INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

TEOR DA SOLICITAÇÃO: **Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do (a) PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 42/2023, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nª 1/2015.**

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTORES: Thyairo dos Anjos Ferreira
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde, Trabalho, Previdência, Assistência Social e Família

Túlio Cambraia
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde, Trabalho, Previdência, Assistência Social e Família

1. SÍNTESE DA MATÉRIA

O Projeto de Lei Complementar nº 42/2023 (PLP 42/2023) *"regulamenta o art. 201, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, para dispor sobre os requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, nos casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde, e dá outras providências."* Ao projeto foram apensados o PLP 245/2019, o PLP 174/2023 e o PLP 231/2023.

O projeto tramita em regime de urgência e está sujeito à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído às Comissões de Trabalho (CTrab); de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF); de Finanças e Tributação (CFT); e, de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nessa ordem. Na Comissão de Trabalho, o projeto principal e os apensados foram aprovados, com Substitutivo, nos termos do parecer reformulado da relatora, em decorrência da apreciação de destaque. Na CPASF, as proposições foram aprovadas na forma do Substitutivo adotado na CTrab, com subemenda, nos termos do parecer do Relator. Posteriormente, no âmbito da CFT, foi apresentado parecer da relatora (PRL nº 5/2026) pela aprovação da matéria, com nova subemenda ao Substitutivo da CTrab, concluindo pela ausência de implicação orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação do projeto e apensados.

2. ANÁLISE

O PLP 42/2023 reproduz parcela substancial da disciplina atualmente constante da legislação previdenciária, conferindo-lhe status de lei complementar. Não obstante, o projeto, as proposições apensadas (ressalvado o PLP 174/2023), os substitutivos aprovados nas comissões de mérito e a subemenda apresentada na CFT introduzem inovações relevantes sob a ótica material e fiscal, aptas a produzir efeitos sobre a despesa previdenciária da União.

O primeiro ponto se refere à incorporação da periculosidade como critério para aposentadoria especial (art. 2º, parágrafo único, e art. 3º, §§ 2º e 3º), apesar de o texto constitucional se limitar às condições nocivas à saúde

para a concessão do benefício. A subemenda apresentada na CFT mitigou parcialmente essa objeção ao prever expressamente que o exercício de atividades ou operações perigosas, por si só, não enseja a caracterização da atividade como especial, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas no art. 57-B, mediante remissão ao "parágrafo único" desse artigo, dispositivo inexistente na redação proposta, que contém apenas os §§ 1º e 2º.

Embora esse ajuste refine a técnica legislativa e reduza a fragilidade constitucional da redação anteriormente adotada, a objeção não é integralmente superada, pois o próprio art. 57-B mantém hipóteses legalmente equiparadas à efetiva exposição nociva, preservando, ainda que de forma mitigada, controvérsia quanto à compatibilidade dessa técnica com a vedação constitucional de enquadramento por categoria profissional. Com efeito, o § 1º do art. 57-B equipara à efetiva exposição a agentes nocivos, em rol que a própria subemenda declara exclusivo, atividades definidas pelo risco à integridade física do segurado (vigilância e transporte de valores, guarda municipal, agentes de trânsito, transporte de pacientes, órgãos e insumos hospitalares em urgência e emergência, bombeiros civis, instrutores de trânsito e transporte rodoviário), e a alínea "e" do inciso III do mesmo artigo toma por critério o risco de choques elétricos, o que se aproxima da periculosidade, objeto da objeção acima.

Outro ponto diz respeito ao cálculo da renda mensal inicial do benefício. A proposição prevê que a aposentadoria especial consistirá em uma renda mensal equivalente a 100% do salário de benefício (art. 3º). Todavia, exceto para os segurados que adquiriram o direito à aposentadoria especial antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 103 (EC 103), de 12 de novembro de 2019, a renda mensal inicial do benefício equivale a 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder 15 anos de contribuição, no caso da mulher, e 20 anos no caso do homem. Isso significa que o projeto propõe a elevação da renda mensal inicial em vigor, com consequente aumento da despesa. Esse parâmetro de cálculo teve sua validade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.309/DF, e a previsão de 100% do salário de benefício foi mantida no art. 57, § 1º, do Substitutivo da CTrab.

A proposição principal ainda prevê a possibilidade de conversão de tempo especial em comum, sem limitação temporal (art. 3º, § 4º). Essa medida

tende a antecipar a aposentadoria, uma vez que o tempo em atividades exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, passa a ser computado de maneira mais vantajosa para fins de obtenção da aposentadoria. Ressalve-se que o Substitutivo da CTrab (art. 57, § 5º) limita a conversão ao tempo cumprido até a entrada em vigor da EC nº 103/2019, vedando-a para o período posterior, em linha com o art. 25, § 2º, dessa Emenda e com a vedação cuja validade foi mantida pelo STF na ADI 6.309/DF. Assim, a fragilidade apontada neste parágrafo refere-se à redação original do projeto principal e não se estende ao Substitutivo da CTrab.

Por último, o projeto principal arrola algumas categorias ou ocupações que podem ser favorecidas com o direito à aposentadoria especial. Contudo, as regras atuais não se fundamentam na profissão em si, mas na comprovação da efetiva exposição nociva, conforme avaliação técnica do ambiente de trabalho e da atividade desempenhada para fins de concessão do benefício.

A subemenda apresentada na CFT aprofunda essa técnica ao ampliar o rol de hipóteses expressamente previstas para enquadramento, em relação ao Substitutivo da CTrab, que previa, além da mineração subterrânea, do amianto e da metalurgia, atividades no sistema elétrico de potência, a vigilância e a guarda municipal, com a inclusão, entre outras, de aeronautas; profissionais em técnicas radiológicas; fiscalização e inspeção agropecuária e ambiental; profissionais que atuem em instalações, redes e equipamentos do sistema elétrico de potência, inclusive em instalações industriais; profissionais da indústria e dos serviços dos ramos químico, petroquímico, petrolífero, de petróleo e gás, de refino e de distribuição de combustíveis, expostos a agentes químicos nocivos; farmacêuticos que atuem na preparação de soluções contendo agentes antineoplásicos; farmacêuticos e farmacêuticos bioquímicos que atuem em laboratórios clínicos; agentes de trânsito; profissionais de transporte de pacientes, órgãos e insumos hospitalares em urgência e emergência; bombeiros civis; instrutores de trânsito; e profissionais em transporte rodoviário. Embora parte dessas hipóteses permaneça formalmente condicionada à comprovação de efetiva exposição, sua positivação em lei tende a ampliar o universo potencial de segurados elegíveis ao benefício e a facilitar o reconhecimento administrativo e judicial do tempo especial, com

potencial repercussão sobre a despesa previdenciária. Registre-se que as atividades arroladas no § 1º do art. 57-B não têm associado o tempo de efetiva exposição (15, 20 ou 25 anos), o que dificulta mensurar o alcance financeiro da medida, e que a numeração desse parágrafo salta do inciso III para o inciso V.

Cumpre registrar que, em 3 de junho de 2026, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da ADI 6.309/DF e, por seis votos a cinco, declarou inconstitucional a exigência de idade mínima para a aposentadoria especial prevista no art. 19, § 1º, inciso I, alíneas “a” a “c”, da EC nº 103/2019 (55, 58 e 60 anos), mantendo a validade da nova regra de cálculo do benefício e da vedação à conversão de tempo especial em comum para o período posterior à Emenda. Segundo o resultado divulgado, a regra de transição por pontos (art. 21 da EC nº 103/2019) não foi afastada. Em decorrência, a ausência de idade mínima para os segurados filiados após a EC nº 103/2019 passou a decorrer da própria decisão judicial e, em si, não constitui ampliação de despesa em relação ao ordenamento vigente. Esse novo parâmetro de comparação não elimina a necessidade de estimativa de impacto, pois permanecem as demais inovações antes apontadas.

Adicionalmente, a subemenda apresentada na CFT explicita, no § 2º do art. 57-B, que será garantida aposentadoria especial ao segurado que, a qualquer tempo, tenha cumprido o tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, independentemente de idade mínima ou pontuação. Quanto à idade mínima, a regra converge com a decisão do STF na ADI 6.309/DF e, nessa parte, não amplia, por si só, a despesa em relação ao ordenamento vigente. Quanto à pontuação, contudo, a explicitação dessa regra reforça o afastamento da sistemática de pontos introduzida pela EC nº 103/2019, não afastada pelo STF, com potencial de antecipação de elegibilidade dos segurados filiados até a entrada em vigor dessa Emenda e consequente ampliação da despesa obrigatória do RGPS. Registre-se, ainda, que a subemenda mantém as demais disposições do Substitutivo da CTrab, inclusive o § 1º-A do art. 57, que fixa idades de 40, 45 e 48 anos para a aposentadoria especial, o que conflita com o § 2º do art. 57-B e gera incerteza quanto à regra de elegibilidade e, por consequência, quanto à estimativa de despesa.

Esses apontamentos valem para as proposições apensadas (exceto quanto ao PLP 174/2023), para o Substitutivo adotado na CTrab e para a

subemenda adotada na CPASF, ressalvado, quanto ao Substitutivo da CTrab, o exposto sobre a conversão de tempo especial em comum.

Logo, com exceção do PLP 174/2023, as demais proposições têm potencial para gerar gastos que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado[1], nos termos do art. 17 Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), de 4 de maio de 2000. Nesses casos, torna-se aplicável os §§ 1° e 2º do referido dispositivo legal, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No mesmo sentido, a LDO determina que as proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 14 e do art. 17 da LRF, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Em reforço, a Súmula n° 1/08-CFT, desta Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que *"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação*".

Por fim, e não menos relevante, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO,

---

[1] *Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.* (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a *"proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".*

Todavia, as estimativas quanto ao impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, exigidos pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, não foram apresentadas. Portanto, o PLP 42/2023, o PLP 245/2019, o PLP 231/2023, o Substitutivo adotado na Ctrab, a subemenda adotada na CPASF e a subemenda apresentada na CFT devem ser considerados inadequados e incompatíveis quanto ao aspecto orçamentário e financeiro. A afirmação, constante do parecer da relatora, de que o impacto fiscal seria moderado e a despesa administrável, desde que o Poder Executivo apresente nota atuarial, não supre essa exigência, pois o art. 113 do ADCT e o art. 17 da LRF requerem que a estimativa acompanhe a proposição. Por esse motivo, fica prejudicado o exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna da CFT.

Relativamente ao PLP 174/2023, entendemos que se trata de matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, não cabe à CFT se manifestar sobre a adequação orçamentária e financeira da proposição, nos termos do art. 9º da Norma Interna da CFT.

3. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

Art. 113 do ADCT; art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000; e, art. 140 da Lei nº 15.321/2025.

4. RESUMO

O PLP 42/2023, o PLP 245/2019, o PLP 231/2023, o Substitutivo adotado na Ctrab, a subemenda adotada na CPASF e a subemenda apresentada na CFT devem ser considerados incompatíveis e inadequados

orçamentária e financeiramente, ficando dispensada a análise de mérito, nos termos do art. 10 da Norma Interna desta Comissão. Quanto ao PLP 174/2023, não vislumbramos implicação financeira ou orçamentária em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária.

Brasília-DF, 10 de novembro de 2026.

THYAIRO DOS ANJOS FERREIRA
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

TÚLIO CAMBRAIA
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA