ROTEIRO DA ANÁLISE QUALITATIVA DO CADASTRO DE AÇÕES

2022

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Secretaria de Orçamento Federal | Ministério da Economia | Resultado de imagem para logo ordem e progresso |

|  |
| --- |
| **Roteiro da Análise Qualitativa do Cadastro de Ações** |

O objetivo deste documento é orientar os órgãos setoriais e unidades orçamentárias do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal na análise qualitativa do cadastro de ações, definindo os procedimentos necessários para a verificação dos atributos, quanto à qualidade das informações contidas no cadastro. O cadastro de ações para o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 (PLOA-2022) estará aberto para revisão de **12/04/2021 até 04/06/2021.** Ao longo do exercício, após a aprovação do projeto de lei, ajustes pontuais são autorizados em atributos determinados.

Para o PLOA-2022, destaca-se a necessidade da revisão pormenorizada da **tipologia da ação.** Para tanto, este roteiro inclui orientações específicas que objetivam nortear a análise da ação e aplicabilidade dos conceitos, a fim de garantir a sua correta classificação como projeto, atividade ou operação especial.

|  |
| --- |
| **ATENÇÃO:** a primeira versão deste documento, disponibilizada em 09/04/2021, foi atualizada em 19/04/2021, em consonância com o PLDO-2022, encaminhado ao Congresso Nacional em 15/04/2021 - PLN 3/2021. A presente versão data de 21/09/2021 e está atualizada em conformidade com a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 – LDO-2022. |

**Histórico de versões:**

* Publicação da primeira versão: 29/03/2021;
* Publicação da segunda versão: 19/04/2021;
* Publicação da terceira versão: 21/09/2021.

**Da Análise da Proposta Qualitativa**

1. **Análise das ações – revisão do escopo e dos atributos de ações existentes ou novas**

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 2022](https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022) e a relevância para a atuação governamental.

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

* 1. **Vinculação da ação com os demais elementos do Plano Plurianual[[1]](#footnote-2):**

Analisar a consistência entre a ação e os demais elementos do Plano Plurianual: programas finalísticos, objetivos e metas. A ação deve contribuir para atingir o objetivo do programa ao qual está vinculada e expressar claramente o resultado esperado da operação governamental, ou seja, informar para que as despesas estão sendo realizadas.

No caso dos programas finalísticos, a entrega ou produto da ação, como resultado, deve visar a concretização/realização do objetivo pretendido no programa. O conjunto dos produtos de determinadas ações viabilizará a execução do objetivo e o cumprimento da meta geral estabelecida para um programa finalístico, mensurada por um indicador de resultado.

* 1. **Relação dos atributos com a finalidade da ação**

Analisar a clareza da ação em relação aos benefícios a que se propõe, avaliando a sua concepção. Além disso, a relação de insumos contidas na descrição da ação deve guardar relação direta com o produto e com a finalidade da ação, de forma a garantir a efetividade pretendida.

Para tanto, verificar especialmente se o conjunto dos seguintes atributos permite a compreensão da ação: Título, Descrição, Detalhamento da Implementação e Produto, além da análise dos demais atributos da ação.

Ressalta-se a necessidade de observar as disposições constantes da LDO-2022 no processo de ajuste do escopo e dos atributos das ações orçamentárias, especialmente as disposições do art. 5º, que trata da definição dos atributos da programação orçamentária, do art. 12, que trata da exigência de individualização as despesas em categorias de programação específicas, do art. 18, que trata da vedação de destinação de recursos para despesas específicas, e do art. 20, que trata das regras para inclusão de novas ações ou subtítulos, sem prejuízo às demais disposições. As principais alterações dos referidos dispositivos serão destacadas neste documento.

* 1. **Aplicação dos Conceitos:**

1.3.1. Verificar se a descrição contida nos atributos fornece as informações necessárias ao posterior acompanhamento da atuação governamental. Para isso, a redação dos atributos deve envolver a resposta a algumas perguntas e/ou seguir as orientações abaixo:

* + - 1. **Tipo de Orçamento**: analisar em qual esfera orçamentária será realizada a despesa: Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento ou Orçamento da Seguridade Social.
      2. **Órgão Orçamentário:** qual o órgão ou o maior nível da classificação institucional da Unidade Orçamentária responsável pela ação?
      3. **Função:** reflete a missão institucional do órgão em que será efetuada a ação? Por convenção, a função está relacionada à principal área de atuação do órgão.
      4. **Subfunção:** expressa a especificidade/natureza da ação?

A subfunção é estabelecida considerando em que área de despesa a ação será realizada.

* + - 1. **Programa:** está vinculada a que tipo de programa? Gestão? Finalístico?

**Objetivo[[2]](#footnote-3):** a ação contribui para o atingimento do objetivo a que está vinculada? o produto da ação, como resultado, é coerente com a concretização/realização do objetivo pretendido no programa?

**f) Tipo de ação:** a classificação em projeto, atividade ou operação especial será detalhada no item 1.4.

**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? Segundo a LDO-2022, art. 151, § 1º, Inciso I, alínea g, a finalidade da ação deve estar consubstanciada no seu título. O título não pode conter sentença genérica e nem ser apenas “nome-fantasia”, mas poderá trazê-lo entre parênteses no final da sentença. Ademais, deve ser redigido de forma a ser possível identificar a ação principal e o seu objeto[[3]](#footnote-4).

1. **Descrição:** o que essa ação vai fazer? Para que essa ação deve existir?

A descrição da ação deve apresentar de forma **concisa** as informações necessárias ao entendimento do que a ação governamental irá realizar. A descrição da ação não se confunde com uma listagem de elementos de despesa. Além disso, não poderá extrapolar a finalidade contida no título da ação, que é atributo legal.

1. **Base Legal:** há instrumentos normativos específicos apresentados que determinam ou fundamentam a despesa pública de que trata a ação? a legislação citada é a atual? (Especialmente, quando se tratar de Medida Provisória).

A revisão da base legal é de extrema importância, pois a informação serve como base para o Quadro da Legislação da Despesa, que integrará o Volume II do PLOA-2022. Dessa forma, com o intuito de padronizar as informações contidas na base legal, sugere-se a adoção do seguinte formato:

* Citação das normas relevantes **em ordem decrescente[[4]](#footnote-5)**:
  + Constituição> Lei complementar > Lei ordinária > Decreto > (...) incluindo a respectiva data de publicação;
  + Inserir, sempre que possível, os artigos, incisos, parágrafos, alíneas e itens. (na ordem que constar no normativo).;

OBS: Em caso de normativos com a mesma hierarquia, enumerá-los da data de publicação mais antiga até à mais recente.

* + Pode ser inserido um breve trecho do que trata o normativo, devendo ser antecedido por hífen.
  + Exemplos:
    1. Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, art. 2º, I - para alíquota específica; Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, art. 2º, II, e 17 a 21 - para alíquota ad valorem;
    2. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996;
    3. Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, Art. 1º;
    4. Lei n° 9.279, de 1996 - Lei de Propriedade Industrial;
    5. Resoluções Anuais do CODEFAT (última vigente: nº 668, de 28/06/11).

Caso não haja uma norma específica que fundamente o gasto, indicar o decreto que estabelece as competências do órgão. **Importante**: a base legal não é o art. 12 da LDO-2022, o qual trata da necessidade de programação específica para determinado gasto, que daria respaldo legal, mas sim a atribuição do órgão para realizar tal despesa;

* + Revisão da vigência dos normativos que compõem atualmente a base legal. Exemplo: MPs devem ser atualizadas quando da sua conversão.

1. **Produto[[5]](#footnote-6):** que bem ou serviço será ofertado a sociedade? o produto informado permite ser mensurado e acompanhado?

O produto deve ser específico, de forma a permitir a visualização do resultado da ação. Deve-se analisar 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). Cada ação deve ter um único produto, conforme preconizado na LDO-2022, art. 5º, § 8º, do: “A ação orçamentária (...) deve identificar a função e a subfunção às quais se vincula e referir-se **a um único produto.** Por fim, o produto deverá ser apresentado com o verbo no particípio, ex. *“Edifício construído”*.

1. **Especificação do Produto**: há características do produto que permitem a sua melhor identificação?

* Detalhar o produto de maneira que não restem dúvidas quanto ao resultado esperado.

1. **Unidade de Medida:** o padrão selecionado permite mensurar a produção do bem ou serviço?
   * Atentar para unidades de medidas vagas e imprecisas, principalmente nas ações do tipo projeto.
2. **Beneficiário da ação:** Para qual segmento da sociedade ou do Estado os bens ou serviços são produzidos? Quem usufrui dos efeitos dessa ação?
3. **Item de mensuração**[[6]](#footnote-7): é possível mensurar o volume da operação, produtos ou serviços gerados a partir das transferências?
4. **Especificação do item de mensuração:** é possível detalhar o item de mensuração de forma a torná-lo claro e específico?
5. **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 União (unidade responsável ou por entidade por ela contratada)? Exemplo: contratação de empresas, realização de licitação, utilização da equipe técnica do órgão, contrato de gestão, Termo de Execução Descentralizada - TED (previsto no Decreto nº10.426/2020), entre outros.
     + **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?

Importante observar que a execução se dará em outro ente, logo, caso a execução seja realizada por outra UO da União, não se configura como descentralização. Exemplos de descentralização/delegação: celebração de convênios, termos de compromisso ou outros instrumentos congêneres com entes subnacionais. Destaca-se que a opção só é disponível em ações do tipo projeto e atividade.

* + - **Transferência:** as transferências apenas estão disponíveis para as ações do tipo operação especial. Trata-se do repasse de recursos da União para que outros entes executem as ações. Podem ser:
    - Obrigatória – *a operação especial* transfere recursos, por determinação constitucional ou legal aos Estados, Distrito Federal e Municípios? ou
    - Outras Transferências – a *operação especial* transfere recursos a entidades públicas ou 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?

1. **Detalhamento da Implementação:** o texto detalha o modo como essa ação será executada?

No detalhamento da implementação é necessário explicitar a forma como será realizada a implementação: foi realizado um convênio? Houve repasse fundo a fundo? Contrato de gestão? Deve descrever todas as etapas do processo até a entrega do produto.

1. **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?
2. **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.*

Em atenção ao Acórdão nº 1.827/2017 do TCU (vide item 4.5.2.4.11 do MTO 2022), deve-se observar se as 48 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”:** a ação contém POs específicos, diferentes do PO padrão 0000?

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

1. **Início mais cedo e término mais tarde:** 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.
2. **Total físico:** a meta informada é compatível com o produto da ação?
3. **Custo OFSS:** custo orçado no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social.
4. **Custo demais fontes:** recursos provenientes de outras fontes, como contrapartidas de outros entes, recursos de FGTS, etc.
5. **Custo Global:** o custo do projeto está adequadamente informado?

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. Esse campo é importante para observar se o projeto é de grande vulto (valor superior a R$ 50,0 milhões)[[7]](#footnote-8).

1. **Quantidade de localizadores ativos**: informa a quantidade de localizadores ativos.
2. **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?

 Os Órgãos Setoriais devem realizar o preenchimento no módulo de Projetos de Investimentos no SIOP de informações relativas aos **projetos de investimento**, cujo conceito consta detalhado no art. 15 do Decreto nº 10.321/2020, **vinculados a ações orçamentárias do tipo projeto**, de que trata o inciso XII do art. 5º da LDO-2022, em especial, daquelas em que o custo global seja superior a   
R$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), conforme parâmetro estabelecido no inciso XXIV do art. 12 da LDO-2022, combinado com o art. 8º do PPA 2020-2023. As informações captadas no referido módulo, de natureza gerencial, são relevantes para a análise orçamentária dos projetos constantes do orçamento da União, tendo em vista qualificar a alocação e acompanhamento orçamentário relacionados aos ativos de infraestrutura da União que sejam financiados por meio de ações do tipo projeto do orçamento federal.

* 1. **Revisão da Tipologia da Ação[[8]](#footnote-9)**

A adequada classificação da tipologia da ação como “atividade”, “projeto” ou “operação especial” visa assegurar a diferenciação das ações de acordo com as características de suas operações e de sua produção para a ação do estado e para a sociedade, em cumprimento da Portaria nº 42/1999, cujos conceitos constam especificados também no art. 5º da LDO-2022 e demais normativos afetos.

Esse roteiro objetiva facilitar a aplicação da delimitação entre os tipos de ação. Devido à sua relevância, a revisão da tipologia da ação é um destaque da análise qualitativa do PLOA-2022, com o aperfeiçoamento das orientações para nortear a classificação das ações, espera-se obter como resultado um cadastro de ações aderente à metodologia, bem como dirimir eventuais dúvidas no momento da classificação.

A análise dos diversos atributos das ações realizada no item anterior é fundamental para apoiar o processo de revisão da tipologia da ação.

* + 1. **Ação do tipo projeto:**

A LDO-2022 dispõe sobre o conceito de projeto no art. 5º:

*XII - projeto - o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;*

Destaca-se que para a ação ser classificada como um projeto, deverá atender, **cumulativamente**, os seguintes critérios:

a. Suas operações são delimitadas no tempo; e

b. Sua produção incorpora ao patrimônio da União ou aperfeiçoa ou expande a ação de governo no âmbito da União.

Para verificar se a ação cumpre os critérios listados acima, sugere-se avaliar as questões propostas a seguir, as quais auxiliarão na análise da ação, indicando se qualifica como projeto ou não.

* + - 1. **Critério A** – as operações da ação são delimitadas no tempo

Verificar se o projeto é delimitado no tempo: Se sim, pode ser projeto; Se não[[9]](#footnote-10), pode não ser projeto, o que implica necessidade de reclassificação.

* + - * + Verificar se a ação é contínua no tempo ou limitada no tempo:

Exemplos: em geral[[10]](#footnote-11), se forem contínuas, não qualificam como projetos: ações de modernização, de manutenção predial, de reforma e de demais atividades necessárias ao funcionamento adequado do órgão; e

* + - * + Verificar a data de início da execução e se é possível vislumbrar o seu término:

Se o tempo for demasiadamente longo injustificadamente ou se não for possível vislumbrar o término, em geral, não deve ser classificada como projeto.

* + - 1. **Critério B** – a produção da ação incorpora ao patrimônio da União ou aperfeiçoa ou expande a ação de governo no âmbito da União.

A entrega do projeto será incorporada ao patrimônio da União ou aperfeiçoa ou expande a ação de governo no âmbito da União? Se sim, pode ser projeto; se não, não deve ser projeto, o que implica a necessidade de reclassificação.

* + - * + Analise o produto e a especificação do produto:

Exemplos: em geral não qualificam como projetos: projeto apoiado, imóvel reformado, instalação modernizada; em geral qualificam como projetos: edifício construído, obra executada;

* + - * + Verifique a legislação, em especial a CF/88, que trata de bens e competências da União:

Exemplos: não são projetos, em geral: rodovia estadual, hospitais regionais; são projetos, em geral: rodovias federais;

* + - * + Analise a forma e detalhamento da implementação:

Se a execução é descentralizada – em geral não é projeto; se a execução é direta – em geral, trata-se de projeto;

* + - * + Analise a repercussão financeira para a União, informação registrada no localizador:

Em geral, não qualifica como projeto se não há repercussão financeira para a União; e

* + - * + Analise a modalidade de aplicação:

Em geral, não qualificam como projeto quando há uso intensivo de modalidades de aplicação de transferências (30, 40 ou 50).

* + - 1. Situações Recorrentes / Relevantes

Neste item serão listadas situações relevantes ou que ocorrem com frequência no cadastro de ações, bem como a orientação sugerida para cada caso.

* + - * + O produto da ação será incorporado ao patrimônio dos entes e trata-se de fomento ou apoio da União: classificar a ação como operação especial.

Exemplo: apoio da União para a construção de patrimônio pertencente a Estados e/ou Municípios.

 O inciso II do § 2º do art. 20 da LDO-2022 estabelece que os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, ou equivalentes, devem manter registros de projetos sob sua supervisão, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos com informações de custo, da execução física e financeira e da localidade.

* + - * + Conservação e recuperação de ativos da União com vistas a manter a capacidade operacional: classificar como atividade – avaliar a possível utilização da ação 219Z ou 2000, por exemplo, atentando para as questões abaixo:

Caso uma única ação contemple “construção, ampliação ou modernização”, é necessário desmembrá-la, de modo a separar o que devidamente é projeto (atuação que expanda a capacidade operacional) do que é atividade.

Caso a UO utilize a ação 219Z, todos os gastos da UO relacionados à conservação e recuperação de ativos devem constar dela e não poderá haver outras ações com a mesma finalidade, em atendimento ao disposto no § 5º do art. 5º da LDO-2022 (vide mais informações no item 1.5.2).

Caso se deseje utilizar ações distintas para esse tipo de gasto, deve-se especificar no título da ação e na descrição que são finalidades diferentes ou específicas.

De outra forma, caso se deseje utilizar POs para identificar esse tipo de gasto, destaca-se que a ação deve ser do tipo atividade.

