

# **ROTEIRO DA ANÁLISE QUALITATIVA DO CADASTRO DE AÇÕES**

Secretaria de  
Orçamento Federal

Ministério do  
Planejamento, Desenvolvimento e Gestão



## Roteiro da Análise Qualitativa do Cadastro de Ações

---

O objetivo deste documento é orientar os departamentos de programas da SOF na análise qualitativa do cadastro de ações, definindo os procedimentos necessários para a verificação dos atributos, quanto à qualidade das informações contidas no cadastro.

### Da Análise da Proposta Qualitativa

#### 1. Análise das ações – revisão de atributos de ações existentes ou novas

Toda a análise das ações propostas para compor a programação qualitativa deverá observar a consistência dos atributos apresentados no cadastro de acordo com os conceitos apresentados no Manual Técnico de Orçamento 2018<sup>1</sup> e a relevância para a atuação governamental.

Os seguintes itens deverão ser verificados na análise qualitativa das ações:

##### 1.1. Vinculação da ação com os demais elementos do Plano Plurianual<sup>2</sup>:

- 1.1.1. Analisar a consistência entre a ação e os demais elementos do Plano Plurianual: diretrizes estratégicas, programas temáticos, objetivos e metas.
- 1.1.2. Observar que cada ação de Programa Temático contribui para a concretização de apenas um Objetivo.
- 1.1.3. Verificar se a classificação empregada para função, subfunção e esfera está adequada com os programas e os objetivos.
- 1.1.4. Verificar se o Programa de Gestão<sup>3</sup> ao qual a ação se vincula está aderente com a estrutura administrativa.

---

<sup>1</sup> Até que o MTO-2018 seja publicado sugere-se que se utilize para consulta o MTO-2017. A última versão está disponível em:

[https://www1.sioop.planejamento.gov.br/sioopdoc/lib/exe/fetch.php/acao\\_publico:mto\\_atual.pdf](https://www1.sioop.planejamento.gov.br/sioopdoc/lib/exe/fetch.php/acao_publico:mto_atual.pdf)

<sup>2</sup> Os conceitos e atributos do PPA são disciplinados pela Lei nº 13.249/2016 – Lei PPA 2016-2019, disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm)

<sup>3</sup> O Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Cada Ministério possui seu Programa de Gestão específico.

## 1.2. Relação dos atributos com a finalidade da ação:

- 1.2.1. Analisar a clareza da ação proposta em relação aos benefícios a que se propõe, avaliando a sua concepção. Para isto, verificar se o conjunto dos seguintes atributos permite a compreensão da ação: Título, Descrição, Detalhamento da Implementação e Produto.

## 1.3. Aplicação dos Conceitos:

- 1.3.1. Verificar se a descrição contida nos atributos fornece as informações necessárias ao posterior acompanhamento da atuação governamental. Para isto, a redação dos atributos deve responder às seguintes perguntas:

- a) **Tipo de Orçamento:** em qual esfera orçamentária será realizada a despesa: Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento ou Orçamento da Seguridade Social?
- b) **Órgão:** que órgão é responsável pela ação?
- c) **Função<sup>4</sup>:** reflete a missão institucional do órgão em que será efetuada a ação?
- d) **Subfunção:** expressa a especificidade/natureza da ação?
- e) **Programa:** está vinculada a que tipo de programa? Gestão e Manutenção? Operações Especiais? Temático?
  - **Objetivo<sup>5</sup>:** a ação contribui para o atingimento do objetivo a que está vinculada?
- f) **Tipo de ação:** a classificação (em projeto, atividade e operação especial) da ação reflete as suas características?
  - **Projeto:** a ação é limitada no tempo e resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo?
  - **Atividade:** a ação envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo?
  - **Operação Especial:** a ação envolve despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo Federal, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços?
    - **Subtipo:** o subtipo indicado para a operação especial está aderente ao que é feito na ação?
- g) **Título:** permite identificar a intervenção necessária para se alcançar o resultado esperado? A finalidade da ação está expressa de forma sucinta em seu título?<sup>6</sup>
- h) **Descrição:** o que essa ação vai fazer? Para que essa ação deve existir?

