



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 61

242

abril a junho de 2024



Reformas previdenciárias: aproximações entre o Brasil e a França

Pensions Reforms: similarities between Brazil and France

Marcelo Leonardo Tavares¹

Fábio Zambitte Ibrahim²

Carlos Vinicius Ribeiro Ferreira³

Resumo

Este artigo investiga o processo de elaboração de reformas previdenciárias no Brasil em 2019 e na França em 2023. Do ponto de vista teórico-metodológico e na vertente jurídico-sociológica, a pesquisa focaliza a tramitação legislativa nos dois países. Adotam-se as metodologias de abordagem jurídico-comparativa, jurídico-compreensiva, jurídico-prospectiva e jurídico-propositiva e os métodos de pesquisa bibliográfico e documental. Inicialmente, aborda-se o sistema legislativo brasileiro e seu processo de reforma da previdência, em especial a Emenda Constitucional nº 103/2019. Em seguida, examina-se o procedimento francês e a reforma previdenciária de 2023, bem como o art. 49.3 da Constituição. Ambos os processos são analisados à luz do direito fundamental ao devido procedimento na elaboração normativa e quanto às aproximações possíveis. Ao final, constata-se que esses países, dentro de suas particularidades, adotaram procedimentos legislativos que visaram sobretudo diminuir a proteção social e aumentar a arrecadação de recursos para outras áreas.

Palavras-chave: reforma da previdência no Brasil; previdência social francesa; direito fundamental ao devido procedimento na elaboração normativa.

¹ Marcelo Leonardo Tavares é doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; mestre em Direito pela Uerj, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor associado da Uerj, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; advogado. E-mail: marceloltavares68@gmail.com

² Fábio Zambitte Ibrahim é doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; professor associado da Uerj, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; advogado. E-mail: fabio.zambitte@uol.com.br

³ Carlos Vinicius Ribeiro Ferreira é mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; graduado em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; advogado. E-mail: cviniciusf@gmail.com

Abstract

This article investigates the process of drafting pension reforms in Brazil in 2019 and in France in 2023. From a theoretical-methodological point of view and from a legal-sociological perspective, the research focuses on the legislative process in both countries. Legal-comparative, legal-comprehensive, legal-prospective and legal-propositional methodologies and bibliographic and documentary research methods are adopted. Initially, the Brazilian legislative system and its pension reform process are discussed, in particular Constitutional Amendment n. 103/2019. Next, the French procedure and the 2023 pension reform are examined, as well as art. 49.3 of the Constitution. Both processes are analyzed in light of the fundamental right to due procedure in the drafting of regulations and in terms of possible approaches. In the end, it appears that these countries, within their particularities, adopted legislative procedures that aimed above all to reduce social protection and increase the collection of resources for other areas.

Keywords: social security reform in Brazil; French social security; fundamental right to the due process for drafting law.

Recebido em 11/9/23

Aprovado em 29/4/24

Como citar este artigo: ABNT⁴ e APA⁵

1 Introdução

A Reforma da Previdência de 2019 representou um novo paradigma no sistema protetivo brasileiro, pois, apesar de não ter logrado êxito em alterar a lógica securitária de maneira estrutural, introduziu mudanças paramétricas que ecoarão por várias décadas, com alterações sensíveis e profundas. Alguns anos depois, a população francesa enfrentou uma experiência parecida, em face de uma reforma previdenciária cujo principal fim era aumentar escalonadamente a idade mínima de 62 para 64 anos. As reações da população dos dois países foram muito distintas. Na França, a cultura política propiciou maior resistência às mudanças propostas, fruto da experiência histórica de embates entre sindicatos

⁴ TAVARES, Marcelo Leonardo; IBRAHIM, Fábio Zambitte; FERREIRA, Carlos Vinicius Ribeiro. Reformas previdenciárias: aproximações entre o Brasil e a França. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 61, n. 242, p. 113-140, abr./jun. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p113

⁵ Tavares, M. L., Ibrahim, F. Z., & Ferreira, C. V. R. (2024). Reformas previdenciárias: aproximações entre o Brasil e a França. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 61(242), 113-140. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/242/ril_v61_n242_p113

e governos. No Brasil, manifestações sociais não costumam ter um impacto generalizado; na maior parte das vezes, provocam posicionamentos de setores específicos da sociedade.

Contudo, o objeto deste artigo não é o modo como a população recebe as transformações legislativas, e sim o processo de elaboração e tramitação das reformas previdenciárias do Brasil em 2019 e da França em 2023. Por mais que os sistemas previdenciários tenham peculiaridades inerentes a cada país, cabe a análise comparada ao se adotar como parâmetro a proteção social e as estratégias de reforma dos sistemas protetivos. Em ambos os países, a elaboração e a alteração dos postulados previdenciários deveriam observar critérios mínimos de legitimação, princípios investigados por este estudo.

O que motivou a pesquisa sobre eventuais proximidades foi a adoção pelo governo francês de um mecanismo constitucional que permite ultrapassar a necessidade de votação para implementar as alterações pretendidas com a reforma previdenciária de 2023. Avaliar a legitimidade de uma reforma da previdência implica analisar se, para concretizá-la, se buscou atingir algum grau de consenso e verificar de que maneira esse consenso teria sido atingido – se amparado na realidade ou em perspectivas financeiras alarmantes, sem suporte em fatos.

O principal método utilizado neste estudo é o jurídico-comparativo, cujo propósito é identificar similitudes e diferenças de normas e instituições em dois ou mais sistemas jurídicos (Gustin; Dias, 2010, p. 28). Adotou-se também o método jurídico-compreensivo, “procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis” (Gustin; Dias, 2010, p. 28), para investigar as raízes teóricas que determinariam a flexibilização do debate em torno da reforma da previdência social nos dois países. Além disso, elegeram-se as vertentes jurídico-prospectiva, com o fim de identificar tendências futuras do debate proposto, e a jurídico-propositiva, que não é método autônomo, por dizer respeito a toda e qualquer pesquisa de ciências sociais aplicadas, e destina-se “ao questionamento de uma norma, de um conceito ou de uma instituição jurídica, com o objetivo de propor mudanças ou reformas legislativas concretas” (Gustin; Dias, 2010, p. 29).

A pesquisa busca identificar possíveis aproximações entre o processo legislativo de reforma da previdência no Brasil e na França, para avaliar em que medida se observou o direito à justificativa e o direito fundamental ao devido procedimento de elaboração normativa.

2 A experiência brasileira na reforma constitucional previdenciária de 2019

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), o Poder Constituinte originário escolheu constitucionalizar diversas matérias que não apontam para a estrutura do exercício dos Poderes, mas consistem em verdadeira Constituição dirigente ou

programática, por traçar metas, programas de ação e objetivos para a atuação estatal nos campos social, cultural e econômico (Mendes; Branco, 2015, p. 63). Nessa linha, a Previdência Social teve sua estrutura pormenorizada no texto constitucional, especialmente no art. 201 (Brasil, [2023b]).

O sistema previdenciário integra também o art. 6º e faz parte do Título II, destinado a descrever os direitos e garantias fundamentais (Brasil, [2023b]). Assim, a previdência é um direito formalmente fundamental, e seu conteúdo aponta igualmente para uma fundamentalidade material. Quanto a este último aspecto, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 626.489/SE, a primeira relatoria em plenário do ministro Luís Roberto Barroso no Supremo Tribunal Federal (STF) consignou, no tópico inicial do acórdão, que “o direito à previdência social constitui direito fundamental” (Brasil, 2013, p. 1). Conforme aponta Tavares (2018a, p. 312), “o maior legado jurídico do voto condutor no RE nº 626.489 é a afirmação da natureza fundamental do direito previdenciário”. De acordo com o autor, em se tratando de seguro social, esse pressuposto teria o potencial de sobreviver ao julgamento do recurso e influenciaria futuras decisões do próprio STF e de outros tribunais, previsão que se concretizou. Diferentemente de um *obiter dictum*, essa afirmação traduziu-se em verdadeira *ratio decidendi* da matéria e esteve presente em outros julgados do STF, como na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.096/DF, em que o ministro relator Edson Fachin registrou em voto o que fora observado pelo ministro Barroso: “dispõe de caráter fundamental o direito ao benefício previdenciário (fundo do direito)” (Brasil, 2020, p. 25).

Uma das justificativas para a excessiva constitucionalização reside no fato de a CRFB ter sido elaborada após o período ditatorial (1964-1985), contexto político que motivou a previsão de métodos mais gravosos para a reforma de determinados dispositivos constitucionais. Conforme o art. 60, § 2º, da CRFB (Brasil, [2023b]), exige-se que a alteração por Emenda Constitucional (EC) seja discutida e votada em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, considerando-se aprovada se em ambos a proposta de EC (PEC) obtiver três quintos dos votos em cada uma das Casas. Contudo, a rigidez da possibilidade de mudança não impediu a edição de ECs, em especial em início de mandatos presidenciais⁶.

Além do regime de votação, um aspecto que aponta para a rigidez do processo de alteração constitucional é a limitação das matérias que podem ser objeto de EC. O art. 60, § 4º (Brasil, [2023b]) prevê não ser objeto de deliberação a proposta de EC tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. Os direitos sociais não constam no rol de direitos insuprimíveis por EC. Contudo, isso significa que poderiam ser abolidos?

A esse respeito, observa-se que a eleição de certos direitos como cláusulas pétreas não se deveu ao acaso, mas ao fato de que “as forças políticas pareciam não confiar no legislador futuro, e por isso preferiram ‘garantir’ desde logo os seus interesses no pacto constitucional”. Por essa razão, a CRFB teria pecado por excesso de pormenores, “elevando

⁶ Entre a promulgação em outubro de 1988 e dezembro de 2022, a CRFB já fora modificada por 128 ECs.

ao status de norma constitucional certas decisões que não tinham fôlego para perdurar no tempo, e que, portanto, acabam se expondo mais frequentemente aos anseios de mudança das novas maiorias que vão se aglutinando no espaço político” (Sarmiento, 2005, p. 4-5). Sarmiento (2005, p. 5) argumenta que, num Estado Democrático de Direito, a interpretação das cláusulas pétreas não pode passar ao largo das exigências formuladas com base no princípio democrático, em especial o direito de autodeterminação coletiva de cada geração. Nessa perspectiva, retoma-se o debate sobre a possibilidade de incluir os direitos sociais na previsão de impossibilidade de abolição por EC. Este estudo filia-se ao entendimento de Sarlet (2004), segundo o qual os direitos sociais também se incluem na previsão do art. 60, § 4º, IV, da CRFB⁷.

Com o reconhecimento dos direitos sociais como limites materiais à reforma constitucional, cabe outra questão: em que medida opera esse limite? O próprio texto constitucional coopera para o surgimento de tal indagação, uma vez que o art. 60, § 4º, não utiliza o verbo *abolir*, mas a locução *tendente a abolir*, de modo que, conforme aponta Sarlet (2004, p. 65), uma abolição é de imediata constatação, o que não ocorre com a identificação do momento em que determinada EC tende a abolir um direito fundamental. Segundo Sarlet (2004, p. 68), a constatação de uma efetiva agressão ao núcleo essencial do princípio protegido por determinado dispositivo depende de “uma ponderação tópica, mediante a qual se deverá verificar se a alteração constitucional afeta apenas aspectos ou posições marginais da norma, ou se, pelo contrário, investe contra o próprio núcleo do princípio em questão”⁸.

Se formal e materialmente são fundamentais, os direitos sociais também recebem a proteção estabelecida no art. 60, § 4º, IV, da CRFB. Assim, seria inconstitucional a medida que atingisse o núcleo essencial de um direito social, desconfigurando o princípio intrínseco ao texto previsto. O conteúdo que representa o limite material à atuação do Poder Constituinte derivado são os “princípios da universalidade, da uniformidade e da solidariedade na proteção dos segurados mais desprotegidos, mediante a participação do Estado”, bem como a “cobertura dos riscos sociais da morte, da idade avançada, da incapacidade, da maternidade e do desemprego involuntário” (Tavares, 2003, p. 252). Alia-se a esses critérios a fixação de um patamar mínimo de pagamento dos benefícios garantidores desses riscos sociais, de modo a manter o poder de compra dos segurados.

⁷ Destaquem-se as conclusões de Sarlet (2004, p. 59): “a) a Constituição brasileira, diversamente da portuguesa, não traça qualquer diferença entre os direitos de liberdade (defesa) e os direitos sociais, inclusive no que diz com eventual primazia dos primeiros sobre os segundos; b) os partidários de uma exegese conservadora e restritiva em regra partem da premissa de que todos os direitos sociais podem ser conceituados como direitos a prestações materiais estatais, quando, em verdade, já se demonstrou que boa parte dos direitos sociais é equiparável, no que diz com sua função precípua e estrutura jurídica, aos direitos de defesa; c) para além disso, relembramos que uma interpretação que limita o alcance das ‘cláusulas pétreas’ aos direitos fundamentais elencados no art. 5º da CF acabaria por excluir (caso levada às últimas conseqüências) também os direitos de nacionalidade e os direitos políticos, que igualmente não foram expressamente previstos no art. 60, § 4º, IV, de nossa Lei Fundamental”.

⁸ Quanto à Assistência Social, Sarlet (2004, p. 71) afirma: “pela sua inequívoca vinculação com a garantia das condições materiais mínimas existenciais, este critério poderia servir como fronteira demarcatória do conteúdo essencial (mínimo) deste direito fundamental, solução que, aliás, se revela pertinente para outros direitos fundamentais sociais prestacionais (saúde, salário mínimo, previdência social etc.)”.

Por mais que o debate sobre o núcleo do direito à seguridade seja profícuo, o alvo deste estudo é a etapa anterior ao estabelecimento dos limites: a identificação das motivações para se promover uma reforma previdenciária profunda e estrutural por meio da EC nº 103/2019, que, como PEC nº 6/2019, foi enviada pelo governo federal ao Congresso em fevereiro de 2019, segundo mês do mandato presidencial de 2019/2022. As alterações no setor previdenciário já se haviam iniciado no mês de janeiro, em decorrência da edição da Medida Provisória (MP) nº 871/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.846/2019, que, a pretexto de combater fraudes, alterou consideravelmente as regras de concessão e manutenção de alguns benefícios.

A vertente financista assumiu o protagonismo: já no primeiro parágrafo da exposição de motivos da PEC nº 6/2019 afirmava-se que o objetivo da reforma era evitar “custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, [...] permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro” (Brasil, 2019a, p. 42). Também segundo a exposição de motivos, o Brasil estaria entre as 10 nações mais produtoras do mundo, mas, pelo critério de PIB *per capita*, o País não estaria nem entre os 70 primeiros. E qual era a razão disso? Segundo o governo federal à época, haveria “várias razões para isso, mas certamente nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária” (Brasil, 2019a, p. 43).

A solução encontrada pela chamada *Nova Previdência* foi alterar o sistema de repartição simples para o modelo de capitalização, respeitado o piso do salário-mínimo (ao menos num primeiro momento). Com o sistema de capitalização, “de caráter obrigatório para quem aderir”, o sistema de Seguridade Social idealizado em 1988 seria sepultado em definitivo. Ainda que essa modificação não tenha sido aprovada pelo Congresso, muitas regras da EC nº 103/2019 representaram retrocesso e até mesmo incongruência com o fim protetivo.

O benefício de aposentadoria por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez), por exemplo, que anteriormente tinha renda mensal inicial correspondente a 100% do salário-de-benefício do segurado, passou a corresponder a 60% desse salário, acrescidos de 2% a cada ano de contribuição a partir de 20 anos, se homem, e a partir de 15 anos, se mulher, conforme art. 26, *caput*, da EC (Brasil, 2019c). O fator que impediu o desmonte total do benefício foi a limitação constitucional, imposta pelo art. 201, § 2º, de que os benefícios substitutivos de renda não podem ser inferiores ao salário mínimo (Brasil, [2023b]). Evidencia-se a incorreção da mudança quando se verifica que o benefício de auxílio por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença) não teve alterada sua alíquota de 91%. Outro benefício foi objeto de sensível alteração, o de pensão por morte, que – depois de 24 anos com o valor correspondente à alíquota fixada em 100% da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito – passou a ser de 50% + 10% por dependente, até o limite de 100%, conforme art. 23, *caput*, da EC nº 103/2019 (Brasil, 2019c).

Os problemas da PEC nº 6/2019 foram ressaltados quando da criação de uma PEC paralela, destinada a corrigir equívocos da PEC original. Os senadores pretendiam repetir o movimento das ECs nºs 41/2003 e 47/2005, esta última em PEC paralela destinada a corrigir e aperfeiçoar alguns dispositivos da primeira. Segundo o Relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) do Senado, o motivo do texto alternativo era não apresentar embaraços à PEC nº 6/2019, dada a missão do Senado de “garantir a promulgação célere do coração da Reforma, não provocando adiamento que pudesse retardar em meses e meses a sua aprovação” (Brasil, 2019e, p. 22).

O relatório da CCJ do Senado já apontava dispositivos que deveriam ser revistos na Reforma de 2019, materializada na PEC nº 6/2019. Sob o primado da urgência e da celeridade, porém, diversas alterações foram previstas para uma PEC paralela. Uma das sugestões era a de que, no caso da pensão por morte, a cota por dependente seria dobrada no caso dos menores de idade, de forma que a pensão seria de 100%, por exemplo, no caso de uma mãe com dois filhos. O relatório criticou também a elevação do tempo mínimo de contribuição, de 15 para 20 anos para os homens ingressantes no sistema previdenciário após a promulgação daquela PEC. A reversão da elevação do tempo foi considerada devida, mas de novo seria realizada “de forma mais segura por modificação na PEC Paralela” (Brasil, 2019e, p. 36-37).

A PEC paralela foi protocolada em 4/9/2019, com o número 133. O texto foi aprovado no Senado e chegou à Câmara em dezembro de 2019. Em 18/12/2019 designou-se o relator, mas a tramitação não seguiu adiante (Brasil, 2019b). A pressa para aprovar a EC nº 103/2019, que os parlamentares sabiam ter inconsistências, foi em parte justificada pela mera expectativa de aprovação de uma PEC paralela que sanaria seus vícios. O argumento financeiro foi emitido como um mantra ao longo da tramitação da PEC nº 6/2019, em vista da insistência do governo federal em relação à reforma, com a qual se projetava a economia de R\$ 1,2 trilhão.

Para atingir o objetivo, a desconstitucionalização seria um dos passos necessários para essa reforma da previdência; a ideia não seria “excluir todo o regramento previdenciário da Constituição de 1988, mas principalmente retirar os parâmetros de elegibilidade e renda mensal de aposentadorias e pensões do texto constitucional”, pois a normatização excessiva, na atualidade, ao impor “exagerado dirigismo na Constituição, dificulta enormemente qualquer adequação a novas premissas atuariais e demográficas. Com isso, retarda-se a mudança, de forma a inviabilizar transições longas e tranquilas entre regimes jurídico-previdenciários” (Ibrahim, 2016, p. 65-66).

A PEC nº 6/2019, justificada em larga escala por esse objetivo, logrou êxito em sua maior parte. Com efeito, a EC foi publicada com novas regras permanentes, de transição e transitórias. Novos critérios de cálculo e elegibilidade de benefícios foram positivados com a expressão “[a]té que entre em vigor Lei que disponha sobre”⁹, de modo que a descons-

⁹ É possível citar, como exemplo, os arts. 18, 27, 28, 29, 32 e 33 da EC, mas com principal reflexo no art. 26, que previu as novas regras de cálculo do salário-de-benefício e renda mensal inicial de alguns benefícios (Brasil, 2019c).

tucionalização não foi imediata, mas desde então facilitada pela possibilidade de editar leis para alterar o texto da EC.

É certo que o sistema previdenciário precisa eventualmente passar por reformas, e a constitucionalização excessiva acabaria por engessá-lo. Não obstante, a retirada do texto constitucional de dispositivos como os mencionados, condicionando sua alteração a uma lei de iniciativa do Poder Executivo, pode representar um impedimento à participação social na política previdenciária e à separação dos Poderes, em virtude de o Legislativo não ter meios para alterar, por iniciativa própria, o texto legal previdenciário. A CRFB atribui ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para tratar das matérias dispostas no art. 61, § 1º¹⁰. Segundo Ferreira Filho (2007, p. 208), “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas a sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”.

Apresentadas as bases do sistema constitucional e legislativo brasileiro, importa analisar os dispositivos legais e constitucionais do sistema jurídico francês que impactam a proposição e tramitação das reformas previdenciárias.

3 O sistema constitucional francês e seu processo legislativo de reforma previdenciária

O sistema previdenciário francês é composto por regimes legais diversos, de acordo com a atividade profissional do segurado e o tipo de cobertura oferecido. O regime geral, destinado aos trabalhadores da indústria e do comércio, também é responsável por acolher pessoas sem regime previdenciário obrigatório, que podem usufruir de certos benefícios por meio de seguro voluntário ou de cobertura básica universal de saúde. Esse regime objetiva a cobertura dos riscos sociais (morte, doença, maternidade, invalidez e velhice), profissionais (acidentes do trabalho, acidentes de trajeto e doenças profissionais), bem como a proteção aos dependentes (Badel, 2006, p. 24). O regime especial abrange os trabalhadores que já tinham uma cobertura securitária organizada desde antes de 1945. A manutenção desses regimes era considerada provisória, mas, em decorrência das particularidades de algumas prestações e do apego dos segurados ao regime, sua existência ainda perdura. Trata-se de um regime composto majoritariamente por idosos e fadado a

¹⁰ “§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva” (Brasil, [2023b]).

desaparecer, pois não permite a entrada de novos segurados (Badel, 2006, p. 24). Por sua vez, os regimes autônomos recebem a alcunha de *non-non*, uma vez que se destinam aos trabalhadores não assalariados e não agrícolas. Separados do geral, resultam da vontade dos autônomos de não integrarem o mesmo regime que os assalariados, e seus segurados correspondem a 5% da população. Por fim, o regime agrícola tem o desígnio de proteger os trabalhadores que atuam na exploração e em empresas agrícolas, em todas as formas de cultivo e criação animal; tem o diferencial de cobrir todas as categorias de trabalhadores que atuam no setor, assalariados ou autônomos (Badel, 2006, p. 25-27).

Como se pode depreender, o modelo é complexo e, em muitos casos, envolve a repartição de competências e atribuições. Contudo, apesar de serem autônomas e distintas, as organizações administrativas dos regimes não se distinguem de forma significativa das do regime geral, dada a articulação de vários níveis geográficos e as coincidências entre os principais ramos da previdência social (Badel, 2006, p. 31). Desse modo, serão abordadas apenas algumas peculiaridades do regime geral.

De acordo com o art. L200-2 do *Code de la sécurité sociale* (France, [2024]), o regime geral abrange cinco ramificações (*branches*): i) doença, maternidade, invalidez e morte; ii) acidentes de trabalho e doenças profissionais; iii) velhice e viuvez; iv) família; e v) autonomia. O fato de tradicionalmente os regimes previdenciários envolverem esses diferentes ramos conduziu à autonomia administrativa e de financiamento de cada ramificação e à existência de distintos sistemas em nível nacional e regional.

Em nível nacional, o regime geral é composto de cinco organismos: i) a Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), responsável pela cobertura de doença e acidentes do trabalho; ii) a Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), vinculada ao ramo familiar; iii) a Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), destinada ao ramo da idade e aposentadoria; iv) a Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), destinada à gestão comum e centralizada dos recursos advindos das contribuições; e v) a Revenu de solidarité active (RSA), cujo fito é garantir uma renda mínima aos que possuem poucos recursos. A CNAV é o organismo que mais se aproxima do tema deste estudo, pois é responsável pela organização e gestão da aposentadoria do regime geral. Como órgão nacional, estabelece as linhas orientadoras das aposentadorias e fiscaliza a sua implantação, bem como atua nas projeções sobre a situação financeira do regime e nas avaliações dos sistemas de aposentadoria (L'Assurance Retraite, [2022], p. 2).

Por fim, ressalte-se o segundo pilar do regime previdenciário francês: o regime complementar, de natureza obrigatória e suplementar ao regime geral – representado sobretudo pela Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) e pela Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco), constituídos em negociação coletiva em 1947 (Chauchard, 2005, p. 84) e fundidos num único sistema em 2019.

Diferentemente do Brasil, a França adota o semipresidencialismo, regime em que o primeiro-ministro e sua equipe, escolhidos pelo presidente, não integram formalmente o Parlamento, mas têm como uma de suas principais atribuições o poder de agenda das

Casas legislativas (a Assemblée nationale e o Sénat): pautam a maioria das sessões, participam de maneira ativa nas fases de discussão do processo legislativo e lideram a maioria legislativa, a fim de aprovar os projetos de lei e a execução de seu programa, conforme a previsão constitucional (Tavares, 2018b, p. 146). Além dessas atribuições, reservou-se ao governo a iniciativa de propor projetos em matéria de finanças e de custeio da previdência social, conforme os arts. 47 e 47-1 da Constituição (França, [2023]) – nos moldes do que se pretendeu no Brasil por meio da PEC nº 6/2019. No semipresidencialismo francês, “a lei é vista como ato de governo, aprovado mediante o voto do Legislativo” (Tavares, 2018b, p. 146). O procedimento para a elaboração da lei de financiamento da previdência social, por sua vez, foi incluído no texto constitucional, no art. 47-1, com a seguinte redação:

O Parlamento vota os projetos de lei de financiamento e da previdência social nas condições previstas por uma lei orgânica.

Se a Assembleia Nacional não se pronuncia em primeira leitura no prazo de vinte dias após a apresentação de um projeto, o Governo convoca o Senado, que deve deliberar em um prazo de quinze dias. Em seguida, é realizado o procedimento conforme as condições previstas no artigo 45.

Se o Parlamento não se pronuncia em um prazo de cinquenta dias, as disposições do projeto podem ser levadas a efeito por portaria.

Os prazos previstos no presente artigo são suspensos quando o Parlamento não está em sessão e, para cada assembleia, durante as semanas em que decidiu não ter sessão, em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 28 (França, [2023], p. 17-18).

Assim, na fase preparatória, a *Lei de financiamento da seguridade social*, de iniciativa privativa do Governo, passa pela análise do Conselho de Ministros e do Conselho de Estado; em seguida, é analisada pelo Parlamento e, se aprovada, torna-se a lei de financiamento do respectivo ano. Podem-se apontar três espécies de projetos de lei desse gênero: o *Projet de loi de financement de la sécurité sociale* (PLFSS); o *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale* (PLFRSS); e o *Projet de loi d’approbation des comptes de la sécurité sociale*, conforme dispõe o art. LO111-3 do *Code de la sécurité sociale* (France, [2024]).

Importa diferenciar os dois primeiros e apresentar as suas especificidades, antes de analisar mais detalhadamente a segunda modalidade, que foi a adotada em 2023 na França. A *Loi de financement de la sécurité sociale* deve conter um artigo preambular e três partes: a primeira destinada a tratar das disposições relativas ao ano corrente; a segunda referente às receitas e ao balanço geral do exercício seguinte; e a terceira relativa às provisões relacionadas às despesas do ano seguinte, conforme art. LO111-3-1 do *Code de la sécurité sociale* (France, [2024]).

Todavia, um ponto merece especial atenção. Na França, a lei de financiamento destina-se a verificar os critérios econômicos e atuariais anuais, de modo que as reformas previdenciárias

anteriores se deram por meio de lei ordinária, como a Lei nº 2010-1330 no caso da reforma de Sarkozy. No caso da reforma de 2023, alteraram-se as regras de concessão das aposentadorias no âmbito da proposição da lei de financiamento, especificamente na parte destinada à análise das despesas. De modo similar ao que determina o art. 165, § 5º, III, da CRFB¹¹, na França a lei de financiamento da seguridade social é votada a cada ano; a fase preparatória inicia-se em setembro e estende-se até o início do mês de outubro, período em que o projeto é elaborado pelos ministros responsáveis pelas pastas que englobam a previdência social junto com o primeiro-ministro, examinado pelo Conselho de Estado em sua função de assessoramento jurídico e, por fim, avaliado pelo Conselho de Ministros.

Em 23/12/2022, foi promulgada a Lei nº 2022-1616 (*Loi de financement de la sécurité sociale* para 2023). A partir daquele momento, somente uma *loi de financement rectificative* do mesmo ano ou a *loi de financement* do ano seguinte poderiam modificar as disposições estabelecidas para 2023. Em ambos os casos, adota-se o procedimento observado para a *Loi de financement de la sécurité sociale*. No entanto, em se tratando da PLFRSS, além do artigo preambular, são necessárias duas partes: uma referente às receitas e ao balanço geral e outra sobre as provisões relativas às despesas, nos termos do art. LO111-3-10 do *Code de la sécurité sociale* (France, [2024]). Não obstante, a sua adoção é rara: somente em duas oportunidades foram aprovadas leis retificadoras do orçamento em relação à previdência social: em 2011, com a criação de bônus de participação nos lucros nas empresas que tivessem mais de 50 funcionários; e em 2014, quando o regime C3S (*Contribution sociale de solidarité des sociétés*) foi revisto e passou a incidir sobre as pensões. A raridade pode ser justificada porque, diferentemente da lei geral de financiamento estatal, o orçamento da previdência social não é restritivo e não costuma demandar ajustes imediatos (Vignal, 2022).

Porém, há uma previsão para o caso de não haver consenso na Assembleia Nacional e no Senado quanto ao texto do projeto, após uma ou duas leituras em cada Casa legislativa. Nesse caso, o presidente pode convocar uma comissão mista paritária, formada por sete membros de cada Casa, para que elabore um texto sobre as disposições pendentes de discussão, oportunidade em que pode também invocar o art. 45.3 da Constituição: “O texto elaborado pela comissão mista pode ser apresentado pelo Governo para aprovação às duas assembleias. Nenhuma alteração é admissível, a menos que acordada pelo governo” (França, [2023], p. 16). Todavia, a opção por esse artigo não impede a adoção do que se pode chamar de “o grande protagonista” da reforma da previdência em 2023 – o art. 49.3 da Constituição:

Artigo 49 [...] O Primeiro-Ministro pode, após deliberação do Conselho de Ministros, comprometer a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional sobre o voto de um projeto de lei de finanças ou financiamento da previdência social. Nesse caso, esse projeto é considerado como adotado, exceto se uma moção de censura, apresentada

¹¹ “Art. 165 [...] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: [...] III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (Brasil, [2023b]).

nas vinte e quatro horas que se seguem, for votada nas condições previstas no parágrafo precedente. O Primeiro-Ministro pode, além disso, recorrer a este procedimento para outro projeto ou para uma proposta de lei por sessão (França, [2023], p. 19).

O texto era mais amplo até 2008, quando a reforma constitucional operada pelo art. 24 da Lei Constitucional nº 2008-724, de 23/7/2008, que limitou o procedimento às leis de finanças ou de financiamento da previdência social. A partir da adoção do art. 49.3 da Constituição, com um compromisso solene em tribuna e interrupção automática dos debates (caso tenham sido iniciados), três são as hipóteses: i) não há a apresentação de moção de censura, oportunidade em que o projeto de lei (PL) é considerado aprovado (independentemente de votos ou debates); ii) no prazo de 24 horas, apresenta-se uma moção de censura, que é debatida por 48 horas e, se não atingida a maioria, o texto é considerado aprovado (igualmente sem votação ou discussão); e iii) a moção de censura é aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional, de modo que o texto da lei é rejeitado, e o primeiro-ministro deve apresentar ao presidente da República a sua demissão do governo, conforme prevê o art. 50 (Favoreu; Gaïa; Ghevontian; Mestre; Pfersmann; Roux; Scoffoni, 2019, p. 815).

Para os membros da Assembleia Nacional, trata-se de uma escolha simples entre duas alternativas: aceitar o texto (ainda que tacitamente) ou provocar a demissão do Governo, com o risco de posterior dissolução da Assembleia Nacional em retaliação (Favoreu; Gaïa; Ghevontian; Mestre; Pfersmann; Roux; Scoffoni, 2019, p. 815). Historicamente, conforme apontam Favoreu, Gaïa, Ghevontian, Mestre, Pfersmann, Roux e Scoffoni (2019, p. 816), o artigo citado foi utilizado em distintas oportunidades, seja para compensar a ausência de maioria a favor de um texto (inclusive em caso de deserções da própria maioria), seja para contornar eventuais manobras de obstrução da oposição durante os debates legislativos.

4 A réforme des retraites de 2023 e a adoção do art. 49.3 da Constituição

A significativa onda de protestos no início de 2023, na França, decorreu da aparente impopularidade da proposta de reforma da previdência social. Diferentemente do Brasil, em que reformas integram a agenda política de quase todos os governos, a França mostra-se mais comedida nesse aspecto. Até 2023, por exemplo, seis grandes reformas da previdência foram propostas: duas falharam (o *Plano Juppé* em 1995 e a *Lei Thomas* em 1997), e quatro lograram êxito (as reformas de Balladur em 1993, de Raffarin em 2003, de Sarkozy em 2010 e de Touraine em 2014) (Guardiancich, 2010, p. 2; Les réformes [...], 2023). Segundo o calendário inicialmente projetado pelo Executivo, a reforma proposta pelo presidente Emmanuel Macron foi promulgada com atraso de alguns anos com um texto distinto. Em 24/1/2020, foi apresentado ao Parlamento o *Projet de loi organique relatif au système universel de retraite* nº 2.623, destinado a criar um “sistema universal de aposentadoria”. Ao chegar

ao Senado em 4/3/2020, a tramitação do projeto foi interrompida devido à pandemia e não foi retomada posteriormente. Para que o projeto chegasse ao Senado, o governo utilizou o art. 49.3 da Constituição, de modo que se considerou aprovado o texto apresentado perante a Assembleia Nacional. A grande distinção entre a adoção do art. 49.3 em projetos de lei de financiamento da previdência social e outros projetos de lei é a limitação constitucional: os primeiros não sofrem limitações, ao passo que, para outros tipos de projeto, o Governo só pode aplicar o artigo uma vez por sessão¹².

A primeira tentativa de reforma do Governo Macron deu-se em 2019 e foi interrompida em 2020. Naquela época, as alterações ocorreriam por meio de projeto de lei orgânica; era rara a adoção do PLFRSS e ficou evidente que o governo se utilizou dele nessa ocasião não só para retificar a proposta orçamentária, mas para alterar regras de concessão dos benefícios. O texto foi apresentado ao Conselho de Ministros pelos ministros Bruno Le Maire e Olivier Dussopt em 23/1/2023, foi aprovado e chegou ao Parlamento no mês seguinte. A modificação que provocou maior reação popular foi a proposta em relação aos arts. L161-17-2 e L161-17-3 do *Code de la sécurité sociale* que até setembro de 2023 tinham a seguinte redação:

Artigo L161-17-2

O critério de idade mínima para a aposentadoria prevista no primeiro parágrafo do artigo L. 351-1 [“o instituto previdenciário garante uma aposentadoria ao segurado que requer o pagamento a partir da idade referida no artigo L. 161-17-2”] deste Código, no artigo L. 732-18 do Código das Pescas Rurais e Marítimas, no n.º 1 do artigo L. 24 e 1.º do artigo L. 25 do Código das Pensões de Aposentadoria Civil e Militar é fixado em sessenta e dois anos para os segurados nascidos a partir de 1.º de janeiro de 1955.

Essa idade é fixada por decreto no limite mencionado no primeiro parágrafo para os segurados nascidos antes de 1.º de janeiro de 1955, de modo que, para os nascidos entre 1.º de julho de 1951 e 31 de dezembro de 1954, exige-se, de forma crescente:

1.º A razão de quatro meses por ano para os segurados nascidos entre 1.º de julho de 1951 e 31 de dezembro de 1951;

2.º A razão de cinco meses por ano para os segurados nascidos entre 1.º de janeiro de 1952 e 31 de dezembro de 1954.

Artigo L161-17-3

Para os segurados dos regimes a que se aplica o artigo L. 161-17-2, o número mínimo de contribuições necessárias para que se beneficie de uma aposentadoria integral e a duração dos serviços e prêmios necessários para obter a percentagem máxima de uma aposentadoria civil ou militar são fixadas em:

¹² Entre 1958 e 2023, o primeiro-ministro que mais aplicou o art. 49.3 foi Michel Rocard (1988-1991), num total de 28 oportunidades. Elisabeth Borne, primeira-ministra entre maio de 2022 e janeiro de 2024, na ocasião já ocupava o segundo lugar, com 11 invocações do art. 49.3, sendo 10 dessas somente para o *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023*, aprovado em 23/12/2022 pela Lei n.º 2022-1616 (Quels [...], 2023).

1º 167 trimestres, para segurados nascidos entre 1º de janeiro de 1958 e 31 de dezembro de 1960;

2º 168 trimestres, para segurados nascidos entre 1º de janeiro de 1961 e 31 de dezembro de 1963;

3º 169 trimestres, para segurados nascidos entre 1º de janeiro de 1964 e 31 de dezembro de 1966;

4º 170 trimestres, para segurados nascidos entre 1º de janeiro de 1967 e 31 de dezembro de 1969;

5º 171 trimestres, para segurados nascidos entre 1º de janeiro de 1970 e 31 de dezembro de 1972;

6º 172 trimestres, para segurados nascidos a partir de 1º de janeiro de 1973 (France, [2024], tradução nossa).

Antes da alteração de 2023, as regras já previam datas e contribuições distintas, bem como a conjugação de idade mínima e tempo mínimo de contribuição. Se considerados de maneira isolada, os textos dos arts. L161-17-2 e L161-17-3 não são de fácil compreensão para os observadores brasileiros. Assim, alguns detalhes merecem uma breve explicação.

Primeiramente, o art. L161-17-2 prevê a aposentadoria com valor parcial, de modo que a integral, independentemente do número de trimestres contribuídos, pode ser alcançada aos 67 anos de idade, conforme o art. L351-8, § 1º, do *Code de la Sécurité Sociale* (France, [2024]). O valor integral corresponde a 50% (chamada de *taux de la pension*) da média salarial dos maiores vencimentos correspondentes a 25 anos do período contributivo (chamado de *salairé annuel moyen* – SAM, ou *revenu annuel moyen* – RAM). Não sendo esse o caso, o valor é calculado mediante o desconto, na *taux de la pension*, do período faltante para que se completassem 67 anos ou para que se alcançassem os trimestres previstos para a aposentadoria integral – o que for menor –, conforme os arts. L161-17-3 e R351-27, ambos do *Code de la Sécurité Sociale* (France, [2024]), de acordo com o ano de nascimento.

Para facilitar a compreensão, um exemplo ilustra a metodologia: suponha-se que um cidadão francês nasceu em 1960 e aposentou-se em 2022, aos 62 anos (idade mínima), tendo contribuído por 160 trimestres (equivalente a 40 anos). Nesse caso, faltavam 20 trimestres (5 anos) para que ele alcançasse a idade mínima (conforme o art. L351-8, § 1º), bem como 7 trimestres para que alcançasse o número mínimo de trimestres para a aposentadoria integral (conforme o art. L161-17-3, § 1º). Como o número menor corresponde a 7, este será o parâmetro para determinar o montante a ser deduzido da integralidade.

Assim, conforme o art. R351-27, aplica-se um “coeficiente de minoração” para cada trimestre faltante, que no exemplo apresentado equivale a 7. Ao se multiplicar 7 por 1,25%, o coeficiente equivale a 8,25%; assim, o montante integral de 50% sofre uma redução de 8,25%, e a aposentadoria equivalerá a 45,625% da média anteriormente mencionada.

A despeito dos protestos populares, em 17/2/2023 a Assembleia Nacional concluiu, sem votação, a primeira leitura do projeto. Após duas semanas, foram iniciados os debates no Senado, que aprovou o projeto, em primeira leitura e com emendas, em 11/3/2023. Como o texto foi aprovado em versões distintas nas duas Câmaras do Parlamento, formou-se, em 15 de março, uma *Commission mixte paritaire*, com sete membros da Assembleia Nacional e sete membros do Senado, e no mesmo dia foi votado e aprovado um projeto conclusivo no Senado.

Identificada a resistência dos deputados em aprovar o texto, o Governo invocou, em 16 de março, o art. 49.3 da Constituição, avocando a responsabilidade para si e provocando, em consequência, a aprovação do texto na Assembleia, em 20 de março, após as moções de censura serem rejeitadas. Uma vez aprovado, o Projeto foi encaminhado ao Conselho Constitucional, com base na demanda de mais de 100 deputados e mais de 60 senadores. Ato contínuo, em decisão publicada em 14/4/2023, a essência da reforma pretendida pelo Governo foi mantida pelo Conselho, de modo que as incompatibilidades identificadas não foram tendentes a abalar a proposta inicial. Assim decidiu o Conselho Constitucional:

O CONSELHO CONSTITUCIONAL DECIDE:

[...]

Artigo 2º – São conforme a Constituição as seguintes disposições:

As palavras “sessenta e quatro” e o ano “1968” constantes do primeiro parágrafo do artigo L. 161-17-2 do Código de Previdência Social e o ano “1968”, a data “1º de setembro de 1961” e a frase “1967, de forma crescente, ao ritmo de três meses por geração” constante do item 2 do mesmo artigo, na redação decorrente do artigo 10 da lei que altera o financiamento da segurança social para 2023;

A data “31 de agosto de 1961” que consta do item 2 do artigo L. 161-17-3 do mesmo código, a data “1º de setembro de 1961” e o ano “1962” que consta do item 3 do mesmo artigo, as palavras “em 1963” no seu item 4, as palavras “em 1964” no seu item 5 e o ano “1965” no item 6, na redação decorrente do artigo 10 da referida lei;

As palavras “uma das quatro idades, a mais alta das quais não pode exceder vinte e um anos” e a frase “que não podem exceder a duração do seguro mencionada no segundo parágrafo do mesmo artigo L. 351-1” que aparecem na primeira frase do artigo L. 351-1-1 do Código de Previdência Social, na redação decorrente do artigo 11 da mesma lei.

Artigo 3º – Esta decisão será publicada no Jornal Oficial da República Francesa.

Julgado pelo Conselho Constitucional na sessão de 14 de abril de 2023, onde se sentaram: Sr. Laurent FABIUS, Presidente, Sra. Jacqueline GOURAULT, Sr. Alain JUPPÉ, Sras. Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT e François SÉNERS (France, 2023a, tradução nossa).

A lei foi promulgada em 14/4/2023 com o nº 2023-270. Entre o proposto no projeto e o efetivamente aprovado, as alterações não foram sensíveis; o texto original do art. 7º da segunda parte do PLRFSS ficou quase inalterado em relação ao que foi aprovado e publicado; e, nos termos do art. 10 da Lei, definiu-se o início de sua vigência em 1º/9/2023.

Segundo as alterações promovidas pelo art. 10, V, da Lei nº 2023-270, de 14/4/2023, a partir de 1º/9/2023, a redação dos arts. L161-17-2 e L161-17-3 do *Code de la Sécurité Sociale*, será a seguinte:

Artigo L161-17-2

O critério de idade mínima para aposentadoria prevista no primeiro parágrafo do artigo L. 351-1 deste Código, no artigo L. 732-18 do Código das Pescas Rurais e Marítimas, no nº 1 do artigo L. 24 e 1º do artigo L. 25 do Código das Pensões de Aposentadoria Civil e Militar é fixado em sessenta e quatro anos para os segurados nascidos a partir de 1º de janeiro de 1968.

Esta idade é fixada por decreto no limite da idade referida no primeiro parágrafo para os segurados nascidos antes de 1º de janeiro de 1968 e, para os nascidos entre 1º de setembro de 1961 e 31 de dezembro de 1967, de forma crescente, à taxa de três meses por ano.

Artigo L161-17-3

Para os segurados dos regimes a que se aplica o artigo L. 161-17-2, o número mínimo de contribuições necessárias para que se beneficiem de uma aposentadoria integral e a duração dos serviços e prêmios necessários para obter a percentagem máxima de uma aposentadoria civil ou militar são fixadas em:

1º 167 trimestres, para segurados nascidos entre 1º de janeiro de 1958 e 31 de dezembro de 1960;

2º 168 trimestres, para segurados nascidos entre 1º de janeiro de 1961 e 31 de agosto de 1961;

3º 169 trimestres, para segurados nascidos entre 1º de setembro de 1961 e 31 de dezembro de 1962;

4º 170 trimestres, para segurados nascidos em 1963;

5º 171 trimestres, para segurados nascidos em 1964;

6º 172 trimestres, para segurados nascidos a partir de 1º de janeiro de 1965 (France, [2024], tradução nossa).

Assim, a idade mínima crescerá paulatinamente 3 meses por ano a partir de setembro de 2023, de modo a alcançar 64 anos como idade mínima em 2030. Porém, para a obtenção da aposentadoria integral por aqueles que venham a completar a idade mínima a partir de setembro de 2023, o número mínimo de trimestres não será automaticamente o constante

no art. L161-17-3, tendo em vista que o art. 10, XXIV, C, 2º, e XXX, B (France, 2023b) estabeleceu o patamar de 169 trimestres inicialmente, aumentando-se 1 trimestre por ano, até que se alcance o montante de 172 trimestres em 2027, requisito para que se alcance a aposentadoria integral no referido ano.

Apresentadas as principais questões relativas ao debate previdenciário francês, passa-se a analisar os pontos comuns entre o processo legiferante francês e o brasileiro não só quanto ao método previsto mas também quanto às consequências de sua adoção, com atenção especial à justificativa das escolhas legislativas na relação previdenciária e ao direito fundamental ao devido procedimento na elaboração normativa.

5 Direito fundamental à justificativa nos casos francês e brasileiro

Conforme se abordou no início deste estudo, o que se propõe é a verificação e, no que for cabível, a comparação entre os sistemas de reforma previdenciária brasileiro e francês, notadamente quanto à forma de proposição e tramitação das propostas, bem como à justificativa das alterações requeridas diante dos respectivos parlamentos – o que se aproxima, em muito, ao que se intitula *direito fundamental ao devido procedimento na elaboração normativa* (DPEN) (Barcellos, 2020).

Sobre a questão que a iniciativa legislativa se propõe enfrentar, o DPEN exige “apenas que a justificativa descreva o problema, apresentando as informações relevantes sobre ele e as razões pelas quais se considera que se trata, afinal, de um problema, que a norma proposta poderá enfrentar”, de modo que não basta “uma identificação puramente teórica do problema, sem qualquer informação concreta sobre sua realidade” (Barcellos, 2020, p. 166-167).

Em se tratando dos impactos esperados da proposição, exige-se que “haja alguma avaliação, diante dos elementos disponíveis no momento de elaboração da norma, acerca de quais são esses resultados que se espera sejam produzidos a partir de sua edição e execução”, o que não se confunde com “uma perspectiva economicista das realidades sociais” nem com “quanto dinheiro será investido ou economizado em função do que determinada norma venha a prever, [...] sobretudo no caso de normas que tratam de direitos fundamentais” (Barcellos, 2020, p. 173-177). De igual maneira, a análise dos impactos permitiria um debate no ambiente democrático e uma avaliação sobre a sua possível ocorrência ao longo do tempo, o que permitiria verificar a necessidade de revisão da norma.

A verificação da revisão perpassa os conceitos de *output*, *outcome* e *input*, que correspondem, respectivamente, à ação concreta tomada por força da norma, ao resultado final e real das normas e aos gastos envolvidos (Barcellos, 2020, p. 178). Um exemplo pode explicitar melhor as definições: suponha-se que determinado município, no âmbito de suas competências, ofereça aulas de reforço para as crianças e adolescentes que, matriculados em

instituições educacionais, integrem grupo familiar com renda mensal *per capita* inferior a 1/5 do salário-mínimo.

O resultado pretendido não corresponde à existência do auxílio mencionado ou ao gasto de verba pública no pagamento dos profissionais, mas ao fomento do estudo e à diminuição da evasão escolar de crianças e adolescentes que integrem famílias que vivem em condições de pobreza extrema. Passados alguns meses, é possível que as aulas tenham sido planejadas e realizadas, mas que a evasão escolar e as dificuldades com o estudo não tenham diminuído.

Nesse caso, providenciaram-se profissionais (*output*), mediante a sua contratação remunerada (*input*), mas o resultado pretendido (*outcome*), ainda assim, não foi alcançado, o que demandaria uma reanálise das opções eleitas até então. Destaca-se, não obstante, que a complexidade de determinados temas (como saúde, por exemplo) leva à prática de se admitirem as ações tomadas (*output*) como principal critério em lugar do estabelecimento de metas claras, observáveis e mensuráveis (Barcellos, 2020, p. 180-181).

No exemplo apresentado, os custos envolvidos na medida eleita não se confundem “com o debate acerca da disponibilidade financeira ou de quais meios poderão ser utilizados para lidar com esses custos”; além disso, a observância da análise dos custos “não significa que ela seja o único critério a ser observado no âmbito das decisões normativas”, pois, já que “as decisões em torno da disponibilidade de recursos envolvem em boa medida avaliações políticas, o custo é apenas um elemento, mas outros critérios devem ser considerados” (Barcellos, 2020, p. 189-190). Nesse sentido,

[a] crítica que se faz aos instrumentos de avaliação normativa e regulatória é justa na medida em que eles focalizam apenas a questão econômica, sem consideração de outros elementos e impactos, mas esse é um problema da sua utilização, e não da ideia em si de que é preciso avaliar os impactos da providência normativa de que se cogita (Barcellos, 2020, p. 191).

Além daquelas três dimensões (*output*, *outcome* e *input*) e da necessidade da efetiva publicidade, defendidas por Barcellos (2020) como tópicos integrantes da justificativa, a autora defende outros dois conteúdos adicionais do DPEN, que envolvem, ambos, a oitiva de interessados, especialistas e *experts* na fase inicial e final de elaboração da norma e funcionam como “um estímulo adicional à existência desse debate público em torno das propostas normativas, na medida em que se organiza um momento formal e estruturado no qual os interessados poderão se manifestar”; “um momento de reflexão e crítica não apenas em relação à justificativa apresentada inicialmente por quem propõe a norma, mas também em relação às manifestações ou considerações técnicas que tenham sido defendidas por grupos de interesse” (Barcellos, 2020, p. 196-198).

Antes de aprofundar a análise das reformas previdenciárias brasileira e francesa, um ponto relacionado ao DPEN merece especial relevo: a indispensabilidade de que a minoria parlamentar, bem como outros agentes sociais,

tenham acesso às razões e informações apresentadas e, sobretudo, tenham efetiva oportunidade de veicular sua crítica e contraponto às proposições normativas em tramitação, de modo a terem condições de influenciar o debate e, em alguma medida, a tomada de decisão final por parte da Casa Legislativa (Barcellos, 2020, p. 238).

Entre os exemplos apontados pela autora, destaca-se a chamada “urgência urgentíssima”, prevista no art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (no mesmo sentido, nos arts. 336 a 351 do Regimento Interno do Senado Federal), que autoriza a inclusão automática na Ordem do Dia da Câmara, “para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número” (Brasil, [2023a], p. [79]).

Com efeito, essa previsão “toma de surpresa os parlamentares (que não integrem a liderança) acerca do que será deliberado naquele mesmo dia, reduzindo sua oportunidade de efetivamente participar do debate”, de modo que reduz também “o papel das comissões temáticas pelas quais as proposições deveriam ordinariamente tramitar, e no âmbito das quais as minorias teriam oportunidade de suscitar críticas e questionamentos” (Barcellos, 2020, p. 243). Embora a previsão da medida seja para casos excepcionais, “o recurso à tramitação urgente, assim como à urgentíssima, mostrou-se tão frequente que a maioria das matérias aprovadas costuma tramitar sob esse regime” (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 48).

Em resumo, é possível observar uma aproximação entre a França e o Brasil em relação à iniciativa: no caso brasileiro, trata-se de verificação empírica, a despeito de a Constituição nada determinar; quanto ao regime constitucional francês, a própria Constituição reserva ao Executivo a possibilidade de iniciativa dos projetos. Por certo, a capacidade de publicação de uma proposição confere ao Executivo certos privilégios para obter a aprovação, diferentemente do Congresso Nacional, que precisa de grande capacidade de articulação para demonstrar que um projeto é de prioridade para o legislativo em unidade e, ainda assim, não deterá a máquina pública, que pode dar a devida publicidade à proposta e convencer a população. Contudo, esse não é o único aspecto que aproxima os dois países.

O governo francês tem a possibilidade de avocar a sua responsabilidade e determinar a adoção de uma lei por meio da aplicação do art. 49.3 de sua Constituição; não há, no Brasil, qualquer instrumento similar ao que se observa na França, mas é possível, com as devidas proporções, verificar certas possibilidades e tentativas. Primeiro, tem-se que a EC nº 103/2019 desconstitucionalizou diversos critérios de concessão e de cálculo na esfera previdenciária. Caso fosse aprovada a privatização da iniciativa, o Executivo brasileiro teria um “trunfo” a seu favor.

Além da “urgência urgentíssima” no modelo nacional, o regime de urgência constitucional, segundo o qual o presidente da República pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa, hipótese em que, caso a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até 45 dias, todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa ficam sobrestadas (à exceção das que tenham prazo constitucional determinado) até que seja realizada a votação (art. 64, *caput*, e § 1º da CRFB (Brasil, [2023b])). É claro que o trancamento da pauta, por si só, não garante a aprovação do projeto, mas os dados empíricos observados anteriormente indicam que seria uma forma de o governo garantir uma verificação célere e categórica de seus projetos na área previdenciária.

Ainda que não se tenha destinado ao Executivo a iniciativa privativa, o fato de vários dispositivos terem sido retirados da Constituição passa a permitir a adoção, futuramente, da estratégia da urgência urgentíssima para que alterações de regras previdenciárias sejam votadas sem o devido debate e sem a possibilidade de participação efetiva dos grupos eventualmente contrários à proposta – nesse ponto, com as devidas proporções, vislumbra-se uma aproximação ao que ocorre na França com o art. 49.3.

Barcellos (2020) analisa o DPEN na perspectiva constitucional brasileira, mas também é possível examinar, com as necessárias ressalvas, a possibilidade de aplicação do instituto na criação legislativa francesa, em sua vertente de direito fundamental ou não. Veja-se, por exemplo, a redação do art. 39.3 da Constituição da França: “A apresentação dos projetos de lei perante a Assembleia Nacional ou o Senado responde às condições estabelecidas por uma lei orgânica” (França, [2023], p. 14).

A Lei Orgânica nº 2009-403, de 15/4/2009 (France, [2010]), que regulamenta esse artigo constitucional, dispõe, em seu art. 7º, sobre a exposição de motivos e, no 8º, trata de maneira pormenorizada dos itens que devem constar nos estudos de impacto dos projetos apresentados. No entanto, o art. 11 estipula que o estudo descrito no art. 8º não é exigido, entre outras propostas, para as de financiamento da segurança social – os chamados PLFSS ou PLFRSS. Isso não significa que não haja critérios específicos também para as leis de financiamento; eles estão dispostos nos arts. L111-3 e L111-4 do *Code de la Sécurité Sociale* (France, [2024]), mas têm exigências menores que as do estudo de impacto de uma lei orgânica. Diante disso, pode-se considerar que na legislação francesa há um direito – ainda que não fundamental – ao devido procedimento de elaboração normativa.

Todavia, na fase de elaboração do PL ou da EC há uma diferença fundamental entre a França e o Brasil. Na França, no momento da criação por meio da oitiva, exige-se e espera-se uma participação mais plural, principalmente do *Conseil d’Orientation des Retraites*, destacado no estudo de impacto do PLFRSS de 2023 como um fator que aponta para a participação social na formulação da reforma e – pode-se afirmar – está ligado ao direito fundamental ao DPEN.

No caso do Brasil, quando da criação da Lei de Custeio da Previdência Social (CNSS – Lei nº 8.212/1991), tentou-se criar o Conselho Nacional de Seguridade Social. Segundo o art. 6º

desse diploma legal (Brasil, [2024]), o CNSS seria composto por quatro representantes do governo federal, um de cada pilar da Seguridade Social; um representante dos governos estaduais e um das prefeituras; oito representantes da sociedade civil – quatro trabalhadores, dos quais pelo menos dois deveriam ser aposentados e quatro empresários –; e três representantes membros dos conselhos setoriais, um de cada área da seguridade social.

Dentre suas competências, dispostas no art. 7º, destacam-se as seguintes: “acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas”; “aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais da Seguridade Social”; “aprovar e submeter ao Órgão Central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da Seguridade Social” (Brasil, [2024]).

Além dessas previsões, consta do art. 90 que o CNSS deveria, dentro de 180 dias a partir de sua instalação, adotar as providências necessárias ao levantamento das dívidas da União para com a Seguridade Social (Brasil, [2024]). Não obstante, o Conselho não logrou êxito em cumprir as suas missões legais: foi extinto em 2001, pela MP nº 2.216-37, em vigor em virtude do art. 2º da EC nº 32/2001.

Contudo, a existência do CNSS, por si só, não garantiria atualmente que os postulados da seguridade social seriam plenamente respeitados, nem mesmo que a previdência seria tratada de forma mais técnica. Suas deliberações não tinham força vinculante e, ainda que tivessem, o Conselho poderia ter seus trabalhos obstruídos ou esvaziados por opções políticas ou produzir relatórios com dados e informações insuficientes ou inconfiáveis. Conforme já se observou, a existência de justificativa numa proposta não significa que o DPEN tenha sido atendido, porque ela pode ser amparada em dados equivocados ou intencionalmente manipulados. Diante disso, importa analisar o potencial mal uso de dados ou mesmo o procedimento de construção deles: no caso do Brasil, em relação à EC nº 103/2019; e no caso da França, da PLFRSS de 2023.

Em abril de 2019, a *Folha de S.Paulo* requereu, com base na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), acesso aos dados dos estudos e pareceres técnicos que embasavam a PEC nº 6/2019. Em resposta, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho afirmou que elaborara os estudos “no âmbito de suas competências regimentais”, mas que “todos os expedientes foram classificados com nível de acesso restrito por se tratar de documentos preparatórios” (Fabrini; Caram, 2019). O curioso – e incoerente – foi o comportamento do governo de classificar como documentos preparatórios os estudos que apontaram, de forma incisiva, que a Previdência Social seria a culpada primária do déficit no orçamento público e que, ao final, afirmavam que a “economia” seria de mais de R\$ 1 trilhão.

Após pressão dos parlamentares, o governo federal disponibilizou os estudos que permitiriam verificar o quadro alarmante da Previdência Social e justificariam a sua reforma nos termos propostos, materializados na Nota Técnica SEI nº 6/2019/SPREV/SEPRT-ME. Na descrição da metodologia consta o seguinte parágrafo:

As estimativas de economia no âmbito do RGPS foram obtidas a partir do modelo de projeções fiscais do RGPS. Esse modelo foi desenvolvido com a participação de equipe da STN, SPE e Ipea, e é continuamente aperfeiçoado e utilizado pela Secretaria de Previdência/SPREV para as projeções de médio e longo prazo constantes no Anexo IV.6 do PLDO 2019. O arcabouço metodológico desse modelo segue padrões internacionais tais como os modelos amplamente utilizados pelo Banco Mundial (*Modelo Prost – Pension Reform Options Simulation Tool kit*) e pela Organização Internacional do Trabalho (*ILO-Pension Model*) (Brasil, 2019d, p. 96-97).

Contudo, a metodologia atuarial do RGPS foi objeto de um estudo que apontou as inconsistências do chamado novo modelo, que, de forma tendenciosa, superestimaria as despesas e subestimaria as receitas. Em outras palavras, a metodologia careceria de um padrão mínimo de confiabilidade para avaliar a necessidade de reforma do sistema previdenciário. Segundo Puty, Frances, Gentil, Silva, Silva e Carvalho ([2017], p. 3), é necessário que o modelo explicita cada etapa: o desenvolvimento matemático; a forma de implantação; e os resultados obtidos¹³.

Os autores do estudo apontam que a ausência dos microdados, um conjunto de dados completos, torna matematicamente impossível estimar todas as possibilidades, além do fato de diversas variáveis apresentadas como fundamento dos cálculos não mencionarem as fontes de onde foram extraídas. As incongruências encontradas também envolvem as projeções do crescimento do salário-mínimo, pois o modelo estima que a projeção da taxa de crescimento real do salário-mínimo é maior que a da taxa de crescimento real do PIB. Além disso, o dado populacional utilizado pelo governo, a PNAD de 2014, estaria descalibrada para o objetivo pretendido, por superestimar a população idosa e subestimar o número de jovens e adultos, culminando na redução da taxa de ocupação, massa salarial e participação de contribuintes no sistema (Puty; Frances; Gentil; Silva; Silva; Carvalho, [2017], p. 6-9).

Identificou-se também um problema quanto à natureza do modelo. Como os modelos atuariais são essencialmente probabilísticos, é preciso levar em consideração que a realidade se altera no longo e no curto prazo, inclusive por decisões atinentes à política econômica, o que prejudica o cálculo relativo a muitas décadas à frente. Comprova tal dificuldade o fato de que, “no passado recente, o governo federal realizou previsões para receitas e despesas para RGPS que não foram confirmadas, gerando erros sistemáticos e de grande magnitude entre as projeções do modelo e os dados realizados” (Puty; Frances; Gentil; Silva; Silva; Carvalho, [2017], p. 11).

Intitulado “determinístico”, o novo modelo, “a partir da fixação de um conjunto de variáveis, determina de maneira única os seus resultados” (Brasil, 2019d, p. 97), ao passo que

¹³ O estudo de Puty, Frances, Gentil, Silva, Silva e Carvalho ([2017]) pode ser utilizado como parâmetro para verificação dos critérios atuariais da reforma proposta pela EC nº 103/2019 por ter a metodologia sido adotada em 2016 e replicada nas propostas de alteração previdenciária e nos textos dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias de todos os anos desde então.

[u]m modelo atuarial de Previdência Social só pode ser determinístico se trabalhar apenas com médias, o que facilita a modelagem, mas limita a interpretação dos resultados fornecidos. Estes resultados permitem a comparação de cenários, mas não devem e nem podem ser tomados como verdades inevitáveis. Se o são, deve-se questionar a intenção de seus gestores (Puty; Frances; Gentil; Silva; Silva; Carvalho, [2017], p. 12).

Nesse sentido são as conclusões de Strapazzon (2019, p. 168)¹⁴:

A falta de evidenciação da situação atuarial do RGPS é um grave problema de justificativa da atual agenda de reformas, quer seja do RPPS, cuja metodologia foi criticada pelo TCU, quer seja do RGPS, cuja metodologia de apuração do equilíbrio atuarial – como reconhecido em 2017 pela Coordenadoria-Geral de Estatística, Demografia e Atuária da Previdência Social – simplesmente não existe.

A par da imprecisão dos dados, o objetivo da EC, como frisou diversas vezes o governo responsável, era economizar recursos – o que, à luz do DPEN, não se configura um motivo legítimo. Com efeito, não se deve fazer uma reforma da Previdência para economizar R\$ 1 trilhão, mas para manter o modelo equilibrado, viável, de modo a atender às gerações presente e futura. Essa é a meta, principalmente dentro da lógica previdenciária, em que não há prazo de validade e existe espaço temporal para adequações.

A fim de observar se o mesmo movimento se refletiu na proposta francesa, cabe verificar os discursos contrários ao defendido na proposta de Macron. Para isso, serão utilizados os argumentos de Michael Zemmour, economista, professor e pesquisador da Universidade Paris-I Panthéon-Sorbonne, identificado pela imprensa como o “economista que faz Macron tremer” (Boganda, 2023). Para ele, a reforma teria sido decidida por razões de estratégia política e orçamentária, e não com base em uma avaliação fundamentada do sistema de aposentadorias francês, de modo que, “ao atenuar, através da sua comunicação, a dureza da sua reforma, o Governo procurou desde o início contar-nos uma história muito distante da realidade” (Boganda, 2023, tradução nossa).

Zemmour (*apud* Boganda, 2023) afirma que deve haver cautela com os números, em virtude de a reforma não estar suficientemente documentada, o que se constata desde a leitura do estudo de impacto até a verificação do instrumento utilizado para se reformar: um PLRFSS, e não PL ordinária, que obrigaria o Executivo a produzir informações mais completas, explicando com precisão as repercussões esperadas em termos de emprego, crescimento do PIB, poder de compra, efeitos do aumento da idade mínima para aposentadoria nas pessoas físicas, entre outras questões.

¹⁴ É importante destacar que Strapazzon (2019) redigiu o texto citado em referência ao PLDO de 2018. Não obstante, utilizaram-se suas conclusões, dado que a descrição metodológica do PLDO de 2018 se repete no PLDO de 2023.

Além disso, ainda que assim o fizesse, Zemmour (*apud* Boganda, 2023) destaca que a maioria dos modelos macroeconômicos que analisa o aumento da idade mínima para aposentadoria destaca efeitos extremamente diminutos, da ordem de 0,3% de PIB adicional após dez anos, ao passo que o governo teria previsto um impacto maior, mas de forma puramente contábil, independentemente de qualquer modelo macroeconômico. Ao jornal *Le Monde*, o economista afirmou que a ausência voluntária de elementos quantificados da reforma da previdência impediria o Parlamento de deliberar com pleno conhecimento de causa (Zemmour, 2023).

Nesse ponto, vislumbra-se outra aproximação com o caso brasileiro, visto que “a questão principal da reforma da previdência no Brasil [...] está ancorada em duas problemáticas: uma equivocada eleição de prioridades e um olhar puramente contábil do seu papel” (Ferreira, 2023, p. 176). Aqui, os balanços atuariais realizados pela Secretaria de Previdência vêm embasando as agendas de reformas e os projetos de lei de diretrizes orçamentárias anuais (Ferreira, 2023, p. 139), de modo que, por falta de clareza metodológica, é possível perceber que, em lugar de querer reformar para manter a necessária sustentabilidade do sistema, a Seguridade Social tornou-se uma “espécie de financiador de ‘capital de giro’ do Tesouro Nacional” (Strapazzon, 2019, p. 157).

6 Conclusão

A Previdência Social destina-se à cobertura das necessidades sociais, de modo que a impossibilidade de exercício de atividade laboral por parte de determinado segurado, de maneira programada ou não, deve ser abarcada pela rede de proteção social. Por esse motivo, deve-se considerar que o sistema previdenciário é elemento essencial, e não acessório, da organização estatal. Trata-se de adotar essa ideia como axioma não apenas nos processos de criação dos sistemas protetivos, mas sempre que determinado ajuste for necessário.

Como as necessidades sociais não são estáveis, a previdência social deve adaptar-se ao público que protege. Quando o sistema brasileiro foi criado em 1923, por exemplo, o público que recebia o maior foco protetivo era o integrado pelos trabalhadores das ferrovias; não teria sentido replicar esse padrão atualmente.

As reformas previdenciárias são um instrumento indispensável à efetiva manutenção do sistema protetivo, mas não se podem reduzir a mecanismo de equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, Brasil e França precisam avançar muito.

No caso brasileiro, a reforma promovida pela EC nº 103/2019 preocupou-se somente com a economia de recursos. Retomou regras que vigiam no sistema nacional há 60 anos, sem qualquer tipo de justificativa plausível. Os equívocos da proposta, que foram ressaltados durante a tramitação legislativa, foram deixados para saneamento em uma PEC Paralela que até o fechamento deste estudo continuava pendente de tramitação desde 2021 – e assim provavelmente deve permanecer.

Na França, pelo que se pôde observar, a tônica repete-se. A escolha de um processo legislativo mais célere e a possibilidade de o governo adotar mecanismos para impor determinadas mudanças não necessariamente se traduz em algo antidemocrático – desde que haja justificativa para tanto. Contudo, não há um consenso nacional quanto às razões que levaram a França a reformar o seu sistema protetivo; algumas correntes apontam para a tentativa de utilização do aparato securitário para cobrir rombos provocados por incentivos fiscais em outras áreas – como ocorreu no Brasil.

É natural que existam mecanismos de aceleração da tramitação de determinados projetos, como a urgência urgentíssima, no Brasil, e o art. 49.3, na França, mas quando a exceção se torna regra há um claro sinal de que o princípio democrático não está sendo observado. Nesse ponto, a conduta de ambos os países vai de encontro ao direito fundamental à justificativa e ao devido processo de elaboração normativa, por se utilizarem estratégias que, em vez de atender ao escopo teleológico dos dispositivos, serve de estratégia para impor mudanças que nem sequer podem ser verificadas como corretas ou necessárias.

Nos modelos brasileiro e francês, a contribuição dos segurados é o que sustenta a previdência social; entretanto, sob um primado puramente financista, tornou-se lugar comum a diminuição da proteção previdenciária, para aproveitar os seus recursos em outras áreas, o que enfraquece a confiança da população no sistema e favorece uma crise na arrecadação. Nesse ciclo vicioso, o fim da previdência social torna-se uma profecia autorrealizável: diminuem-se os incentivos para entrar no sistema e, quando a arrecadação diminui, torna-se a apontar um déficit.

Referências

BADEL, Maryse. *Droit de la sécurité sociale*. Paris: Ellipses, 2006. (Mise au Point).

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BOGANDA, Cyprien. Michael Zemmour, économiste: “le gouvernement nous a raconté une histoire”. *L’Humanité*, [s. l.], 16 mars 2023. Disponível em: <https://www.humanite.fr/social-eco/reforme-des-retraites/michael-zemmour-economiste-le-gouvernement-nous-raconte-une-histoire-786848>. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *[Exposição de Motivos da] Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 2019*. Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias; prevê benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231327>. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2023a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2023.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. *Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. *Nota Técnica SEI nº 6/2019/SPREV/SEPRT-ME*. Estimativa de impacto da Proposta de Emenda Constitucional da nova previdência. Brasília, DF: Secretaria de Previdência, 2019d. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/PEC-6-2019-MANIFESTACOES-TECNICAS-SEI_10128.100105_2019_01b.pdf. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. Senado Federal. *Parecer de 2019*. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, do Presidente da República, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7997351&ts=1630452451391&disposition=inline>. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.096/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. ADI. Direito constitucional e previdenciário. Medida Provisória 871/2019. Conversão na Lei 13.846/2019. Exaurimento da eficácia de parte das normas impugnadas. Perda parcial do objeto [...]. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin, 13 de outubro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345079621&ext=.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 626.489/SE*. Recurso extraordinário. Direito previdenciário. Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Revisão do ato de concessão de benefício. Decadência [...]. Recorrente: Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. Recorrida: Maria das Dores Oliveira Martins. Relator: Min. Roberto Barroso, 16 de outubro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6760827>. Acesso em: 14 maio 2024.

CHAUCHARD, Jean-Pierre. *Droit de la sécurité sociale*. 4e éd. Paris: LGDJ, 2005. (Manuel).

FABRINI, Fábio; CARAM, Bernardo. Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da previdência. *Folha de S.Paulo*, [São Paulo], 21 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>. Acesso em: 14 maio 2024.

FAVOREU, Louis; GAÏA, Patrick; GHEVONTIAN, Richard; MESTRE, Jean-Louis; PFERSMANN, Otto; ROUX, André; SCOFFONI, Guy. *Droit constitutionnel*. 21e éd. Paris: Dalloz, 2019. (Précis).

FERREIRA, Carlos Vinicius Ribeiro. *O argumento financeiro na previdência social: o falso embate entre a proteção social e a escassez orçamentária*. Curitiba: Juruá, 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV: Fapesp, 2001.

FRANÇA. [Constituição (1958)]. *Constituição [da República Francesa de 1958]*. [Paris: Conseil Constitutionnel, 2023]. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 14 maio 2024.

FRANCE. *Code de la Sécurité Sociale*. [Paris]: Légifrance, [2024]. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006073189?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. Conseil Constitutionnel. *Décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023*. [Paris]: Conseil Constitutionnel, 14 avril 2023a. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2023849DC.htm>. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. *LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*. [Paris]: Légifrance, [2010]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020521873>. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. *LOI n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*. [Paris]: Légifrance, 2023b. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTIO00047447812/2023-04-16/>. Acesso em: 14 maio 2024.

GUARDIANCICH, Igor. France: current pension system: first assessment of reform outcomes and output. *European Social Observatory: country report*, [s. l.], May 2010. Disponível em: https://www.ose.be/sites/default/files/projets/OSE_2010_CRpension_France.pdf. Acesso em: 14 maio 2024.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. rev. e atual. pela NBR 14.724, de 30/12/05, da ABNT. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Roteiro para uma reforma previdenciária. In: BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (coord.). *Previdência social?* Porto Alegre: Magister, 2016. p. 64-71.

L'ASSURANCE RETRAITE. *Rapport d'activité national 2021*. [S. l.]: L'Assurance Retraite, [2022]. Disponível em: <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/files/live/sites/pub/files/PDF/cnav-rapport-activite-2021.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

LES RÉFORMES des régimes de retraite de 1982 à 2023: chronologie. *Vie-Publique: au coeur du débat public*, [s. l.], 10 oct. 2023. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19237-les-reformes-des-regimes-de-retraite-depuis-1982-chronologie>. Acesso em: 14 maio 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

PUTY, Cláudio Alberto Castelo Branco; FRANCES, Carlos Renato Lisboa; GENTIL, Denise Lobato; SILVA, Marcelino Silva da; SILVA, Patrick Alves da; CARVALHO, Solon Venâncio de. *O novo modelo atuarial do Governo Federal para o RGPS: as inconsistências permanecem*. [S. l.: s. n., 2017]. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/06/ArtigoRGPS.pdf>. Acesso em: 14 maio 2024.

QUELS sont les Premiers ministres qui ont le plus eu recours au 49.3? *L'Union*, [Reims], 16 mars 2023. Disponível em: <https://www.lunion.fr/id465893/article/2023-03-16/quels-sont-les-premiers-ministres-qui-ont-le-plus-eu-recours-au-493>. Acesso em: 14 maio 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos sociais: o problema de sua proteção contra o poder de reforma na Constituição de 1988. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*: RDCI, São Paulo, v. 12, n. 46, p. 42-73, jan./mar. 2004.

SARMENTO, Daniel. Direito adquirido, emenda constitucional, democracia e justiça social. *Revista Brasileira de Direito Público*: RBDP, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, abr./jun. 2005.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social: revisitando a auditoria do TCU de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law*: EJJL, Joaçaba, v. 20, n. 1, p. 137-172, jan./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18593/ejil.12749>. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12749>. Acesso em: 14 maio 2024.

TAVARES, Marcelo Leonardo. O prazo decadencial em matéria previdenciária – RE nº 626.489. A primeira relatoria do ministro Luís Roberto Barroso no Plenário do STF. In: SARAIVA, Renata; OSORIO, Aline; GOMES, Estêvão; PEPE, Rafael Gaia Edais (coord.). *Ministro Luís Roberto Barroso: 5 anos de Supremo Tribunal Federal: homenagem de seus assessores*. Belo Horizonte: Fórum, 2018a. p. 309-320.

_____. O semipresidencialismo francês em xeque. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 55, n. 218, p. 141-161, abr./jun. 2018b. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p141. Acesso em: 14 maio 2024.

_____. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

VIGNAL, François. Qu'est-ce qu'un PLFRSS, piste du gouvernement pour mettre en œuvre la réforme des retraites? *Public Sénat*, [s. l.], 28 sept. 2022. Disponível em: <https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/qu-est-ce-qu-un-plfrss-piste-du-gouvernement-pour-mettre-en-oeuvre-la-reforme>. Acesso em: 14 maio 2024.

ZEMMOUR, Michaël. L'absence volontaire d'éléments chiffrés de la réforme des retraites empêche le Parlement de délibérer en connaissance de cause. *Le Monde*, [Paris], 2 févr. 2023. Tribune. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/02/02/michael-zemmour-l-absence-volontaire-d-elements-chiffres-de-la-reforme-des-retraites-empêche-le-parlement-de-deliberer-en-connaissance-de-cause_6160206_3232.html. Acesso em: 14 maio 2024.

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/rii