

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Edson Martins de Moraes

**O EXAME DA ADMISSIBILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE
PROPOSIÇÕES NA ASSEMBLEIA NACIONAL DA FRANÇA**

Brasília

2009

Edson Martins de Moraes

**O EXAME DA ADMISSIBILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE
PROPOSIÇÕES NA ASSEMBLEIA NACIONAL DA FRANÇA**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Marcus Vinícius Chevitarese Alves

Brasília

2009

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos ou científicos.

Assinatura: _____

Data:

Morais, Edson Martins de.

O exame da admissibilidade financeira e orçamentária de proposições na Assembleia Nacional da França [manuscrito] / Edson Martins de Moraes. -- 2009.
116 f.

Orientador: Marcus Vinícius Chevitarese Alves.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

1. França. Parlement, Assemblée Nationale. 2. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 3. Processo legislativo, análise comparativa, Brasil, França. 4. Controle orçamentário, França. I. Título.

CDU 342.537(44)

**O exame da admissibilidade financeira e orçamentária de proposições na Assembleia
Nacional da França**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados –
1º Semestre de 2009.

Aluno: Edson Martins de Moraes

Banca Examinadora:

Marcus Vinícius Chevitarese Alves

Juliana Carla de Freitas do Valle

Brasília, de 2009.

Resumo

No ordenamento jurídico tanto do Brasil como da França, está previsto o controle da admissibilidade financeira de proposições legislativas com potencial para impactar as contas públicas. O presente trabalho analisa dito controle levado a efeito especialmente pela Assembleia Nacional (AN) da França e o compara, subsidiariamente e em termos gerais, com o caso brasileiro referente à Câmara dos Deputados. Para tanto, faz-se uso de pesquisa qualitativa, documental e bibliográfica, com recurso a publicações e consulta a textos e documentos disponíveis em sítios da Internet, notadamente páginas oficiais de instituições públicas. Dentre os documentos oficiais, destaca-se como fonte basal primeira o relatório da Comissão de Finanças da AN denominado *Rapport d'information n.º 3.247*, de 2006. Esta monografia expõe a atuação das diferentes instituições o Estado francês envolvidas no exame de admissibilidade financeira; investiga as competências e o processo legislativo relacionados, especificamente no que tange à AN; minudencia os critérios e conceitos relativos ao exame, adotados por aquela casa legislativa; e consigna a evolução histórica recente dos principais aspectos do controle de admissibilidade na França. No concernente ao sistema francês, as conclusões do trabalho revelam que: (a) somente proposições de iniciativa parlamentar se sujeitam ao exame de admissibilidade; (b) o controle financeiro por parte do Parlamento deve ser prévio, sistemático e efetivo; (c) a compatibilidade de proposições legislativas deve ser verificada à luz do art. 40 da Constituição francesa, assim como das leis orgânicas relativas tanto às leis de finanças (LOLF) quanto às leis de financiamento da seguridade social (LOLFSS); (d) é permitido a proposições parlamentares diminuir recursos públicos – com as devidas medidas de compensação –, mas a criação ou aumento de despesas públicas não é admitida em nenhuma hipótese e; (e) é possível a vinculação de receitas públicas a despesas e instituições, a qual pode ocorrer tanto no seio do próprio orçamento do Governo central como fora dele, em orçamentos autônomos. No respeitante ao cotejamento com o caso brasileiro, a principal constatação é que, no Brasil, diversamente do que sucede na França, os projetos de autoria do Poder Executivo submetem-se aos mesmos critérios de compatibilidade financeira e orçamentária – legais e regimentais – que disciplinam a tramitação legislativa das propostas de iniciativa parlamentar.

Palavras-chave: França. Exame de Admissibilidade Financeira. Exame de Adequação e Compatibilidade Financeira e Orçamentária. Criação ou Aumento de Despesas. Renúncia de Receitas. Vinculação de Receitas.

Résumé

Dans l'ordre juridique du Brésil ainsi que dans celui de la France, il y a la prévision du contrôle de la recevabilité financière de propositions législatives qui ont le potentiel de provoquer un impact sur les comptes publics. Ce mémoire analyse le contrôle financier qui est exercé particulièrement par l'Assemblée nationale de la France et le compare, d'une manière subsidiaire et en termes généraux, avec le cas brésilien de la Chambre des Députés. Pour cela, la recherche qualitative, documentaire et bibliographique, est employée en recourant à des publications et en consultant des documents et des informations disponibles sur des sites Internet, notamment les pages officielles d'institutions gouvernementales brésiliennes et françaises. Parmi les documents officiels, se distingue comme source originale de ce travail le Rapport d'information n.º 3.247, de la Commission de finances de l'Assemblée nationale, publié en 2006. Ce mémoire dresse le rôle des différentes institutions publiques françaises qui ont une participation à l'examen de recevabilité financière ; étudie les compétences et la procédure législative relatives, en particulier celles du ressort de l'Assemblée nationale ; détaille les critères et concepts liés à l'examen, adoptés par cette chambre législative, et établit un bref historique récent de l'évolution des principaux aspects du contrôle de recevabilité en France. En ce qui concerne le système français, les conclusions du travail montrent que : (a) ne sont soumises à l'examen de la recevabilité que les propositions de loi et les amendements d'origine parlementaire; (b) le contrôle financier réalisé par le Parlement doit être préalable, systématique et effectif ; (c) la compatibilité des propositions législatives doit être vérifiée avec l'article 40 de la Constitution française, ainsi qu'avec les lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ; (d) même si des propositions de loi peuvent diminuer les ressources publiques – sous la condition que des « gages » soient proposés –, la création ou l'aggravation d'une charge publique n'est admise en aucun cas ; (e) il est possible d'affecter des recettes publiques à des dépenses et à des institutions, ce qui peut se produire au sein du budget de l'État ainsi qu'en dehors, dans des budgets autonomes. À l'égard du rapprochement avec le cas brésilien, la principale constatation est que, au Brésil, contrairement à ce qui se passe en France, les projets provenant du Pouvoir Exécutif sont soumis aux mêmes critères de recevabilité financière et budgétaire – légaux et réglementaires – qui disciplinent la procédure législative de ceux d'origine parlementaire.

Abstract

In the legal systems of both Brazil and France, there is control of financial admissibility of legislative propositions with the potential to impact public accounts. This paper analyses such control, carried out especially by the French National Assembly (AN), and compares it, subsidiarily and in general terms, to the Brazilian case regarding the Chamber of Deputies. To accomplish this, I used qualitative, documental and bibliographical research, with resource to papers and consult to texts and documents available in websites, particularly in official ones belonging to governmental institutions. Among the official documents, the AN Finance Commission report called *Rapport d'information n.º 3.247*, of 2006, stands out as the primary basal source. This paper shows the performance of the different French public institutions involved in the exam of financial admissibility; investigates the competences and the legislative process related, specifically on the topic of the AN; details the criteria and concepts adopted by that legislative body regarding the exam; and records the recent historical evolution of the main aspects of control of admissibility in France. Concerning the French system, the findings of my work suggest that: (a) only propositions of parliamentary initiative are subject to the exam of admissibility; (b) financial control by the Parliament must be previous, systematic and effective; (c) compatibility of legislative propositions must be verified in the light of the article 40 of the French Constitution, as well as the organic laws regarding finance (LOLF) and the funding of social security (LOLFSS); (d) parliamentary propositions can lower the amount of public resources, with the due compensation measures, but the creation or raising of public expenditure is not allowed in any case and; (e) it is possible to link public revenues to expenses and institutions, which can occur both within the public budget itself and outside, within autonomous budgets. Regarding the comparison with the Brazilian case, the main conclusion is that, in Brazil, differently from what takes place in France, bills introduced by the executive branch of the government must comply with the same legal and procedural criteria of financial and budgetary compatibility that discipline the legislative process of parliamentary proposals.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O EXAME DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL: LINHAS GERAIS	16
2.1 O que significa “exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária”?.....	17
2.2 A renúncia de receitas.....	19
2.3 A vinculação de receitas.....	20
2.4 O aumento de despesas em geral.....	20
2.5 A criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado.....	21
2.6 A destinação de recurso público para o setor privado.....	22
2.7 Breve comentário crítico acerca do exame da admissibilidade financeira na Câmara dos Deputados.....	23
2.8 O porquê da escolha da França e as semelhanças com o caso brasileiro.....	24
3 A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL, AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E O PROCESSO LEGISLATIVO NA FRANÇA: LINHAS GERAIS	25
3.1 A organização territorial da França.....	25
3.2 As instituições públicas do Estado francês.....	26
3.2.1 O parlamentarismo racionalizado e sua evolução.....	28
3.2.2 O Conselho Constitucional.....	29
3.3 O papel e a estrutura da Assembleia Nacional.....	30
3.4 O processo legislativo na Assembleia Nacional.....	31
4 O DOCUMENTO <i>RAPPORT D’INFORMATION N.º 3.247</i> E OS PRINCIPAIS FUNDAMENTOS DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE	35
4.1 O documento <i>Rapport d’information n.º 3.247</i>	35
4.2 O <i>Rapport d’information n.º 3.247</i> e o artigo 40 da Constituição francesa.....	36
4.3 O <i>Rapport d’information n.º 3.247</i> , a Lei Orgânica Relativa à Lei de Finanças (LOLF) e a Lei Orgânica Relativa às Leis de Financiamento da Seguridade Social (LOLFSS).....	38
4.3.1 A lei de finanças, a lei de financiamento da seguridade social e as leis orgânicas com elas relacionadas.....	38
4.3.2 O exame da admissibilidade financeira à luz da LOLF e da LOLFSS.....	40
5 O EXAME DE ADMISSIBILIDADE FINANCEIRA NA ASSEMBLEIA NACIONAL: LINHAS GERAIS	43
5.1 A não sujeição de proposições de iniciativa do Governo ao controle de admissibilidade efetivado à luz do artigo 40 da Constituição francesa.....	43
5.1.1 Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro.....	44
5.2 A atuação do Conselho Constitucional na avaliação da admissibilidade financeira de proposições legislativas.....	47
5.2.1 Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro.....	48

5.3	A aplicação mais flexível das regras de admissibilidade financeira.....	50
5.3.1	Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro.....	50
5.4	Diferenças entre o exame de admissibilidade realizado pela Assembleia Nacional e aquele do Senado.....	51
5.4.1	Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro.....	53
5.5	As competências e o processo legislativo relativos ao exame da admissibilidade financeira na Assembleia Nacional.....	53
5.5.1	A alteração das normas do Regimento da Assembleia Nacional relativas ao exame de admissibilidade financeira.....	53
5.5.2	O exame de admissibilidade financeira à luz do novo artigo 89 do Regimento da Assembleia Nacional.....	54
5.5.3	Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro.....	60
5.6	Diferenças fundamentais entre os critérios de admissibilidade relativos à “diminuição de recursos” e à “criação ou aumento da carga”.....	60
5.6.1	Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro.....	61

6 CONCEITOS E CRITÉRIOS ADOTADOS NO EXAME DE ADMISSIBILIDADE FINANCEIRA NA ASSEMBLEIA NACIONAL, SEGUNDO ORIENTAÇÕES DO RAPPORT D'INFORMATION N.º 3247.....

6.1	Qual é o âmbito de aplicação do artigo 40 da Constituição francesa?.....	63
6.1.1	Quais são as “administrações públicas” abrangidas no âmbito de aplicação do artigo 40 da Constituição?.....	64
6.1.1.1	O Estado e outras administrações públicas centrais.....	65
6.1.1.2	As coletividades territoriais e outras administrações públicas locais.....	66
6.1.1.3	As administrações da seguridade social.....	66
6.1.2	Em que medida o artigo 40 da Constituição se aplica à “esfera pública e parapública”?.....	67
6.2	Qual é a base de referência jurídica para o exame da admissibilidade financeira?.....	69
6.2.1	O que é o “direito existente”?.....	69
6.2.2	O que se entende por “direito proposto”?.....	70
6.2.3	Qual base de referência escolher?.....	72
6.2.4	Os limites da escolha da base de referência.....	73
6.3	Sob que condições as diminuições de recursos públicos são admissíveis?.....	74
6.3.1	A noção jurídica da perda de receitas.....	74
6.3.2	A perda de receitas deve ser “direta”, mas pode ser “aleatória”.....	75
6.3.3	As operações assimiláveis a perda de receitas.....	75
6.3.4	De que forma se deve “compensar” uma diminuição de recursos públicos?.....	77
6.4	Em que medida as criações de carga pública são inadmissíveis?.....	80
6.4.1	Quais criações ou agravações de carga pública são proibidas?.....	80
6.4.2	Quais os casos em que não se configura a “criação de carga”?.....	83
6.5	Como é assegurada a proteção do domínio material das leis de finanças e das leis de financiamento da seguridade social?.....	84
6.5.1	A proteção do domínio material exclusivo das leis de finanças.....	85
6.5.2	A proteção do domínio material exclusivo das leis de financiamento da seguridade social.....	87
6.6	A questão da admissibilidade financeira de projetos e proposições de “lei ordinária” que induzam a vinculação de receitas públicas e a sua relação com	

o orçamento.....	88
6.6.1 A vinculação de receitas no seio da lei de finanças.....	89
6.6.2 A vinculação de receitas fora da lei de finanças.....	90
7 CONCLUSÃO.....	94
REFERÊNCIAS.....	98
APÊNDICE A – A tributação na França: alguns aspectos.....	103
APÊNDICE B – A seguridade social francesa: alguns aspectos.....	106
APÊNDICE C – As leis de finanças e o orçamento do Governo central: alguns aspectos.....	107
APÊNDICE D – O desmembramento orçamentário e o princípio da não vinculação das receitas: alguns aspectos.....	110
APÊNDICE E – A organização territorial e administrativa do Estado francês: alguns aspectos.....	114
ANEXO A – O art. 89 do Regimento da Assembleia Nacional (FRANÇA, 2009b).....	116

1 INTRODUÇÃO

A natureza da atividade financeira do Estado está relacionada com o fato de que as pessoas, isoladamente, não conseguem atender às necessidades públicas. Com o crescimento das economias e o maior nível de conscientização dos indivíduos, as exigências coletivas, primordialmente vinculadas à segurança externa, à ordem interna e à administração da justiça, estenderam-se progressivamente aos campos da saúde, assistência, educação e previdência, entre outros.

A extensão e a natureza das atribuições demandadas e esperadas do Estado, viabilizadas por mecanismos de representação política, dependem das convicções, da cultura e da forma de organização da sociedade, o que implica dizer que são significativamente variáveis em função do lugar e do momento.

Em uma ordem social na qual o Estado não comanda diretamente o processo de produção de recursos suficientes para arcar com as despesas coletivas, a tributação é inerente ao seu funcionamento. Assim, o custeio das necessidades públicas deve ser realizado por intermédio da transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para o governo, com o que se completa o circuito financeiro entre sociedade e Estado.

Conforme definição de Piscitelli, Timbó e Rosa (1997, p. 26), a chamada política fiscal desdobra-se, por conseguinte, em dois segmentos. De um lado, tem-se a política tributária, em sentido *lato*, que se materializa pela captação de recursos para o atendimento das funções de administração pública. De outro lado, tem-se a política orçamentária, especificamente de gastos, que trata da aplicação dos recursos, condicionada ao dimensionamento e natureza das atribuições do Poder Público e, naturalmente, à capacidade e disposição para seu financiamento pela população.

As fontes de financiamento dos gastos públicos não se restringem, entretanto, àquelas relativas aos tributos (tais como impostos, taxas e contribuições de melhoria). Adicionalmente, os entes públicos auferem receitas decorrentes de outras fontes, com a exploração do seu próprio patrimônio ou com a captação de recursos para atender desequilíbrios orçamentários ou financiar empreendimentos públicos, por exemplo. É essa captação de recursos, aliás, voltada para atender aos déficits orçamentários e consubstanciada na realização de operações de crédito – contratuais ou por emissão de títulos públicos – que dá ensejo à formação da Dívida Pública de um Estado.

A busca da conciliação racional do dilema da escolha dos melhores mecanismos de alocação dos recursos públicos pelos Poderes constituídos mostra-se imanente ao Estado

contemporâneo, onde os agentes intervenientes no processo alocativo são inúmeros, e as exigências sociais, incomensuráveis.

Quer seja na produção e fornecimento de bens e serviços, quer seja na execução das clássicas funções estatais de (a) promoção de ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); (b) promoção de ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva); e (c) manutenção da estabilidade econômica (função estabilizadora), o Estado é o agente fundamental que, por intermédio de diferentes políticas públicas, interfere decisivamente na atividade econômica de qualquer país.

A ação planejada do Estado, no afã de formular e executar ditas políticas públicas, materializa-se por intermédio do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o governo para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante estimado dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

No Brasil, assim como na França, a proposta orçamentária é elaborada pelo Governo e submetida à consideração do Poder Legislativo, que dispõe da prerrogativa de realizar modificações por meio de emendas parlamentares, ainda que submetida a limitações quantitativas e qualitativas, variáveis de um país para o outro.

No estabelecimento da programação de receitas e despesas do orçamento público que deve vigorar em determinado exercício financeiro, o governo vê sua margem de discricionariedade comprometida por dois fatores relevantes. Primeiramente, tem-se o impacto provocado pelo acatamento das emendas parlamentares supracitadas, que pode ter como consequência alterações na receita prevista e nos gastos programados originalmente. Em segundo lugar, porém muito mais significativo hodiernamente, tem-se o impacto financeiro e orçamentário engendrado pela aprovação de determinada espécie de legislação permanente não orçamentária.

É este último o caso da legislação que importa ou autoriza diminuição de receita ou aumento de despesa estatal, para um ou mais exercícios financeiros. Incluem-se nessa categoria, entre outras peças, as leis que concedem ou ampliam incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial; que vinculam receitas a despesas predeterminadas; ou que criam despesas obrigatórias de natureza continuada ou transitória.

A questão do efeito da predestinação legal impositiva de receitas públicas a certas despesas no Brasil pode ser aquilatada na Exposição de Motivos n.º 55/2009/MP, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, constante da Mensagem Presidencial n.º 255, de 15 de

abril de 2009, que encaminhou o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – LDO-2010¹, nos termos a seguir:

É importante reafirmar, neste momento, a dificuldade que a Administração Pública se depara anualmente para estabelecer o conjunto de metas e prioridades no âmbito do Governo Federal em face do elevado volume de vinculações constitucionais e legais existentes. Para se ter a real dimensão da rigidez na aplicação dos recursos, com a qual o Governo Federal se defronta quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, vale mencionar que aproximadamente 80% do total das receitas da União já têm destinação prévia na sua alocação. Não é demais acrescentar que, além da vinculação a determinados órgãos, os recursos ainda podem ter uma subvinculação a despesas específicas. (BRASIL, 2009b)

Igualmente crítico revela-se o parágrafo seguinte do documento, que menciona o fenômeno de sobejidão de despesas obrigatórias no cenário legal e orçamentário brasileiro:

Além desse verdadeiro mecanismo de proteção de algumas áreas com receitas vinculadas, houve a criação de diversas despesas obrigatórias que consomem boa parte dos recursos livres existentes no orçamento do Governo Federal, como é o caso da educação e da saúde. Nesse cenário, o atendimento da demanda social com a finalidade de adicionar novas metas e prioridades à LDO pressupõe, por um lado, a mudança na alocação dos recursos provenientes de vinculações, renúncias de receitas e despesas obrigatórias e, por outro, a decisão de elevar a carga tributária por meio de aumentos de alíquotas ou base de cálculo de impostos e contribuições. As escolhas dependem de decisão política acerca da melhor maneira de maximizar o bem-estar social com a utilização dos recursos de todos os brasileiros. (BRASIL, 2009b)

Na hipótese da criação de despesas obrigatórias, uma vez assegurada a proteção legal à nova ação pública, ao Estado nada mais cabe a não ser realizá-la, muitas vezes em detrimento de outras ações tão ou mais carecedoras de atenção estatal. Dessa forma, é o Poder Executivo compelido legalmente a incluir na programação orçamentária gastos relativos a despesas obrigatórias que muitas vezes não teriam sido incluídas espontaneamente, em razão de priorizações outras decididas pelo governo.

No tangente à redução ou renúncia de receitas públicas, em se configurando a hipótese legal, o Estado se vê impedido de exercer plenamente seu poder arrecadatório de outrora. Assim, reduz-se o montante total de recursos de que dispõe o governo para a realização de gastos previstos pelas políticas públicas pretendidas.

¹ Projeto de Lei n.º 7, de 2009-CN (Mensagem n.º 33/2009-CN), disponível em <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2010/ciclos/Proposta.html>.

Nesse sentido manifesta-se Santa Helena (2009, p. 27), ao dispor sobre tal fenômeno no caso brasileiro:

O periódico processo orçamentário de composição desses conflitos de financiamento das ações públicas vê-se hoje marginalizado em benefício da crescente apropriação dos recursos estatais por meio da edição de legislação permanente, não sujeita a prazo revisional da oportunidade e conveniência do gasto ali fixado. Essa legislação interfere na alocação dos recursos públicos pela geração de despesas obrigatórias de prestação continuada ou não.

A perpetuidade e rigidez das despesas obrigatórias continuadas, se não retira, dificulta a oportunidade do exame da conveniência da manutenção das apropriações dos recursos públicos pela sociedade contribuinte, expressa nos embates vivenciados nas Casas Legislativas. Ainda que sempre se possa argumentar serem as leis alteráveis ou mesmo suprimíveis por outras posteriores – (...) -, há de se reconhecer quão difícil mostra-se alterar o status quo em detrimento dos interesses já constituídos.

O enrijecimento da capacidade do governo de definir receitas e despesas orçamentárias, decorrente da aprovação de legislação que importa ou autoriza diminuição de receita ou aumento de despesa estatal, pode vir a ter desdobramentos perversos para a saúde das contas públicas de uma nação.

Não seria de todo simplista uma análise tendente a concluir que, caso se avolumasse o impacto financeiro da citada espécie de legislação, três possíveis consequências – além de outras, inclusive resultantes da combinação destas – seriam: a diminuição dos investimentos necessários ao desenvolvimento da economia nacional; o aumento dos níveis de carga tributária (como aventado na exposição de motivos do projeto da LDO-2010, *supra*); e o aumento do endividamento público em decorrência da realização de operações de crédito, contratuais ou por emissão de títulos.

A primeira possibilidade verificar-se-ia como resultante da decisão governamental de manter os mecanismos e patamares atuais que definem a tendência estatal de arrecadar e gastar. Tendo em vista que a espécie de legislação em comento não privilegia usualmente ações promotoras de investimentos em geral, estes se encontrariam prejudicados pela diminuição da margem líquida financeira de que disporia o governo para a sua programação.

A segunda e a terceira possibilidade ocorreriam caso o governo se decidisse por compensar a redução da margem de manobra financeira e orçamentária por meio de aumento da arrecadação de recursos públicos. Em ambas as situações, podem-se prever resultados desvantajosos para a economia do país.

A esse respeito comentam Bouvier, Esclassan e Lassale (2004, p. 59), ao analisar os riscos econômicos da evolução do gasto público na França²:

Par ailleurs, l'excès de dépenses publiques constitue aussi un handicap, parce qu'elles pèsent sur la formation du capital. Toute dépense supplémentaire doit être, en effet, financée, soit par de nouveaux prélèvements, soit par l'emprunt. Dans le premier cas, la capacité d'épargne des ménages et des entreprises est amputée; dans le second cas, une partie de l'épargne privée, déjà constituée et en quête d'emploi, sera captée par la puissance publique. C'est ce qu'on appelle l'effet d'éviction.

No item em que trata do déficit orçamentário e da evolução da dívida pública francesa, Gunten, Martin e Niogret (2006, p. 62) comentam que o déficit orçamentário da Administração central (o *État*) da França para o ano de 2006 foi estimado em 48 bilhões de euros. Acrescentam os autores que, com os empréstimos realizados para a cobertura dos déficits orçamentários, a dívida das administrações públicas francesas foi multiplicada por cinco em um período de 25 anos. Em 2006, essa dívida ultrapassaria 1,1 trilhão de Euros.

O controle do impacto financeiro e orçamentário de proposições (inclusive emendas parlamentares) que aumentem a despesa pública ou reduzam a receita pública é parte inerente ao processo legislativo na maioria das democracias ocidentais. E com essa prática majoritária comungam o Brasil e a França.

O objetivo deste trabalho consiste, precipuamente, no estudo dos conceitos, critérios e linhas gerais do processo legislativo relacionados com o exame da admissibilidade financeira de proposições legislativas – aí incluídas as emendas parlamentares – realizado pela Assembleia Nacional da França. A análise terá como fonte basal primeira, sobretudo no tangente a critérios e conceitos adotados naquela câmara legislativa, o documento *Rapport d'information n.º 3.247 (RI 3247)*, emitido pela Comissão de Finanças, da Economia Geral e do Planejamento³ da Assembleia e registrado por sua Presidência em 5 de julho de 2006.

Eventuais mudanças na legislação francesa concernente ao exame da admissibilidade financeira advindas posteriormente ao registro do *RI 3247*, e que disponham de forma diversa sobre alguma matéria abordada por esse documento, serão oportunamente apontadas e analisadas no decorrer desta monografia.

² Tradução: “Ademais, o excesso de despesas públicas constitui também uma desvantagem, porque elas pesam sobre a formação do capital. Toda despesa suplementar deve ser, com efeito, financiada seja por novas arrecadações seja pelo empréstimo. No primeiro caso, a capacidade de poupança dos lares e das empresas é amputada; no segundo caso, uma parte da poupança privada, já constituída e em busca de ser empregada, será captada pelo poder público. Isso é o que se chama de efeito de exclusão.”

³ *Commission des finances, de l'économie général et du plan.*

Embora não seja objetivo deste trabalho compreender estudo de direito comparado, procurar-se-á identificar, subsidiariamente, as principais diferenças entre os conceitos, os critérios e o processo legislativo relativos ao exame de admissibilidade realizado naquela casa legislativa francesa e os concernentes à Câmara dos Deputados do Brasil. As desigualdades serão levantadas exclusivamente no Capítulo 5 (“O exame de admissibilidade financeira na Assembleia Nacional: linhas gerais”), tendo-se em conta a complexidade que envolveria o cotejamento, ponto a ponto, dos aspectos examinados no Capítulo 6 (“Conceitos e critérios adotados no exame de admissibilidade na Assembleia Nacional, segundo orientações do *Rapport d’information n.º 3.247*”).

Visando, todavia, a permitir que o leitor possa atingir uma compreensão minimamente crítica das principais diferenças entre o exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária a cargo da Câmara dos Deputados e seu equivalente na Assembleia Nacional, o Capítulo 2 traz as linhas gerais do mencionado exame levado a efeito pela casa legislativa brasileira.

Para ambos os casos, francês e brasileiro, o presente trabalho restringir-se-á à análise da admissibilidade de proposições de leis ordinárias e emendas parlamentares a elas apresentadas, e excluirá desse âmbito as proposições e emendas relativas ao processo legislativo orçamentário e, especificamente, aquelas respeitantes às leis de finanças (*lois de finances*) e leis de financiamento da seguridade social (*lois de financement de la sécurité sociale*).

Como contribuição esperada do ponto de vista do Programa de Pós-Graduação, almeja-se que as conclusões da pesquisa desenvolvida possam servir de fonte de informações, entre outros, aos técnicos legislativos da área de orçamento e finanças públicas e aos parlamentares que, em algum nível, estejam envolvidos ou tenham interesse na matéria. O resultado do presente trabalho poderia vir a auxiliar na identificação e avaliação de imperfeições da sistemática atual de exame da adequação e compatibilidade financeira e orçamentária de proposições legislativas no Brasil, contribuindo, eventualmente, na elaboração de propostas para seu aperfeiçoamento.

Esta monografia construir-se-á, essencialmente, mediante pesquisa qualitativa, documental e bibliográfica, com recurso a publicações – mormente em língua francesa – e consulta a textos e documentos disponíveis em sítios da Internet, notadamente páginas oficiais de instituições públicas do Brasil e da França.

2 O EXAME DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL: LINHAS GERAIS

A apreciação de proposições legislativas na Câmara dos Deputados do Brasil envolve⁴, além do julgamento do seu mérito, o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, efetivado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); assim como a análise dos aspectos financeiro e orçamentário públicos⁵, posta em prática, por via de regra⁶, pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

O “mérito” dos pleitos apreciados no Legislativo baliza-se por sua oportunidade e conveniência, “passíveis de compreensão elástica em razão de seu elevado grau de discricionariedade, no qual cabe ao legislador-relator aquilatar e construir argumentativamente o convencimento de seus pares para o parecer proposto” (SANTA HELENA, 2009, p. 134). Diferentemente, o parecer de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve buscar avaliar a proposição com a maior neutralidade possível, visando a evitar que, como decorrência de sua eventual aprovação, venha a ser prejudicada a programação de trabalho da União já aprovada pelo Congresso Nacional e os compromissos relativos ao equilíbrio fiscal.

Conforme preceituado pelo art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o parecer da CFT sobre a adequação financeira ou orçamentária é “terminativo”, assim como aquele da CCJC quanto à constitucionalidade e juridicidade das proposições. Como consequência, decisão da CFT pela inadmissibilidade financeira de uma proposição provoca seu arquivamento⁷, sem que seja sequer apreciado seu mérito.

⁴ Vide art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

⁵ Consoante o disposto no art. 139, II, *b*, do RICD, a proposição legislativa só é distribuída à Comissão de Finanças para o exame de admissibilidade financeira nos casos em que o Presidente da Câmara dos Deputados considera, na ocasião do seu recebimento pela Mesa e conseqüente despacho, que a iniciativa legislativa “envolve aspectos financeiro ou orçamentário públicos”.

⁶ Existem duas situações excepcionais. Na primeira delas, o exame de admissibilidade financeira é realizado por “comissão especial” (temporária), quando esta é constituída para a análise de proposições que versem matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito (arts. 34, II, e 53, IV, do RICD). A segunda situação é aquela em que a proposição em tramitação é uma medida provisória, em cujo caso uma “comissão mista” (temporária ou permanente) é constituída (ou designada) para emitir parecer sobre ela, inclusive quanto ao aspecto de adequação financeira e orçamentária (arts. 2º e 5º da Resolução n.º 1, de 2002-CN). Na prática, neste último caso, as comissões mistas raramente se reúnem, e o parecer de adequação é dado no plenário das duas Casas do Congresso, sem o parecer do órgão competente.

⁷ Salvo recurso impetrado e saneamento dos aspectos que deram ensejo ao parecer inicial (art. 144 do RICD).

2.1 O que significa “exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária”?

A existência do exame da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária realizado no Brasil pela Câmara dos Deputados – doravante referido, para fins de simplificação apenas, como “exame de admissibilidade financeira” – é estabelecida⁸ no inciso II do art. 53 do seu Regimento Interno:

Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:

.....
II – pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame de mérito, quando for o caso; (...)

As “proposições” mencionadas no art. 53 são, em verdade, quase todas as matérias sujeitas à deliberação da Câmara, tais como os projetos de lei ordinária, os projetos de lei complementar (cuja admissibilidade fica a cargo de comissão especial), as proposições de decreto legislativo e as emendas parlamentares, entre outras.

Imprescindível é perceber, assim, que o exame de admissibilidade financeira tal como descrito no artigo acima é próprio de proposições outras, que não as orçamentárias. Com efeito, estas têm rito próprio e peculiar de tramitação no Congresso Nacional – regulamentado pelo Regimento Comum –, no qual a avaliação de sua admissibilidade financeira é inerente a todo o processo e consiste na sua própria essência. Tais leis, aliás, constituem elas próprias (entre outras) a base de referência que baliza a aprovação das outras peças legislativas.

Os procedimentos para o exame de admissibilidade referido no art. 53 do RIDC são minudenciados, por sua vez, pela Norma Interna da CFT⁹. Segundo esta, entende-se por “compatível”¹⁰ a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), da lei orçamentária anual (LOA) e demais disposições

⁸ Assim como no artigo 53, IV, do RICD, conforme o disposto na nota de rodapé n.º 6.

⁹ Aprovada em 29/5/1996, e atualizada pelas Normas Internas/CFT n.º 1, de 21/5/2008 e n.º 2, de 26/11/ 2008, todas disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cft/por-dentro-da-cft/regulamentos-da-cft>.

¹⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000), no § 1º do art. 16, consigna suas próprias definições dos conceitos de “adequação” e “compatibilidade” concernentes à matéria em questão. Segundo dito artigo, considera-se:

I – adequada com a LOA, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o PPA e a LDO, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

legais em vigor. Por “adequada”, entende-se a proposição que se adapte ou ajuste, ou que esteja abrangida pelo PPA, pela LDO e pela LOA.

O PPA¹¹ estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. A LDO¹² compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da LOA; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece as políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LOA¹³ compreende (a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; (b) o orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta.

É merecedor de nota o fato de a Norma Interna da CFT tornar mais amplo (em comparação ao art. 53 do RICD) o espectro das normas de referência a serem observadas no exame de admissibilidade, ao incluir, afora o PPA, a LDO e a LOA, as “normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas”. Como decorrência, o exame deve ser igualmente realizado à luz do preceituado, sobretudo, pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000); pelos créditos adicionais¹⁴ aprovados no decorrer do exercício financeiro a que se refere a LOA; e pela Lei¹⁵ n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que “estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, recepcionada pela Carta Magna de 1988 com *status* de lei complementar.

O art. 1º, § 2º, da Norma Interna supracitada, estabelece deverem sujeitar-se obrigatoriamente ao exame de admissibilidade as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. Tais implicações podem ser medidas, inclusive, pelo reflexo que eventuais aprovações daquelas propostas teriam sobre o cálculo do

¹¹ Vide o art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

¹² Vide o art. 165, § 2º, da Constituição Federal.

¹³ Vide o art. 165, § 5º, da Constituição Federal.

¹⁴ Estes créditos, em composição com a LOA, constituem o que se chama de “orçamento público da União”.

¹⁵ Atualmente, a Lei n.º 4.320, de 1964, encontra-se parcialmente revogada, embora de forma substancial em alguns aspectos.

superávit primário para o setor público consolidado – expresso em termos de percentual do Produto Interno Bruto – PIB –, cuja meta tem sido fixada anualmente pela LDO¹⁶.

O impacto orçamentário ou financeiro de que trata o RICD e a Norma Interna da CFT pode materializar-se de diversas formas, tais como, entre outras, renúncia ou redução de receitas públicas da União; vinculação de receitas públicas a despesas, entidades ou órgãos específicos; aumento da despesa ou carga governamental em geral; criação de despesa obrigatória de caráter continuado; e destinação de recursos públicos para o setor privado.

2.2 A renúncia de receitas

De acordo com as disposições do art. 14 da LRF e dos arts. 91, 92 e 123 da LDO-2010 (Lei n.º 12.017, de 12 de agosto de 2009), o projeto de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial só poderá ser aprovado caso atenda às seguintes exigências, igualmente requeridas para a edição de medidas provisórias (MP): (a) estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; (b) atender ao disposto na LDO; e (c) propor vigência de no máximo cinco anos.

Adicionalmente, a proposição ou MP deve atender a pelo menos uma das seguintes condições: (a) estar acompanhada de medidas de compensação; ou, na hipótese de renúncia de natureza tributária, (b) demonstrar que ela foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO.

Se se tratar de renúncia de receita tributária, a medida de compensação deverá estender-se pelo período compreendido pelo exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Se a renúncia em questão referir-se a receitas de natureza financeira, creditícia ou patrimonial, a compensação pode, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo período de vigência da medida, de despesas em valor equivalente.

Deve ser notado que as determinações *supra* não se restringem, exclusivamente, às propostas que implicam de imediato – ou obrigatoriamente – diminuição de receitas públicas da União. Os projetos e MPs que tão somente “autorizam” tais operações – sujeitas à

¹⁶ Na LDO-2010 (Lei n.º 12.017, de 12 de agosto de 2009), a meta de superávit primário para o setor público consolidado – de 3,3% do PIB – é determinada no art. 2º.

discricionabilidade do Poder Executivo para serem efetivamente postas em prática – devem, igualmente, enquadrar-se nas normas sobreditas.

2.3 A vinculação de receitas

O tema da vinculação de receitas públicas no Brasil não é de fácil entendimento. Trata-se, aqui, da previsão legal de orientação do produto da arrecadação de certa receita pública para o financiamento de determinada despesa ou órgão da estrutura administrativa governamental.

De forma geral, é possível promover uma vinculação de recursos públicos preexistentes a despesas públicas ou órgãos específicos. Se a vinculação envolver a criação de nova despesa, deve oferecer, simultaneamente, compensação em termos de aumento de receita ou redução de despesa já existente. Adicionalmente, sua vigência só poderia estender-se pelo período máximo de cinco anos.

Se, diversamente, a vinculação limitar-se a simples detalhamento da distribuição de um recurso público entre várias espécies de certo gênero de despesa pública, estar-se-á diante de simples subvinculação, sem reflexo significativo em termos de equilíbrio das finanças públicas e, por conseguinte, sem limitações legais ou regimentais para sua efetivação.

No entanto, como exceção a todas as possibilidades referentes à vinculação de receitas públicas previstas na legislação financeira, sobrepõe-se a prescrição contida no art. 167, IV, da Constituição Federal. Com ressalvas claramente identificadas e remetentes a outros dispositivos da própria Carta, o inciso proíbe a vinculação de receita de “impostos” a órgão, fundo ou despesa. Atente-se que esta vedação, circunscrita aos impostos, não atinge as outras modalidades de tributo (taxas, contribuições, etc.).

2.4 O aumento de despesas em geral

As normas brasileiras que servem de referência para a avaliação da admissibilidade financeira de proposições legislativas e MPs alcançam – com disposições diferenciadas – os atos normativos governamentais. No tangente à possibilidade de aumento de despesa pública, há de se especificar, portanto, a natureza do dispêndio que se está criando ou aumentando, no que se refere à iniciativa competente.

O art. 16 da LRF trata, especificamente, dos reflexos financeiros e orçamentários derivados de atos normativos, em termos de aumento de despesa. O dispositivo determina que

a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de (a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e (b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO.

As consequências do aumento de despesas (em geral) da União decorrentes da aprovação de projetos de lei ou edição de MPs têm sido levadas em consideração – e reguladas – especialmente pelas LDOs, anualmente, na concepção do seu texto. A LRF concentra-se no disciplinamento dos atos que criam ou aumentam as chamadas “despesas obrigatórias de caráter continuado”, abordadas na seção a seguir.

O art. 123 da LDO-2010, assim como no caso da renúncia de receitas da União, estabelece que os projetos de lei e MPs que “importem ou autorizem aumento de despesa da União” devem estar acompanhados de (a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e (b) medidas de compensação.

Novamente como na situação da renúncia de receitas públicas, as determinações acima não se restringem, exclusivamente, às propostas que implicam de imediato – ou obrigatoriamente – aumento de despesa da União. Os projetos e MPs que tão só “autorizam” tais operações – ainda que estejam elas sujeitas a contingenciamentos discricionários¹⁷ quando de sua execução orçamentária, por exemplo – devem, igualmente, enquadrar-se nas normas sobrecitadas.

2.5 A criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado

Considera-se¹⁸ “obrigatória de caráter continuado” a despesa corrente derivada de lei, MP ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal ou constitucional de sua execução por um período superior a dois exercícios financeiros. Uma vez assegurada a proteção legal à nova ação pública, ao Estado nada mais cabe a não ser realizá-la. Nessa situação, o Governo encontra-se impedido de fazer uso do chamado “contingenciamento”, instrumento de controle orçamentário que limita, temporária ou definitivamente, a execução do montante das autorizações de despesas constantes da LOA.

¹⁷ A simples “autorização” de certo aumento de despesa da União não compele o Poder Executivo nem a incluí-la na LOA, nem, quando tiver sido ali incluída, a executá-la efetivamente (liberar recursos), haja vista a prerrogativa governamental de promover, nesses casos, contingenciamentos orçamentários.

¹⁸ Art. 17 da LRF, combinado com o art. 124 da LDO-2010.

As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deverão: (a) previamente a sua edição, ser encaminhadas a órgãos competentes de cada Poder, para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira; (b) ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio; e (c) ser acompanhados de comprovação¹⁹ de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A determinação contida no item (a), acima, não vem sendo cumprida. No Legislativo, não se tem notícia de órgão que promova institucionalmente dita “análise prévia”.

2.6 A destinação de recurso público para o setor privado

De acordo com o art. 26 da LRF, a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas²⁰ deverá ser autorizada por lei específica; atender às condições estabelecidas na LDO; e estar prevista na LOA ou em seus créditos adicionais.

Nessa definição de “destinação de recursos”, entende-se incluída a concessão de empréstimos; a concessão de financiamentos e refinanciamentos; as respectivas prorrogações de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos; a composição de dívidas; a concessão de subvenções (sociais ou econômicas); e a participação em constituição ou aumento de capital.

A LDO-2010, na Seção III do Capítulo III (Das Transferências para o Setor Privado), estabelece uma série de regras para a transferência de recursos orçamentários para o setor privado.

Visto que uma MP ou um projeto de lei com possibilidade de aprovação ainda em 2010 poderiam ter reflexos no orçamento para aquele exercício (inclusive quando da aprovação de créditos adicionais), e considerando que a LRF (art. 26) determina que tal destinação de recursos deverá atender às determinações da LDO, entende-se que tais regras

¹⁹ LRF, art. 17, § 4º: “A comprovação apresentada pelo proponente conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias”.

²⁰ LRF, art. 26, § 1º: “Aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil”.

devem ser seguidas na análise, anterior à sua aprovação (ou ratificação, no caso de MPs) na Câmara dos Deputados, da admissibilidade financeira e orçamentária do projeto ou da MP.

De forma geral, a transferência de recursos públicos – que pode assumir a forma de subvenções sociais e econômicas, auxílios e contribuições – só pode ser realizada para entidades sem fins lucrativos. Em adição a esta, outras restrições são relacionadas em vários artigos das LDOs, das quais citamos como exemplos constantes da LDO-2010: (a) a limitação de concessão de subvenções sociais somente para entidades com atividades voltadas às áreas de cultura, assistência social, saúde e educação; e (b) a permissão para transferência de recursos a título de contribuição corrente exclusivamente se houver autorização em lei específica, ou se estiver a entidade nominalmente identificada no projeto de lei enviado pelo Executivo e na respectiva lei; ou, ainda, se forem selecionadas para execução, em parceria com a administração pública federal, de determinados programas e ações prioritários.

2.7 Breve comentário crítico acerca do exame da admissibilidade financeira na Câmara dos Deputados

A imensa maioria das demandas por gastos ou renúncia de receitas públicas apreciadas pela Câmara dos Deputados são apresentadas de forma indefinida em termos financeiros. Seus autores, salvo raras vezes, justificam-se exclusivamente fundamentando a demanda com razões de mérito, sem identificar eventuais reflexos financeiros ou orçamentários imediatos ou potenciais ou oferecer qualquer medida de compensação financeira.

Santa Helena (2009, p. 29) constata que “o que ocorre é de fato serem essas normas aprovadas e ingressarem no mundo jurídico sob a forma cogente, ainda que delas não se tenha a menor idéia de sua real dimensão em termos de impacto orçamentário-financeiro para a sociedade como um todo”. Os gastos obrigatórios do Governo, por exemplo, vêm crescendo significativamente desde o lançamento do Plano Real (VELOSO, 2007, *apud* SANTA HELENA, 2009, p. 31) e montaram a 83,9% do total das despesas primárias constantes no projeto de LOA para 2008.

Diante dessa situação, não obstante a identificação de alto percentual de proposições declaradas incompatíveis e inadequadas pela CFT da Câmara, “os instrumentos constitucionais e legais de controle dessas despesas ensejam efetiva implementação e urgente aprimoramento” (SANTA HELENA, 2009, p. 30). O autor arremata a crítica ao observar que – como será detalhado na Subseção 5.3.1 – o Senado Federal é omissivo no tangente ao controle sistemático das despesas obrigatórias continuadas.

2.8 O porquê da escolha da França e as semelhanças com o caso brasileiro

São variadas e significativas as disparidades verificadas entre os exames de admissibilidade financeira e orçamentária efetivados pelos Parlamentos da França e do Brasil, derivadas em grande medida dos diferentes sistemas de governo adotados por esses países.

Ainda assim, aspectos gerais relacionados com a estrutura do Legislativo francês e do processo legislativo ali desenvolvido motivaram a elaboração do presente trabalho, a partir de conjectura sobre possível contribuição tanto para a reflexão com respeito ao exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária brasileiro quanto para o seu eventual aprimoramento.

Em ambos os países citados, ainda que de maneiras diversas, os Parlamentos têm prerrogativas – efetivamente exercidas – relativas ao poder de iniciativa legislativa com impacto financeiro e orçamentário público. Vale ressaltar que o mesmo não se verifica, por exemplo, na Inglaterra, em que a prática da apresentação de emendas a projetos de lei é virtualmente desconhecida, ou em países como Austrália, Irlanda, Japão, Grécia e Nova Zelândia, em que é vedado ao Legislativo alterar ou emendar o orçamento (SANTA HELENA, 2009, p. 113).

Assim como no Brasil, é histórico o papel do Parlamento francês no controle de despesas obrigatórias continuadas. Em ambos os países, as regras referentes a essa particular atuação parlamentar encontram fundamento – direto ou indireto – nos seus textos constitucionais. Ademais, com seus Legislativos estruturados de forma bicameral, ditas nações têm suas regras de admissibilidade pormenorizadas nos regimentos internos de suas câmaras baixas: Assembleia Nacional, na França, e Câmara dos Deputados, no Brasil.

A partir do Capítulo seguinte, dá-se início ao estudo do sistema francês de admissibilidade financeira de proposições legislativas realizado particularmente pela Assembleia Nacional, enriquecido por eventuais cotejamentos pontuais e subsidiários com o exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária brasileiro, efetivado essencialmente pela Câmara dos Deputados.

3 A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL, AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E O PROCESSO LEGISLATIVO NA FRANÇA: LINHAS GERAIS

Na definição de Gunten, Martin e Niogret (2006, pg. 5), um Estado é dito unitário quando apresenta um único centro de impulso político. Os cidadãos desse Estado obedeceriam a uma única e mesma autoridade.

A França é um Estado unitário – em contraposição ao Estado federal –, pois as leis e o sistema judiciário são os mesmos em todo o seu território. Ao mesmo tempo, em consonância com o art. 1º da Constituição francesa de 1958, diz-se que o país tem uma organização descentralizada.

3.1 A organização territorial da França²¹

Na língua francesa, o termo “Estado” – “*État*” – tem duas acepções particularmente relacionadas com o domínio político e administrativo. A primeira remete ao Estado francês enquanto país soberano, politicamente organizado e com estrutura própria. A segunda reporta-se ao Governo central, em contraposição aos governos das chamadas “coletividades territoriais” (*collectivités territoriales*). Ao se referir a uma ou outra significação, portanto, a literatura especializada francesa emprega exatamente o mesmo termo: “*État*”.

À guisa de esclarecimento e em prol da melhor compreensão das fontes bibliográficas aqui referenciadas e das explicações doravante apresentadas, realiza-se a seguinte despreziosa analogia. A primeira acepção do termo “*État*” assemelhar-se-ia ao termo “Estado”, como em “o Estado brasileiro”. A segunda acepção *supra* do termo “*État*” comparar-se-ia ao termo “União”, quando empregado em contraposição aos governos subnacionais denominados “estados” (os estados federativos, no Brasil).

Desde a revisão de 2003, a Constituição francesa estatui que a organização da República é descentralizada, reconhecendo o processo de descentralização iniciado nos primórdios dos anos 1980. Em termos organizacionais, distinguem-se o conjunto da Administração do Governo central (*les administrations de l'État*) e as administrações das coletividades territoriais.

²¹ Vide Apêndice E

O art. 72 da Constituição francesa²² enumera as coletividades territoriais da República: “as comunas, os departamentos, as regiões, as coletividades territoriais com estatuto particular e as coletividades de além-mar regidas pelo art.74”.

A Administração do Governo central pode ser exercida em nível nacional ou local. No primeiro caso, incumbe-se de missões que apresentam caráter nacional, e é exercida pelos ministérios do Governo. Na segunda situação, o serviço desconcentrado da Administração do Governo central, exercido em nível local pelos mesmos ministérios, garante as relações entre o Governo central e as coletividades territoriais.

A administração territorial é assegurada (a) pelos serviços desconcentrados de diferentes ministérios e (b) pelas administrações das coletividades locais (região, departamento e comuna). Dessa forma, os níveis organizacionais – região, departamento e comuna – constituem, ao mesmo tempo, coletividades territoriais e circunscrições da ação do Governo central.

As coletividades territoriais tornaram-se os principais atores da vida local. Suas competências, que lhes foram transferidas por lei desde os primórdios do processo de descentralização, vêm aumentando com o tempo.

Para levar a efeito suas missões, as coletividades locais dispõem de relevantes receitas. Podem-se citar a chamada “tributação indireta” (*fiscalité indirecte*), que engloba as taxas de espaços verdes, de urbanismo e de meio ambiente; a denominada “tributação direta”, que trata dos impostos locais tais como a taxa de habitação, a taxa imobiliária sobre imóveis construídos e não construídos e a taxa profissional; e os empréstimos efetuados. Adicionalmente, as coletividades locais se beneficiam do concurso do Governo central, a destacar a “dotação global de funcionamento” (*dotation globale de fonctionnement (DGF)*).

3.2 As instituições públicas do Estado francês

As instituições da República francesa tomam emprestadas simultaneamente características clássicas dos regimes parlamentaristas e daqueles presidencialistas, o que tem levado alguns constitucionalistas a falar de um “regime semipresidencialista”.

Por um lado, como traço da definição tradicional do sistema de governo parlamentarista, verifica-se na França a existência de um Governo dirigido por um Primeiro-

²² Constituição francesa, art. 72: “*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74. (...)*”

Ministro responsável por suas ações perante a câmara eleita por sufrágio universal direto, a Assembleia Nacional (AN). A contrapartida da citada responsabilidade é a prerrogativa do Primeiro-Ministro de solicitar ao chefe de Estado a dissolução daquela casa legislativa.

Por outro lado, características tais como a escolha do Presidente da República por sufrágio universal direto; seu papel eminente em matéria de política estrangeira; e sua preeminência na condução da política do país, além não terem equivalência nos regimes parlamentares como aqueles do Reino Unido ou da Alemanha – onde o papel do chefe de Estado é essencialmente protocolar –, aproximam o sistema francês do modelo americano.

A reforma constitucional de 1962, que instituiu a eleição direta do Presidente da República por sufrágio universal, deu-lhe uma legitimidade muito reforçada. De simples árbitro acima dos partidos políticos, ele se transforma no verdadeiro chefe da maioria política quando aquela da AN coincide com a maioria que o elegeu. Nessa situação, é dele a decisão final quando ela deve ser tomada conjuntamente com o Primeiro-Ministro. Assim, o Presidente da República determina as grandes orientações da política conduzida pelo Governo.

Em situação de coabitação – aquela em que não há coincidência entre a maioria presidencial e a maioria parlamentar –, o Presidente perde os poderes de que disporia com o consentimento da maioria parlamentar.

Dirigido pelo Primeiro-Ministro, o Governo constitui a segunda metade do Executivo bicéfalo estabelecido pela Constituição de 1958. O Governo compõe-se de ministros e secretários de Estado nomeados pelo Presidente a partir de proposição do Primeiro-Ministro. É sua missão constitucional a determinação e a condução da política do país.

Teoricamente, o Primeiro-Ministro detém o poder regulamentar. Desempenha papel igualmente central no processo legislativo, uma vez que ele dispõe do direito de iniciativa e do controle de parte da ordem do dia do Parlamento. Pode o Primeiro-Ministro, ademais, receber habilitação do Parlamento para legislar por meio das chamadas *ordonnances*.

O Parlamento francês compõe-se de duas câmaras: a Assembleia Nacional e o Senado. A primeira tem 577 deputados, eleitos por cinco anos (salvo se houver dissolução) por sufrágio universal direto no âmbito de circunscrições. A segunda conta atualmente com 331 senadores (348, em 2011) eleitos para mandato de seis anos por sufrágio universal indireto, por um colégio de cerca de 150.000 eleitores (95% dos quais, conselheiros municipais). Contrariamente ao caso da Assembleia, que se renova na totalidade, o Senado o faz pela metade a cada três anos.

Está consagrado na França um bicameralismo desequilibrado em proveito da AN. Além da possibilidade de decidir em última instância sobre proposições na hipótese de discordância com o Senado, deve-se notar que só a AN tem o poder de depor o Governo constituído.

3.2.1 O parlamentarismo racionalizado e sua evolução

O excesso de soberania parlamentar da 3ª e da 4ª República²³, que era uma das principais causas da instabilidade governamental prevalente naquela fase da história política francesa, levou os constituintes de 1958 a estabelecer regras ditadas pelo denominado “parlamentarismo racionalizado” (*parlementarisme rationalisé*). Grosso modo, o novo regime engendrou o fortalecimento do Executivo, como reflexo da limitação do poder parlamentar.

Resultaram dessa orientação dispositivos constitucionais que previam, entre outras determinações e prerrogativas, o controle da ordem do dia das assembleias por parte do Governo; o exame prévio do regulamento das assembleias pelo Conselho Constitucional; a limitação em seis do número de comissões permanentes; o extenso controle, pelo Governo, do processo legislativo (declaração de urgência, convocação de uma comissão mista paritária, recurso ao voto bloqueado, etc.); e o estrito disciplinamento do processo legislativo orçamentário. Seguiu-se, ainda, a limitação da iniciativa legislativa dos parlamentares e de seu direito de emendamento, traduzida pela restrição do campo material que era atribuído à lei votada pelo Parlamento e tendo em vista as regras de admissibilidade financeira.

O conjunto dessas medidas tinha por objetivo delimitar o papel do Parlamento e constranger sua atuação. De fato, certo declínio de sua atividade pôde ser observado nos anos transcorridos logo após o estabelecimento do novo regime.

Mas o Legislativo, em busca das vias de sua modernização, reconquistou progressivamente parte de sua influência. Muitas são as reformas das duas últimas décadas que atestam essa evolução. Podem-se citar, entre outras, a constante progressão das atividades de controle do Poder Executivo pelo Parlamento; a intervenção deste, desde 1996, na questão do financiamento da seguridade social; e o emprego, a partir de 2005, de novo processo de aprovação das leis de finanças, o que reforçou sensivelmente o papel do Parlamento no domínio orçamentário.

²³ A 3ª República perdeu de 1870 a 1940, e a 4ª República, de 1946 a 1958.

A revisão promovida pela lei constitucional de 23 de julho de 2008 aportou inovações importantes com vistas ao fortalecimento do papel e dos poderes parlamentares. O controle sobre a definição da ordem do dia passou a ser compartilhado, ainda que não equitativamente, entre cada assembleia e o Governo. Aumentaram os poderes do Parlamento no processo legislativo, que resultaram em inovações tais como a obrigatoriedade de o governo fazer acompanhar os seus projetos de lei de estudos de impacto; e a determinação de que a discussão em sessão plenária de um texto legislativo se deva dar, salvo exceções²⁴, com respeito ao texto aprovado em comissão, e não, à proposição original. Desenvolveram-se também os meios de controle e avaliação por parte dos congressistas.

3.2.2 O Conselho Constitucional

A tradição jurídica francesa há muito tempo reconhece a primazia absoluta da lei – expressão da vontade geral e votada por representantes do povo –, que deve estar conforme com as disposições da Constituição.

Por muito tempo considerado um atentado à expressão da vontade da nação, o controle de constitucionalidade das leis só passou a existir efetivamente após o advento da Constituição francesa de 1958. A partir de então, esse controle foi confiado ao Conselho Constitucional (*Conseil Constitutionnel*) (CC).

O CC não é parte de nenhuma hierarquia dos tribunais judiciários ou administrativos e goza de autonomia financeira. Compõe-se de nove membros, com mandato de nove anos não renovável, mais os ex-presidentes da República, que têm mandato vitalício, salvo incompatibilidade com alguma outra função política ocupada no momento. O Presidente da República, o Presidente da AN e o Presidente do Senado designam, cada um, três conselheiros. O Presidente da República escolhe entre os seus membros quem deve presidir o Conselho.

As prerrogativas do CC organizam-se em duas categorias: uma competência jurisdicional em matéria normativa, eleitoral ou referendária, e uma competência consultiva.

No caso do contencioso jurisdicional normativo, o controle do Conselho é facultativo para as leis ordinárias ou compromissos internacionais, e obrigatório para as leis orgânicas (*vide* Seção 4.2) e para os regimentos das assembleias parlamentares. Sua ação tem lugar após

²⁴ Excepcionam-se os projetos de revisão constitucional, os projetos de lei de finanças e os projetos de lei de financiamento da seguridade social.

o voto do Parlamento, porém antes da promulgação da lei, da ratificação ou da aprovação de um compromisso internacional, e da entrada em vigor dos regimentos das assembleias.

A convocação facultativa pode ser realizada por iniciativa seja de uma autoridade política (Presidente da República, Primeiro-Ministro, Presidente da AN ou do Senado), seja de sessenta deputados ou sessenta senadores.

Como árbitro na definição da fronteira entre o domínio regulamentar e o domínio da lei, o CC pode ser convocado quer no decorrer da discussão parlamentar, pelo presidente da casa legislativa envolvida ou pelo Governo, quer *a posteriori*, pelo Primeiro-Ministro, a fim de rebaixar o *status* (de lei para regulamento) de uma disposição legislativa.

As decisões do Conselho se impõem aos poderes públicos e a todas as autoridades administrativas e jurisdicionais, e não são suscetíveis de nenhum recurso. A autoridade da coisa julgada não se prende somente ao dispositivo, mas aos motivos que são o seu suporte necessário.

Quando o órgão declara a lei “conforme com a Constituição”, pode ser ela promulgada. As “decisões de conformidade” (*décisions de conformité*) – DC – podem implicar a censura total ou parcial da lei, mas não a sua anulação, haja vista serem proferidas antes da sua promulgação. A peça legal, em sendo considerada “parcialmente conforme”, pode ser promulgada, porém expurgada dos seus artigos ou partes declaradas contrárias à Constituição.

3.3 O papel e a estrutura da Assembleia Nacional

A Assembleia Nacional (AN) tem duas funções precípua: o domínio da lei e o controle da ação do Governo. O colegiado tem, ainda, a prerrogativa de decidir sobre a destituição do Governo, ao votar uma moção de censura ou recusar-lhe uma questão de confiança. Relaciona-se com a primeira função supramencionada a prerrogativa de votar as leis de origem governamental (projetos de lei) ou parlamentar (proposições de lei), assim como o orçamento público.

A Mesa (*Bureau*) da Assembleia assegura a organização do trabalho parlamentar, a presidência dos debates e a administração da Casa legislativa. Cabe-lhe representar o colegiado nas manifestações externas, e interpretar e aplicar o seu regimento.

Com o objetivo de preparar certas decisões, constituíram-se no seio da AN as chamadas “delegações” (*délégations*). Atualmente, montam a sete, entre as quais figura a delegação encarregada de examinar a admissibilidade financeira de proposições de lei.

Presidida por um dos vice-presidentes da Assembleia, cada delegação se reporta perante a Mesa sobre as suas conclusões.

Como órgãos essenciais da AN, suas oito comissões permanentes têm as funções precípua de preparar o debate legislativo que terá lugar na sessão plenária; subsidiar a Casa com informações de sua competência; e exercer o controle do Governo. As comissões formam-se por representação proporcional dos grupos políticos existentes na Assembleia, e são dirigidas por uma Mesa. Para cada projeto ou proposição de lei, a comissão competente nomeia um “relator” entre os seus membros.

A Comissão de Finanças, da Economia Geral e do Controle Orçamentário²⁵, formada por 73 membros, tem como competências as matérias relacionadas com finanças públicas, leis de finanças, leis de programação das orientações plurianuais das finanças públicas, controle da execução do orçamento, tributação local, conjuntura econômica, política monetária e bancos, entre outras.

Diferentemente das outras comissões permanentes, a Comissão de Finanças apresenta a figura do “relator geral”, eleito à mesma época do presidente e com mandato anual, e a quem é confiada a elaboração do relatório geral do projeto de lei orçamentária. O relator geral exerce, ainda, papel preponderante no exame de admissibilidade financeira de proposições de lei e emendas parlamentares, como será detalhado nas seções a seguir.

O recrudescimento do poder das comissões, como reação à implantação do supramencionado “parlamentarismo racionalizado”, pode ser constatado pela importância do seu papel no trabalho parlamentar. Exemplo dela verifica-se na nova determinação de que a discussão em sessão plenária de um texto legislativo deva incidir, salvo exceções, sobre o texto aprovado em comissão, e não, sobre a proposição original.

3.4 O processo legislativo na Assembleia Nacional

A iniciativa de lei pertence tanto ao Primeiro-Ministro quanto aos deputados e senadores. O direito francês prevê termos distintos para a proposta de criação de lei de iniciativa do Governo e aquela de iniciativa do Parlamento. A primeira denomina-se “projeto de lei” (*projet de loi*), enquanto a segunda, “proposição de lei” (*proposition de loi*).

A “apresentação” (*dépôt*) de qualquer texto – primeiro passo da sua tramitação legislativa – é subordinada a diversas formalidades prévias. Uma delas consiste no exame de

²⁵ *Commission de finances, de l'économie générale et du controle budgétaire*, anteriormente denominada *Commission de finances, de l'économie générale et du plan*.

admissibilidade financeira objeto desta monografia, desenvolvido particularmente no caso das proposições de lei.

Para os projetos de lei, a apresentação é precedida de consulta ao Conselho de Estado (*Conseil d'État*), seguida de deliberação do Conselho dos Ministros (*Conseil des ministres*). Desde o advento da revisão constitucional de 2008, os projetos de lei, quando de sua apresentação, devem estar acompanhados de um estudo de impacto, com a definição dos objetivos visados; a exposição dos motivos da escolha por uma nova legislação; o atual estado do direito no domínio material atingido; a articulação do projeto com o direito europeu; e a avaliação das consequências econômicas, financeiras, sociais e ambientais das suas disposições.

Os projetos de lei de finanças e os projetos de lei de financiamento da seguridade social (*vide* Subseção 4.3.1) têm sua tramitação iniciada na AN. Os projetos que têm por objeto a organização das coletividades territoriais são submetidos primeiramente à apreciação do Senado. Em quaisquer outras hipóteses, o exame de uma proposição se inicia indiferentemente em uma ou outra câmara legislativa.

Após a sua apresentação, à qual se dá publicidade, o texto é impresso e distribuído a uma comissão permanente ou especial. Os projetos e proposições de lei compõem-se de duas partes: os dispositivos propriamente ditos (*o dispositif*) e a exposição de motivos (*exposé de motifs*).

Todo projeto ou proposição é examinado sucessivamente pelas duas assembleias do Parlamento com vistas à adoção de um texto idêntico. Um texto aprovado em termos idênticos pelas duas assembleias é definitivo e constitui o texto da lei.

