



GUSTAVO FOSSATI

Coordenador

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

UMA ANÁLISE JURÍDICO-COMPARATIVA ENTRE BRASIL, ALEMANHA, FRANÇA E ESTADOS UNIDOS

Autores

Bruna Paniz	Mariana Muniz
Dayson Almeida	Melina Rocha
Felipe Morales	Paula Uematsu
Gustavo Fossati	Paulo Bijos
Júlia Rodrigues	Pietra Fleig
Layla McClaskey	Renaud Evina

A obra *Processo orçamentário: uma análise jurídico-comparativa entre Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos*, coordenada pelo Prof. Dr. Gustavo Fossati, é um trabalho inédito sob a perspectiva da análise genuinamente jurídica e pela escolha metodológica de direito comparado. A escolha de análise envolvendo as experiências vividas e os modelos legais adotados por Alemanha, França e Estados Unidos traz um diferencial de inovação ainda mais sofisticado para a obra.

O problema central da pesquisa já sinaliza o caráter inovador do trabalho, focado nos aspectos processuais do orçamento público federal brasileiro, notadamente relativos à dinâmica relacional entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como às possíveis interferências geradas por lobistas e entidades da sociedade civil em torno das decisões mais relevantes que tocam à destinação e à aplicação dos recursos públicos. Os autores apresentam uma ampla avaliação dos aspectos democráticos do processo orçamentário, especialmente no que concerne aos mecanismos de aperfeiçoamento da transparência e do controle social sobre as contas públicas.

Área específica

DIREITO FINANCEIRO

Áreas afins

FINANÇAS PÚBLICAS,
ORÇAMENTO PÚBLICO E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Palavras-chaves

Processo Orçamentário, Direito Comparado, Transparência, Controle Social, Influências Externas

FORMATO: 14,5 x 21,5 cm
CÓDIGO SANKHYA: 3232

P963 Processo orçamentário: uma análise jurídico-comparativa entre Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos / Gustavo Fossati. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

495p.; 14,5cm x 21,5cm.
ISBN: 978-65-5518-651-2

1. Direito financeiro. 2. Finanças públicas. 3. Orçamento público.
4. Administração Pública. I. Fossati, Gustavo. II. Título.

CDD 341
CDU 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FOSSATI, Gustavo (coord.). *Processo orçamentário: uma análise jurídico-comparativa entre Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 495 p. ISBN 978-65-5518-651-2.

GUSTAVO FOSSATI

Professor Adjunto de Direito Tributário da Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito Rio (Graduação, Mestrado e Doutorado). Doutor em Direito Tributário pela Universidade de Münster, Alemanha. Aprovado com a nota máxima *summa cum laude*, com bolsa de estudos da CAPES e do DAAD e sob a orientação do Prof. Dr. Joachim Englisch. Láurea acadêmica de Doutorado recebida em 2013. Tese indicada para o Prêmio Albert Hensel, na Alemanha, em 2014, o prêmio de maior prestígio no Direito Tributário na Alemanha. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Consultor e parecerista na área do Direito Tributário e Tributário Internacional. Autor dos seguintes livros: *Tributação do Consumo – teoria geral do Direito Tributário à luz de uma visão comparada entre Brasil e Alemanha*; *Constituição Tributária Comentada* (3ª ed); *Die sozialstaatliche und freiheitsschonende Dimension des Leistungsfähigkeitsgrundsatzes im Umsatzsteuerrecht: Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Brasilien*; *O Supremo Tributário*; *Tributação da Economia Digital na esfera Federal*; *Tributação da Economia Digital na esfera Estadual*; *Tributação da Economia Digital na esfera Municipal*; *Tributação da Economia Digital na Esfera Internacional*; *Regulação Tributária da Economia Digital: a legislação tributária brasileira está apta a regular os desafios atuais da economia digital?*; *Planejamento Tributário e Interpretação Econômica*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
Primeira parte: análise comparada do processo orçamentário nos referidos países	20
Análise comparada dos fundamentos constitucionais e legais do processo orçamentário	20
Análise comparada do processo orçamentário no Poder Executivo	24
Análise comparada do processo orçamentário no Poder Legislativo	26
Segunda parte: comparação do processo orçamentário a partir de critérios específicos	29

PARTE I

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL NOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Regras e Princípios Constitucionais e Legais

BRASIL

Dayson Almeida, Paulo Bijos, Júlia Rodrigues	41
--	----

CAPÍTULO 1

REGRAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS..... 43

1.1	Regras e princípios orçamentários.....	43
1.1.1	Unidade.....	44
1.1.2	Universalidade.....	44
1.1.3	Exclusividade.....	45
1.1.4	Periodicidade.....	46
1.1.5	Especificação	46
1.1.6	Não afetação.....	47
1.1.7	Outros princípios.....	48
1.2	Legislação aplicável.....	49
1.2.1	Constituição Federal	49
1.2.2	Lei nº 4.320, de 1964	53
1.2.3	Decreto-Lei nº 200, de 1967	54
1.2.4	Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).....	54
1.2.5	Lei nº 10.180, de 2001	57
1.2.6	Plano Plurianual (PPA)	58
1.2.7	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	59
1.2.8	Lei Orçamentária Anual (LOA)	60
1.2.9	Decreto nº 9.884, de 2019	60
1.2.10	Decretos de Programação Orçamentária	61
1.2.11	Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006.....	62
1.2.12	Relatórios e Pareceres anuais da CMO.....	62
1.2.13	Portarias do Poder Executivo relacionadas à execução de emendas	64
1.2.14	Portarias do Poder Executivo relacionadas à elaboração e retificação da LOA.....	65

CAPÍTULO 2

PROCESSO DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PODER EXECUTIVO 67

CAPÍTULO 3

PROCESSO DE REVISÃO, EMENDA E APROVAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PODER

LEGISLATIVO 73 |

3.1	Composição e instalação da CMO	74
3.2	Definição de relatores e cronograma	75
3.3	Audiências Públicas	78

3.4	Apresentação de emendas.....	79
3.5	Relatório da Receita.....	83
3.6	Parecer Preliminar.....	86
3.7	Relatórios Setoriais.....	94
3.8	Relatório Geral.....	95
3.9	Deliberação pelo Plenário do Congresso.....	97
3.10	Assessoramento institucional no contexto do processo legislativo orçamentário.....	98
	Anexo – Fluxo de tramitação do PLOA no Congresso Nacional...	99

ALEMANHA

Gustavo Fossati, Paula Uematsu, Pietra Fleig, Mariana Muniz.....	101
--	-----

CAPÍTULO 4

PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO ALEMÃO..... 103

4.1	Princípios com status constitucional.....	105
4.1.1	Princípio da Integralidade (<i>Grundsatz der Vollständigkeit</i>).....	105
4.1.2	Princípio da Unidade (<i>Grundsatz der Einheit</i>).....	106
4.1.3	Princípio da Precisão e Clareza do Orçamento (<i>Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit</i>).....	106
4.1.4	Princípio da Anterioridade (<i>Grundsatz der Vorherigkeit</i>).....	106
4.1.5	Princípio da Periodicidade (<i>Grundsatz der Periodizität</i>).....	107
4.1.6	Princípio da Especialidade (<i>Grundsatz der Spezialität</i>).....	107
4.1.7	Princípio do Equilíbrio Orçamentário (<i>Grundsatz des Haushaltsausgleichs</i>).....	107
4.1.8	Princípios da Economicidade e Eficiência (<i>Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit</i>).....	108
4.1.9	Princípio da Cobertura total (não afetação) (<i>Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung – Non-Affektation</i>).....	108
4.1.10	Princípio da Anualidade (<i>Grundsatz der Jährlichkeit</i>).....	109
4.2	Principais normas infraconstitucionais.....	110
4.2.1	Lei dos Princípios Orçamentários (<i>Haushaltsgrundsatzgesetz – HGrG</i>).....	110
4.2.2	Código Orçamentário Federal (<i>Bundeshaushaltsordnung – BHO</i>)... 110	
4.2.3	Lei orçamentária e orçamento.....	110
4.3	Regulamentos administrativos.....	111

CAPÍTULO 5

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER EXECUTIVO..... 113

5.1	Elaboração das propostas setoriais.....	113
5.2	Ministério Federal das Finanças (MFF) como órgão central na elaboração do orçamento.....	114
5.3	Alterações nas propostas orçamentárias e contingenciamentos...116	
5.4	Prazo de submissão do Projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo.....	118
5.5	Orçamento de emergência – hipótese de atraso na aprovação da lei orçamentária.....	119

CAPÍTULO 6

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER LEGISLATIVO..... 123

6.1	Comitê de Orçamento (<i>Haushaltsausschuss</i>).....	128
6.1.1	Importância, composição, funções e tarefas.....	128
6.1.2	Sistema de relatorias e a formação dos comitês setoriais.....	132
6.1.3	Reunião Plenária do Comitê de Orçamento.....	135
6.1.4	Conclusão das consultas.....	136
6.1.5	Limites de atuação do Poder Legislativo na proposta orçamentária.....	137

FRANÇA

Melina Rocha, Renaud Evina, Bruna Paniz.....	139
--	-----

CAPÍTULO 7

REGRAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS..... 141

7.1	Princípios Relativos à Apresentação e ao Conteúdo do Orçamento Público.....	141
7.1.1	Princípio da Unidade.....	141
7.1.2	Princípio da Universalidade.....	143
7.1.3	Princípio da Sinceridade.....	146
7.2	Princípios relativos às relações entre os poderes públicos.....	148
7.2.1	Princípio da Anualidade.....	148
7.2.2	Princípio da Especialidade.....	151
7.3	Princípios Propostos pela OCDE.....	157
7.3.1	Controle orçamentário com critérios claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.....	158
7.3.2	Alinhamento orçamentário com as prioridades estratégicas governamentais de médio prazo.....	158
7.3.3	Projeção do quadro orçamentário de capital para o atendimento das necessidades nacionais de desenvolvimento de forma rentável e coerente.....	158
7.3.4	Garantia de que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis.....	159
7.3.5	Promoção de um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.....	159
7.3.6	Apresentação de contas públicas compreensíveis, precisas e confiáveis.....	159
7.3.7	Planejamento, gerenciamento e monitoramento ativo da execução orçamentária.....	159
7.3.8	Garantia de que o desempenho, a avaliação e o valor do dinheiro (<i>value for money</i>) sejam partes integrantes do processo orçamentário.....	160
7.3.9	Identificação, avaliação e gerenciamento prudente da sustentabilidade em longo prazo e outros riscos fiscais.....	160
7.3.10	Promoção da integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e implementação orçamentária através de rigorosa garantia de qualidade, incluindo auditoria independente.....	160
7.4	Legislação Aplicável.....	161
7.4.1	Constituição Federal.....	161
7.4.2	<i>Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)</i>	162
7.4.3	<i>Lois de programmation des finances publiques (LPFP)</i> e <i>Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP)</i>	165
7.4.4	O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança.....	166
7.4.5	<i>Loi de finances initiale (LFI)</i>	168
7.4.6	<i>Loi de finances rectificatives (LFR)</i>	168
7.4.7	<i>Loi de règlement du budget (LR)</i>	169

CAPÍTULO 8

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER EXECUTIVO..... 171

8.1	Preparação material da lei de finanças.....	173
8.2	Quadro Europeu.....	173
8.3	Quadro Plurianual.....	173
8.4	Procedimentos de elaboração da lei de finanças.....	176

CAPÍTULO 9

PROCESSO DE REVISÃO, EMENDA E APROVAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO

PARLAMENTO..... 183

9.1	Etapas Preliminares.....	184
9.1.1	Conselho Superior de Finanças Públicas.....	184
9.1.2	Conselho de Estado.....	185
9.1.3	Conselho de Ministros.....	187
9.2	Etapas de discussão e votação pelo Parlamento.....	187
9.2.1	Assembleia Nacional.....	189
9.2.2	Senado Federal.....	190
9.2.3	Apresentação de Emendas.....	192
9.2.4	Conselho Constitucional.....	193
9.2.5	Aprovação e Promulgação.....	194

ESTADOS UNIDOS

Layla McClaskey, Felipe Morales.....	195
--------------------------------------	-----

CAPÍTULO 10	
PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E INFLUÊNCIAS SISTÊMICAS ...197	
10.1	Sistema de Governo e Forma de Estado..... 198
10.2	Sistema Jurídico 200
10.3	Sistema Político-Partidário 201
10.4	Princípios 203
10.4.1	Princípios Constitucionais..... 203
10.4.2	Princípios Infraconstitucionais 205

CAPÍTULO 11	
ARCABOUÇO NORMATIVO EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA.. 207	
11.1	Constituição dos Estados Unidos da América 207
11.2	Código Americano (<i>U.S. Code</i>)..... 208
11.3	<i>Anti-Deficiency Act of 1905 (ADA)</i> 212
11.4	<i>Budget and Accounting Act of 1921 (BAA)</i> 214
11.5	<i>Congressional Budget Act of 1974</i> 216
11.6	<i>Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985</i> 218
11.7	<i>Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987</i> 219
11.8	<i>Budget Enforcement Act of 1990 (BEA)</i> 220
11.9	<i>Line-Item Veto Act in 1996</i> 221
11.10	<i>Budget Control Act of 2011</i> 222
11.11	<i>Bipartisan Act of 2013</i> 223
11.12	<i>Bipartisan Act of 2019</i> 224
11.13	Demais Disposições Normativas..... 224
11.13.1	Limite do Déficit no final de 2021 224
11.13.2	<i>Earmarks</i> 225

CAPÍTULO 12	
PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER EXECUTIVO..... 227	
12.1	Projeção de Financiamento dos Departamentos e das Agências..... 227
12.2	Detalhamento do Projeto Orçamentário das Agências (Circular A-11)..... 230
12.3	Revisão do Orçamento das Agências 231
12.4	Audiências Internas sobre as Verbas Discricionárias 231
12.5	Submissão das Propostas das Agências ao Presidente e da Peça Final ao Congresso..... 232
12.6	Etapa Posterior ao Trâmite da Peça Orçamentária no Congresso 233

CAPÍTULO 13	
PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER LEGISLATIVO 239	
13.1	Início do Processo Orçamentário no Poder Legislativo 240
13.2	Comissões Orçamentárias da Casa dos Representantes e do Senado e a <i>Concurrent Resolution</i> 241
13.3	Processo de Reconciliação do Orçamento no Poder Legislativo...242
13.4	Apropriações (<i>Appropriation Acts</i>) 242
13.5	Orçamento Provisório e Resoluções Continuativas 244
13.6	Tramitação das Despesas Orçamentárias entre as Subcomissões..... 245

PARTE II

ANÁLISE COMPARATIVA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NOS PAÍSES PESQUISADOS

BRASIL

Dayson Almeida, Paulo Bijos, Júlia Rodrigues.....	249
---	-----

CAPÍTULO 14	
INTRODUÇÃO: ASPECTOS GERAIS..... 251	
14.1	Sistema de Governo e Forma de Estado..... 251
14.2	Sistema Partidário..... 253

CAPÍTULO 15

INTEGRAÇÃO ENTRE PLANOS E ORÇAMENTOS E PLURIANUALIDADE 257

- 15.1 Mecanismos de conexão entre planos (ou planos de governo) e orçamentos..... 257
- 15.2 Acompanhamento de projeções plurianuais ao orçamento anual 259

CAPÍTULO 16

IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO E VINCULAÇÃO DE DESPESAS 263

- 16.1 O orçamento é autorizativo ou impositivo? 263
- 16.2 Grau de rigidez do orçamento (nível de despesas obrigatórias e de vinculação de receitas)..... 265
- 16.3 “Orçamento de Guerra” 266
- 16.4 Existência de identificadores de emendas parlamentares ou *earmarks* no orçamento 268

CAPÍTULO 17

ABORDAGEM ORÇAMENTÁRIA 269

- 17.1 O orçamento é tradicional (meios) ou orientado ao desempenho (fins/missões)? Estrutura de classificação da despesa: o orçamento é organizado por programas? Os programas são desdobrados em ações ou outras categorias semelhantes?... 269
- 17.2 Uso (ou previsão de uso) de informações de desempenho pelo processo orçamentário 270

CAPÍTULO 18

REGRAS E METAS FISCAIS 273

- 18.1 O processo orçamentário e o condicionamento por regras fiscais 273
- 18.2 Medidas de ajustes fiscais caso o teto de gastos seja ultrapassado 274
- 18.3 Há regra de ouro e exceções? Quem deve aprovar as exceções?... 276
- 18.4 A elaboração do orçamento é precedida da definição de metas fiscais anuais? 277

CAPÍTULO 19

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER EXECUTIVO 279

- 19.1 O processo é *top-down*, *bottom-up* ou misto? 279
- 19.2 O órgão central de orçamento também é responsável por atividades de planejamento, monitoramento e avaliação? 279
- 19.3 O Poder Executivo elabora somente a proposta ou também o projeto de lei orçamentária? 281
- 19.4 O que ocorre na hipótese de o Poder Executivo não enviar tempestivamente a proposta ou o projeto de lei ao Poder Legislativo? 282

CAPÍTULO 20

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER LEGISLATIVO 283

- 20.1 Quais Casas Legislativas participam do processo? Qual comissão coordena o processo? O Poder Legislativo dispõe de unidades de assessoramento técnico institucional em matéria orçamentária? 283
- 20.2 Qual o papel das comissões temáticas na apreciação do orçamento? 283
- 20.3 Quais os limites do Poder Legislativo para alterar a proposta orçamentária? 284
- 20.4 Quais atores podem propor alterações na proposta/projeto de lei do orçamento? 285
- 20.5 Qual o alcance da autorização parlamentar na elaboração/tramitação do orçamento? 285
- 20.6 O que ocorre na hipótese de o Poder Legislativo não aprovar tempestivamente o orçamento? 286

CAPÍTULO 21

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E DE ENTIDADES INDEPENDENTES

21.1	Qual a relação da Entidade de Fiscalização Superior (EFS) com o processo orçamentário?.....	287
21.2	Qual a relação da Instituição Fiscal Independente (IFI) com o processo orçamentário?	288
21.3	Há audiências públicas durante a apreciação legislativa do orçamento?	288
21.4	Há abertura para influências externas de empresas e de escritórios lobistas na elaboração do orçamento?.....	289

ALEMANHA

Gustavo Fossati, Paula Uematsu, Pietra Fleig, Mariana Muniz	291
---	-----

CAPÍTULO 22

INTRODUÇÃO: ASPECTOS GERAIS.....	293
22.1 Princípios orçamentários e influências sistêmicas.....	293
22.2 Sistema Político Alemão	294
22.3 Forma de Governo.....	294
22.4 Sistema eleitoral e democracia.....	295
22.5 Dimensões do Princípio Democrático na Lei Fundamental Alemã	296
22.6 Federalismo	306
22.7 Sistema jurídico.....	307

CAPÍTULO 23

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ALEMÃO	319
23.1 Orçamento <i>top-down</i>	319
23.1.1 Dinâmica do processo <i>top-down</i>	319
23.2 Vinculações de despesas.....	321
23.3 Orçamento orientado para o resultado	322
23.4 A centralidade da regra do freio da dívida (<i>Schuldenregel</i>) sobre a elaboração dos orçamentos federal e estaduais.....	324
23.5 Componente cíclico (<i>Konjunkturkomponente</i>) e situações excepcionais (<i>Ausnahmesituationen</i>).....	325
23.6 Saldo de transações financeiras	326
23.7 Conta controle (<i>Kontrollkonto</i>).....	326
23.8 Influência das normas financeiras da União Europeia	327
23.9 Parcerias público-privadas como solução?	330
23.10 Exceções à regra do freio da dívida	331
23.11 Despesas superiores ou não programadas (<i>Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben</i>).....	332
23.12 Orçamento suplementar para cobrir situações extraordinárias... 338	
23.12.1 Orçamento e Pandemia da Covid-19.....	338
23.12.1.1 Primeiro orçamento extraordinário de 2020.....	338
23.12.1.2 Segundo orçamento extraordinário de 2020.....	340
23.12.2 Fundos Especiais (<i>Sondervermögen</i>)	341
23.12.3 Críticas à regra do freio da dívida.....	342

CAPÍTULO 24

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E DE ENTIDADES INDEPENDENTES	343
24.1 O Tribunal de Contas Federal (<i>Bundesrechnungshof</i> – BRH).....	343
24.2 Auditoria do orçamento e da gestão econômica do Governo Federal.....	345
24.2.1 O papel do Tribunal de Contas Federal ao longo do ciclo orçamentário	347
24.3 Participação das instituições fiscais independentes ou semi-independentes no processo orçamentário.....	348
24.3.1 Conselho Consultivo de Especialistas em Economia (<i>Sachverständigenrat</i>)	349
24.3.2 Conjunto de Projeções Econômicas (<i>Gemeinschaftsdiagnose</i>)	350
24.3.3 Conselho Científico Consultivo do Ministério Federal das Finanças (<i>Wissenschaftlicher Beirat</i>)	351
24.3.4 Grupo de Trabalho sobre Previsões de Receitas Tributárias (<i>Arbeitskreis Steuerschätzungen</i>)	352
24.3.5 Conselho de Estabilidade (<i>Stabilitätsrat</i>)	353
24.3.6 Conselho Consultivo Independente para o Conselho de Estabilidade (<i>Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats</i>).....	353
24.4 Participação de lobistas.....	355

FRANÇA

Melina Rocha, Renaud Evina, Bruna Paniz..... 359

CAPÍTULO 25

INTRODUÇÃO: ASPECTOS GERAIS..... 361

25.1 Sistema de Governo e Forma de Estado..... 361

25.2 Sistema Partidário..... 363

25.3 Sistema Jurídico 365

CAPÍTULO 26

INTEGRAÇÃO ENTRE PLANOS E ORÇAMENTOS E PLURIANUALIDADE 367

26.1 Mecanismos de conexão entre planos (ou planos de governo) e orçamentos..... 367

26.2 Acompanhamento de projeções plurianuais ao orçamento anual 368

26.2.1 Quadro Europeu 368

26.2.2 Quadro Plurianual..... 369

CAPÍTULO 27

IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO E VINCULAÇÃO DE DESPESAS 373

27.1 O orçamento é autorizativo ou impositivo? 373

27.2 Grau de rigidez do orçamento (nível de despesas obrigatórias e de vinculação de receitas)..... 374

27.3 “Orçamento de Guerra” 376

27.4 Existência de identificadores de emendas parlamentares ou *earmarks* no orçamento 378

CAPÍTULO 28

ABORDAGEM ORÇAMENTÁRIA..... 383

28.1 O orçamento é tradicional (meios) ou orientado ao desempenho (fins/missões)? Estrutura de classificação da despesa: o orçamento é organizado por programas? Os programas são desdobrados em ações ou outras categorias semelhantes?... 383

28.2 Há uso (ou previsão de uso) de informações de desempenho pelo processo orçamentário?..... 386

CAPÍTULO 29

REGRAS E METAS FISCAIS..... 389

29.1 O processo orçamentário e o condicionamento por regras fiscais 389

29.2 Medidas de ajustes fiscais caso o teto de gastos seja ultrapassado 391

29.3 Há regra de ouro e exceções? Quem deve aprovar as exceções?... 392

CAPÍTULO 30

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER EXECUTIVO..... 393

30.1 O processo é *top-down*, *bottom-up* ou misto? 393

30.2 O órgão central de orçamento também é responsável por atividades de planejamento, monitoramento e avaliação?... 394

30.3 O Poder Executivo elabora somente a proposta ou também o projeto de lei orçamentária?... 395

30.4 O que ocorre na hipótese de o Poder Executivo não enviar tempestivamente a proposta ou o projeto de lei ao Poder Legislativo?... 395

CAPÍTULO 31

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER LEGISLATIVO 397

31.1 Quais Casas Legislativas participam do processo? Qual comissão coordena o processo? O Legislativo dispõe de unidades de assessoramento técnico institucional em matéria orçamentária?..... 397

31.2 Qual o papel das comissões temáticas na apreciação do orçamento? 399

31.3 Quais os limites do Poder Legislativo para alterar a proposta orçamentária?..... 400

31.4	Quais atores podem propor alterações na proposta/projeto de lei do orçamento?	400
31.5	Qual o alcance da autorização parlamentar na elaboração/tramitação do orçamento?	402
31.6	O que ocorre na hipótese de o Poder Legislativo não aprovar tempestivamente o orçamento?	402
CAPÍTULO 32		
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E DE ENTIDADES INDEPENDENTES		405
32.1	Qual a relação da Entidade de Fiscalização Superior (EFS) com o processo orçamentário?	405
32.2	Qual a relação da Instituição Fiscal Independente (IFI) com o processo orçamentário?	407
32.3	Há abertura para influências externas de empresas e de escritórios lobistas na elaboração do orçamento?	409
ESTADOS UNIDOS		
Layla McClaskey, Felipe Morales		413
CAPÍTULO 33		
INTRODUÇÃO: ASPECTOS GERAIS		415
33.1	Sistema de Governo e Forma de Estado	415
33.2	Sistema Partidário	416
33.3	Sistema Jurídico	417
CAPÍTULO 34		
INTEGRAÇÃO ENTRE PLANOS E ORÇAMENTOS E PLURIANUALIDADE		419
34.1	Mecanismos de conexão entre planos (ou planos de governo) e orçamentos	419
34.2	Acompanhamento de projeções plurianuais ao orçamento anual	420
CAPÍTULO 35		
IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO E VINCULAÇÃO DE DESPESAS		423
35.1	O orçamento é autorizativo ou impositivo?	423
35.2	Grau de rigidez do orçamento	426
35.3	“Orçamento de Guerra”	428
35.4	Existência de identificadores de emendas parlamentares ou <i>earmarks</i> no orçamento	429
CAPÍTULO 36		
ABORDAGEM ORÇAMENTÁRIA		431
36.1	O orçamento é tradicional (meios) ou orientado ao desempenho (fins/missões)?	431
36.2	Uso (ou previsão de uso) de informações de desempenho pelo processo orçamentário	434
CAPÍTULO 37		
REGRAS E METAS FISCAIS		435
37.1	O processo orçamentário e o condicionamento por regras fiscais. Medidas de ajustes fiscais caso o teto de gastos seja ultrapassado	435
37.2	Há regra de ouro e exceções?	436
37.3	A elaboração do orçamento é precedida da definição de metas fiscais anuais?	437
CAPÍTULO 38		
PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER EXECUTIVO		439
38.1	O processo é <i>top-down</i> , <i>bottom-up</i> ou misto?	439
38.2	O órgão central de orçamento também é responsável por atividades de planejamento, monitoramento e avaliação?	439
38.3	O Poder Executivo elabora somente a proposta ou também o projeto de lei orçamentária?	440

38.4	O que ocorre na hipótese de o Poder Executivo não enviar tempestivamente a proposta ou o projeto de lei ao Poder Legislativo?.....	441
------	--	-----

CAPÍTULO 39

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PODER LEGISLATIVO 443

39.1	Quais Casas Legislativas participam do processo? Qual comissão coordena o processo? O Poder Legislativo dispõe de unidades de assessoramento técnico institucional em matéria orçamentária?.....	443
39.2	Qual o papel das comissões temáticas na apreciação do orçamento? Quais os limites do Poder Legislativo para alterar a proposta orçamentária? Quais atores podem propor alterações na proposta/projeto de lei do orçamento?	444
39.3	Qual o alcance da autorização parlamentar na elaboração/tramitação do orçamento?.....	445
39.4	O que ocorre na hipótese de o Poder Legislativo não aprovar tempestivamente o orçamento?.....	446

CAPÍTULO 40

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E DE ENTIDADES INDEPENDENTES 447

40.1	Qual a relação da Entidade de Fiscalização Superior (EFS) com o processo orçamentário?.....	447
40.2	Qual a relação da Instituição Fiscal Independente (IFI) com o processo orçamentário?	448
40.3	Há audiências públicas durante a apreciação legislativa do orçamento?	449
40.4	Há abertura para influências externas de empresas e de escritórios lobistas na elaboração do orçamento?.....	452

PARTE III

QUADRO COMPARATIVO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DO BRASIL.....	471
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DA FRANÇA.....	477
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DA ALEMANHA.....	479
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DOS ESTADOS UNIDOS.....	485
SOBRE OS AUTORES.....	493