ROTEIRO DA ANÁLISE QUALITATIVA DO CADASTRO DE AÇÕES

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Secretaria de Orçamento Federal | Ministério da Economia |  |

|  |
| --- |
| **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 2021](https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021)[[1]](#footnote-1) 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[[2]](#footnote-2):**

* + 1. Analisar a consistência entre a ação e os demais elementos do Plano Plurianual: programas finalísticos, objetivos e metas.
    2. Verificar se a classificação empregada para função, subfunção e esfera está adequada com os programas e os objetivos.
    3. Verificar se o Programa de Gestão[[3]](#footnote-3) ao qual a ação se vincula está aderente com a estrutura administrativa.

**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:

* + - 1. **Tipo de Orçamento**: em qual esfera orçamentária será realizada a despesa: Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento ou Orçamento da Seguridade Social?
      2. **Órgão:** que órgão é responsável pela ação?
      3. **Função[[4]](#footnote-4):** reflete a missão institucional do órgão em que será efetuada a ação?
      4. **Subfunção:** expressa a especificidade/natureza da ação?
      5. **Programa:** está vinculada a que tipo de programa? Gestão e Manutenção? Operações Especiais? Finalístico?
    - **Objetivo[[5]](#footnote-5):** a ação contribui para o atingimento do objetivo a que está vinculada?
      1. **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?

1. **Título:** permite identificar a intervenção necessária para se alcançar o resultado esperado? A finalidade da ação está expressa de forma sucinta em seu título?[[6]](#footnote-6)
2. **Descrição:** o que essa ação vai fazer? Para que essa ação deve existir?
3. **Base Legal:** há instrumentos normativos apresentados que dão respaldo à ação? a legislação citada é a atual? (Especialmente, quando se tratar de Medida Provisória).
4. **Produto:** que bem ou serviço será ofertado a sociedade? o produto informado permite ser mensurado e acompanhado?
5. **Unidade de Medida:** o padrão selecionado permite mensurar a produção do bem ou serviço?
6. **Especificação do Produto**: há características do produto que permitem a sua melhor identificação?
7. **Beneficiário da ação:** Para qual segmento da sociedade ou do Estado os bens ou serviços são produzidos? Quem usufrui dos efeitos dessa ação?
8. **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?
9. **Detalhamento da Implementação:** o texto detalha o modo como essa ação será executada?
10. **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?
11. **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?
12. **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.*

Ademais, para o PLOA 2021, em atenção ao acordão nº1.827/2017 do TCU (vide item 4.5.2.4.13 do MTO 2021), deve-se observar se as 28 ações relacionadas estão devidamente marcadas para posterior regionalização.

1. **Marcador “Ação de Insumo Estratégico”:** a ação retrata a produção ou aquisição de insumos estratégicos?
2. **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:**

1. **Custo Global do Projeto:** o custo do projeto está adequadamente informado?[[7]](#footnote-7)
2. **Total Físico do Projeto:** a meta informada é compatível com o produto da ação?
3. **Duração do Projeto:** foram informadas as datas de início e término do projeto?[[8]](#footnote-8)
4. **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?

##### 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. 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. 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-chuvas” devem sempre ser evitadas e, portanto, desmembradas.

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

* + 1. Verificar sobreposições[[9]](#footnote-9) e a existência de ações semelhantes em diferentes programas.
    2. Verificar a existência de ações semelhantes tratadas de maneiras diversas.
    3. Verificar se não há mesmo projeto em mais de uma esfera orçamentária ou em programas diferentes.[[10]](#footnote-10)
    4. 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 III, do PLDO-2021 de 15/04/2020.
    5. Verificar para que não existam projetos e atividades vinculados às subfunções típicas (841 a 847) da **Função 28 - Encargos Especiais**.
    6. Verificar para que o **Serviço da Dívida** esteja classificado exclusivamente na **Função 28 - Encargos Especiais**.
    7. Certificar-se de que as ações **Participação da União no Capital - PUC** estão alocadas no programa 0909.
    8. 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**.
    9. 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.
    10. 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 “00OQ - 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 Econômicos Internacionais –SAIN/ME, 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 71101 – Recursos sob a Supervisão do Ministério da Economia ou orçamento do próprio Ministério interessado.[[11]](#footnote-11)  Acordos de cooperação técnica, contratos, projetos não estão na abrangência do Decreto nº 8.666/2016.  Não é possível a existência da mesma ação de Contribuição a Organismo Internacional na UO 71101 e no Ministério correspondente (exceto pela ação padronizada 00OQ).  Vale lembrar que na aba do plano orçamentário existe um campo onde deve ser feita a marcação de que a referida contribuição ao Organismo Internacional foi analisada previamente pela SAIN/ME, com a respectiva análise. Deve ser informado o documento da SAIN que autorizou a inclusão da Ação ou PO. |

