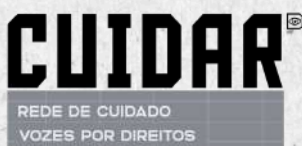


Palmas/TO, 2026.

*"O lugar da
criança também é
no orçamento"*

ANÁLISE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO E DA PRIORIDADE ABSOLUTA NAS POLÍTICAS SOCIAIS DE PALMAS/TO:

Saúde, Educação e Assistência Social



EXPEDIENTE

Coordenação Colegiada

Laysa Victória Guerra Araújo
Henrique Pereira Franco
Alana Ingrid Moreira Evangelista

Conselho Fiscal

Angélica Barros Silva Lavinas
Beatriz Ribeiro Ayres
Henrique Lucena de Sousa Ivaci

Secretaria Executiva

Mônica Pereira Brito

Pesquisa e Redação

Laidylaura Pereira de Araujo

Revisão

Mônica Pereira Brito

Diagramação

Izadora Santos Porto



01

INTRODUÇÃO

Este estudo teve a finalidade de analisar o **orçamento anual destinado às políticas públicas de saúde e assistência social do município de Palmas, nos exercícios de 2024 e 2025**. O monitoramento do orçamento é uma ação contínua do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescentes (CEDECA/TO Glória de Ivone), realizada por meio do Observatório dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - ODHCA. O Observatório constitui-se como uma plataforma de trabalho dedicada ao desenvolvimento de diagnósticos situacionais, estudos e pesquisas, bem como à disseminação de conhecimento no campo dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Este trabalho dá continuidade ao monitoramento do orçamento público iniciado em 2023, quando o CEDECA publicou sua primeira análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) de Palmas, referente aos anos de 2021 a 2023. Esta segunda edição foca nos exercícios de 2024 e 2025, apresentando um conteúdo aperfeiçoado, com linguagem mais acessível e tabelas explicativas que facilitam a leitura e a compreensão dos dados. Como resultado do monitoramento de 2023, o CEDECA realizou um trabalho de incidência política junto ao legislativo municipal. Essa articulação viabilizou a apresentação, pelo Coletivo Somos, do Requerimento nº 84/2026 na Câmara de Palmas, que solicita ao Poder Executivo a criação do Orçamento Criança e Adolescente na capital.

A metodologia adotada baseia-se na análise detalhada das dotações previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e nos indicadores de execução financeira, com o objetivo de identificar a evolução das prioridades orçamentárias e eventuais lacunas no planejamento direcionado ao público infantojuvenil. Este estudo integra a atividade 7 do objetivo 1 do Projeto Rede de Cuidado, financiado pela KNH, reafirmando o compromisso institucional de monitorar o orçamento público municipal como subsídio para a tomada de decisões estratégicas relacionadas ao enfrentamento da violência sexual e à promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

Mantendo o recorte setorial previamente estabelecido, a análise contempla a totalidade das rubricas do orçamento municipal referentes ao desenvolvimento infantojuvenil, divididas nos seguintes eixos:

- a) Educação:** alocação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino municipal;
- b) Assistência Social:** dispêndios voltados à promoção de direitos, proteção social e enfrentamento das vulnerabilidades;
- c) Saúde:** execução orçamentária em ações de promoção, prevenção e assistência especializada.

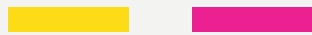


Para garantir a fluidez e a precisão terminológica, este trabalho foi desenvolvido com o auxílio das ferramentas de inteligência artificial Notebook LM e Athenas IA, em estrita observância à Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026. É importante destacar que, embora tais tecnologias tenham sido empregadas no suporte à redação, a formulação do conteúdo, os exames técnicos e as conclusões finais permanecem sob a integral responsabilidade de suas autoras.



02

METODOLOGIA





Este estudo analisou as despesas do município de Palmas/TO referentes aos exercícios financeiros de 2024 e 2025, voltadas às funções e subfunções das áreas de Educação, Assistência Social e Saúde. Para embasar a análise, adotou-se como referência metodológica as diretrizes da Fundação Abrinq relativas à apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), que orientam o foco nas despesas destinadas à proteção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente por parte do poder público em determinado período.

A metodologia utilizou todas as naturezas de despesas compatíveis com os eixos selecionados, com exceção dos pagamentos destinados a inativos (aposentados), encargos previdenciários e serviço da dívida, que foram excluídos por não representarem investimentos diretos nas políticas públicas analisadas. Por outro lado, foram computados gastos com pessoal, investimentos e custeio, sejam eles destinados à manutenção de serviços ou à administração pública, conforme preconiza o modelo do Orçamento Criança e Adolescente.

Ressalta-se que a metodologia diferencia as ações com atenção direta às crianças e adolescentes (OCA Exclusivo) das que beneficiam indiretamente as famílias (OCA Não Exclusivo), considerando a relevância do contexto socioeconômico para o desenvolvimento infantojuvenil.

Para a coleta de dados, foram consultadas as informações oficiais disponibilizadas no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas/TO, incluindo a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO). As despesas foram organizadas conforme as funções e subfunções definidas pela legislação orçamentária para garantir a consistência e confiabilidade da análise.

Os dados foram sistematizados em três tabelas explicativas que apresentam as dotações orçamentárias iniciais e atualizadas, as despesas efetivamente liquidadas e o montante não executado para os exercícios financeiros de 2024 e 2025, permitindo uma análise técnica e objetiva da evolução dos investimentos públicos voltados às políticas para crianças e adolescentes no município de Palmas.

SAIBA MAIS: GLOSSÁRIO

Função: Grande área de atuação do governo que agrupa diferentes serviços públicos. Exemplo: Saúde, Educação, Assistência Social.



Subfunção: Segmento específico dentro de uma função, detalhando os tipos de serviços prestados. Exemplo: Educação Infantil dentro da função Educação; Atenção Básica dentro da função Saúde.

Dotações Orçamentárias: Valores previstos na Lei Orçamentária Anual para realização de despesas públicas, podendo ser dotação inicial ou ajustada durante o exercício financeiro.

Despesas Liquidadas: Valor efetivamente empenhado e pago pela administração pública para execução de ações e serviços.

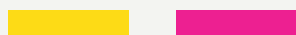
Orçamento Não Executado: Parte dos recursos autorizados, porém não utilizada durante o exercício financeiro, indicando saldo disponível que não foi aplicado.

Orçamento Criança e Adolescente (OCA): Instrumento de análise que identifica e acompanha os recursos públicos destinados exclusiva ou prioritariamente às políticas para crianças e adolescentes.

Lei Orçamentária Anual (LOA): Lei que estima as receitas e fixa as despesas do governo para o exercício financeiro de um ano, definindo os recursos para políticas públicas.

03

FONTE DE DADOS



A análise apresentada neste estudo foi fundamentada em informações oficiais disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Palmas/TO, garantindo a confiabilidade e a transparência dos dados utilizados.

Para a coleta dos dados orçamentários e financeiros referentes aos exercícios de 2024 e 2025, foram consultadas as seguintes fontes principais:

- **Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024 e 2025:** Documentos contendo as estimativas de receita e as dotações para despesas, disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas (https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/planejamento).
- **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO):** Relatórios que apresentam as despesas efetivamente realizadas pela administração pública municipal, disponibilizados no Portal do Cidadão de Palmas/TO (https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/rreo).
- **Relação de Despesas por Função:** Base de dados detalhada sobre os gastos públicos por área e subárea funcional, acessível no portal de transparência municipal (<http://prodata.palmas.to.gov.br:8080/sig/app.html#/transparencia/transparencia-despesa-simplificado/>).



A coleta e análise dos dados seguiram os critérios definidos pela metodologia deste estudo, com destaque para a exclusão de despesas como pagamentos a servidores inativos, encargos previdenciários e serviço da dívida, que não se configuram como investimentos diretos nas políticas públicas voltadas ao público infantojuvenil. A utilização dessas fontes oficiais permite a produção de informações precisas e possibilita o acompanhamento transparente da execução orçamentária municipal, contribuindo para o monitoramento e aprimoramento das políticas públicas para crianças e adolescentes em Palmas.

O que são peças orçamentárias?

O modelo de planejamento e orçamento público no Brasil é estruturado pela Constituição Federal de 1988, que institui três instrumentos fundamentais que devem atuar de forma articulada: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).





Plano Plurianual (PPA): Com vigência de quatro anos, funciona como o plano de médio prazo da administração pública. Sua função é definir as diretrizes, os objetivos e as metas estratégicas para o desenvolvimento do município.



Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): De periodicidade anual, a LDO atua como o elo entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o orçamento anual (LOA). Cabe a ela selecionar as prioridades e as metas que deverão ser executadas no exercício seguinte, sempre observando a capacidade de arrecadação do ente público.



Lei Orçamentária Anual (LOA): É o instrumento que operacionaliza a gestão financeira. Sua finalidade é estimar a receita e fixar a despesa para o exercício financeiro, conferindo autorização legal para a execução das políticas públicas planejadas.

Esta tríade orçamentária é regida pelo princípio do planejamento, que, conforme o art. 174 da Constituição Federal, constitui um dever do Estado. Para o setor público, esse planejamento possui caráter determinante, garantindo que a ação governamental seja coerente, transparente e voltada ao atendimento das necessidades da coletividade.

Plano Plurianual (PPA)

O PPA é peça de mais alta hierarquia entre a tríade orçamentária, embora esta seja somente constituída de leis ordinárias. Esse é o modelo disposto em nossa Carta Magna, que determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. No § 2º deste artigo exige que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. E no art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO. A técnica utilizada na elaboração dessas leis orçamentárias – a do Orçamento Programa, ao possibilitar uma linguagem unificada nas relações entre essas três leis, permite a desejada e preconizada integração entre o planejamento e o orçamento. Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo.

A elaboração do PPA começa a partir de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido ao poder legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do/a prefeito/a. O novo Plano é então avaliado e votado pelos congressistas para, em seguida, ser devolvido ainda no mesmo ano para sanção do presidente. Durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

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

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Observe-se que prioridade pode ser entendida como o grau de precedência ou de preferência de uma ação ou situação sobre as demais opções. Em geral, é definida em razão da gravidade da situação ou da importância de certa providência para a eliminação de pontos de estrangulamento. Também se considera a relevância do empreendimento para a realização de objetivos estratégicos de política econômica e social.

¹Lei Orçamentária Anual - LOA

A lei orçamentária da União estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos. Reza o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

¹ Texto extraído da página da Câmara Legislativa Federal: Instrumentos de planejamento e Orçamento. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>, acesso em 17.08.2023.



Análise das Peças Orçamentárias: Confronto entre o Planejamento (LOA) e a Execução (RREO)

Este relatório reúne informações referentes às previsões e fixações orçamentárias estabelecidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para os exercícios financeiros de 2024 e 2025 no município de Palmas/TO, complementadas pelos dados das despesas efetivamente realizadas, conforme constam nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) disponibilizados no Portal do Cidadão de Palmas.

A Tabela 1 a seguir, apresenta um comparativo detalhado entre a receita estimada prevista na LOA e a receita efetivamente arrecadada, conforme os dados do RREO. Essa comparação permite avaliar a aderência do planejamento financeiro municipal frente à arrecadação real, refletindo a capacidade de execução das políticas públicas durante o período analisado. Essa análise técnica reforça a importância do monitoramento contínuo da execução orçamentária para garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas, conforme os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

Tabela 1 – Planejamento Orçamentário de Palmas/TO – 2024 – 2025

Ano	Receita Estimada na LOA (R\$)	Receita Realizada - REO (R\$)	Percentual Realizado (%)
2024	² R\$ 2.300.794.852 (dois bilhões, trezentos milhões, setecentos e noventa e quatro mil, oitocentos e cinquenta e dois reais)	³ 2.315.351.065,65 (dois bilhões, trezentos e quinze milhões, trezentos e cinquenta e um mil, sessenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos)	100,63%
2025	⁴ R\$2.750.663.836,00 (dois bilhões e setecentos e cinquenta milhões e seiscentos e sessenta e três mil e oitocentos e trinta e seis reais)	⁵ 2.609.985.292,55 (dois bilhões, seiscentos e nove milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, duzentos e noventa e dois reais e cinquenta e cinco centavos)	94,89%

Elaboração própria, com apoio da Inteligência Artificial (Notebook LM).

² Valor estimado na Lei nº 3052-2023 e Anexos - LOA para 2024.pdf. Disponível em https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/planejamento.

³ RREO ANEXO 14 - Tabela 14.0 - Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido de execução Orçamentária, disponível em https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/rreo/id=172, acesso em 27 de julho de 2026.

⁴ LEI Nº 3.165, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2024, Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2025, disponível em https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/planejamento.

⁵ RREO-Anexo 14 | Tabela 14.0 - Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Municípios e DF, disponível em https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/rreo/id=181, acesso em 25 de julho de 2026.

Análise Crítica da Execução Orçamentária e a Garantia de Direitos (Tabela 1)

A análise da execução orçamentária referente aos exercícios de 2024 e 2025 no município de Palmas/TO revela um cenário preocupante de subexecução dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Embora o planejamento financeiro tenha estabelecido valores substanciais para investimento em políticas públicas, os dados indicam que parte significativa desses recursos não foi efetivamente utilizada durante os períodos avaliados.