O processo que conduz à adoção definitiva de uma peça legal consiste em um movimento de vai-e-vem do seu texto entre as duas casas, denominado “*navette*”. A cada etapa, discutem-se unicamente os artigos sobre os quais remanesce alguma divergência. A *navette* tem fim quando uma assembleia adota, sem modificações, o texto anteriormente aprovado pela outra. Cada exame realizado por uma assembleia é chamado de “leitura” (*lecture*).

O exame em primeira leitura de um texto apresentado perante uma assembleia comporta as seguintes etapas: o exame por uma comissão; a inscrição na ordem do dia; e, por fim, a discussão em sessão pública, ao término da qual o texto é transmitido à outra casa legislativa.

Os procedimentos detalhados a seguir dizem respeito ao processo legislativo verificado na AN, cujas grandes linhas são as mesmas daquele adotado no Senado.

A comissão competente²⁶ para apreciar o texto pode ser uma das oito comissões permanentes ou uma comissão especial. Um relator é designado, entre os seus membros, para examinar e emitir parecer sobre o projeto ou proposição de lei a ela distribuída. A comissão adota, então, um parecer que pode concluir por: propor um novo texto, integrando as emendas dos deputados ou do Governo; aprovar o texto nos termos originais; ou rejeitá-lo.

Em seguida, o texto adotado pela comissão deve ser inscrito na ordem do dia da Assembleia, para poder ser discutido em sessão pública, quando se podem apresentar emendas por parte do Governo, de comissões e de deputados individualmente.

Desde a revisão constitucional de 2008, conforme comentado anteriormente, a discussão em sessão deve dar-se sobre o texto aprovado pela comissão, e não, sobre o texto original, à exceção dos casos dos projetos de lei de revisão constitucional, de lei de finanças e de lei de financiamento da seguridade social.

A definição da ordem do dia na AN é compartilhada entre o Governo e os deputados. A discussão em sessão pública articula-se em duas fases: a do exame geral e a do exame detalhado. A primeira é essencialmente uma fase de apresentação. O presidente da sessão dá a palavra ao Governo, representado pelo Ministro afetado pela discussão, e ao relator da comissão.

A segunda fase consiste na discussão sequencial de cada artigo do texto, juntamente com as emendas a eles relativas. A ordem de apreciação dos artigos (e emendas correspondentes), que é definida pelo princípio da avaliação da generalidade antes da particularidade, é de grande importância para o desenvolvimento do debate, tendo em vista que a adoção de uma solução prejudica automaticamente a aprovação de outras concorrentes. O voto, assim como a discussão, é realizado, por via de regra, de forma sequencial.

O texto adotado pela AN é transmitido ao Senado, que o examina segundo procedimentos análogos e, ao final, pode devolvê-lo à Assembleia caso decida modificá-lo. A *navette* tem, assim, o seu desenvolvimento até que o texto final aprovado resulte idêntico.

Entretanto, a Constituição francesa de 1958 instituiu um procedimento de conciliação que permite ao Governo acelerar a votação definitiva de um texto, mediante a interrupção do curso normal da *navette*: a convocação de uma comissão mista paritária (*commission mixte paritaire*). Essa comissão, composta de sete deputados e sete senadores, trabalha na busca da aprovação de um texto de consenso ou de compromisso (*texte de compromis*), sob regras de funcionamento específicas.

²⁶ Complementarmente, outras comissões podem solicitar que o texto seja igualmente a elas distribuído para sua apreciação.

Se o texto de compromisso tiver sido alcançado, o Governo pode (a) submetê-lo à apreciação das duas casas legislativas ou (b) descartá-lo e fazer retomar a *navette*. Caso não tenha sido acordado um texto de compromisso, ou se tiver sido este rejeitado por alguma das assembleias, terá fracassado o procedimento conciliatório. Nesse caso, o Governo tem a prerrogativa de conceder a última palavra à AN, ainda que sob condições bastante restritivas em termos de poder de definição do texto final a ser aprovado.

A adoção definitiva de um projeto ou de uma proposição de lei completa-se com a promulgação da lei, que é de competência do Presidente da República. No entanto, dita promulgação pode ser retardada ou impedida em duas situações, como decorrência do controle de constitucionalidade das leis ou – em raras ocasiões – do pedido de nova deliberação da lei, especialmente com intenção de remediar inconstitucionalidade identificada.

O Governo pode, ainda, para a execução de seu programa, requerer ao Parlamento autorização para tomar, por um período limitado, medidas que são normalmente do domínio da lei. O instrumento que viabiliza essa ação governamental denomina-se “*ordonnance*”.

A concessão dessa delegação deve ser precedida, todavia, da aprovação no Parlamento de uma “lei de habilitação” (*loi d’habilitation*), que precise as matérias legislativas passíveis de ser objeto da *ordonnance*. Por fim, para não caducarem, as *ordonnances* devem-se seguir da apresentação, pelo Governo, de um projeto de lei de ratificação, a ser votado expressamente pelo Parlamento.

4 O DOCUMENTO *RAPPORT D'INFORMATION N.º 3.247* E OS PRINCIPAIS FUNDAMENTOS DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4.1 O documento *Rapport d'information n.º 3.247*

As comissões permanentes da Assembleia Nacional (AN) da França, consoante o art. 145 do seu Regimento (FRANÇA, 2009b), devem instruí-la com informações que lhe permitam o exercício da sua atividade de controle sobre a política do governo.

Para tal fim, podem-se designar vários de seus membros para uma “missão de informação” (*mission d'information*) temporária com o objetivo especial de avaliar as condições de aplicação de determinada legislação. O desenvolvimento dos trabalhos dessas missões parlamentares resulta na publicação de relatórios denominados “*rappports d'information*”.

O *Rapport d'information n.º 3.247* (COMMISSION DE FINANCES, 2006) da Comissão de Finanças, da Economia Geral e do Planejamento – doravante denominado “*RI 3247*” – foi apresentado por seu presidente, M. Pierre Méhaignerie, e registrado pela Presidência da Assembleia Nacional em 5 de julho de 2006. O documento teve por objetivo sistematizar as grandes linhas da jurisprudência coerente e precisa formada desde 1959 pelos presidentes e mesas sucessivas daquela comissão com respeito ao procedimento de exame da admissibilidade financeira de proposições legislativas previsto no art. 40 da Constituição francesa de 1958 (FRANÇA, 2009a).

Tendo em vista que as seções subsequentes desta monografia fundamentam-se – ressalvadas as necessidades de atualização oportunamente apontadas – essencialmente no texto do *RI 3247*, o qual se encontra devidamente referenciado no parágrafo anterior, a alusão a passagens desse documento será de agora em diante realizada com a supressão do registro autoral, e com a indicação exclusiva da página onde estão localizadas. Far-se-á exceção a dito procedimento nas ocasiões em que a referência ao mencionado texto é procedida mediante sua reprodução *ipsis litteris*.

Em 23 de julho de 2008, lei constitucional promoveu relevante e extensiva revisão da Constituição francesa. Como decorrência, tanto a Assembleia Nacional quanto o Senado se viram instados a compatibilizar seus regimentos internos com a nova ordem constitucional. Nesse intuito, a Proposição de Resolução n.º 1.546 (ACCOYER, 2009) sugeriu extensivas

alterações nos artigos do Regimento da Assembleia Nacional²⁷, as quais entraram em vigor – não exatamente conforme o sugerido pela proposição – em 25 de junho de 2009.

Entre essas alterações, verificou-se o reagrupamento da íntegra das disposições referentes ao exame de admissibilidade financeira no âmbito daquele colegiado, com adaptação da sua redação ao novo contexto constitucional e em consonância com a jurisprudência consolidada do Conselho Constitucional (CC). Tais disposições foram reunidas nos arts. 89, 121 e 121-2 daquele Regimento.

Sem embargo da nova configuração constitucional emergida posteriormente à publicação do *RI 3247*, em 2006, este documento legislativo permanece válido em quase toda sua totalidade, a despeito da derrogação do grosso de suas considerações acerca das “competências” dos órgãos da Assembleia na análise da admissibilidade financeira, substancialmente modificadas em 2009.

É por tal razão que, no desenvolvimento desta monografia, optou-se por basear seu texto – sobretudo no tocante aos conceitos e critérios adotados no exame de admissibilidade financeira pela AN – no conteúdo e na estrutura do citado *Rapport*. Concomitantemente, ao longo de todo o trabalho e nas situações em que se mostra importante fazê-lo, apontam-se as eventuais necessidades de atualização de seu texto à luz da nova ordem jurídica maior vigente.

4.2 O *Rapport d’information* n.º 3.247 e o artigo 40 da Constituição francesa

O art. 40 da Constituição francesa de 4 de outubro de 1958 – que será referenciado doravante como A40/CFR – assim dispõe:

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l’aggravation d’une charge publique. (FRANÇA, 2009a)

A partir de uma tradução livre, pode-se dizer que o A40/CFR determina que as proposições e emendas de iniciativa de membros do Parlamento não são admissíveis no caso em que sua aprovação pudesse ter por consequência a diminuição dos recursos públicos ou a criação ou aumento de uma carga pública.

²⁷ *Règlement de l’Assemblée nationale.*

O A40/CFR jamais foi modificado desde 1958, não obstante as tentativas de revisão ocorridas até hoje. O *RI 3247* (p. 7) conclui que esse fato pode ser facilmente explicado pela finalidade essencial do artigo, qual seja a de subordinar à concordância do Governo qualquer possibilidade de degradação das contas orçamentárias, nos seus diversos componentes: receitas e despesas do Estado (Administração central), mas também receitas e despesas das coletividades territoriais e da seguridade social.

O documento complementa que, desse ponto de vista, o A40/CFR realiza uma forma de submissão das finanças públicas à proteção constitucional, no concernente à iniciativa parlamentar. O Executivo seria, assim, confrontado com suas responsabilidades: somente com sua concordância poderiam ser os déficits públicos agravados.

Não obstante o procedimento de exame da admissibilidade financeira de proposições de iniciativa parlamentar não ser realizado exclusivamente pelo Parlamento, é esta instituição política que tem a incumbência de fazê-lo em primeira instância. Como será abordado mais adiante, compete também ao CC, sob condições específicas e sempre *a posteriori*, a realização do exame de admissibilidade.

Essa autonomia de decisão da Assembleia é considerada positiva, ainda que reconhecido o caráter constrangedor das regras do A40/CFR para a liberdade de iniciativa parlamentar²⁸:

Cette autonomie de décision et cette proximité sont indéniablement positives, même si tous les présidents de la Commission des finances ont toujours eu parfaitement conscience du caractère contraignant des règles de recevabilité financière, ce qui les amène à les appliquer de la manière la plus souple et la plus équitable possible. (COMMISSION DE FINANCES, 2006, p. 7)

O *RI 3247* da Comissão de Finanças teve o fito central de evidenciar os grandes princípios aplicáveis ao exame de admissibilidade de que trata A40/CFR, assim como de fornecer certo número de exemplos de emendas admissíveis e inadmissíveis. Dessa forma, o documento se autodenominou um guia prático com vistas aos autores de emendas (*“un guide pratique à destination des rédacteurs d’amendement”* (COMMISSION DE FINANCES, 2006, p. 8)).

²⁸ Tradução: “Essa autonomia de decisão e essa proximidade são inegavelmente positivas, ainda que todos os presidentes da Comissão de Finanças tenham sempre tido perfeita consciência do caráter constrangedor das regras de admissibilidade financeira, o que os leva a aplicá-las da maneira mais flexível e mais equânime possível.”

4.3 O *Rapport d'information* n.º 3.247, a Lei Orgânica Relativa às Leis de Finanças (LOLF) e a Lei Orgânica Relativa às Leis de Financiamento da Seguridade Social (LOLFSS)

A CFR não indica com precisão o domínio material das “leis orgânicas”, que são definidas simplesmente como “leis às quais a Constituição confere o caráter de leis orgânicas”. O CC desenvolveu uma jurisprudência que indica especialmente que o conteúdo das leis orgânicas deve-se restringir aos domínios e objetos apontados explicitamente pela Constituição (FRANÇA, 1988).

Situada hierarquicamente acima das leis ordinárias e abaixo da Constituição, a lei orgânica, no direito francês, tem a função de complementar a Constituição em assuntos de organização e funcionamento dos poderes públicos. Assim, no controle das leis ordinárias, o CC verifica sua conformidade com as leis orgânicas, tais como a LOLF e a LOLFSS.

Além de obedecer aos preceitos do A40/CFR, toda emenda ou proposição de lei deve estar conforme com as disposições da Lei Orgânica Relativa às Leis de Finanças (LOLF) e a Lei Orgânica Relativa às Leis de Financiamento da Seguridade Social (LOLFSS).

4.3.1 A lei de finanças, a lei de financiamento da seguridade social e as leis orgânicas com elas relacionadas

As leis de finanças, de acordo com o art. 34 da CFR²⁹, determinam os recursos e as despesas (cargas) do Estado, ao estabelecerem, para um exercício, a natureza, o montante e a designação desses recursos e despesas, assim como o equilíbrio orçamentário e financeiro que deles resulta. Tais leis levam em conta um equilíbrio econômico definido, assim como os objetivos e resultados dos programas que consignam.

De conformidade com o art. 47 da CFR, o Parlamento vota os projetos de lei de finanças nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica. A Lei Orgânica n.º 2001-692, de 1º de agosto de 2001, (com as alterações dadas por lei orgânica de 12 de julho de 2005) veio a constituir a já mencionada “Lei Orgânica Relativa às Leis de Finanças”, ou LOLF³⁰, e tem por função precisar o “objeto” das leis de finanças.

²⁹ Article 34 : (...) *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* (FRANÇA, 2009a).

³⁰ Segundo Bouvier et al. (2004, p. 26), quando a LOLF de 2001 reformou, por iniciativa do Parlamento, a *ordonnance* de 2 de janeiro de 1959, desenhou uma nova arquitetura financeira para o Estado. Ela teria representado não somente uma adaptação do direito orçamentário, mas também, de forma mais ampla, um novo

Concebida para reformar a *ordonnance* orgânica de 2 de janeiro de 1959 e com previsão de início de vigência para 1º de janeiro de 2005, a LOLF de 2001 foi anunciada como “a nova Constituição financeira”³¹ da França, tamanha a relevância atribuída às modificações por ela introduzidas, que lhe concederam um viés revolucionário.

O art. 34 da CFR³² também prevê que as leis de financiamento da seguridade social determinam as condições gerais de seu equilíbrio financeiro e, tendo em vista suas previsões de receitas, fixam os objetivos de gastos, nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica. A primeira alínea do art. 47-1 daquela Carta³³ dispõe, por seu turno, que o Parlamento vota os projetos de lei de financiamento da seguridade social nas condições previstas por uma lei orgânica.

A Lei Orgânica n.º 2005-881, de 2 de agosto de 2005, que veio a constituir a já citada “Lei Orgânica Relativa às Leis de Financiamento da Seguridade Social”, ou LOLFSS, sucedeu a Lei Orgânica n.º 96-646, de 22 de julho de 1996. A LOLFSS encontra-se codificada no Capítulo 1º bis do Título 1º do Livro 1 do “código da seguridade social”.

Consoante o *RI 3247* (p. 89), não obstante ter reformado sensivelmente o marco regulatório do exame das leis de financiamento da seguridade social, a LOLFSS de 2005 não derogou os grandes princípios estabelecidos pela lei orgânica de 1996.

De conformidade com o art. 39 da CFR³⁴, a preparação dos projetos de lei de finanças e de financiamento da seguridade social é de competência exclusiva do Governo. Inúmeras conciliações devem ser feitas para garantir a coerência dos dois projetos de lei. Com efeito, dadas as múltiplas interações financeiras que existem entre o Governo central e o instituto da seguridade social, as duas leis financeiras previstas pela Constituição estão intimamente relacionadas.

Se a lei de financiamento da seguridade social apresenta numerosas semelhanças com as leis de finanças, particularmente em termos de processo legislativo, não configura,

contrato social para as finanças públicas, base de uma reforma do Estado. A LOLF teria redefinido as relações entre Parlamento e Governo, aumentando de maneira notável os poderes de iniciativa e de controle dos deputados e senadores. A “lógica de meios” (que considera essencialmente o montante dos créditos concedidos) substituiria a “lógica de resultados” (que se concentra nos objetivos a alcançar).

³¹ O *rapport d’information* de Alain Lambert em nome da Comissão de Finanças do Senado sobre a reforma da *ordonnance* orgânica de 1959 intitula-se: “*Doter la France de sa nouvelle Constitution financière. Un préalable à la réforme de l’État*” (LAUZE, 2001, p. 1692).

³² Article 34 : “(...) Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique”.

³³ Article 47-1 : “Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique”.

³⁴ Article 39 : (...) Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d’État et déposés sur le bureau de l’une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l’Assemblée nationale.

entretanto, uma lei orçamentária do ponto de vista jurídico, haja vista não autorizar nem a percepção de receitas dos organismos da seguridade social nem seus gastos. Em texto postado no seu sítio da Internet, na seção “*Connaissance de l’Assemblée nationale*”³⁵, a AN reconhece, contudo, a utilidade da lei de financiamento da seguridade social no controle do equilíbrio financeiro daquele sistema³⁶:

Souvent critiquées pour leur faible normativité ou le non-respect des objectifs de dépenses qu’elles déterminent, elles constituent néanmoins un outil original de pilotage de l’équilibre financier de la sécurité sociale, dans le respect de son mode de gestion spécifique.

4.3.2 O exame da admissibilidade financeira à luz da LOLF e da LOLFSS

No art. 47 da LOLF, estabelece-se que as emendas não conformes com as disposições daquela lei são inadmissíveis³⁷. O art. L.O. 111-7 do Capítulo 1º *bis* do Título 1º do Livro 1 do Código da Seguridade Social³⁸ – onde se codifica a LOLFSS – declara que as emendas não concordantes com as disposições daquele capítulo são inadmissíveis.

O art. 121 do Regimento da Assembleia Nacional estabelece que as emendas contrárias às disposições da LOLF serão declaradas inadmissíveis nas mesmas condições previstas no Capítulo III da primeira parte do título do qual faz parte, intitulado “Admissibilidade Financeira” (“*Recevabilité financière*”). Analogamente, o art. 121-2 do Regimento estabelece que as emendas contrárias às disposições do Capítulo 1º *bis* supracitado serão declaradas inadmissíveis nas mesmas condições previstas naquele Capítulo III.

O Capítulo III, por sua vez, abriga unicamente o art. 89, cuja redação atual data de 2009 e é fruto de substancial alteração do Regimento³⁹ decorrente de revisão constitucional sucedida em 2008. Sua alínea 5 estatui⁴⁰ serem aplicáveis no exame da admissibilidade financeira, nas mesmas condições previstas nos outros incisos do artigo, as disposições da LOLF e da LOLFSS.

³⁵ Disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/lois_finances_lois_financement/section-05.asp#P2749_403115 (acesso em: 7 out. 2009).

³⁶ Tradução: “Frequentemente criticadas por sua fraca normatividade ou pelo não respeito dos objetivos de despesas que elas [as leis de financiamento da seguridade social] determinam, elas constituem, entretanto, uma ferramenta original de direção do equilíbrio financeiro da seguridade social, no respeito de seu modo de gestão específico.”

³⁷ Article 47 :

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

³⁸ Article L.O. 111-7 (du Code de la sécurité sociale) : “*Les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre sont irrecevables*”.

³⁹ Para maiores detalhes, vide Seção 5.5.

⁴⁰ Article 89, alinéa 5 : “*Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale*”.

Deve ser notado que, em que pese o fato de os arts. 121 e 121-2 fazerem referência tão somente a “emendas”, pode-se entender que a aplicação das disposições do art. 89 é cabível na análise da admissibilidade financeira em relação à LOLF e à LOLFSS tanto de emendas quanto de proposições de lei. Tal conclusão deriva da análise conjugada do disposto na alínea 5 com as disposições do restante do artigo, que tratam da admissibilidade financeira de ambas as peças legislativas.

Esse entendimento é corroborado pelo relatório *Rapport n.º 1.630*, elaborado pelo Deputado Jean-Luc Warsmann, concebido para analisar a Proposta de Resolução n.º 1.546, que objetivava introduzir diversas modificações no Regimento da AN, inclusive referentes ao art. 89, o documento assim dispõe sobre a questão⁴¹:

Il est d'autre part proposé, dans le dernier alinéa de l'article 89, de prévoir que, pour tous les textes, sont opposables les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale. Ce dernier alinéa est applicable aux six alinéas précédents de l'article 89. Par conséquent, le Bureau de l'Assemblée nationale lors du dépôt d'une proposition de loi, le président de la commission intéressée lors de la présentation d'un amendement en commission, du dépôt d'un amendement en séance ou à tout moment, devront contrôler la recevabilité non seulement au regard de l'article 40 de la Constitution mais également au regard des dispositions organiques financières. (WARSMANN, 2009, p. 173)

A exigência do atendimento das disposições da LOLF e da LOLFSS como parte do exame da admissibilidade de proposições de lei e emendas parlamentares tem por objetivo maior evitar a materialização de duas situações legais, relacionadas com questões de reserva de domínio material.

A primeira situação seria a da inclusão em leis ordinárias de disposições que só poderiam figurar em leis de finanças ou leis de financiamento da seguridade social. A segunda situação seria a da inserção, nestas últimas leis, de matéria a elas não concernente, em desrespeito ao princípio da exclusividade.

O *RI 3247*, às pp. 67 e 89, conclui que toda emenda parlamentar deve não somente estar conforme com o art. 40 da Constituição francesa, mas também com a LOLF e a

⁴¹ Tradução: “É proposto, por outro lado, na última alínea do art. 89, que se preveja serem aplicáveis, para todos os textos, as disposições das leis orgânicas relativas às leis de finanças ou às leis de financiamento da seguridade social. Esta última alínea é aplicável às seis alíneas precedentes do art. 89. Consequentemente, a Mesa da Assembleia Nacional, quando da apresentação de uma proposição de lei, o presidente da comissão interessada, quando da apresentação de uma emenda em comissão, da apresentação de uma emenda em sessão ou a qualquer momento, deverão controlar a admissibilidade não somente com relação ao art. 40 da Constituição, mas igualmente com relação às disposições orgânicas financeiras.”

LOLFSS. Adicionalmente, o documento faz uma análise sobre os domínios materiais exclusivos de cada tipo de lei e aqueles denominados “domínios compartilhados”, e suas implicações sobre a possibilidade de admissão ou não de emendas, em cada caso.

Relembre-se, todavia, que não é objeto desta monografia o estudo dos conceitos, critérios ou procedimentos relativos à admissibilidade financeira de emendas apresentadas às leis de finanças ou às leis de financiamento da seguridade social, ou, ainda, de quaisquer emendas ou proposições de lei concernentes ao processo orçamentário.

Tanto a LOLF quanto a LOFSS estão integradas às normas de referência constitucionais⁴². Compete, portanto, ao CC zelar pelo cumprimento de suas disposições por parte de toda lei aprovada pelo Parlamento. A conformidade com a LOLF e a LOFSS pode ser realizada por iniciativa do Conselho ou em decorrência de questionamento suscitado em sessão plenária de alguma das casas do Parlamento.

⁴² Como disposto no sítio na Internet da AN: “*Le Conseil constitutionnel se réfère également aux dispositions d'une loi organique pour vérifier la constitutionnalité d'une loi*”. Disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/site-jeunes/documentation/hierarchie_norme.asp. Acesso em 31 out. 2009.

5 O EXAME DE ADMISSIBILIDADE FINANCEIRA NA ASSEMBLEIA NACIONAL: LINHAS GERAIS

5.1 A não sujeição de proposições de iniciativa do Governo ao controle de admissibilidade efetivado à luz do artigo 40 da Constituição francesa

O texto do art. 40 da Constituição francesa (A40/CFR) não deixa dúvidas quanto ao âmbito de incidência de suas disposições quanto à natureza da iniciativa das propostas legislativas: somente as proposições formuladas pelo Parlamento (*propositions de loi*) são alcançadas pelo controle ali estatuído. Proposições de iniciativa do Governo (*projets de loi*) não estariam sujeitas ao exame de admissibilidade realizado pelo Parlamento.

O sítio na Internet da Assembleia Nacional (AN), na seção em que informa sobre as normas do processo legislativo, reforça essa “imunidade” governamental ao controle da admissibilidade financeira, ao declarar⁴³ que tampouco as emendas do Governo a textos em tramitação naquela casa legislativa estão sujeitas às condições restritivas do mencionado exame.

À p. 9, o *Rapport d'information n.º 3.247 (RI 3247)* declara que o controle da admissibilidade financeira é, antes de tudo, uma ferramenta de controle da evolução das finanças públicas, que obrigaria o Governo a assumir sua responsabilidade quanto à evolução do déficit e da dívida públicos, tendo em vista que seria ele o único a ter autorização constitucional para comprometê-los ou degradá-los.

O motivo para a não sujeição de proposições de iniciativa do Governo ao controle de admissibilidade financeira parece ser inerente ao próprio sistema de governo parlamentar existente na França. O art. 20 da Constituição francesa⁴⁴ (CFR) estabelece que cabe ao Governo determinar e conduzir a política da nação, sendo ele “responsável” perante o Parlamento nas condições e de acordo com os procedimentos dos arts. 49 e 50 da mesma Carta. Estes últimos dispõem, entre outros assuntos, sobre (a) a necessidade de submissão à AN, por parte do Governo, do seu programa ou, eventualmente, de uma declaração de política

⁴³ “À l’exception des amendements du Gouvernement, les amendements doivent satisfaire, comme les propositions de loi, à des conditions de recevabilité financière.” Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/procedure.asp>. Acesso em 10 out. 2009.

⁴⁴ Article 20.

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l’administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

geral; e (b) a possibilidade de aprovação, por parte da Assembleia, de uma moção de censura ao Governo, que ensejaria a sua destituição.

Consoante Taiclet e Blondy (2009), a explicação para o controle especial voltado para o Legislativo é histórica: durante a 4ª República (1946 a 1958), a degradação das finanças públicas era provocada pelo Parlamento.

Assim, uma despreziosa tentativa de interpretação sistemática dessas disposições parece indicar que o controle do Parlamento sobre propostas governamentais seria efetivado a partir de posicionamentos mais genéricos de apoio ou rejeição ao Governo. Suas proposições legislativas não seriam aprovadas ou rejeitadas por razões de inadequação financeira, mas eventualmente por motivos outros, tais como inconstitucionalidade ou insuficiência de mérito, que poderiam provocar, no caso extremo de total insatisfação ou rejeição por parte da AN, a própria deposição do Governo.

Deve ser notado, no entanto, que a apreciação de admissibilidade realizada pelo Parlamento não depende da opinião do Governo quanto a uma emenda parlamentar ou proposição de lei. Não basta que o Governo seja favorável a uma emenda para que esta seja tida como admissível; ou, inversamente, não é suficiente que o Governo se posicione desfavoravelmente à sua admissão para que a emenda seja considerada inadmissível.

Conforme já comentado anteriormente (Seção 3.4), lembre-se que, desde a revisão constitucional⁴⁵ de 23 de julho de 2008, os projetos de lei (*projets de loi*: de iniciativa do Governo, portanto) devem atender a certas condições de apresentação, que foram definidas por uma lei orgânica de 17 de abril de 2009. No momento da sua apresentação, devem os projetos de lei estar acompanhados de um estudo de impacto que, entre outros pré-requisitos, defina os objetivos perseguidos e exponha os motivos do recurso a uma nova legislação e as consequências econômicas, financeiras, sociais e ambientais de suas disposições.

Se a Conferência dos Presidentes da casa legislativa onde o texto tiver sido apresentado considerar que os pré-requisitos supramencionados não foram respeitados, o projeto não poderá ser inscrito na ordem do dia. Em caso de desacordo entre o Governo e a Conferência, o Conselho Constitucional pode ser instado a se pronunciar pelo Primeiro Ministro ou pelo Presidente da AN.

Parece-nos, entretanto, que tal controle parlamentar prévio dos *projets de loi* não poderia ser considerado um exame de admissibilidade financeira, nos moldes daquele de que trata o art. A40/CFR, sobretudo por guardar natureza de verificação formal, e não material,

⁴⁵Informação disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_29.asp. Acesso em: 4 out. 2009.

dos aspectos financeiros e orçamentários do projeto. Isso porque eventual rejeição do projeto pelo Parlamento com base nas informações dos citados estudos de impacto seria fundamentada em razões de mérito, sem caráter “terminativo”, diferentemente do caso do exame de admissibilidade financeira.

Ainda a respeito das novas “condições de apresentação” de projetos de lei, sobrecitadas, discorrem Taiclet e Blondy (2009). Segundo os autores, não é nova a obrigação de se fazerem acompanhar de estudos de impacto (onde deveria figurar uma seção financeira) os projetos e emendas de iniciativa governamental. Seu cumprimento, contudo, dava-se de forma pouco rigorosa.

Ainda de acordo com os autores *supra*, a Secretaria Geral do Governo (*Secrétariat général du Gouvernement*) “parece dar indícios de sua disposição de se fazerem respeitar, na prática, essas obrigações aplicáveis aos projetos de lei” (traduzido livremente do original).

5.1.1 Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro

Pela letra da lei, não existem diferenças, no Brasil, entre as regras que preveem a obrigatoriedade de sujeição de proposições de iniciativa do Governo ao controle de admissibilidade financeira e orçamentária e aquelas regras aplicáveis às propostas de iniciativa parlamentar. Em teoria, as diferenças de tratamento concernem, tão somente, à reserva constitucional da privatividade ou exclusividade da iniciativa legiferante em determinadas matérias, tais como a orçamentária e a tributária.

No passado, não se permitia acréscimo de despesas públicas por meio de projetos de lei de autoria parlamentar, e a iniciativa reservada em matéria financeira cabia ao Presidente da República.

Hodiernamente, no entanto, tal restrição é aplicável apenas quando se pretende aumentar despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente, que é delimitada no texto constitucional. Ainda assim, ressalva-se dessa restrição o mecanismo de emendamento, por parte dos parlamentares, a projetos relativos ao processo orçamentário.

Porém, apesar do aparente recrudescimento do poder parlamentar em termos da possibilidade de influir nas políticas públicas por intermédio de alterações na legislação de que resultem implicações orçamentárias e financeiras, Santa Helena (2009, p.32) afirma que o processo de admissibilidade orçamentária e financeira na Câmara dos Deputados não apresenta o mesmo desempenho quando se trata de projetos de iniciativa do Poder Executivo ou quando da edição de medidas provisórias (prerrogativa daquele Poder).

Sobre esse particular, complementa o autor⁴⁶:

O tema relacionado às formas pelas quais se pode dar a compensação determinada pelo art. 17 da LRF já foi, inclusive, motivo de inúmeros estudos, (...) o mecanismo de compensação tópica, específica e atual não vem sendo cumprido. O Poder Executivo tem-se utilizado de estratégias para realizar compensações meramente formais.