* + 1. Verificar se as situações previstas no Art. 12, do PLDO/2021, de 15/04/2020, para discriminação em programação específica estão atendidas:

**PLDO-2021, de 15/04/2020**

Art. 12**.** O Projeto e a Lei Orçamentária de 2021 discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas:

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

II - às ações de alimentação escolar;

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

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

V - às despesas com os benefícios aos servidores civis, empregados e militares, e aos seus dependentes, exceto com assistência médica e odontológica;

VI - às despesas com assistência médica e odontológica aos servidores civis, empregados, militares e aos seus dependentes;

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

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

IX - ao pagamento de precatórios judiciários, 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 disposto no § 1o do art. 12 da Lei no 10.259, de 12 de julho de 2001, do art.98 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e do art. 5o, **caput**,inciso LXXIV, da Constituição;

XI - às despesas com publicidade institucional e 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 e do provimento de cargos, empregos e funções;

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

XV - às transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para compensação das perdas de arrecadação decorrentes da desoneração das exportações, nos termos do disposto no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

XVI - aos pagamentos de anuidades ou de participação em organismos e entidades nacionais ou internacionais, da seguinte forma:

a) para valores acima de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), ou o equivalente em moeda estrangeira em que o compromisso tenha sido estipulado, conforme taxa de câmbio utilizada como parâmetro na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, em programação específica, que deverá identificar nominalmente cada beneficiário; e

b) para valores iguais ou inferiores ao previsto na alínea “a”, deverão ser utilizados programação específica ou as ações “00OQ – Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica” e “00PW – Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica”; [[12]](#footnote-12)

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 do disposto na Lei no 9.637, de 15 de maio de 1998;

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

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 disposto no § 2o do art. 102;

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

XXIII - ao pagamento do seguro-desemprego;

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

XXV - aos projetos de investimento cujo valor seja superior a R$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), observado o disposto no § 1º do art. 8º da Lei nº 13.971, de 2019; e

XXVI - à conservação e à recuperação dos ativos de infraestrutura, hipótese em que deverá ser utilizada a ação “219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União”.

* + 1. Observar para que, dentro do possível, conste em programação específica as dotações excepcionalizadas para execução no período de antevigência;

**PLDO-2021, de 15/04/2020**

Art. 64. Na hipótese de a Lei Orçamentária de 2021 não ser publicada até 31 de dezembro de 2020, a programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 poderá ser executada para o atendimento de:

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

II - ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção “Defesa Civil” ou relativas a operações de garantia da lei e da ordem;

III - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies;

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

V - outras despesas de caráter inadiável, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2021, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e

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

## **1.6. Análise das ações padronizadas[[13]](#footnote-13):**

* + 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.
    2. Verificar, de acordo com a classificação da ação padronizada[[14]](#footnote-14), os atributos passíveis de modificação pelo órgão, de acordo com o quadro a seguir. Não obstante a regra para o atributo Subfunção ser a sua padronização, a depender da necessidade do órgão, há a possibilidade de não padronizar a subfunção, a exemplo das ações 20TP do Ministério da Educação e 219D do Ministério da Defesa.

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

* + 1. As despesas alocadas na ação padronizada denominada **“2000 - Administração da Unidade”** no Programa de Gestão e Manutenção do Órgão[[15]](#footnote-15) deverão ser preferencialmente detalhadas em POs de modo a dar transparência ao planejamento do órgão.