---

<sup>4</sup> Por convenção, a função está relacionada a área de atuação do órgão, enquanto que a subfunção é estabelecida considerando em que área de despesa a ação será realizada. Assim, a função reflete a atuação institucional do órgão e a subfunção relaciona-se diretamente a área de atuação da ação.

<sup>5</sup> Apenas para Programas Temáticos.

<sup>6</sup> Até que se tenha o PLDO-2018 ou a LDO-2018, as orientações geralmente disciplinadas pela LDO serão indicadas pelos dispositivos da LDO-2017.

Segundo a Lei nº 13.408, de 26/12/2016 (LDO/2017) art. 136, § 1º, alínea h, a finalidade da ação deve estar consubstanciada no seu título.

- i) Base Legal:** há instrumentos normativos apresentados que dão respaldo à ação? a legislação citada é a atual? (Especialmente, quando se tratar de Medida Provisória).
- j) Produto:** que bem ou serviço será ofertado a sociedade? o produto informado permite ser mensurado e acompanhado?
- k) Unidade de Medida:** o padrão selecionado permite mensurar a produção do bem ou serviço?
- l) Especificação do Produto:** há características do produto que permitem a sua melhor identificação?
- m) Beneficiário da ação:** Para qual segmento da sociedade ou do Estado os bens ou serviços são produzidos? Quem usufrui dos efeitos dessa ação?
- k) Forma de Implementação:** a classificação (em direta, descentralizada/delegada ou linha de crédito) reflete a forma como a ação será feita?
- **Direta:** a ação será executada diretamente pela unidade responsável ou por entidade por ela contratada?
  - **Descentralizada/delegada:** a ação, na área de competência da União, será executada por outro ente da federação (estado, município ou Distrito Federal), com recursos repassados pela União?
  - **Transferência:**
    - Obrigatória – a operação especial transfere recursos, por determinação constitucional ou legal aos Estados, Distrito Federal e Municípios?
    - Outras – a operação especial transfere recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, organizações não-governamentais e outras instituições e que não decorram de determinação constitucional ou legal?
  - **Linha de crédito:** a ação será realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação ou concedido por estabelecimento oficial de crédito a estados e Distrito Federal, municípios e ao setor privado?
- l) Detalhamento da Implementação:** o texto detalha o modo como essa ação será executada?
- m) Unidade Responsável:** a unidade administrativa, empresa estatal ou parceiro (Estado, Distrito Federal, Município ou setor privado) informado é quem efetivamente será responsável pela execução da ação?
- n) Localização do Gasto:** os localizadores de gasto (nacional, por região, por estado, por município ou no exterior) selecionados evidenciam a área de geográfica da ação?
- o) Marcador “Regionalizar na execução”:** a indicação da localização do gasto será feita no módulo de Acompanhamento Orçamentário? *Apenas para os casos em que não é possível identificar a localização do gasto no momento da elaboração do PLOA, ações que dependem de adesão prévia de entes subnacionais a editais ou processos seletivos.*
- p) Marcador “Ação de Insumo Estratégico”:** a ação retrata a produção ou aquisição de insumos estratégicos?
- q) Marcador “Detalhamento Obrigatório em Planos Orçamentários”:** essa marcação é feita pela equipe da SOF para indicar que a ação deverá conter POs específicos, diferentes do PO padrão 0000.

### Informações específicas para as ações do tipo projeto:

- r) **Custo Total Projeto:** o custo do projeto está adequadamente informado?<sup>7</sup>
- s) **Total Físico do Projeto:** a meta informada é compatível com o produto da ação?
- t) **Duração do Projeto:** foram informadas as datas de início e término do projeto?<sup>8</sup>
- u) **Repercussão Financeira do Projeto sobre o Custeio da União:** a estimativa de custo anual relativa às despesas de manutenção do investimento após o término do projeto foi devidamente apresentada?
- v) **Marcação de iniciativa individualizada:** O custo total do projeto ultrapassa o valor de referência do programa? *Essa marcação é feita pela SEPLAN/MP. Caso o analista da SOF identifique essa situação, deverá entrar em contato com sua contraparte na SEPLAN/MP para verificar a pertinência ou não de marcar a ação como iniciativa individualizada.*<sup>9</sup>