 No momento em que forem atribuídos planos orçamentários para a ação 219Z, utilizar a funcionalidade do SIOP “PO de origem”, a fim de facilitar o acompanhamento da série histórica da despesa. Vide mais informações sobre o PO de origem no item 3.1.

* + - Ex.: ações que evidenciem em sua descrição reformas, restaurações, adequações, modernizações, acessibilidade, climatização e manutenção predial imprescindível ao adequado funcionamento da edificação. No caso em que haja expansão do patrimônio da União e expansão do patrimônio dos entes em uma única ação: avaliar o desmembramento da ação entre Projeto (patrimônio da União) e Operação Especial (patrimônio do ente).
      * + Caso existam atributos característicos de atividades (não vinculadas diretamente ao projeto) misturados com atributos característicos de projetos: avaliar o desmembramento da ação entre Projeto (quando expandir, aperfeiçoar a ação da União) e Atividade (atividades contínuas que não ocorrem no âmbito do projeto).
        + Caso o produto não esteja bem definido (entrega diversos produtos que não concorrem para a entrega final, conjunto de projetos heterogêneos, produtos genéricos): avaliar o desmembramento da ação.
        + Verificar se a entrega da ação se dá em diversas localidades e ação apenas possui localizador nacional: destacar em subtítulos específicos.
      1. Projetos cuja delimitação no tempo não é evidente

Em algumas ações do tipo projeto, observa-se duas situações principais em que a ação possui características de projeto, mas não cumpre o critério” A - as operações da ação são delimitadas no tempo” de maneira evidente:

* Situação 1: Ações com características de projetos, que incluem diversas entregas e para as quais não se vislumbra término, como, por exemplo, contínuas construções com entregas diversas em localizações diferentes.
* Situação 2: Ações de modernização contínuas ou construções contínuas. Ex.: construção de imóveis funcionais.

As ações que apresentam essas características podem ser mantidas como projetos desde que satisfaçam o critério “B” de forma unívoca e adotem as seguintes orientações propostas:

* + - * + Destacar em diferentes subtítulos cada entrega do projeto, individualizando-as, a fim de possibilitar a visualização de cada início e término;
        + Incluir Planos Orçamentários (POs) para cada etapa/fase do projeto, com o intuito de permitir a identificação do início, término e custo financeiro de cada etapa/fase.
      1. Verificar a observância de exigências específicas para a inclusão de novos projetos, em especial o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz a exigência que estejam adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, bem como o art. 20 da LDO-2022, que estabelece outros requisitos específicos.
    1. **Ação do tipo atividade:**

Na LDO-2022, o conceito de atividade é disciplinado no art. 5º:

*XI - atividade - o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo*

A ação do tipo atividade deverá refletir as operações do governo que sejam realizadas de maneira contínua e permanente e que são necessárias para manutenção da ação do governo. Logo, as ações do tipo atividade mantêm o nível da produção pública, ou seja, sua produção não incorpora ao patrimônio da União nem contribui para o aperfeiçoamento da ação de governo no âmbito da União, como as ações do tipo projeto. Dessa forma, é importante avaliar criticamente algumas situações que ocorrem com frequência no cadastro de ações para que uma ação não seja indevidamente classificada como atividade, em especial:

* + - 1. Inclusão de obras, expansão nas ações de funcionamento dos órgãos.
         * Em geral, nas ações que incluem em sua descrição termos como “obras de ampliação”, deve-se analisar o desmembramento da ação entre projeto e atividade.
      2. Transferências ou repasses a fundo classificadas como atividades: avaliar a adequação de classificar como operação especial.
    1. **Ação do tipo operação especial**

A LDO-2022 aperfeiçoa o conceito de operação especial, substituindo a expressão “do Governo federal”, pela expressão “**de governo** **no âmbito da União**” no art. 5º:

*XIII - operação especial - as despesas que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações* ***de governo no âmbito da União****, das quais não resulta um produto e não é gerada contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. (grifos nossos)*

Ações do tipo operação especial não resultam em produto da União e nem geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Caracterizam-se, dessa forma, por não retratar a atividade produtiva no âmbito da União, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes.

Considerando-se as despesas discricionárias, as operações especiais, em grande parte, estão associadas ao apoio/fomento da União a outros entes ou instituições.

 Ao findar a análise, caso se conclua que é necessário modificar o tipo de ação, é preciso solicitar à Secretaria de Orçamento Federal - SOF que realize a cópia da ação com o tipo mais adequado.

* 1. **Outras questões para análise:**
     1. Verificar a existência de ações genéricas em que é possível identificar-se mais de um produto. Isto porque, dentro do princípio de transparência, e em observância do disposto no § 8º do art. 5º da LDO-2022, 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 e a existência de ações semelhantes em diferentes programas. Conforme preconiza o § 5º, do art. 5º, da LDO-2022: “*As atividades que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora*.” Logo, não se deve criar ação com a mesma finalidade de ação já existente.
    2. Verificar a existência de ações semelhantes, mas que possuam detalhamento injustificadamente divergentes e não sejam aderentes à metodologia.
    3. Verificar se não há um mesmo projeto em mais de uma esfera orçamentária ou em programas diferentes, conforme dispõe o § 6º, do art. 5º da LDO-2022: *“O projeto deve constar de uma única esfera orçamentária, sob um único programa”.*
    4. Ob*s*ervar as condições que devem ser atendidas previamente à inclusão de novas ações ou subtítulos novos, conforme art. 20 da LDO-2022.Em relação ao projeto ou subtítulo de projeto em andamento, a LDO-2022 o estabelece como aquele cuja execução financeira, até 30/06/2021, tenha ultrapassado 20% do seu custo total estimado ou que seja igual ou superior a R$ 10 milhões de reais, desde que tenha sido iniciada a execução física.
    5. Observar para que não conste nos subtítulos (localizadores de gasto) referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, em atendimento ao disposto no art. 5º, § 2º, inciso III, da LDO-2022.
    6. Verificar a classificação funcional:
       - para que não existam projetos e atividades vinculados às subfunções típicas (de 841 a 847) da **Função 28 - Encargos Especiais**;
       - para que o **Serviço da Dívida** esteja classificado exclusivamente na **Função 28 - Encargos Especiais**; e
       - para que as despesas com inativos e pensionistas estejam classificadas exclusivamente na **Função 09 - Previdência Social** e na **Subfunção 272 - Previdência do Regime Estatutário**.
    7. Certificar-se de que as ações **Participação da União no Capital - PUC** estão alocadas no programa 0909.
    8. 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.

|  |  |
| --- | --- |
|  | * O pagamento de anuidades ou de participação em organismos e entidades nacionais e internacionais deve seguir o disposto no inciso XV, art. 12 da LDO-2022:   *a) para valores acima de R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), ou o equivalente na moeda estrangeira em que o compromisso tenha sido estipulado, conforme taxa de câmbio utilizada como parâmetro na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, deverá ser consignado em programação específica, que identifique nominalmente cada beneficiário; e*  *b) para valores iguais ou inferiores ao previsto na alínea “a”, deverão ser utilizadas 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;*   * Em relação à utilização das ações 00PW, recomenda-se individualizar em POs cada entidade às quais serão efetuados os pagamentos; * Com relação apenas ao Poder Executivo:   (i) 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 no orçamento do Ministério requisitante. Para informações mais detalhadas, consulte o Anexo I deste documento.  (ii) 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).  (iii) 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, da LDO-2022, para discriminação em programação específica estão atendidas, atentando especialmente para as alterações realizadas no dispositivo.
  1. **Análise das ações padronizadas:**

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. As ações padronizadas podem ser de 3 tipos: Setorial, Multissetorial e da União. Para mais informações, acessar o item 4.5.4 Ações Orçamentárias Padronizadas no Orçamento do MTO 2022.

Relativamente às ações padronizadas, avaliar as seguintes questões:

* + 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, os atributos passíveis de modificação pelo órgão. No caso das ações padronizadas da União os campos "Unidade Administrativa Responsável", "Forma de Implementação" e "Detalhamento da Implementação" não estão disponíveis no SIOP para preenchimento, as ações padronizadas da União possuem a gestão orçamentária centralizada na SOF. As demais ações (não padronizadas, padronizadas setoriais e padronizadas multissetoriais) devem ter todos os campos preenchidos, de acordo com o quadro a seguir:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **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[[11]](#footnote-12) deverão ser preferencialmente detalhadas em POs de modo a dar transparência ao planejamento do órgão.

* 1. **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. As alterações e exclusões podem ser sugeridas por qualquer integrante do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

A exclusão ocorrerá sempre que se verifiquem alternativas que indiquem a possibilidade de adoção de gestão administrativa interna ou de medidas de economia, ou ainda que não se identifique mais a necessidade de existência da ação. Já a alteração ocorrerá sempre que se verificar a necessidade de ajuste **desde que se mantenha inalterada a finalidade e a descrição da ação em relação ao seu escopo de atuação.**

Na decisão sobre alterações ou exclusões de ações é indispensável levar em consideração os resultados de avaliações e monitoramento de políticas públicas e programas de governo. O §16, do art. 37 da CF/88, dispõe que os órgãos e entidades da administração pública devem realizar avaliação das políticas públicas, devendo as leis orçamentárias observar, no que couber, os resultados desse monitoramento e da avaliação das políticas públicas, em observância ao referido dispositivo constitucional. A LDO-2022 reforça o texto constitucional em seu inciso III, art. 16, quando determina que as informações sobre a execução física das ações orçamentárias, e os resultados de avaliações e monitoramento de políticas públicas e programas de governo devem ser considerados como diretrizes na alocação de recursos na LOA. Dessa forma, os resultados das avaliações devem ser refletidos no aperfeiçoamento das ações de governo, com o intuito de retroalimentar o orçamento com as correções ou melhorias identificadas.

Assim, as orientações técnicas desta Secretaria de Orçamento Federal objetivam enfatizar a importância de integrar as informações geradas pelos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações e políticas públicas nas discussões do processo de revisão dos programas de trabalho do Órgão Setorial e na elaboração das propostas orçamentárias, com vistas a subsidiar o aprimoramento do desenho da ação pública e da alocação de recursos.

* + 1. **Critérios para identificar as ações passíveis de alteração ou exclusão:**
* Ações com possíveis inconsistências metodológicas entre os elementos do PPA: diretrizes, programas finalísticos, objetivos e metas.
* Ações contendo inconsistências na relação causa/efeito entre a descrição e o produto.
* Alterações no título, produto, unidade de medida: desde que mantenham a codificação e não modifiquem a finalidade ou a sua abrangência geográfica[[12]](#footnote-13).
* Alterações na descrição, contanto que mantenha a compatibilidade com a finalidade da ação, expressa em seu título.
* Sobreposição entre ações com os mesmos propósitos (verificar se a descrição de diferentes ações contém as mesmas atividades).
* Ações com possibilidade de agregação ou exclusão, visando otimizar o orçamento.
* Ações que descumpram as disposições constantes da LDO-2022, em especial do art. 5º, que trata da definição dos atributos da programação orçamentária, do art. 12, que trata da exigência de individualização as despesas em categorias de programação específicas e do art. 18, que trata da vedação de destinação de recursos para despesas específicas., e, quando couber, do art. 20, que trata das regras para inclusão de novas ações e subtítulos, sem prejuízo às demais disposições.
* Revisão do desenho da ação pública a partir dos resultados de processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas e programas de trabalho realizados pelo Órgão ou Unidade.

Ressalta-se que os critérios listados não são exaustivos e objetivam apenas orientar a análise qualitativa das ações.

1. **Análise dos Localizadores**

**2.1. Atributos do LOCALIZADOR**

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

* + - 1. **Localização:** deve especificar a localização física da ação ou a localização física do seu beneficiário. O localizador de gasto deve ser classificado por: nacional, por região, por estado, por município ou no exterior, e evidencia com precisão a abrangência geográfica da ação, conforme abaixo:
  + Se Projeto: localização da obra ou intervenção;
  + Se Atividade: localização física dos beneficiários/público-alvo da ação; e
  + Se Operação Especial: quando possível, identificar a localização do recebedor dos recursos provenientes de transferência.

Vale lembrar que, para as ações do tipo projeto, deverão ser preenchidos os campos: data de início; data de término; total físico; custo OFSS; custo demais fontes; e custo global. Os conceitos referentes a esses atributos foram explorados no item “1.3”.

O total físico do projeto deve ser compatível com o produto e a unidade de medida da ação. É preciso analisar a consistência das informações inseridas nos campos do localizador em relação à ação ao qual está vinculado. Salienta-se a importância do preenchimento do campo da justificativa da repercussão financeira sobre o custeio da União e o valor anual (nos casos em que haja repercussão).

Frisa-se que as informações definidas durante a programação qualitativa em relação ao localizador servirão de insumo para o acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias no decorrer da execução da LOA e que a avaliação das políticas públicas igualmente utiliza os resultados, conforme mencionado anteriormente.

A captação da execução física ocorre nas ações e nos planos orçamentários com produto definido, inclusive naqueles POs cuja ação correspondente não tem produto definido. A SOF, em cumprimento à [Portaria SOF nº 103/2012](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/portaria-sof/PortariaSOF103de191012.pdf), realiza o acompanhamento físico financeiro das ações em nível de subtítulo (localizador) e unidade orçamentária, considerando-se a necessidade de proceder o acompanhamento das entregas, visando a prestação de contas para a sociedade e a transparência dos atos governamentais. Os objetivos do acompanhamento são:

I - gerar informações que possibilitem o aperfeiçoamento das ações orçamentárias e, por consequência, aprimorem os orçamentos dos respectivos órgãos setoriais; e  
II - subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e a transparência na utilização dos recursos públicos para a sociedade.

1. **Análise dos Planos Orçamentários – POs**
   1. **Aplicação do Conceito**

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.

Já em termos quantitativos, os POs 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.
* 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 4.5.2.4.14 do MTO 2022), 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 seja detalhada em POs específicos, esses coexistirão com o PO 0000, que não pode ser excluído do cadastro de ações por ser um requisito do SIOP, ainda que não exista 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 responsável pela sua criação, enquanto seu código será gerado automaticamente pelo SIOP, sendo, porém, modificável pelo usuário.

**ATENÇÃO**: Ainda que seja 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).

* 1. **Atributos do PO**
  2. **Código**: identificação alfanumérica de quatro posições, criada automaticamente pelo sistema SIOP, mas modificável pelo usuário;
  3. **Título**: texto que identifica o PO, de forma resumida;
  4. **Caracterização**: descrição detalhada do que será realizado no âmbito do PO;
  5. **Produto intermediário**: bem ou serviço gerado pelo PO;
  6. **Unidade de medida**: padrão utilizado para mensurar o produto do PO;
  7. **Unidade responsável**: unidade administrativa responsável pela execução do PO;
  8. **PO de origem**: tabela que identifica a correlação entre um PO existente na programação e o novo PO. A utilização do PO de origem deve ocorrer sempre que haja desmembramento e reclassificações.
  9. **Marcador e análise SAIN/ME (apenas para POs da ação 00OQ do Poder Executivo):** marcação de que a contribuição a Organismo Internacional foi analisada previamente pela SAIN/ME, com a respectiva análise. Deve ser informado o ofício ou e-mail da SAIN que autorizou a inclusão da Ação ou PO. Vide mais informações no Anexo I.
  10. **Usos do PO**

Não há uma lista exaustiva dos casos em que os POs podem ser utilizados. Seu uso pode ocorrer sempre que o acompanhamento mais detalhado das ações orçamentárias se fizer necessário, conforme a particularidade de cada órgão setorial, ressaltando que os POs devem ser aderentes ao 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: Governança do Patrimônio Imobiliário da União** |
| PO 0000:  Governança 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 0005: Gestão de Receitas Patrimoniais |
| PO 0006: Gestão e Fortalecimento das Unidades da Secretaria de Patrimônio da União |
| PO 0007: Regularização Fundiária e Provisão Habitacional em Imóveis 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: Estruturação do Governo Digital** |
| PO 0000: Estruturação do Governo Digital - Despesas Diversas |
| PO 0001: Interoperabilidade de Sistemas e Dados do Governo Federal |
| PO 0005: Plataforma de Cidadania Digital |
| PO 000A: Simplificação e Melhoria de Serviços Públicos |
| PO 000B Implementação do Projeto de Unificação de Canais Digitais (gov.br) |
| PO 000C: Validação biométrica para Serviços Públicos |

**Exemplo:** grupos de projetos semelhantes

|  |
| --- |
| **Ação do tipo Projeto: Aprimoramento da Infraestrutura da Polícia Federal** |
| PO 0000: Aprimoramento da Infraestrutura da Polícia Federal – Despesas Diversas |
| PO 0001: Construções de Pequeno Porte |
| PO 0002: Ampliações, Reformas e Modernizações de Pequeno Porte ou Imprevisíveis |
| PO 0007: Construção da Delegacia de Oiapoque/AP |
| PO 000B: Reforma da Fachada da SR/PF/SP |
| PO 000I: Construção de Posto Avançado em Fernando de Noronha/PE |
| PO 000J: Construção de Delegacia em Tabatinga/AM |
| PO 000K: Construção de Delegacia em Cascavel/PR |
| PO 000L: Construção de Delegacia em Corumbá/MS |