Conforme descrito na Tabela 1, observou-se que, em 2024, a receita realizada superou levemente a estimada, atingindo 100,63% do previsto. No entanto, já em 2025, apesar do aumento substancial na dotação orçamentária para o exercício, apenas 94,89% da receita estimada foi arrecadada. Esta diferença entre receita prevista e receita realizada se traduz diretamente na capacidade do município de financiar as ações planejadas.

Mais grave, contudo, é o padrão consistente de subexecução nas despesas destinadas às áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. A subutilização dos recursos orçamentários autorizados impacta negativamente a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente quando se trata do cumprimento do princípio da prioridade absoluta, previsto no artigo 227 da Constituição Federal.

A retenção de recursos autorizados – compreendida como os valores que, embora previstos, não foram aplicados – representa, do ponto de vista da gestão pública, uma ineficiência administrativa, pois impede a concretização de programas e serviços essenciais para o desenvolvimento social e proteção desse público vulnerável. Tal situação compromete a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas, conforme preconizam os princípios da Administração Pública (artigo 37 da Constituição Federal).

Portanto, a análise técnica da execução orçamentária evidencia a necessidade urgente de aprimorar os mecanismos de planejamento, acompanhamento e gestão dos recursos públicos em Palmas, garantindo que os valores autorizados na LOA resultem em entregas concretas e em maior impacto social para o público infantojuvenil. A comparação entre os exercícios financeiros de 2024 e 2025 revela um agravamento significativo da subexecução orçamentária nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social.

Na **Educação**, a subexecução passou de R\$ 23,0 milhões em 2024 para R\$ 35,5 milhões em 2025. Esse aumento no hiato entre o valor planejado e o valor efetivamente realizado indica, sob a perspectiva da boa governança, um descompasso crescente entre a demanda social e a capacidade operacional do aparelho público de responder adequadamente.

A **Saúde** destaca-se como a área com o maior montante de recursos retidos, alcançando R\$ 65,3 milhões em 2025. Considerando que a urgência e a equidade são princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS), a retenção desse volume de recursos configura uma violação direta ao princípio da equidade, comprometendo a prestação adequada dos serviços à população.

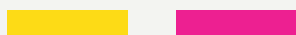
Embora os valores nominais da subexecução na **Assistência Social** sejam inferiores, seu impacto social é desproporcionalmente alto. A retenção de recursos cresceu de R\$ 6,1 milhões em 2024 para R\$ 9,7 milhões em 2025. Sob a ótica da proteção jurídico-social, a não aplicação desses valores resultou na interrupção de ofertas vitais, a exemplo de programas de convivência e das proteções básica e especializada, privando cidadãos e núcleos familiares fragilizados do acesso a esses serviços fundamentais.

Diante do exposto, torna-se imperativo o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e o estreitamento do diálogo institucional com os órgãos de controle e Conselhos de Direitos. É fundamental que se promova a articulação junto ao Poder Executivo visando à otimização da execução orçamentária, garantindo que a dotação prevista na LOA seja revertida em políticas públicas efetivas, em estrita consonância com o princípio constitucional da prioridade absoluta.



04

DAS FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES



Apresentam-se a seguir as Tabelas 2 e 3, que detalham o panorama do orçamento municipal destinado às funções de Educação, Assistência Social e Saúde, referentes aos exercícios financeiros de 2024 e 2025. Esse levantamento consolida as dotações orçamentárias – tanto as iniciais quanto as atualizadas – confrontando-as com as despesas efetivamente liquidadas. A sistematização desses dados é fundamental para a análise do fluxo de recursos públicos, possibilitando a verificação da aderência entre o planejamento financeiro e a efetiva execução das políticas públicas setoriais. Essa verificação é essencial para assegurar a garantia dos direitos fundamentais da população, especialmente das crianças e adolescentes, público central deste estudo.



Tabela 2 – Dotação orçamentária por Função e Subfunção (saúde, educação e assistência social)

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
EDUCAÇÃO	R\$ 36.654.653,00 (trinta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e cinquenta e três reais)	R\$ 67.061.787,35 (sessenta e sete milhões, sessenta e um mil, setecentos e oitenta e sete reais e trinta e cinco centavos)	R\$ 61.035.327,49 (sessenta e um milhões, trinta e cinco mil, trezentos e vinte e sete reais e quarenta e nove centavos)	R\$ 6.026.459,86 (seis milhões, vinte e seis mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais e oitenta e seis centavos)
Ensino Fundamental	R\$ 30.076.089,00 (trinta milhões, setenta e seis mil e oitenta e nove reais)	R\$ 43.525.844,95 (quarenta e três milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e noventa e cinco centavos)	R\$ 37.888.790,45 (trinta e sete milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, setecentos e noventa reais e quarenta e cinco centavos)	R\$ 5.637.054,50 (cinco milhões, seiscentos e trinta e sete mil, cinquenta e quatro reais e cinquenta centavos)
Educação Infantil	R\$ 2.149.354,00 (dois milhões, cento e quarenta e nove mil, trezentos e cinquenta e quatro reais)	R\$ 17.762.969,24 (dezessete milhões, setecentos e sessenta e dois mil, novecentos e sessenta e nove reais e vinte e quatro centavos)	R\$ 17.373.565,66 (dezessete milhões, trezentos e setenta e três mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e sessenta e seis centavos)	R\$ 389.403,58 (trezentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e três reais e cinquenta e oito centavos)

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
Jovens e adultos	-	-	-	-
Educação Especial	-	-	-	-
Educação Básica	-	-	-	-
Administração Geral (FU12)	R\$ 4.429.210,00 (quatro milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, duzentos e dez reais)	R\$ 5.772.973,16 (cinco milhões, setecentos e setenta e dois mil, novecentos e setenta e três reais e dezesseis centavos)	R\$ 5.772.971,38 (cinco milhões, setecentos e setenta e dois mil, novecentos e setenta e um reais e trinta e oito centavos)	R\$ 1,78 (um real e setenta e oito centavos)
Demais Subfunções (FU12)	-	-	-	-
ASSISTÊNCIA SOCIAL	46.412.229,00 (quarenta e seis milhões, quatrocentos e doze mil, duzentos e vinte e nove reais)	49.578.074,04 (quarenta e nove milhões, quinhentos e setenta e oito mil, setenta e quatro reais e quatro centavos)	43.439.531,48 (quarenta e três milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, quinhentos e trinta e um reais e quarenta e oito centavos)	6.138.542,56 (seis milhões, cento e trinta e oito mil, quinhentos e quarenta e dois reais e cinquenta e seis centavos)

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
Assistência ao Idoso	R\$ 627.523,00 (seiscentos e vinte e sete mil, quinhentos e vinte e três reais)	R\$ 582.171,83 (quinhentos e oitenta e dois mil, cento e setenta e um reais e oitenta e três centavos)	R\$ 425.884,09 (quatrocentos e vinte e cinco mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e nove centavos)	R\$ 156.287,74 (cento e cinquenta e seis mil, duzentos e oitenta e sete reais e setenta e quatro centavos)
Assistência ao Portador de Deficiência	-	-	-	-
Assistência à Criança e ao Adolescente	R\$ 275.131,00 (duzentos e setenta e cinco mil, cento e trinta e um reais)	R\$ 279.761,18 (duzentos e setenta e nove mil, setecentos e sessenta e um reais e dezoito centavos)	R\$ 279.761,18 (duzentos e setenta e nove mil, setecentos e sessenta e um reais e dezoito centavos)	R\$ 0,00 (zero reais)
Assistência Comunitária	R\$ 1.495.628,00 (um milhão, quatrocentos e noventa e cinco mil, seiscentos e vinte e oito reais)	R\$ 1.716.222,30 (um milhão, setecentos e dezesseis mil, duzentos e vinte e dois reais e trinta centavos)	R\$ 1.716.222,58 (um milhão, setecentos e dezesseis mil, duzentos e vinte e dois reais e cinquenta e oito centavos)	R\$ 0,00 (zero reais)
Administração Geral (FU08)	R\$ 341.186,00 (trezentos e quarenta e um mil, cento e oitenta e seis reais)	R\$ 422.986,00 (quatrocentos e vinte e dois mil, novecentos e oitenta e seis reais)	R\$ 422.986,30 (quatrocentos e vinte e dois mil, novecentos e oitenta e seis reais e trinta centavos)	R\$ 0,00 (zero reais)

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
Demais Subfunções (FU08)	-	-	-	-
SAÚDE	25.552.309,00 (vinte e cinco milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, trezentos e nove reais)	28.585.985,65 (vinte e oito milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, novecentos e oitenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos)	28.450.499,80 (vinte e oito milhões, quatrocentos e cinquenta mil, quatrocentos e noventa e nove reais e oitenta centavos)	135.485,85 (cento e trinta e cinco mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos)
Atenção Básica	9.582.444,00 (nove milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais)	10.676.212,51 (dez milhões, seiscentos e setenta e seis mil, duzentos e doze reais e cinquenta e um centavos)	10.676.115,79 (dez milhões, seiscentos e setenta e seis mil, cento e quinze reais e setenta e nove centavos)	96,72 (noventa e seis reais e setenta e dois centavos)
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	R\$ 10.134.660,00 (dez milhões, cento e trinta e quatro mil, seiscentos e sessenta reais)	R\$ 10.935.688,08 (dez milhões, novecentos e trinta e cinco mil, seiscentos e oitenta e oito reais e oito centavos)	R\$ 10.934.647,38 (dez milhões, novecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e quarenta e sete reais e trinta e oito centavos)	R\$ 1.040,70 (mil e quarenta reais e setenta centavos)
Suporte Profilático e Terapêutico	-	-	-	-

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
Vigilância Sanitária	-	-	-	-
Vigilância Epidemiológica	R\$ 3.962.084,00 (três milhões, novecentos e sessenta e dois mil e oitenta e quatro reais)	R\$ 4.795.326,06 (quatro milhões, setecentos e noventa e cinco mil, trezentos e vinte e seis reais e seis centavos)	R\$ 4.707.107,81 (quatro milhões, setecentos e sete mil, cento e sete reais e oitenta e um centavos)	R\$ 88.218,25 (oitenta e oito mil, duzentos e dezoito reais e vinte e cinco centavos)
Alimentação e Nutrição	-	-	-	-
Administração (FU10)	R\$ 1.873.121,00 (um milhão, oitocentos e setenta e três mil, cento e vinte e um reais)	R\$ 2.178.759,00 (dois milhões, cento e setenta e oito mil, setecentos e cinquenta e nove reais)	R\$ 2.132.578,82 (dois milhões, cento e trinta e dois mil, quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e dois centavos)	R\$ 46.180,18 (quarenta e seis mil, cento e oitenta reais e dezoito centavos)
Demais Subfunções (FU10)	-	-	-	-

Elaboração própria, com apoio da Inteligência Artificial (Notebook LM).

Tabela 3 – Dotação orçamentária por Função e Subfunção (saúde, educação e assistência social)

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
EDUCAÇÃO	R\$ 560.716.508,00	R\$ 634.259.382,64	R\$ 611.175.059,22	R\$ 23.084.323,42 (vinte e três milhões, oitenta e quatro mil, trezentos e vinte e três reais e quarenta e dois centavos)
Ensino Fundamental	R\$ 339.251.371,00	R\$381.703.505,78	R\$369.049.647,80	R\$ 12.653.857,98 (doze milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e noventa e oito centavos)
Ensino Médio	-	-	-	-
Educação Infantil	R\$ 172.790.712,00	R\$ 199.763.779,65	R\$ 190.207.269,16	R\$ 9.556.510,49 (nove milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e dez reais e quarenta e nove centavos)
Jovens e adultos	R\$101.000,00	0,00	0,00	R\$

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
Educação Especial	R\$150.000,00	-0,00	0,00	R\$
Educação Básica	-	-	-	-
Administração Geral (FU12)	R\$48.423.425,00	R\$52.792.097,21	R\$ 51.918.142,26	R\$ 873.954,95 (oitocentos e setenta e três mil, novecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e cinco centavos)
Demais Subfunções (FU12)	-	-	-	-
ASSISTÊNCIA SOCIAL	R\$ 46.412.229,00	49.578.074,04	43.439.531,48	R\$ 6.138.542,56 (seis milhões, cento e trinta e oito mil, quinhentos e quarenta e dois reais e cinquenta e seis centavos)
Assistência ao Idoso	R\$627.523,00	R\$ 582.171,83	R\$425.884,09	R\$ 156.287,74 (cento e cinquenta e seis mil, duzentos e oitenta e sete reais e setenta e quatro centavos)

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
Assistência ao Portador de Deficiência	-	-	-	-
Assistência à Criança e ao Adolescente	R\$5.326.050,00	R\$5.971.306,41	R\$4.749.492,58	R\$ 1.221.813,83 (um milhão, duzentos e vinte e um mil, oitocentos e treze reais e oitenta e três centavos)
Assistência Comunitária	R\$ 28.808.559,00	R\$ 28.391.436,77	R\$ 24.983.468,73	R\$ 3.407.968,04 (três milhões, quatrocentos e sete mil, novecentos e sessenta e oito reais e quatro centavos)
Administração Geral (FU08)	R\$ 9.183.890,00	R\$9.908.717,40	R\$ 9.524.355,29	R\$ 384.362,11 (trezentos e oitenta e quatro mil, trezentos e sessenta e dois reais e onze centavos)
Demais Subfunções (FU12)	R\$ 2.466.207,00-	R\$ 4.724.441,63-	R\$ 3.756.331,48	-

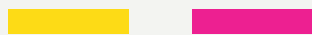
Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
SAÚDE	3.91.315.986,00	410.945.642,49	381.527.482,87	R\$ 29.418.159,62 (vinte e nove milhões, quatrocentos e dezoito mil, cento e cinquenta e nove reais e sessenta e dois centavos)
Atenção Básica	128.857.955,00	135.565.354,65	125.022.626,52	R\$ 10.542.728,13 (dez milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, setecentos e vinte e oito reais e treze centavos)
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	170.524.435,00	178.426.991,12	164.461.766,77	R\$ 13.965.224,35 (treze milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, duzentos e vinte e quatro reais e trinta e cinco centavos)
Suporte Profilático e Terapêutico	6.626.288,00-	6.600.731,59-	4.380.017,34-	-
Vigilância Sanitária	-	-	-	-

Função / Subfunção 2024	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Orçamento Não Executado (R\$)
Vigilância Epidemiológica	36.847.488,00	40.199.134,18	38.690.707,64	R\$ 1.508.426,54 (um milhão, quinhentos e oito mil, quatrocentos e vinte e seis reais e cinquenta e quatro centavos)
Alimentação e Nutrição	-	-	-	-
Administração (FU10)	29.691.820,00	29.864.829,58	28.719.764,64	R\$ 1.145.064,94 (um milhão, cento e quarenta e cinco mil, sessenta e quatro reais e noventa e quatro centavos)
Demais Subfunções (FU10)	18.768.000,00	20.252.601,37	20.252.599,96	R\$ 1,41 (um real e quarenta e um centavos)

Elaboração própria, com apoio da Inteligência Artificial (Notebook LM).

05

RESULTADOS



Análise Comparativa (2024 vs. 2025)

A análise comparativa dos dados orçamentários das Tabelas 2 e 3 evidencia um quadro complexo e paradoxal na gestão financeira do município de Palmas entre os exercícios de 2024 e 2025. Embora se observe um aumento nominal nas dotações destinadas às áreas de Educação e Saúde, a execução desses recursos apresenta retrocessos expressivos, sobretudo evidenciados pelo aumento da subexecução orçamentária.



Educação: Expansão do Orçamento e Fragilidade na Execução

Na Educação, o salto da subexecução de aproximadamente R\$ 6 milhões para R\$ 23 milhões evidencia incapacidade grave de converter orçamento em serviços e investimentos concretos. Tal situação compromete o direito constitucional à educação, garantido no artigo 205 da Constituição Federal, que assegura a educação como direito de todos e dever do Estado, além de impor a obrigatoriedade de sua oferta para crianças e adolescentes. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) reforça o papel do poder público no financiamento e na garantia do acesso e da qualidade da educação básica, cabendo ao município planejar e executar ações eficazes nesse âmbito.



– Nota-se com preocupação o fato de que, no ano de 2024, não houve qualquer previsão de recursos orçamentários para as subfunções voltadas à Educação Básica, à Educação Especial e à Educação de Jovens e Adultos (EJA). Muito embora o orçamento de 2025 tenha passado a prever recursos para tais áreas, os montantes fixados se mostram irrisórios — sendo R\$ 101.000,00 destinados à EJA e R\$ 150.000,00 reservados para a Educação Especial —, o que torna evidente a distância existente entre as reais demandas do setor educacional e as ações de planejamento municipal. Somado a isso, verifica-se a total inexistência de dotações destinadas à subfunção de Assistência à Pessoa com Deficiência ao longo de 2024, atitude que deixa de lado aportes financeiros indispensáveis para assegurar a inclusão e a devida proteção social a esses cidadãos.

Essas omissões e insuficiências de recursos violam diretamente as premissas de universalidade e de prioridade absoluta que regem os direitos sociais previstos na Constituição Federal, especificamente em seus artigos 205, 208 e 227, bem como os preceitos instituídos pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015). Tais marcos normativos impõem à administração pública a obrigação inafastável de estruturar de forma concreta e eficaz as suas políticas de atendimento setorial.



Saúde: Um Alarme Financeiro e Social

O aumento da subexecução na Saúde, de R\$ 135 mil para R\$ 29,4 milhões, compromete o sistema municipal em face ao direito à saúde previsto no artigo 196 da Constituição Federal, que assegura o direito universal e igualitário à saúde, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços. Além disso, o Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei nº 8.080/1990, estabelece princípios como a universalidade, integralidade e equidade na prestação dos serviços, princípios esses comprometidos diante da retenção de recursos observada. A ausência de uma subfunção orçamentária específica destinada à saúde mental compromete a transparência fiscal e a rastreabilidade dos investimentos públicos setoriais. Tal lacuna no detalhamento orçamentário revela-se ainda mais crítica frente ao cenário de demanda reprimida e às persistentes filas de espera por atendimento especializado, fenômenos que impactam severamente a efetividade das políticas de proteção e cuidado voltadas a crianças e adolescentes.



Assistência Social: Estagnação e Impactos Sociais Profundos

A estagnação dos recursos na Assistência Social contraria, além do artigo 203 da Constituição Federal, que prevê a seguridade social compreendendo a assistência social como política pública, o disposto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/1993), que define os objetivos e a estrutura para proteção social básica e especial. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990), em seu artigo 4º, reitera a prioridade absoluta na garantia dos direitos da criança e do adolescente, obrigação do Estado de garantir os recursos e políticas necessárias para seu pleno desenvolvimento e proteção.

Constata-se, com extrema preocupação, a total inexistência de previsão orçamentária para a subfunção de Assistência à Pessoa com Deficiência nos exercícios de 2024 e 2025. Tal omissão configura uma afronta direta ao artigo 8º da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), o qual estabelece como obrigação do Estado assegurar as condições de acessibilidade, proteção social e o pleno exercício de direitos a esse segmento. Adicionalmente, esse vazio de investimentos caminha em sentido oposto às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que preconizam a oferta contínua de serviços especializados, o que aprofunda de forma grave a desproteção institucional e a omissão do poder público perante as parcelas mais vulneráveis da população infantojuvenil.

Violação do Princípio da Prioridade Absoluta

A subexecução reiterada configura afronta direta ao princípio da prioridade absoluta previsto no artigo 227 da Constituição Federal, que determina que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com prioridade absoluta, direitos como vida, saúde, educação, convivência familiar e comunitária, entre outros. Essa prioridade está também expressa no artigo 4º do ECA, reforçando o caráter obrigatório da alocação efetiva de recursos públicos para as políticas voltadas à infância e adolescência.

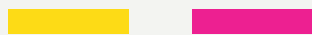
Implicações para as Políticas Públicas e Gestão Orçamentária

Os dados indicam fragilidades no planejamento e na gestão orçamentária municipal, destacando a necessidade de cumprimento rigoroso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000), que impõe limites e transparência na gestão pública, e da Lei nº 13.979/2020, que em momentos de emergência sanitária reforça a obrigatoriedade de alocação adequada e eficiente dos recursos para áreas sensíveis como saúde.

Recomenda-se o fortalecimento dos mecanismos de controle social previstos na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a atuação ativa dos Conselhos de Direitos, conforme a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), para garantir a execução orçamentária conforme a legislação vigente e a efetivação dos direitos sociais.

06

CONCLUSÃO



A análise detalhada dos dados orçamentários dos exercícios de 2024 e 2025 no município de Palmas/TO revelou um cenário preocupante de subexecução financeira nas áreas prioritárias de Educação, Saúde e Assistência Social. Ainda que tenha havido aumento nominal nas dotações orçamentárias, a incapacidade de efetivar os recursos previstos impacta diretamente a garantia dos direitos fundamentais da população, especialmente das crianças e adolescentes, grupo que, constitucionalmente, possui prioridade absoluta.

A persistência de montantes significativos não executados demonstra desafios operacionais, administrativos e políticos no planejamento e na gestão dos recursos públicos. Essa realidade contraria os princípios constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública, assim como os dispositivos legais que asseguram o direito à educação, à saúde e à proteção social.

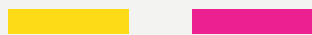
Nesse contexto, é imperativo que o Poder Executivo, os órgãos de controle e a sociedade civil intensifiquem esforços para aprimorar o processo orçamentário, desde a alocação até a execução das verbas. O fortalecimento da transparência, o controle social e a atuação proativa dos Conselhos de Direitos são fundamentais para assegurar que o orçamento transcenda o papel formal e se concretize em políticas públicas efetivas.

Por fim, o compromisso ético e político do município deve ser reafirmado, utilizando o orçamento como instrumento real de transformação social e garantia dos direitos das crianças e adolescentes, assegurando que princípios constitucionais e legais deixem de ser meras diretrizes para se tornarem práticas concretas no cotidiano da população.



07

REFERÊNCIAS



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 de julho de 2026

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

Acesso em: 20 de julho de 2026

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

Acesso em: 26 de julho de 2026

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.

Acesso em: 27 de julho de 2026

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm.

Acesso em: 26 de julho de 2026

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 de julho de 2026.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19). Diário Oficial da União, Brasília, 7 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm. Acesso em: 26 de julho de 2026

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 de julho de 2026

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 1 ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 26 de julho de 2026