em 31,1%. Nos estados, embora 70,8% declarassem possuir diagnóstico utilizado no planejamento, nenhum informou contemplar todos os elementos avaliados, destacando-se lacunas sobre qualidade da oferta e capacidade da rede.

283. A insuficiência de diagnósticos socioterritoriais, planos atualizados e mecanismos de monitoramento decorre, em parte, de limitações técnicas e organizacionais das gestões locais. Além das dificuldades de contratação e da elevada rotatividade de profissionais relatadas por 43% dos gestores municipais, também foram apontadas limitações na capacidade de analisar dados territoriais e restrições administrativas relacionadas à gestão financeira. Nessas condições, decisões relevantes podem basear-se predominantemente na percepção dos gestores e na demanda espontânea, sem evidências suficientes para priorizar territórios, dimensionar serviços e orientar a alocação de recursos.

284. **A terceira limitação diz respeito à composição, à estabilidade e à capacitação das equipes**. Cerca de 56% dos municípios não conseguem manter as equipes mínimas de referência previstas na NOB-SUAS/RH. O Censo SUAS 2024 indicou 4.978 Cras, equivalentes a 58% do total, com equipes subdimensionadas. Foram identificados 21 municípios sem profissional em função técnica nos Cras, 470 unidades sem assistente social e 1.284 sem psicólogo. Ao mesmo tempo, 54,5% dos gestores municipais e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

55% dos coordenadores de Cras avaliaram que os quantitativos mínimos da norma já não atendem à realidade atual dos serviços.

285. A instabilidade dos vínculos amplia o problema. Conforme o Censo SUAS 2024, identificaram-se 3.700 municípios em que mais de 40% dos profissionais de nível médio ou superior em funções técnicas nos Cras possuíam vínculos precários, como comissionados, temporários ou terceirizados. Em 1.759 desses municípios, esse percentual alcançava 90% ou mais, evidenciando a elevada dependência de vínculos não permanentes na composição das equipes técnicas.

286. A elevada rotatividade dificulta a consolidação das equipes, provoca perda do conhecimento acumulado e exige repetição de treinamentos iniciais. Também fragiliza a continuidade dos vínculos com os usuários e reduz a capacidade de ampliar os serviços. Mesmo quando os municípios conseguem manter os atendimentos por meio de remanejamentos internos, as equipes permanecem pressionadas e a oferta pode ficar abaixo da demanda. Nos municípios com maior presença de servidores efetivos, as visitas indicaram menor rotatividade, embora também tenham sido observadas vacâncias e necessidade de recomposição dos quadros.

287. A gestão do trabalho é pouco estruturada em parte relevante dos municípios. De acordo com os dados do questionário, cerca de 26,5% dos gestores municipais apontaram que não possuem política organizada de recursos humanos, 51% não dispõem de mapeamento da força de trabalho e apenas 15,3% informaram possuir plano de cargos e salários. Ações de valorização dos trabalhadores foram assinaladas por 24,8%. Esse cenário reduz a capacidade de conhecer o quantitativo, o vínculo, o cargo e a lotação dos profissionais e dificulta planejar o provimento, a distribuição e a retenção das equipes.

288. A capacitação também é insuficiente. Os questionários do gestor municipal apontam que apenas 27,1% dos municípios possuem plano de capacitação permanente, e 61,4% dos coordenadores de Cras avaliaram que a formação recebida atende apenas parcialmente às necessidades dos serviços. Nas visitas, 39 municípios relataram falta de ações de educação permanente. As capacitações estaduais são frequentemente centralizadas nas capitais e oferecem número limitado de vagas, o que dificulta a participação dos municípios mais distantes. Embora existam experiências regionalizadas e à distância, elas ainda não atendem integralmente à demanda.

289. **A quarta limitação refere-se aos entraves para a execução tempestiva dos recursos repassados.** A análise dos saldos dos recursos da proteção social básica transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos fundos municipais evidenciou a existência de valores expressivos acumulados nas contas dos municípios. Considerando a relação entre os saldos existentes e o volume anual de recursos transferidos, 1.380 municípios, equivalentes a 25% da base analisada, apresentaram saldos classificados como altos ou muito altos. Esses resultados indicam que o acúmulo de recursos não se restringe a situações pontuais, alcançando parcela relevante dos municípios brasileiros.

290. A análise também revelou que parte desses saldos se mantém por períodos prolongados. Em aproximadamente 8% dos municípios, os recursos acumulados superavam o equivalente a um ano de repasses da proteção social básica. Esse resultado sugere que, além de oscilações temporárias de execução, existem situações em que os recursos permanecem por longos períodos sem serem convertidos em serviços, benefícios ou ações continuadas da política socioassistencial.

291. Embora a existência de saldo financeiro não constitua, por si só, irregularidade, volumes elevados e persistentes podem indicar dificuldades na execução dos recursos e reduzir a efetividade do cofinanciamento federal. Nesse contexto, os saldos acumulados representam valores que deixam de financiar, tempestivamente, a manutenção e a ampliação dos serviços socioassistenciais, comprometendo os resultados esperados das transferências e sua contribuição para o atendimento das necessidades da população.

292. As evidências obtidas por meio dos questionários e das visitas de campo ajudam a compreender os fatores associados a esse acúmulo de recursos. Gestores municipais relataram dificuldades relacionadas à contratação de equipes, à realização de processos licitatórios, a limitações administrativas e à instabilidade da força de trabalho, fatores que podem retardar a execução dos recursos disponíveis.