* + 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 0003: Administração da ANM SEDE |
| PO 0004: Administração da Gerência Regional da ANM de Alagoas |
| PO 0005: Administração da Gerência Regional da ANM do Amazonas |
| PO 0006: Administração da Gerência Regional da ANM da Bahia |
| PO 0007: Administração da Gerência Regional da ANM do Ceará |
| PO 0008: Administração da Gerência Regional da ANM do Espírito Santo |

**Exemplo:** unidades administrativas

|  |
| --- |
| **Órgão: 52000 – Ministério da Defesa – UO 52101 - Administração Direta** |
| Ação 2000 - Administração da Unidade |
| PO 0000: Administração da Unidade – Despesas Diversas |
| PO 0006: Departamento de Administração Interna – DEADI |
| PO 0007: Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DETIC |
| PO 0008: Secretaria de Produtos de Defesa - SEPROD |
| PO 0009: Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto - SEPESD |
| PO 000A: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas - EMCFA |
| 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, cujo título deve representar as despesas específicas 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 |

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: Promoção do Acesso ao Patrimônio Documental Nacional** |
| PO 0000: Promoção do Acesso ao Patrimônio Documental Nacional – 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 |

3.3.5 **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 2022)

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.

* 1. **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.
  1. **Verificar se há algum PO que reproduza o título da ação ou a ele se assemelhe, exceto o PO 0000 (PO padrão do SIOP).**
  2. **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.

* + 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*.5.2.4.14.2 Usos do PO*” do Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022.

**Da Validação do Cadastro**

A proposta de modificação da programação (inclusão, exclusão ou alteração de ações) deverá ser submetida ao exame da Secretaria de Orçamento Federal, que deverá manter os órgãos setoriais informados sobre a decisão a respeito das modificações realizadas na programação em termos metodológicos.

**ANEXO 1**

**Check-list das ações de contribuições nacionais e internacionais (e ações de participação na OCDE)**

* **Legislação**
* CF art. 49, inciso I e art. 84, Inciso VIII;
* LDO-2022, art. 12, XV e § 2º (Organismos e Entidades Nacionais ou Internacionais);
* **Criação de Ações ou POs para Contribuições a Organismos Internacionais**
* No âmbito do Poder Executivo, precisa da aprovação da SAIN/ME (e-mail ou ofício), conforme disposto no inciso IV, do § 2º do art. 12 da LDO-2022. Compete à SAIN/ME indicar se o orçamento será alocado no Órgão 71000 ou no âmbito do próprio Ministério ou Agência;
* Base legal: atos internacionais;
* Até R$ 2,0 milhões os recursos deverão ser alocados em programação específica ou na ação "00OQ - Contribuições a Organismos Internacionais sem Exigência de Programação Específica” e deverá ser aberto um PO específico para cada Organismo.
* Acima de R$ 2,0 milhões os recursos deverão ser alocados em programação específica.
* Destinação dos recursos: deverão ser destinadas exclusivamente ao repasse de recursos com a finalidade de cobertura dos orçamentos gerais dos organismos e das entidades internacionais, admitindo-se ainda:

a) pagamento de taxas bancárias relativas a esses repasses;

b) pagamentos eventuais a título de regularizações decorrentes de compromissos regulamentares; e

c) situações extraordinárias devidamente justificadas;

* Ações de contribuições a Entidades e Organismos Internacionais ou a Organismos Nacionais devem estar no programa 0910 - Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais;
* No âmbito do Poder Executivo, 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); e
* Acordos de cooperação técnica, contratos e projetos não são Contribuições a Organismos Internacionais.
* **Crédito para Contribuições a Organismos Internacionais**
* Crédito para nova contribuição do Poder Executivo (nova ação ou novo PO): deverá ser analisado pela SAIN/ME no sentido de verificar se a contribuição é paga no âmbito do Ministério da Economia, ou no orçamento de qualquer outro Ministério Setorial (no momento, a SAIN paga as contribuições regulares às organizações internacionais dos quais o Brasil é membro, e as contribuições a organismos privados internacionais, e contribuições voluntarias avulsas estão sendo pagas nos Ministérios Setoriais;
* Destinação dos recursos: deverão ser destinadas exclusivamente ao repasse de recursos com a finalidade de cobertura dos orçamentos gerais dos organismos e das entidades internacionais, admitindo-se ainda:

a) pagamento de taxas bancárias relativas a esses repasses;

b) pagamentos eventuais a título de regularizações decorrentes de compromissos regulamentares; e

c) situações extraordinárias devidamente justificadas;

* **Criação de Ações ou POs para Contribuições a Organismos Nacionais**
* Base legal: lei específica;
* Até R$ 2,0 milhões os recursos deverão ser alocados em programação específica ou na ação "00PW - Contribuições a Entidades Nacionais sem Exigência de Programação Específica” e deverá ser aberto um PO específico para cada Organismo; e
* Acima de R$ 2,0 milhões os recursos deverão ser alocados em programação específica.
* **Contribuições Voluntárias a Organismos Internacionais ou a Países Estrangeiros**
* Equiparam-se a doações e se enquadram no inciso XVII do art. 12 da LDO-2022. Dessa forma, independentemente do valor precisam ter uma ação específica, nominalmente identificada.
* **Ações de participação na OCDE:**
* Sobre a demanda para inclusão de ação para participar de determinado grupo da OCDE, cabe esclarecer que que este tipo de despesa não se confunde com pagamento de contribuição – inclusive, não pode ser confundida como uma possível contribuição geral do Brasil à OCDE como futuro país membro.
* A relação com a OCDE é gerenciada no âmbito de coordenação específica no MRE, a Divisão de Organizações Econômicas - DIOEC do Departamento Econômico - DEC.
* Havendo entendimento do Ministério Setorial com a DIOEC/DEC/MRE, a documentação para pagamento para esta finalidade poderá ser enviada à cada Coordenação de DEPRO da SOF, que após análise, poderá optar por incluir ação padronizada multissetorial 00PN, criada para esta finalidade, em programa diferente do 0910 ou 0913, no âmbito dos orçamentos de cada Ministério.

**TIPOLOGIA DA AÇÃO - SAIBA MAIS...**

A tipologia das ações exerce papel central na organização do orçamento dentro da classificação funcional-programática. A Portaria nº 42/1999 efetivou a **atualização** da discriminação da despesa por funções de que trata a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais. Assim, a portaria buscou uma maneira de organizar o orçamento para dar cumprimento à classificação funcional estabelecida na Lei nº 4.320/64, estruturando o orçamento da forma como conhecemos hoje. De acordo com o MTO-02/2000: “justamente por significar área de despesa, chega-se às funções e subfunções **por intermédio dos projetos e atividades** (...)”.

O MTO-02/2000 foi o grande responsável por apresentar a nova concepção de planejamento e orçamento. Nele foi dedicada atenção especial ao recadastramento dos projetos e atividades e o seu reordenamento, que, juntamente com o inventário de programas, constituiriam momentos de extrema importância no desenvolvimento da nova estrutura do orçamento federal. O esforço possuía o objetivo de observar dois pressupostos: realidade problematizada e cobranças de resultados; e deveria ser guiado pelos seguintes princípios: simplificação, descentralização e responsabilidade.

A união dos pressupostos e dos princípios originou uma concepção de planejamento e orçamento que contempla as seguintes características:

*a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;*

*b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;*

*c) Concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;*

*d)* ***Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades****;*

*e) Atribuição de indicadores aos objetivos, e aos produtos, metas.*

(grifos nossos)

A lógica para estruturação atual do orçamento também é esclarecida no MTO:

*“Na realidade, a funcional-programática representa uma* ***junção de duas classificações****:* ***a classificação funcional oriunda da Lei n.º 4320/64*** *e uma* ***classificação de programas****, surgida a partir da introdução do orçamento-programa na prática administrativa brasileira (primeiro, em alguns estados - Rio Grande do Sul, Guanabara - e, posteriormente, na União). Assim, em razão desse hibridismo, convivem dentro de uma mesma classificação, duas lógicas classificatórias: a da* ***funcional, que se propõe a explicitar as áreas “em que” as despesas estão sendo realizadas, e a programática, com a preocupação de identificar os objetivos, isto é, “para que” as despesas estão sendo efetivadas****.”* (grifos nossos).

1. Os conceitos e atributos do PPA estão disciplinados no [Manual Técnico do PPA (MTPPA) 2020-2023](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/@@download/file/manual_tecnico_ppa20202023_Vfinal29_07.pdf), disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/@@download/file/manual_tecnico_ppa20202023_Vfinal29_07.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
2. Apenas para Programas Finalísticos. [↑](#footnote-ref-3)
3. No caso das ações do tipo atividade, é importante observar o disposto no § 5º do art. 5º da LDO-2022. [↑](#footnote-ref-4)
4. Caso se deseje apresentar a base legal da ação por temas, organizar a hierarquia das normas por área ou tema. Por exemplo:

   Auxílio-Alimentação:

   Militares das Forças Armadas:

   Lei nº 6.880, de 09/12/1980, art. 50, inciso IV, alínea “g”,

   Medida Provisória nº 2.215-10, de 31/08/2001, arts. 2º e 3º e Anexo IV e

   Decreto nº 4.307, de 18/07/2002; e

   Servidores civis e empregados públicos:

   Lei nº 8.460, de 17/09/1992, art. 22, acordos coletivos de trabalho, convenções coletivas de trabalho e/ou dissídios coletivos de trabalho de empregados das empresas estatais dependentes;

   Pessoal Ativo Militar dos Extintos Territórios:

   Lei nº 10.486, de 04/07/2002, arts. 2º e 65

   Auxílio-Transporte:

   Medida Provisória nº 2.165-36, de 23/08/2001 (geral);  
   Medida Provisória nº 2.215-10 de 31 de agosto de 2001, e art. 2º, (militares); [↑](#footnote-ref-5)
5. Aplicável apenas para as ações do tipo atividade ou projeto. As ações do tipo operações especiais devem utilizar o atributo “item de mensuração”. [↑](#footnote-ref-6)
6. Aplicável apenas para as ações do tipo operação especial. As ações dos tipos atividade ou projeto utilizam o atributo “Produto”. [↑](#footnote-ref-7)
7. O inciso XXIV do art. 12 da LDO-2022 exige a individualização em categoria de programação específica das despesas com investimentos plurianuais, no âmbito da União, cujo valor global seja superior a R$ 50 milhões. [↑](#footnote-ref-8)
8. No final do documento, na seção “Tipologia das ações – Saiba Mais...” há informações adicionais sobre a classificação por tipologia adotada no orçamento brasileiro. [↑](#footnote-ref-9)
9. Em caso de respostas negativas ao critério “a”, analisar em conjunto com o item “1.4.1.4 - Projetos cuja delimitação no tempo não é evidente”. [↑](#footnote-ref-10)
10. A expressão “em geral” é utilizada nos exemplos devido à ocorrência de atributos como descrição, produto, implementação, etc., com redação incongruente. Em vista disso, é preciso analisar cada caso. [↑](#footnote-ref-11)
11. 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-12)
12. A alteração de atributo (título, descrição etc.) de ação antiga não poderá descaracterizar a ação. [↑](#footnote-ref-13)