Se a LRF praticamente bloqueia iniciativas parlamentares em matéria financeira, já obstaculizadas pela reserva constitucional de iniciativa presidencial dos arts. 61 e 63, o mesmo não ocorre com o Poder Executivo. O Executivo (...) deixa de reequilibrar o orçamento nos estritos termos da LRF (...). (SANTA HELENA, 2008, p. 8)

A preponderância das iniciativas do Governo de cunho ou com reflexos orçamentários ou financeiros, em detrimento daquelas de parlamentares, encontra reforço na possibilidade de emprego do veto presidencial. O Presidente da República pode negar sanção a dispositivo legal, por considerá-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público⁴⁷. Pode ele, dessa forma, lançar mão do instrumento constitucional com o intuito de frustrar, seletivamente, a vontade do Legislativo relacionada com matérias financeiras. Observe-se que se, em teoria, o Congresso pode rejeitar o veto presidencial⁴⁸, não o tem feito na realidade. Com referência a 2008, por exemplo, nenhum veto foi rejeitado: dos 54 vetos apostos, todos os 45 apreciados pelo Parlamento foram mantidos, e os nove outros aguardam inclusão da ordem do dia.⁴⁹

Não é pacífica, entretanto, a questão da possibilidade de alegação, nas razões do veto apontadas, de constatação de incompatibilidade ou inadequação financeira ou orçamentária. De fato, observa-se “escasso uso da oposição de veto presidencial por motivo de interesse público fundado em incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira de projetos oriundos do Congresso Nacional” (SANTA HELENA, 2009, p. 32).

⁴⁶ Exemplo de citados estratégias encontra-se à p. 183 da obra referenciada, em que se descreve o uso de medidas provisórias na criação de despesas com pessoal e, em particular, o caso da MP n.º 431, de 14/5/2008, editada sem autorização prévia ou dotação suficiente para fazer face aos acréscimos de gasto com pessoal nela contidos.

⁴⁷ Constituição Federal, art. 66, § 1º.

⁴⁸ Constituição Federal, art. 66, § 4º.

⁴⁹ Informação disponível em:

http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/consulta.asp?Tipo_Cons=6&orderby=0&Flag=1&RAD_TIP=OUTROS&str_tipo=VET&selAtivo=XXX&selInativo=XXX&radAtivo=S&txt_num=&txt_ano=2008&btnSubmit=pesquisar. Acesso em: 7 dez. 2009.

5.2 A atuação do Conselho Constitucional na avaliação da admissibilidade financeira de proposições legislativas

O controle da admissibilidade financeira deve ser realizado pelo Parlamento⁵⁰ de maneira sistemática, efetiva e *a priori*. As decisões tomadas pelas instâncias parlamentares só podem ser contestadas mediante recurso *a posteriori* perante o Conselho Constitucional (CC), com fundamento no art. 61, alínea 2, da Constituição⁵¹, e, portanto, após a adoção definitiva da lei pelo Parlamento, ainda que antes de sua promulgação pelo Presidente da República.

Consoante o Deputado francês M. Bernard Accoyer (2009, p. 31), a jurisprudência do CC relativa ao exame de admissibilidade financeira, que conheceu no passado algumas variações, estaria doravante estabilizada.

O CC tem julgado reiteradamente, em se tratando de proposições de lei (*propositions de loi*), que o A40/CFR estabelece uma “inadmissibilidade de caráter absoluto” e obsta, portanto, a que proposições de lei inadmissíveis prossigam sua tramitação (FRANÇA, 1978).

Como consequência, exige o Conselho que se proceda a um exame sistemático de proposições de lei anteriormente a sua apresentação (*dépot*), mas também que permita a constatação, no decorrer da sua tramitação, da inadmissibilidade de proposições que, equivocadamente, tenham sido declaradas inicialmente admissíveis (FRANÇA, 1975; 2005a; 2005b; e 2006). Tal orientação dá-se essencialmente da mesma forma no caso das emendas parlamentares.

A esse respeito, decisão mais recente daquele órgão complementou que o exame de admissibilidade deve ter lugar “antes que elas [as proposições e emendas] possam ser publicadas, distribuídas e postas em discussão” (FRANÇA, 2009c).

Dessa forma, o CC é competente para apreciar se de fato foi realizada, no curso do processo legislativo, a aplicação do A40/CFR conforme com a letra e o espírito desse dispositivo. O órgão exige, contudo, que a questão da admissibilidade da proposição ou da emenda tenha sido previamente levantada perante a primeira assembleia parlamentar onde

⁵⁰ Esta exigência é requerida de ambas as câmaras do Parlamento, entretanto a prática tem revelado diferentes níveis de aplicação em cada uma delas, como será comentado na Seção 5.4.

⁵¹ Article 61

1. *Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.*

2. *Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.*

tenha iniciado sua tramitação (FRANÇA, 2003). Nesse sentido, Camby (2007, p. 579) reforça que, como resolvido na Decisão n.º 2006-544, de 14 de dezembro de 2006, o CC só pode ser instado a decidir sobre a devida aplicação do A40/CFR em um caso concreto se, e somente se, a questão tiver sido objeto de contestação prévia no decorrer da apreciação parlamentar. Granger (2008, p. 589) assente que essa “regra da condição prévia” confina o CC a uma função de tribunal de recurso.

Porém, em razão do descumprimento recorrente, pelo Senado, da ordem prevista nesse artigo constitucional (ao não realizar uma análise financeira prévia, efetiva e sistemática), o CC tem entendido poder agir “de ofício” (por iniciativa própria) em se tratando de propostas dos senadores não previamente submetidas ao exame de admissibilidade financeira ou por eles retomadas após terem sido consideradas inadmissíveis pela AN (*vide* Seção 5.4) (CHAMUSSY, 2007, p.1084). Nessas situações, não deveria o Conselho restringir-se à condição de “instância recursal”.

Assim como no caso do exame de admissibilidade realizado à luz do A40/CFR, a compatibilidade de proposições e emendas parlamentares com a LOLF e a LOLFSS é apreciada sob controle do CC. Essas leis, segundo o *RI 3247* (pp. 67 e 89), estão “integradas às normas de referência constitucionais” (*intégrées aux normes de référence constitutionnelles*). Mencionada conformidade poderia até ser questionada de ofício pelo Conselho, não sendo necessário que a questão tivesse sido levantada previamente em sessão pública, diferentemente da análise da conformação com o A40/CFR.

À p. 10, o *RI 3247* consigna que, até aquele momento, o CC tinha sempre confirmado as decisões tomadas pelos presidentes e pelas mesas sucessivas da Comissão de Finanças da AN.

Igualmente ao que ocorre com as leis orgânicas, o controle de constitucionalidade por parte do CC é sistemático⁵² – de ofício – com respeito aos regimentos das assembleias parlamentares, o que alcança as disposições desses regimentos atinentes às competências e ao processo legislativo relacionados com o exame de admissibilidade financeira.

5.2.1 Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro

No Brasil, a base de referência do exame de compatibilidade financeira e orçamentária tem vínculo apenas indireto com a Constituição Federal, embora com força igualmente

⁵² Informação disponível em http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_5.asp. Acesso em: 16 nov. 2009.

impositiva. Visto que a existência tanto das leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA) quanto das financeiras (LRF e Lei n.º 4.320, de 1964) está prevista na Constituição – assim como sua conformação geral – pode-se atribuir força constitucional *lato sensu* à exigência do respeito às disposições dessas leis na verificação da admissibilidade financeira de proposições legislativas.

Diversamente do caso brasileiro, o imperativo primeiro do exame de admissibilidade financeira na França é de ordem constitucional, especificamente contido no art. 40 da sua Constituição. Ainda assim, cumpre observar que o exame realizado naquele país deve ser igualmente consonante com peças legislativas infraconstitucionais – a LOLF e a LOLFSS –, que se encontram “integradas às normas de referência constitucional”.

Por conta do fato de a base de referência maior do exame de admissibilidade financeira na França ser a própria Constituição, cabe ao Conselho Constitucional a palavra final, irrecorrível, no concernente à questão. Sua decisão tem o poder de evitar a promulgação de dispositivos considerados financeiramente inadmissíveis.

Não há, no Brasil, órgão equivalente ao Conselho Constitucional, nem em composição, nem em atribuições.

A atuação, por exemplo, do Supremo Tribunal Federal relacionada com o controle de admissibilidade financeira restringe-se essencialmente aos aspectos regulados diretamente pela Constituição. Santa Helena acrescenta, particularmente:

O Supremo tem declarado não serem passíveis de impugnação, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, normas que infrinjam disposições constantes de leis de diretrizes orçamentárias por se tratarem essas de normas com efeitos concretos (ADI-MC 2.535-MT e ADI-MC 2.484-DF). (SANTA HELENA, 2009, p. 179)

À guisa de exemplo de controle externo de admissibilidade financeira de proposições aprovadas no Legislativo, relembre-se a possibilidade, ventilada na Seção 5.1, acima, de o Presidente da República objetar sua sanção, ao opor-lhe um veto presidencial.

Também de forma distinta do que se passa na França, a aprovação ou alteração dos regimentos internos das Casas do Legislativo brasileiro não se submetem a qualquer assentimento preliminar de órgão estranho àquele Poder. Por conseguinte, tampouco se sujeita a crivo prévio não parlamentar a pormenorização, ali efetivada, das normas legais e constitucionais respeitantes ao exame de admissibilidade.

5.3 A aplicação mais flexível das regras de admissibilidade financeira

A autonomia de decisão prévia sobre a admissibilidade financeira a cargo do Parlamento é considerada positiva, ainda que se tenha consciência do caráter constrangedor ou impositivo das regras de admissibilidade financeira.

Essa consciência tem levado os presidentes da Comissão de Finanças da AN a aplicarem citadas regras da maneira mais flexível e mais “justa” possível. Conforme declarado no *RI 3247*, o Presidente daquela comissão se esforça para conciliar ao máximo o respeito à Constituição e a liberdade de iniciativa parlamentar.

Dessa maneira, é concedido o “benefício da dúvida” (*bénéfice du doute*) às iniciativas de cuja natureza e alcance “onerosos para as finanças públicas” não se está seguro. Aplicar o A40/CFR com a maior flexibilidade possível significaria, na prática, somente alegar a inadmissibilidade de emendas e proposições de lei cuja incidência financeira direta pudesse ser identificada e caracterizada com segurança e liquidez, com base nos seus dispositivos ou na intenção manifestada na sua exposição de motivos (ou justificação).

Ainda assim, o *RI 3247* reforça (p. 10) que o exame da admissibilidade financeira se verifica segundo “critérios objetivos” e “imparciais”. Portanto, não seriam levadas em consideração a “oportunidade” ou a “essência” – dito de outra forma: o “mérito” – da proposição analisada. Mesmo que a Mesa ou o Presidente da Comissão de Finanças avaliem uma proposição como sendo “interessante”, devem eles aplicar a Constituição.

5.3.1 Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro

É incontestável a percepção que tem o parlamentar brasileiro de quão árdua é a tarefa de legislador negativo em que se traduz o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de propostas de legislação permanente. Tanto o é, que os senadores se eximem dessa análise essencialmente legalista, amparados na falta de disposição a respeito no Regimento Interno do Senado Federal (*vide* Seção 5.4).

Entretanto, se há, na Câmara dos Deputados, a concessão do “benefício da dúvida” às iniciativas parlamentares quanto ao seu impacto financeiro e orçamentário, não é ela posta em prática de maneira formal ou sistematizada. É representativo desta afirmação, talvez, o elevado percentual das proposições arquivadas no processo legislativo de 2005 com parecer terminativo de incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira: 49,8% de todas as

438 proposições apreciadas pela Comissão de Finanças e Tributação (SANTA HELENA, 2009, p. 124).

Deve-se perceber, ademais, que a questão do emprego mais flexível das regras de admissibilidade financeira na França adquire particular significado por conta do fato de que, naquele país, somente as proposições de parlamentares – e não as do Governo – sujeitam-se às citadas regras. Logo, está-se tratando adicionalmente, nesse caso, da controvérsia acerca do poder de iniciativa parlamentar, seus constrangimentos e possíveis meios de contorná-los.

5.4 Diferenças entre o exame de admissibilidade realizado pela Assembleia Nacional e aquele do Senado

O exame da admissibilidade financeira de proposições de lei e emendas parlamentares deve ser realizado por ambas as câmaras do Legislativo francês de maneira sistemática, efetiva e *a priori*. Sem embargo, se até bem pouco tempo essa exigência não era inteiramente atendida pela AN, reinava no Senado situação de total desrespeito ao requisito.

Camby constatava em 2007 (p. 578) que a execução na AN do controle financeiro *supra*, apesar de rigorosa no que concernia às emendas, mostrava-se mais flexível àquela época no tangente às proposições de lei. Contudo, como será visto em mais profundidade na Seção 5.5.2, a reforma do Regimento da AN em 2009 encarregou-se de corrigir essa distorção.

Até 2007, mencionado controle, no Senado, dava-se como a seguir. O exame de admissibilidade não se desencadeava antes que a discussão fosse levantada em sessão plenária (pública), e, por convenção, sempre por iniciativa discricionária do Governo, ainda que o art. 45 do regimento daquele colegiado concedesse o direito do questionamento da inadmissibilidade, adicionalmente, à sua Comissão de Finanças, à comissão à qual a proposição tivesse sido distribuída e a todo senador (CAMBY, 2007, p. 577). Esse sistema de controle “por demanda” municiava o Governo com importante margem de manobra, que dava lugar a um tipo de controle de “oportunidade”, mais subjetivo.

A conduta adotada pelo Senado suscitou, por vezes, situações esdrúxulas em que iniciativas manifestamente inadmissíveis – e declaradas como tal pela AN – foram “retomadas” pelo Senado e, eventualmente, por ele aprovadas (GRANGER, 2008, p. 589). Não é necessário grande esforço, portanto, para imaginar a insatisfação emergida entre deputados ante o cenário de aplicação tão assimétrica dos preceitos do A40/CFR no âmbito do mesmo Poder.

A reafirmação em 2006 da decisão do CC de proceder “de ofício” ao exame da admissibilidade financeira em se tratando de propostas dos senadores não previamente submetidas a citado exame ou por eles retomadas após terem sido consideradas inadmissíveis pela AN conduziu a uma adaptação dos métodos de trabalho no Senado. A esse respeito, Chamussy (2007, p. 1084) lembra que, no decorrer da sessão de 26 de junho de 2007, o Presidente do Senado assim anunciou um controle “prévio” a ser adotado pela Comissão de Finanças daquela câmara a partir de 1º de julho, pelo menos no tocante particularmente às emendas parlamentares⁵³:

Pour prendre en compte la nouvelle jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'application au Sénat de l'article 40 de la Constitution, et dans la ligne des travaux menés collectivement par la commission de Finances, nous avons décidé de mettre en oeuvre dès le 1^{er} juillet prochain un contrôle préalable par la commission de Finances de la recevabilité financière des amendements.

Em 2 de junho de 2009, o Senado adotou a Resolução n.º 85 (FRANÇA, 2009e) que objetivava modificar o regimento da Casa com vistas à sua adequação ao novo delineamento constitucional erigido a partir da revisão da Constituição em 2008.

A Resolução, embora tenha buscado promover modificações em artigos do Regimento do Senado que dispunham sobre a admissibilidade financeira de emendas e proposições, teve parcela dessas alterações considerada contrária à Constituição pelo CC, por intermédio da Decisão n.º 2009-582 DC, de 25 de junho de 2009 (FRANÇA, 2009d).

O CC concluiu que as novas disposições propostas concernentes ao exame de admissibilidade financeira continuavam a dar ensejo a que dita análise tivesse lugar posteriormente à “apresentação” (*dépôt*) ou à “distribuição” das emendas parlamentares, procedimento julgado inconstitucional.

No mais das modificações aportadas, tem-se que o novo Regimento do Senado atribui explicitamente à sua Comissão de Finanças o poder do controle irrecorrível de admissibilidade financeira, sem retirar dos senadores e do Governo a prerrogativa (de antes já existente) de opor a denominada “exceção de inadmissibilidade” (*“exception d'irrecevabilité”*).

⁵³ Tradução: “Para levar em conta a nova jurisprudência do Conselho Constitucional sobre a aplicação no Senado do art. 40 da Constituição, e na linha dos trabalhos conduzidos coletivamente pela Comissão de Finanças, nós decidimos empregar, a partir de 1º de julho próximo, um controle prévio pela Comissão de Finanças da admissibilidade financeira das emendas.”

5.4.1 Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro

O exame de admissibilidade financeira, no universo regimental legislativo federal, só está previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não havendo previsão equivalente no Regimento Interno do Senado Federal (SANTA HELENA, 2009, p. 123).

As tentativas de sua implantação nesta última casa legislativa mostraram-se infrutíferas, a exemplo do Projeto de Resolução do Senado n.º 16, de 1998, arquivado em 29/1/1999, que propunha a alteração do “artigo II, do Regimento Interno, introduzindo o exame de adequação financeira e orçamentária no Senado Federal”.

No Regimento Interno do Congresso Nacional, a matéria é regulada pela Resolução n.º 1, de 2002-CN, embora exclusivamente no respeitante à apreciação de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo.

5.5. As competências e o processo legislativo relativos ao exame da admissibilidade financeira na Assembleia Nacional

O processo legislativo voltado ao exame da admissibilidade financeira pela AN, à luz do A40/CFR e das leis orgânicas LOLF e LOLFSS, encontra-se regulado por seu Regimento, assim como as competências gerais dos órgãos parlamentares envolvidos nesse controle.

5.5.1 A alteração das normas do Regimento da Assembleia Nacional relativas ao exame de admissibilidade financeira

A profunda revisão constitucional de 23 de julho de 2008 compeliu tanto a AN quanto o Senado a compatibilizarem seus regimentos internos com a nova ordem constitucional.

Com esse fito, a Proposição de Resolução n.º 1.546 sugeriu extensivas alterações nos artigos do Regimento da AN. A relevância da iniciativa e do documento em si pode ser depreendida da exposição de motivos do seu autor, ao consignar⁵⁴:

⁵⁴ Tradução: “Entre as cerca de trinta modificações do Regimento empregadas desde 1959 na Assembleia Nacional, esta é – de muito longe – a mais importante. É essa a razão pela qual eu formei, para prepará-la, um grupo de trabalho pluralista: os vice-presidentes da Assembleia, os presidentes e representantes dos grupos políticos da maioria e da oposição, os presidentes das comissões e o relator geral da Comissão de Finanças reuniram-se, por dez vezes e mais de treze horas, sob minha presidência, a partir de 17 de setembro. Todas as matérias foram revisadas: número e competências das comissões permanentes, ordem do dia e processo legislativo, direitos dos grupos parlamentares, controle e avaliação.”

Parmi la trentaine de modifications du Règlement mises en oeuvre depuis 1959 à l'Assemblée nationale, celle-ci est – de très loin – la plus importante. C'est la raison pour laquelle j'ai mis en place, pour la préparer, un groupe de travail plulariste : les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents et des représentants des groupes politiques de la majorité et de l'opposition, les présidentes des commissions et le rapporteur générale de la Commission de finances se sont réunis, à dix reprises et durant plus de treize heures, sous ma présidence, à partir du 17 septembre. Tous les sujets ont été passés en revue : nombre et compétences des commissions permanentes, ordre du jour et procédure législative, droits des groupes parlementaires, contrôle et évaluation. (ACCOYER, 2009, p. 4)

Aprovada em 27 de maio de 2009, a Resolução entrou em vigor a partir do pronunciamento do CC, consubstanciado na Decisão 2009-581 DC, de 25 de junho de 2009. A Decisão, entre outras conclusões, considerou “não contrárias à Constituição” as disposições de seu art. 58, que havia dado nova redação ao art. 89 do Regimento da AN.

Antes esparsos em seis artigos, os preceitos regimentais referentes ao exame da admissibilidade financeira de proposições de lei e de emendas parlamentares foram concentrados em três dispositivos. Os arts. 121 e 121-2 se mantiveram inalterados, enquanto as restantes normas referentes à matéria foram reunidas no art. 89, que havia sido esvaziado em decorrência da migração do seu conteúdo original – que não dispunha sobre admissibilidade financeira – para artigos outros.

As mudanças, em verdade, representaram mais do que o simples reagrupamento das mencionadas disposições. Em adição às modificações formais introduzidas pela Resolução, promoveram-se alterações materiais nas prescrições que tratavam do exame da admissibilidade financeira naquela casa legislativa. Por conseguinte, estas normas ganharam nova redação, mais adequada aos preceitos constitucionais respeitantes à dita admissibilidade e mais condizente com a jurisprudência do CC no tocante à matéria.

5.5.2 O exame de admissibilidade financeira à luz do novo artigo 89 do Regimento da Assembleia Nacional

O novo texto em vigor do art. 89 do Regimento da AN, único no Capítulo III, é reproduzido no Anexo A.

A alínea 1 do art. 89 fixa as regras do exame de admissibilidade de “proposições de lei” com respeito ao A40/CFR. Segundo o seu texto, as proposições apresentadas pelos deputados são encaminhadas (para análise) à Mesa da Assembleia ou a alguns de seus membros delegados por ela (uma “delegação”) com propósito específico. No caso em que sua

aprovação pudesse ter por consequência a diminuição dos recursos públicos ou a criação ou aumento de uma carga pública, a sua “apresentação” (*dépôt*) deve ser recusada.

Em comparação com o procedimento antes previsto no Regimento, o dispositivo modifica as condições em que a “apresentação” da proposição deve ser negada. Anteriormente, as razões de inadmissibilidade deveriam ser evidentes para que se provocasse a recusa da sua apresentação, o que autorizava uma interpretação mais “liberal” do dispositivo. Atualmente, deve ser examinada a potencialidade – e não a capacidade líquida e certa – que teria a proposição de lei de induzir as consequências específicas previstas no A40/CFR.

Emblemático exemplo da prática reinante até a entrada em vigor das novas determinações regimentais pode ser encontrado no texto do *RI 3247*, que nesse aspecto se encontra agora desatualizado⁵⁵:

Il n'est pourtant rare de noter le dépôt de propositions de loi manifestement irrecevables, comportant par exemple une aggravation de charge compensée par un « gage ». (...) En pratique, aucun dépôt n'est donc aujourd'hui refusé, les auteurs de propositions de loi litigieuses étant invités à les « gager » si l'irrecevabilité est évidente, afin de bien identifier les conséquences financières de leurs initiatives. (COMMISSION DE FINANCES, 2006, p. 13)

Em tempo, observe-se que as considerações do *RI 3247* a respeito das “competências” dos órgãos da AN para analisar a admissibilidade financeira não são mais válidas em geral, porquanto foi sobre esse aspecto da mencionada análise que se concentraram as alterações mais profundas introduzidas pela reforma do Regimento em 2009.

A alínea 2 do art. 89 prevê que as emendas apresentadas em comissão – chamadas de “emendas de comissão” (*amendements “commission”*) – são inadmissíveis quando sua aprovação pudesse ter por consequência a diminuição dos recursos públicos ou a criação ou aumento de uma carga pública (A40/CFR). A admissibilidade é apreciada pelo presidente da comissão e, na existência de dúvida, por sua mesa. O presidente pode, se for o caso, consultar o presidente ou o relator geral da Comissão de Finanças, da Economia Geral e do Controle Orçamentário ou um membro de sua mesa designado para esse fim. Note-se que, em sendo

⁵⁵ Tradução: “Não é raro, no entanto, observar-se a apresentação de proposições de lei manifestamente inadmissíveis, comportando, por exemplo, um aumento de carga equilibrada por uma “compensação”. (...) Na prática, nenhuma apresentação é atualmente recusada, sendo os autores de proposições de lei litigiosas convidados a “compensá-las” se a inadmissibilidade é evidente, a fim de identificar devidamente as consequências financeiras de suas iniciativas.”

considerada inadmissível, a emenda não poderá ser nem publicada, nem distribuída, nem colocada em discussão.

Segundo declaração do Deputado Warsmann (2009, p. 166), autor do *Rapport n.º 1.630*, concebido para analisar a proposta de Resolução n.º 1.546, raras são as vezes, na prática, em que os presidentes de comissões outras que não a de Finanças exercem um controle de admissibilidade de emendas apresentadas na comissão⁵⁶. O motivo se basearia simultaneamente em justificativas de economia de recursos e em razões de interpretação da competência para o exame de admissibilidade, que seria atribuída de fato à Comissão de Finanças. Com a nova redação da alínea 2, o presidente de comissão estaria regimentalmente autorizado a consultar o presidente da Comissão de Finanças ou seu relator geral.

A alínea 3 do art. 89 estabelece que a admissibilidade das emendas apresentadas na Mesa da Assembleia – chamadas de “emendas de plenário” (*amendements “séance”*) – deve ser apreciada por seu Presidente. A sua “apresentação” é recusada se sua aprovação pudesse ter por consequência a diminuição dos recursos públicos ou a criação ou aumento de uma carga pública (A40/CFR). Em caso de dúvida, o Presidente deve decidir depois de ter consultado o presidente ou o relator geral da Comissão de Finanças. Se esta não proferir parecer à matéria, o presidente pode incumbir, para esse fim, a Mesa da Assembleia. Note-se novamente que, se for considerada inadmissível, a emenda não poderá ser nem publicada, nem distribuída, nem colocada em discussão.

Na alínea 4, estatui-se que a verificação do atendimento às disposições do A40/CFR pode ser requerida a qualquer momento (da tramitação), pelo Governo ou por qualquer deputado, no tangente a proposições de lei e emendas parlamentares, assim como a modificações aportadas pelas comissões às quais o texto tiver sido distribuído. O exame de admissibilidade seria, nesse caso, realizado pelo presidente ou relator geral da Comissão de Finanças ou por um membro da sua mesa designado para esse fim.

No *Rapport n.º 1.630*, Warsmann (2009, p. 175) ressalta que os mecanismos de consulta ao presidente da Comissão de Finanças, pelos presidentes de comissão (no caso de emendas de comissão) e pelo Presidente da Assembleia (em se tratando de emendas de plenário), permitem que se garanta a unidade da jurisprudência na AN. Da mesma maneira, no caso da verificação requerida “a qualquer momento” pelo Governo ou qualquer deputado, de que trata a alínea 4 do art. 89, a apreciação da admissibilidade de proposições de lei ou de

⁵⁶ A afirmação é reforçada pela seguinte passagem do *RI 3247* (FRANÇA, 2006, p. 14): “*La mise en oeuvre de cette procedure est systématique à la commission de Finances mais exceptionnelle dans les autres commissions permanentes*”.

emendas em comissão ou em plenário será confiada ao presidente da Comissão de Finanças. Esse requerimento, em sendo o caso, poderia, então, ser formulado em ocasiões diversas: antes do exame em comissão (para as proposições de lei); no curso do exame em comissão; ou durante o exame em plenário.

O *RI 3247* (p. 15) esclarece, no entanto, que o requerimento de verificação da admissibilidade financeira na forma da alínea 4, acima, é raramente impetrado, uma vez que a primeira verificação – no momento da apresentação (*dépôt*) – deve ter eliminado de ofício as iniciativas incorrendo em inadmissibilidade.

A alínea 5 do art. 89 prevê serem aplicáveis, nas mesmas condições (das alíneas anteriores), as disposições das leis orgânicas relativas às leis de finanças ou às leis de financiamento da seguridade social (LOLF e LOLFSS, respectivamente).

Esta última alínea é aplicável às quatro precedentes. Consequentemente, todos os órgãos competentes arrolados naquelas alíneas, no exercício dos seus poderes de controle da admissibilidade financeira, deverão observar não somente as disposições do A40/CFR, mas igualmente as disposições orgânicas financeiras.

A título de elucidação, o quadro a seguir resume alguns aspectos do controle de admissibilidade financeira na AN.

Quadro 1 – O controle da admissibilidade financeira na Assembleia Nacional

Operação	Órgão competente para realizar o exame de compatibilidade	Consequências de conclusão pela inadmissibilidade
Apresentação (<i>dépôt</i>) de uma proposição de lei	A Mesa da Assembleia ou uma “delegação” de membros da Mesa especialmente designada.	Recusa da apresentação da proposição de lei
Apresentação de emenda em comissão	O presidente da comissão ou, em caso de dúvida, a mesa da comissão. O presidente da comissão pode consultar o presidente ou o relator geral da Comissão de Finanças, ou um membro da sua mesa especialmente designado.	Recusa da apresentação da emenda
Apresentação de emenda na Mesa da Assembleia Nacional	O Presidente da Assembleia Nacional. Em caso de dúvida, o Presidente pode consultar o presidente ou o relator geral da Comissão de Finanças ou um membro da sua mesa especialmente designado. Na falta de manifestação destes, pode ser requerido à Mesa da Assembleia que se pronuncie.	Recusa da apresentação da emenda
Requerimento de verificação de admissibilidade (a qualquer momento da tramitação) de uma proposição de lei	O presidente ou o relator geral da Comissão de Finanças, ou um membro da sua mesa especialmente designado.	Não apreciação dos dispositivos da proposição de lei considerados inadmissíveis

Requerimento de verificação de admissibilidade (a qualquer momento da tramitação) de uma emenda (de comissão ou de plenário)	O presidente ou o relator geral da Comissão de Finanças, ou um membro da sua mesa especialmente designado.	Não apreciação da emenda
Requerimento de verificação de admissibilidade (a qualquer momento da tramitação) de modificações aportadas pelas comissões a textos a elas distribuídos	O presidente ou o relator geral da Comissão de Finanças, ou um membro da sua mesa especialmente designado.	Supressão da parte das modificações aportadas ao texto considerada inadmissível

Fonte: elaborado pelo autor, com base no art. 89 do Regimento da AN.

5.5.3 Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro

Pode-se dizer que, na Câmara dos Deputados do Brasil, o exame de admissibilidade financeira de proposições legislativas compete à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), à exceção das situações em que tal atribuição recai sobre comissões especiais (como, por exemplo, na apreciação de medidas provisórias). A rigor, no entanto, ele tem início em etapa anterior, quando a Mesa daquela casa legislativa recebe, numera, data e despacha a proposição às comissões competentes para o exame da matéria.

Note-se que, se o Presidente da Câmara conclui que não estão envolvidos aspectos financeiro ou orçamentário públicos, não encaminha a proposição para o exame de admissibilidade por parte da Comissão de Finanças. Embora o Presidente não tenha a prerrogativa de considerar inadmissível uma proposição, pode ele eximi-la inicialmente (salvo recurso) de qualquer análise de admissibilidade financeira no curso de sua tramitação.

A seguir, constam algumas das principais diferenças entre os casos brasileiro e francês – mais especificamente, entre a Câmara dos Deputados e a Assembleia Nacional – no tangente às competências e ao processo legislativo relativos ao exame de admissibilidade:

- Na Câmara, permite-se que tanto as emendas quanto as outras proposições legislativas sejam formalmente “recebidas” pela Mesa ou pelas comissões, nas várias etapas de sua tramitação e antes de sua apreciação pela CFT, enquanto na AN a conclusão pela inadmissibilidade impede o seu recebimento, publicação e distribuição, antes que seja iniciada qualquer etapa de sua tramitação;

- Enquanto na Câmara a convocação da Comissão de Finanças para o exame de admissibilidade constitui a regra, na AN, ela é incidental, pelo menos em teoria. A comissão francesa seria instada a manifestar-se em situações de consulta discricionária do Presidente da Assembleia ou de comissões de mérito, ou quando se apresentasse requerimento, a qualquer tempo, de verificação de admissibilidade por parte de qualquer parlamentar ou pelo Governo.

Na realidade, todavia, a consulta à Comissão de Finanças é prática costumeira na câmara francesa;

- Como consequência das observações acima, note-se que a análise de admissibilidade financeira na AN é concomitante à sua apresentação (salvo o estudado “requerimento de verificação de admissibilidade”), enquanto na Câmara ela é protelada, em regra, para a parte final da tramitação, somente anterior ao pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e, eventualmente, do Plenário. As propostas só se encaminham à CFT (se for o caso) depois de apreciadas pelas comissões que devem avaliar seu mérito, procedimento válido também para as emendas eventualmente apresentadas em cada um daqueles colegiados. As emendas de plenário no Brasil, antes de sua deliberação final, são igualmente distribuídas à CFT para o exame de admissibilidade, o qual pode ser feito por delegação da comissão diretamente em plenário;

- Exceto na hipótese da apresentação inicial de proposição à Mesa da AN, a decisão a respeito da admissibilidade financeira na França é individualmente atribuída a um membro do colegiado competente: o Presidente da AN, o presidente de comissão de mérito, o presidente ou o relator geral da Comissão de Finanças, ou um membro de sua mesa. Na Câmara dos Deputados, a regra é a decisão “colegiada” sobre o parecer de um relator, ainda que seja proferida excepcionalmente no Plenário da Casa.

Digno de nota, ainda, é o fato de o exame de admissibilidade financeira na França encontrar-se fundamentado em códex legislativo com natureza mais permanente do que aquele que serve de base para o exame realizado no Legislativo brasileiro.

O processo francês embasa-se no A40/CFR e nas disposições das leis orgânicas LOLF e LOLFSS, todos com caráter substancialmente “estável” ou “permanente”, em razão do processo legislativo diferenciado⁵⁷ e mais rígido quanto à possibilidade de se verem modificados.

No Brasil, uma das principais fontes de referência legal para o exame da admissibilidade financeira são as leis de diretrizes orçamentárias (LDO), que têm seguidamente contribuído com a introdução de novas disposições impositivas no arcabouço legal que regula a matéria. Entretanto, diferentemente do contexto francês, tais leis têm vigência efêmera, com alcance temporal de, no máximo, um ano e meio.

⁵⁷ Informação disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_42.asp. Acesso em: 16 nov. 2009.

Assim como no caso das leis orgânicas, o controle de constitucionalidade por parte do Conselho Constitucional é sistemático⁵⁸ – de ofício – para os regimentos das assembleias parlamentares, a exemplo do sucedido quando das modificações consubstanciadas no novo art. 89. Diversamente, os regimentos internos das casas do Legislativo brasileiro, que podem – limitadamente – minudenciar as normas legais e constitucionais respeitantes ao exame de admissibilidade, não se submetem a qualquer anuência prévia por órgão alheio àquele Poder, para virem a ser aprovados ou modificados.

5.6 Diferenças fundamentais entre os critérios de admissibilidade relativos à “diminuição de recursos” e à “criação ou aumento da carga”

O A40/CFR faz referência às expressões “*ressources publiques*” e “*charge publique*”. Enquanto a primeira expressão pode ser traduzida inequivocamente como “recursos ou receitas públicas”, a segunda delas pode dar margem a dúvidas de compreensão por não corresponder a expressão de uso corrente na literatura especializada brasileira.

O termo “*charge*” tem duas acepções na língua francesa relacionadas com a área de política financeira: pode significar tanto “despesa” quanto “responsabilidade”. Como poderá ser verificado detalhadamente na Seção 6.4, a seguir, ambas as acepções são efetivamente aplicadas na implementação do A40/CFR no exame da admissibilidade financeira de que trata. Tanto a criação (ou aumento) de despesas quanto a ampliação das competências legais de um ente público são interpretados como criação de carga.

Feito esse esclarecimento inicial, passe-se à interpretação do A40/CFR em termos das diferenças fundamentais entre os critérios de admissibilidade financeira relativos à “diminuição de recursos” e à “criação ou aumento de carga”.

Dita interpretação realizada pela AN assume a seguinte conformação⁵⁹: “o A40/CFR autoriza a diminuição de um recurso público, desde que ela seja corretamente compensada, mas proíbe toda e qualquer criação ou aumento de uma ‘carga pública’”.

⁵⁸ Informação disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_5.asp. Acesso em: 16 nov. 2009.

⁵⁹ Vide RI 3247 (FRANÇA, 2006, p. 17): “L’article 40 autorise la diminution d’une ressource publique, sous réserve qu’elle soit correctement compensée, mais interdit toute création ou aggravation d’une charge publique”

Observe-se novamente o texto do A40/CFR:

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. (FRANÇA, 2009a)

Note-se que o artigo emprega o plural para os “recursos” e o singular para a “carga”. Essa distinção seria absolutamente fundamental, segundo o *RI 3247*, o qual afirma (p. 17) que sua intencionalidade pode ser provada pela análise dos trabalhos preparatórios de elaboração e aprovação do texto constitucional.

Por conseguinte, a distinção supracitada traduzir-se-ia concretamente como a seguir:

- A diminuição de um recurso público pode ser compensada pelo aumento de outro recurso público. É o nível global dos recursos públicos que é apreciado.
- A criação ou aumento de uma carga pública é impossível de ser realizada por um parlamentar, ainda que a medida fosse compensada pela diminuição de outra carga pública ou pela criação de um recurso *ad hoc*. Não se pode, em hipótese alguma, “compensar” uma criação ou aumento de carga.

5.6.1 Breve análise das principais diferenças do caso brasileiro

Não encontra equivalência no Brasil o abismo existente, na França, entre o tratamento legal concedido às proposituras legislativas de que resulta uma “diminuição de um recurso público” e aquele dado às propostas culminantes em “criação ou aumento de uma carga pública”.

Aqui, são exequíveis, por proposta de um congressista (assim como do Governo), tanto a criação de carga (ou despesa) quanto a redução de receita, desde que observadas, evidentemente, as normas regimentais, legais e constitucionais concernentes.

Essas normas variam, entretanto, em função do efeito decorrente da legislação pretendida. Como abordado no Capítulo 2 desta monografia, todas as situações, em comum, demandam do autor da proposição a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, assim como a compensação financeira necessária à manutenção do equilíbrio fiscal das contas públicas.

Tal como na hipótese de renúncia de receitas, o mecanismo de “compensação” é igualmente aceitável para tornar admissível financeiramente a criação ou aumento de cargas: a criação ou aumento de despesas em geral ou de despesa obrigatória de caráter continuado.

6 CONCEITOS E CRITÉRIOS ADOTADOS NO EXAME DE ADMISSIBILIDADE FINANCEIRA NA ASSEMBLEIA NACIONAL, SEGUNDO ORIENTAÇÕES DO *RAPPORT D'INFORMATION N.º 3247*

De maneira didática, o *Rapport d'information n. 3247 (RI 3247)* (p. 17) orienta o parlamentar da Assembleia Nacional (AN) autor de proposição de lei ou de emenda – a fim de manter o respeito ao art. 40 da Constituição francesa (A40/CFR) – a responder às seguintes questões antes da formalização de sua iniciativa:

- As instituições ou organismos afetados por sua iniciativa figuram no âmbito de aplicação do A40/CFR? Em outras palavras: trata-se de instituições ou organismos “públicos”?
- Sua iniciativa tem consequência à luz de qual estado do direito: existente ou proposto?
- Se uma diminuição de receitas é proposta, está ela corretamente “compensada”?
- Se se trata de criação de carga, sua iniciativa diz respeito ao caso em que sua incidência financeira é suficientemente indireta para que ela possa ser admissível?

Tais questões serão analisadas nos itens a seguir, onde se minudenciarão os conceitos, critérios e procedimentos específicos verificados no exame de admissibilidade financeira a cargo da AN.

6.1 Qual é o âmbito de aplicação do artigo 40 da Constituição francesa?

O A40/CFR tem por objetivo a proteção das finanças públicas internas e, por conseguinte, aplica-se ao perímetro das instituições e organismos que entram no cálculo das dívidas e dos déficits públicos.

Antes de tudo, vale esclarecer que o âmbito de aplicação do A40/CFR não se restringe às despesas que, na França, são chamadas de “despesas públicas” *stricto sensu*.

Estas últimas são, a rigor, apenas as despesas abrangidas pelo campo das “administrações públicas” (*champ des administrations publiques*), o qual, por sua vez, engloba as finanças do Estado⁶⁰ (*État*), das coletividades territoriais e da seguridade social, assim como as do conjunto de seus “operadores” (*opérateurs de l'État*). Na França, as

⁶⁰ Em consonância com a acepção relativa ao “Governo central”, em contraposição aos governos das chamadas “coletividades territoriais” (*collectivités territoriales*), mencionadas na Seção 3.1.

“despesas públicas” *stricto sensu* são reagrupadas na conta da contabilidade econômica nacional (APU) denominada “Administrações”.

No entanto, deve-se levar em consideração, adicionalmente, o lugar do “setor público” naquele país. Como afirmam Bouvier et al. (2004, p. 51), as noções de “despesa pública” e de “setor público” não coincidem. Embora componham o “setor público”, não se incluem entre as “administrações públicas” as empresas públicas com vocação industrial ou comercial, mesmo que o seu capital social pertença integralmente ao Estado.

Desta sorte, a análise da situação de todos os organismos concernentes à “esfera pública e parapública” (*sphère publique et parapublique*) deve ser definida caso a caso, o que faz expandir o perímetro do âmbito de aplicação do A40/CFR.

Sem intenção de sugerir uma simplificação desmedida da matéria, pode-se dizer que, de forma geral, independentemente do organismo ou empresa considerada, a aplicação da regra estatuída pelo A40/CFR está intrinsecamente relacionada com o condão que tem uma iniciativa parlamentar (proposições de lei ou emendas) de corromper, direta ou indiretamente, as receitas e despesas inseridas nos orçamentos públicos, aí incluídas as despesas relativas à seguridade social.

6.1.1 Quais são as “administrações públicas” abrangidas no âmbito de aplicação do artigo 40 da Constituição?

Na contabilidade nacional francesa, as “administrações públicas” constituem um setor institucional que compreende o conjunto dos organismos cuja função principal é produzir serviços não comerciais ou realizar operações de redistribuição de renda e riqueza nacional. Elas se dividem em três subsectores: as administrações públicas centrais, as administrações públicas locais e as administrações da seguridade social.

O detalhamento das administrações públicas supracitadas é feito a seguir de forma superficial. Têm-se em vista, ao se proceder dessa forma, as diferenças não desprezíveis entre o estatuto jurídico dos diversos organismos⁶¹ regulamentados pelo direito francês e o brasileiro, que demandariam um estudo muito mais extenso e rigoroso da matéria do que aquele buscado aqui. Ademais, além do fato de o citado detalhamento desviar-se do escopo maior deste trabalho, a sua falta não prejudica a compreensão ora pretendida dos conceitos e critérios inerentes ao exame da admissibilidade financeira.

⁶¹ Tais como “empresa pública”, “autarquia”, “fundação pública”, “fundação privada”, “sociedade de economia mista”, entre outros.

6.1.1.1 O Governo central e outras administrações públicas centrais

O A40/CFR aplica-se a todas as operações realizadas pelo Governo central, sejam elas referentes ao “orçamento geral” (*budget général*), aos “orçamentos anexos” ou às “contas especiais”, aí incluídas as operações de tesouraria (*vide* Apêndices C e D).

Incluem-se nessa categoria tanto as operações das instituições constitucionais quanto as relativas a serviços (centrais e desconcentrados) de diferentes ministérios, assim como as operações das autoridades administrativas independentes.

Tais autoridades, também conhecidas como “operadores do Estado” e denominadas contabilmente “organismos diversos de administração central” (*organismes divers d’administration centrale*), com sigla ODAC, são dotadas de personalidade jurídica própria e dispõem de autonomia financeira.

Os estatutos dos ODAC são diversos e variados: normalmente são *établissements publics administratifs* (EPA), mas podem ser, em alguns casos, *établissements publics industriels et commerciaux* (EPIC)⁶², *groupements d’intérêt public* (GIP), associações e fundações. São eles, em princípio, submetidos ao controle direto do Governo central e contribuem para o desenvolvimento de determinada política governamental; nessa condição, beneficiam-se frequentemente de subvenções por cargas de serviço público inscritas na lei de finanças.

Os ODAC⁶³ podem ocupar um lugar preponderante na execução de certas políticas públicas do Governo central, especialmente nos domínios da agricultura, do emprego, do ensino superior, da infraestrutura e da cultura. Esses organismos são, em princípio, subjugados ao controle direto do Governo central e, de acordo com Bouvier et al (2004, p. 50), podem ser estabelecimentos públicos ou organismos privados financiados majoritariamente por taxas a eles vinculadas ou por subvenções do Estado.

⁶² Nem todas os *établissements publics industriels et commerciaux* (EPIC) são ODAC.

⁶³ Segundo o RI 3247 (p. 19), existiriam mais de oitocentos ODAC à época da publicação daquele documento. Citam-se alguns exemplos de ODAC: o Instituto Francês do Petróleo (IFP), a Agência Nacional pelo Emprego (ANPE), a Agência de Biomedicina (ABM), a Agência Francesa de Segurança Sanitária dos Produtos de Saúde (AFSSAPS), os museus e as orquestras nacionais, as faculdades nacionais (l’École nationale d’administration (ENA), l’École nationale de la magistrature (ENM), etc.), a Agência Nacional da Pesquisa (ANR), o Fundo Nacional de Apoio à Habitação (FNAL), a Agência de Financiamento das Infraestruturas de Transporte da França (AFITF), a Agência de Meio Ambiente e de Domínio da Energia (ADEME), entre outros.

6.1.1.2 As coletividades territoriais e outras administrações públicas locais

Ainda que disponham de autonomia financeira garantida pela Constituição, as coletividades territoriais devem respeito aos preceitos do art. 40 daquela Carta. As receitas e despesas dessas coletividades (comunas, departamentos, regiões e coletividades de além-mar), e de seus reagrupamentos institucionais, têm indiscutivelmente natureza pública.

Consideram-se componentes do grupo das administrações públicas locais os chamados “organismos diversos de administração local” (*organismes divers d’administration locale*), com sigla ODAL, que são usualmente estabelecimentos públicos, locais ou nacionais, com caráter administrativo⁶⁴

6.1.1.3 As administrações da seguridade social⁶⁵

Os diversos regimes de assistência social – aos quais a afiliação é obrigatória – e os organismos dependentes das assistências sociais são agrupados no conjunto das administrações da seguridade social.

O caráter público das receitas e despesas desses regimes e organismos sociais foi ratificado pelo Conselho Constitucional em 1961, de conformidade com os trabalhos preparatórios da Constituição de 1958 (FRANÇA, 1961)⁶⁶.

Os chamados “regimes obrigatórios de base” da seguridade social (*régime obligatoire de base*) são abrangidos no âmbito de aplicação do A40/CFR, assim como todos os “fundos de financiamento” (*fonds de financement*) desses regimes, ou por eles financiados⁶⁷.

Os “regimes complementares” (*régimes complémentaires*) de seguridade social, ainda que legalmente obrigatórios, não são abarcados pela competência do A40/CFR, tendo em

⁶⁴ Responsáveis pela execução de políticas públicas em nível local, são exemplos de ODAL as agências de água, os estabelecimentos públicos de ensino, os estabelecimentos públicos de habitação, os serviços de socorro e de bombeiros, entre outros.

⁶⁵ Vide Apêndice B.

⁶⁶ Anteriormente excluído do âmbito de aplicação do A40/CFR, o “regime de seguro desemprego” (*régime d’assurance chômage*) passou a ser objeto do exame de admissibilidade de proposições legislativas a ele concernentes. A razão para tanto se baseia na garantia que é fornecida pelo Estado ao regime, a qual, inclusive, já teria sido executada em situações de dificuldades financeiras experimentadas pelo sistema no passado.

⁶⁷ Exemplos dos citados fundos são o Fundo de Financiamento das Prestações Sociais Agrícolas (*fonds de financement des prestations sociales agricoles*), o Fundo de Indenização às Vítimas do Amianto (*fonds d’indemnisation des victimes de l’amiante*), o Fundo para a Modernização dos Estabelecimentos de Saúde (*fonds pour la modernisation des établissements de santé*) e o Fundo de Solidariedade à Velhice (*fonds de solidarité vieillesse*).

vista que são de responsabilidade unicamente dos seus associados, mas desde que não venha a haver intervenção financeira ou regulamentar do Estado⁶⁸.

Os estabelecimentos de saúde, sejam eles públicos ou privados participantes do serviço público hospitalar, figuram no âmbito de competência do A40/CFR, por serem financiados pela seguridade social.

6.1.2 Em que medida o artigo 40 da Constituição se aplica à “esfera pública e parapública”?

O A40/CFR pode ser aplicado além do campo, já vasto, das denominadas “administrações públicas”. Com efeito, deve-se ter em conta a diversidade de situações jurídicas resultantes da multiplicação das modalidades de intervenção econômica e social do poder público. Para concluir se os mecanismos de atuação dos mais variados organismos e instituições devem estar sujeitos ao controle previsto no A40/CFR, devem-se sopesar algumas características dessas pessoas jurídicas:

- Seu estatuto jurídico: enquanto todos os “estabelecimentos públicos com natureza administrativa” se submetem ao A40/CFR, a situação deve ser avaliada caso a caso para aqueles com vocação industrial ou comercial (*établissements publics industriels et commerciaux*);
- Sua atividade: tem ela um interesse geral ou comercial?
- Suas modalidades de funcionamento em relação às autoridades públicas: quem nomeia ou designa seus órgãos dirigentes? Qual controle público é organizado por seu orçamento e seus atos de gestão?
- Os meios postos à sua disposição para atingir seu objetivo: prerrogativas de poder público; monopólio legal?
- A natureza e a origem dos seus recursos: tributação de natureza fiscal; taxas; preço público; subvenção pública para cobertura de suas atividades?

A partir da aplicação desse conjunto de critérios, é possível estabelecer uma classificação indicativa – porém não exaustiva ou conclusiva – dos organismos que estariam inclinados a enquadrar-se no campo de competência do A40/CFR.

O *RI 3247* (p. 24) relaciona alguns desses estabelecimentos: as instituições financeiras públicas, assim como os estabelecimentos de crédito com garantias providas pelo Estado; os

⁶⁸ O *RI 3247* (p. 22) afirma que o entendimento previsto neste parágrafo é recorrente por parte dos sucessivos presidentes da Comissão de Finanças, mas que ainda não foi confirmado pelo Conselho Constitucional.

portos autônomos, contemplados por créditos orçamentários; os organismos do setor público audiovisual, beneficiário de concurso financeiro do Estado; e os organismos aos quais o Estado concedeu sua garantia financeira, por conta do risco que representa para as finanças públicas.

Diversamente, não são de competência do A40/CFR as pessoas públicas participantes de parcerias público-privadas (*partenariats public-privé – PPP*), assim como algumas “empresas públicas”⁶⁹ (muito embora, conforme salienta o *RI 3247* (p. 25), a noção associada a tal expressão seja muito difícil de ser definida com exatidão).

A partir do momento em que a metade, pelo menos, do seu volume de negócios é realizada em condições concorrenciais, sem apoio financeiro público para sua exploração geral, não são abrangidas pela esfera de aplicação do A40/CFR – mesmo quando atuem na condição de concessionários de serviço público: (a) as empresas públicas classificadas como estabelecimentos públicos industriais e comerciais (*établissements publics industriels et commerciaux*) cuja atividade tenha natureza mercante; (b) os “exploradores públicos” (como os Correios); e (c) as sociedades com capital parcialmente ou exclusivamente público (sociedades anônimas ou sociedades de economia mista).

Muito importante perceber, no entanto, que seria considerada financeiramente inadmissível, do ponto de vista do A40/CFR, qualquer iniciativa parlamentar tendente a alterar a natureza essencial – que as excluía do âmbito do citado dispositivo – das receitas e despesas das “empresas públicas” (no sentido *lato*) supramencionadas. Por consequência, não deveria ser admitida proposta parlamentar que impusesse a empresa pública obrigações de serviço público ou de interesse geral cuja natureza e custo implicassem aumento direto de carga e de despesas a serem assumidas por uma coletividade territorial, por exemplo.

Entretanto, uma emenda parlamentar que sugerisse alterações na atividade comercial de uma empresa pública (novas obrigações de serviço público) que viessem a ser financiadas direta ou indiretamente pelos consumidores não encontraria óbices à sua aprovação, no seio de um exame de admissibilidade financeira.

⁶⁹ Segundo a definição adotada pela União Europeia, uma “empresa pública” (“*entreprise publique*”) é uma empresa “sobre a qual o Estado ou outras coletividades territoriais podem exercer diretamente ou indiretamente uma influência dominante por razões de direito a propriedade, de participação financeira ou de regras que a regem. A chamada “influência dominante” é presumida quando o poder público, direta ou indiretamente, com respeito à empresa, detém a maioria do seu capital subscrito ou com direito a voto, ou pode designar mais da metade dos membros do órgão de administração, de direção ou de controle da empresa. Citam-se, como exemplos de “*entreprise publique*”: (a) os *établissements publics à caractère industriel et commercial* (EPIC), de direito público, com capital fechado; (b) as sociedades nacionais de direito privado, mas cujo capital pertence inteiramente ao Estado; (c) as *sociétés d'économie mixte* (sociedades de economia mista), empresas privadas de cujo capital o Estado ou as coletividades territoriais detém menos da metade.

Por fim, os organismos privados, mesmo quando apresentam objetivo de interesse geral ou quando exercem ação coletiva, não têm vocação para serem incluídos no campo de aplicação do A40/CFR. Assim, não seriam atingidas as fundações, associações, ordens profissionais, centros técnicos, organizações sindicais e patronais, por exemplo, ainda que sejam eventualmente reconhecidas como de utilidade pública e que recebam subvenções de pessoas públicas, mas desde que não dependam fundamentalmente do setor público, do ponto de vista financeiro.

6.2 Qual é a base de referência jurídica para o exame da admissibilidade financeira?

Para se poder avaliar a incidência financeira de uma iniciativa parlamentar, faz-se necessário um ponto de comparação para saber se uma emenda ou uma proposição de lei é “onerosa” (*coûteux*). A escolha da base de referência é uma questão bastante complexa, ainda que se fundamente em considerações de bom senso.

São duas as bases de referência, segundo a classificação do *RI 3247*: o “direito existente” e o “direito proposto”. O primeiro é constituído pela legislação em vigor, textos regulamentares, jurisprudência e, inclusive, situações de fato. O segundo, pelo texto da lei em discussão ou uma intenção inequívoca e claramente expressa pelo Governo.

O *RI 3247* (p. 28) é incisivo quando afirma que, na escolha entre diferentes bases de referência possíveis, deve-se optar sempre por aquela que é a mais favorável à iniciativa parlamentar.

6.2.1 O que é o “direito existente”?

A referência ao “direito existente” é a base mais comumente aplicada. Entende-se por tal direito: a legislação em vigor (inclusive as *ordonnances*, mesmo que ainda não ratificadas); as medidas fiscais permanentes; os textos regulamentares (decretos, circulares, instruções ministeriais e respostas ministeriais a questões escritas); a jurisprudência judicial, do Conselho Constitucional, das jurisdições supremas, tal como o Conselho de Estado (*Conseil d'État*); os tratados internacionais regularmente ratificados; e algumas situações de fato.

Tais situações de fato dizem respeito às práticas constantes e contínuas representativas de um “costume”. Assim, por exemplo, situações existentes e “onerosas” poderiam ser legalizadas por iniciativa parlamentar. Se certo número de coletividades territoriais financiam

despesas no silêncio da lei, porém em virtude do seu poder legal de intervenção na economia local, é possível formalizar essa prática “onerosa” na lei porque ela não representaria uma “nova” carga, em termos de direito existente.

Quando um projeto de lei (*projet de loi*: do Governo) propõe um aumento de recursos ou uma diminuição de carga estatal – com reflexos imediatos intuitivamente positivos para as finanças públicas –, será sempre considerada “admissível” uma emenda que seja contrária a tais determinações. Isso porque o que a emenda objetiva é que a conjuntura financeira, no máximo, permaneça no estágio atual, consonante com o direito existente, em vigor. Será o caso, por exemplo, de projeto de lei que prevê a criação de tributo ou aumento de suas alíquotas (quando for exigida autorização legal para tanto), aos quais o Legislativo pode opor-se. Se esta última situação se verificar, o Parlamento não estará induzindo uma “diminuição de receita”, porque o direito existente ainda não prevê esse recurso.

Em matéria de criação de carga, pode-se citar a situação de projeto de lei que, por exemplo, diminui o valor dos reembolsos do seguro-saúde a que têm direito os contribuintes daquele sistema, por meio de estabelecimento de franquia ao seu uso. Note-se que o reembolso representa uma carga (*charge*) para o Governo, e que o proposto pelo projeto de lei é a sua redução. Será claramente “admissível” uma emenda parlamentar que proponha manter inalterados citados reembolsos, ou que sugira numerosas hipóteses de isenção do pagamento da franquia prevista no projeto. Em qualquer desses casos, a emenda não estará propondo um “aumento de carga”: estará, sim, intencionando que a carga governamental, no máximo, permaneça no nível atual encontrado no direito existente.

6.2.2 O que se entende por “direito proposto”?

Quando o texto que serve de base à discussão parlamentar prevê a diminuição dos recursos existentes, a criação de uma carga ou agravamento de uma carga existente, a admissibilidade financeira das emendas parlamentares a esse texto é apreciada com respeito ao “direito proposto”: representado pelos textos em discussão na Assembleia, assim como pelas intenções manifestas do Governo.

Com efeito, ainda que haja degradação do estado das finanças públicas em relação ao direito em vigor, a incidência financeira dessas iniciativas parlamentares pode ser menos onerosa do que aquela do texto que serve de base de referência. Tal raciocínio é admitido pelo Conselho Constitucional (FRANÇA, 1961).

Quando a base de referência mais favorável (à iniciativa parlamentar) é representada por um texto em discussão, pode-se tomar como ponto de comparação: (a) um projeto de lei apresentado pelo Governo (não sujeito ao controle de admissibilidade financeira pelo Parlamento, como visto anteriormente); (b) o texto de uma proposição de lei ou aquele resultante da apreciação por comissão ao qual foi distribuído, quando inscritos na ordem do dia (e, portanto, já considerados “admissíveis”); ou (c) qualquer dos textos transmitidos de uma das assembleias do Parlamento à outra no curso da *navette*.

Além das supramencionadas bases consideradas como “direito proposto”, sua noção pode abarcar as “intenções do Governo”, se e somente se forem elas claramente exprimidas, sem possibilidade de ensejar qualquer ambiguidade. O emprego dessa noção é realizado de maneira muito restrita. Tanto o é que o *RI 3247* (p. 32) arrola exaustivamente os elementos que podem ser interpretados, para fins de exame de admissibilidade financeira, como aceitáveis a título de “intenções do Governo”:

- A parte dispositiva e a exposição de motivos de todo projeto de lei apresentado pelo Governo então constituído (em exercício), ou – em caso de mudança deste – que tenha sido inscrito na ordem do dia prioritária pelo novo Governo;
- Uma emenda do Governo (e sua exposição de motivos) – a projeto ou proposição de lei – que não tenha sido retirada ou que tenha sido rejeitada por uma das assembleias no curso da *navette* parlamentar;
- Um projeto de decreto ou de *ordonnance* submetida oficialmente ao Legislativo;
- A intervenção de um ministro em comissão ou em sessão plenária.

Contrariamente, uma declaração de ministro na imprensa não se constitui em um comprometimento firme o suficiente para ser interpretado pelo Parlamento como “direito proposto”.

Tampouco assim se interpreta a simples evocação da possível aceitação pelo Governo de uma emenda parlamentar, tendo em vista que a avaliação de sua admissibilidade financeira deixaria de ser objetiva, ao depender da boa vontade do Governo. Se fosse o caso de pretender alterações no texto via emenda, caberia ao Governo apresentar, ele mesmo, a emenda que deseja defender, pois só assim estaria assumindo sua responsabilidade no concernente à evolução das finanças públicas, de conformidade com os princípios que sustentam o A40/CFR.

6.2.3 Qual base de referência escolher?

Novamente à p. 33, o *RI 3247* não deixa dúvidas quanto à base de referência a ser escolhida para o exame da admissibilidade financeira: a que for mais favorável à iniciativa parlamentar.

Logo em seguida, o documento apresenta (p. 34) quadro que expõe algumas situações hipotéticas de escolha da base de referência, o qual é reproduzido abaixo, com eventuais adaptações.

Quadro 2 – Casos práticos de escolha da base de referência

Tipo de iniciativa do texto em discussão	Categoria de emenda parlamentar	Justificação (consequências financeiras, em relação à base escolhida)
<p>A) Diminuição de recursos:</p> <p>O dispositivo reduz um imposto de 100 para 80</p> <p>A base de referência é o texto em discussão (direito proposto)</p>	1. A emenda não pode diminuir o imposto para menos de 80	Haveria diminuição de recursos tanto em relação ao texto em discussão como em relação ao direito existente
	2. A emenda pode aumentar o imposto para mais de 100	Haveria criação de recursos
	3. A emenda pode reduzir o imposto sugerido a um nível intermediário entre 100 e 80, sem apresentar “compensação” (gage)	Haveria diminuição de recursos em relação ao direito existente, mas não em relação ao texto em discussão
<p>B) Aumento de recursos:</p> <p>O dispositivo aumenta o imposto de 100 para 120</p> <p>A base de referência é o direito existente</p>	1. A emenda não pode diminuir o imposto para menos de 100, sem apresentar compensação	Haveria diminuição de recursos tanto em relação ao texto em discussão como em relação ao direito existente
	2. A emenda pode aumentar o imposto para além de 120	Haveria criação de recursos (em relação às duas bases de referência)
	3. A emenda pode aumentar um imposto para um nível intermediário entre 100 e 120	Haveria diminuição de recursos em relação ao texto em discussão, mas não em relação ao direito existente
<p>C) Diminuição de carga:</p> <p>O dispositivo diminui um benefício social de 100 para 80</p> <p>A base de referência é o direito existente</p>	1. A emenda não pode aumentar o benefício para além de 100	Haveria um aumento de carga tanto em relação ao direito existente quanto em relação ao texto em discussão
	2. A emenda pode diminuir o benefício para menos de 80	Haveria redução de carga (em relação às duas bases de referência)
	3. A emenda pode diminuir o benefício para um nível intermediário entre 100 e 80	Haveria aumento de carga em relação ao texto em discussão, mas não em relação ao direito existente
<p>D) Aumento de carga:</p> <p>O dispositivo aumenta um benefício social de 100 para 120</p>	A emenda não pode aumentar o benefício para além de 120	Haveria aumento de carga tanto em relação ao texto em discussão como em relação ao direito existente

A base de referência é o texto em discussão (direito proposto)	A emenda pode diminuir o benefício para menos de 100	Haveria redução de carga (em relação às duas bases de referência)
	A emenda pode aumentar o benefício para um nível intermediário entre 100 e 120	Haveria aumento de carga em relação ao direito existente, mas não em relação ao texto em discussão

(COMMISSION DE FINANCES, 2006, p. 34)

6.2.4 Os limites da escolha da base de referência

A prerrogativa da escolha da base de referência é limitada pela restrição à invocatória simultânea dos direitos “existente” e “proposto”, com vistas a contornar as imposições configuradas pela aplicação do A40/CFR.

À guisa de exemplificação, aluda-se à situação de um projeto de lei financeiramente equilibrado que proponha aumento da base de cálculo de certo imposto, acompanhado de redução de sua alíquota. Será considerada inadmissível uma emenda que, sem apresentar “compensação” (*gage*), suprima o aumento da base de cálculo, sob alegação de que tal medida – individualmente – estaria consonante com o direito existente; e que concomitantemente mantenha a redução da alíquota, sob alegação que esta última medida – individualmente – estaria consonante com o direito proposto. O resultado da admissão (e aprovação) de tal emenda redundaria na diminuição do total da arrecadação dos recursos públicos; inaceitável, portanto, à luz do preceituado pelo A40/CFR.

O *RI 3247* (p. 35) ressalta curiosa possibilidade de se considerarem “admissíveis” emendas parlamentares que seriam normalmente condenadas pelos critérios gerais do exame de admissibilidade financeira.

No processo legislativo francês, permite-se a admissibilidade de qualquer emenda cuja aprovação tenha a mesma consequência de uma decisão tomada por voto. Visto que os artigos dos textos legislativos são, em princípio, discutidos e votados individualmente, a emenda que proponha a supressão de certo artigo engendrará o mesmo resultado decorrente da rejeição do artigo no decorrer da votação do texto.

Esse entendimento, ao aceitar a admissibilidade do tipo de emenda supracitado, pode ensejar, por vezes, a redução global dos recursos públicos, ao permitir simultaneamente a redução de uma receita pública (proposta pelo projeto ou proposição de lei) e a supressão (proposta pela emenda admitida e aprovada) da medida de compensação que constava de determinado artigo desse projeto ou proposição de lei.

6.3 Sob que condições as diminuições de recursos públicos são admissíveis?

Para a correta aplicação dos preceitos do A40/CFR, é mister identificar indubitavelmente as situações que se configuram “diminuições de recursos públicos”, nos moldes da própria letra do dispositivo constitucional.

Diante a variedade de situações encontradas, pode-se dividir a noção de diminuição de recursos públicos em três categorias: as perdas de receitas diretas; as operações que a jurisprudência assimila a perdas de receitas; e as operações que, consoante a jurisprudência, não se consideram como diminuição de recursos.

Na maioria das situações, a identificação de uma perda de receitas não apresenta dificuldade. São os casos da diminuição da alíquota ou da base de cálculo de impostos; do aumento de abatimentos fiscais; da supressão de taxa cobrada por estabelecimento público administrativo; entre outros.

6.3.1 A noção jurídica da perda de receitas

A noção da perda de receitas deve ser jurídica, e não somente financeira. Quando a base de referência é o direito existente, o critério que prevalece é o do direito “em vigor”, ainda que a situação por ele prevista ainda não se tenha tornado realidade.

Cita-se o exemplo de um imposto já instituído, porém ainda dependente de regulamentação para que sua arrecadação tenha início de fato. Uma iniciativa parlamentar “não compensada” que vise à redução da base de cálculo do tributo seria admissível se analisada do ponto de vista econômico, uma vez que não haveria “de fato” uma redução dos recursos públicos ora percebidos. Entretanto, a interpretação a ser dada é a da existência jurídica do imposto e da possibilidade de sua arrecadação. Desse ponto de vista, a iniciativa só será admitida se vier acompanhada de compensação.

Tampouco se pode alegar a existência de mecanismos econômicos que preservariam de modo automático o nível de arrecadação global de um imposto ou de uma taxa. Assim, não será admissível uma iniciativa parlamentar não compensada que proponha a diminuição da contribuição social devida pelo empregador, sob alegação de que a medida, ao reduzir o custo do trabalho, incitaria os empregadores a contratar mais e faria com que o volume original da arrecadação voltasse ao patamar anterior.

6.3.2 A perda de receitas deve ser “direta”, mas pode ser “aleatória”

O princípio geral do benefício da dúvida, que deve ser aplicado à iniciativa parlamentar, encontra utilidade quando se aprecia a diminuição dos recursos públicos. Não se considera como perda de receitas, assim, a consequência (ensejada pela iniciativa parlamentar) eivada de incerteza ou demasiadamente indireta.

É esse o caso das formulações demasiado vagas despojadas de alcance normativo, tais como a determinação de que o governo “deve promover o desenvolvimento da pesquisa em energia renovável por intermédio do emprego de uma tributação diferenciada”, veiculada por proposição de lei ou emenda parlamentar.

Ainda que uma iniciativa parlamentar tenha por objeto uma diminuição de receitas “facultativa” ou “futura”, deverá ela ser compensada. Prevalece aí o raciocínio jurídico: criar, em direito, a “possibilidade” de uma perda de receitas direta obriga que seja prevista simultaneamente uma compensação para essa perda.

Cita-se o caso hipotético da instituição de vantagem fiscal facultativa. Deverá estar “compensada” uma emenda que possibilite a uma comuna conceder, a seu critério, uma desagravação de certa taxa profissional, ainda que a medida não importe nenhuma consequência sobre os recursos públicos até que alguma coletividade territorial fizesse uso efetivamente da citada faculdade. Mesmo que aquela emenda prorogue a possibilidade de desagravação por cinco anos, deverá estar igualmente acompanhada de compensação no momento de sua apresentação à Assembleia.

6.3.3 As operações assimiláveis a perda de receitas

Além das diminuições “diretas” de recursos públicos, algumas operações mais complexas são tratadas, por convenção, como operações sobre receitas – suscetíveis, portanto, de serem compensadas – e não, como cargas ou despesas públicas, cujo aumento é inadmissível por via de iniciativa parlamentar, consoante os princípios do A40/CFR. Tais convenções (assim como suas exceções) estão solidamente estabelecidas na jurisprudência.

Exemplos de eventos jurídicos considerados, por convenção, como “operações sobre receitas” – em vez de “despesas” – são os reembolsos ou restituições de impostos (*remboursements*) e as suas deduções (*dégrèvement*). Por conseguinte, iniciativas parlamentares que promovam o aumento do volume de restituições ou de deduções de impostos não estarão induzindo um “aumento de carga”, mas uma “redução de receitas”,

sendo, assim, financeiramente admissíveis sob condição de apresentarem medida de compensação (*gage*).

Outra operação formalmente assimilável a perda de receitas é a chamada “*prélèvement sur recettes*”, que representa, *grosso modo*, uma renúncia de receitas do Governo central em favor das coletividades territoriais e da União Europeia⁷⁰. Esse mecanismo se aproxima daquele previsto na Constituição brasileira, nos arts. 157 a 159 da Seção VI do Capítulo do Título VI, denominada “Da Repartição das Receitas Tributárias”, com respeito à distribuição do produto da arrecadação de tributos federais às unidades federativas e aos municípios.

Exceção aos princípios orçamentários franceses⁷¹, os *prélèvements sur recettes* não se inscrevem no orçamento na parte referente às despesas; caracterizam-se mais propriamente como “renúncia de receitas”, em que pese terem destinatários definidos. Por tal razão, os parlamentares têm a prerrogativa de propor alterações legislativas referentes ao montante ou à repartição desses recursos, com a condição de que o total dos recursos públicos se mantenha inalterado, o que exigiria eventualmente a apresentação concomitante de uma compensação financeira.

Se for tomado por base o *prélèvement sur recettes* relativo às coletividades territoriais, tem-se que uma emenda parlamentar que proponha a minoração do seu montante deverá apresentar compensação ao beneficiário do *prélèvement*: a coletividade territorial. Se for pretendida majoração do montante do *prélèvement sur recettes*, deverá ser apresentada compensação ao seu financiador: o Governo central.

Os denominados *crédit d’impôt* (crédito de imposto) e o *prime pour l’emploi* (PPE) (incentivo ao emprego) são outras duas operações que podem ser assemelhadas a perda de receitas.

Algumas despesas dos contribuintes de impostos, limitadamente enumeradas por lei, dão direito ao *crédit d’impôt*, que representa uma diminuição do imposto normalmente devido⁷². Do ponto de vista do A40/CFR, não haveria nenhuma diferença, em princípio, entre o *crédit d’impôt* e a exoneração, abatimento ou redução concernente ao mesmo imposto. No entanto, a especificidade daquele reside na característica restituível do excedente

⁷⁰ O *prélèvement* em favor das coletividades territoriais surgiu em 1969 para compensá-las pela supressão de impostos locais. Aquele em favor da União Europeia surgiu em 1973. (Informação disponível em: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements>. Acesso em 1 set. 2009)

⁷¹ São essas as duas únicas categorias de *prélèvement sur recettes*. O art. 6º da LOLF, segundo Lauze (2001, p. 1714), reserva o procedimento unicamente a esses dois tipos de beneficiários – que existiam ao tempo da aprovação daquela lei orgânica –, para cobrir suas cargas ou compensar reduções de impostos locais.

⁷² Definição disponível em <http://www.defiscalisation-atipa.fr/reductions-impots/impots-les-termes-a-connaître>. Acesso em: 19 out. 2009.

eventualmente constatado: se o valor do crédito ultrapassa o montante do imposto devido, o contribuinte passa a ser credor do Tesouro público. Esse direito creditício pode ser, então, recebido de diferentes maneiras: desconto no imposto a pagar em anos subsequentes; pagamento imediato por cheque; entre outras.

Segundo o sítio da Internet www.service-public.fr, o *prime pour l'emploi (PPE)*⁷³ consiste em uma ajuda para o retorno ao emprego ou para a busca de uma atividade profissional. Para os contribuintes do imposto de renda, o PPE vem automaticamente sob a forma de dedução tributária. Se o montante do imposto de renda devido é inferior àquele do PPE, a diferença é paga por cheque do Tesouro. No caso de o beneficiário do PPE não ser contribuinte do imposto de renda, a totalidade do *prime* é paga mediante cheque do Tesouro.

Segundo o *RI 3247*, a avaliação da possibilidade de admissão de proposta parlamentar que aumente o valor ou a abrangência do PPE, ou que crie um *crédit d'impôt* ou aumente seu valor ou abrangência, dá-se da forma a seguir. Nas situações propostas acima, a iniciativa parlamentar, se estiver devidamente “compensada”, é admissível desde que os seus termos deixem claro que eventual excedente de valores não pode ser objeto de restituição.

Dessa forma, ambas as operações seriam consideradas “perda de receitas”, e não, “aumento de carga ou despesa”, dada a ausência da necessidade de desembolsos financeiros a serem consignados no orçamento e realizados pelo Estado.

Por seu turno, apesar de constituírem perda de receitas diretas e certas, existem algumas operações que, ao serem objeto de iniciativas parlamentares, não exigiriam apresentação concomitante de compensação financeira a fim de se coadunarem com as normas do A40/CFR: as sanções, multas e penalidades. A justificação se encontra no fato de que, idealmente, o produto de sua arrecadação deveria ser nulo, e a intenção do autor da iniciativa *supra* não é, evidentemente, a de degradar o nível das finanças públicas.

6.3.4 De que forma se deve “compensar” uma diminuição de recursos públicos?

Materialmente, a compensação (*gage*) é constituída de um ou vários parágrafos distintos na parte dispositiva da emenda. Desta sorte, o Governo pode facilmente “*lever le gage*” (suprimir a compensação) das emendas que ele acata em sessão plenária, imediatamente antes de sua adoção, a fim de manter na redação final somente a “parte útil”. O

⁷³ Definição disponível em <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2882.xhtml>. Acesso em: 19 out. 2009.

RI 3247 (p. 45) afirma, no entanto, que tal procedimento nada tem de automático, e que a emenda pode muito bem ser adotada sem que o Governo lhe retire a compensação.

O conteúdo da compensação deve satisfazer as condições estabelecidas pelo Conselho Constitucional (FRANÇA, 1976). Por conseguinte, o recurso destinado a compensar a diminuição de uma receita pública deve beneficiar os mesmos órgãos, entidades ou coletividades afetadas pela redução de recursos sugerida pela emenda ou proposição de lei. A compensação deve, adicionalmente, ser “real” e “imediate”.

Se uma mesma emenda parlamentar tem por consequência uma diminuição de recursos de várias entidades ou categorias de pessoas jurídicas públicas, deve ela comportar tantas “compensações” quantas forem as entidades ou pessoas “lesadas”. Assim, por exemplo, uma emenda que, para incentivar a atividade econômica em determinadas zonas do território em dificuldade particular, proceda, ao mesmo tempo, a uma exoneração de um imposto local, a uma redução da alíquota de um imposto do Governo central e a reduções de cotizações sociais, deverá acompanhar-se de uma compensação para as coletividades territoriais, outra para o Governo central e uma terceira para os organismos da seguridade social.

Interessante perceber que tal mecanismo de reparação das pessoas, instituições ou entidades públicas efetivamente lesadas (por proposta legislativa de iniciativa parlamentar) realiza-se inclusive quando uma única empresa pública é afetada com perda de receitas. A compensação, nesse caso, deve-se dar em deferência àquela empresa, mediante previsão de aumento de outra categoria de recursos próprios ou vinculação do produto de nova “taxa adicional a um imposto existente”, por exemplo.

A compensação típica se redige de maneira binária: menciona-se inicialmente o beneficiário (“A perda de receitas para ...”) e, em seguida, decide-se a técnica de compensação (“... é compensada mediante ...”).

A técnica mais simples de compensação consiste em “majorar um recurso” em benefício do organismo que sofre a perda de receitas. Se o organismo é o Governo central, por exemplo, basta compensá-lo por meio do aumento, em nível equivalente, da alíquota de um imposto do Governo (arrecadado em seu favor).

Entretanto, em vez da majoração de recurso público já existente, a técnica clássica de compensação consiste na instituição de “taxa adicional a um tributo existente”⁷⁴ – o que é

⁷⁴ Exemplo de “taxa adicional a um tributo” é a “Taxa Adicional à Taxa sobre os Certificados de Matrícula” (*taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d’immatriculation*), aplicada aos veículos mais poluentes na França. Curioso é perceber que o seu método cálculo não faz referência ao valor da Taxa sobre os Certificados de Matrícula, e leva em consideração o nível de emissão de CO² por quilômetro emitido pelo veículo.

possível ser feito por lei ordinária, no caso das chamadas “*impositions de toutes natures*” –, sem restrições legais à sua vinculação de acordo com o exigido para servir de medida compensatória. Como se trata de nova imposição (tributo), poderia ela ser livremente vinculada mediante lei ordinária⁷⁵ (*vide* Seção 6.6, a seguir). Ou seja, a nova receita não seria uma receita do Governo central: já seria concebida como receita da outra pessoa jurídica distinta daquele (organismos da seguridade; coletividades territoriais; *établissements publics*, etc.).

O *RI 3247* afirma que, em prol da iniciativa parlamentar, é prática corrente na Assembleia Nacional não exigir que o cálculo do montante da compensação seja realizado de forma precisa. Por conta disso, basta a inclusão da expressão “em montante equivalente” ou “em nível equivalente”, quando da referenciação do volume de recursos proporcionados pela compensação sugerida.

A compensação deve ser “consistente” (“sólida”) e ser “realizável” ao mesmo tempo da perda de receitas. Consequentemente, não é aceitável compensação baseada em receita não perene (de privatização, por exemplo) ou relativa a sanções administrativas ou penais, nem aquela cujo produto da arrecadação só venha a estar disponível em tempo posterior à verificação da perda de recursos.

São frequentes as iniciativas que objetivam encarregar o Governo central da assunção de perdas de receitas locais sofridas por coletividades territoriais. Isso é possível por intermédio da sistemática chamada “dupla compensação”.

De um lado, a perda de receitas por parte das coletividades territoriais (por exemplo, decorrente de proposta de exoneração de uma taxa profissional) é compensada por aumento em nível equivalente de um *prélèvement sur recettes* (*vide* Subseção 6.3.3), que representam repasses de receitas do Governo central àquelas coletividades. De outro lado, a diminuição de recursos do Governo central que resulta do aumento do montante do *prélèvement sur recettes* é compensada pelo aumento, sempre em nível equivalente, de um imposto do Governo central (ou pela criação em favor desta entidade de uma taxa adicional a um imposto existente).

(Informação disponível em: http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/fichedescriptive_3391.pdf, p. 69. Acesso em: 20 out. 2009)

⁷⁵ A vinculação de um “novo tributo” não estaria em discordância com o artigo 36 da LOLF, o qual determina que a vinculação, total ou parcial, a outra pessoa jurídica (ou “*morale*”) de um recurso do Governo central (do *État*) “já estabelecido” só pode resultar de disposição contida em lei de finanças.

6.4 Em que medida as criações de carga pública são inadmissíveis?

Enquanto é possível compensar uma perda de receitas públicas a fim de tornar “financeiramente admissível” iniciativa parlamentar “onerosa”, a inadmissibilidade é automática e incontornável no caso de criação ou aumento de carga ou despesa. A proteção das finanças públicas assim operada pelo A40/CFR revela-se, nesse particular, a mais opressora em termos do direito de iniciativa dos parlamentares.

Nem o recurso a interpretações com viés econômico nem a oferta de medidas de compensação podem – em nenhuma hipótese – tornar admissível iniciativa parlamentar criadora de carga estatal. É fundamental, no entanto, poder identificar corretamente quais situações configuram efetivamente “criação de carga ou despesa estatal”, consoante o entendimento fundado dos sucessivos presidentes da Comissão de Finanças da Assembleia Nacional.

6.4.1 Quais criações ou agravações de carga pública são proibidas?

O rigor do mecanismo do A40/CFR no aspecto das despesas faz com que, afora o caso evidente das despesas diretas – tais como as subvenções –, inúmeras outras operações sejam assimiladas a uma criação ou a uma agravação de carga.

São inadmissíveis as iniciativas parlamentares que criem ou ampliem uma competência atribuída a entidade abrangida pelo âmbito de aplicação do A40/CFR. Afinal, exercer uma competência, para uma pessoa pública, é dever comprometer-se com as despesas correspondentes.

Igualmente inadmissíveis são as iniciativas de congressistas que objetivem aumento do contingente de funcionários de organismo alcançado pelo A40/CFR ou a substituição de funcionários terceirizados por efetivos. O mesmo entendimento aplica-se ao caso de criação de novo benefício do sistema de seguridade social ou da extensão de direitos a pessoas ainda não contempladas pelo sistema previdenciário.

Imagine-se proposta parlamentar objetivando que o regime de base da seguridade social preveja uma afiliação obrigatória dos cônjuges ou parceiros estáveis daquelas pessoas já participantes do sistema. Suponha-se, ainda, que se preveja que as novas filiações sejam acompanhadas do pagamento das respectivas cotizações. Tal criação de carga, uma vez configurada, é inadmissível, mesmo quando compensada da forma demonstrada acima.

À exceção das situações assimiladas a perda de receitas (*prélèvements sur recettes* e compensações de exonerações fiscais), em se tratando do concurso financeiro do Governo central às coletividades territoriais, não se podem perder de vista as transferências que são objeto de créditos orçamentários do orçamento geral do Governo. Qualquer iniciativa tendo por intuito o aumento desse tipo de transferência estatal é inadmissível.

Considera-se semelhantemente criação de carga (de tesouraria) a defasagem ou parcelamento (escalonamento) da arrecadação de recursos de determinado tributo ou o desembolso antecipado do pagamento de certo benefício social, os quais, quando induzidos por proposta de iniciativa parlamentar, são considerados financeiramente inadmissíveis.

Em adição aos casos *supra* de criação de carga direta e certa, existe uma série de iniciativas parlamentares que devem ser declaradas inadmissíveis pelo simples fato de criarem “possibilidade jurídica” de novo gasto público, ainda que a faculdade de dispêndio não venha a ser exercida na realidade ou que deva ela ser subordinada à deliberação de um colegiado eleito.

Eis alguns exemplos de proposições parlamentares enquadradas nesta última categoria e, portanto, consideradas inadmissíveis:

- A possibilidade de concessão, por parte de entidade pública, de “garantia financeira” a um empréstimo, ainda que tal garantia remeta, por natureza, a situação teórica ou de simples precaução;
- O estabelecimento de mecanismos de reajuste indexado mais favoráveis do que os do direito em vigor, das prestações – financiadas por créditos orçamentários – referentes à concessão de subvenção a entidades voltadas ao atendimento de adultos portadores de necessidades especiais ou de contribuição corrente a institutos de pesquisa;
- A realização ou extensão de desapropriação de terras em favor de pessoas públicas, tendo em vista o conseqüente surgimento automático do dever de indenização, ainda que o balanço econômico da operação resulte positivo para as contas públicas.

Caso interessante é aquele de emenda parlamentar a projeto de lei de habilitação (*loi d’habilitation*, vide Seção 3.4) que, por exemplo, autoriza o Governo a estabelecer, por intermédio de *ordonnance*, um regime de ajuda financeira pública a estudantes carentes. Embora a decisão final a respeito da efetiva criação de carga ou despesa pública caiba ao Governo, a iniciativa do deputado deve ser considerada inadmissível.

Também inaceitáveis são as propostas parlamentares que visem à instituição de novas entidades ou órgãos públicos que possam ser considerados abrangidos no âmbito de aplicação do A40/CFR. A justificativa para tanto é que a multiplicação de estruturas públicas

especializadas tende a degradar direta e perenemente o estado das finanças públicas. A criação de fundos revela-se igualmente inadmissível, dada a sua propensão natural ao gasto, à exceção daqueles cujas fontes de recursos sejam de natureza exclusivamente privada.

Não se admitem transferências de carga ou competência entre diferentes níveis organizacionais de governo mediante emenda parlamentar ou proposição de lei. Assim, estes instrumentos não poderiam prever a transferência de certa atribuição do Governo central para o campo de competências de qualquer que seja a categoria de coletividade territorial (região, departamento, comuna, etc.) ou vice-versa, nem transferências entre categorias distintas de coletividades.

Não se coloca em questão eventual economia derivada da otimização no uso dos recursos públicos; o que se coíbe com a interpretação dada é a evidente criação de carga por parte de algum ente público, pela assunção de competência até então não exercida por ela.

Interessante é observar que a imputação de inadmissibilidade não atinge as transmissões de competência entre entes da mesma categoria político-administrativa ou no seio de um desses entes. Não há óbices a transferências de atribuições entre seções administrativas de uma mesma comuna, por exemplo.

Resulta inaceitável, de acordo com a jurisprudência do Conselho Constitucional, qualquer tentativa de compensar a criação ou aumento de uma carga por meio da indicação de novos recursos ou da diminuição de outra carga. A Decisão n.º 85-203 DC do Conselho Constitucional (FRANÇA, 1985) é disciplinadora ao julgar que o A40/CFR obstaculiza terminantemente toda iniciativa (parlamentar) que se traduza pela agravação de uma carga (ou despesa), seja ela compensada pela diminuição de outra carga ou pelo aumento dos recursos públicos.

São esses alguns exemplos de proposições parlamentares que, pelas razões supramencionadas, seriam consideradas inadmissíveis:

- A criação ou extensão de direitos sociais em contrapartida do pagamento, por parte dos beneficiários, de novas cotizações;
- O financiamento público de aquisição de veículos “ecologicamente limpos” com uso da arrecadação extra proporcionada pelo aumento das alíquotas de um imposto;
- A concessão de ajuda governamental para criação de vagas no mercado de trabalho, com a alegação de que os recursos proviriam da economia, no mínimo em igual valor, no pagamento do seguro-desemprego.

O *RI 3247*, à p. 59, proporciona curiosa mostra de como a exposição de motivos (ou justificação) de uma emenda pode ser aplicada como parâmetro indiciador de sua

inadmissibilidade. Quando da apresentação do último dos exemplos precitados, o documento afirma que, mesmo estando o mecanismo de compensação consignado unicamente na exposição de motivos, a intenção – manifestamente “onerosa” – do autor da emenda bastará para torná-la inadmissível consoante os preceitos do A40/CFR.

6.4.2 Quais os casos em que não se configura a “criação de carga”?

Por mais variadas que sejam suas formas e por mais rigorosa que seja sua aplicação, a interdição feita a um parlamentar de criar ou agravar uma carga pública pode ser atenuada em alguns aspectos.

A admissibilidade é sempre a regra no tangente às disposições cujo alcance é principalmente político – e não, jurídico – ou que se revestem de fraco poder normativo. Ela se aplica automaticamente a textos vagos; a simples formulações de vontades; a proposições que não obrigam explicitamente a intervenção do poder público ou não fixam as modalidades precisas dessa intervenção; ou, ainda, àquelas que estatuem princípios tão gerais que parecem desprovidos de consequências práticas.

A seguir, apresentam-se alguns exemplos de proposições parlamentares que seriam consideradas admissíveis, nos moldes da argumentação acima:

- A imposição ao Governo de tomar medidas adequadas à melhoria da qualidade do ar;
- A declaração do caráter prioritário do desenvolvimento de determinada atividade;
- A injunção ao Governo da apresentação de projeto de lei específico em prazo determinado, salvo se se tratar de projetos de lei de cunho orçamentário.

Segundo jurisprudência evocada pelo *RI 3247* (p. 60), tampouco configura “criação de carga” a requisição ao Governo, aprovada via proposição ou emenda, de “relatórios de avaliação” ou de “prospectiva” acerca de alguma atividade ou providência hipotética – esta sim – criadora de carga.

Por conta disso, é admissível emenda parlamentar (a ser incorporada a projeto de lei) que requeira ao Governo a elaboração de relatório de prospectiva acerca do estabelecimento de nova subvenção em favor de um grupo de cooperação inter-hospitalar, por exemplo, ainda que a preparação do relatório, por si só, acarrete significativo gasto administrativo.

O motivo para esta última concessão reside no entendimento recorrente na Assembleia Nacional de que a criação de “cargas de gestão” por emenda ou proposição de deputado não

ensejaria a conclusão por sua inadmissibilidade. Ditas cargas são entendidas como aquelas que podem ser cobertas mediante a mobilização ou reestruturação de meios administrativos já existentes.

A mesma linha de raciocínio é utilizada para se admitir emenda parlamentar que reafirma a competência de uma entidade pública concernente a atividade por ela já exercida regularmente, ou que pormenoriza as modalidades desse exercício.

Ainda quando não se admitam transferências de carga ou competência entre diferentes níveis organizacionais de governo mediante emenda parlamentar ou proposição de lei, como visto acima, há duas situações assemelhadas que constituem reserva à aplicação irrestrita dessa regra. A primeira exceção, já apontada anteriormente, diz respeito à admissibilidade das propostas de transmissões de competência entre entes da mesma categoria político-administrativa ou no seio de um desses entes. A segunda se refere à possibilidade de delegar o exercício de certa competência, na condição de que seja esta exercida em nome e por conta do ente delegante.

Analise-se, por fim, a possibilidade de admissão de iniciativas parlamentares que encerrem cargas suscetíveis de afetar, ao mesmo tempo, pessoas públicas e entidades privadas. Em termos gerais, o caráter “universal” da aplicação de certa medida legislativa tanto a entes públicos como àqueles privados tem a propriedade de blindar tal medida contra qualquer consideração fundamentada em termos de carga pública. O fato de uma instituição pública ser afetada de maneira acessória ou incidente por determinação legal oriunda de proposta parlamentar não pode prevalecer sobre o caráter essencialmente privado das cargas criadas ou agravadas por tal dispositivo.

Exemplo pode ser encontrado na admissibilidade de emenda de deputado que impõe uma obrigação de regularizar construções a fim de melhorar sua acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais. A carga assim infligida não recai unicamente sobre as pessoas públicas, mas sobre organismos – públicos ou privados – em cujas instalações físicas transite o público em geral.

6.5 Como é assegurada a proteção do domínio material das leis de finanças e das leis de financiamento da seguridade social?

Conforme abordado na Seção 4.2, o *RI 3247* (pp. 67 e 89) conclui que toda emenda parlamentar e proposição de lei deve não somente estar conforme com o A40/CFR, mas também com as disposições da LOLF e da LOLFSS.

Com a avaliação sistemática e prévia da admissibilidade financeira à luz das disposições da LOLF e da LOLFSS, objetiva-se, sobretudo, evitar a materialização de duas situações legais, relacionadas com questões de reserva de domínio material. A primeira situação seria a inclusão em leis ordinárias de disposições que só poderiam figurar em leis de finanças ou leis de financiamento da seguridade social. A segunda situação seria a inserção, nestas últimas leis, de matéria a elas não concernente, em desrespeito ao princípio da exclusividade.

Tendo em vista não ser objeto desta monografia o estudo da admissibilidade financeira de emendas apresentadas às próprias leis de finanças ou às leis de financiamento da seguridade social, faz-se a seguir uma análise da primeira situação *supra* a ser evitada. São doravante examinados os domínios materiais exclusivos de cada tipo de lei e aqueles denominados “domínios compartilhados”, bem como suas implicações sobre a possibilidade de admissão ou não de emendas, em cada caso.

6.5.1 A proteção do domínio material exclusivo das leis de finanças⁷⁶

De acordo com o art. 1º da LOLF⁷⁷, as leis de finanças determinam, para um exercício (correspondente ao ano civil), a natureza, o montante e a afetação dos recursos e despesas do Governo central, assim como o equilíbrio⁷⁸ orçamentário e financeiro resultante.

Algumas disposições são obrigatoriamente incluídas na lei de finanças, além de serem a ela reservadas e de não poderem constar de qualquer outro tipo de lei. São elas, essencialmente, as disposições propriamente orçamentárias, relativas à autorização para

⁷⁶ Vide Apêndice C para maiores informações sobre aspectos gerais das leis de finanças e o orçamento francês.

⁷⁷ LOLF, art. 1º: “*Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.*

L'exercice s'étend sur une année civile.

Ont le caractère de lois de finances :

1º La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

2º La loi de règlement ;

3º Les lois prévues à l'article 45.”

⁷⁸ Segundo Bouvier et al. (2004, p. 232), está-se, aqui, longe do princípio do equilíbrio orçamentário, tal como o definido pela ortodoxia clássica, e de uma adequação puramente financeira entre despesas e receitas. Ao votar as leis de finanças, o Parlamento toma em consideração o equilíbrio econômico global que ele julga desejável, e um equilíbrio financeiro que lhe é também global. A fórmula não exclui de forma alguma a possibilidade de um déficit orçamentário, involuntário ou mesmo desejado. A definição de equilíbrio é, então, flutuante, e seu conteúdo é definido pelo legislador. O princípio fundamental do direito público financeiro francês a ser respeitado é o da “definição” do equilíbrio econômico e financeiro. Maucour-Isabelle (2005, p. 182) lembra, inclusive, que todas as leis de finanças foram executadas em déficit a partir de 1974.

percepção de impostos, à avaliação dos recursos do Governo central, à determinação dos tetos de despesas e de empregos autorizados, ao equilíbrio orçamentário e à tesouraria.

Outras prescrições, embora não necessariamente inseridas em cada projeto de lei de finanças preparado pelo Governo, são reservadas ao domínio material daquela lei. São exemplares as disposições relativas à vinculação de receitas já constituídas. A Seção 6.6, a seguir, complementado pelo Apêndice D, desenvolve mais detalhadamente o assunto relativo à vinculação de receitas e sua correspondência com o orçamento.

Ainda inseridos no domínio exclusivo da lei de finanças estão a avaliação dos *prélèvements sur recettes* em favor das coletividades territoriais e da União Europeia; a concessão de garantias por parte do Governo central; e a assunção de dívidas de terceiros.

Existe, também, o chamado “domínio compartilhado” das leis de finanças. Algumas disposições legislativas podem ser inscritas indistintamente em leis de finanças ou em leis ordinárias. São elas, entre outras, as determinações relativas a disposições fiscais (alíquota, base de cálculo, etc.); as que afetam as despesas orçamentárias do ano; e as referentes à informação e ao controle exercido pelo Parlamento sobre a gestão das finanças públicas.

Quanto às disposições que afetam despesas orçamentárias, enquadram-se nesta categoria as medidas que não têm caráter essencialmente financeiro, mas que apresentam efeito direto sobre as cargas do Governo central. São exemplos destas as disposições tendo por consequência a criação ou redução de empregos; o prolongamento, ano após ano em leis de finanças, da licença de fim de atividade em favor dos funcionários; e a modificação das modalidades de cálculo das subvenções voltadas a escritórios agrícolas.

Ressalve-se, em tempo, que algumas dessas medidas do domínio compartilhado devem resultar de iniciativa governamental, tendo em vista que parlamentares não têm a prerrogativa de propô-las; não em razão da LOLF, mas porque são providências criadoras de carga, e, portanto, contrárias ao estatuído no A40/CFR.

Vale lembrar a existência, ainda, de determinadas disposições que não poderiam figurar em leis de finanças, os chamados “*cavaliers budgétaires*”. A sua análise, entretanto, relaciona-se diretamente com a verificação da admissibilidade de emendas às leis de finanças, assunto este que foge ao escopo do presente trabalho, conforme estabelecido inicialmente.

6.5.2 A proteção do domínio material exclusivo das leis de financiamento da seguridade social⁷⁹

⁷⁹ Para maiores informações sobre aspectos gerais da seguridade social francesa, *vide* Apêndice B.

Além do domínio material obrigatório das leis de financiamento da seguridade social – de iniciativa exclusivamente governamental –, que consiste em determinar as condições gerais do equilíbrio financeiro da seguridade social, há também um domínio facultativo e exclusivo das leis de financiamento: disposições que só podem ser previstas nessas leis, apesar de nem sempre serem ali encontradas. Emendas a lei ordinária que comportem disposição referente ao domínio exclusivo, obrigatório ou facultativo, das leis de financiamento da seguridade social não podem ser admitidas.

São inadmissíveis, por conseguinte, emendas a projetos de lei ordinária (ou mesmo a leis de finanças) que proponham ou provoquem direta ou indiretamente modificação das condições gerais do equilíbrio financeiro da seguridade social, sem que a lei de financiamento da seguridade social repercuta seus efeitos para o ano em questão. As disposições do domínio obrigatório que constituem o suporte do citado equilíbrio são, por exemplo, as modalidades de cobertura dos déficits dos regimes obrigatórios de base e de seus fundos de financiamento; as receitas desses regimes; e o propósito da amortização da dívida social.

O *RI 3247* (p. 91) aponta a existência da chamada “margem de apreciação”, que levaria em consideração, na avaliação do impacto de determinada proposição legislativa sobre o equilíbrio financeiro da seguridade social, a sua relevância material em termos de montante financeiro. O documento dá como exemplo o caso de dispositivo de lei de finanças retificativa para 2000 que ensejava impacto sobre a lei de financiamento. No exercício da sobredita interpretação, um impacto de 50 milhões de euros pôde ser classificado como simples “adaptação” das condições gerais do citado equilíbrio – considerada, portanto, admissível – enquanto teria sido julgada inadmissível medida de natureza semelhante, mas com implicação que montava a 460 milhões de euros.

O meio de contornar a imputação de inadmissibilidade consiste em reportar para 1º de janeiro do ano seguinte a entrada em vigor da medida proposta por meio de emendamento, a fim de permitir que a próxima lei de financiamento da seguridade social já comporte a previsão da incidência financeira sobre o equilíbrio do sistema. A técnica foi especialmente utilizada para a criação das exonerações de cotizações patronais de seguridade social referentes à redução do tempo de trabalho (quando se criou o Fundo de Financiamento da Reforma das Cotizações Patronais de Seguridade Social (FOREC)).

A vinculação de receita de algum organismo abrangido pela lei de financiamento da seguridade social (regimes obrigatórios de base e fundos de financiamento) só pode resultar de uma disposição de uma lei de financiamento. Para fugir à configuração de

inadmissibilidade no caso de proposta de lei ordinária, pode-se prever, em vez da vinculação de uma receita já constituída, a criação de outro recurso público já vinculado de origem à seguridade social.

6.6 A questão da admissibilidade financeira de projetos e proposições de “lei ordinária” que induzam a vinculação de receitas públicas e a sua relação com o orçamento

Conforme disposto no Apêndice D, essa é a essência do princípio da não afetação de receitas: não deve haver receita especializada na cobertura de determinada despesa. Tal é o espírito do art. 6º da LOLF⁸⁰, quando estabelece que o “conjunto das receitas” garante a execução do “conjunto das despesas”.

Entretanto, as exceções ao princípio em questão, que podem ser identificadas inclusive na LOLF de 2001, têm existência hodiernamente sob duas formas: as vinculações de receitas no próprio corpo da peça orçamentária e aquelas objeto da denominada “desorçamentação” (*débudgétisation*)⁸¹, que redundam na supressão (ou não inclusão) de receitas (e despesas correspondentes) do orçamento público.

Analisar-se-ão, adiante, aspectos complementares aos já abordados neste trabalho com respeito à questão da admissibilidade financeira de projetos e proposições de “lei ordinária” (assim como de suas emendas) que abrigam determinações que poderiam provocar vinculação ou direcionamento de receitas – novas ou existentes – a despesas, a órgãos da estrutura governamental ou a entidades alheias a esta estrutura.

Observe-se, no entanto, que não serão minudenciadas características da vinculação concernentes à sua “obrigatoriedade de execução orçamentária” ou à “continuidade ou perenidade da sua natureza”. Em outras palavras, a “vinculação” a seguir estudada não apresenta substância necessariamente idêntica à das “despesas obrigatórias de caráter continuado” de que tratou o Capítulo 2, sobre o exame de admissibilidade realizado no Brasil.

Note-se que, salvo quando apontado diferentemente, as restrições legais e jurisprudenciais concernentes à possibilidade de vinculação de recursos públicos aplicam-se indistintamente aos projetos e às proposições de lei, de iniciativa do Governo e do Parlamento, respectivamente. Sem embargo, no caso de proposta de iniciativa parlamentar,

⁸⁰ LOLF, artigo 6º: “*Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. (...) L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général*”.

⁸¹ Vide Apêndice D.

somam-se àquelas restrições todas as outras tantas respeitantes, inclusive, à impossibilidade de criação de carga e à necessidade de compensação, anteriormente expostas.

Com o objetivo de proporcionar um entendimento mais completo das receitas públicas de que tratará o texto que se segue, o Apêndice A consigna aspectos gerais da tributação na França, com definições que – espera-se – permitam minimamente o estabelecimento de correspondências úteis entre os institutos próprios ao direito tributário francês e aqueles equivalentes encontrados na legislação brasileira.

6.6.1 A vinculação de receitas no seio da lei de finanças

Só uma disposição contida em lei de finanças pode estabelecer afetação de receitas⁸² de tributos “já existentes” no corpo do orçamento⁸³ do Governo central. Assim, por exemplo, a criação de uma conta de afetação especial (*compte d'affectation spéciale*) ou de um orçamento anexo (*budget annexe*) (*vide* Apêndice D), e a conseqüente vinculação de uma receita de tributo “já existente” a despesas contidas em qualquer um desses (respeitando as condições estabelecidas pela LOLF), só podem ser realizadas mediante a previsão em dispositivo da própria lei de finanças⁸⁴.

Igualmente parte do domínio exclusivo da lei de finanças é a vinculação a outra pessoa jurídica (“*personne morale*”) de recurso do Governo central “já existente” (art. 36 da LOLF⁸⁵). Portanto, emenda parlamentar que proponha, em lei ordinária, vincular fração suplementar da TVA (*taxe sur la valeur ajoutée*) à seguridade social será considerada inadmissível. O dispositivo citado inspira o raciocínio de que tal vinculação só poderia ter

⁸² LOLF, art. 16: “*Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial*”.

⁸³ O orçamento do Governo central pode ser definido como o conjunto de documentos, votados pelo Parlamento, que preveem e autorizam os recursos e as despesas do Governo para cada ano. O orçamento pode ser considerado como uma das contas da lei de finanças, que consiste em atos jurídicos e políticos, e cujo conteúdo não se restringe à descrição do orçamento do Governo. O conjunto de contas da lei de finanças compreende o orçamento geral, os orçamentos anexos (“Controle e Exploração Aéreo”, “Publicações Oficiais e Informação Administrativa”) e contas especiais anteriormente do Tesouro (contas de afetação especial, contas de comércio, contas de operações monetárias e contas de concursos financeiros).

⁸⁴ Entretanto, Lauze (2001, p. 1716) adverte que o Conselho Constitucional, à ocasião da análise da constitucionalidade da LOLF em 2001, expressou a seguinte reserva de interpretação relativa à extensão do direito parlamentar de emendamento. Tendo em vista que cada orçamento anexo constitui uma “missão” (*mission*) – e, portanto, uma “carga”, do ponto de vista do A40/CFR –, emendas parlamentares não podem, sob pena de serem inadmitidas, nem criar nem majorar o montante global do crédito daquele orçamento. Sua liberdade restringe-se às operações compensadas de remanejamento. Idêntica orientação é válida em se tratando de contas de vinculação especial. Vale lembrar, a título de curiosidade, que foi com o advento da LOLF que se retirou do Governo a iniciativa exclusiva de propor emendas que incidissem sobre ditas contas.

⁸⁵ LOLF, art. 36: “*L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances*”.

lugar no próprio corpo do orçamento, materializada por um crédito específico referente a uma subvenção, por exemplo. O mesmo deve valer para outras pessoas jurídicas destinatárias, tais como os *établissements publics* e as coletividades territoriais.

Lembre-se que quando uma emenda parlamentar a proposição de lei ordinária avança sobre o domínio exclusivo – ainda que facultativo – das leis de finanças, é ela considerada inadmissível, mesmo que não desrespeite as disposições do A40/CFR.

Taiclet e Blondy (2009) afirmam, adicionalmente, que uma lei ordinária pode criar imposto ou modificar algum existente (se não houver degradação do equilíbrio orçamentário), mas não se lhe permite vinculá-lo – total ou parcialmente – a um dado ministério da estrutura governamental.

Imprescindível é tomar em consideração que, nos dois primeiros parágrafos desta subseção, deu-se ênfase ao fato de se tratar de hipóteses concernentes a tributos do Governo central “já existentes”⁸⁶. Com maiores detalhes, a subseção seguinte desenvolve a questão da vinculação de “novos tributos”, quer dizer, aqueles objeto de lei ordinária que, ao mesmo tempo, cria o tributo e a previsão de sua vinculação. Neste caso, entende-se que um tributo novo não representaria necessariamente um “tributo do Governo central”.

6.6.2 A vinculação de receitas fora da lei de finanças

Existem organismos com personalidade jurídica própria – distinta do Governo central – que financiam suas atividades com receitas que podem ser consideradas públicas, mas que não são consignadas no orçamento público. Dita situação está intimamente relacionada com a denominada “desorçamentação” (*débudgétisation*).

Pretensa vinculação de recursos a entidades fora da Administração do Governo central (no sentido estrito) poderia ser cogitada em termos de recursos públicos já existentes (do Governo central) e recursos a serem criados concomitantemente à sua previsão vinculatória (que não seriam atribuídos necessariamente ao Governo central, a depender dos termos do seu instrumento criador).

Tanto Lauze (2001, p. 1709) quanto Bouvier et al. (2004, p. 262) são contundentes ao afirmar que uma imposição a ser criada por lei ordinária (nova, portanto) pode ser vinculada a um *établissement public*, visto que não se estaria tratando de imposto – já existente – do Governo central. Consequentemente, a vinculação não teria que ser operada por disposição de

⁸⁶ Ou, como referenciam o texto da LOLF: “*les ressources établies au profit de l’État*”.

lei de finanças, de iniciativa governamental. Ademais, as receitas e despesas desse *établissement public* não constariam do orçamento público na lei de finanças, e o organismo teria um orçamento autônomo.

Os mesmos princípios valem para a vinculação de um imposto a pessoa jurídica de direito privado investida de uma missão de serviço público. O Conselho Constitucional verifica que as missões assim financiadas não apresentam característica de cargas permanentes para o Governo central⁸⁷. O órgão admitiu, assim, a criação da “*taxe d’aéroport*”, arrecadada em proveito das diferentes categorias de exploradores de aeródromo (FRANÇA, 1998, *apud* MAUCOUR-ISABELLE, 2005, p. 86).

A questão da possibilidade de vincular – fora do corpo do orçamento – receitas “já existentes” do Governo central por lei ordinária é controversa. Segundo Lauze (2001, p. 1710), o Conselho Constitucional não foi instado a resolver explicitamente o ponto de saber se uma lei ordinária pode vincular a terceiros um imposto do Governo central já estabelecido. O autor afirma, adicionalmente, que a posição do Governo é favorável.

Em apoio ao posicionamento governamental, o Conselho de Estado teria feito valer sua recomendação de 21 de dezembro de 2000, com a seguinte conclusão: o art. 34 da Constituição limita o objeto das leis de finanças aos recursos do Governo central e não habilita a LOLF a exigir que as disposições legislativas relativas à vinculação das *impositions de toute nature* (os impostos em geral) estejam contidas nas leis de finanças.

Esse raciocínio repousaria sobre uma concepção extremamente estrita do princípio da anualidade, segundo a qual a noção de “recurso do Governo central” só é válida por um período de um ano. Vincular a TVA (*taxe sur la valeur ajoutée*) ou qualquer imposto do Governo central a um terceiro seria então possível a contar de 1º de janeiro do exercício vindouro.

Perceba-se que o Governo seria favorável a esse último entendimento mesmo quando a vinculação se desse mediante lei ordinária. Ainda assim, a fim de atender à demanda dos parlamentares⁸⁸, resolveu procedê-la por meio de lei de finanças (incluída por emenda governamental), em 2000, quando vinculou a *taxe général sur les activités polluantes* – que naquele momento era um imposto já existente do Governo central – ao Fundo de Financiamento da Reforma das Cotizações Patronais de Seguridade Social (FOREC), um

⁸⁷ Vide, no Apêndice D, a seção “A ‘desorçamentação’ (*débudgétisation*)”.

⁸⁸ Ressalte-se que, segundo Maucour-Isabelle (p. 87), não obstante a “concessão” governamental, os parlamentares reagiram fortemente contra a “desorçamentação” representada pela operação, quando da convocação do Conselho Constitucional para realizar o controle de constitucionalidade da lei de finanças para 2000.

établissement public do sistema de seguridade social⁸⁹, situado fora do âmbito da lei de finanças e, portanto, do orçamento⁹⁰.

Maucour-Isabelle (2005, p. 87) lembra que, como resultado da operação, o art. 52 da lei de finanças para 2000 previu a modificação da vinculação da *taxe général sur les activités polluantes*, ao vinculá-la diretamente ao FOREC, e dispôs que “a partir de 1º de janeiro de 2000, a taxa (...) deixa de constituir um recurso do Governo central, para ser vinculada (...) ao Fundo de Financiamento (...)”, o FOREC.

Em desacordo parcial com o posicionamento do Governo e do Conselho de Estado precitados, a LOLF optou por apresentar expressamente condições mais restritivas, de modo a garantir melhor controle sobre a vertente “receitas de operações de ‘desorçamentação’”. Tal entendimento é extraído do conteúdo de inúmeros dispositivos, mas, sobretudo, da segunda alínea do art. 2º e do art. 36, ora reproduzidos⁹¹:

Article 2. (...) Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

Article 36. L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Por fim, o Conselho Constitucional assim sintetizou a questão:

(Considérant 10) Considérant qu'il ressort du second alinéa de l'article 2, combiné avec les dispositions des articles 34, 36 et 51, que la loi ne peut affecter directement à un tiers des impositions de toutes natures "qu'à raison des missions de service public confiées à lui", sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année, que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'État, ce soit une loi de finances qui procède à cette affectation et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions. (FRANÇA, 2001)

⁸⁹ A operação realizou-se em coordenação com a lei de financiamento da seguridade social para 2000 (no art.5º).

⁹⁰ Como visto anteriormente, se a lei de financiamento da seguridade social apresenta numerosas semelhanças com as leis de finanças, particularmente em termos de processo legislativo, aquela não configura, entretanto, uma lei orçamentária do ponto de vista jurídico, uma vez que ela não autoriza nem a percepção de receitas dos organismos da seguridade social nem seus gastos.

⁹¹ Tradução: “Art. 2º As *impositions de toute nature* só podem ser diretamente afetadas a um terceiro em razão de missões de serviço público a ela confiadas e sob as reservas previstas pelos arts. 34, 36 e 51.”

“Art. 36. A afetação a uma pessoa moral, total ou parcial, de um recurso estabelecido em proveito do Estado [Governo central] só pode resultar de uma disposição de lei de finanças.”

A seguir, toma-se a liberdade de – sem simplesmente traduzir a decisão *supra* – conferir-lhe uma redação mais didática. Assim – e consoante a decisão –, em decorrência do disposto no art. 2º (alínea 2), combinado com os arts. 34, 36 e 51, todos da LOLF, conclui-se que, em qualquer hipótese, a lei só pode vincular diretamente *impositions de toute nature* (impostos em geral, não só do Governo central) a um terceiro se atender a duas condições:

- a) a operação deve ser realizada “em razão de missão de serviço público”; e
- b) a “percepção” (não a “vinculação”) do imposto deve ser autorizada pela lei de finanças.

Verifica-se, adicionalmente, uma terceira condição quando se tratar de vinculação de imposto – já instituído – do Governo central: neste caso – aí sim – a vinculação deve ser procedida necessariamente pela lei de finanças.

7 CONCLUSÃO

Tanto no Brasil como na França, é possível identificar preocupação por parte de suas instituições e representantes políticos com respeito ao disciplinamento e controle do impacto financeiro e orçamentário de proposições que tramitam nas suas casas legislativas. Não raras vezes, tais propostas – de ambos os Poderes, Executivo e Legislativo – têm o condão de influir na definição e condução das políticas públicas ou, ainda, de comprometer o equilíbrio entre receitas e despesas públicas, com consequências potencialmente nefastas para o futuro da nação.

Nesses países, a questão permeia – direta ou indiretamente – os textos de suas Constituições e o ordenamento jurídico infraconstitucional. Advêm daí processos legislativos orientados por critérios financeiros objetivos, que variam em forma e conteúdo de um país para o outro, e até entre as instâncias legislativas de uma mesma nação. No caso dos países considerados, têm especial peso na diferenciação entre os processos legislativos os seus sistemas de governo: presidencialismo, no Brasil, e parlamentarismo, na França.

No Capítulo 1 desta monografia, expuseram-se as linhas gerais do exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária realizado pela Câmara dos Deputados do Brasil. De maneira geral, concluiu-se ali que as medidas preventivas existentes no códex legal financeiro no País levam em consideração a natureza do resultado a ser engendrado por ditas propostas, tanto em termos da duração de seus efeitos quanto em função do poder impositivo de suas disposições. Ademais, como pré-requisito para a aprovação das proposições, essas medidas preveem exigências tais como a apresentação, por seu autor, de compensação financeira; de estimativa das consequências orçamentárias e financeiras ensejadas; ou de comprovação da inexistência de impacto sobre o resultado fiscal previamente estabelecido.

O Capítulo 2 objetivou prover uma base de conhecimento que se mostraria imprescindível a uma completa assimilação do assunto desenvolvido nos capítulos ulteriores. Discorreu-se, ali, sobre a organização territorial e administrativa da França; o seu processo legislativo; e as principais instituições políticas envolvidas em algum nível no exame de admissibilidade financeira sucedido no Legislativo, notadamente a Assembleia Nacional (AN) e o Conselho Constitucional (CC).

A partir do Capítulo 3, deu-se início ao aprofundamento do tema da monografia propriamente dito: o exame de admissibilidade financeira levado a efeito particularmente pela AN. Tendo-se em conta que a fonte basal primeira do trabalho, mormente no respeitante a

critérios e conceitos adotados naquele colegiado, foi o documento emitido por sua Comissão de Finanças e denominado *Rapport d'information n.º 3.247 (RI 3247)*, procurou-se, no Capítulo 4, demonstrar a motivação deste, seu âmbito de aplicação e os principais fundamentos ali relacionados. Viu-se que o *RI 3247* teve por objetivo sistematizar as grandes linhas da jurisprudência coerente e precisa formada desde 1959 pelos presidentes e mesas sucessivas daquela comissão e atinente ao exame da admissibilidade de proposições legislativas.

Verificou-se que, nos tempos hodiernos, o exame fundamenta-se, sobretudo, no art. 40 da Constituição de 4 de outubro de 1958, na Lei Orgânica Relativa às Leis de Finanças (LOLF) e na Lei Orgânica Relativa às Leis de Financiamento da Seguridade Social (LOLFSS), estas últimas sendo comentadas a seguir. Além de obedecer aos preceitos do art. 40, toda emenda ou proposição de lei deve estar conforme com as disposições da LOLF e da LOLFSS.

O texto do art. 40 determina que as proposições e emendas de iniciativa de membros do Parlamento não são admissíveis no caso em que sua aprovação pudesse ter por consequência a diminuição dos recursos públicos ou a criação ou aumento de uma carga pública. Concluiu-se que a diminuição de um recurso público pode ser autorizada – desde que corretamente compensada –, mas é vedada toda e qualquer criação ou aumento de uma ‘carga pública’, que pode ser entendida tanto como uma despesa pública quanto como uma responsabilidade estatal. Foi visto no Capítulo 5 que a vedação sobredita que atinge as ‘cargas públicas’ não tem equivalente no exame de adequação financeira brasileiro.

A Constituição francesa prevê que o Parlamento vota os projetos de lei de finanças nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica. Verificou-se que esta é representada atualmente pela Lei Orgânica n.º 2001-692 (LOLF), que foi aprovada em 2001 e não tardou em ser chamada “a nova Constituição financeira” da França, tamanha a relevância atribuída às modificações por ela introduzidas, que lhe concederam um viés revolucionário.

As leis de financiamento da seguridade social, votadas pelo Parlamento, determinam as condições gerais de seu equilíbrio financeiro e, tendo em vista suas previsões de receitas, fixam os objetivos de gastos, nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica. Desde 2005, assume esse papel a Lei Orgânica n.º 2005-881 (LOLFSS).

No Capítulo 5, abordaram-se aspectos gerais do exame de admissibilidade financeira efetivado pela AN. Viu-se que tal controle financeiro deve ser realizado pelo Legislativo de maneira sistemática, efetiva e *a priori*. As decisões das instâncias parlamentares só podem ser

contestadas mediante recurso *a posteriori* perante o CC e, portanto, após a adoção definitiva da lei pelo Parlamento, ainda que antes de sua promulgação pelo Presidente da República.

Constatou-se que, diferentemente do que ocorre no Brasil, o exame de admissibilidade financeira de propostas de legislação na França atinge unicamente iniciativas de origem parlamentar: as proposições de lei e emendas parlamentares. A prática denuncia, no entanto, aplicação mais flexível das regras do citado exame, ao se conceder o “benefício da dúvida” às iniciativas de cuja natureza e alcance “onerosos para as finanças públicas” não se está seguro. Tal conduta não pode ser identificada de forma tão evidente, por sua vez, na Câmara dos Deputados.

Tanto no Brasil como na França, as normas que alicerçam o exame de admissibilidade financeira encontram diferente receptividade e aplicação efetiva em cada assembleia do Parlamento. O Senado brasileiro praticamente desconhece a exigência legal da realização do procedimento, enquanto no seu homônimo francês não é ele exercido como o é na câmara baixa, de maneira *a priori*.

As regras do exame de admissibilidade sofreram recentemente diversas modificações, não obstante permanecerem os seus princípios essencialmente inalterados, fundados no art. 40 da Constituição, o qual subsiste imutado desde a entrada em vigor dessa Carta. Podem-se citar como causa dessas transformações, além do advento da LOLF (em 2001) e da LOLFSS (em 2005), a profunda revisão constitucional ocorrida em 2008. As inovações já se acham refletidas no Regimento Interno da AN, reformado neste ano de 2009. Percebeu-se, em tempo, que o próprio *RI 3247*, de 2006, encontra-se a esta altura parcialmente desatualizado, especialmente no concernente ao processo legislativo relacionado com o exame.

Em que pesem as alterações regimentais acima, o conceitos e critérios adotados pela AN e descritos pelo *RI 3247* permanecem válidos em geral e, nessa condição, foram objeto de análise no Capítulo 6, ressalvadas oportunamente as partes derogadas. Discutiram-se o âmbito de aplicação do art. 40 e a base de referência jurídica para o exame de admissibilidade (o direito existente e o direito proposto). Minudenciaram-se as definições e critérios aplicáveis nas situações de diminuição de recursos públicos e de criação ou aumento de carga, assim como as possibilidades de compensação financeira para a viabilização de proposições e emendas parlamentares, em cada caso. Estudou-se, ainda, a forma como se executa a proteção dos domínios materiais das leis de finanças e das leis de financiamento da seguridade social.

Ao final do Capítulo 6, investigou-se a questão da admissibilidade financeira de projetos e proposições de lei ordinária que provoquem vinculação de receitas públicas, e sua relação com o orçamento francês. Verificou-se que dita afetação ocorre tanto no seio do

próprio orçamento do Governo central quanto fora deste, mediante a criação de orçamentos autônomos.

De maneira geral, foram dois os grandes obstáculos enfrentados para a ultimateção do presente trabalho: a escassez de publicações em língua portuguesa – e de autores brasileiros – sobre a matéria; e as diferenças – não desprezíveis – verificadas entre o caso brasileiro e o francês, no tangente aos estatutos jurídicos das empresas dos setores público e privado e aos sistemas contábeis e orçamentários.

Como prosseguimento natural ao trabalho ora desenvolvido, sugerem-se os seguintes temas:

- os números relativos ao exame de admissibilidade financeira, em termos da quantidade – absoluta e percentual (em relação à quantidade de proposições apresentadas) – de proposições consideradas inadmissíveis pela Comissão de Finanças da AN, por sua Mesa e, ainda, pelo Conselho Constitucional, e sua comparação com o caso brasileiro. Em cada situação, ainda, as razões de inadmissibilidade.

- a relação entre as emendas orçamentárias e o exame de admissibilidade financeira na França.

- os reflexos das mudanças regimentais ocorridas em 2009 nos padrões do exame de admissibilidade financeira na AN, em termos dos números absolutos e percentuais supramencionados e das razões de inadmissibilidade.

REFERÊNCIAS

ACCOYER, Bernard. *Proposition de Résolution n.º 1546 tendent à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*. Présidence de l'Assemblée nationale. Registrado na Presidência da Assembleia Nacional da França em 20 mar. 2009. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion1546.pdf>. Acesso em 13 out. 2009.

BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances Publiques*. 7. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), LGDJ-EJA, 2004. 871 p.

BRASIL. Lei n.º 12.017, de 12 de agosto de 2009 [LDO-2010]. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2010 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislação>. Acesso em: 10 nov. 2009.

_____. Presidência da República. Mensagem n. 255, de 15 abr. 2009. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2010/proposta/MSG255_m.pdf. Acesso em: 19 nov. 2009.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n.º 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções n. 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; e 27, 28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20, 22 e 23, de 2004; 30 e 34, de 2005. – 7. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. 395 p. – (Série textos básicos; n. 39).

_____. Congresso Nacional. Resolução n.º 1, de 2002-CN. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=497942&PalavrasDestaque=>. Acesso em: 19 nov. 2009.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 [LRF]. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislação>. Acesso em: 19 nov. 2009.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislação>. Acesso em: 19 nov. 2009.

_____. Sítio oficial na Internet. www.senado.gov.br. Senado Federal.

CAMBY, Jean-Pierre. *Droit de priorité, irrecevabilité, cavaliers... réflexions sur la rationalisation de la procédure législative (Note sous Cons. Const. N.º 2006-544 DC du 14 décembre 2006, loi de financement pour 2007)*. **Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger**, n. 2. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), abr. 2007. p. 571-583.

CHAMUSSY, Damien. *Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation : évolutions récentes de la jurisprudence*. **Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger**, n. 4. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), ago. 2007. p. 1073-1098.

COMMISSION DE FINANCES, de l'économie générale et du plan. Assemblée nationale. França. *Rapport d'information n.º 3247 sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée Nationale*. Registrado na Presidência da Assembleia Nacional em 5 jul. 2006. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i3247.pdf>. Acesso em 19 nov. 2009.

COSSALTER, Philippe. *Cours de Droit Fiscal (License 3), Sciences Politiques AES-AGT AES-AGE*. Université Panthéon-Assas (Paris II), Année universitaire 2008-2009. Disponível em: http://www.cossalter.net/docs/CDF0809_lecon2_enligne.pdf. Acesso em: 2 nov. 2009.

FRANÇA. *Constitution de la République française : Constitution du 4 octobre 1958*. Atualização: jun. 2009. Disponível em: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_0609.pdf. Acesso em: 19 nov. 2009a.

_____. Assemblée nationale. *Règlement de l'Assemblée nationale*. Atualização: set. 2009. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>. Acesso em: 19 nov. 2009b.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 2009-581 DC, de 25 de junho de 2009c. *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*. Journal officiel du 28 juin 2009, p. 10867. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-2009/2009-581-dc/decision-n-2009-581-dc-du-25-juin-2009.42749.html>. Acesso em: 19 out. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 2009-582 DC, de 25 de junho de 2009d. *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter Le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*. Journal officiel du 28 juin 2009, p. 10871. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-2009/2009-582-dc/decision-n-2009-582-dc-du-25-juin-2009.42738.html>. Acesso em: 30 nov. 2009.

_____. Sénat. *Résolution n.º 85 tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter Le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*. (texte soumis au Conseil Constitutionnel). Adotada em 2 de junho de 2009e. Disponível em: <http://www.senat.fr/leg/tas08-085.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2009.

_____. Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. *La fiscalité française*. Atualizado em: 30 set. 2008. Disponível em: http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_3391/fichedescriptive_3391.pdf. Acesso em: 24 nov. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 2006-544 DC, de 14 de dezembro de 2006. *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*. Recueil, p. 129 - Journal officiel du 22 décembre 2006, p. 19356. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil->

[constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-544-dc/decision-n-2006-544-dc-du-14-decembre-2006.1016.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-544-dc/decision-n-2006-544-dc-du-14-decembre-2006.1016.html). Acesso em: 15 out. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 2005-519 DC, de 29 de julho de 2005a. *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*. Recueil, p. 129 - Journal officiel du 3 août 2005, p. 12661. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/2005-519-dc/decision-n-2005-519-dc-du-29-juillet-2005.958.html>. Acesso em: 15 out. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 2005-526, de 13 de outubro de 2005b. *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*. Recueil, p. 144 - Journal officiel du 20 octobre 2005, p. 16610. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/2005-526-dc/decision-n-2005-526-dc-du-13-octobre-2005.955.html>. Acesso em: 15 out. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 2003-476 DC, de 24 de julho de 2003. *Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*. Recueil, p. 400 - Journal officiel du 31 juillet 2003, p. 13038. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-476-dc/decision-n-2003-476-dc-du-24-juillet-2003.851.html>. Acesso em 19 out. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 2001-448 DC du 25 juillet 2001. *Loi organique relative aux lois de finances*. Recueil, p. 99 - Journal officiel du 2 août 2001, p. 12490 (Non conformité partielle). Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2001/2001-448-dc/decision-n-2001-448-dc-du-25-juillet-2001.504.html>. Acesso em 5 nov. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 98-405 DC du 29 décembre 1998. *Loi de finances pour 1999*. Recueil, p. 326 - Journal officiel du 31 décembre 1998, p. 20138 [Non conformité partielle]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1998/98-405-dc/decision-n-98-405-dc-du-29-decembre-1998.11772.html>. Acesso em: 20 nov. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 87-234 DC du 07 janvier 1988. Journal officiel du 9 janvier 1988 p. 444. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1988/87-234-dc/decision-n-87-234-dc-du-07-janvier-1988.8554.html>. Acesso em: 15 out. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 85-203 DC du 28 décembre 1985. *Loi de finances rectificative pour 1985*. Recueil, p. 87 - Journal officiel du 29 décembre 1985, p. 15387 [Non conformité partielle]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1985/85-203-dc/decision-n-85-203-dc-du-28-decembre-1985.8184.html>. Acesso em: 15 nov. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 75-57 DC, de 23 de julho de 1975. *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*. Recueil, p. 24 - Journal officiel du 24 juillet 1975, p. 7534. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1975/75-57-dc/decision-n-75-57-dc-du-23-juillet-1975.7534.html>.

[constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1975/75-57-dc/decision-n-75-57-dc-du-23-juillet-1975.7427.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1975/75-57-dc/decision-n-75-57-dc-du-23-juillet-1975.7427.html). Acesso em: 15 out. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 78-94 DC du 14 juin 1978. *Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du Règlement du Sénat*. Recueil, p. 15 - Journal officiel du 15 juin 1978, p. 2396 [Non conformité partielle]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1978/78-94-dc/decision-n-78-94-dc-du-14-juin-1978.7681.html>. Acesso em 15 out. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 76-64 DC du 02 juin 1976. *Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du règlement du Sénat*. Recueil, p. 21 - Journal officiel du 6 juin 1976, p. 3474 [Non conformité partielle]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1976/76-64-dc/decision-n-76-64-dc-du-02-juin-1976.7455.html>. Acesso em: 6 nov. 2009.

_____. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 60-11 DC du 20 janvier 1961. *Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non salariés de leur famille* Recueil, p. 29 - Journal officiel du 24 janvier 1961, p. 982 [Non conformité partielle]. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1961/60-11-dc/decision-n-60-11-dc-du-20-janvier-1961.6360.html>. Acesso em: 21 nov. 2009.

_____. Sítio oficial na Internet. www.assemblee-nationale.fr. Assemblée nationale.

_____. Sítio oficial na Internet: www.legifrance.gouv.fr: *le service public de la diffusion du droit*. Mantido sob responsabilidade editorial do Secrétariat général du gouvernement (SGG).

_____. Sítio oficial na Internet. www.service-public.fr: *le site officiel de l'administration française*.

_____. Sítio oficial na Internet. www.ladocumentationfrancaise.fr: *le réflexe pour s'informer et comprendre*. Mantido sob a autoridade do Secrétariat général du Gouvernement (SGG).

_____. Sítio oficial na Internet. www.vie-publique.fr. Editado por Documentation française, no âmbito de missão de serviço público.

_____. Sítio oficial na Internet. www.conseil-constitutionnel.fr. Conseil Constitutionnel.

_____. Sítio oficial na Internet. www.impots.gouv.fr: *le site de l'administration fiscale*. Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

GUNTEN, Bernard de; MARTIN, Arlette; NIOGRET, Mauricette. *Les institutions de la France: V^o République*. Atualizada em mar. 2006. França : Nathan, 2006. 159 p.

GRANGER, Marc-Antoine. *La rénovation du droit d'amendement*. **Revue Française de Droit Constitutionnel**, n. 75. Paris : Presses Universitaires de France, 2008. p. 585-599.

LAUZE, Jacques. *Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n. 6. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), nov.-dez. 2001.

MAUCOUR-ISABELLE, Amicie. *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*. Paris: Éditions Dalloz, 2005. 410 p.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009. 342 p. – (Série temas de interesse do Legislativo; n.15).

_____. **Proposta de critérios para apropriação da Reserva para Compensação, que venha a ser consignada na programação da lei orçamentária para 2009, por proposições em exame pela Comissão de Finanças e Tributação**. 2008. 12 p. Consultoria de Orçamento de Fiscalização Financeira. Estudo Técnico n.º 14/2008. Disponível em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>. Acesso em: 16 nov. 2009.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 5. ed. Revista e Ampliada – atualizada até abr. 1997. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1997.

TAICLET, Benoit; BLONDY, Guilhem. *Questionnaire on France's LOLF* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por edson.morais@camara.gov.br em 11 nov. 2009.

WARSMANN, Jean-Luc. *Rapport n.º 1630 fait au nom de la Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n.º 1546) de M. Bernard Accoyer 'tendent à modifier Le Règlement de l'Assemblée nationale'*. Registrado na Presidência da Assembleia Nacional da França em 30 abr. 2009. p. 164-175. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r1630.pdf>. Acesso em: 10 out. 2009.

APÊNDICE A – A tributação na França: alguns aspectos

Na França, a expressão “*prélèvements obligatoires*” constitui a referência mais abrangente que se pode fazer às “receitas públicas de natureza impositiva” ou “tributos *lato sensu*”. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) definiu os *prélèvements obligatoires* como sendo o conjunto dos recursos efetivos operado por todos os agentes econômicos (pessoas físicas e jurídicas) em favor do setor das administrações públicas (Estado, coletividades territoriais e empresas públicas)⁹² (*vide* nota de rodapé n.º 56).

Os *prélèvements obligatoires* dividem-se em duas categorias: os que apresentam natureza fiscal e aqueles com natureza diversa (não fiscal).

Os *prélèvements obligatoires* com natureza fiscal são os “impostos” (em certos casos denominados “taxas” (*taxes*)), os quais figuram no Código Geral dos Impostos. O direito fiscal é o direito do imposto (COSSALTER, 2008, p. 5). O imposto (*impôts e taxes*) é referenciado igualmente pela expressão “*impositions de toute nature*” utilizada no art. 34 da Constituição francesa⁹³.

Ratificando a correspondência entre as “*impositions de toute nature*” e o “imposto”, o sítio governamental francês na Internet “Legifrance”⁹⁴ define as “*impositions de toute nature*”, na acepção do art. 34 sobredito, como sendo os *prélèvements obligatoires* percebidos autoritariamente em benefício de pessoas públicas ou de pessoas privadas encarregadas de uma missão de serviço público (*mission de service public*) e que não tenham caráter de “taxa (*redevance*) por serviço prestado” ou de uma “cotização de seguridade social”.

Maucour-Isabelle (2005, p. 102) lamenta, entretanto, a falta de precisão na definição das “*impositions de toute nature*”, que se teriam tornado uma “categoria sem critério”, e a considera uma “noção ultrapassada”.

De toda sorte, o Conselho Constitucional, segundo Maucour-Isabelle (2005, p. 100), tem jurisprudência particularmente restritiva quanto ao enquadramento das taxas por serviços prestados e das cotizações sociais. Assim, por exemplo, enquadrar-se-iam na categoria de “*impositions de toute nature*” (ou de “impostos”) – e não naquela das cotizações sociais – as “contribuições sociais”, que seriam taxas voltadas igualmente ao financiamento da proteção social, mas que apelariam à solidariedade nacional (imposição universal) sem dar ensejo a

⁹² Informação disponível em: <http://juribook-nantes.blogspot.com/2009/09/droit-fiscal.html>. Acesso em: 26 out. 2009.

⁹³ Article 34. La loi fixe les règles concernant : (...) l'assiette, le taux et la modalité des recouvrements des impositions de toute nature.

⁹⁴ Informação disponível em: http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/527.htm. Acesso em: 26 out. 2009.

contrapartida. É caso das taxas sobre o tabaco e o álcool e das contribuições sobre as despesas de publicidade farmacêutica, vinculadas ao financiamento dos organismos sociais, mas integradas à categoria de “*impositions de toute nature*”.

De acordo com sítio na Internet administrado pelo Ministério do Orçamento, das Contas Públicas, da Função Pública e da Reforma do Estado (*Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*) da França, os *prélèvements obligatoires* compreendem os impostos, as taxas (*redevance*) por serviço prestado, os direitos de aduana e as cotizações sociais (FRANÇA, 2008, p. 4).

À diferença dos outros *prélèvements*, os impostos (as *impositions de toute nature*) só poderiam ser criados e cobrados em virtude de ato do Poder Legislativo. De acordo com o art. 34 da Constituição, é a lei que deve fixar as regras respeitantes à base de cálculo, à alíquota e às modalidades de cobrança das “*impositions de toute nature*”.

A título de curiosidade, vale citar outra categoria de *prélèvements obligatoires*, que foi extinta a partir de 2004 com base no disposto no art. 63 da LOLF: as chamadas “taxas parafiscais”.

No sítio oficial sobredito, encontra-se a seguinte classificação dos *prélèvements obligatoires* e correspondentes definições (FRANÇA, 2008, p. 4):

- Os “impostos” são prestações pecuniárias impostas a pessoas físicas e jurídicas em função de suas capacidades contributivas e sem contrapartida determinada, com vistas à cobertura de despesas públicas ou à realização de objetivos econômicos e sociais fixadas pelo poder público;

- As “taxas por serviços prestados” (*redevances pour services rendues*) são devidas em caso de utilização de certos serviços públicos ou em contrapartida do direito de utilizá-los;

- Os “direitos de aduana” distinguem-se dos impostos em razão do seu caráter estritamente econômico, com objetivo de proteção do mercado interno. Há certos *prélèvements obligatoires* arrecadados pela administração da aduana que constituem, no entanto, impostos: a taxa sobre valor agregado (TVA) incidente sobre bens provenientes de Estados não membros da União Européia; a taxa sobre os produtos derivados de petróleo; e outras taxas sobre consumos específicos (os *accises*).

- As “cotizações sociais”, não obstante seu caráter obrigatório, distinguem-se dos impostos na medida em que são arrecadadas com propósito determinado – a proteção social – e que o pagamento de prestações constituem sua contrapartida. Note-se, no entanto,

que as arrecadações de alguns impostos incidentes sobre a renda de pessoas físicas são integralmente direcionadas aos organismos componentes do sistema da seguridade social.

APÊNDICE B – A seguridade social francesa: alguns aspectos

O sistema de seguridade social na França tem cobertura completa e universal e compõe-se de regimes diversos, organizados por setores de risco (BOUVIER et al., 2004, p. 73). Hodiernamente, coexistem o regime geral e mais de uma centena de regimes especiais. Mais importante entre esses, o regime geral é o regime de base que cobre o conjunto dos assalariados do comércio e da indústria.

A seguridade social francesa é um sistema baseado principalmente na garantia de previdência sustentada por cotizações, pelo princípio da mutualização dos riscos. As cotizações atuais, entretanto, não têm sido suficientes para fazer face às despesas do sistema. Assim, o Estado tem sido levado a garantir diretamente, por meio de suplementação orçamentária das leis de finanças, parcela crescente do financiamento da seguridade social.

Tal suplementação é realizada por meio de subvenções aos regimes sociais ou pela criação de fundos para compensar determinadas exonerações no pagamento das cotizações sociais. Adicionalmente, o Estado tem posto em prática uma tributação fiscal com vistas ao aprimoramento da forma de financiamento da seguridade social. Por conseguinte, vem sendo cobrado, desde 1991, imposto denominado Contribuição Social Generalizada (CSG).

Até 1996, verificava-se ausência absoluta de controle efetivo do Parlamento sobre as contas dos regimes sociais, que contrastava com os poderes que detinha aquele Poder – pelo menos em teoria – sobre o orçamento do Estado (BOUVIER et al., 2004, p. 86).

Revisão constitucional de 1996, seguida e complementada por lei orgânica de 22 de julho de 1996 estabeleceu novos princípios com respeito à seguridade social. A partir de então, consoante os novos mandamentos constitucionais, as leis de financiamento da seguridade social determinariam as condições gerais de seu equilíbrio financeiro e, tendo em conta suas previsões de receitas, fixariam seus objetivos de despesas, nas condições e sob as reservas previstas pela lei orgânica *supra*.

Atualmente, a normatividade dos votos do Legislativo tem alcance atenuado, em relação àquela relativa às leis de finanças. Como exemplo, o Parlamento se pronuncia sobre “objetivos de gastos”, e não, sobre os créditos. Ainda, seu controle sobre as receitas resta limitado, pois continua a não poder fixar a taxa das cotizações.

APÊNDICE C – As leis de finanças e o orçamento do Governo central: alguns aspectos

O art. 1º da LOLF⁹⁵ estabelece que as “leis de finanças” determinam, para um exercício (correspondente ao ano civil), a natureza, o montante e a afetação de recursos e das despesas do Estado, assim como o equilíbrio⁹⁶ orçamentário e financeiro resultante.

As leis de finanças⁹⁷, no sentido amplo, podem-se classificar em três tipos de lei: a lei de finanças inicial, a lei de finanças retificativa e a *loi de règlement*, grosseiramente traduzida como “lei de ajuste”. A lei de finanças inicial (LFI) (ou “do ano”) autoriza especialmente a percepção de recursos inicial do Governo central e “imposições de toda natureza” atribuídas a pessoas públicas outras que não o Governo central. A lei de finanças retificativa (LFR) (também chamada de “*collectif budgétaire*”) modifica as disposições da LFI no decorrer do ano. A *loi de règlement*, que intervém *a posteriori*, constata e ajusta os resultados financeiros de cada ano civil (assim como o resultado orçamentário (déficit ou superávit))⁹⁸, e aprova as diferenças entre os resultados financeiros e as previsões da lei de finanças inicial, eventualmente completada pelas leis retificativas.

Arrematando a “racionalização”⁹⁹ do Parlamentarismo na França ratificado pelos constituintes de 1958, a *ordonnance* orgânica de 1959 havia previsto uma série de atos regulamentares que permitiam ao Governo modificar o montante ou a vinculação dos créditos votados. Os inconvenientes da abundância de decisões regulamentares orçamentárias são, no entanto, atenuados nos casos em que os atos correspondentes são anexados aos projetos de lei

⁹⁵ LOLF, Article 1: *Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.*

L'exercice s'étend sur une année civile.

Ont le caractère de lois de finances :

1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

2° La loi de règlement ;

3° Les lois prévues à l'article 45.

⁹⁶ Segundo Bouvier et al. (2004, p. 232), está-se, aqui, longe do princípio do equilíbrio orçamentário, tal como o definido pela ortodoxia clássica, e de uma adequação puramente financeira entre despesas e receitas. Ao votar as leis de finanças, o Parlamento toma em consideração o equilíbrio econômico global que ele julga desejável, e um equilíbrio financeiro que lhe é também global. A fórmula não exclui de forma alguma a possibilidade de um déficit orçamentário, involuntário ou mesmo desejado. A definição de equilíbrio é, então, flutuante, e seu conteúdo é definido pelo legislador. O princípio fundamental do direito público financeiro francês a ser respeitado é o da “definição” do equilíbrio econômico e financeiro.

⁹⁷ Fonte: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-depenses-etat/budget>. Acesso em: 22 out. 2009.

⁹⁸ Para Bouvier et al. (2004, p.231), a importância da lei de regimento é, até hoje, essencialmente teórica, com um controle parlamentar tradicionalmente tardio e puramente formal.

⁹⁹ Vide Subseção 3.2.1.

de finanças retificativos. Segundo Lauze (2001, p. 1702), a LOLF de 2001 não modificou a problemática, mas simplificou levemente as categorias de atos regulamentares.

Note-se que, segundo o art. 34 da LOLF, a lei de finanças detém o monopólio da “autorização”¹⁰⁰ para percepção dos “impostos”; não somente os do Estado (Governo central), mas de outras pessoas jurídicas distintas, quais sejam as coletividades territoriais, os estabelecimentos públicos e outros organismos habilitados a arrecadá-los.

Apesar de a “autorização” para percepção de impostos estender-se a outras pessoas jurídicas que não o Governo central, os recursos e cargas efetivamente consignados nas leis de finanças são somente aqueles do Governo central (art. 1º da LOLF). É o que estatui o art. 34 da Constituição francesa: “*Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l’État (...)*”.

Os recursos e cargas do Governo central, por sua vez, são definidos no seu art. 2º como englobando tanto os orçamentários como os de tesouraria¹⁰¹. O orçamento do Estado – ou Governo central (*budget de l’État*) – pode ser considerado, assim, como apenas uma das contas da lei de finanças.

O art. 3º da LOLF prevê que os “recursos orçamentários do Governo central (*État*)” previstos nas leis de finanças são: as “*impositions de toute nature*”¹⁰²; as receitas correntes de suas atividades industriais e comerciais, de seu domínio, de suas participações financeiras e outros ativos e direitos; as remunerações dos serviços por ele prestados; as retenções e cotizações sociais estabelecidas em seu proveito; o produto de multas; os ingressos de organismos públicos e privados além daqueles relativos às operações de tesouraria; os produtos resultantes das operações de tesouraria outras que não as indenizações (gratificações) pela emissão de empréstimos do Estado; os “fundos de cooperação” (*fonds de concours*); receitas correntes diversas; os reembolsos de empréstimos e adiantamentos; os produtos de suas participações financeiras, assim como outros ativos e direitos de cessão de domínio; produtos excepcionais diversos.

¹⁰⁰ Segundo Bouvier et al. (2004, p. 235), a noção de autorização de receitas é caracterizada por três traços, dois os quais são como a seguir. De um lado, ela consiste na permissão de “aplicar um estatuto” que é estabelecido independentemente do orçamento. A autorização de arrecadar os impostos para o ano subsequente, dada na lei de finanças, não define o regime do imposto. Este resulta do conjunto das leis fiscais, reunidas no Código Geral dos Impostos. A autorização de arrecadar o imposto nada mais é do que a permissão de aplicar o estatuto fiscal existente. Por outro lado, a Administração é obrigada a aplicar o estatuto que rege cada receita. A autorização orçamentária a obriga a arrecadar os diferentes impostos, e ela não pode se eximir disso se a lei lhe permite.

¹⁰¹ Segundo Lauze (2001, p. 1698), a definição dos “recursos e cargas de tesouraria”, de que trata o artigo 25 da LOLF, inclui operações de refinanciamento da dívida, de emissão e compra de título da dívida e operações de *swap*. Os custos de gestão da dívida, no entanto, estariam consignados no orçamento – e não, pela tesouraria – em uma *compte de commerce* (vide Apêndice D) específica.

¹⁰² Vide Apêndice B.

Como observado acima, além dos impostos (receitas fiscais), o Estado dispõe de recursos não fiscais. De acordo com informações do sítio da Internet “Vie Publique”¹⁰³, os recursos não fiscais ocupam um lugar secundário no orçamento do Estado, somando 28 bilhões de euros para 2008, o que representa 9,36% das suas receitas totais líquidas.

O sítio precitado reorganiza de forma mais inteligível a relação da receitas não fiscais do Governo central constantes das leis de finanças. Seriam elas, principalmente:

a) Receitas patrimoniais:

- Recursos provenientes de organismos públicos (ex.: Banque de France, Caisse des dépôts et consignations);
- Dividendos provenientes das empresas nas quais o Estado tem participação acionária;
- Renda do domínio do Estado;
- Resultado de operações de tesouraria, etc.

b) Rendas das atividades industriais e comerciais do Estado, e remunerações por serviços prestados. Por exemplo, o Estado conserva 3 bilhões de Euros do produto dos impostos locais a título de custas de recolhimento desses impostos;

c) Recursos diversos, tais como:

- O produto de jogos de azar. Ex.: cobrança sobre La française des jeux; os cassinos e o PMU (mais de 3 bilhões de Euros em 2005);
- O produto das multas e condenações pecuniárias (1,4 bilhão de Euros em 2005);
- Doações e legados, etc.;

d) Os “*fonds de concours*” (fundos de cooperação) transferidos ao Estado por outras pessoas jurídicas ou físicas e com propósito determinado, especialmente a Comunidade Europeia e as coletividades territoriais, para contribuir para a realização de despesas de interesse público (ex.: a construção de uma universidade).

¹⁰³ Disponível em: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-dependes-etat/ressources/quelles-sont-ressources-non-fiscales-etat.html>. Acesso em: 27 out. 2009.

APÊNDICE D – O desmembramento orçamentário e o princípio da não vinculação das receitas: alguns aspectos

O princípio da não vinculação das receitas pode ser enunciado da seguinte forma: não deve haver receita especializada na cobertura de determinada despesa. É esse o espírito do art. 6º da LOLF¹⁰⁴, quando estabelece que o “conjunto das receitas” garante a execução do “conjunto das despesas”.

Bouvier et al. (2004, p. 253) afirma que a diversidade das operações do Estado, assim como os imperativos de sua gestão, impõem flexibilizações técnicas na definição e execução orçamentária sem comprometer, no entanto, o princípio da não vinculação em si mesmo. A lei de finanças, por conta de verdadeiras exceções conjunturais e estruturais, teria deixado de ser um reflexo exato do conjunto de sua vida financeira, e a denominada “desorçamentação” consistiria em uma tentação permanente para os Governos.

A vinculação de recursos no seio da lei de finanças

A derrogação do princípio da não afetação da receitas é prevista pela própria LOLF, em dispositivos contidos no Capítulo III do Título II, denominado “*Des affectations des recettes*”. De acordo com o art. 6º da LOLF, todas as receitas e todas as despesas são agrupadas em conta única, intitulada “orçamento geral” (*budget général*). Entretanto, o art. 16 prevê que algumas receitas podem ser diretamente afetadas a certas despesas. Essas vinculações tomam a forma de “orçamentos anexos” (*budgets annexes*), de “contas especiais” (*comptes spéciaux*) ou de “procedimentos contábeis particulares” (*procédures comptables particulières*) no seio do orçamento geral, de um orçamento anexo ou de uma conta especial.

Segundo o previsto no art. 18 da LOLF, os “orçamentos anexos” podem consignar, nas condições previstas por uma lei de finanças, somente operações de serviços do Governo central não dotados de personalidade jurídica e resultante de sua atividade de produção de bens ou de prestação de serviços que deem lugar ao pagamento de taxas (ou de “preço”). A criação de um orçamento anexo e a vinculação de uma receita a esse orçamento só pode resultar de um dispositivo previsto em lei de finanças (LOLF, art. 18, I).

¹⁰⁴ LOLF, art. 6º: “(...) *Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. (...) L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général*”.

O orçamento anexo situa-se na hierarquia classificatória orçamentária ao nível de “missão”. As suas operações são previstas, autorizadas e executadas nas mesmas condições daquelas do orçamento geral. Entretanto, diferentemente da regra geral, seus recursos excedentes podem excepcionalmente constituir reserva a ser utilizada no ano posterior. As relações entre o orçamento anexo e o geral são ambíguas. Eventualmente, são consignadas no orçamento anexo dotações em favor do orçamento geral, em caso de excedente de arrecadação de suas receitas.

Segundo Bouvier et al. (2004, p. 248), as “contas especiais do Tesouro”, que contavam quase quatrocentas em 1947, tinham-se tornado, àquela época, um meio de deixar fora do orçamento despesas às quais não correspondiam receitas autênticas ou perspectivas de reembolso sérias, e de subtraí-las do controle do Parlamento.

As atualmente denominadas “contas especiais” só podem ser abertas em leis de finanças e a vinculação de uma receita a uma conta especial só pode resultar de um dispositivo previsto naquela categoria de lei (art. 19 da LOLF). Podem elas ser de quatro tipos: as “contas de afetação especial” (*comptes d'affectation spéciale*), as “contas de comércio” (*comptes de commerce*), as “contas de operações monetárias” (*comptes d'opérations monétaires*) e as “contas de cooperação financeira” (*comptes de concours financiers*).

Semelhantemente ao caso dos orçamentos anexos, as “contas especiais” situam-se na hierarquia classificatória ao nível de “missão”, e suas operações são previstas, autorizadas e executadas nas mesmas condições daquelas do orçamento geral. O saldo de cada conta especial pode excepcionalmente constituir reserva a ser utilizada no ano posterior.

As “contas de afetação especial” consignam operações orçamentárias financiadas por receitas que devem, por natureza, ter relação direta com as despesas em questão. Apesar de essas contas poderem receber aporte do orçamento geral, elas mesmas não podem financiar despesas daquele orçamento, de orçamento anexo ou de outra conta especial, salvo autorização expressa na lei de finanças.

As “contas de comércio” consignam operações de caráter industrial ou comercial efetivadas a título acessório por serviços do Estado não dotados de personalidade jurídica, enquanto as “contas de cooperação financeira” consignam os empréstimos e adiantamentos consentidos pelo Estado.

Segundo Taiclet e Blondy (2009), o orçamento anexo e a conta de afetação especial devem ser criados por uma lei de finanças, mas a autorização não necessita ser renovada a cada ano.

As afetações de receitas a outras pessoas jurídicas no seio da lei de finanças, e que forem criadas por esta própria lei, não precisam ser reautorizadas anualmente. O montante vinculado deve, contudo, ser objeto, a cada ano, de uma estimativa (avaliação) consignada em anexo à lei de finanças (TAICLET; BLONDY; 2009).

A “desorçamentação” (*débudgétisation*)

A “desorçamentação” (*débudgétisation*) na França pode ser definida, *grosso modo*, como a tendência (ou movimento) de deixar de fazer constar do orçamento público despesas que poderiam (ou deveriam) tecnicamente ser enquadradas como despesas orçamentárias, e o consequente desfalque – do “conjunto de receitas” supramencionado – de recursos correspondentes (principalmente fiscais), com sua vinculação a organismos não componentes *stricto sensu* da Administração pública.

No movimento da desorçamentação, o Governo tem deliberadamente transferido a outros agentes especialmente criados com esse objetivo – usualmente *établissements publics* – o financiamento de ações novas ou que antes estavam sob sua responsabilidade. Segundo Bouvier et al. (2004, p. 255), essa técnica tem servido, desde o século 19, a propósitos pouco nobres, tais como a camuflagem de um déficit orçamentário e a criação de óbices ao pleno conhecimento da situação orçamentária por parte do Poder Legislativo.

Não raros são os exemplos da desorçamentação ao longo do tempo. Lauze (2001, p. 1703) cita a criação do Fundo Especial de Grandes Trabalhos (1982), do Fundo de Solidariedade à Velhice (FSV) (1993) e, mais recentemente, do Fundo de Financiamento da Reforma das Cotizações Patronais de Seguridade Social (FOREC), que participa no financiamento da redução da jornada de trabalho. Bouvier et al (2004, p. 255) lembram os empréstimos aos organismos de HLM¹⁰⁵ e alguns investimentos concernentes às telecomunicações.

O Conselho Constitucional, por sua vez, mostrou-se sensível à contestação do Parlamento quanto à “massiva desorçamentação fiscal”, e impôs importante limite a essa prática. Exemplo disso ocorreu em 1995, no tangente ao caso do FSV, quando julgou que não poderiam ser “desorçamentadas” despesas que apresentavam para o Governo central uma natureza permanente. Segundo Lauze (2001, p. 1704), a principal salvaguarda hoje existente

¹⁰⁵ *Habitation à loyer modéré* : denominação das construções objeto de programa de financiamento do Governo francês, geralmente ocupadas por cidadãos menos abastados.

ainda é representada pela jurisprudência do Conselho, tendo em vista que a LOLF de 2001 não teria apresentado contribuições diretas à questão.

Corolário do processo de desorçamentação é a existência dos chamados “orçamentos autônomos” (*budgets autonomes*). São estes os orçamentos das pessoas públicas distintas do Governo central, cujas contas financeiras não se integram, por conseguinte, às leis de finanças anuais.

Casos exemplares são os serviços públicos descentralizados, beneficiários de autonomia orçamentária, mas que nada mais são do que um modo de organização do Governo central. Podem-se mencionar os estabelecimentos públicos nacionais com natureza administrativa (*établissements publics nationaux à caractere administratif*), tais como o Museu do Louvre, ou, ainda, certos organismos privados incumbidos das “missões de serviço público”¹⁰⁶ na esfera de influência estatal.

¹⁰⁶ Um “serviço público” é uma atividade exercida diretamente pelas autoridades públicas (Governo central, coletividades territoriais ou locais) ou sob seu controle, com o objetivo de satisfazer uma necessidade de interesse geral. Assim, o executor do serviço público pode ser, entre outros, um *établissement public* ou uma empresa de direito privado, aos quais se confia uma “missão de serviço público”, que pode, nesses casos, assumir diversas formas, tais como concessão, licença, franquia, etc. As atividades objeto das missões podem ser relativas à soberania do Estado ou ao setor comercial ou industrial, tais como aquelas referentes à seguridade, saúde, ensino, transporte, eletricidade, abastecimento de água, entre outras.

APÊNDICE E – A organização territorial e administrativa do Estado francês

A França é um Estado unitário – em contraposição ao Estado federal –, pois as leis e o sistema judiciário são os mesmos em todo o seu território. Ao mesmo tempo, diz-se que o país tem uma organização descentralizada.

Desde a revisão de 2003, a Constituição francesa estatui que a organização da República é descentralizada, reconhecendo o processo de descentralização iniciado nos primórdios dos anos 1980. Em termos organizacionais, distinguem-se o conjunto da Administração do Governo central (*les administrations de l'État*) e as administrações das coletividades territoriais.

São as seguintes as coletividades territoriais da República francesa: as comunas, os departamentos, as regiões, as coletividades territoriais com estatuto particular e as coletividades de além-mar.

O território nacional compreende a França metropolitana (o território continental mais Córsega, ou *Corse*), quatro departamentos de além-mar e quatro territórios de além-mar. Segundo Gunten et al. (2006, p. 69), todo o território francês compõe-se de 26 regiões, subdivididas em cem departamentos, que, por sua vez, abrangem 339 *arrondissements*. Estes se dividem em cantões (*cantons*), que são formados pelas comunas (*communes*), unidades de base da divisão territorial francesa. Ao todo, existiriam 3.839 cantões e 36.778 comunas.

A Administração do Governo central pode ser exercida em nível nacional ou local. No primeiro caso, incumbe-se de missões que apresentam caráter nacional, e é exercida pelos ministérios do Governo. Na segunda situação, o serviço desconcentrado da Administração do Governo central, exercido em nível local pelos mesmos ministérios, garante as relações entre o Governo central e as coletividades territoriais.

A administração territorial é assegurada (a) pelos serviços desconcentrados de diferentes ministérios e (b) pelas administrações das coletividades locais (região, departamento e comuna). No primeiro caso, os serviços são dirigidos pelo prefeito, sob autorização do ministro competente, e organizados em circunscrições regional, departamental e de *arrondissement*. No segundo caso, as coletividades locais têm um poder decisório que lhes permite dispor de liberdade de administração nos limites das leis do Estado.

Desde o início do processo de descentralização administrativa, inúmeras competências foram transferidas às comunas, departamentos e regiões, assim como às coletividades de estatuto particular (*collectivités à statut particulier*) e àquelas de além-mar. Paralelamente, as

comunas têm-se agrupado cada vez mais sob a forma de “estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal” (*établissements publics de coopération intercommunale*).

Os níveis organizacionais – região, departamento e comuna – constituem, ao mesmo tempo, coletividades territoriais e circunscrições da ação do Governo central. Os representantes do Estado nessas coletividades denominam-se “prefeitos”¹⁰⁷. No *arrondissement*, o Estado é representado pelo subprefeito (*sous-préfet*).

As coletividades territoriais tornaram-se os principais atores da vida local. Suas competências, que lhes foram transferidas por lei desde os primórdios do processo de descentralização, vêm aumentando com o tempo. São elas exercidas sob a égide do princípio de livre administração, o que tem limitado sensivelmente o controle prévio dos atos das coletividades territoriais anteriormente exercido pelos prefeitos.

As comunas exercem competências em matéria de urbanismo, habitação, saúde, ação social ou cultura. Os departamentos têm responsabilidades nas áreas de ação social e saneamento, aproveitamento do espaço, cultura e patrimônio e desenvolvimento econômico. As competências das regiões recobrem essencialmente o desenvolvimento econômico e o aproveitamento territorial. Note-se que algumas competências são comuns a todos esses níveis de coletividades territoriais.

¹⁰⁷ Observe-se que, na língua francesa, diferenciam-se o termo empregado para prefeito da região ou do departamento – *préfet* – daquele da comuna – *maire*.

ANEXO A – O art. 89 do Regimento da Assembleia Nacional (FRANÇA, 2009b)*Chapitre III**Recevabilité financière**Article 89*

1 Les propositions de loi présentées par les députés sont transmises au Bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet. Lorsqu'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le dépôt en est refusé.

2 Les amendements présentés en commission sont irrecevables lorsque leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. L'irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

3 La recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l'Assemblée est appréciée par le Président. Leur dépôt est refusé s'il apparaît que leur adoption aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution. En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée.

4 Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions de loi et aux amendements, ainsi qu'aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies, par le Gouvernement ou par tout député. L'irrecevabilité est appréciée par le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet.

5 Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale.