

**UNICESUMAR - CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E O DECRETO N. 10.410/2020: AVANÇO OU  
RETROCESSO?**

**LUCAS MATHEUS ARAÚJO DE MELLO**

**MARINGÁ – PR**

**2021**

LUCAS MATHEUS ARAÚJO DE MELLO

**DECRETO N. 10.410/2020: AVANÇO OU RETROCESSO?**

Artigo apresentado ao Curso de Graduação em Direito da UniCesumar – Centro Universitário de Maringá como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Direito, sob a orientação da Professora Mônica Cameron Lavor Francischini.

MARINGÁ – PR

2021

**FOLHA DE APROVAÇÃO**  
**LUCAS MATHEUS ARAÚJO DE MELLO**

**DECRETO N. 10.410/2020: AVANÇO OU RETROCESSO?**

Aprovado em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

Professora Mônica Cameron Lavor Francischini, Unicesumar

---

Nome do professor - (Titulação, nome e Instituição)

---

Nome do professor - (Titulação, nome e Instituição)



## DECRETO N. 10.410/2020: AVANÇO OU RETROCESSO?

Lucas Matheus Araújo de Mello<sup>1</sup>

Mônica Cameron Lavor Francischini<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho logra tecer uma breve reconstrução histórica dos direitos previdenciários – sobretudo a previdência social, adentrando à consagração constitucional brasileira destes, sendo isto basilar para compreender o movimento reformista enfrentado pelo Brasil nos últimos anos, materializado, precipuamente pela Reforma da Previdência (EC n. 103/2019) e consolidado pelo Decreto n. 10410/2020, arrematando com uma análise acerca deste, com o fito de se verificar se representou um avanço ou retrocesso.

**Palavras-chave:** Direito previdenciário; Previdência social; Reforma da previdência; EC 103/2019; Decreto 10410/2020.

### ABSTRACT

The present work succeeds in weaving a brief historical reconstruction of social security rights - especially social security, entering into the Brazilian constitutional consecration of these, which is essential to understand the reform movement faced by Brazil in recent years, materialized mainly by the Social Security Reform (EC n. 103/2019) and consolidated by Decree n. 10410/2020, ending with an analysis of this, in order to verify whether it represented an advance or setback.

**Keywords:** Social security law; Social Security; Social Security Reform; EC 103/2019; Decree 10410/2020.

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito brasileiro contemporâneo, inaugurado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadão, desprende uma

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela UniCesumar. Tel.: (44) 998792183. E-mail: Lucasmatheus\_mello@hotmail.com.

<sup>2</sup> Orientadora e pesquisadora. Mestre em Ciências Jurídicas com ênfase nos Direitos da Personalidade pelo Centro Universitário de Maringá (UniCesumar/PR). Especialista em Direito Público e em Educação a Distância, ambas pelo Centro Universitário de Maringá (UniCesumar/PR). Graduada pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (UniFMU/SP). Docente no ensino presencial e a distância do Centro Universitário de Maringá (UniCesumar/PR). Advogada. Árbitra do TACOM, Tribunal Arbitral de Maringá. Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da OAB Maringá/PR. Professora de Direito Previdenciário na Unicesumar. TEL.: (44) 99922-1828. E-MAIL: monica.lavor@gmail.com.

atenção notável aos denominados direitos sociais. Esta proteção social é inerente aos Estados contemporâneos, que, dentre as suas funções, está a proteção aos indivíduos contra situações que possam dificultar ou impedir uma subsistência digna.

O Direito Previdenciário, ainda que não esteja previsto no “rol” dos direitos sociais, do art. 6.º da Carta de 1988, é, inegavelmente, um braço destes direitos, que decorre, também, de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III, CF).

Este entendimento pode ser extraído do art. 194 da CF, que inicia as disposições gerais da seguridade social no texto constitucional, eis que determina que esta – a seguridade social – é destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A previdência social – ramo da seguridade que detém o maior destaque –, assim como os demais direitos sociais, precisa ser custeada, ou seja, o Estado precisa reunir os recursos financeiros para a sua manutenção, remetendo, inclusive, à “reserva do possível”, em que a prestação social deverá corresponder aos recursos disponíveis para tanto.

No que concerne aos benefícios previdenciários, que na maioria dos casos reflete a aposentadoria, desde tempos mais remotos, vem sendo visualizada uma discrepância entre o número de contribuintes (quem custeia) e o número de beneficiários: noutras as palavras, a população vem envelhecendo e, com isso, gozando dos benefícios por mais tempo do que o período de contribuição, fazendo com que muitos, inclusive meios especializados, sustentassem a “quebra da previdência”.

Há tempos, visando dar cabo a esta discrepância, o Estado vinha ensaiando reformas no Direito Previdenciário, objetivando alterar os critérios para a concessão dos benefícios, bem como as regras de custeio da seguridade social. Por vezes, estas alterações foram obstadas pela impossibilidade de “retrocessos” na seara dos direitos sociais, indo de encontro com as correntes que defendem estas alterações como mudanças necessárias e não retrocessos.

Recentemente, pelo advento da Emenda Constitucional n. 103 de 2019, a “reforma previdenciária” fora inserida no ordenamento jurídico brasileiro, alterando, precipuamente, os critérios para a concessão dos benefícios previdenciários. Esta reforma fora consolidada pelo Decreto n. 10.410 de 2020, que a ratificou com a alteração das regras de custeio da seguridade social.

Este cenário, ainda em formação, é objeto de controvérsias, sobretudo na doutrina, que ainda não é capaz de convergir se estas mudanças representam um avanço no mecanismo

previdenciário brasileiro, que reflita em uma modernização, ou se são um flagrante retrocesso nesta seara, ferindo sobretudo os direitos sociais adquiridos.

Será este o objeto do presente trabalho, em que se logrará demonstrar a construção do Direito Previdenciário no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as mudanças trazidas pela EC n. 103/2019 e consolidadas pelo Decreto 10.410/2020, explanando sobre as divergências e convergências acerca de sua natureza, verificando, com o devido amparo, se esta tem o condão de ser enxergada como avanço ou retrocesso.

## 2. A ORIGEM HISTÓRICA DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Diz-se, comumente, que o entendimento de que o Estado deve prestar a proteção social mínima aos seus cidadãos é inerente ao conceito de um Estado moderno, estando o bem-estar de seus membros entre as suas funções. Fernando Mendes assevera que:

Quando nasce um ser humano, a segurança social logo vem compensar os encargos adicionais dos progenitores. Liberta pai e mãe da vida profissional para prestarem os primeiros cuidados ao recém-nascido, subsidiando lhes licenças de maternidade e paternidade. Segue apoiando as famílias no esforço educativo posto em cada filho. Ajuda os adultos a enfrentar consequências da doença e do desemprego, fazendo as vezes do rendimento perdido, contribuindo para pagar cuidados de saúde ou subsidiando ações de valorização profissional. Na aposentação por velhice ou na invalidez, substitui-se definitivamente aos rendimentos do trabalho. E, na morte, sobrevive-nos, para apoiar os que ainda estejam a nosso cargo<sup>3</sup>.

A previdência social, que encontra fundamento nas políticas de seguridade social, está atrelada a esta função do Estado Moderno, de garantir ao indivíduo as condições básicas de subsistências junto aos momentos em que a manutenção pelas próprias forças se torna demasiadamente difícil ou, por vezes, impossível.

Impende destacar um conceito para esta referida seguridade social, Celso Barroso Leite estabelece que esta seria o “conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades individuais; mais especificamente, às necessidades individuais que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e, em última análise, sobre a sociedade”<sup>4</sup>.

É neste contexto a ideia de um Estado que adota medidas afirmativas em favor de entregar uma maior proteção ao cidadão que é possível enxergar a gênese da previdência

---

<sup>3</sup> MENDES, Fernando Ribeiro. **Segurança social: o futuro hipotecado**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 13;

<sup>4</sup> LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**, 2. ed., São Paulo: LTr, 1978, p. 16.

social enquanto “instituto” próprio. Amparado na doutrina de Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari<sup>5</sup>, é possível reconstruir a formação e consolidação deste instituto.

Segundo os autores, a proteção social do trabalhador pode ser dividida, globalmente, em quatro fases: 1) experimental; 2) consolidação; 3) expansão e; 4) redefinição.

Destaca que a fase experimental pode ser enxergada precipuamente pela política social de Otto von Bismarck, estadista alemão, que, entre os anos de 1883 e 1889, estabeleceu um conjunto normativo capaz de assegurar aos trabalhadores prerrogativas como auxílio doença, proteção às vítimas de acidentes de trabalho e aposentadoria. De forma contemporânea, a Alemanha seguiu na mesma toada, materializando leis que logravam a reparação de acidentes de trabalho (1907), bem como que previam a proteção por invalidez ou doenças, aposentadoria voluntária e “seguro” contra o desemprego (1911).

A fase de consolidação é relacionada ao momento histórico em que os direitos sociais passaram a ser constitucionalizados, ou seja, formalmente, estavam presentes nas aspirações de formações dos Estados Pioneiros neste sentido foram as Constituições do México, em 1917, e de Weimar (Alemanha), de 1919. Sobre o tema, os autores – Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari – lecionam que:

Abandonou o Estado, nestes últimos três quartos de século, o seu papel negativo, absenteísta, ausente, para se transformar em Estado positivo, procurando conscientemente equilibrar as forças econômicas da sociedade, mitigando as consequências do próprio princípio individualista de produção. [...] Interveio decididamente no domínio econômico e no mercado de mão de obra, com novos princípios de Estado de direito e de bem-estar. No âmbito das constituições dos Estados nesse período, observa-se que ‘os direitos sociais são alçados ao mesmo plano dos direitos civis, passando as constituições do primeiro pós-guerra a ser, não apenas políticas, mas políticas e sociais’<sup>6</sup>.

Já a fase da expansão é percebida no período seguinte à Segunda Guerra Mundial, sobremaneira pela disseminação das teorias do economista inglês John Maynard Keynes, o qual pregava o denominado “Estado de Bem-Estar” social, modelo em que o poder estatal deveria intervir na economia com a finalidade de melhor distribuir a renda, entregando à população a subsistência mínima.

---

<sup>5</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020;

<sup>6</sup> FILHO, Evaristo de Moraes e MORAES, Antônio Carlos Flores de; OP. CIT, p. 48; ROCHA, Daniel Machado; OP. CIT, p.33 apud. CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**, p. 66. 23 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Estes ideais foram inseridos ao ponto de, em 1944, por força do Plano Beveridge, ser criado um sistema que abrangia todos os cidadãos do país (Inglaterra), ou seja, universal, cuja participação era compulsória a todos os indivíduos. Esta evolução teve o condão de incluir no sistema de previdência a integralidade da população, não apenas aqueles que eram aptos a contribuir.

Sobre o tema, Mauro Ribeiro Borges esclarece que:

Em seu trabalho, Beveridge, usando as teorias de Keynes e revendo o conjunto das poor laws, propôs um amplo sistema de proteção ao cidadão, chamado de “Sistema Universal de Luta Contra a Pobreza”. Este sistema propiciou a universalização da previdência social na Grã-Bretanha, já que a proteção social se estendia a toda a população, não apenas aos trabalhadores, e propiciava um amplo atendimento à saúde e um sistema de proteção ao desemprego<sup>7</sup>.

Noutras palavras, neste sistema, toda a sociedade contribuía para um fundo comum – previdenciário – do qual seriam retirados os valores necessários para o socorro para aqueles atingidos pelos fatos cobertos pela legislação.

Por derradeiro, o período de redefinição pode ser visualizado do final dos anos de 1970 do século passado em diante, momento no qual as políticas de proteção social sofreram uma retração, decorrente, precipuamente, da queda da prosperidade econômica, crescimento dos gastos públicos e diminuição dos postos de trabalho decorrentes da automação.

Essa retração, em países que não atingiram a máxima evolução, como o Brasil, mostra-se, sobremaneira, preocupante:

Entretanto, em países – tais como o Brasil – que não atingiram o mesmo nível de proteção social que os dos continentes precursores de tais ideias – Europa, América do Norte, Oceania – o período atual gera problemas de outra ordem: a redução de gastos públicos com políticas sociais, o que, em verdade, significa o não atingimento do prometido Bem-Estar Social<sup>8</sup>.

É nesta toada de redefinição do papel e abrangência dos Estados na previdência social que é deflagrado o momento contemporâneo, marcado por discussões acentuadas acerca de reformas que seriam imperiosas para a manutenção do sistema previdenciário, ainda que representem reduções ou readequações.

---

<sup>7</sup> BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência Funcional e Regimes Próprios de Previdência**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 31;

<sup>8</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**, p. 69. 23 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

### 3. O DIREITO PREVIDENCIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme exposto alhures, marco primordial para a evolução do Direito Previdenciário é a alçada dos direitos sociais ao status de constitucionais, inaugurado pelas Constituições do México (1917) e Weimar (1919). A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988, é denominada “Constituição Cidadã” justamente pelo rol de direitos sociais por ela consagrados.

O art. 6.º, da CF, alça expressamente a previdência social como um direito social de status constitucional, ainda, este dispositivo prevê que esta – a previdência – será estabelecida na forma prevista pela Constituição, ou seja, na forma estabelecida pelos arts. 201 e ss. do texto constitucional.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco lecionam, sobre o tema, que:

O direito à previdência social resulta da filiação obrigatória a um regime de previdência, de caráter contributivo e com correspondente concessão de benefícios. Trata-se, portanto, de sistema baseado no princípio da solidariedade, de modo que os ativos contribuem para financiar os benefícios pagos aos inativos, estando todos sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como ao aumento de suas alíquotas. Por ter natureza tributária, as contribuições previdenciárias não podem criar discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação ao princípio da isonomia<sup>9</sup>.

Algumas balizadas podem ser extraídas do texto constitucional, como, que a “previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei”: i) cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; ii) proteção à maternidade, especialmente à gestante; iii) proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; iv) salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e; v) pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Um sistema previdenciário constitucional robusto e que tenha por fundamento a solidariedade é inerente ao modelo de Estado que se pretende, é o que leciona André Ramos Tavares:

Em realidade, a existência de um sistema constitucional de previdência, robusto, assegurado pela sociedade, diz respeito sobretudo ao modelo de futuro de um país. Por meio dele se permite uma específica forma de

---

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1.085.

organização social, franqueando ao cidadão a possibilidade de planejar e assegurar seu futuro. Trata-se de importante marco no processo civilizatório mundial, que interfere diretamente não apenas com o futuro, a posição e as capacidades de cada pessoa na sociedade, mas também – insisto – com o futuro de toda a sociedade. [...] Qualquer sistema previdenciário de uma sociedade, para ser justo, coerente e consistente (seguro), deve ter como base a solidariedade. A substituição desta base por outra, especialmente alguma imbuída da mentalidade calculista pura, do cálculo tipicamente empresarial, da ideia de escassez e da suposta crise econômica, poderá ser capaz de romper com o mínimo necessário para a coesão do tecido social. Além de rasgar um pressuposto imprescindível ao sistema, colocam-se em risco pautas mínimas civilizatórias que conferem sustentáculo à vida em sociedade<sup>10</sup>.

Ao passo que a previdência social é balizada pelo texto constitucional, esta é regulamentada, com os planos de benefício e regras de custeio pela Lei n. 8213/1991<sup>11</sup>. É esta lei, portanto, que, de fato, rege a previdência social no seio da República brasileira.

#### **4. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA (EC N. 103/2019)**

A necessidade de reformas e adequações dos sistemas previdenciários – em nível mundial – gira em torno do período denominado como de redefinição, que, conforme dito alhures, é deflagrado por um momento de retração econômica. Noutras palavras: basicamente, não existiriam recursos (dinheiro) para garantir as despesas futuras. João Batista Lazzari, citando Robert Castel, elucida, sobre o tema, que:

Robert Castel, por sua vez, frisa que o período atual no mundo é de insegurança social, na medida em que as características próprias de quem está desempregado (ou subempregado, na informalidade) levam a uma precariedade econômica presente, pela falta do salário, e futura, pela ausência de proteção social quanto aos demais riscos sociais.

O resultado de tal cenário também é a diminuição gradual de recursos vertidos aos sistemas de segurança social de países periféricos, abaixo dos níveis propostos pela Organização Internacional do Trabalho<sup>12</sup>.

Noutras palavras, as mudanças, sejam reformistas ou não, são inerentes ao momento histórico em que o sistema se encontra. Outro ponto chave para a compreensão da questão é que a expectativa de vida da população – em especial, a brasileira – vem aumentando nas

---

<sup>10</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. – São Paulo: Saraiva, 2020, p. 933-934;

<sup>11</sup> CURITIBA. Lei nº 12.092, de 21 de dezembro de 2006. Estima a receita e fixa a despesa do município de Curitiba para o exercício financeiro de 2007. Curitiba: Câmara Municipal, [2007]. Disponível em: <http://domino.cmc.pr.gov.br/contlei.nsf/98454e416897038b052568fc004fc180/e5df879ac6353e7f032572800061df72>. Acesso em: 22 mar. de 2007;

<sup>12</sup> LAZZARI, João Batista. **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.17-18.

últimas décadas, ou seja, a população que goza dos benefícios da previdência, sobremaneira a aposentadoria, vem utilizando-os por mais tempo.

Para elucidar, de acordo com pesquisa realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), nos anos de 1940, pessoas com 65 anos ou mais representavam apenas 2,5% da população nacional, já em 2019 – ano da EC 109/2019 – este percentual saltou para 9,5%<sup>13</sup>.

Este crescimento influi diretamente na relação contribuinte-beneficiário, ou seja, na proporção entre contribuintes e beneficiário. Ao passo que em 1950 essa proporção era de 8-1, em 2016 era de 2,3-1, com 66,8 milhões de contribuintes para 29 milhões de beneficiários do sistema:

A relação contribuinte-beneficiário é uma das preocupações dos estudiosos do tema. De acordo com números oficiais, na década de 1950, oito contribuintes financiavam cada beneficiário. Em 1970, essa relação era de 4,2 para 1; o número de contribuintes por beneficiário foi decrescendo: 2,8, em 1980; 1,9 em 1995. Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social dos últimos anos, o número de contribuintes, que chegou a 71,3 milhões em 2014, caiu em 2016 para 66,8 milhões (fruto da recessão econômica e do desemprego). Por seu turno, o número de beneficiários de aposentadorias e pensões para o mesmo período chegou a quase 29 milhões. Essa relação tem a ver, naturalmente, com o tempo que os segurados, em média, contribuem para o sistema e, depois, percebem (ou geram para seus dependentes) benefícios cuja finalidade é a substituição do salário (por via de regra, aposentadorias e pensões)<sup>14</sup>.

Conforme consta do “Anuário Estatístico da Previdência Social 2017”, publicado em 2020, o número de contribuintes (pessoas físicas) sofreu nova queda, sendo reduzido a 65,1 milhões, representando uma queda acumulada de 8,8% se comparado com o ano de 2014<sup>15</sup>.

Neste cenário, alterações do sistema são imperiosas. Em que pese a Reforma da Previdência (EC 103/2019) ser chamada por parte dos operadores e população de “Nova Previdência”, esta não fora a primeira e nem mesmo a única alteração já realizada no sistema brasileiro. É o que leciona Felipe Penteado Balera:

Apesar do nome “Nova Previdência”, a alteração das regras constitucionais previdenciárias não é novidade no Brasil. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a Emenda Constitucional nº. 103, outras

---

<sup>13</sup> RODRIGUES, Karine. **Brasil está vivendo mais diz IBGE**. Jornal Opção. Disponível em: <<https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/brasileiro-esta-vivendo-mais-diz-ibge-298519/>>. Acesso em: 05 set. de 2021;

<sup>14</sup> LAZZARI, João Batista. **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.19.

<sup>15</sup> **Número de contribuintes da Previdência tem terceira queda consecutiva**. Governo do Brasil. Disponível em: <

seis emendas 2 modificaram, em maior ou menor grau, as disposições acerca dos regimes de previdência social<sup>16</sup>.

A Reforma da Previdência – Emenda Constitucional n. 103/2019 –, promulgada em 12 de novembro de 2019 é produto da Proposta de Emenda Constitucional n. 6 de 2019. Esta PEC previa três pontos principais em sua exposição de motivos: i) “combater a dívida pública, favorecendo o desenvolvimento nacional”; ii) “precaaver-se do veloz processo de envelhecimento populacional” e; iii) “possibilitar outros investimentos públicos, uma vez que a previdência consome mais de cinquenta por cento do orçamento da União”.

A fim de se alcançar a “finalidade” proposta, por força da referida emenda constitucional, mudanças significativas foram impostas à previdência social, das quais algumas podem ser destacadas como mais significativas, tais como o tempo de contribuição mínimo necessário que foi majorado, a idade mínima das mulheres que passou a ser de 62 anos e a necessidade de um período de carência de 20 anos para homens não inscritos no RGPS quando da entrada em vigor da EC. Quanto à contribuição mensal, fora também promovido um reajuste na alíquota, tornando-a progressiva.

Com relação ao regime de pensão por morte, o coeficiente de aplicação também foi alterado, já que se tornou correspondente a 50% do valor da aposentadoria (ou da aposentadoria por incapacidade permanente caso não fosse o segurado instituidor aposentado) acrescido de 10% por dependente, limitado a 100%, de acordo com o artigo 23, § 2º, inciso II.

O artigo 26, § 2º, da EC 103/2019 também alterou a forma de cálculo das aposentadorias, tornando-se aplicável um coeficiente de 60% da média aritmética simples das contribuições realizadas desde julho de 1994. A cada ano de contribuição que exceder a 15 anos (mulher) e 20 anos (homem) será acrescido 2% a este valor. Deste modo, para que seja atingida a média das contribuições (100%), homens deverão contribuir por 40 anos e mulheres por 35 anos.

A despeito das significativas mudanças empreendidas pelas EC n. 103/2019, o cenário reformista somente fora consolidado com o Decreto n. 10.410/2020, que alterou “o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999”.

## **5. O DECRETO N. 10.410/2020**

---

<sup>16</sup> BALERA, Wagner. **Reforma da previdência social: comparativo e comentários à emenda constitucional nº 103/2019**. 1º. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p.10.

Conforme consta do próprio decreto, este se prestou, precipuamente, para “substituir” o Decreto n. 3048/1999<sup>17</sup>, que regulamentava a previdência social, tendo em vista que este tornou-se incompatível com as reformas empreendidas pela EC n. 103/2019.

Este decreto promoveu um leque avantajado de mudanças, que vão das mais simples, como a nomenclatura de determinados benefícios, até situações mais complexas, como regras de custeio, classe de trabalhadores incluídos como contribuintes individuais e forma de contagem do tempo de contribuição.

Em artigo dedicado ao tema, Victória Vitti de Laurentiz expõe que:

O novo regulamento da Previdência Social, o Decreto nº 10.410/20, trouxe consigo uma série de alterações relevantes no fluxo do processo administrativo previdenciário e em alguns de seus institutos. A necessidade de alterações no regulamento se fez necessária para evitar incongruências, sobretudo em razão das mudanças consolidadas pela reforma da Previdência (EC nº 103/2019), no final do ano passado, bem como da Lei nº 150/2015 (Lei dos Trabalhadores Domésticos), da Lei nº 13.135/2015 e da Lei nº 13.846/2019<sup>18</sup>.

Impende, dentre as mudanças estabelecidas pelo referido decreto, balizar quais são as de maior relevância e implicação prática junto ao sistema previdenciário nacional, haja vista que, conforme dito, algumas são “apenas” conceituais, como, por exemplo, a nomenclatura dos benefícios, em exemplo, a aposentadoria outrora chamada de “por idade” agora é denominada como “aposentadoria programada”.

Para a melhor compreensão, de início, serão destacadas as mudanças consideradas “positivas”.

Primeiro, destaca-se a criação da denominada “pensão maternidade”, pela qual resta prevista a prerrogativa do cônjuge ou convivente em receber o salário maternidade a qual o cônjuge ou companheiro falecido teria direito, no caso de morte deste.

Adiante, destaca-se uma relevante alteração quanto a comprovação da dependência econômica para os casos de pensão, antes do referido decreto eram exigidos – em sede administrativa – três documentos capazes de demonstrar esta dependência, após o decreto, este número fora reduzido para dois.

Ainda, no que concerne ao pagamento do 13.º salário, que antes dependida de decreto presidencial a ser editado anualmente, resta estipulado, de forma perene, que o pagamento

---

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto nº. 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm)>. Acesso em: 10 de jul. de 2021;

<sup>18</sup> LAURENTIZ, Victória Vitti de. **Os avanços e os retrocessos do novo Decreto nº 10.410/20**. Consultor Jurídico. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-jul-23/laurentiz-avancos-retrocessos-decreto-1041020>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

será realizado em duas parcelas – 50% em cada –, cujo a primeira será paga em agosto e a segunda no mês de dezembro.

Fica estipulado, ainda, que o Ministério da Economia deverá manter um cadastro dos segurados especiais junto ao CNIS, permitindo uma integração destes juntos aos órgãos, sem a necessidade de reconhecimento posterior do tempo de contribuição.

Ponto que reflete grande avanço é a possibilidade, agora expressa, do INSS reconhecer “de ofício” benefício diverso do requerido pelo segurado, desde que esse seja mais vantajoso, previsto, *in verbis*:

Art. 176-E. Caberá ao INSS conceder o benefício mais vantajoso ao requerente ou benefício diverso do requerido, desde que os elementos constantes do processo administrativo assegurem o reconhecimento desse direito.

Parágrafo único. Na hipótese de direito à concessão de benefício diverso do requerido, caberá ao INSS notificar o segurado para que este manifeste expressamente a sua opção pelo benefício, observado o disposto no art. 176-D.

Um ponto controvertido está relacionado à contagem do tempo de contribuição – que agora se dá em meses –, com isso, se o contribuinte trabalhar por apenas 1 dia e este dia for suficiente para superar o valor do salário mínimo, entender-se-á pela integralidade da contribuição. Sobre este tema, Ricardo Júnior intenta que:

O tempo de contribuição passa a ser considerado por competência (mês), o que antes se dava em dias. Eu vejo uma certa confusão nos conceitos, pois carência sempre foi considerada como o mês contribuído, e agora um único dia contribuído (desde que respeitado o valor do SM) já basta como um mês no tempo de contribuição? Pelo Decreto eu entendo desta forma.”<sup>19</sup>

Deste ponto em diante, mister se faz ventilar os pontos mais controvertidos do decreto, que podem ser considerados prejudiciais ao segurado na obtenção de seu benefício.

Se, por um lado, o trabalhador cujo o salário de 1 dia é suficiente para “dar causa” à contribuição correspondente a um mês, ao trabalhador que a renda do mês é inferior a um

---

<sup>19</sup> JUNIOR, Ricardo. **Veja o que mudou no Decreto 10.410 de 2020 para o INSS**. Rede Jornal Contábil. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/veja-o-que-mudou-no-decreto-10-410-de-2020-para-o-inss/>. Acesso em: 05 de jul. de 2021.

salário mínimo será imposto o ônus de complementar o recolhimento ou, ainda, que agrupe meses na finalidade de atingir um mês de contribuição.

Com isso, se o trabalhador não reunir as condições para complementar o recolhimento ou se não for realizado o agrupamento, o mês trabalhado não será considerado para fins de contribuição.

Já com relação ao auxílio reclusão, o decreto agora prevê que este somente será pago àquele detento que estiver recolhido no regime fechado e terá o “teto” de um salário mínimo.

Por derradeiro, com relação à aposentadoria especial, esta somente será cabível nos casos em que os equipamentos de proteção não neutralizem o agente nocivo. Este ponto também é objeto de comentário tecido por Ricardo Júnior:

Tal modificação é um retrocesso social, pois era presumido que os agentes cancerígenos possuem nocividade a saúde do segurado, caracterizando o direito a aposentadoria especial ou conversão do período em comum.

Para agentes cancerígenos, como exemplo o benzeno que é elemento necessário para a fabricação da gasolina e anualmente acomete diversos frentistas, não existia EPI eficaz ou um limite tolerável de exposição, o simples fato de trabalhar diariamente com o produto já possuía presunção de nocividade.

Agora, se adotadas medidas de controle previstas na legislação trabalhista, poderá ser eliminada a nocividade. Com isso não terá direito a aposentadoria especial, mesmo que trabalhe de forma habitual com o produto que causa câncer (sic).<sup>20</sup>

Note, portanto, que, das mudanças estabelecidas pelo referido decreto, pode-se extrair mudanças que tem o condão de representar avanços sociais no campo do direito previdenciário, ao passo que outras são verdadeiros retrocesso ou, no mínimo, estagnações impostas a um direito constitucionalmente consagrado.

## 6. CONCLUSÃO

---

<sup>20</sup> JUNIOR, Ricardo. **Veja o que mudou no Decreto 10.410 de 2020 para o INSS**. Rede Jornal Contábil. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/veja-o-que-mudou-no-decreto-10-410-de-2020-para-o-inss/>. Acesso em: 05 de jul. de 2021.

Do exposto no presente trabalho, fora possível extrair que o direito previdenciário é – em linha global – um produto histórico, que é inerente ao Estado moderno, que impreterivelmente tem como função basilar garantir o básico aos cidadãos, sobremaneira com a salvaguarda de sua subsistência nos momentos de percalços, nos quais esta se mostra demasiadamente onerosa ou, quiçá, impossível.

Na seara brasileira, os direitos previdenciários, especificamente a previdência social, devem ser enxergados como um direito constitucional, haja vista que esta fora a pretensão do poder constituinte. Este entendimento é elementar para a compreensão das reformas que sucederam nos últimos anos.

Conforme demonstrado, a denominada Reforma da Previdência (EC n. 103/2019) deflagrou uma série de mudanças na seara da previdência social, das quais o juízo de valor não fora objeto do presente trabalho.

Há de se enxergar que esta reforma fora consolidada pela edição do Decreto n. 10410/2020. Este decreto trouxe uma série de mudanças, algumas flagrantemente positivas sob o prisma dos direitos sociais e outras não, haja vista que reduzem ou limitam direitos sociais constitucionalmente consagrados.

Em sede de conclusão, entende-se que o referido decreto, confrontado com o questionamento se este fora capaz de representar um avanço ou retrocesso, não deve ser visualizado sobre o prisma de quantas mudanças foram positivas e quantas foram negativas. A linha história dos direitos sociais deve estar posta de forma a aceitar toda e qualquer possibilidade de avanço.

O mesmo não deve ser válido para as medidas que sejam postas no sentido de limitar, retirar ou dificultar o acesso aos direitos sociais, neste caso, a previdência social, ainda que estas medidas sejam adotadas em um cenário reformista e justificado pela manutenção do sistema.

Com isso, conclui-se que qualquer mudança destinada a restringir direitos, como é o Decreto n. 10410/2020 – sem adentrar ao mérito da necessidade destas – tem o condão de deflagrar um retrocesso no campo dos direitos sociais, bem como na marcha história evolutiva destes.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BADARI, João. **Veja o que mudou no Decreto 10.410 de 2020 para o INSS**. Rede Jornal Contábil. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/veja-o-que-mudou-no-decreto-10-410-de-2020-para-o-inss/>. Acesso em: 05 de julho de 2021;

BALERA, Wagner. **Reforma da previdência social: comparativo e comentários à emenda constitucional nº 103/2019**. 1º. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BEVERIDGE, William. **O Plano Beveridge**. Trad. Almir Andrade. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1943.

BERMAN, Vanessa Carla Vidutto; GUELLER, Marta Maria R. Penteado. **O Que muda com a reforma da previdência: regime geral e regime próprio dos servidores**. 1º. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência Funcional e Regimes Próprios de Previdência**. Curitiba: Juruá, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 02 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto nº. 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm). Acesso em: 10 de julho de 2021;

BRASIL. **Decreto nº. 10.410, de 30 de junho de 2020**. Altera o Regulamento da Previdência Social. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm). Acesso em: 05 de julho de 2021;

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 05 de julho de 2021;

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm). Acesso em: 10 de julho de 2021;

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**, 23. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; KRAVCHYNCHYN, Gisele Lemos; KRAVCHYNCHYN, Jefferson Luiz. **Prática processual previdenciária: administrativa e judicial**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, Poder, Ideologia & Estado Contemporâneo**. 3. ed., Curitiba: Juruá Editora, 2002.

JUNIOR, Ricardo. **Veja o que mudou no Decreto 10.410 de 2020 para o INSS**. Rede Jornal Contábil. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/veja-o-que-mudou-no-decreto-10-410-de-2020-para-o-inss/>. Acesso em: 05 de julho de 2021;

LAURENTIZ, Victória Vitti de. **Os avanços e os retrocessos do novo Decreto nº 10.410/20**. Consultor Jurídico. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-jul-23/laurentiz-avancos-retrocessos-decreto-1041020>>. Acesso em: 11 de julho de 2021;

LAZZARI, João Batista. **Ingresso prévio na via administrativa**. Jornal do 14º Congresso Brasileiro de Previdência Social. São Paulo: LTr, 2001.

LAZZARI, João Batista. **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Alberto Pereira de. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LEAL, Brun Bianco. **Reforma previdenciária**. 1º. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**, 2. ed., São Paulo: LTr, 1978.

MENDES, Fernando Ribeiro. **Segurança social: o futuro hipotecado**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

**Número de contribuintes da Previdência tem terceira queda consecutiva**. Governo do Brasil. Disponível em: <

POLICE, Veridiana; FREITAS, Rafaella Carballo de. **Principais Impactos do Decreto 10.410 de 2020 no Regulamento da Previdência Social**. Finocchio & Ustra. Disponível em: <https://www.fius.com.br/principais-impactos-do-decreto-10-410-2020-no-regulamento-da-previdencia-social/>. Acesso em: 10 de julho de 2021;

RODRIGUES, Karine. **Brasileiro está vivendo mais diz IBGE**. Jornal Opção. Disponível em: <<https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/brasileiro-esta-vivendo-mais-diz-ibge-298519/>>. Acesso em: 05 de setembro de 2021.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. – São Paulo: Saraiva, 2020.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.