



ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO
PÓS GRADUAÇÃO LATO SENSU
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E INOVAÇÃO

HELIOMAR DE ARAÚJO CÂNDIDO

**A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA, E DOS DEMAIS
ENTES FEDERADOS COFINANCIADORES, E SEUS IMPACTOS NO FINANCIA-
MENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.**

VITÓRIA / ES
2025





HELIOMAR DE ARAÚJO CÂNDIDO

**A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA, E DOS DEMAIS
ENTES FEDERADOS COFINANCIADORES, E SEUS IMPACTOS NO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Público do Espírito Santo como exigência para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública e Inovação.

Orientador: Professor M. Bruno Pires Dias

VITÓRIA / ES

2025





HELIOMAR DE ARAÚJO CÂNDIDO

**A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA, E DOS DEMAIS
ENTES FEDERADOS COFINANCIADORES, E SEUS IMPACTOS NO FINANCIA-
MENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresen-
tado à Escola de Serviço Público do Espírito
Santo como exigência para a obtenção do tí-
tulo de Especialista em Gestão Pública e Ino-
vação.

BANCA EXAMINADORA

Professor M. Bruno Pires Dias
Orientador

M^a Clarice Machado Imperial Girelli

M. Michael Rosa Figueiredo

VITÓRIA / ES
2025





PLANO DE AÇÃO (TCC) PRODUTO TÉCNICO

O Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública e Inovação, promovido pela Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP), é uma iniciativa aprovada pela Resolução n.º 7.730/2024 e Parecer n.º 8.227/2024 do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE). Seu principal objetivo é aprimorar e expandir o conhecimento teórico e prático em Gestão Pública e Inovação, capacitando servidores públicos estaduais e municipais que já possuem formação superior.

Com uma carga horária total de 430 horas, sendo 396 horas dedicadas a atividades teórico-práticas e 34 horas reservadas para estudos individuais e elaboração do trabalho monográfico final, o curso busca alinhar conceitos e práticas pedagógicas essenciais para enfrentar os desafios e solucionar problemas complexos encontrados no dia a dia das instituições públicas.

A formação visa atender às demandas sociais e do mundo do trabalho, em sintonia com as necessidades da sociedade capixaba contemporânea. Por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, busca-se desenvolver ações e políticas públicas eficazes que promovam o progresso e o bem-estar da comunidade, capacitando os participantes para um desempenho excepcional no ambiente administrativo do setor público.

Com o intuito de contribuir para a Gestão Pública e a Inovação do Estado do Espírito Santo, o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) dos alunos se dá na forma de um Plano de Ação que tem por objetivo abordar um problema específico do setor de trabalho do aluno e propor soluções práticas.

Proponente: Heliomar de Araújo Cândido

Cargo: Analista de Gestão Pública - Administrador

Lotação: Secretaria Municipal de Assistência Social



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS - SEGER
ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO – ESESP



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



Atuação: Gestão Orçamentária e Financeira da Secretaria.



27 3636-6705 - Adm. Financeiro
27 3636-6734 - Secret. Escolar
27 3636-6719 - Desen. de Talentos



esesp.es.gov.br
ead.es.gov.br
ead.es.gov.br/esespon



Rua Francisco Fundão, 155
Morada de Camburi – Vitória – ES
CEP 29.062-545



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Atores da Governança Orçamentária (Fonte: ENAP, 2025) – p. 15





LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução histórica das despesas com emendas parlamentares federais – p. 16

Gráfico 2 – Evolução dos recursos federais repassados por emenda – p. 17

Gráfico 3 – Evolução dos recursos destinados ao Fundo Municipal de Assistência Social (2015 a 2024) – p. 18

Gráfico 4 – Proporção de recursos por origem no ano de 2015 – p. 19

Gráfico 4 (continuação) – Proporção de recursos por origem no ano de 2024 – p. 19

Gráfico 5 – Evolução dos repasses federais para serviços e programas – p. 20

Gráfico 6 – Evolução dos valores empenhados (2015 a 2024) – p. 30

Gráfico 7 – Proporção dos valores empenhados da função 08 x PMV – p. 31





LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução histórica das despesas com emendas parlamentares federais – p. 16

Tabela 2 – Equipamentos da Rede Socioassistencial do SUAS – p. 22

Tabela 3 – Programas previstos nos dois últimos PPAs da PMV – p. 23

Tabela 4 – Comparação entre os recursos empenhados na função 08 x FMAS – p. 24





LISTA DE SIGLAS

- CAD Único** – Cadastro Único do Governo Federal
- CIB** – Comitê Intergestores Bipartite
- CIT** – Comitê intergestores Tripartite
- COMASV** – Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória
- COMID** - Conselho Municipal do Direito do Idoso
- COMPED** - Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
- COMSEA** - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONCAV** - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória
- CONSAD** - Conselho Municipal sobre Álcool e outras Drogas
- CT** - Conselhos Tutelares de Vitória
- DH** - Direitos Humanos
- EC** – Emenda Constitucional
- FMAS** – Fundo Municipal de Assistência Social de Vitória
- FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social
- GSAN** - Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social
- MC** – Ministério da Cidadania
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome
- PEC** – Proposta de Emenda Constitucional
- PMAS** – Plano Municipal de Assistência Social
- PMV** – Prefeitura Municipal de Vitória
- PPA** – Plano Plurianual
- QDD** – Quadro de Detalhamento de Despesas
- RCL** - Receita Corrente Líquida
- SAN** - Segurança Alimentar e Nutricional



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS - SEGER
ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO – ESESP



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social



27 3636-6705 - Adm. Financeiro
27 3636-6734 - Secret. Escolar
27 3636-6719 - Desen. de Talentos



esesp.es.gov.br
ead.es.gov.br
ead.es.gov.br/esespon



Rua Francisco Fundão, 155
Morada de Camburi – Vitória – ES
CEP 29.062-545

SUMÁRIO

1 TÍTULO	14
2 INTRODUÇÃO	14
3 TIPO DO PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO	15
4 SITUAÇÃO ENCONTRADA ANTES DA PESQUISA	16
4.1 VARIAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS AO COFINANCIAMENTO DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VITÓRIA (FMAS)	16
4.2 AUSÊNCIA DE PRAZO PARA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	17
4.3 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL FORA DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO FMAS	17
4.4 ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM OBRIGAÇÃO DE APORTE MÍNIMO.	18
5 OBJETIVOS/FINALIDADE DO PRODUTO TÉCNICO/ TECNOLÓGICO	19
5.1 OBJETIVO GERAL	19
5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
6 REFERENCIAL TEÓRICO	19
6.1 A IMPORTÂNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA	20
6.2 A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DOS ENTES FEDERADOS	21
6.2.1 A Governança orçamentária na esfera Federal	23
6.2.2 A Governança Orçamentária do SUAS em Vitória – A organização da peça orçamentária	30
6.2.3 A Governança Orçamentária do SUAS em Vitória – A destinação de recursos para a Assistência Social	36
7 METODOLOGIA UTILIZADA	40
8 CONTRIBUIÇÕES GERAIS DO PLANO DE AÇÃO	40
9 POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DO PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO	41



9.1 IMPACTOS GERAIS.....	41
9.2 IMPACTOS ESPECÍFICOS	41
9.3 CRONOGRAMAS FÍSICO-FINANCEIRO DE IMPLANTAÇÃO DA SOLUÇÃO	41
10 ASPECTOS INOVADORES	42
11 SETORES DA SOCIEDADE INFLUENCIADOS	42
12 AÇÕES NECESSÁRIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO OU PROCEDIMENTO SUGERIDOS PELO PLANO DE AÇÃO	43
13 CONCLUSÃO	44
14 REFERÊNCIAS.....	45



RESUMO

Este trabalho analisa a governança orçamentária aplicada à política de Assistência Social no Município de Vitória, considerando os impactos das alterações nas regras de financiamento por parte dos entes federados cofinanciadores. A pesquisa identifica fragilidades como a ausência de prazos para elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), execução de despesas fora do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e inexistência de aporte mínimo obrigatório para a política.

Com base em análises documentais, bibliográficas e dados orçamentários, o estudo propõe medidas para aprimorar o planejamento e a transparência, incluindo:

- Definição de prazos e responsabilidades para elaboração e aprovação do PMAS;
- Reorganização do orçamento para explicitar os valores destinados aos serviços do SUAS;
- Vinculação de percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) à Assistência Social;
- Inclusão de estratégias para captação de emendas parlamentares.

Espera-se que tais ações fortaleçam a capacidade do órgão gestor na disputa orçamentária, ampliem a previsibilidade de recursos e promovam maior accountability, garantindo a continuidade dos serviços socioassistenciais.

Palavras-chave: Governança orçamentária; Assistência Social; Planejamento; Cofinanciamento; SUAS.



1 TÍTULO

A Governança Orçamentária do Município de Vitória, e dos demais entes federados cofinanciadores, e seus impactos no financiamento da política de Assistência Social.

2 INTRODUÇÃO

A Governança Orçamentária Brasileira envolve diversos atores que influenciam, direta ou indiretamente, o volume de recursos destinados ao cofinanciamento da política pública de Assistência Social. Diferentemente da Saúde ou da Educação, os entes federados não possuem percentual mínimo obrigatório de aplicação orçamentária para a manutenção dos serviços continuados da Assistência Social. Dessa forma, o cofinanciamento Federal e Estadual destinado aos Municípios encontra-se vulnerável, já que os valores pactuados nas instâncias previstas na Lei Federal nº 8.742/1993 e suas alterações são formalizados por meio de legislações infraconstitucionais, passíveis de alterações frequentes e, por vezes, unilaterais.

Nos últimos dez anos, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, verifica-se uma redução gradual dos repasses federais destinados ao Município de Vitória para manutenção dos serviços e programas contínuos. Tal redução decorre de fatores como ausência de reajuste inflacionário, diminuição dos valores destinados aos serviços continuados ou interrupção completa do financiamento de determinados programas.

Diante disso, questiona-se: de que forma as alterações na governança orçamentária dos três entes federados — como a ampliação de recursos destinados às emendas parlamentares federais — impactam o volume de recursos destinados à política de Assistência Social no Município de Vitória, a partir de 2015?



Além disso, busca-se compreender como o Município de Vitória pode mitigar os impactos decorrentes da redução do financiamento federal e estadual e o aumento das despesas ao longo dos anos.

3 TIPO DO PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO

Considerando os desafios relacionados ao financiamento por parte do Governo Federal e do Estado, torna-se necessária a adoção das seguintes medidas:

- Reorganizar o orçamento da Assistência Social, de forma a evidenciar os valores aplicados especificamente nos serviços continuados.
- Priorizar a execução das despesas pelo Fundo Municipal de Assistência Social.
- Definir critérios de previsão orçamentária municipal que garantam a continuidade do financiamento dos serviços.
- Propor alterações na legislação municipal com vistas a fortalecer o planejamento orçamentário.
- Inserir no Plano Municipal de Assistência Social a previsão de captação de emendas parlamentares federais para investimentos.

Espera-se que, com a implementação dessas medidas, os serviços continuados da Assistência Social sejam preservados, mesmo diante das mudanças na Governança Orçamentária dos três entes federados.

Para viabilizar tais intervenções, a participação de diversos atores é fundamental:

- O Conselho Municipal de Assistência Social, responsável pela articulação com a alta gestão municipal e pela demonstração da necessidade das alterações propostas.
- A Alta Gestão do Município de Vitória, que deverá assumir a responsabilidade pela manutenção dos serviços continuados, apesar da insuficiência de cofinanciamento dos demais entes federados.



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



- A Câmara Municipal de Vitória, cuja aprovação é necessária para as alterações legislativas.
- A Secretaria da Fazenda, responsável pela adequação do sistema de folha de pagamento às mudanças orçamentárias.

4 SITUAÇÃO ENCONTRADA ANTES DA PESQUISA

Descreve-se, a seguir, o estado da arte da situação-problema identificada, com análise dos fatores que influenciam negativamente os resultados, suas causas, frequência e atores envolvidos.

4.1 VARIAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS AO COFINANCIAMENTO DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VITÓRIA (FMAS)

A definição de prioridades para a destinação dos recursos públicos integra o processo de Governança Orçamentária e Financeira de cada ente federado. Entretanto, as regras que estruturam tal governança são constantemente alteradas, o que impacta diretamente as prioridades governamentais e o montante de recursos destinados a cada política pública.

Segundo Wildavsky (1964), os atores que disputam o orçamento modificam-se ao longo do tempo. Nesse sentido, observa-se que, a partir de 2015, o Legislativo Federal assume protagonismo na definição do orçamento, ampliando sua influência por meio da aprovação de regras como a impositividade das emendas parlamentares individuais (LDO de 2015) e, posteriormente, das emendas de bancada (EC nº 86/2015). Com a Emenda Constitucional nº 95/2016 — Teto de Gastos — houve a redução da margem discricionária do Poder Executivo, gerando efeitos diretos sobre as políticas sociais.



A evolução histórica dos valores empenhados e pagos em emendas parlamentares federais demonstra essa mudança: em 2015, foram empenhados R\$ 3.383.460.923,45; já em 2024, esse valor saltou para R\$ 32.282.440.703,56, um aumento de 854,12% em dez anos.

Além da ampliação das emendas, o Teto de Gastos impôs limitações significativas ao financiamento da Assistência Social, especialmente pela ausência de vinculação constitucional de recursos para essa política. O cenário foi agravado pela Portaria nº 580/2020, do Ministério da Cidadania, que condicionou repasses à disponibilidade orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social.

4.2 AUSÊNCIA DE PRAZO PARA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8.742/1993, estabelece que o cofinanciamento federal e estadual depende da existência e funcionamento do Conselho, do Fundo e do Plano de Assistência Social. No entanto, não há definição legal de prazo para apresentação e aprovação do Plano.

No Município de Vitória, o SUAS foi regulamentado pela Lei Municipal nº 8.216/2012, que igualmente não estabelece prazo. Assim, os dois últimos planos foram aprovados após o envio da proposta orçamentária do PPA à Câmara Municipal, limitando seu uso como instrumento efetivo de planejamento orçamentário.

4.3 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL FORA DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO FMAS





No Município de Vitória, parte das despesas relacionadas à Assistência Social é executada fora do FMAS, especialmente despesas de pessoal, vigilância e limpeza. Isso dificulta a identificação precisa dos valores aplicados nos serviços continuados, já que tais despesas são executadas em ações de caráter genérico.

Em 2024, por exemplo, 37,72% das despesas classificadas na função 08 – Assistência Social, foram executadas fora do Fundo Municipal de Assistência Social sem controle direto pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

4.4 ORÇAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM OBRIGAÇÃO DE APORTE MÍNIMO.

A Assistência Social, apesar de ser uma política pública importante no atendimento de pessoas em vulnerabilidade social ou com direitos violados, reconhecida pela Constituição Federal, não possui garantia de financiamento. Isso é demonstrado pela redução significativa dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social ao longo dos anos.

Esse fato foi utilizado para justificar a Proposta de Emenda Constitucional nº 383/2017, que prevê a destinação de 1% (um ponto percentual) da Receita Corrente Líquida (RCL) para o financiamento dos serviços do SUAS. Sua justificativa se pauta em uma redução que supera 90% do valor executado no ano de 2016.

O que acontece na União reflete-se nas demais esferas governamentais, quando, dependendo do viés ideológico, aplica-se mais ou menos recursos na política de Assistência Social. O Estado do Espírito Santo ampliou o cofinanciamento nos últimos anos, mas, assim como em outras instâncias, essa ampliação foi pautada em legislações infraconstitucionais que podem ser facilmente alteradas.



5 OBJETIVOS/FINALIDADE DO PRODUTO TÉCNICO/ TECNOLÓGICO

5.1 OBJETIVO GERAL

Identificar os impactos da governança orçamentária do Município de Vitória e dos demais entes cofinanciadores no planejamento e na alocação de recursos destinados à política de Assistência Social, propondo medidas que assegurem a continuidade dos serviços.

5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar as variações de receitas destinadas à Assistência Social do Município de Vitória pelos entes cofinanciadores, evidenciando tendências e fragilidades.
- Avaliar o processo orçamentário municipal aplicado à Assistência Social, identificando pontos críticos e propondo ajustes que fortaleçam a transparência e a eficiência.
- Sugerir alterações na legislação municipal que contribuam para a elaboração das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), garantindo maior previsibilidade e controle social sobre os recursos.

6 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico sustenta a análise da governança orçamentária aplicada à política de Assistência Social, abordando sua relevância no contexto municipal e as interações entre os entes federados. A compreensão desse tema exige examinar tanto os fundamentos legais quanto os aspectos políticos e administrativos que influenciam a alocação de recursos.



6.1 A IMPORTÂNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA

A Assistência Social é uma política pública estabelecida pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 203. Regulamentada pela Lei Federal nº 8.742/1993, tornou-se um importante instrumento para efetivar direitos humanos e sociais. O caput deste artigo define quem é beneficiário desta política:

Art. 203. A assistência social será prestada **a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social**, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei;
- VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Sposati (1995), *apud* Santos, Vieira e Silva (2022), questiona o que significa “a quem dela necessitar?”. Quer dizer, responde ela, que só quem a sociedade reconhece como necessitado e desamparado utiliza a assistência social.

Segundo Santos, Vieira e Silva (2022), “a assistência social se transformou em direito que, de maneira diferente da caridade, pode ser exigido judicialmente por quem dela necessitar, nos termos da Constituição Federal brasileira de 1988, consolidando as linhas mestras do critério de necessidade”. Neste contexto, concluem que a assistência social é um dos instrumentos de redução das desigualdades sociais e de efetividade dos direitos humanos, merecendo, em alguns aspectos, melhorias, como no conceito de pobreza.



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



De fato, melhorias na forma como conceitos são estabelecidos convergem com o fortalecimento da ideia de qualificação da assistência social.

O público da Assistência Social é, em sua maioria, composto por pessoas em vulnerabilidade social, que envolve desproteções relacionais e de renda. Além da legislação, um dos dados que indicam a necessidade desta política no Município de Vitória é o número de pessoas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico). Segundo o site do Governo Federal, *Relatório de Programas e Ações*, que traz dados do Programa Bolsa Família, além de outros sobre o Município de Vitória, um total de 46.378 famílias estão no Cadastro Único, sendo que 36.600 famílias atualizaram seus cadastros nos últimos dois anos.

Em relação à renda, 27.478 dessas famílias têm renda per capita mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com um total de 68.070 pessoas dependendo da assistência social, ou seja, aproximadamente 20% da população do Município.

Quanto às desproteções relacionais ou ao acesso a direitos, 18.900 famílias não estão no critério de renda, mas estão cadastradas para acesso a outros direitos, serviços e benefícios da Assistência Social, como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), atendimento a vítimas de violência doméstica e atendimento a idosos com direitos violados.

Apesar disso, é importante dizer que uma família pode sofrer com várias vulnerabilidades, indicando que a assistência social deve ser uma política forte e estruturada para atender às diferentes demandas que se apresentam.

6.2 A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DOS ENTES FEDERADOS



27 3636-6705 - Adm. Financeiro
27 3636-6734 - Secret. Escolar
27 3636-6719 - Desen. de Talentos



esesp.es.gov.br
ead.es.gov.br
ead.es.gov.br/esespon



Rua Francisco Fundão, 155
Morada de Camburi – Vitória – ES
CEP 29.062-545

A governança orçamentária envolve todo o processo de priorização na aplicação dos recursos escassos de cada ente da Federação. Essa disputa pelo orçamento pode envolver diversos atores que desejam mais recursos para concretizar seus interesses.

Segundo Wildavsky (1964), há dois principais atores no processo de disputa orçamentária: *spenders* (gastadores) e *guardians* ou *savers* (guardiões ou poupadores). Na disputa pelo orçamento, sempre haverá aqueles que desejam mais recursos, enquanto outros limitam sua destinação.

David Good (2014), em seu estudo sobre o Governo Canadense, identificou mais atores neste processo: *Definidores de Prioridades* e *Controladores*. Dessa forma, ampliou os estudos de Wildavsky (1964), por trazer novos atores que influenciam diretamente na distribuição dos recursos do ente federado.

A Figura 1 mostra exemplo de atores na governança brasileira, identificados de acordo com os parâmetros estabelecidos por David Good (2014).

Figura 1 – Atores da Governança Orçamentária



Fonte: ENAP, 2025

É interessante notar que, mesmo aqueles que não são classificados como gastadores, possuem interesses que desejam satisfazer e, com o passar do tempo, as relações entre os atores são alteradas e as regras, inclusive formais, modificadas.

6.2.1 A Governança orçamentária na esfera Federal

A LDO do ano de 2015, Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, pela primeira vez, estabeleceu a imposição de pagamento de emendas parlamentares ao Executivo. As emendas parlamentares individuais teriam que ser obrigatoriamente pagas, independentemente de articulações políticas. Essa regra foi constitucionalmente definida em 2015 com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015. Adicionalmente, a emenda de bancada também se tornou obrigatória com a Emenda Constitucional nº

100/2019, no percentual de 1% da RCL. Por último, a Emenda Constitucional nº 126/2022 ampliou para 2% da RCL o montante de recursos destinados às emendas individuais.

A evolução histórica dos valores empenhados e pagos em emendas parlamentares federais demonstra essa mudança. A Tabela 1 e o Gráfico 1 apresentam essa trajetória.

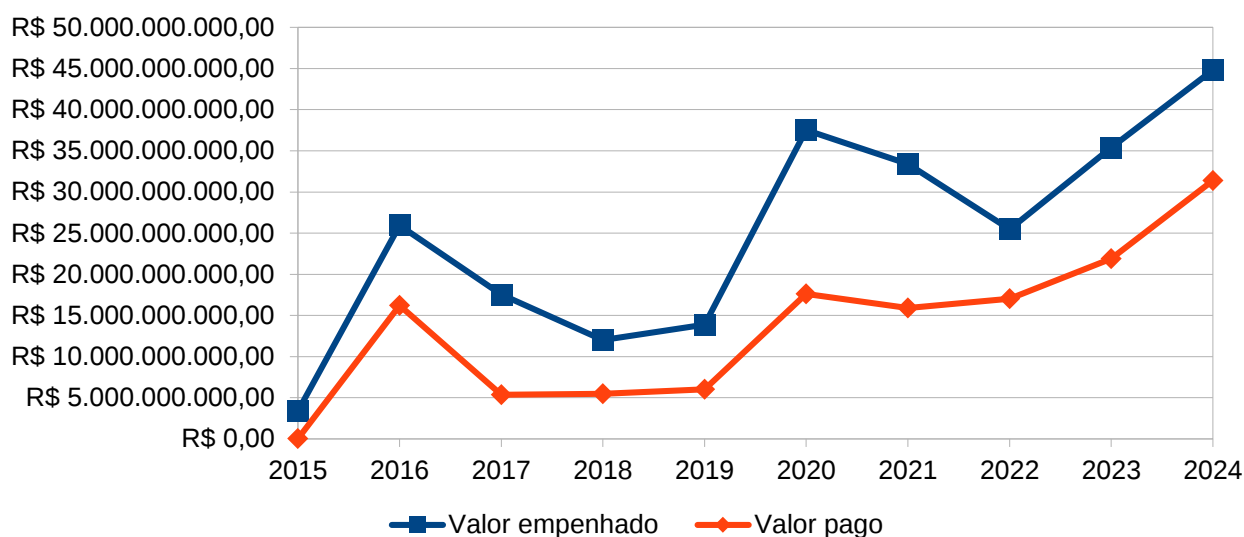
Tabela 1 – Evolução histórica das despesas com emendas parlamentares federais

Ano	Valor empenhado	Valor pago
2014	R\$ 6.094.305.555,29	R\$ 133.325.135,13
2015	R\$ 3.383.460.923,45	R\$ 24.276.108,08
2016	R\$ 25.921.956.417,09	R\$ 16.221.561.925,11
2017	R\$ 17.531.936.593,39	R\$ 5.347.191.921,12
2018	R\$ 12.011.002.555,81	R\$ 5.474.124.508,61
2019	R\$ 13.863.064.452,72	R\$ 6.036.585.201,79
2020	R\$ 37.540.725.479,42	R\$ 17.631.726.948,51
2021	R\$ 33.398.615.010,67	R\$ 15.898.814.552,81
2022	R\$ 25.458.155.910,19	R\$ 17.032.527.467,49
2023	R\$ 35.378.587.143,84	R\$ 21.909.966.378,90
2024	R\$ 44.814.360.915,47	R\$ 31.398.154.985,43
2025	R\$ 32.282.440.703,56	R\$ 20.772.154.604,09

Fonte: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em 8/11/2025

Gráfico 1 - Evolução histórica das despesas com emendas parlamentares federais

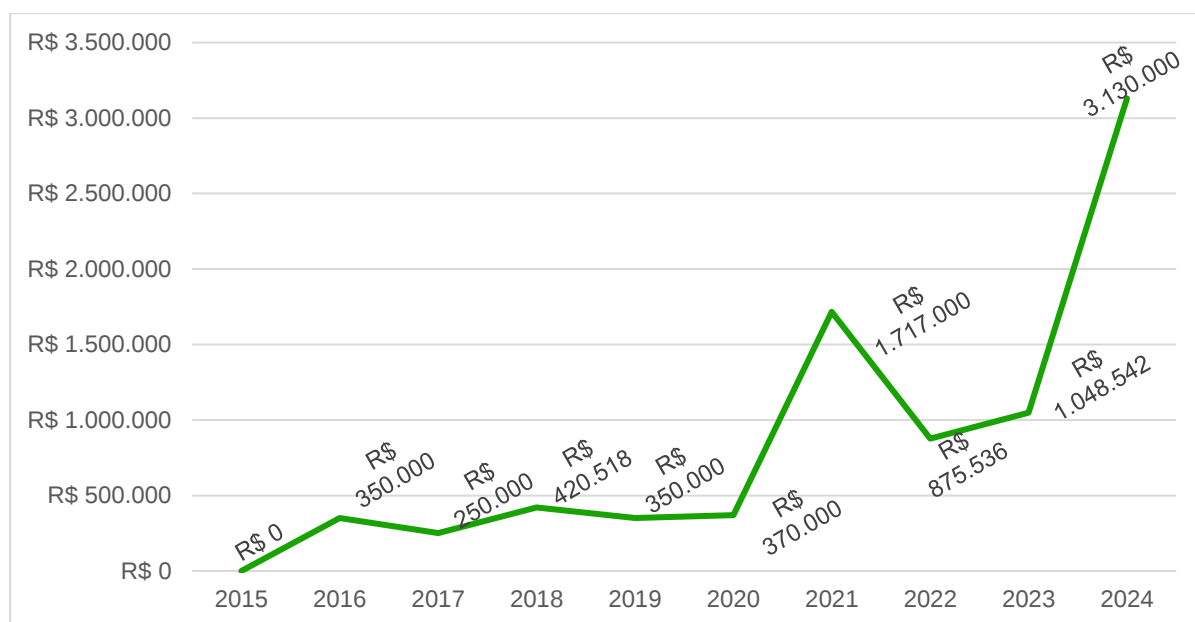




Fonte: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em 8/11/2025

Seguindo a evolução dos recursos totais destinados a emendas pelo governo federal, os recursos oriundos de emendas parlamentares federais destinados a Vitória também subiu significativamente, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Evolução dos recursos federais repassados por emenda

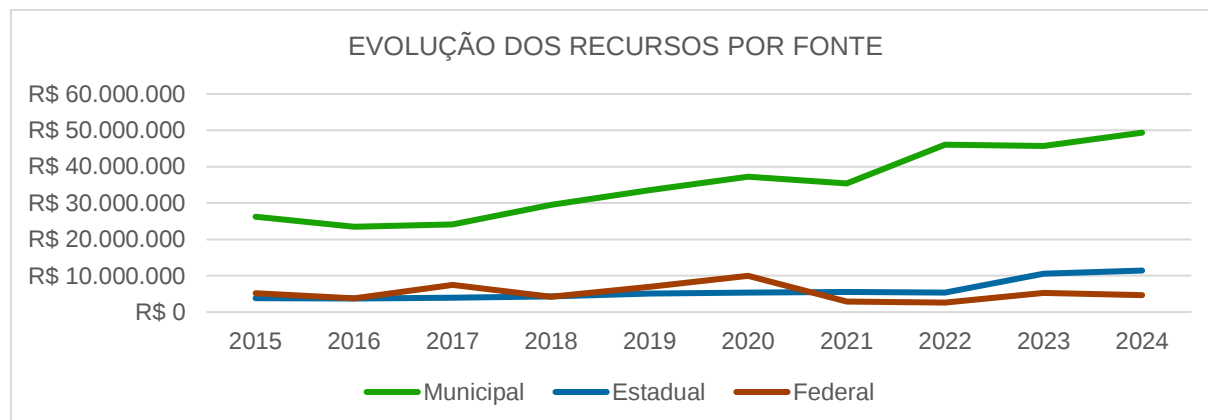


Fonte: Município de Vitória, SMARCP. Acesso 15/11/2025

Além da ampliação das emendas, o Teto de Gastos, estabelecido pela EC nº 95/2016, impôs limitações ao crescimento dos gastos do Governo, e essa situação teve reflexo significativo no financiamento da Assistência Social, especialmente pela ausência de vinculação constitucional de recursos para a política. O cenário foi agravado pela Portaria nº 1.043/2024, do MDS, que condicionou repasses à disponibilidade orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social.

Assim, os repasses federais destinados ao cofinanciamento de serviços prestados pelo Município, excluindo-se as emendas, estagnaram ou reduziram ao longo dos anos.

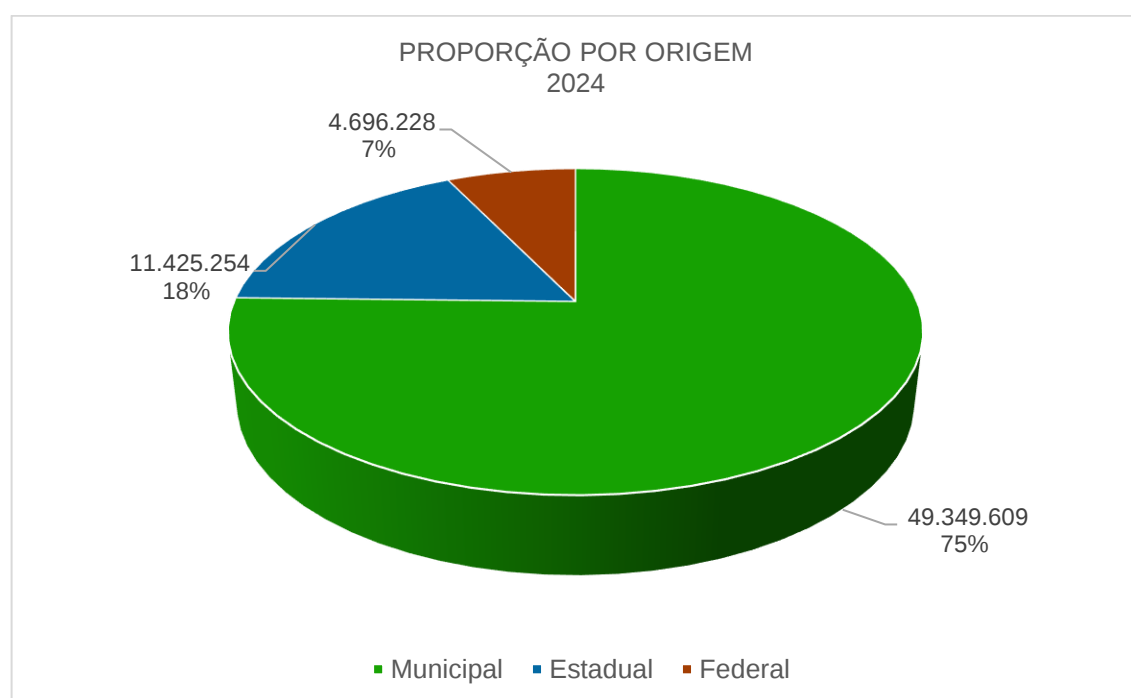
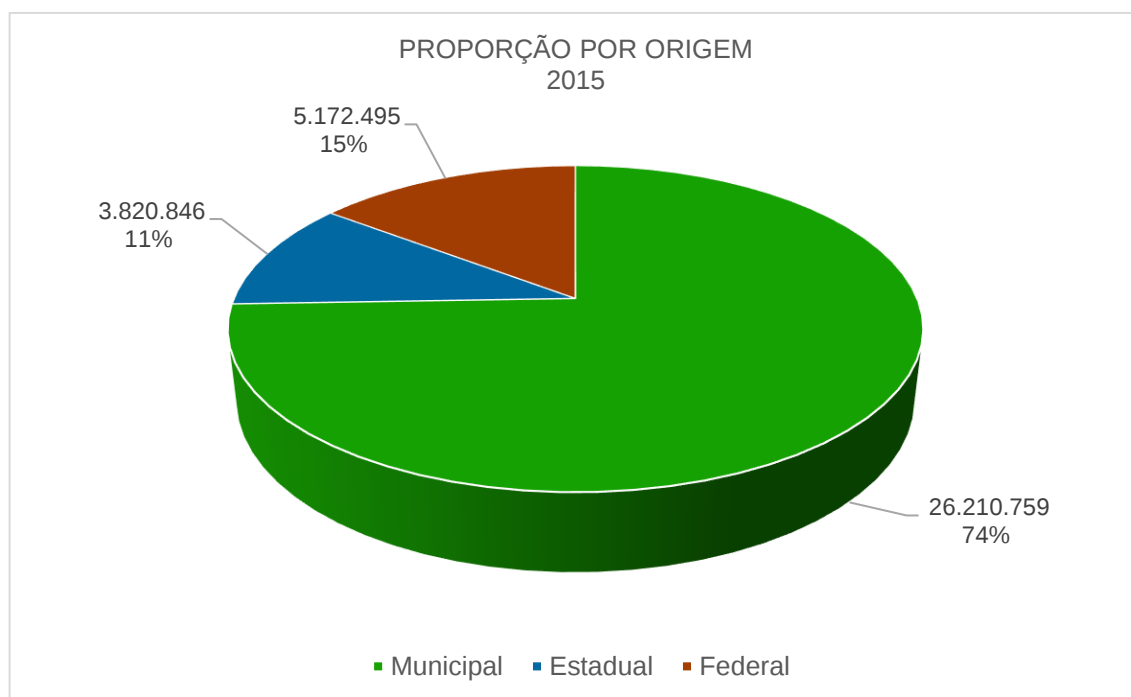
Gráfico 3 – Evolução dos recursos do destinados ao Fundo Municipal de Assistência de Vitória no período de 2015 a 2024.



Fonte: Portal de Transparência do Município de Vitória, acesso em 14/11/2025

Os próximos gráficos mostram a proporção de recursos entre os entes federados em 2015 e em 2024.

Gráficos 4 – Proporção de recursos por origem no ano de 2015 e 2024.



Fonte: Portal de Transparência do Município de Vitória, acesso em 14/11/2025





GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



Para manter os serviços, outros entes precisaram aportar recursos adicionais como forma de compensar a perda de recursos federais. A proporção de recursos municipais aplicados na assistência social só não foi maior porque o Governo Estadual ampliou significativamente o repasse de recursos. Os valores mais que dobraram no período analisado. Sua participação no orçamento do FMAS saiu de 11% para 18%, enquanto a participação federal caiu de 15% para 7%.

Outro aspecto importante da governança orçamentária federal passou a ser a imposibilidade de regras quanto ao volume de recursos a serem repassados a Estados e Municípios. Segundo a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), em seu Art. 135, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é a instância que pactua critérios de partilha de recursos da União para os demais entes federados. No inciso X do Art. 121, há a definição de responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para deliberar sobre os critérios de partilha dos recursos. Toda a pactuação é referendada pela União, que pode expedir legislação infraconstitucional adicional sobre a partilha.

Até o ano de 2019, os recursos eram repassados de acordo com o pactuado entre a União e as instâncias de pactuação, quais sejam, a CIT e o CNAS. Mas, depois daquele ano, houve redução do valor repassado.

Isso ocorreu a partir de 2020, quando os recursos federais destinados aos serviços e programas começaram a ser repassados de forma parcial, diferente do pactuado com a CIT e o CNAS.

Observe o gráfico a seguir e veja a evolução dos recursos federais destinados à manutenção dos serviços e programas no período de 2015 a 2024.

Gráfico 5 – Evolução dos repasses federais para serviços e programas



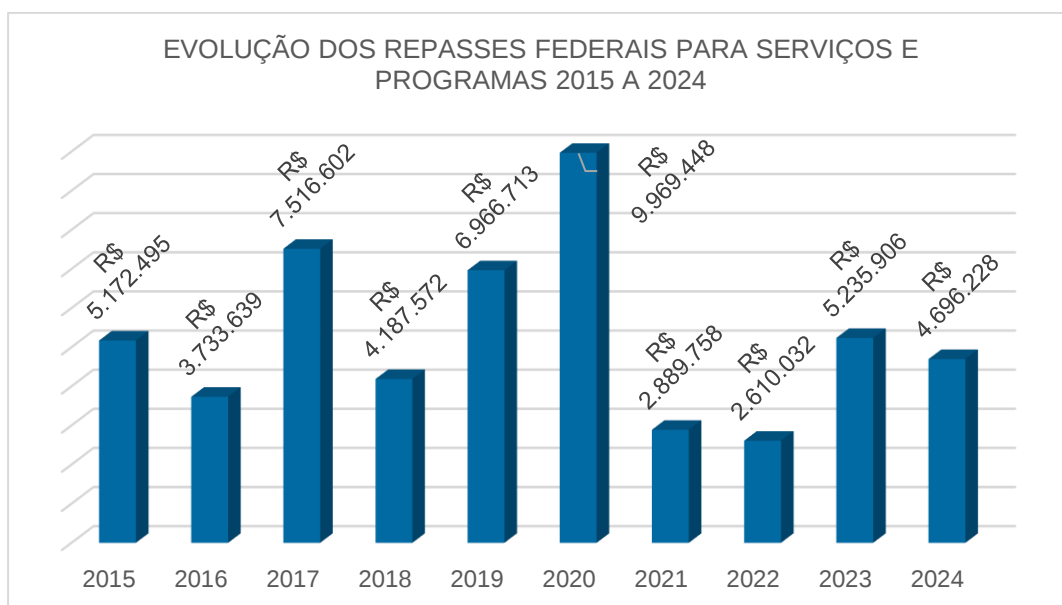
27 3636-6705 - Adm. Financeiro
27 3636-6734 - Secret. Escolar
27 3636-6719 - Desen. de Talentos



esep.es.gov.br
ead.es.gov.br
ead.es.gov.br/esespon



Rua Francisco Fundão, 155
Morada de Camburi – Vitória – ES
CEP 29.062-545



Fonte: Município de Vitória, SMARCP. Acesso em 15/11/2025

Com exceção do ano de 2020, quando a pandemia da COVID-19 fez com que a União repassasse recursos para a saúde e assistência social combater os problemas causados pelo vírus, observa-se uma tendência de queda nos valores repassados, tendo sua pior situação apresentada no ano de 2022, quando o Município recebeu apenas R\$ 2,6 milhões.

Se excluirmos os valores repassados especificamente para o combate à pandemia da COVID-19, o valor repassado para manutenção dos serviços foi de R\$ 6.767.927,00, ou seja, inicia-se a queda na curva do repasse federal para manutenção dos serviços e programas continuados.

Por último, no ano de 2024, foi estabelecida a Portaria nº 1.043/2024 do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que definiu em seu artigo 12:

Art. 12. Conforme disponibilidade orçamentária e financeira, o FNAS poderá repassar valores parciais para os programas, projetos e blocos de financiamento disciplinados no art. 3º, incisos I a III, de acordo com seus componentes.

Com isso, foi institucionalizada a prática que já era executada desde o ano de 2020.

Observe que a fragilidade da forma como são instituídas as pactuações para cofinanciamento permite decisões unilaterais, principalmente por parte de quem detém o controle sobre os recursos. Apesar de ampla legislação sobre responsabilidades quanto ao financiamento do SUAS, para Oliveira (2025):

"Essa robustez de normatizações determina exigências para a operação do SUAS, mas não garante financiamento adequado e condizente com essas exigências, o que impõe um crescimento de demandas e o freio no crescimento do orçamento para o SUAS que decorrem do arcabouço fiscal."

A falta de garantia de financiamento da assistência chegou ao ponto de, para o ano de 2017, a proposta orçamentária prever a redução de 90% (noventa pontos percentuais) em relação ao valor executado no ano de 2016, culminando na proposta da EC nº 383/2017, do então Deputado Federal Danilo Cabral, propondo a destinação de 1% da Receita Corrente Líquida Federal (RCL) para financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

6.2.2 A Governança Orçamentária do SUAS em Vitória – A organização da peça orçamentária

O Município de Vitória possui, conforme estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social, todos os critérios para ser classificado como de Gestão Plena da Assistência Social, conforme estabelecido pela Resolução CNAS nº 130/2005, que instituiu a primeira Norma Operacional Básica do SUAS. O Município dispõe de uma ampla rede de serviços estabelecidos. Segundo o *Relatório de Programas e Ações*, o Município conta com a seguinte estrutura:



Tabela 2 - Equipamentos da Rede Socioassistencial do SUAS

	Equipamentos Ativos	Preencheram o Censo SUAS 2024
CRAS	12	12
CREAS Municipal	3	3
CREAS Regional	0	0
Centro POP	2	2
Unidade de Acolhimento*	28	22
Centros de Convivência	36	35
Centro Dia	6	4

Fonte: Relatório de Programas e Ações. Acesso em 23/11/2025

Para manutenção dessa ampla rede, os recursos destinados aos serviços, programas e benefícios são organizados de acordo com os tipos de proteção estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), quais sejam: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Analisando os Planos Plurianuais (PPAs) de 2018 a 2021 e de 2022 a 2025¹, observa-se que há uma distribuição dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social na lógica estabelecida pela LOAS. Nos dois PPAs, há apenas dois programas no PPA 2018-2021 e um no PPA 2022-2025, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 – Programas previstos nos dois últimos PPAs da PMV.

PPA	Programa
2018-2021	0008 - Escola da Vida: Reinserção Social da Pessoa em Situação de Rua 0009 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS
2022-2025	0006 - Vitória do SUAS

Fonte: Portal de Transparência do Município de Vitória. Acesso em 23/11/2025

Na Lei Orçamentária Anual (LOA), observa-se que, em regra, todas as ações previstas nos programas dos PPAs, relacionadas à assistência social, foram incluídas no orçamento. A previsão é feita, especificamente, no Fundo Municipal de Assistência Social, que concentra, de maneira geral, os recursos destinados à execução dessa política pública.

Outro elemento que identifica os recursos destinados à Assistência Social no orçamento público é a classificação orçamentária na função 08 – Assistência Social. A tabela abaixo demonstra essa diferença em relação aos valores empenhados no período de 2015 a 2024:

Tabela 4 – Comparação entre os recursos empenhados na função 08 x FMAS

¹ Estabelecidos pelas Leis Municipais nº 9.236/2017 e nº 9.801/2021, respectivamente.

ANO	FUNÇÃO 08	FMAS	DIFERENÇA	%
2015	R\$ 50.064.601	R\$ 35.633.754	R\$ 14.430.847	28,82%
2016	R\$ 48.220.240	R\$ 33.456.171	R\$ 14.764.069	30,62%
2017	R\$ 53.089.204	R\$ 35.558.051	R\$ 17.531.154	33,02%
2018	R\$ 58.748.692	R\$ 41.446.420	R\$ 17.302.272	29,45%
2019	R\$ 59.607.471	R\$ 44.088.460	R\$ 15.519.011	26,04%
2020	R\$ 71.045.611	R\$ 53.493.914	R\$ 17.551.698	24,70%
2021	R\$ 64.730.655	R\$ 48.570.130	R\$ 16.160.525	24,97%
2022	R\$ 72.310.262	R\$ 54.126.835	R\$ 18.183.427	25,15%
2023	R\$ 97.886.780	R\$ 61.450.921	R\$ 36.435.859	37,22%
2024	R\$ 114.368.581	R\$ 68.691.452	R\$ 45.677.129	39,94%
TOTAL	R\$ 690.072.097	R\$ 476.516.107	R\$ 213.555.990	30,95%

Fonte: Portal de Transparência da PMV. Acesso em 23/11/2025.

Essa tabela mostra que, em média, 30,95% dos recursos empenhados no período para a função 08 foram executados fora do FMAS. Surge, então, a questão: será que todas as despesas executadas fora do FMAS deveriam ter sido executadas no Fundo? Para avaliar essa situação, é preciso entender o que se executa fora do FMAS. Isso é possível observando o Decreto Municipal nº 17.004², de 30 de março de 2017, que trata da organização administrativa da SEMAS. No organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), observa-se que a secretaria não executa apenas a política pública de assistência social. Relacionamos abaixo aquelas afetas a outras políticas públicas:

- **Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN):**
 - Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional (GSAN)
 - Coordenação do Banco de Alimentos
 - Coordenação do Restaurante Popular e outros serviços de alimentação e nutrição
- **Política dos Direitos Humanos (DH):**

² Decreto Municipal nº 17.004/2017 - Estabelece a forma de organização e regulamenta o funcionamento das Unidades Administrativas da Secretaria de Assistência Social e da outras providencias.



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória (CONCAV)
- Conselho Municipal sobre Álcool e outras Drogas (COMSAD)
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMPED)
- Conselho Municipal do Direito do Idoso (COMID)
- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA)
- Conselhos Tutelares de Vitória (CT)

Apesar da manutenção dessas unidades ou serviços estar classificada na função 08 – Assistência Social, elas deveriam ser classificadas em funções específicas. É importante avaliar se todas as despesas possuem identificação no rol de funções estabelecidas pela Portaria SOF/SETO/ME nº 42 ³, de 14 de abril de 1999, que relaciona as funções administrativas para classificação orçamentária. Para a política pública de SAN, não foi identificada função específica, apenas uma subfunção.

Em última análise, observa-se que as atribuições especificadas no Decreto Municipal nº 17.004 (Vitória, 2017) possuem ampla relação com o atendimento a pessoas em vulnerabilidade social e alimentar, públicos da assistência social. Mas, em qual função específica, a segurança alimentar ligada à SEMAS deveria utilizar?

Vamos verificar o caso concreto do orçamento do MDS que possui em sua estrutura atividades voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional. A Lei Orçamentária Anual de 2025⁴ do Governo Federal, em seu anexo “Volume IV”, especificamente nas páginas 503 a 505, mostra o Quadro de Detalhamento das Despesas (QDD) do programa 5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome que está ligado

³ Portaria SOF/SETO/ME nº 42/1999 - Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências

⁴ Lei Federal nº 15.121, de 10 de abril de 2025 - Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025.





GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



ao MDS. Quando define sua funcional programática, podemos observar que utilizam a função 08 – *Assistência Social* combinada com a subfunção 306 – *Alimentação e Nutrição* que, originalmente, está ligada à função 10 – *Saúde*.

Há, portanto, um arranjo orçamentário para classificar as atividades de segurança alimentar e nutricional, que tem por foco às pessoas em vulnerabilidade social ou insegurança alimentar, públicos da assistência social, na função 08.

Da mesma forma, ocorre no Município de Vitória ao elaborar as peças orçamentárias da Assistência Social. Nos últimos anos, todas as Leis Orçamentárias Anuais consultadas preveem a SAN, ligada à SEMAS, na funcional 08.306. Com isso, é possível segregar as despesas específicas da SAN por buscar as informações pela subfunção 306.

Entretanto, quando se trata das despesas relativas aos Conselhos de Direitos, como CONCAV, COMID ou CT, não há como segregá-las, pois todas as despesas de manutenção dessas unidades estão em apenas um programa: no PPA 2018-2021, no programa 0032 – Apoio Administrativo; e no PPA 2022-2025, no programa 0025 – Apoio Administrativo – PMV.

Neste formato, todo o pessoal da SEMAS, tanto aqueles destinados ao SUAS quanto aos serviços de SAN ou DH, está em uma mesma ação, dificultando a segregação por política pública. Da mesma forma, as despesas administrativas comuns a todas as políticas estão unidas em apenas uma ação de manutenção da unidade, o que também impede sua segregação por política pública.

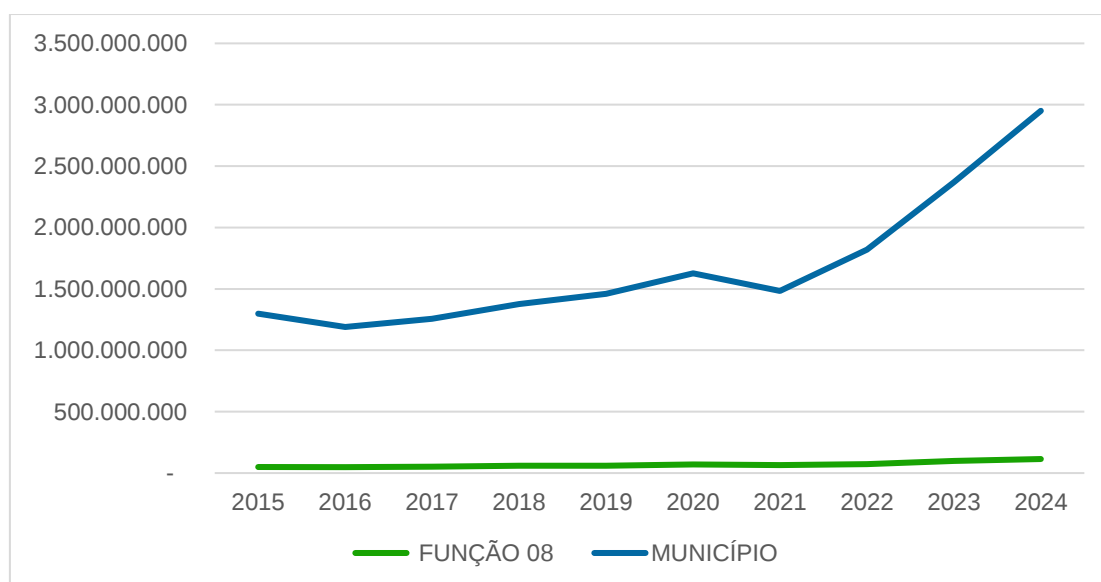
Conclui-se, portanto, que a forma como estão organizadas as despesas com pessoal, além de outras despesas comuns, dificulta a identificação da destinação dos recursos e, conseqüentemente, prejudica a transparência.



6.2.3 A Governança Orçamentária do SUAS em Vitória – A destinação de recursos para a Assistência Social

O orçamento dos entes federados reflete as prioridades dos atores que, em determinado momento, possuem maior poder sobre os recursos. Ao compararmos os recursos destinados à função 08 com o orçamento total do Município, isso fica explícito. Observe o gráfico abaixo.

Gráfico 6 – Evolução dos valores empenhados 2015 a 2024



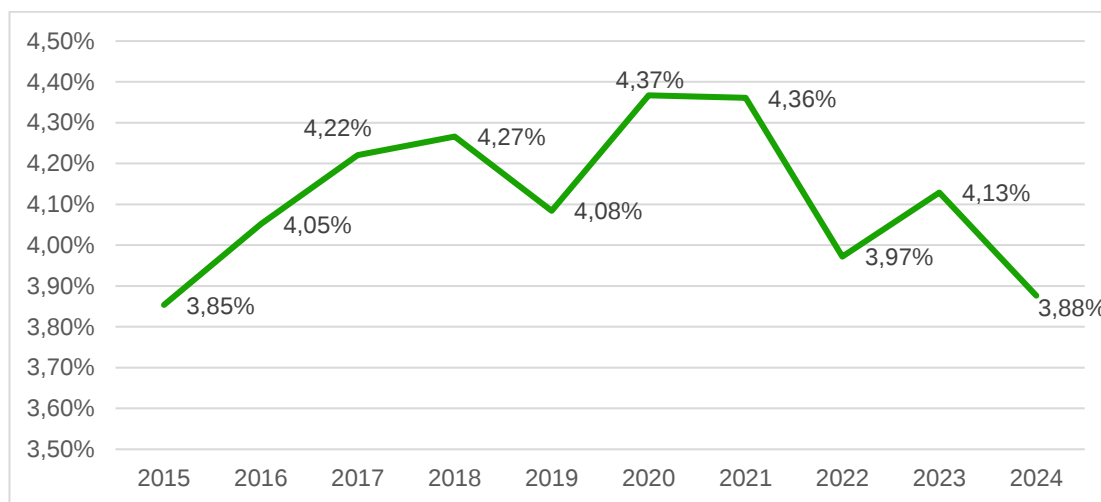
Fonte: Portal de Transparência da PMV⁵. Acesso em 23/11/2025

Observe que o volume de recursos empenhados na função 08 não evolui da mesma forma que o restante do valor empenhado no Município.

⁵ Portal de Transparência da PMV. Disponível em <https://transparencia.vitoria.es.gov.br/Despesa.Funcao.aspx?ConsultaLivre=1&ctbUnidadeGestoralId=6&exercicio=2025&periodicidade=Anual&periodo=tpAnual>. Acesso em 23/11/2025

O gráfico a seguir mostra a proporção do valor empenhado da função 08 em relação ao valor empenhado do Município.

Gráfico 7 – Proporção dos valores empenhado da função 08 x PMV.



Fonte: Portal de Transparência da PMV⁶. Acesso em 23/11/2025

Depois da crise iniciada em 2008 nos Estados Unidos, com reflexos no Brasil nos anos posteriores, além das perdas de arrecadação pela PMV nos anos de 2012 em diante, observa-se um crescimento na aplicação de recursos na assistência social em comparação com o total empenhado no Município.

Durante a pandemia da COVID-19, a PMV aplicou um valor maior de recursos nos anos de 2020 e 2021, pois as demandas sociais estavam pujantes. Apesar dos reflexos da pandemia nos anos posteriores ainda estarem presentes e a arrecadação e os gastos do Município terem subido, como mostrado no Gráfico 6, a proporção de recursos empenhados em relação ao total da PMV vem reduzindo a partir de 2022.

⁶ Portal de Transparência da PMV. Disponível em <https://transparencia.vitoria.es.gov.br/Despesa.Funcao.aspx?ConsultaLivre=1&ctbUnidadeGestoralId=6&exercicio=2025&periodicidade=Anual&periodo=tpAnual>. Acesso em 23/11/2025

Como mostra Good (2014), o orçamento não é apenas técnico, mas uma peça extremamente política. Contudo, ter argumentos técnicos e políticos na disputa pelo orçamento contribui para que os *Definidores de Prioridades* percebam as demandas e, por sua vez, exista maior probabilidade de destinar orçamento para aquelas que melhor forem apresentadas.

No caso da assistência social, a principal peça de planejamento é o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS).

Previsto pela Lei Federal nº 8.742/1993, o PMAS é um instrumento que reflete não apenas as demandas identificadas pela equipe técnica dos órgãos executores da política, como também as demandas da sociedade que, de forma participativa, propõe ações que são incorporadas ao plano na medida em que são priorizadas.

A Introdução da NOB/SUAS (2012), em seu ponto 19, destaca:

*19. É essencial reconhecer o esforço de adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao SUAS ao instituir o Conselho de Assistência Social, o Plano de Assistência Social e o Fundo de Assistência Social e de implantar os serviços socioassistenciais, assumindo as responsabilidades advindas do cofinanciamento federal. Destaca-se, por oportuno, que estes avanços demandam a instituição de novas práticas, **mecanismos e instrumentos que favoreçam o aperfeiçoamento do sistema, instituindo uma cultura de planejamento no cotidiano da assistência social**, de acompanhamento e cooperação dos entes federativos.*

Como uma de suas diretrizes, instituir a cultura do planejamento fortalece a política e fornece, aos definidores de prioridades, elementos e informações que podem contribuir para a ampliação do orçamento destinado à assistência social.



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



A disputa pelo orçamento ocorre desde a elaboração do Plano Plurianual, e a assistência social precisa estar preparada para este momento. Um dos elementos mais importantes para esse momento é o PMAS.

Se há um Plano Municipal de Assistência Social elaborado a tempo de ser incorporado ao PPA e à LDO, mais elementos existirão para que seja priorizado na partilha do orçamento.

Como as peças orçamentárias do PPA e da LDO são propostas pelo Chefe do Poder Executivo do ente federado, ele precisa ter conhecimento do PMAS para que possa priorizar as ações nele contidas.

Na PMV, o PMAS é proposto pela SEMAS ao COMASV, que, por sua vez, delibera sobre sua aprovação. Ocorre que, por existir desconcentração administrativa⁷ no Município de Vitória, a proposta do PMAS sai diretamente do órgão gestor, no caso a SEMAS, para o COMASV, ou seja, a parte da cúpula da gestão que aprova o plano é apenas o(a) Secretário(a) de Assistência Social. Surge, assim, a questão: como a política de assistência social será priorizada, em especial os serviços, programas e benefícios do SUAS, se o chefe do Poder Executivo, bem como os demais secretários envolvidos, não têm conhecimento de sua existência e, muito menos, de seu teor antes da elaboração do PPA e da LDO?

Com isso, torna-se premente a necessidade de elaborar o PMAS antes do PPA e da LDO, bem como apresentá-lo e, se possível, receber a aprovação do chefe do Poder Executivo, bem como dos demais secretários envolvidos.

⁷ Instituída pela Lei Municipal^o 5.983, de 1 de outubro de 2003 - Dispõe sobre a Desconcentração Administrativa do Poder Executivo Municipal de Vitória e dá outras providências.



7 METODOLOGIA UTILIZADA

A metodologia utilizada fundamenta-se em análises bibliográfica e documental, bem como na análise de dados disponíveis em Portais de Transparência e informações obtidas junto aos órgãos competentes do Município de Vitória.

A pesquisa caracteriza-se como aplicada, de abordagem qualitativa, com uso de dados quantitativos complementares. Quanto aos objetivos, apresenta caráter descritivo e exploratório.

A análise bibliográfica e documental oferece subsídios para a identificação das lacunas existentes no processo orçamentário da Assistência Social e sustenta a formulação das propostas apresentadas. A análise de dados contribui para demonstrar fragilidades, gargalos e padrões de comportamento orçamentário.

8 CONTRIBUIÇÕES GERAIS DO PLANO DE AÇÃO

Espera-se que a implementação deste plano de ação proporcione melhorias significativas no planejamento de médio prazo da Assistência Social, especialmente por meio do Plano Municipal de Assistência Social. O plano deverá servir como referência para o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Além disso, busca-se maior transparência na aplicação dos recursos e aprimoramento do accountability, fortalecendo a gestão pública e garantindo maior previsibilidade orçamentária para a política de Assistência Social.

Outrossim, como as emendas parlamentares são uma realidade e estão vinculadas ao orçamento federal, são uma forma de ampliar a capacidade de investimento na política de assistência social, caso haja um planejamento específico para isso.



9 POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DO PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO

9.1 IMPACTOS GERAIS

Com a aplicação deste plano, espera-se maior estabilidade no planejamento e financiamento da política de Assistência Social no Município de Vitória, principalmente, na execução de serviços e programas contínuos.

9.2 IMPACTOS ESPECÍFICOS

De forma mais específica há 5 resultados importantes:

- a) Que o Plano Municipal de Assistência Social seja utilizado para elaborar as peças orçamentárias, quais sejam, PPA, LDO e LOA;
- b) Que o Plano Municipal de Assistência Social seja reconhecido pela Alta Gestão e utilizado como ferramenta estratégica;
- c) Que, na disputa pelos recursos, o planejamento antecipado contribua para justificar o volume necessário de recursos;
- d) Que os serviços e programas da Assistência Social possam contar com um mínimo de recursos necessários à sua manutenção.
- e) Maior controle social e accountability dos recursos aplicados na Assistência Social no Município.

9.3 CRONOGRAMAS FÍSICO-FINANCEIRO DE IMPLANTAÇÃO DA SOLUÇÃO

Custo da Implantação: As ações propostas não terão custos em si.

Período de execução: 6 meses



10 ASPECTOS INOVADORES

As inovações propostas neste plano de ação são incrementais, pois, basicamente, são melhorias na legislação que rege a elaboração do orçamento da Assistência Social no Município de Vitória. Essas ações, contribuirão para que a disputa pelo orçamento Municipal seja feita com maior aparato técnico e compromisso da Alta Gestão Municipal e do Controle Social. Além disso, haverá ganho na transparência da aplicação dos recursos, desde a proposta orçamentária até a prestação de contas.

Alguns aspectos da proposta que não existem no Município de Vitória são:

- Definição de prazos e responsabilidades para o COMASV;
- Definição de prazos e responsabilidades para apresentação do Plano Municipal de Assistência Social pelos gestores;
- Definição legal de um mínimo de recursos para a Assistência Social, como ocorre com a Saúde e Educação;

11 SETORES DA SOCIEDADE INFLUENCIADOS

Melhorar o planejamento da política de Assistência Social e de sua capacidade de obter recursos orçamentários e financeiros e manter os serviços existentes resultará na manutenção dos serviços e na capacidade do Município contribuir para que as famílias em vulnerabilidade social tenham condições de superá-la.

Além disso, o processo de elaboração do Plano de Assistência Social se tornará mais organizado, com prazos e definição de responsabilidades, contribuindo para o processo orçamentário. Não só no processo orçamentário, mas também no gasto efetivo dos recursos que demandarão maior acuidade em sua execução.



Outro ganho, é a prestação de contas dos recursos e transparência de sua aplicação. Transferindo para o FMAS, recursos que hoje são executados fora dele, dará ao COMASV e, conseqüentemente, à sociedade, a efetividade na prestação de contas.

12 AÇÕES NECESSÁRIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO OU PROCEDIMENTO SUGERIDOS PELO PLANO DE AÇÃO

As ações necessárias a implantação deste plano são:

- 1) Sugerir alteração da Lei Municipal nº 8.216/2012 para incluir nela:
 - a. Prazo para o COMASV publicar diretrizes para elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, inclusive quanto a captação de emendas parlamentares. A sugestão é que tais diretrizes sejam publicadas até dia 31/03 do ano de elaboração do Plano;
 - b. Prazo para o órgão gestor da política de Assistência Social apresentar ao Conselho a proposta do Plano Municipal de Assistência Social. A sugestão é que o Plano seja apresentado ao Conselho até o dia 30/06 do ano de sua elaboração.
 - c. A adjudicação do Prefeito Municipal da proposta do Plano Municipal de Assistência Social, já que ele é o responsável por aprovar as cotas orçamentárias de cada órgão;
 - d. Prazo para aprovação do Plano pelo COMASV até dia 31/08 do ano de sua elaboração de forma que seja possível incluir eventuais alterações na proposta do PPA e da LOA;
- 2) Transferir as despesas que são executadas fora da Unidade Gestora do FMAS, como a folha de pagamento dos servidores, as despesas com vigilância, limpeza e outros materiais e serviços, que atendem à política de Assistência Social, atualmente executadas na unidade gestora da SEMAS e, de preferência, subdividi-la em cada ação orçamentária;

- 3) Sugerir alteração da Lei Orgânica Municipal, incluindo a obrigatoriedade de destinar aos serviços e programas da assistência social o valor de 6% da receita corrente líquida do Município pelo período de 10 (dez) aos, considerando a redução para 4%, após este período, caso haja redução em 50% (cinquenta pontos percentuais) do número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no Município

13 CONCLUSÃO

Se as medidas foram aplicadas, espera-se que o Planejamento Orçamentário da Assistência Social seja melhorado e o órgão gestor tenha maior capacidade de disputar o orçamento no período que ele ocorre. Também, envolver o chefe do poder executivo no planejamento, contribuirá para que a alta gestão tenha elementos e informações que possam privilegiar a Assistência Social no momento da distribuição das cotas orçamentárias aos órgãos.

Além do planejamento, alterar a forma como o orçamento é organizado, contribuirá para explicitar os valores que são, efetivamente, destinados aos serviços, programas e benefícios do SUAS, permitindo melhor accountability, já que tanto o COMASV, órgãos de controle e sociedade civil, terão informações devidamente identificadas sobre as despesas que são destinadas a Assistência Social.

Por fim, a vinculação de uma parcela da RCL à Assistência Social, também permitirá um aporte mínimo de recursos, mesmo que durante um período limitado, para estruturação dos serviços e, conseqüentemente, melhor prestação de serviços ao cidadão.

Todas as ações propostas possuem limitações e podem, não ter o efeito desejado se não houver o compromisso dos atores envolvidos na sua consecução. A reorganização do orçamento e a definição de prazos para sua elaboração do PMAS, podem não





GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



ter o efeito desejado, se não houver o compromisso da Alta Gestão com sua execução. Da mesma forma, se os órgãos de controle não atuarem na fiscalização e monitoramento, o PMAS pode não ser refletido no orçamento e, conseqüentemente, se tornar o famoso plano de “gaveta”, ou seja, que é elaborado, mas não utilizado.

Por último, se a Câmara de Vereadores do Município não entender a importância deste processo, podem não aceitar a alteração na legislação vigente e, por fim, comprometer a proposta de alteração prevista neste plano.

14 REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 383, de 2017. Acrescenta dispositivo à Constituição Federal para garantir recursos mínimos ao Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2117174>>. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Disponível em: <<https://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27/06/2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em 17/11/2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera dispositivos sobre orçamento e emendas parlamentares. *Diário Oficial da*





GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



União, Brasília, DF, 22 dez. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm>. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18/03/2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em 8/11/2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15/12/2016. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em 8/11/2025.

BRASIL. Lei Federal nº 15.121, de 10 de abril de 2025. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10/04/2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15121.htm. Acesso em 23/11/2025.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02/01/2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13080.htm. Acesso em 08/11/2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 23 nov. 2025.



27 3636-6705 - Adm. Financeiro
27 3636-6734 - Secret. Escolar
27 3636-6719 - Desen. de Talentos



esesp.es.gov.br
ead.es.gov.br
ead.es.gov.br/esespon



Rua Francisco Fundão, 155
Morada de Camburi – Vitória – ES
CEP 29.062-545



GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



BRASIL. Portaria MC 580, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, na modalidade fundo a fundo, oriundos de emenda parlamentar, de programação orçamentária própria e outros que vierem a ser indicados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31/12/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-580-de-31-de-dezembro-de-2020-297446698>. Acesso em 17/11/2025.

BRASIL. Portaria MDS 1.043, de 24 de dezembro de 2024. Regulamenta a transferência, a execução e a prestação de contas dos recursos pertinentes ao cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, transferidos na modalidade fundo a fundo, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26/12/2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mds-n-1.043-de-24-de-dezembro-2024-603879318>. Acesso em 17/11/2025.

COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. Governança Orçamentária no Brasil. Brasília: IPEA, 2021 (no prelo).

GOOD, D. The Politics of Public Money. 2. ed. Canada: Institute of Public Administration of Canada, University of Toronto Press, 2014.

OLIVEIRA, José Arimatéia de. O cofinanciamento da união para o sistema único de assistência social na contemporaneidade brasileira: percursos de uma avaliação em profundidade. Orientador: Prof. Dra. Alba Maria Pinho De Carvalho. 2025. Dissertação (Mestrado) –Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025. Disponível em https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/83284/3/2025_dis_jaoliveira.pdf. Acesso em 21/11/2025.





GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Gestão
e Recursos Humanos



SANTOS, D.T, VIEIRA, E. M. M., E SILVA, R. S. A assistência social no Brasil: instrumento de efetividade dos direitos humanos. Revista Consinter, 2022. Disponível em <https://scielo.pt/pdf/consinter/n15/2183-9522-consinter-15-77.pdf>, acesso em 17/11/2025.

SANTOS, Denise Tanaka dos. Assistência Social: O critério de necessidade, Florianópolis, Conceito Editorial, 2013, pp. 40-41.

SPOSATI, Aldaíza, Carta-tema: A assistência social no Brasil, 1983-1990, 2. ed., São Paulo, Cortez, 1995, pp. 45-47.

VITÓRIA (ES). Lei nº 8.216, de 27 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a organização do Sistema Único de Assistência Social no Município de Vitória. *Diário Oficial do Município*, Vitória, ES, 28 dez. 2012. Disponível em: <<https://diariooficial.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: 23 nov. 2025.

VITÓRIA. 17.004, 30 de março de 2017. Estabelece a forma de organização e regulamenta o funcionamento das Unidades Administrativas da Secretaria de Assistência Social e dá outras providencias. *Diário Oficial do Município de Vitória*. Vitória, ES, Ed. 665, p. 36. 05/04/2017. Disponível em <https://diariooficial.vitoria.es.gov.br/ExibirArquivo.aspx?qs=nnmrXIDe5L4hR81FZwDXID95Q%2fWHOCtX-geCw%2fnRlrfMxQA7S5mwuf0RM3mOCPGtiwqKwtsQd8WTW-mli6Dukj2YWL8JkfmrgiuFooJ64YNVVCcYQJPVXTLc5iLZusnpVm>. Acesso em 23/11/2025.

WILDAVSKY, A. B. The politics of the budgetary process. Boston: Little, Brown and Company, 1964.



27 3636-6705 - Adm. Financeiro
27 3636-6734 - Secret. Escolar
27 3636-6719 - Desen. de Talentos



esep.es.gov.br
ead.es.gov.br
ead.es.gov.br/esespon



Rua Francisco Fundão, 155
Morada de Camburi – Vitória – ES
CEP 29.062-545