### 1.4. Relações comparativas entre os atributos da ação:

- 1.4.1. Verificar a relação direta entre produto e finalidade da ação, ou seja, se os produtos/serviços dessas ações viabilizam o objetivo proposto (refletem efetivamente um bem ou serviço prestado à sociedade).
- 1.4.2. Verificar se a relação de insumos contidas na descrição da ação guarda relação direta com o produto e com a finalidade da ação, de forma a garantir a efetividade pretendida.

### 1.5. Outras análises sobre a ação:

- 1.5.1. Verificar a existência de ações genéricas em que é possível identificar-se mais de um produto. Isto porque, dentro do princípio de transparência, para cada ação deve ser constituído um produto. Ações caracterizadas como “guarda-chuva” devem sempre ser evitadas e, portanto, desmembradas.

**Observação:** Evidentemente, há exceções. Podem existir casos em que tal individualização torna-se impraticável pela excessiva pulverização.

---

<sup>7</sup> Nas ações em que houver mais de um localizador, o custo total estimado será o somatório do custo individual de cada localizador.

<sup>8</sup> Nas ações em que houver mais de um localizador, a datas de início da ação corresponderá à do localizador que primeiramente se inicia e a de término do último a ser concluído.

<sup>9</sup> Lei nº 13.249, de 13/01/2016 (PPA 2016 - 2019), Art. 10. *Os empreendimentos plurianuais cujo custo total estimado for igual ou superior ao Valor de Referência deverão ser individualizados como Iniciativas no Anexo III e aqueles cujo custo total foi inferior ao Valor de Referência serão individualizados como Iniciativas no Anexo IV.*

*§ 1º A individualização de que trata o caput não se aplica aos empreendimentos realizados por meio de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios.*

*§ 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá definir critérios adicionais para a individualização de Iniciativas de que trata o caput deste artigo.*

- 1.5.2. Verificar sobreposições<sup>10</sup> e a existência de ações semelhantes em diferentes programas/objetivos.
- 1.5.3. Verificar a existência de ações semelhantes tratadas de maneiras diversas.
- 1.5.4. Verificar se não há mesmo projeto em mais de uma esfera orçamentária ou em programas diferentes.<sup>11</sup>
- 1.5.5. Observar para que não conste nos subtítulos (localizadores de gasto) referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados, em atendimento ao disposto no art. 5º, § 2º, inciso II, da Lei nº 13.408, de 26/12/2016 (LDO/2017);
- 1.5.6. Verificar para que não existam projetos e atividades vinculados às subfunções típicas (841 a 847) da **Função 28 - Encargos Especiais**.
- 1.5.7. Verificar para que o **Serviço da Dívida** esteja classificado exclusivamente na **Função 28 - Encargos Especiais**.
- 1.5.8. Certificar-se de que as ações **Participação da União no Capital - PUC** estão alocadas no programa 0909.
- 1.5.9. Verificar para que as despesas com inativos e pensionistas estejam classificadas exclusivamente na **Função 09 - Previdência Social** e na **Subfunção 272 - Previdência do Regime Estatutário**.
- 1.5.10. Verificar se existem ações de Pagamento de Precatórios em órgãos orçamentários que não seja o órgão 71000 - Encargos Financeiros da União. Caso existam, verificar a pertinência dessa alocação com a Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças.

---

<sup>10</sup> Existência de ação com mesma finalidade de ação já existente. Conforme preconiza o § 5º, do art. 5º, da Lei nº 13.408, de 26/12/2016 (LDO/2017). “As atividades que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.”

<sup>11</sup> Conforme dispõe o § 6º, do art. 5º, da Lei nº 13.408, de 26/12/2016 (LDO/2017). “O projeto deve constar de uma única esfera orçamentária, sob um único programa.”

1.5.11. Verificar se existem ações de contribuições a Entidades e Organismos Internacionais ou a Organismos Nacionais em programa que não seja 0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais.

A criação de ação para contribuições a entidades e organismos internacionais, ou de planos orçamentários na ação “000Q - Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica” referentes a entidades e organismos internacionais só poderá ser realizada após a análise da Secretaria de Assuntos Internacionais –SEAIN/MP, que informará os prazos e procedimentos para encaminhamento das informações e decidirá se trata-se efetivamente de contribuição e se a dotação deverá ser alocada no orçamento da UO 71102 – Recursos sob a Supervisão do Ministério do Planejamento ou orçamento do próprio Ministério interessado.<sup>12</sup>



Acordos de cooperação técnica, contratos, projetos não estão na abrangência do Decreto nº 8.666/2015.

Não é possível a existência da mesma ação de Contribuição a Organismo Internacional na UO 71102 e no Ministério correspondente (exceto pela ação padronizada 000Q).

Vale lembrar que na aba do plano orçamentário existe um campo onde deve feita a marcação de que a referida contribuição ao Organismo Internacional foi analisada previamente pela SEAIN/MP, com a respectiva análise. Deve ser informado o documento da SEAIN que autorizou a inclusão da Ação ou PO.

---

<sup>12</sup> Vide Decreto nº 8.666, de 10 de fevereiro de 2016, que criou a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais – Cipo, e estabeleceu as seguintes atribuições para a Cipo:

“Art. 3º São atribuições da Cipo:

I - realizar o acompanhamento e avaliar o impacto orçamentário e financeiro da participação da República Federativa do Brasil em organismos, entidades e fundos internacionais;

II - propor medidas para a melhoria do desempenho da execução orçamentária e financeira das contribuições a organismos, entidades e fundos internacionais e das integralizações de cotas de organismos;

III - manifestar-se, do ponto de vista orçamentário e financeiro, sobre propostas de adesão da República Federativa do Brasil a organismos, entidades e fundos internacionais;

IV - manifestar-se, do ponto de vista orçamentário e financeiro, sobre propostas de alteração do valor das contribuições a organismos, entidades e fundos internacionais e de novas integralizações de cotas;

V - manifestar-se, do ponto de vista orçamentário e financeiro, sobre o desligamento da República Federativa do Brasil de organismos, entidades e fundos internacionais de que seja parte;

VI - consolidar e encaminhar a proposta orçamentária anual das contribuições a organismos, entidades e fundos internacionais e das integralizações de cotas, bem como suas alterações; e

VII - aprovar seu regimento interno.

§ 1º Para fins do disposto nos incisos III e IV do caput, os órgãos e entidades da Administração Federal direta e indireta deverão informar à Cipo toda proposta que possa resultar na assunção ou alteração de compromisso financeiro pela República Federativa do Brasil junto a organismos, entidades e fundos internacionais, sejam compromissos de natureza permanente ou temporária, compulsória ou voluntária, custeados com recursos do Orçamento Geral da União.”

1.5.12. Verificar se as situações previstas no art. 12, da Lei nº 13.408, de 26/12/2016 (LDO/2017), para discriminação em programação específica estão atendidas:

**LDO 2017**

Art. 12. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2016 discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas:

I - às ações descentralizadas de assistência social para cada Estado e respectivos Municípios e para o Distrito Federal;

II - às ações de alimentação escolar;

III - ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS;

IV - ao pagamento de benefícios assistenciais custeados pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS;

V - às despesas com auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílio-transporte, inclusive das entidades da administração pública federal indireta que recebam recursos à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, ainda que prestados, total ou parcialmente, por intermédio de serviços próprios;

VI - à concessão de subvenções econômicas e subsídios, que deverão identificar a legislação que autorizou o benefício;

VII - à participação em constituição ou aumento de capital de empresas;

VIII - ao atendimento das operações relativas à redução da presença do setor público nas atividades bancária e financeira, autorizadas até 5 de maio de 2000;

IX - ao pagamento de precatórios judiciais, de sentenças judiciais de pequeno valor e ao cumprimento de sentenças judiciais de empresas estatais dependentes;

X - ao pagamento de assistência jurídica a pessoas carentes, nos termos do § 1o do art. 12 da Lei no 10.259, de 12 de julho de 2001, do art. 3o da Lei no 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e do art. 5o, inciso LXXIV, da Constituição Federal;

XI - às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública, inclusive quando for produzida ou veiculada por órgão ou entidade integrante da administração pública federal;

XII - à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, nos termos da legislação vigente;

XIII - ao atendimento de despesas de pessoal e encargos sociais decorrentes da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, inclusive resultante de alteração de estrutura de carreiras, cujas proposições tenham iniciado sua tramitação no Congresso Nacional até a entrada em vigor desta Lei, e do provimento de cargos, empregos e funções, observado o disposto no inciso I do caput do art. 100, que, no caso do Poder Executivo, constará do orçamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

XIV - ao auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para fomento das exportações;

XV - às transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das perdas de arrecadação decorrentes da desoneração das exportações, nos termos do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT;

XVI - aos pagamentos de anuidades ou de participação em organismos e entidades nacionais ou internacionais, acima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), ou o equivalente na moeda estrangeira em que o compromisso for estipulado, conforme taxa de câmbio utilizada como parâmetro na elaboração do Projeto de que trata o caput, que deverão identificar nominalmente cada beneficiário;<sup>13</sup>

XVII - à realização de eleições, referendos e plebiscitos pela Justiça Eleitoral;

XVIII - à doação de recursos financeiros a países estrangeiros e organizações internacionais nominalmente identificados;

XIX - ao pagamento de despesas decorrentes de compromissos firmados por meio de contrato de gestão entre órgãos e entidades da administração pública e as organizações sociais, nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

XX - à capitalização do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP;

XXI - ao pagamento de benefícios e pensões especiais concedidas por legislações específicas e/ou sentenças judiciais, não classificadas como “Pessoal e Encargos Sociais”, nos termos do § 4º do art. 97;

XXII - ao pagamento de cada categoria de despesa com saúde relacionada nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, com o respectivo Estado e Distrito Federal, quando se referir a ações descentralizadas;

XXIII - ao pagamento do seguro-desemprego;

XXIV - ao pagamento da indenização devida a ocupantes de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, nos termos da Lei no 12.855, de 2 de setembro de 2013; e

XXV - às despesas com ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

<sup>13</sup> As contribuições com valores abaixo de R\$ 1 milhão deverão ser abertas em POs específicos das ações multissetoriais “000Q – Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica” ou “00PW – Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica”, ambas do programa “0910 – Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais”.

1.5.13. Observar para que, dentro do possível, conste em programação específica as dotações excepcionalizadas para execução no período de antevigência;

**LDO 2017**

Art. 60. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2017 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2016, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas no Anexo III;

II - bolsas de estudo no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, bolsas de residência médica e do Programa de Educação Tutorial - PET, bolsas e auxílios educacionais dos programas de formação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, bolsas para ações de saúde da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH e Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA, bem como Bolsa-Atleta, bolsas do Programa Segundo Tempo, bolsas do Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento da Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Pronametro e Bolsa Verde, instituída pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011;

III - pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público na forma da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

IV - ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção Defesa Civil;

V - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia dos preços mínimos;

VI - realização de eleições e continuidade da implantação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;

VII - importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, no valor da cota fixada no exercício financeiro anterior pelo Ministério da Fazenda;

VIII - concessão de financiamento ao estudante;

IX - ações em andamento decorrentes de acordo de cooperação internacional com transferência de tecnologia;

X - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, classificadas com o Identificador de Uso 6 (IU 6);

XI - outras despesas correntes de caráter inadiável, até o limite de um doze avos do valor previsto, multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da respectiva Lei;

## 1.6. Análise das ações padronizadas<sup>14</sup>:

1.6.1. Verificar se os atributos da ação (especialmente descrição e produto da ação) apresentam semelhança com outras ações já existentes. Neste caso, a ação será classificada como ação padronizada e receberá o mesmo código da original.

1.6.2. Verificar, de acordo com a classificação da ação padronizada<sup>15</sup>, os atributos passíveis de modificação pelo órgão, de acordo com o quadro a seguir.

Atributo	Setorial	Multissetorial	Da União
<b>Código</b>	Padronizado	Padronizado	Padronizado
<b>Título</b>	Padronizado	Padronizado	Padronizado
<b>Descrição</b>	Padronizado	Padronizado	Padronizado
<b>Finalidade</b>	Padronizado	Padronizado	Padronizado
<b>Esfera</b>	Modificável	Modificável	Modificável
<b>Tipo</b>	Padronizado	Padronizado	Padronizado
<b>Função</b>	Modificável	Modificável	Modificável
<b>Subfunção</b>	Padronizado	Padronizado	Padronizado
<b>Produto</b>	Padronizado	Padronizado	Padronizado
<b>Unidade de Medida</b>	Padronizado	Padronizado	Padronizado
<b>Base Legal</b>	Modificável	Modificável	Padronizado
<b>Origem (tipo de inclusão)</b>	Modificável	Modificável	Modificável
<b>Unidade Administrativa Responsável</b>	Modificável	Modificável	Dispensado
<b>Forma de Implementação</b>	Modificável	Modificável	Dispensado
<b>Detalhamento da Implementação</b>	Modificável	Modificável	Dispensado

<sup>14</sup> A ação é considerada padronizada quando, em decorrência da organização institucional da União, sua implementação é realizada em mais de um órgão orçamentário e/ou unidade orçamentária. Para mais informações, vide documento “Ações Padronizadas”.

<sup>15</sup> As ações padronizadas podem ser de 3 tipos: Setorial, Multissetorial e da União.

- a) **Setorial** – São ações que, em virtude da organização do Ministério para facilitar sua execução, são implementadas por mais de uma UO do mesmo órgão. Se enquadram neste conceito as ações como: *Funcionamento de Hospitais de Ensino, Promoção de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, Administração das Hidrovias.*
- b) **Multissetorial** – São ações que, dada a organização da atuação governamental, são executadas por mais de um órgão ou por unidades orçamentárias de órgãos diferentes, considerando as peculiaridades do setor à qual está vinculada.  
Integram esta categoria ações como: *“Desenvolvimento de Produtos e Processos no Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA”* (implementada por MCT, SUFRAMA e MMA); *“Fomento para a organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos”* (executada no MEC, MDS, MMA e MTE); *“Elevação da escolaridade e qualificação profissional – ProJovem Urbano e Campo”* (realizada no MEC, MTE e Presidência).
- c) **União** – São ações que perpassam diversos órgãos e/ou unidades orçamentárias sem contemplar as especificidades do setor à qual está vinculada. Caracterizam-se por possuir base legal, finalidade, descrição e produto **padrão**, aplicável a qualquer órgão. E ainda, pela gestão orçamentária (definição dos valores das dotações) realizada de forma centralizada pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Fazem parte deste grupo ações como: *“Pagamento de Aposentadorias e Pensões”;* *“Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”;* *“Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados”.*

- 1.6.3. As despesas alocadas na ação padronizada denominada **“2000 - Administração da Unidade”** no Programa de Gestão e Manutenção do Órgão deverão ser preferencialmente detalhadas em POs de modo a dar transparência ao planejamento do órgão.

### 1.7. Aspectos relacionados à redação das ações:

- 1.7.1. Verificar se o título expressa de forma sucinta a intervenção necessária para se alcançar o resultado esperado. Para isto, deve ser redigido de forma a ser possível identificar a ação principal e o seu objeto. **Exemplo:** *“Aquisição de Equipamentos para a Rede Federal de Educação Profissional Agrícola”*; *“Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos”*.
- 1.7.2. O produto da ação deverá ser apresentado com verbo no particípio. **Exemplo:** *“Edifício construído”*.

### 1.8. Alteração e exclusão de ações:

A análise qualitativa das ações envolve também a alteração e exclusão de ações que poderá ocorrer nos períodos de elaboração do PLOA. Tanto as alterações como as exclusões poderão ser sugeridas pelo órgão setorial ou pela própria SOF.

A exclusão ocorrerá sempre que se verifique alternativas que indiquem a possibilidade de adoção de gestões administrativas internas ou medidas de economia e de gestão interna, ou que não se identifique mais à necessidade de existência da ação. Já as alterações ocorrerão sempre em que se verificar a necessidade de ajustes desde que se mantenha inalterada a finalidade e a descrição da ação em relação ao seu escopo de atuação.

- 1.8.1. Critérios para identificar as ações passíveis de alteração ou exclusão
- ✓ Ações com possíveis inconsistências metodológicas entre os elementos do Plano: diretrizes estratégicas, programas temáticos, objetivos e metas.
  - ✓ Ações contendo inconsistências na relação causa/efeito entre a descrição e o produto.
  - ✓ Alterações de título, produto, unidade de medida (desde que mantenham a mesma codificação e não modifiquem a finalidade ou a sua abrangência geográfica)<sup>16</sup>.
  - ✓ Alterações de descrição (desde que mantenham a compatibilidade com a finalidade da ação).
  - ✓ Superposições entre ações com os mesmos propósitos.
  - ✓ Ações com possibilidade de agregação ou exclusão visando otimizar o orçamento.

Ressalta-se que os critérios acima descritos, não são exaustivos e visam apenas orientar a análise qualitativa das ações. Assim antes de propor a exclusão de uma ação, o analista deve fazer uma investigação mais profunda e conhecer eventuais razões que justifiquem tal situação, buscando junto ao órgão as justificativas necessárias.

---

<sup>16</sup> A alteração de atributo (título, descrição etc) de ação antiga não poderá descaracterizar a ação.

## 2. Análise dos Localizadores

### 2.1. Atributos do LOCALIZADOR

Verificar se a descrição contida nos atributos do LOCALIZADOR fornece as informações necessárias ao posterior acompanhamento da atuação governamental. Para isto, a redação dos atributos deve responder às seguintes perguntas:

- a) **Localização:** o localizador de gasto (nacional, por região, por estado, por município ou no exterior) evidencia com precisão a abrangência geográfica da ação, conforme abaixo?
  - SE Projeto: localização da obra ou intervenção
  - SE Atividade: localização dos beneficiários/público-alvo da ação
  - SE Operação Especial: quando possível, identificar a localização do receptor dos recursos provenientes de transferência
- b) **Dados de Projeto**
  - Data de início foi informada?
  - Data de término foi informada?
  - Custo total foi informado?
  - Total físico foi informado?
  - Total físico é compatível com o produto da ação e sua unidade de medida?

## 3. Análise dos Planos Orçamentários - POs

Os POs, ainda que categoria gerencial, devem atender as orientações emanadas do MTO. Na análise, devem ser verificados para que não substituam as outras categorias de programação (ação, localizador etc.), e em especial o disposto a seguir.

### 3.1. Atributos do PO

Verificar se a descrição contida nos atributos do PO fornece as informações necessárias ao posterior acompanhamento da atuação governamental. Para isto, a redação dos atributos deve responder às seguintes perguntas:

- a) **Título:** a redação permite identificar com clareza o seu objeto?
- b) **Caracterização:** o texto descreve com detalhes o que é realizado e como é realizado no âmbito do PO?
- c) **Produto intermediário:**
  - O produto informado se apresenta efetivamente como um bem ou serviço intermediário (ou segmentado, no caso de acompanhamento intensivo) que colabora com o produto final da ação?
  - denominação do produto intermediário está no singular?
  - a denominação do produto intermediário contém um verbo no participípio?
  - é passível de mensuração e de acompanhamento?
  - é específico (não genérico)?
- d) **Unidade de medida:** o padrão selecionado permite mensurar o produto intermediário do PO?

e) **O PO se enquadra em uma das finalidades previstas no MTO?**

- produção pública intermediária;
- etapa de projeto;
- segmentação de ação para acompanhamento intensivo; ou
- funcionamento de estruturas administrativas descentralizadas?

**3.2. Verificar se há algum PO que reproduza o título da ação ou a ele se assemelhe, exceto o PO 0000 (PO padrão do SIOP).**<sup>17</sup>

**3.3. Verificar a existência de POs NÃO aderentes às orientações, em especial:**

3.3.1. PO com característica de projeto em ação do tipo atividade

- ✓ Os gastos destinados à construção e à aquisição de imóveis deverão constar em ação específica do tipo projeto no Orçamento. Excepcionalmente, os gastos relativos ao início da implantação de projetos, incluindo a elaboração de projetos básicos e executivos, surgidos na fase de execução do Orçamento podem constar de PO na ação Administração da Unidade ou outra similar apenas para o primeiro ano de implantação do projeto.
- ✓ Os gastos destinados à reforma e à adequação de instalações poderão constar como PO em uma ação do tipo atividade desde que o custo total desses projetos de reforma e adequação não ultrapasse o valor de R\$ 5 milhões. Acima desse valor, pressupõe-se que haverá a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo e que, portanto, deve constar em projeto específico.
- ✓ Para os órgãos que realizam despesas com reforma, adequação, adaptação, ampliação ou modernização em suas várias unidades administrativas (ex. Receita Federal, Exército, Tribunais Federais e INSS), ainda que os projetos individualizados não ultrapassem o valor de R\$ 5 milhões, deve-se verificar a pertinência de abrir uma ação específica, do tipo Projeto, para agregar essas despesas. A decisão de abrir ou não uma ação específica no Orçamento para esses gastos vai se apoiar no bom senso da equipe dos DEPROs. Caso não seja possível obter a informação em relação à duração da ação e ao seu custo total, utilizar como data final o fim da vigência do PPA, ou seja, 31/12/2019, e como custo total o valor estimado para esse período.

---

<sup>17</sup> Conforme recomenda o ACÓRDÃO N° 2452/2014 – TCU – Plenário,

9.1. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, na qualidade de órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que:

9.1.2. adote medidas com vistas ao controle dos Planos Orçamentários que repetem o nome das ações orçamentárias, observado o disposto no art. 20, inciso II, do Decreto 8.189/2014 (item 87);

### 3.3.2. PO característicos de despesas finalísticas na ação 2000

- ✓ Avaliar a ação 2000 para verificar se há POs característicos de despesas finalísticas nessa ação. Se o nome ou a caracterização do PO indicar que se trata de despesas finalísticas, deve-se verificar a necessidade de:
  - realocar o PO para uma ação finalística já existente; ou,
  - transformar o PO em uma nova ação finalística.
- ✓ Nos casos em que as despesas sejam realmente administrativas, ajustar o nome ou sua caracterização.

### 3.3.3. PO para a localização da ação

- ✓ O PO **não** poderá ser utilizado para indicar a localização do gasto em substituição ao subtítulo da ação. Contudo, poderá ser utilizado para identificar, desde a proposta orçamentária, os recursos destinados para o funcionamento de unidades descentralizadas. Nestes casos, deverá ser adotado como título do PO o nome da unidade e não apenas a localidade onde ela se encontra, conforme estabelece o item "5.5.2.4.16.2 Usos do PO" do Manual Técnico de Orçamento – MTO 2017.

### 3.3.4. PO 0000 para acompanhamento intensivo

- ✓ O PO 0000 **não** deve ser marcado como sendo de acompanhamento intensivo. Os gastos da ação que porventura forem destinados a uma "marca de governo" devem constar de um PO específico. Os POs de prioridade devem ser obrigatoriamente marcados como de acompanhamento intensivo.

## Da Validação do Cadastro

A proposta de modificação da programação setorial (inclusão, exclusão ou alteração de ações) deverá ser submetida ao exame da gerência responsável e aprovada, quando necessário, pelo respectivo Diretor do Departamento de Programa.

Os Departamentos de Programas deverão manter os órgãos setoriais informados sobre a decisão a respeito das modificações realizadas na programação setorial.