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

* + 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”*.
    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 poderão 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 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. Critérios para identificar as ações passíveis de alteração ou exclusão
* Ações com possíveis inconsistências metodológicas entre os elementos do Plano: diretrizes, programas finalísticos, 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)[[16]](#footnote-16).
* 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.

1. **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:

* + - 1. **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 recebedor dos recursos provenientes de transferência

1. **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?
2. **Análise dos Planos Orçamentários - POs**

**3.1. Conceito**

Plano Orçamentário – PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto.

Os POs são vinculados a uma ação orçamentária, entendida esta ação como uma combinação de *esfera-unidade orçamentária-função-subfunção-programa-ação*. Por conseguinte, variando qualquer um destes classificadores, o conjunto de POs varia também.

Em termos quantitativos, no entanto, os POs de uma ação são válidos quando associados aos seus subtítulos/localizadores de gasto. Ou seja, **se uma ação possui POs vinculados, a captação da proposta orçamentária – física e financeira – se dará no nível da associação *subtítulo+PO***. Porém note que:

* A **proposta** **de dotação** para o subtítuloserá a soma das propostas dos POs associados àquele subtítulo.
* Já a **meta física** do subtítulo será captada à parte, pois o produto do PO em geral é diferente do produto da ação, impedindo o somatório.

O detalhamento da ação em POs é uma ferramenta gerencial e, com exceção de alguns casos (ver item 4.5.2.4.16 do MTO 2021), não é obrigatório. Entretanto, para viabilizar a integração SIOP-SIAFI, tendo em vista que a formação do Programa de Trabalho Resumido - PTRES no sistema financeiro é padronizada, toda ação deve ter ao menos 1 (um) código de PO. Por isso, ao ser criada uma ação, o SIOP gera automaticamente o PO 0000, que absorve toda a dotação da ação, caso não haja outros POs. Caso a ação possua vários POs, o órgão setorial tem a possibilidade de remanejar a dotação entre o PO 0000 e os POs específicos, parcial ou integralmente. Em se optando por detalhar a ação em POs devem ser criados os POs específicos, que coexistirão com o PO 0000. Ressalta-se que o PO 0000 não pode ser excluído do cadastro de ações por ser um requisito do SIOP, ainda que não tenha dotação associada a ele.

Ao ser gerado, o PO 0000 receberá do SIOP como título o próprio nome da ação. Posteriormente, se forem criados outros POs na mesma ação, o SIOP adicionará automaticamente ao PO 0000 o sufixo “ - Despesas Diversas". Por sua vez, os POs específicos terão seu nome atribuído diretamente pelo usuário que os criar, enquanto seu código será gerado automaticamente pelo SIOP, sendo, porém, modificável pelo usuário.

**ATENÇÃO**: Ainda que possível a modificação dos códigos pelo usuário, caso se opte por resgatar o código de um PO utilizado em um exercício anterior, deve-se atentar para o reflexo sobre a série histórica da programação em questão. Dessa forma, é desejável que a utilização de um mesmo código de PO previamente utilizado seja feita para um plano orçamentário que tenha o mesmo propósito ou objetivo.

Cabe destacar também que o detalhamento da programação em PO não substitui as demais categorias de programação (Atividades, Projetos ou Localizadores).

**3.2. Atributos do PO**

* 1. **Código**: identificação alfanumérica de quatro posições, criada automaticamente pelo sistema SIOP mas modificável pelo usuário;
  2. **Título**: texto que identifica o PO, de forma resumida;
  3. **Caracterização**: descrição detalhada do que será feito no âmbito do PO;
  4. **Produto intermediário**: bem ou serviço gerado pelo PO;
  5. **Unidade de medida**: padrão utilizado para mensurar o produto do PO;
  6. **Unidade responsável**: unidade administrativa responsável pela execução do PO;
  7. **PO de origem**: tabela que identifica a correlação entre um PO existente na programação e o novo PO.
  8. **Marcador e análise SAIN/ME (apenas para POs da ação 00OQ):** marcação de que a contribuição a Organismo Internacional foi analisada previamente pela SAIN/ME, com a respectiva análise. Deve ser informado o documento da SAIN que autorizou a inclusão da Ação ou PO.

**3.3. Usos do PO**

Não há uma lista exaustiva dos casos em que os POs podem ser utilizados. Seu uso pode ocorrer sempre que for necessário o acompanhamento mais detalhado das ações orçamentárias, conforme a particularidade de cada órgão setorial, ressaltando que os POs devem contribuir para alcançar o resultado final pretendido para a ação.

A seguir serão descritas algumas situações em que os POs são comumente usados:

* + 1. **Produção pública intermediária**: os POs podem identificar a geração de produtos ou serviços intermediários ou a aquisição de insumos utilizados na geração do bem ou serviço final da ação orçamentária.

|  |
| --- |
| **Ação do tipo Atividade: Gestão do Patrimônio Imobiliário da União** |
| PO 0000:  Gestão do Patrimônio Imobiliário da União – Despesas Diversas |
| PO 0001: Caracterização do Patrimônio Imobiliário da União |
| PO 0002: Incorporação de Imóveis ao Patrimônio da União |
| PO 0003: Gestão de Tecnologia da Informação do Patrimônio Imobiliário da União |
| PO 0004: Gestão de Imóveis Funcionais em Brasília |
| PO 0005: Gestão de Imóveis desocupados da União |

* + 1. **Acompanhamento de projeto**: os POs podem representar as fases de um projeto cujo andamento se pretende acompanhar mais detalhadamente, ou grupos de projetos semelhantes abrangidos por uma mesma ação orçamentária.

**Exemplo:** fases de um projeto

|  |
| --- |
| **Ação do tipo Projeto: Implantação da Plataforma de Cidadania** |
| PO 0000: Implantação da Plataforma de Cidadania Digital - Despesas Diversas |
| PO 0001: Identificação e catalogação de serviços públicos |
| PO 0002: Expansão do Processo Eletrônico Nacional e Sistema Eletrônico de Informações |
| PO 0003: Simplificação e digitalização de serviços e processos |
| PO 0004: Implementação do Painel de Monitoramento de Serviços Públicos |
| PO 0005: Implementação da Ferramenta de Avaliação de Serviços Públicos |

**Exemplo:** grupos de projetos semelhantes

|  |
| --- |
| **Ação do tipo Projeto: Aprimoramento da Infraestrutura da Polícia Rodoviária Federal** |
| PO 0000: Aprimoramento da Infraestrutura da Polícia Rodoviária Federal – Despesas Diversas |
| PO 0001: Reforma e Ampliação de unidades da Polícia Rodoviária Federal |
| PO 0002: Construção de Postos da Polícia Rodoviária Federal |
| PO 000A: Aquisição e instalação de balanças de pesagem. |

* + 1. **Funcionamento de estruturas administrativas**: os POs podem ser utilizados para identificar, desde a proposta orçamentária, os recursos destinados para despesas de manutenção e funcionamento das unidades. Tais casos ocorrem, preferencialmente, para o detalhamento da ação 2000 (Administração da Unidade ou equivalente).

**Exemplo:** estruturas administrativas descentralizadas

|  |
| --- |
| **Órgão: 32396 - Agência Nacional de Mineração** |
| Ação 2000 - Administração da Unidade |
| PO 0000: Administração da Unidade – Despesas Diversas |
| PO 0004: Administração da Superintendência das Alagoas |
| PO 0008: Administração da Superintendência do Ceará |
| PO 000A: Administração da Superintendência de Goiás |
| PO 000C: Administração da Superintendência de Minas Gerais |
| PO 000N: Administração da Superintendência do Rio de Janeiro |

**Exemplo:** unidades administrativas

|  |
| --- |
| **Órgão: 52000 – Ministério da Defesa** |
| Ação 2000 - Administração da Unidade |
| PO 0000: Administração da Unidade – Despesas Diversas |
| PO 0001: Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação |
| PO 0004: Apoio Logístico ao Programa Mais Médicos |
| PO 0006: Departamento de Administração Interna – DEADI |
| PO 0007: Departamento de Tecnologia da Informação – DEPTI |
| PO 0008: Secretaria de Produtos de Defesa - SEPROD |
| PO 0009: Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD |
| PO 000A: Administração da Superintendência do Rio de Janeiro |
| PO 000G: Escola Superior de Guerra – ESG |
| PO 000I: Secretaria-Geral (Gabinete) |
| PO 000J: Gabinete do Ministro |

* + 1. **PO reservado:** é uma categoria de POs que foi criada com o intuito de contemplar nas ações orçamentárias um conjunto específico de despesas e o título deve corresponder ao conjunto de despesas em questão, de acordo com a relação disponibilizada pelo SIOP quando da sua criação:

|  |  |
| --- | --- |
| **CODIGO** | **TÍTULO** |
| 2000 | Despesas administrativas |
| 2866 | Ações de Caráter Sigiloso |
| AMMM | Ajuda de custo para moradia a magistrados e membros do Ministério Público - ativos |
| AMOA | Auxílio-moradia para outros agentes públicos - ativos |
| EBAN | Emenda de Bancada |
| EBPM | Emenda de bancada – Anexo de Prioridades e Metas |
| ECOM | Emenda de Comissão |
| EIND | Emenda Individual |
| EREL | Emenda de Relator |

Cabe destacar que o PO reservado 2000 - Despesas Administrativas é destinado ao uso de Unidades Orçamentárias que não possuem a ação 2000 - Administração da Unidade.

**Exemplo:** despesas administrativas

|  |
| --- |
| **Ação do tipo Atividade: Gestão, Preservação, Acesso e Difusão de Documentos Arquivísticos** |
| PO 0000: Gestão, Preservação, Acesso e Difusão de Documentos Arquivísticos – Despesas Diversas |
| PO 2000: Despesas Administrativas |

**Exemplo:** ações de caráter sigiloso

|  |
| --- |
| **Ação do tipo Atividade: Auditoria e Fiscalização Tributária e Aduaneira** |
| PO 0000: Auditoria e Fiscalização Tributária e Aduaneira – Despesas Diversas |
| PO 2866: Ações de Caráter Sigiloso |
| PO 2867: Operações de Repressão à Sonegação, Contrabando e Descaminho |

**Exemplo:** ajuda de custo para moradia a magistrados e membros do Ministério Público – ativos e auxílio-moradia para outros agentes públicos - ativos

|  |
| --- |
| **Ação do tipo Atividade: Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos** |
| PO 0000: Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos – Despesas Diversas |
| PO AMMM: Ajuda de custo para moradia a magistrados e membros do Ministério Público - ativos |
| PO AMOA: Auxílio-moradia para outros agentes públicos - ativos |

**Exemplo:** emendas

|  |
| --- |
| **Ação do tipo Atividade: Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária** |
| PO 0000: Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária – Despesas Diversas |
| PO 0001: Formação e Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural – Incra |
| PO 0002: Assistência Técnica e Extensão Rural para Famílias Assentadas |
| PO ECOM: Emenda de Comissão |
| PO EIND: Emenda Individual |

* + 1. **PO padronizado:** é uma categoria de POs criada para atender às ações orçamentárias padronizadas da União que contemplam despesas de caráter obrigatório, tais como: pessoal ativo, inativo e pensionistas, contribuição patronal para o plano de seguridade social do servidor, dotações centralizadas (reservas), sentenças judiciais e precatórios, acordos/decisões judiciais/administrativas para com os planos de previdência privada, benefícios aos servidores civis, empregados, militares e seus dependentes, Fundo Constitucional do Distrito Federal, pagamento de indenizações, benefícios e pensões indenizatórias de caráter especiais, benefícios previdenciários, abono e seguro desemprego, benefícios assistenciais do Sistema Único de Assistência Social, complementação ao FUNDEB e transferências aos entes subnacionais. (Tabela 9.2.4 do MTO 2021):

Nas ações padronizadas da União, uma vez criados, os POs padronizados são replicados em todas as ocorrências da ação. Entretanto, nessas ações também é possível criar um PO específico (comum, sem padronização). Nesse caso, ele não será replicado para as demais ocorrências da ação.

**3.4. Produto do PO**

De modo geral, temos a seguinte regra:

* + Quando a ação não tiver produto, não é obrigatório que seus POs tenham um produto intermediário.
  + Quando a ação tiver produto, é obrigatório que seus POs tenham um produto intermediário.
  + No caso dos POs reservados, o campo do SIOP destinado ao produto do PO fica indisponível, e é necessária a atuação da SOF para sua inclusão.

**3.5. Verificar se há algum PO que reproduza o título da ação ou a ele se assemelhe, exceto o PO 0000 (PO padrão do SIOP).**

Esse item visa atender ao ACÓRDÃO Nº 2452/2014 – TCU – Plenário, o qual orientou a SOF no sentido de adotar 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).

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

* + 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, 31/12/2023, e como custo total o valor estimado para esse período.

* + 1. **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.

* + 1. **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 “4*.5.2.4.16.2 Usos do PO*” do Manual Técnico de Orçamento – MTO 2021.

**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.

1. O Manual Técnico de Orçamento – MTO 2021 está disponível para consulta em:

   <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021> [↑](#footnote-ref-1)
2. Os conceitos e atributos do PPA estão disciplinados no Manual Técnico do PPA (MTPPA), disponível em   
   <https://intrasof/wiki/bin/download/CGPRO/PPA+2020+-+2023/MT%20PPA_vers%C3%A3o%2030_04_2019.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. O Programa de Gestão e Manutenção expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Para o PPA 2020-2023, haverá apenas um programa de gestão para cada Poder, MPU e DPU. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. Apenas para Programas Finalísticos. [↑](#footnote-ref-5)
6. Segundo o PLDO-2021, de 15/04/2020, art. 150, § 1o, Inciso I, alínea g, a finalidade da ação deve estar consubstanciada no seu título. [↑](#footnote-ref-6)
7. Nas ações em que houver mais de um localizador, o custo global estimado será o somatório do custo individual de cada localizador. O Custo Global refere-se ao somatório do Custo Total (Financiado pelo Orçamentos Fiscal e Seguridade da União) e o Custo de Demais Fontes. [↑](#footnote-ref-7)
8. Nas ações em que houver mais de um localizador, a data de início da ação corresponderá à do localizador que primeiramente se inicia e a de término do último a ser concluído. [↑](#footnote-ref-8)
9. Existência de ação com mesma finalidade de ação já existente. Conforme preconiza o § 5º, do art. 4º, do PLDO-2021 de 15/04/2020. “As atividades que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.” [↑](#footnote-ref-9)
10. Conforme dispõe o § 6º, do art. 4º, PLDO-2021 de 15/04/2020. “O projeto deve constar de uma única esfera orçamentária, sob um único programa”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vide Decreto nº 8.666, de 10 de fevereiro de 2016, que criou a Comissão Interministerial de Participação em Organismos Internacionais – Cipoi, e estabeleceu as seguintes atribuições para a Cipoi:

    “Art. 3º São atribuições da Cipoi:

    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 Cipoi 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.” [↑](#footnote-ref-11)
12. As contribuições com valores abaixo de R$ 2 milhões deverão ser abertas em POs específicos das ações multissetoriais “00OQ – 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”. [↑](#footnote-ref-12)
13. 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”. [↑](#footnote-ref-13)
14. As ações padronizadas podem ser de 3 tipos: Setorial, Multissetorial e da União.

    **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: “*Educação e Formação em Saúde”, “Aperfeiçoamento e Avaliação dos Serviços de Hemoterapia e Hematologia”, “Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde ”*.

    1. **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: *“Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento”* (implementada por MMFDH e MAPA); *“Participação do Brasil, como País não Membro, em Atividades de Cooperação Econômica junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE”* (executada no MAPA, MCTIC, ME, MJSP e MRE); “*Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados”* (realizada no MAPA, MJSP e MMFDH).

    **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: *“Aposentadorias e Pensões Civis da União”*; *“Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”*; *“Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes ”*. [↑](#footnote-ref-14)
15. Para o PPA 2020-2023, foram criados Programas de Gestão por Poderes, quais sejam: Programa de Gestão e Manutenção da Defensoria Pública da União, Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público, Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo, Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário e Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo. [↑](#footnote-ref-15)
16. A alteração de atributo (título, descrição etc.) de ação antiga não poderá descaracterizar a ação. [↑](#footnote-ref-16)