

# Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 - PLOA 2023

## Abertura da Proposta Qualitativa do PLOA 2023

Orientações para os Órgãos Setoriais do Sistema de  
Planejamento e de Orçamento Federal

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União

*11 de abril de 2022*

# Roteiro

- 1. A Visão Geral do Processo do PLOA 2023;**
- 2. As Orientações para Proposta Qualitativa;**
- 3. Materiais de referência e suporte;**

The background features a complex geometric design with overlapping lines and shapes. A prominent element is a globe with a grid of latitude and longitude lines. To the left, there is a calendar grid with dates and month names like 'JANUÁRIO' and 'FEBREIRO'. The overall aesthetic is clean and professional, using a color palette of light blues, greys, and oranges.

# **VISÃO GERAL DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLOA 2023**

# Processo de elaboração do PLOA-2023

Processo de **planejamento e alocação de recursos** em **políticas e programas** dos Órgãos Setoriais e Unidades Orçamentárias, com base em **parâmetros fiscais e orçamentários**, em consonância com **diretrizes e prioridades** para manutenção do Estado e **entrega de bens e serviços para a sociedade**

**Qualitativo:** atualização, inclusão e exclusão de atividades, projetos e operações especiais no cadastro de ações orçamentárias, e de seus atributos, no SIOP, pelas UOs e pelos OSs, com o objetivo de expressar o planejamento da produção pública, ou a geração de bens e serviços públicos à sociedade ou ao Estado;

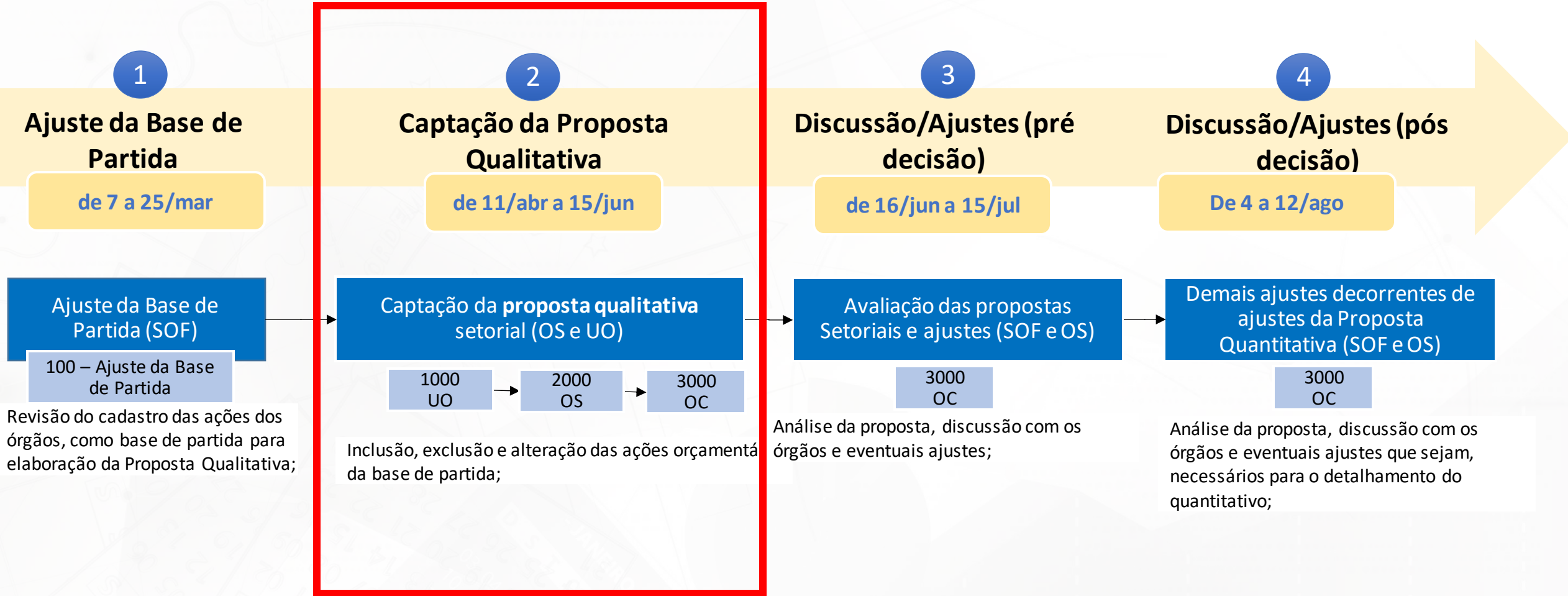
**Quantitativo:** preenchimento do valor físico e financeiro, no SIOP, da proposta orçamentária setorial para o PLOA-2023, pelas UOs e OSs, conforme o referencial monetário informado pela SOF/SETO/ME, de forma aderente às necessidades e planejamento do órgão com vistas ao atingimento dos resultados perseguidos pela política pública;

**Consolidação e Formalização:** consolidação das propostas setoriais e implementação de ajustes necessários ao fomento da proposta e observância das regras gerais orçamentárias e fiscais, bem como formalização da Proposta Orçamentária consolidada em Projeto de Lei Orçamentária;

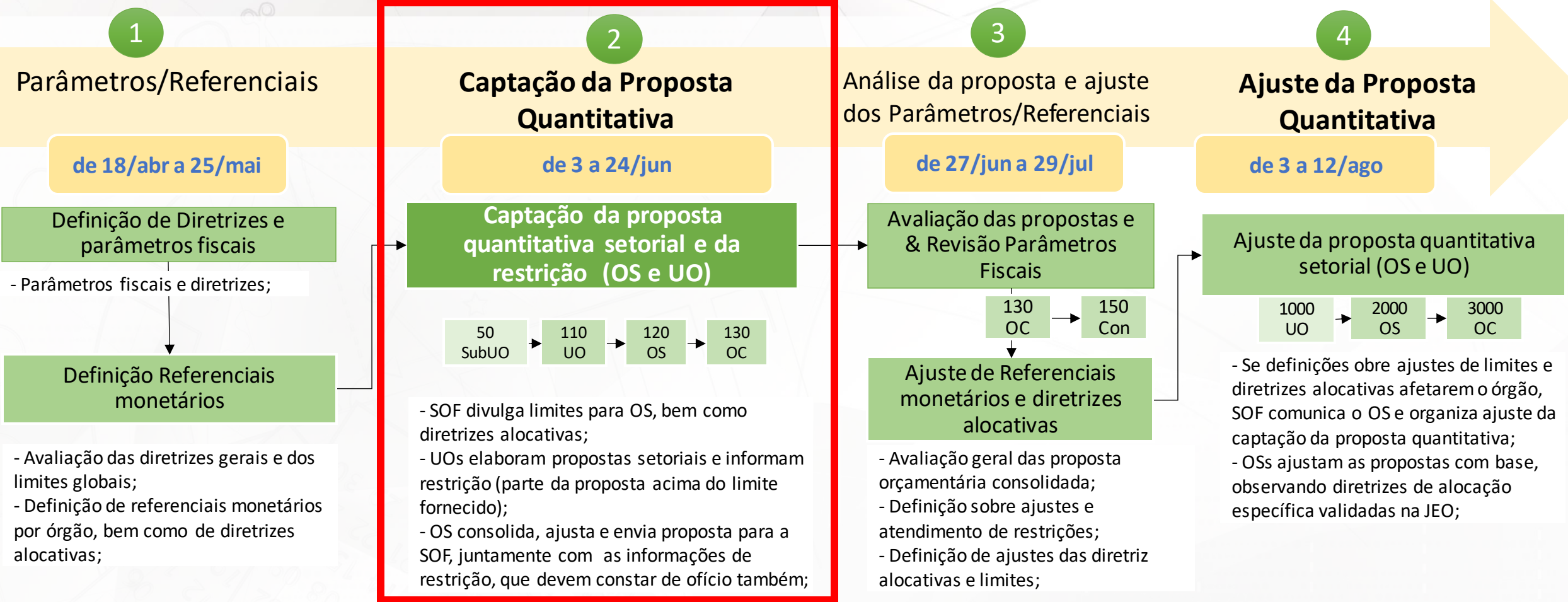
## Elaboração do PLOA



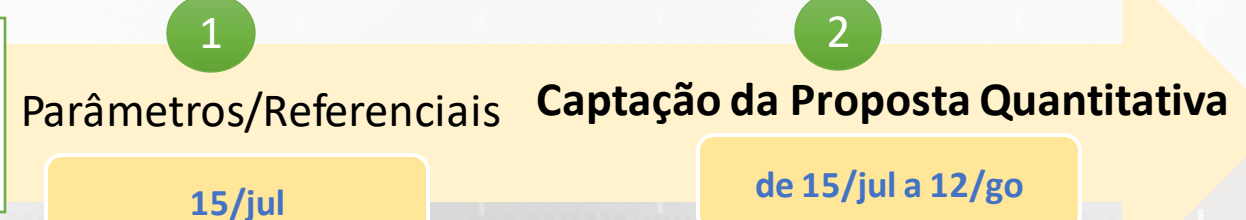
# Elaboração do PLOA: Etapas da Proposta Qualitativa



# Elaboração do PLOA: Etapas da Proposta Quantitativa



**Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e DPU**



# Cronograma Geral do PLOA-2023

A [Portaria SOF/ME nº 2929, de 4 de abril de 2022](#), estabelece procedimentos e prazos para elaboração do PLOA.

Atividades	Início	Término	Mar							Abr							Mai							Jun							Jul							Ago						
			7	14	21	28	4	11	18	25	2	9	16	23	30	6	13	20	27	4	11	18	25	1	8	15	22	29																
Proposta Qualitativa	Revisão do cadastro de ações pela SOF	seg, 7/mar	sex, 25/mar	█																																								
	<b>Captação Proposta Qualitativa</b>	<b>seg, 11/abr</b>	<b>qua, 15/jun</b>								█																																	
	Ajustes decorrentes da proposta quantitativa	qui, 16/jun	sex, 12/ago															█							█																			
Proposta Quantitativa	<b>Captação da Proposta Quantitativa (Fase I)</b>	<b>sex, 3/jun</b>	<b>sex, 24/jun</b>															█																										
	Análise e decisão superior	seg, 27/jun	qua, 3/ago															█							█																			
	Ajustes da Proposta Quantitativa pós JEO (Fase II)	qui, 4/ago	sex, 12/ago																						█																			
	<b>Captação da Proposta Quantitativa dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU</b>	<b>sex, 15/jul</b>	<b>sex, 12/ago</b>															█							█																			
Consolidação e Formalização	Ajustes e Consolidação da Proposta	seg, 15/ago	qua, 24/ago																						█																			
	Formalização do PLOA	qui, 25/ago	ter, 30/ago																						█																			
	Envio ao Congresso Nacional	qua, 31/ago																							█																			

**Obs 1:** a portaria traz mais detalhes sobre prazos para captação de: receitas; despesas com sentenças; despesas com pessoal e encargos; projetos orçamentários; e informações complementares;

**Obs 2:** os prazos de captação poderão ser atualizados de ofício, salvo nos casos em que há previsão na legislação;

**Obs 3:** a portaria não estabelece todos os procedimentos, devendo os órgãos observarem materiais de referência e orientações exaradas pela SOF;

# Integração entre avaliação e elaboração da proposta

- Desde a LDO-2020, exige-se que a **elaboração da proposta considere as informações sobre a execução física** das ações orçamentárias, e **os resultados de avaliações e monitoramento** de políticas públicas e programas de governo.
- A partir da emenda à Constituição nº 109 de 2021, imputa-se à administração pública o dever de realizar e divulgar a avaliação das políticas públicas na forma da lei, cabendo às leis orçamentárias observarem, no que couber, os resultados dessas avaliações (art. 37, §16, e art. 165, § 16, da CF).
- Dessa forma, **as Unidades e Órgãos devem considerar essas informações na elaboração das propostas qualitativa e quantitativa;**
- SOF consolidou alguns dos principais resultados de execução física e de avaliações na seguinte página: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/ploa:insumos\\_avaliacoes](https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/ploa:insumos_avaliacoes)
- Constam da página, produtos relevantes sobre:
  - [Painel do acompanhamento físico-financeiro;](#)
  - [Resultados intermediários e monitoramento do Plano Plurianual 2020-2023;](#)
  - [Avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas \(CMAP\);](#)



The background features a complex geometric design with overlapping lines and shapes. A prominent element is a globe with a grid of latitude and longitude lines. Another element is a calendar page showing dates from January to February. The text "ORIENTAÇÕES PARA A PROPOSTA QUALITATIVA" is centered in the lower half of the image. The word "ORIENTAÇÕES" is in dark blue, and "PARA A PROPOSTA QUALITATIVA" is in orange.

# ORIENTAÇÕES PARA A PROPOSTA QUALITATIVA

# Proposta Qualitativa do PLOA

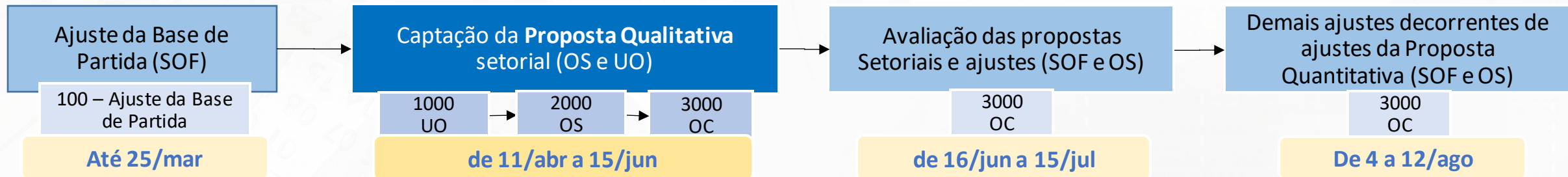
## 1. O que é?

- Processo de revisão das ações orçamentárias para elaboração do PLOA 2023;
  - Envolve atualização, inclusão e exclusão de atividades, projetos e operações especiais no cadastro de ações orçamentárias, e de seus atributos, no SIOP, pela SOF e pelas UOs e OSs, com o objetivo de expressar o planejamento da produção pública, ou a geração de bens e serviços públicos à sociedade ou ao Estado;

## 2. Objetivos

- Revisão da estrutura programática para elaboração das propostas setoriais;
- Adequação das ações à técnica orçamentária e exigências da legislação aplicável;
- Atualização dos atributos da programação;

## 3. Quais as etapas?



# Orientações para revisão dos Atributos

**Revisão dos Atributos das programações:** a descrição dos atributos deve fornecer informações necessários à declaração e ao posterior acompanhamento da atuação governamental (utilizar o [Roteiro de análise do qualitativo](#));

## Principais atributos das ações:

- **Título:** deve expressar de forma clara, sucinta e precisa a finalidade da ação;
  - Deve permitir identificar a intervenção necessária para se alcançar o resultado esperado;
  - Não pode conter sentença genérica;
  - Não pode ser apenas o “nome-fantasia” (poderá trazê-lo entre parênteses no final da sentença);
- **Descrição:** deve expressar o escopo/delimitação da ação (o que é feito e para que é feito).
  - Deve refletir o que a ação vai fazer, o que a ação governamental irá realizar;
  - Não deve se confundir com uma listagem de elementos de despesa;
  - Não pode extrapolar a finalidade contida no título da ação, que é atributo legal (consta na LOA);
  - Deve destacar as operações necessárias para se atingir os resultados esperados e não apenas reproduzir as competências da estrutura do órgão;
  - Deve informar de forma clara e objetiva o que se pretende realizar no âmbito da ação.
- **Produto:** bem ou serviço final oferecido à Sociedade ou ao Estado na perspectiva de contribuir para o alcance de resultados, deve ter relação com o título e descrição da ação;
  - O produto da ação deve deixar claro o que a ação pretende entregar/realizar, além disso, deve ser apresentado com o verbo no particípio e ser único e mensurável.
- **Item de mensuração:** quando possível e útil, deve ser especificado e permitir mensurar o volume da operação, produtos ou serviços gerados a partir das transferências;
  - Em especial apoio/fomento da União a outros entes ou a contribuição a beneficiários específicos, o que possibilita a mensuração da entrega

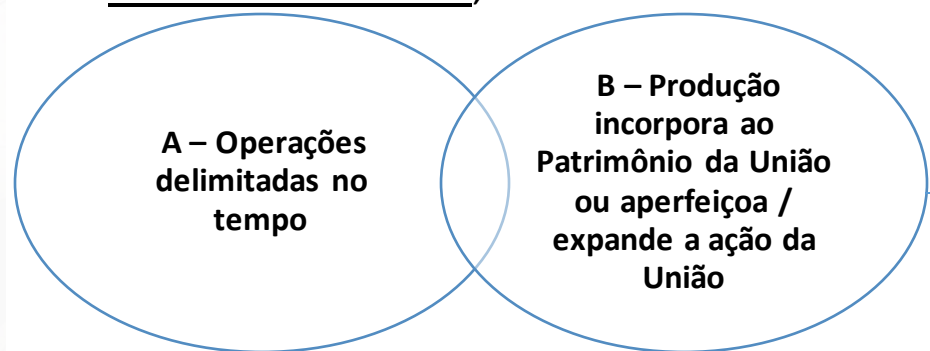
# Orientações para revisão dos Atributos

## Principais atributos das ações:

- **Detalhamento da Implementação:** o modo como a ação será executada (como faz);
- **Tipo da ação:** classificação da ação de acordo com a característica de suas operações e de sua produção para o governo federal e para a sociedade;
  - Preenchimento de informações adicionais para projetos: período, custo global, físico e financeiro;
  - Não há mais o vínculo entre qualitativo e o módulo dos projetos, a captação se dará em julho/agosto conforme estabelecido na [Portaria do PLOA](#)
  - Repercussão para o custeio da União (quando e quanto);
- **Base Legal:** normas específicas que dão respaldo, determinam ou fundamentam à ação;
  - Atentar para formatação do campo, prevista no RPO – essa informação constará do Volume;
- **Subtítulos/Localizadores:** indicação da localização física da ação ou de seu beneficiário no nível mais detalhado possível;
- **Plano Orçamentário:** serve para desdobramento/detalhamento da produção/resultados das ações orçamentárias, conforme a particularidade de cada órgão setorial, contribuindo para alcançar o resultado final pretendido para a ação. (não substituem os demais desdobramentos das categorias de programação);
- **Demais classificadores:** para a correta classificação da categoria de programação, atentar para adequação/aderência entre ação e programa, função, subfunção, esfera;
  - O conceito de “programações orçamentárias” é utilizado de maneira análoga com a expressão “categorias de programação”, compreendendo o detalhamento da despesa por função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação e subtítulo.
  - Dessa forma, a categoria de programação em seu conjunto de classificadores, comunica a finalidade da atuação governamental, pelo título da ação, e seu escopo, pelos demais classificadores.

# Orientações para revisão: Tipos de Ações

- **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 no âmbito da União;
- **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 no âmbito da União;



## Aspectos de análise sobre o critério “b”:

Entrega clara

Relacionada com Bens e competências da União

Forma de implementação direta

Há Repercussão financeira sobre o custeio da União

Modalidade predominantemente utilizada é diferente de transferências

Caso não atenda claramente o critério A, ainda pode ser projeto, mas deve cumprir de forma unívoca o critério B; e adotar medidas para identificar término e custo, seja dividindo em subtítulos ou em POs com as fases do projeto (Ex: projetos com repetidas entregas e modernização e construções contínuas);

- **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.

# Subtítulos e **Localização do gasto**

- As ações orçamentárias **deverão indicar a sua localização física no nível mais detalhado possível quando do momento da Proposta Qualitativa.**
- O subtítulo **deverá indicar a localização física da ação ou a localização física de seu beneficiário**
  - **Projeto**: a localização, de preferência Município, onde ocorrerá a construção, no caso de obra física, como por exemplo, obras de engenharia, e nos demais casos, o local onde o projeto será desenvolvido;
  - **Atividades**: a localização dos beneficiários ou público-alvo da ação, o que for mais específico; e
  - **Operações especiais**: a localização do receptor dos recursos previstos, salvo quando não for possível identificá-lo.
- Observar para que **não conste nos subtítulos (localizadores de gasto) referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados.**
- Para os casos em que **não seja possível a regionalização durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, deve-se utilizar, no que couber, o marcador “regionalizar na execução”.**
- A marcação das ações orçamentárias com “regionalizar na execução” **aplica-se obrigatoriamente ao rol de ações indicadas no MTO-2023.**
  - Avaliar se todas as ações destacadas no item 4.5.2.4.11 do **MTO 2023** estão devidamente marcadas com o "regionalizar na execução";

# Uso dos Planos Orçamentários

- **Atributo programático gerencial que serve para desdobramento/detalhamento da produção/resultados das ações orçamentárias, conforme a particularidade de cada órgão setorial, contribuindo para alcançar o resultado final pretendido para a ação.**
- PO não substitui os demais desdobramentos das categorias de programação, ou seja, não pode ser utilizado para indicar a localização do gasto em substituição ao subtítulo da ação.
- Exemplo de Usos do Plano Orçamentário:
  - Produção pública intermediária;
  - Acompanhamento de projeto;
  - Funcionamento de estruturas administrativas;
  - Despesas padronizadas;
- Importante ressaltar também que cabe aos órgãos setoriais avaliar o desdobramento das ações em POs para melhor transparecer e comunicar a realização de despesas, como, por exemplo, a agenda transversal e multisetorial da Primeira Infância, tratada na Portaria ME nº 1.410, de 16 de fevereiro de 2022, e os gastos relacionados à conservação e recuperação de ativos da União que visam manter a sua capacidade operacional.

# Ações padronizadas

- A padronização se faz necessária para classificar sob um único código atividades que possuem a mesma finalidade, organizando a atuação governamental e facilitando seu acompanhamento:
  - **Setorial:** em virtude da organização do Ministério, para facilitar sua execução, são implementadas por mais de uma UO do mesmo órgão.
  - **Multisetorial:** são executadas por mais de um órgão ou por UOs de órgãos diferentes, considerando a temática desenvolvida pelo setor à qual está vinculada.
  - **Da União:** operações que perpassam diversos órgãos e/ou UOs sem contemplar as especificidades do setor ao qual estão vinculadas.

ATRIBUTO	SETORIAL	MULTISETORIAL	DA UNIÃO
Código	Padronizado	Padronizado	Padronizado
Título	Padronizado	Padronizado	Padronizado
Descrição	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	Campo não preenchido
Forma de Implementação	Modificável	Modificável	Campo não preenchido
Detalhamento da Implementação	Modificável	Modificável	Campo não preenchido



# Orientações para revisão do “Recorte” das ações

A análise dos atributos das ações para a **análise do “Recorte” das ações do cadastro do órgão**, em especial por meio do título, da descrição e do produto da ação, por declararem a finalidade, o escopo e a entrega;

- **Alguns aspectos críticos de “recorte”:**

- Inconsistências metodológicas entre os elementos do PPA;
- Inconsistências na relação causa/efeito entre a descrição e o produto;
- Sobreposição entre ações, em relação à finalidade e/ou ao escopo: verificar se diferentes ações contém finalidade ou escopo sobreposto, permitindo que uma mesma despesa ou conjunto de operações seja executada em diferentes ações;
- Ações muito abrangentes, com especial destaque para as:
  - que misturam aspectos de tipos diferentes em uma mesma ação (op. especiais, projetos e atividades);
  - que os produtos são genéricos/difusos/múltiplos;
  - ações “meio” com POs com características de ações finalísticas (Ex.: Ação 2000 – Adm. da Unidade).
- Ações/POs incompatíveis com as competências da UO/Órgão;
- Revisão do desenho ou continuidade 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

- **Atender disposições do PLDO 2023**, em especial, no que couber:

- Certificar-se que as situações previstas no Art. 12, estão discriminadas em programação específica;
- Atenção ao art. 18, que veda destinação de despesas para finalidades específicas;
- Observância do art. 20, que trata das regras para inclusão do novos projetos (e art. 45 da LRF);
- Atendimento ao § 5º do art. 5º, ações com a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código;

# Orientações para revisão do “Recorte” das programações

- **Conservação e recuperação de ativos da União com vistas a manter a capacidade operacional: classificar como atividade – avaliar a possível utilização de ações já usadas para esse fim, como a ação 219Z, observando as seguintes questões:**
  - Caso a 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;
  - 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.
  - Ademais, **deve-se avaliar a possibilidade de se utilizar o PO para especificação desse tipo de gasto, em especial quando a ação orçamentária não tratar de finalidade específica** (ex: ação 2000).

# Captação da Proposta Qualitativa: pontos de atenção gerais

- **Captação da Proposta Qualitativa setorial (OS e UO) - de 11/abr. a 15/jun.;**
- **Utilizar o [Roteiro de análise do qualitativo](#), combinado com o [MTO 2023](#)**
  - O roteiro apresenta maior detalhamento sobre preenchimento de campos e outras informações críticas;
- **Não há mais o vínculo entre qualitativo e o módulo dos projetos, a captação se dará em julho/agosto conforme estabelecido na [Portaria do PLOA](#);**
  - Será requerido o preenchimento de informações de todas as ações do tipo projeto;
  - Material referencial será disponibilizado na [página de referência](#), antes da abertura da captação;
  - Se mantém o requisito de individualização em categoria de programação específica os projetos de investimento de grande vulto;
- **Cabe às Unidades e Órgãos Setoriais executar o checklist do qualitativo;**
  - Recomenda-se executar o checklist com alguma antecedência ao envio, tendo em vista dispor de tempo hábil para eventuais correções necessárias;
- **A análise qualitativa envolve ainda a alteração e exclusão de ações**
  - A exclusão deve ocorrer se possível, caso 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.
  - A alteração quando se verificar a necessidade de ajuste nos atributos. Contudo, a modificação não deve alterar substancialmente a finalidade e a descrição da ação em relação ao seu escopo de atuação vigente. Nesse sentido, classificadores como o Título, o produto, a descrição e a unidade de medida podem ser alterados desde que mantenham a codificação e não modifiquem a finalidade.

The background features a complex geometric design with overlapping lines and shapes. A prominent element is a globe with a grid of latitude and longitude lines. To the left, there is a calendar page showing dates from January to February. The text "Materiais de referência e suporte" is centered in the lower half of the image. The word "Materiais" is in orange, "de referência" is in dark blue, and "e suporte" is in orange.

## **Materiais de referência e suporte**

# Referências

## 1. MTO 2023

- <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>

## 2. Portarias

- [Portaria SOF/ME nº 2929, de 4 de abril de 2022](#) - estabelece os procedimentos e prazos para o PLOA 2023
- [Portaria SOF/ME Nº 14.956, de 21 de dezembro de 2021](#) – estabelece nova classificação de fontes/destinações de recursos (4 dígitos);

## 3. Roteiro de análise do Qualitativo do PLOA 2023

- [Roteiro de análise do qualitativo](#)

## 4. Página de Referência para público interno e externo

- SIOP ⇒ Manuais ⇒ Módulos do SIOP Operacional ⇒ PLOA
- [https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/ploa:inicio\\_ploa](https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/ploa:inicio_ploa)

## 5. Integração entre avaliação e elaboração da Proposta

- [Avaliações e demais informações como insumo para elaboração da proposta;](#)

# Materiais de referência

## 1. Página de Referência para público interno e externo


### 2. Módulos do SIOP - Macroprocessos Orçamentários

Informações comuns no uso dos módulos do SIOP pelos usuários setoriais, trabalhando nas SPOA's ou equivalente nos diversos

<b>PLOA</b>	<b>PLDO</b>	<b>Alterações Orçamentárias</b>
<b>Acompanhamento Orçamentário</b>	<b>Receitas</b>	<b>Empresas Estatais-DEST</b>
<b>Expansão de Limites de Empenho</b>	<b>BI</b>	<b>PPA</b>

- Concentração de materiais sobre legislação, procedimentos e uso do SIOP

### II - Apresentações, orientações e documentos de apoio

1. Qualitativo
  - a. Check-list do Qualitativo do PLOA 2023;
2. Quantitativo
  - a. Check-list do Quantitativo do PLOA 2023 (em revisão);
  - b. Outros Processos Relacionados:
    - I.  Módulo de Contratos - SAOC

### IV - Funcionalidades do SIOP

1. Qualitativo
  - a. Consultar/Editar cadastro de:
    - I. Ações
    - II. Localizadores
    - III. Planos Orçamentários (PO's)
  - b. Tramitação
  - c. Extrator do Cadastro de Ações
  - d. Importação de Planilha (edição em lote)
  - e. Consulta Órgão SIORG

# Canais de **Suporte**

**Discussão da programação qualitativa/quantitativa ou de aspectos metodológicos:** com Analista ou coordenador da SOF que acompanha o seu Órgão;

## **Questões gerais sobre o processo e metodologia**

- Coordenação-Geral do Processo Orçamentário – CGPRO
- E-mail: [ploa@economia.gov.br](mailto:ploa@economia.gov.br)

## **Atendimento sobre SIOP**

- Coordenação-Geral de Tecnologia e da Informação – CGTEC
- Portal de Atendimento do SIOP: <https://www.siop.gov.br/atendimento/>

# PLOA 2023

# Obrigado!