293. Parte dos gestores associa a dificuldade de execução dos recursos às regras de aplicação. Cerca de 12,3% consideraram excessivamente rígidas as normas de utilização dos recursos, em razão da vinculação a finalidades específicas e da reduzida flexibilidade para responder a necessidades locais. Contudo, o principal obstáculo apontado foi a realização de licitações e contratações, mencionada por 17,7% dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

gestores municipais. Entre os estados, 19 dos 24 respondentes relataram dificuldades internas ou externas à secretaria de assistência social nesses procedimentos.

294. Essas dificuldades foram confirmadas durante as visitas de campo, que mostraram que compras e contratações são frequentemente demoradas e centralizadas em setores da administração municipal que atendem várias políticas. Pregões desertos, pendências de entidades parceiras, carência de pessoal, exigência de contrapartida e dúvidas sobre as regras do cofinanciamento também retardam a aplicação. Em 17 estados, os gestores apontaram insegurança, desconhecimento ou dúvidas sobre as possibilidades de execução dos recursos. O MDS destacou ainda que áreas de contabilidade, compras, procuradoria, controle interno e assessoria jurídica nem sempre dominam as especificidades das transferências fundo a fundo do SUAS.

295. Outro fator relatado foi o recebimento de recursos nos últimos meses do exercício, o que reduz o tempo disponível para contratação e execução das despesas e pode levar à reprogramação para o ano seguinte. Também foram mencionadas emendas com destinação específica a organizações da sociedade civil que apresentavam pendências documentais ou na prestação de contas. Nessas situações, o recurso permanece no fundo até a regularização, ainda que a gestão municipal não tenha condições de utilizá-lo em outra finalidade.

296. Em conjunto, as evidências demonstram que as fragilidades identificadas na Vigilância Socioassistencial, no planejamento, na gestão do trabalho e na execução dos recursos financeiros não constituem problemas isolados, mas dimensões interdependentes da capacidade de gestão da política de assistência social. A baixa estruturação da Vigilância Socioassistencial reduz a produção e a utilização de informações sobre vulnerabilidades, demandas e cobertura da rede, limitando a capacidade dos gestores de conhecer adequadamente os territórios e monitorar a efetividade das ações desenvolvidas. Por sua vez, planos municipais e diagnósticos socioterritoriais frequentemente apresentam limitações técnicas ou reduzida utilização prática, dificultando a definição de prioridades, a alocação dos recursos e o direcionamento das ações para os territórios mais vulneráveis.

297. Essas limitações são agravadas pelas fragilidades observadas na gestão do trabalho. A dificuldade de manter equipes estáveis e capacitadas, associada à elevada rotatividade e à predominância de vínculos precários em parte dos municípios, reduz a capacidade institucional para desenvolver atividades de planejamento, monitoramento e gestão. Além de dificultar a continuidade das ações, esse cenário provoca fragilização de vínculos entre assistidos e técnicos e perda de conhecimento acumulado, exigindo repetidos processos de capacitação, e restringe a expansão e qualificação dos serviços socioassistenciais. A insuficiência de ações estruturadas de educação permanente contribui para ampliar essas dificuldades, especialmente nos municípios com menor capacidade técnica e administrativa. Por isso, a análise não deve se restringir ao cumprimento formal das equipes mínimas, mas considerar se os parâmetros permanecem adequados, se os vínculos permitem continuidade e se há condições institucionais para educação permanente e valorização profissional.

298. As dificuldades de execução dos recursos financeiros representam outra manifestação dessas limitações de gestão. Embora os recursos estejam disponíveis, entraves relacionados a licitações e contratações, insegurança quanto às regras de utilização, limitações das equipes administrativas e dificuldades operacionais acabam retardando a implementação das ações planejadas e contribuindo para a manutenção de saldos elevados nas contas dos fundos de assistência social, que precisam ser reprogramados e podem resultar em devolução de recursos. Dessa forma, parte dos recursos que poderiam fortalecer a capacidade de proteção social da rede não se converte tempestivamente em serviços, benefícios, equipamentos ou ações voltadas à população.

299. Os relatos dos gestores evidenciam essas limitações, como se pode ver nos exemplos da figura a seguir, retirados de transcrições de entrevistas com gestores nas visitas aos municípios.

Figura 18 – Relato dos gestores sobre as dificuldades no atendimento às pessoas a situação de rua.

'A gente queria fazer uma escuta antes de construir o plano de assistência em todos os bairros. Mas aí o que acontece na ponta, na verdade, se o meu técnico sair para gente fazer esse diagnóstico nos bairros, mobilizar as entidades não governamentais, fazer as escutas com a própria rede, aí fica o povo usuários aí na porta do Cras para fazer os serviços. Tem uma equipe suficiente para fazer esse diagnóstico como ele realmente tem que ser feito?' (id.23)

'O plano municipal não consegue ser totalmente atrelado à realidade do município em decorrência da falta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

de vigilância socioassistencial, o que impede a obtenção de dados e o conhecimento das necessidades mais específicas da população para fins de construir um plano municipal mais concreto' (id.23)
'Não, nós não temos vigilância. Não temos nem informal nem formal. Nós temos uma equipe técnica muito pouco ainda para a gente poder colocar uma equipe de vigilância, tá?' (id.114)
'Planejamento pouco formalizado, reuniões e decisões no boca a boca, sem registro/ata' (id.28)
'O PMAS não possui diversos elementos mínimos, tais quais: objetivos, plano de ação, metas, indicadores' (id.100)
'Essa rotatividade, quando muda de gestão, muda de equipes' (id.133)
'Não existe capacitação específica quando a pessoa chega e também não existe um plano de capacitação continuada' (id.120)

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatos dos gestores nas visitas técnicas.

300. Nesse contexto, mostra-se relevante que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) fortaleça os mecanismos de apoio, monitoramento e indução relacionados à Vigilância Socioassistencial, aos instrumentos de planejamento, à gestão do trabalho e à execução dos recursos da assistência social, com foco nos entes que apresentam maiores fragilidades nessas dimensões. Tais medidas podem contribuir para ampliar a capacidade institucional dos gestores, aperfeiçoar a utilização das informações no processo decisório, fortalecer o planejamento e reduzir entraves que dificultam a implementação tempestiva das ações previstas e a adequada aplicação dos recursos disponíveis.

Benefícios esperados

301. Espera-se, com a implementação dessas recomendações, fortalecer a capacidade de gestão dos entes federativos e aprimorar a utilização de informações, instrumentos de planejamento, recursos financeiros e equipes de trabalho na Rede SUAS. Como resultado, espera-se maior identificação das vulnerabilidades sociais, melhor tomada de decisão, monitoramento mais efetivo das ações e metas da política, redução da rotatividade de profissionais e ampliação da capacidade dos municípios de executar e ofertar serviços socioassistenciais de forma mais eficiente e aderente às necessidades da população.

5 - CONCLUSÃO

302. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a sustentabilidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus reflexos sobre a capacidade da rede de atender à população em situação de vulnerabilidade. Para isso, foram examinados aspectos relacionados à cobertura dos serviços, às condições de funcionamento dos equipamentos socioassistenciais, ao financiamento da política e aos instrumentos de planejamento, monitoramento e gestão.

303. Os resultados evidenciaram desafios relevantes na oferta de serviços socioassistenciais. A auditoria identificou lacunas na cobertura da rede, insuficiências na oferta de equipamentos e serviços em parte dos municípios e limitações na capacidade operacional de unidades já implantadas. Também foram observadas fragilidades na execução do Paif nos Cras e nos serviços destinados à população em situação de rua, relacionadas às condições de funcionamento das unidades, à organização do trabalho das equipes e à capacidade de identificar e acompanhar adequadamente as demandas dos territórios.

304. A auditoria constatou, ainda, que parte dessas limitações está associada a fatores estruturais relacionados à sustentabilidade da política. Foram identificados problemas decorrentes da insuficiência e da inconstância dos recursos destinados ao SUAS, da redução da participação dos governos federal e estaduais no financiamento da rede e de dificuldades para monitorar adequadamente o cofinanciamento da política em razão de limitações existentes nas bases de dados e nos registros financeiros utilizados.

305. Em conjunto, os achados demonstram que o fortalecimento da Rede SUAS demanda atuação articulada entre União, estados e municípios, envolvendo o aperfeiçoamento da oferta de serviços, do financiamento e dos instrumentos de planejamento, monitoramento e gestão. A superação das fragilidades identificadas é condição importante para reduzir desigualdades territoriais, ampliar a capacidade de resposta da rede e assegurar maior aderência entre a oferta de serviços e as necessidades da população em situação de vulnerabilidade.

306. A implementação das recomendações propostas tem potencial para contribuir para o aprimoramento da governança e da sustentabilidade do SUAS, fortalecendo a capacidade dos entes federativos de planejar, financiar, monitorar e executar os serviços socioassistenciais. Entre os resultados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

esperados estão a ampliação da cobertura e da qualidade da rede, a redução de vazios assistenciais, o aperfeiçoamento da utilização dos recursos públicos e a oferta de respostas mais adequadas às necessidades da população atendida, especialmente das famílias em situação de vulnerabilidade e das pessoas em situação de rua.

307. Considerando a natureza descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), parte relevante das fragilidades identificadas nesta auditoria está associada a competências de gestão e execução exercidas predominantemente pelos estados, municípios e Distrito Federal. Nesse contexto, as evidências produzidas neste trabalho também podem subsidiar a atuação dos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, contribuindo para a identificação de riscos, a priorização de ações de controle e o aperfeiçoamento da rede socioassistencial nos respectivos territórios. A exemplo de iniciativa adotada pelo TCU em situação semelhante, conforme o item 9.1 do Acórdão 1.507/2024-Plenário, mostra-se pertinente comunicar essas informações à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e aos tribunais de contas com jurisdição sobre os entes subnacionais, para que possam considerá-las em suas futuras ações de controle e adotar as providências que entenderem cabíveis no âmbito de suas competências.

308. Além disso, a auditoria identificou fragilidades estruturais relacionadas ao financiamento do SUAS que extrapolam a atuação administrativa dos gestores da política. Nesse contexto, mostra-se pertinente dar ciência dos resultados às comissões temáticas do Congresso Nacional, para que possam considerá-los no âmbito de suas competências legislativas e fiscalizatórias.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

309. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que decida por:

I - Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) submeta às instâncias de pactuação proposta de prioridades, metas e indicadores atualizados para a cobertura da rede socioassistencial, com métricas específicas para Cras, Creas e ofertas destinadas à população em situação de rua, com parâmetros adaptáveis às diferentes realidades regionais e locais (Achado 1);

b) institua sistemática periódica de monitoramento da cobertura e suficiência da rede socioassistencial, considerando a correspondência entre demanda conhecida, capacidade e oferta, com metodologia publicada, fontes identificadas, limitações declaradas e informação sobre o funcionamento dos arranjos regionais (Achado 1);

c) utilize os resultados do monitoramento para orientar apoio técnico, expansão, reorganização, regionalização e cofinanciamento, sem predeterminar equipamento fixo quando equipes móveis, oferta regional ou outra solução territorial for mais adequada (Achado 1);

d) promova a disseminação e incentive a aplicação dos referenciais nacionais de organização e execução do Paif, com vistas à maior institucionalização das rotinas de trabalho, dos instrumentos de acompanhamento familiar e das atividades preventivas, coletivas e territoriais desenvolvidas pelos Cras (Achado 2);

e) aperfeiçoe os instrumentos nacionais de monitoramento da capacidade de funcionamento dos Cras, de modo que permitam avaliar não apenas a existência formal de infraestrutura e recursos, mas também sua disponibilidade efetiva, adequação às atividades desenvolvidas e eventuais restrições de uso (Achado 2);

f) aperfeiçoe os instrumentos nacionais de monitoramento da execução do Paif, especialmente o Registro Mensal de Atendimentos (RMA), de modo a ampliar a confiabilidade das informações registradas e a capacidade de acompanhamento da continuidade dos atendimentos e acompanhamentos familiares realizados pelos Cras, produzindo informações mais úteis para a gestão, o monitoramento e a priorização do apoio às unidades (Achado 2);

g) fortaleça, em articulação com os órgãos competentes, os fluxos de articulação institucional entre a rede socioassistencial, o Sistema de Justiça, os Conselhos Tutelares e os demais órgãos de defesa e garantia de direitos, em observância aos parâmetros da Resolução CNAS 119/2023, de modo a preservar a cooperação institucional sem comprometer a disponibilidade das equipes para a execução das atividades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

próprias dos Cras, especialmente do Paif (Achado 2);

h) avalie a atualização, a complementação e a disseminação dos referenciais nacionais relacionados ao Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas), bem como promova ações de apoio à sua implementação pelos municípios, especialmente quanto à organização das equipes, às metodologias de busca ativa, aos fluxos de atendimento e aos instrumentos de registro e acompanhamento (Achado 3);

i) desenvolva mecanismos de monitoramento e apoio à implementação da Resolução CNAS 224/2026, com vistas a identificar unidades que apresentem limitações estruturais relevantes e orientar ações de apoio técnico destinadas à melhoria das condições de oferta dos serviços especializados para a população em situação de rua (Achado 3);

j) institua mecanismo nacional e permanente de monitoramento do cofinanciamento estadual dos serviços socioassistenciais da PSB e da PSE, com coleta e divulgação periódica de informações sobre valores transferidos, regularidade dos repasses e cobertura municipal, de modo a subsidiar a coordenação, a indução e o acompanhamento da política de assistência social, bem como ações de orientação e de apoio técnico aos estados destinadas a fomentar a adoção de critérios transparentes e baseados em indicadores socioassistenciais para a distribuição dos recursos, respeitadas a autonomia federativa e as competências das instâncias estaduais de pactuação e deliberação (Achado 4);

k) promova a revisão periódica dos valores de referência utilizados para o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais, de modo a melhor refletir os reais custos da prestação dos serviços, em respeito à lógica do financiamento tripartite previsto no art. 28, §3º, e no art. 50 da NOB-SUAS, além de cumprir a sua responsabilidade insculpida no art. 55 da NOB-SUAS (Achado 4);

l) aperfeiçoe a coleta e a divulgação dos dados financeiros do Censo SUAS e do AgilizaSuas, de modo a assegurar sua disponibilização em tempo oportuno e com menor incidência de valores ausentes, pouco plausíveis ou ambíguos, inclusive mediante mecanismos que permitam diferenciar ausência de informação, valor efetivamente igual a zero, estágio de preenchimento das prestações de contas e origem dos dados registrados no sistema, bem como identificar e sinalizar inconsistências, preferencialmente no momento do preenchimento (Achado 5);

m) identifique os municípios que apresentam fragilidades na estruturação e no funcionamento da Vigilância Socioassistencial, no planejamento e na execução dos recursos da assistência social, classifique suas necessidades de apoio e direcione ações para seu fortalecimento institucional (Achado 6);

n) estabeleça mecanismo de acompanhamento da execução dos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) no exercício, com informação sobre ações, metas, resultados, cobertura da rede e indicadores de monitoramento e avaliação, conforme o art. 92, IV e V, da NOB-SUAS/2012, como por exemplo, pela exigência da apresentação dessas informações nos instrumentos de prestação de contas (Achado 6).

II. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) promovam diagnósticos territoriais periódicos da população em situação de rua, em articulação com estados e municípios e em conformidade com a ADPF 976/2023-DF, mediante orientações metodológicas, instrumentos padronizados e mecanismos que auxiliem o dimensionamento e a localização territorial da demanda; identifiquem territórios em que a prestação regionalizada se mostre mais adequada e eficiente e desenvolvam estratégias para sua estruturação e implementação, de forma a ampliar o acesso e a integralidade da proteção social especializada (Achado 3); e

b) adotem medidas de apoio à implantação e à atuação dos Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua) locais ou de instâncias equivalentes, ao desenvolvimento de fluxos integrados entre as políticas públicas e ao aprimoramento de indicadores que permitam acompanhar a cobertura, os encaminhamentos e os resultados das ações realizadas (Achado 3).

III. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que institua, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no âmbito das competências desta relativas à orientação e à qualidade das informações contábeis e orçamentárias, rotina permanente de monitoramento da utilização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

da subfunção ‘245 – Serviços Socioassistenciais’, identificando os entes que recebem recursos destinados aos serviços socioassistenciais e não utilizam a classificação orçamentária correspondente, promovendo comunicação formal das inconsistências e acompanhamento de sua regularização (Achado 5);

IV. Comunicar à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e aos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal os resultados desta auditoria, especialmente as situações a seguir, para que possam considerá-las em suas futuras ações de controle e, no âmbito de suas competências, adotar as providências que entenderem cabíveis;

a) insuficiência da cobertura territorial dos serviços socioassistenciais e existência de vazios assistenciais (Achado 1);

b) fragilidades nas condições de funcionamento dos serviços socioassistenciais, incluindo infraestrutura e recursos disponíveis nos equipamentos da rede (Achados 2 e 3);

c) insuficiência e rotatividade das equipes responsáveis pelos serviços socioassistenciais (Achados 2, 3 e 6);

d) fragilidades no atendimento à população em situação de rua (Achado 3);

e) deficiências na Vigilância Socioassistencial, no planejamento e na execução dos recursos da assistência social (Achado 6);

f) insuficiência do cofinanciamento estadual e inadequações nos registros financeiros e orçamentários da política, inclusive na classificação das despesas destinadas aos serviços socioassistenciais (Achados 4 e 5);

V. Informar à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família e à Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas, ambas da Câmara dos Deputados, e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, que o TCU realizou auditoria na Rede SUAS, para conhecimento dos resultados do trabalho, especialmente das evidências relacionadas à sustentabilidade financeira do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo constatado que:

a) embora a demanda pelos serviços socioassistenciais tenha aumentado significativamente nos últimos anos, o orçamento federal destinado ao cofinanciamento dos serviços apresentou redução em termos reais, reduzindo a capacidade de financiamento da União e obrigando os municípios a ampliar progressivamente a aplicação de recursos próprios para assegurar a continuidade dos serviços socioassistenciais;

b) foram identificadas insuficiências nos repasses federais destinados ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, e insuficiências e atrasos nos repasses estaduais para a mesma finalidade, bem como limitações relevantes nas informações utilizadas para monitorar o financiamento do SUAS, dificultando a avaliação do esforço financeiro realizado pelos entes federativos e o aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento da política;

c) as propostas de recomposição dos recursos do SUAS aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social não foram integralmente incorporadas aos projetos de lei orçamentária encaminhados pelo Poder Executivo. Entre 2020 e 2023, os valores constantes do PLOA ficaram, respectivamente, 64,1%, 54,0%, 52,6% e 91,5% abaixo daqueles aprovados pelo Conselho. Situação semelhante ocorreu em 2026 e no PLOA de 2027, cujos valores foram 61,8% e 63,5% inferiores aos aprovados pelo CNAS. Embora o Congresso Nacional tenha promovido recomposição parcial dos recursos em alguns exercícios, especialmente em 2023, os valores autorizados permaneceram inferiores às necessidades apontadas pelas instâncias responsáveis pela política;

d) o modelo de financiamento da assistência social não dispõe de instrumentos capazes de assegurar, de forma consistente, adequação dos recursos, previsibilidade e regularidade ao cofinanciamento das ofertas socioassistenciais, circunstância que contribui para dificuldades no planejamento da rede socioassistencial e para riscos à continuidade e expansão dos serviços destinados à população em situação de vulnerabilidade;

VI. Encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem para: Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS); Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC); Controladoria-Geral da União; Associação dos Membros dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e Escritório nacional do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em Brasília;

VII. Autorizar a AudBenefícios, com apoio da Secom/Segepres/TCU, a divulgar os resultados desse trabalho junto às gestões estaduais e municipais na área da assistência social, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e a todos os Tribunais de Contas associados à Rede Integrar;

VIII. Autorizar a AudBenefícios a encaminhar os microdados, instrumentos de coleta e demais papéis de trabalho da presente auditoria para os tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal;

IX. Fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens I, II e III e seus subitens.

X. Classificar as peças do presente processo, inclusive o relatório de auditoria e o acórdão que o apreciar, como públicos;

XI. Arquivar os autos nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337500.

VOTO

Aprecio auditoria operacional coordenada realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), em cooperação com 20 tribunais de contas, no âmbito da Rede Integrar, junto ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e aos órgãos gestores da assistência social das demais esferas federativas, com o objetivo de averiguar as condições de sustentabilidade da Rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com ênfase no cofinanciamento, e seus reflexos na quantidade e na qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população em situação de vulnerabilidade.

2. A fiscalização decorre do Acórdão 899/2025-Plenário, de minha relatoria, que apreciou levantamento sobre o cofinanciamento do SUAS (TC 007.899/2024-6) e atende a tema priorizado pela sociedade no Portal de Participação Cidadã do TCU, tendo sido o segundo mais votado. A relevância do objeto é evidente: em 2025, a execução do orçamento federal destinado ao programa Proteção Social no Âmbito do SUAS alcançou cerca de R$ 3,1 bilhões, e a rede registrou, em 2024, aproximadamente 45,4 milhões de atendimentos.

3. O escopo abrangeu o período de 2017 a 2026, com mais foco em 2024 a 2026. A equipe analisou bases de dados nacionais, aplicou questionários a mais de 12 mil agentes públicos — entre eles 24 secretários estaduais e 4.802 secretários municipais de assistência social, 7.060 coordenadores de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e 771 coordenadores de serviços destinados à população em situação de rua —, realizou entrevistas e grupos focais, além de visitar 103 municípios em todas as unidades da Federação.

4. Os resultados foram organizados em seis achados. Os três primeiros descrevem o panorama da oferta: lacunas na cobertura da rede (Achado 1); fragilidades operacionais dos Cras na execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – Paif (Achado 2); e fragilidades nos serviços destinados à população em situação de rua (Achado 3). Os demais tratam das principais causas desse quadro: insuficiência do cofinanciamento e baixa previsibilidade do fluxo de recursos (Achado 4); fragilidades na qualidade e na governança dos dados financeiros do SUAS (Achado 5); e limitações na capacidade de gestão da rede (Achado 6).

5. Em observância ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o relatório preliminar foi submetido aos comentários do MDS, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As manifestações foram examinadas no Apêndice F do relatório e motivaram ajustes no texto e nas propostas, inclusive a delimitação da participação da STN na medida relativa à classificação orçamentária por sugestão da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal; o corpo diretivo da AudBenefícios anuiu à proposta da equipe.

6. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

II

7. Acolho as conclusões da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo a este voto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir, que reforçam a motivação de parte das medidas, e de alguns ajustes que promovo na proposta de encaminhamento contida no relatório.

8. Registro, de início, a qualidade do trabalho. A articulação de 20 tribunais de contas permitiu reunir, em curto prazo, evidências de abrangência nacional, combinando dados administrativos, questionários com elevadas taxas de resposta e visitas técnicas. As limitações metodológicas, notadamente o caráter declaratório de parte das informações e a indisponibilidade de dados sobre o cofinanciamento de vários estados, foram explicitadas pela própria equipe e não comprometem as conclusões, que se apoiam na convergência de fontes distintas. Onde a evidência é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337505.

menos robusta, como se verá, a unidade qualificou suas conclusões como indícios, o que orienta a calibragem das medidas.

II.1

9. Quanto à oferta de serviços, a auditoria estimou déficit de 1.503 Cras em 696 municípios, concentrado nas regiões Norte e Nordeste, que respondem por 69,5% das unidades faltantes; necessidade potencial de 215 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) em 142 municípios; e ausência simultânea de Centro Pop e de Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas) em 134 dos 332 municípios com demanda potencial (40%). Essas estimativas decorrem de parâmetros da NOB-SUAS e de referências do Pacto de Aprimoramento do SUAS adotadas para fins de análise, as quais, como a própria equipe adverte, não constituem, em parte dos casos, requisito legal de implantação. Por essa razão, mostra-se adequado que as recomendações se voltem à pactuação de metas e indicadores atualizados e ao monitoramento da suficiência da rede — e não à imposição de modelo único de expansão —, solução que respeita a autonomia dos entes e a competência das instâncias de pactuação do sistema.

10. Nos Cras, 47% dos coordenadores consideraram suas equipes apenas parcialmente suficientes, 17% as avaliaram como insuficientes e 28% informaram não conseguir realizar visitas domiciliares semanalmente. Chama atenção o peso das demandas do Sistema de Justiça: 36,4% dos coordenadores declararam que as solicitações do Poder Judiciário prejudicam fortemente ou totalmente as atividades da unidade, e 33,7% disseram o mesmo das requisições do Ministério Público. O problema não é novo. Ao apreciar auditoria operacional sobre os serviços socioassistenciais, este Tribunal recomendou a criação de protocolos com o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça para que fossem respeitadas as competências dos Cras diante das demandas judiciais (Acórdão 1.202/2020-Plenário, subitem 9.3.1). A persistência da situação, agora com parâmetros fixados pela Resolução CNAS 119/2023, reforça a pertinência da recomendação de fortalecer esses fluxos de articulação.

11. Em relação à população em situação de rua, apenas 49% dos equipamentos realizam abordagem social, 44% apresentam problemas de infraestrutura e 92% dos Centros Pop não possuem equipe completa. A recomendação de monitorar a implementação da Resolução CNAS/MDS 224/2026 é oportuna justamente porque a norma se encontra em fase inicial, com os primeiros repasses efetuados em junho de 2026 (peça 63), momento em que o acompanhamento pode orientar o apoio técnico às unidades com limitações estruturais mais graves. A medida converge, ademais, com o formulário suplementar que o MDS informou estar preparando para os Centros Pop contemplados. As recomendações dirigidas conjuntamente ao MDS e ao MDHC, relativas aos diagnósticos territoriais e ao apoio aos comitês intersetoriais de acompanhamento da política para essa população, guardam coerência com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 976/DF e com a natureza intersetorial do problema.

II.2

12. O Achado 4 concentra as evidências de maior repercussão. Em termos nominais, o orçamento federal das ações de cofinanciamento da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE) passou de R$ 1,91 bilhão, em 2017, para R$ 1,89 bilhão, em 2025; corrigido pela inflação do período, o valor de 2025 é 33,5% inferior ao de 2017. No mesmo intervalo, os atendimentos registrados em Cras, Creas e Centros Pop cresceram 82,55%, de modo que o valor federal por atendimento caiu de R$ 80,37 para R$ 43,55. Os dados encaminhados pelo próprio MDS mostram, ainda, que, em todos os exercícios de 2019 a 2027, os projetos de lei orçamentária consignaram valores inferiores aos consignados nas propostas aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, com diferenças entre 26,3% e 91,5% (peça 61).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337505.

13. Dois elementos examinados no relatório ajudam a dimensionar esse diagnóstico. O primeiro é a existência de saldos elevados em parte dos fundos municipais: 1.380 municípios (25% da base analisada) apresentavam saldos altos ou muito altos de recursos da PSB, e, em cerca de 8% dos municípios, o montante acumulado superava o equivalente a um ano de repasses (Achado 6). O dado não infirma a insuficiência do cofinanciamento federal, aferida em termos agregados e em confronto com o crescimento da demanda, mas indica que a recomposição de valores, por si só, não resolve o problema onde há dificuldades de execução. A revisão periódica dos valores de referência deve, portanto, caminhar junto com o apoio à capacidade de gestão dos municípios, objeto das medidas relativas ao esse achado.

14. O segundo elemento diz respeito à regularidade dos repasses federais. Em 2025, 15,35% dos valores da PSB (R$ 183,3 milhões) foram transferidos dois meses ou mais após a competência. Segundo o MDS (peça 50), parte relevante desse montante decorreu do deslocamento operacional de um dia no processamento da competência de maio (R$ 80 milhões) e de complementações efetuadas em dezembro após suplementação orçamentária (R$ 92 milhões). A primeira circunstância relativiza o indicador daquele exercício; a segunda, ao contrário, confirma a dependência do fluxo em relação a ajustes orçamentários durante a execução, como destacou a equipe. A série apresentada pelo ministério revela, além disso, oscilação expressiva: a parcela paga na própria competência ou no mês subsequente foi de 26,27% em 2019, de 98,76% em 2023 e de 57,58% em 2024. A partir de 2026, a Pasta passou a programar os repasses até o último dia útil da própria competência, e 99,55% dos valores pagos entre janeiro e agosto observaram o intervalo de até um mês.

15. O aperfeiçoamento merece registro, sem afastar a conclusão da unidade. As normas do cofinanciamento não fixam prazo para os repasses, as dotações têm natureza discricionária e estão sujeitas a bloqueios e contingenciamentos (peça 61) e a série histórica demonstra a sensibilidade do fluxo às restrições orçamentárias. A previsibilidade alcançada em 2026 resulta de decisão administrativa, e não de garantia estrutural, razão pela qual permanecem pertinentes a recomendação sobre os valores de referência e a comunicação ao Congresso Nacional, cabendo ao monitoramento verificar se a melhora se sustenta.

16. Quanto ao cofinanciamento estadual, a equipe obteve dados de apenas 11 estados e registrou a baixa confiabilidade das informações do Censo SUAS sobre o tema. As evidências disponíveis são convergentes: 2.048 municípios declararam haver lançado mão de recursos próprios para suprir insuficiências do cofinanciamento estadual, os gestores entrevistados relataram repasses escassos e inconstantes e estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) indicou que apenas 19% dos recursos de cofinanciamento da PSB recebidos pelos municípios em 2022 tinham origem estadual. Ainda assim, a própria unidade qualificou suas conclusões como indícios (parágrafos 188 e 189 do relatório). Essa qualificação orienta o encaminhamento: a lacuna de informação é parte do problema, e a medida adequada é a instituição de mecanismo nacional de monitoramento do cofinanciamento estadual, como proposto. Pela mesma razão, a minuta trata a questão como indício nas comunicações aos tribunais de contas e ao Congresso Nacional.

17. Registro, por fim, que tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição 7/2026, aprovada pela Câmara dos Deputados como PEC 383/2017, que altera os arts. 167 e 204 da Constituição para definir o financiamento mínimo e conjunto da assistência social pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. A circunstância, mencionada pelo MDS em seus comentários (peça 63), reforça a utilidade de levar as evidências desta auditoria ao conhecimento das comissões temáticas do Congresso Nacional.

II.3

18. No Achado 5, a equipe constatou que, em 2025, primeiro exercício de vigência da Portaria SOF/MPO 169/2024, apenas 48% dos estados e 23% dos municípios registraram despesas na subfunção 245 – Serviços Socioassistenciais, além de inconsistências relevantes nas informações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337505.

financeiras do Censo SUAS e do AgilizaSuas. A ausência de registros nessa subfunção não demonstra, isoladamente, que o ente deixou de aplicar recursos em serviços socioassistenciais; revela, antes, deficiência de classificação, que compromete a comparabilidade dos dados e a verificação da contrapartida exigida pelo art. 30 da Lei 8.742/1993. O tratamento adequado é, portanto, o aperfeiçoamento da gestão da informação por meio da rotina de monitoramento proposta, conduzida pelo MDS, com a participação da STN nos limites de suas competências de orientação e de consolidação das informações contábeis e orçamentárias.

19. No Achado 6, os dados indicam que a Vigilância Socioassistencial está formalmente estruturada em apenas 38% dos municípios, que somente 33,8% dos gestores municipais utilizam sistematicamente o Plano Municipal de Assistência Social e que cerca de 56% dos municípios não conseguem manter as equipes mínimas de referência. Também aqui o problema já havia sido identificado por este Tribunal, que recomendou à Secretaria Nacional de Assistência Social estratégias para fomentar a vigilância socioassistencial e para avaliar e monitorar os diagnósticos socioterritoriais (Acórdão 1.202/2020-Plenário, subitens 9.2.1 e 9.2.2). A persistência do quadro justifica as recomendações agora formuladas, que deslocam o foco para a identificação dos municípios com maiores fragilidades e para o acompanhamento da execução dos planos municipais, aconselhando no sentido de que o monitoramento considere as providências adotadas em resposta àquela deliberação.

III

20. Acolho, igualmente, as propostas de comunicação. O encaminhamento dos resultados à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e aos tribunais de contas com jurisdição sobre os entes subnacionais é especialmente pertinente em fiscalização coordenada uma vez que parte relevante das fragilidades se insere nas competências estaduais e municipais. A informação às comissões temáticas do Congresso Nacional, por sua vez, justifica-se pelo caráter estrutural dos problemas de financiamento identificados.

21. Na minuta de acórdão, promovo os seguintes ajustes, que não alteram a substância da proposta da unidade:

a) agrupo, por achado, as recomendações dirigidas ao MDS, preservando seu conteúdo essencial, em linha com o art. 11, § 2º, inciso V, da Resolução-TCU 315/2020, segundo o qual as recomendações devem indicar o que pode ser feito e o resultado esperado, sem descrever aspectos procedimentais afetos à competência do gestor; nesse agrupamento, a recomendação relativa à subfunção 245 passa a integrar o conjunto referente ao Achado 5;

b) registro como indícios, nas comunicações aos tribunais de contas e ao Congresso Nacional, as constatações sobre o cofinanciamento estadual e apresento a diferença entre as propostas aprovadas pelo CNAS e os projetos de lei orçamentária em toda a série de 2019 a 2027, em vez de nos exercícios selecionados;

c) incluo a STN entre os órgãos informados da deliberação, dada a sua participação na medida relativa à classificação orçamentária.

22. Cumprimento a equipe de auditoria pelo excelente trabalho desenvolvido e os tribunais de contas parceiros pelas inestimáveis contribuições, assim como os gestores e os trabalhadores do SUAS que contribuíram com informações para a fiscalização.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337505.

ACÓRDÃO Nº 3068/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TCProcesso nº TC 005.775/2026-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional coordenada realizada em cooperação com tribunais de contas no âmbito da Rede Integrar, objetivando averiguar as condições de sustentabilidade da Rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. submeta às instâncias de pactuação do SUAS metas e indicadores atualizados de cobertura da rede socioassistencial, adaptáveis às realidades regionais e locais, e monitore periodicamente a suficiência da rede, com metodologia publicada, para orientar o apoio técnico, a expansão, a reorganização, a regionalização e o cofinanciamento das ofertas, sem predeterminar equipamento fixo onde equipes móveis, oferta regionalizada ou outro arranjo territorial forem mais adequados;

9.1.2. aperfeiçoe e dissemine os referenciais e os instrumentos nacionais de execução e de monitoramento do Paif, inclusive o Registro Mensal de Atendimentos, de modo a aferir as condições efetivas de funcionamento dos Cras, e fortaleça os fluxos de articulação com o Sistema de Justiça e os órgãos de garantia de direitos, nos termos da Resolução CNAS 119/2023, preservando as atividades próprias de tais centros;

9.1.3. avalie a atualização dos referenciais do Serviço Especializado em Abordagem Social e apoie sua adoção pelos municípios, bem como monitore a implementação da Resolução CNAS/MDS 224/2026, de forma a identificar os Centros Pop com limitações estruturais relevantes e orientar o apoio técnico aos entes;

9.1.4. institua monitoramento permanente do cofinanciamento estadual da proteção social básica e especial, com divulgação periódica dos valores transferidos, da regularidade dos repasses e da cobertura municipal, e apoie tecnicamente os estados na adoção de critérios transparentes e baseados em indicadores socioassistenciais para a partilha dos recursos, respeitada a autonomia federativa;

9.1.5. revise periodicamente os valores de referência do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais, à luz dos custos de sua prestação, observado o art. 28, § 3º, da Lei 8.742/1993 e os arts. 50 e 55 da NOB-SUAS;

9.1.6. aperfeiçoe a coleta, a validação e a divulgação dos dados financeiros do Censo SUAS e do AgilizaSuas e, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional — observadas suas competências relativas à orientação e à qualidade das informações contábeis e orçamentárias —, institua rotina permanente de monitoramento do uso da subfunção 245 – Serviços Socioassistenciais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337507.

pelos entes que recebem recursos destinados a esses serviços, com vistas à regularização da classificação das despesas;

9.1.7. identifique os municípios com fragilidades na Vigilância Socioassistencial, no planejamento e na execução dos recursos para direcionar ações de apoio ao seu fortalecimento institucional e estabeleça mecanismo de acompanhamento da execução dos Planos Municipais de Assistência Social, inclusive por meio das prestações de contas.

9.2. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em articulação com estados e municípios, e em conformidade com o decidido na ADPF 976/DF, apoiem a elaboração de diagnósticos territoriais periódicos da população em situação de rua, mediante orientações metodológicas e instrumentos padronizados, identifiquem os territórios em que a oferta regionalizada seja mais adequada e apoiem a implantação e a atuação dos comitês intersetoriais locais de acompanhamento e monitoramento da política para essa população (Ciamp-Rua) ou de instâncias equivalentes;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e aos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para que considerem, em suas ações de controle, as lacunas de cobertura e as fragilidades de funcionamento da rede socioassistencial, as deficiências na Vigilância Socioassistencial, no planejamento local e na execução dos recursos transferidos aos fundos municipais, os indícios de insuficiência do cofinanciamento estadual e as inadequações nos registros orçamentários e financeiros apontados nesta auditoria;

9.4. informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal e às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Câmara dos Deputados, com o envio de cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, que esta auditoria constatou: redução real do orçamento federal destinado ao cofinanciamento dos serviços socioassistenciais, em contexto de aumento da demanda; insuficiência dos repasses federais e indícios de insuficiência e de atrasos nos repasses estaduais; valores dos projetos de lei orçamentária inferiores aos constantes das propostas aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social em todos os exercícios de 2019 a 2027, com diferenças de 26,3% a 91,5%; e ausência de instrumentos que assegurem suficiência, previsibilidade e regularidade ao cofinanciamento;

9.5. informar o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Controladoria-Geral da União e o Escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no Brasil acerca do teor desta deliberação;

9.6. classificar como públicas as peças deste processo; e

9.7. encerrar o processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3068-45/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337507.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81337507.