

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2026
(Do Sr. JONAS DONIZETTE)

Altera o art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o cômputo, como tempo especial, dos períodos de descanso, de percepção de salário-maternidade e de afastamento por incapacidade do segurado que exerça atividade sujeita a condições prejudiciais à saúde.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 57.
.....

§ 9º É garantido o cômputo, como tempo de atividade especial, dos seguintes períodos:

I - de descanso determinados pela legislação trabalhista, inclusive férias;

II - de percepção de salário-maternidade; e

III - de afastamento em decorrência de percepção de benefício por incapacidade, inclusive de natureza acidentária, quando intercalado com períodos de atividade ou contribuição, e desde que, na data do afastamento, o segurado estivesse exposto a agente nocivo.

§ 10. Aplica-se o disposto no inciso III do § 9º deste artigo inclusive na hipótese de exercício de atividade não sujeita a condições especiais, após o término do período de fruição do benefício por incapacidade.

§ 11. O disposto no § 9º deste artigo aplica-se aos benefícios de que tratam o art. 42, quando verificada a recuperação da capacidade para o trabalho, e o art. 59, ambos desta Lei.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

A Constituição assegura, como direito fundamental de todos os trabalhadores, a "redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança" (inciso XXII do art. 7º). A aposentadoria especial, prevista no § 1º do art. 201 da Lei Maior, materializa essa proteção no âmbito da previdência social, ao garantir idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para os segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde. Para o segurado, a finalidade desse benefício é eminentemente preventiva: busca-se, com a redução do tempo de exposição, afastar o segurado do ambiente prejudicial à sua saúde antes que se instale uma patologia incapacitante ou que sua integridade física seja irremediavelmente comprometida.

Apesar dessa relevância constitucional, trabalhadores que exercem atividades em condições prejudiciais à saúde enfrentam, na prática, uma grave penalização quando sofrem interrupções involuntárias de suas atividades laborais. Isso ocorre porque, na Lei de Benefícios da Previdência Social, não há previsão expressa que assegure o cômputo de determinados períodos de afastamento – como os de percepção de benefício por incapacidade – para fins de contagem do tempo necessário à concessão da aposentadoria especial.

A consequência prática dessa lacuna é que o trabalhador que adoece, por qualquer razão, durante o exercício de atividade especial, pode ter desconsiderado todo o período de afastamento na contagem do seu tempo especial. Assim, paradoxalmente, aquele que mais necessita da proteção previdenciária – por estar exposto a agentes nocivos que podem, inclusive, ter contribuído para o agravamento de sua condição de saúde – acaba sendo penalizado com o prolongamento de sua permanência no mercado de trabalho em condições prejudiciais, contrariando a própria lógica preventiva que fundamenta a aposentadoria especial.

Registre-se que, atualmente, a única norma que disciplina especificamente a matéria é o parágrafo único do art. 65 do Regulamento da



Previdência Social (RPS), aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.

Em sua redação original, esse dispositivo permitia o cômputo como tempo especial dos períodos correspondentes a férias, licença médica e auxílio-doença (atual auxílio por incapacidade temporária), sem qualquer distinção. Contudo, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 4.882, de 18 de novembro de 2003, e posteriormente pelo Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020, a norma regulamentar passou, progressivamente, a restringir o cômputo, como tempo especial, apenas aos períodos de descanso trabalhista, férias e salário-maternidade, excluindo os afastamentos de benefício por incapacidade, tanto de natureza previdenciária quanto acidentária.

Trata-se, portanto, de matéria inteiramente regulada em âmbito infralegal, por meio de decretos, sem respaldo expresso em lei. Essa situação, por si só, já configura uma fragilidade normativa relevante, uma vez que o Poder Executivo, ao disciplinar, por decreto, restrições ao cômputo de tempo especial, extrapola os limites do poder regulamentar, criando obrigações e restrições que deveriam ser reservadas à lei.

Note-se que o próprio fundamento adotado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para deixar de considerar o afastamento por incapacidade como tempo especial, não reside no texto da Constituição, nem no da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, mas sim, exclusivamente, na alteração promovida pelo Decreto nº 10.410, de 2020, sobre o Regulamento da Previdência Social, conforme se depreende do § 2º do art. 271 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. Esse dispositivo infralegal da Instrução estabelece que, a partir de 1º de julho de 2020, os períodos de afastamento decorrentes de gozo de benefício por incapacidade, inclusive o acidentário, não serão considerados como sendo de atividade especial. A circunstância de que o próprio INSS sustenta a restrição em ato normativo infralegal – e não em vedação constitucional expressa – evidencia que a matéria carece de disciplina em nível de lei em sentido estrito, lacuna que a presente proposição se destina a suprir.



Além disso, a questão da possibilidade de cômputo, como tempo especial, dos períodos de gozo de benefício por incapacidade foi objeto de intensa judicialização, tendo sido enfrentada pelos tribunais superiores mediante entendimentos que se consolidaram de forma favorável ao segurado.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Primeira Seção, ao julgar os Recursos Especiais nº 1.759.098/RS e nº 1.723.181/RS, afetados como representativos da controvérsia (Tema Repetitivo nº 998), fixou a seguinte tese: "O Segurado que exerce atividades em condições especiais, quando em gozo de auxílio-doença, seja acidentário ou previdenciário, faz jus ao cômputo desse mesmo período como tempo de serviço especial."

O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 1.279.819-RG/RS, interposto pelo INSS contra o acórdão proferido no Tema Repetitivo nº 998 do STJ, reconheceu, por maioria, que "É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à consideração, como tempo especial, dos períodos de gozo de auxílio-doença não acidentário" (Tese no Tema nº 1.107 de Repercussão Geral). Na prática, essa decisão consolidou a competência do STJ como última instância sobre a matéria, tornando o referido Tema nº 998 vinculante e sem possibilidade de revisão pela via extraordinária.

Nos Juizados Especiais Federais, a Turma Nacional de Uniformização (TNU), ao julgar o Tema nº 165, firmou tese em idêntico sentido, afastando do fato gerador do afastamento a relação com a atividade profissional do trabalhador: "O período de auxílio-doença de natureza previdenciária, independente de comprovação da relação da moléstia com a atividade profissional do segurado, deve ser considerado como tempo especial quando trabalhador exercia atividade especial antes do afastamento."

Recentemente, a Turma Regional de Uniformização (TRU) dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, no julgamento do Pedido de Uniformização no processo nº 5016052-89.2019.4.04.7107/RS, de relatoria da Juíza Federal Marina Vasques Duarte, julgado em 31 de julho de 2025, consolidou o entendimento nos seguintes termos: "É possível o cômputo, como especial, do período em que o segurado esteve em gozo de benefício por



incapacidade de natureza previdenciária ou acidentária, quando intercalado por períodos de contribuição e quando o trabalhador exercia atividade especial antes do afastamento, não sendo necessário que o retorno do segurado seja em atividade nociva após o término do período de incapacidade."

A tese da TRU articulou, de forma precisa, três requisitos cumulativos e uma dispensa: (i) exercício de atividade especial antes do afastamento; (ii) intercalação do período de benefício por incapacidade com períodos de contribuição; (iii) aplicação independentemente da natureza do benefício (acidentária ou previdenciária); e (iv) dispensa de retorno à atividade nociva após o término da incapacidade.

Diante desse panorama jurisprudencial consolidado, o presente Projeto de Lei Complementar tem por objetivo conferir segurança jurídica à matéria, positivando, na Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991), os entendimentos firmados pelo Poder Judiciário, preenchendo a lacuna legislativa que transferiu indevidamente para os tribunais a tarefa de definir critérios que deveriam estar expressos na legislação.

O escopo da proposição, portanto, ultrapassa a simples normatização da contagem do período de benefício por incapacidade, para disciplinar, em nível de lei, de forma abrangente, todas as hipóteses de afastamento que atualmente constam apenas do art. 65 do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048, de 1999). Dessa maneira, este Congresso Nacional exerce sua legítima prerrogativa constitucional de legislar sobre a matéria, conferindo estabilidade e legitimidade democrática a regras que, até o momento, eram definidas exclusivamente pelo Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Poder Judiciário, em decisões reiteradas.

Devemos lembrar que estamos cuidando de trabalhadores que, no exercício diário de suas atividades, estão expostos a condições que comprometem progressivamente a sua saúde e integridade física, tais como: mineradores submetidos a poeiras minerais e ruído excessivo; profissionais da indústria química e petroquímica em contato com compostos tóxicos como benzeno, chumbo e mercúrio; trabalhadores da construção civil expostos a amianto e sílica; profissionais de saúde em contato permanente com agentes



biológicos infecciosos; e operadores de máquinas pesadas submetidos a vibrações e ruído acima dos limites de tolerância. São ocupações em que o risco à saúde é inerente ao processo produtivo e nas quais o adoecimento, longe de ser uma eventualidade, constitui consequência previsível da exposição prolongada a agentes nocivos.

Quanto à escolha pela espécie normativa de Projeto de Lei Complementar, cumpre registrar que a Constituição Federal, no § 1º do art. 201, com a redação dada pela EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, reserva a forma de lei complementar para dispor sobre a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria em favor dos segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes prejudiciais à saúde. O art. 19 da mesma Emenda Constitucional prevê que, até que lei complementar disponha sobre a matéria, aplicam-se à aposentadoria especial os arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 1991, em regime de transição.

Antecipamos, a seguir, eventuais objeções que possam ser suscitadas quanto ao mérito da nossa proposta.

No tocante aos períodos de descanso trabalhista, férias e salário-maternidade, cabe registrar que a proposição não cria direito novo, limitando-se a positivar em lei situações que já são reconhecidas pelo Regulamento da Previdência Social, de modo que não há impacto orçamentário adicional em relação à prática administrativa vigente.

No que se refere ao cômputo do período de gozo de benefício por incapacidade, reconhecemos que, durante o afastamento, não há recolhimento de contribuições previdenciárias por parte da empresa nem do segurado, diferentemente do que ocorre nos períodos de férias e de percepção de salário-maternidade.

Contudo, ressaltamos que a nossa proposta também se fundamenta no princípio da isonomia e na necessidade de se proporcionar o mesmo tratamento que é dispensado às hipóteses de reconhecimento de tempo comum (sem exposição a agentes prejudiciais à saúde) nos casos de afastamento por incapacidade, inclusive de natureza acidentária.



Em se tratando de atividade não sujeita a agentes nocivos, considera-se constitucional o cômputo, como tempo de contribuição e de carência, do período no qual o segurado esteve em gozo de benefício por incapacidade, desde que intercalado com atividade laborativa, ainda que inexistia recolhimento de contribuição previdenciária por parte do empregador ou do segurado no período de afastamento, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei nº 8.213, de 1991, e na jurisprudência do STF (Recurso Extraordinário nº 1.298.832, Tema nº 1.125 de Repercussão Geral).

Por isso, o entendimento adotado pelo INSS revela-se incoerente e desproporcional. Incoerente porque a própria legislação reconhece o cômputo, como tempo especial, de outros períodos em que o segurado não se encontra efetivamente exposto a agentes nocivos, não havendo justificativa razoável para dispensar tratamento distinto ao período de afastamento por incapacidade. Desproporcional porque desconsidera que o trabalhador submetido, por longos períodos, a condições prejudiciais à saúde tem suas condições clínicas globalmente afetadas, não se podendo presumir que uma enfermidade, ainda que sem relação direta com a atividade laboral, não tenha sua evolução ou recuperação agravada pela prévia e prolongada exposição a agentes nocivos.

Portanto, na ausência de lei que discipline a matéria, a legislação previdenciária, nesse particular, enseja insegurança jurídica e desproteção social, penalizando o trabalhador que, acometido por incapacidade temporária para o trabalho, tem esse período desconsiderado na contagem do tempo necessário à concessão de sua aposentadoria especial, como se o seu adoecimento, ao invés de confirmar a necessidade de proteção, a afastasse.

Precisamos lembrar, ainda, que o auxílio por incapacidade temporária, concedido judicial ou administrativamente, deve ter prazo estimado para a sua duração no ato de concessão ou reativação, cessando após 120 (cento e vinte) dias na ausência de fixação de tal prazo, nos termos dos §§ 8º e 9º do art. 60 da Lei nº 8.213, de 1991. Essa limitação temporal mitiga eventual preocupação com períodos prolongados de afastamento sem contribuição, na



medida em que o próprio ordenamento jurídico já impõe balizas à duração do benefício.

Acrescente-se que, com o advento da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, a aposentadoria especial passou a exigir, além do tempo mínimo de atividade especial, de 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, o cumprimento de requisito etário de 55 (cinquenta e cinco), 58 (cinquenta e oito) ou 60 (sessenta) anos de idade, respectivamente, nos termos do art. 19 daquela Emenda.

Ao incorporar o critério de idade mínima, o novo regime constitucional alargou o período de permanência do segurado no mercado de trabalho até a obtenção do benefício, o que torna ainda mais provável a ocorrência de afastamentos por incapacidade ao longo da vida laboral. Por consequência, desconsiderar esses períodos na contagem do tempo especial agrava a penalização do trabalhador, o qual, além de já suportar a exposição prolongada a agentes nocivos à sua saúde, passa a arcar com o ônus de eventuais interrupções involuntárias que escapam do seu controle.

Por fim, a proposição legislativa não cria uma despesa nova, mas tão somente confere respaldo legal a uma realidade já imposta pelo Poder Judiciário, de modo a reduzir, inclusive, os custos financeiros e sociais associados à judicialização das políticas públicas.

Pela relevância da matéria, que visa proteger a saúde dos trabalhadores brasileiros e conferir estabilidade normativa a um dos mais importantes benefícios do sistema previdenciário, contamos com o apoio dos nobres Parlamentares para a célere aprovação deste Projeto de Lei Complementar.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado JONAS DONIZETTE

