

INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA N°

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do (a) PROJETO DE LEI Nº 4.146/2020, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTOR: Túlio Cambraia

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

1. SÍNTSE DA MATÉRIA

O PL 4.146/2020 “regulamenta a profissão de Trabalhador essencial de limpeza urbana”. Segundo a justificativa do autor, apesar da relevância do trabalho realizado pelos “garis”, esses profissionais enfrentam condições precárias, como a falta de equipamentos de segurança, jornadas exaustivas e salários baixos.

Ao projeto principal foram apensados:

- PL nº 3.253/2019, de autoria do Senado Federal (senador Paulo Paim), que “regulamenta a profissão de agente de coleta de resíduos, de limpeza e de conservação de áreas públicas”;
- PL nº 2.019/2022, de autoria do deputado Laercio Oliveira, que “regulamenta a profissão de agente de coleta, limpeza e conservação das vias públicas.”

O projeto tramita em regime de prioridade e está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões, tendo sido distribuído às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF); de Trabalho (CTRAB); de Finanças e Tributação (CFT); e, de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nessa ordem.

Na CPASF e na CTRAB, o projeto e seus apensados foram aprovados com substitutivo, nos termos dos respectivos relatores. Na Comissão de Finanças e Tributação, o projeto será apreciado quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária. Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

2. ANÁLISE

O PL 4.146/2020, seus apensados e os substitutivos adotados na CPASF e na CTRAB dispõem sobre condições de trabalho dos agentes de coleta, conservação e limpeza das vias públicas, especialmente sobre piso salarial, jornada de trabalho, aposentadoria especial e adicional de insalubridade.

O público alvo das proposições alcançam garis e catadores, que podem estar empregados no setor privado ou público. Dessa forma, podem abranger ocupantes de empregos públicos, especialmente nas prefeituras. Nesse contexto, se a remuneração desses empregados forem inferiores ao piso, haverá aumento de despesa com pessoal.

Assim sendo, e considerando a autonomia político-administrativa dos entes federados, consagrada no art. 18 da Constituição Federal, não é razoável que a União imponha aumento de despesa com pessoal para os demais entes da Federação por meio de fixação de piso da categoria. Essa medida pode provocar impactos negativos nas contas públicas dos respectivos entes.

Nesse sentido, o art. 167, § 7º, da Constituição Federal dispõe que a *“lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo”*.

Desse modo, as proposições geram gastos que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado¹, nos termos do art. 17 LRF. Nesses casos, torna-se aplicável os §§ 1º e 2º do referido diploma 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

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)

financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias 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 nº 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 nº 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, 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 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.

Quanto às estimativas do impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação, exigidos pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, elas não foram apresentadas. Todavia, durante à audiência pública realizada na CFT em 10 de junho de 2025, o senhor João Henrique Batista de Sá, economista da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), apresentou as seguintes estimativas do impacto fiscal das proposições:

- a) R\$ 4,9 bilhões por ano, considerando carga horária de 40 horas semanais, piso salarial de 2 salários mínimos e adicional de insalubridade no grau máximo (PL 4.146/2020);
- b) R\$ 5,9 bilhões por ano, considerando carga horária de 36 horas semanais, piso salarial de 2 salários mínimos e adicional de insalubridade no grau máximo (Substitutivo adotado na CTRAB);

Para realização dos cálculos, a CNM utilizou os microdados da RAIS para estimar o impacto nas contas públicas municipais e levou em conta o adicional de férias, a gratificação natalina e os encargos patronais.

No entanto, os cálculos na forma apresentada não atendem os requisitos legais já citados, que exigem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Ademais, o art. 129, § 2º, da Lei 15.080 (LDO 2025), de 30 de dezembro de 2024, exige que o demonstrativo “*deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas*”. Também, não foram indicadas as medidas de compensação pelo aumento da despesa.

Outro problema refere-se às disposições que fixam o valor do piso e seu reajuste. Segundo o art. 131, IV, da LDO 2025, deve ser considerado incompatível as proposições que determinem ou autorizem a indexação ou atualização monetária de despesas públicas, inclusive decorrentes da fixação de piso salarial. Isso contrasta com as disposições das proposições que estabelecem o piso salarial em dois salários mínimos ou estabelecem o reajuste pela variação do IPCA. No entanto, essa situação é corrigida pela emenda saneadora proposta pelo relator.

Ademais, a concessão de adicional de insalubridade no grau máximo, como dispõem o PL 4.146/2020 e os substitutivos adotados pela CPASF e CTRAB conflitam com as normas vigentes. Também, conflitam com os dispositivos que constam nas respectivas proposições quando estabelecem que se aplicam às atividades desses trabalhadores as normas de Segurança e Medicina do Trabalho, inscritas no Capítulo V, Título II, do Decreto nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

De acordo com as normas vigentes, a caracterização e a classificação da insalubridade e da periculosidade, segundo normas do Ministério do Trabalho, são feitas por meio de perícia a cargo do Médico do Trabalho ou Engenheiro do Trabalho, registrados no Ministério do Trabalho. Além disso, o direito ao adicional de insalubridade cessa com a eliminação do risco à saúde ou integridade física, que poderá ocorrer com a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância e com a utilização de equipamentos de proteção individual. Portanto, não cabe à lei que regulamenta a profissão estabelecer, previamente, o grau de insalubridade.

Também, pode acarretar aumento de despesa a concessão de aposentadoria especial constante do PL 4.146/2020 e dos substitutivos adotados na CPASF e na CTRAB. De acordo com a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a aposentadoria especial é devida ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física durante 15, 20 ou 25 anos (art. 57). Além disso, a comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos deve ser feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho (art. 58, § 1º). Ou seja, a concessão de aposentadoria especial não se dá de forma automática, por determinação legal. A efetiva exposição aos agentes prejudiciais à saúde deve ser comprovada. Ademais, a título de informação, vale dizer que a Emenda Constitucional nº 103, que tratou da reforma da previdência, vedou a concessão de aposentadoria especial por caracterização de categoria profissional (art. 201, § 1º, II, da Constituição Federal).

Cabe acrescentar, ainda, que o aumento de despesa previdenciária decorrente da concessão de aposentadoria especial não foi levado em conta na estimativa feita pela CNM, de acordo com a apresentação do seu representante. Desse modo, a estimativa da CNM, além de não estar em conformidade com as exigências legais, pode estar subestimada.

3. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

Art. 113 do ADCT; art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000; art. 129 da Lei nº 15.080/2024 (LDO 2025).

4. RESUMO

São incompatíveis e inadequados, orçamentaria e financeiramente, o Projeto de Lei nº 4.146/2020, seus apensados (PL 3.253/2019 e PL 2.019/2022) e os substitutivos adotados na CPASF e na CTRAB.

Brasília-DF, 24 de junho de 2025.

TÚLIO CAMBRAIA
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA