

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____, DE 2026

(Do Senhor Leonardo Monteiro)

Dispõe sobre a aposentadoria especial no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, estabelece seus requisitos e critérios de comprovação, define penosidade, e dá tratamento específico aos motoristas profissionais do transporte rodoviário de cargas de longa distância.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar disciplina a concessão de aposentadoria especial aos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que exerçam ou tenham exercido atividades laborais em condições de penosidade, assim reconhecidas como prejudiciais à saúde ou à integridade física, nos termos do art. 201, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se penosidade o desgaste real à saúde ou à integridade física do segurado causado pelo próprio modo de execução do trabalho, independentemente da exposição a agentes nocivos externos mensuráveis (insalubridade) ou de risco iminente de acidente grave (periculosidade).

§ 1º A penosidade manifesta-se, exemplificativamente, por:

- I – necessidade de dispêndio de esforço físico fatigante de forma habitual e permanente;
- II – exigência de concentração mental permanente e contínua, acima dos padrões comuns da atividade laboral;
- III – manutenção constante de postura prejudicial à saúde, incluindo posições forçadas, repetitivas ou estáticas por longos períodos;
- IV – submissão a jornadas exaustivas, com privação de pausas adequadas para repouso ou necessidades fisiológicas;
- V – exposição habitual a condições de trabalho que impliquem estresse crônico, ansiedade ou outros transtornos mentais relacionados ao trabalho.

§ 2º A penosidade constitui fundamento autônomo e independente para o reconhecimento da atividade especial, não se confundindo com a insalubridade nem com a periculosidade, sendo vedada a exigência de comprovação de elementos próprios destas para sua caracterização.



Art. 3º O reconhecimento da especialidade da atividade por penosidade dependerá de perícia técnica individualizada que comprove a exposição habitual e permanente a condições concretas de desgaste à saúde, vedado o enquadramento por mera categoria profissional.

§ 1º O Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) e o Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) poderão instruir a perícia técnica, mas não a substituem.

§ 2º A ausência de referência expressa à penosidade nos regulamentos da Previdência Social não impede seu reconhecimento, desde que comprovadas as condições previstas nesta Lei.

Art. 4º A aposentadoria especial por penosidade será devida ao segurado que comprove:

I – carência de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais;

II – 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição a condições penosas, na forma do art. 2º.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá, mediante regulamento fundamentado em estudos técnicos, reduzir o tempo previsto no inciso III para 20 (vinte) ou 15 (quinze) anos para atividades que demonstrem grau excepcional de penosidade, assegurada a revisão periódica.

Art. 5º O segurado que, até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, já houver cumprido 25 (vinte e cinco) anos de atividade especial por penosidade, nos termos da legislação então vigente, fará jus à aposentadoria especial independentemente de idade mínima ou pontuação, respeitado o direito adquirido.

Art. 6º O segurado que, após implementar os requisitos para a aposentadoria especial por penosidade, permanecer no exercício de atividade em condições penosas terá o benefício suspenso, nos termos do § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo se houver o afastamento definitivo da atividade.

Art. 7º Na comprovação do exercício de atividade especial por motorista profissional de transporte rodoviário de longa distância, abrangendo tanto o transporte de cargas (caminhoneiros) quanto o transporte de passageiros (motoristas de ônibus rodoviário e interestadual), inclusive os que atuam em transporte coletivo urbano ou rodoviário quando caracterizada a penosidade, nas modalidades de empregado, transportador autônomo, agregado, cooperado ou vinculado a empresa extinta, inativa ou que não mantenha arquivo funcional, a ausência de Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) ou de laudo técnico contemporâneo não impede, por si só, o reconhecimento do direito à aposentadoria especial.

§ 1º O segurado poderá fazer prova do tempo de atividade especial por qualquer meio idôneo de prova, isolada ou conjuntamente, especialmente:



I – Carteira Nacional de Habilitação (CNH) nas categorias profissionais correspondentes (C, D, E), com data de emissão compatível com o período a comprovar;

II – registros históricos da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) ou dos órgãos de trânsito e transporte municipais e estaduais, inclusive autorizações, fretes, cadastros de transportador autônomo e concessões de linha;

III – notas fiscais de frete, conhecimentos de transporte, manifesto de carga, CT-e, bilhetes de passagem, ordem de serviço e demais documentos fiscais ou operacionais;

IV – registros de tacógrafo, cronotacógrafo, sistema de rastreamento por satélite, pedágios (inclusive por meio de extrato de dispositivos automáticos), notas de abastecimento e comprovantes de manutenção;

V – declaração emitida por sindicato da categoria, associação de classe, cooperativa de transporte ou federação, desde que fundada em documentação do associado;

VI – contrato de prestação de serviço, contrato de arrendamento mercantil de veículo, contrato de parceria, contrato de concessão de linha ou outro ajuste que evidencie a atividade;

VII – Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), ainda que não consignada a especialidade;

VIII – recibos de pagamento de frete, recibos de quitação de vale-pedágio, comprovantes de recebimento de valores de transportadoras ou embarcadores, recibos de salário ou holerites, ainda que não mencionem adicionais de insalubridade ou periculosidade;

IX – declaração de imposto de renda (DIRPF ou DIRPJ), com anexos que indiquem a atividade-fonte;

X – Guias de Recolhimento do FGTS (GFIP) ou de contribuições previdenciárias (GPS), ainda que recolhidas com atraso ou em nome de terceiros;

XI – prova testemunhal, desde que iniciada por prova material razoável, conforme entendimento consolidado para o trabalho rural (art. 106, § 3º, da Lei nº 8.213/1991, aplicado por analogia).

§ 2º Na hipótese de extinção da empresa empregadora, da concessionária de transporte ou de perda irremediável dos documentos contemporâneos, será admitida:

I – perícia técnica indireta, elaborada por profissional habilitado, que demonstre a similitude das condições de trabalho por referência a empresa ou concessionária do mesmo setor, na mesma região e período histórico, observados os parâmetros da Norma Regulamentadora NR-16 e demais normas de medicina e segurança do trabalho;



II – utilização de laudo técnico de empresa ou concessionária similar fornecido por sindicato, associação de classe ou por outro trabalhador da mesma época, admitindo-se a prova emprestada.

§ 3º Presume-se sujeito a condições penosas o exercício habitual da atividade de motorista profissional de transporte rodoviário de cargas ou de passageiros que envolva:

I – jornadas prolongadas de direção, superiores a 8 (oito) horas diárias ou 44 (quarenta e quatro) horas semanais, ainda que não registradas em folha de pagamento;

II – viagens intermunicipais, interestaduais ou internacionais com pernoite fora do domicílio habitual, ou operação em linhas urbanas com alta demanda e estresse contínuo;

III – exposição a vibrações, ruído contínuo acima dos limites de tolerância, fadiga física e mental, privação de sono e alimentação irregular;

IV – responsabilidade por carga viva, produtos perigosos ou por transporte de passageiros em condições de tráfego intenso e risco de violência ou assalto.

§ 4º A presunção de que trata o § 3º é relativa, cabendo ao INSS, mediante decisão fundamentada e instruída com perícia médica ou de engenharia de segurança do trabalho, demonstrar que a atividade do segurado, no período concreto, não se sujeitava a agentes nocivos ou condições penosas de forma habitual e permanente.

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar esta Lei Complementar no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, especialmente para:

I – definir parâmetros técnicos objetivos para a perícia administrativa em situações de penosidade;

II – estabelecer procedimentos para a análise da penosidade em atividades não listadas em regulamentos anteriores;

III – fixar critérios para a redução do tempo de exposição prevista no parágrafo único do art. 4º.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor 120 (cento e vinte) dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal, em seu art. 7º, XXIII, assegura o adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas. No entanto, o Direito Previdenciário tradicionalmente reconheceu apenas a insalubridade (agentes químicos, físicos e biológicos) e, pontualmente, a periculosidade (eletricidade, por exemplo) como fundamentos para a aposentadoria especial. A penosidade, embora constitucionalmente



prevista e reconhecida pela doutrina e jurisprudência como fator de desgaste laboral, permaneceu à margem da legislação previdenciária, gerando exclusão de milhões de trabalhadores que adoecem ou se desgastam precocemente não por agentes mensuráveis, mas pelo próprio modo penoso de execução do trabalho.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema 1.307 (REsp nº 2.164.724/RS), em 7 de maio de 2026, consolidou a tese de que é possível o reconhecimento do caráter especial por penosidade para atividades exercidas após a Lei nº 9.032/1995, desde que comprovada, por perícia técnica individualizada, a exposição habitual e permanente a condições concretas de desgaste à saúde. Esse entendimento representa um marco na proteção previdenciária, mas sua efetividade plena depende de lei complementar que discipline a matéria, nos termos do art. 201, § 1º, da Constituição.

A presente proposta atende a essa necessidade, conferindo autonomia normativa à penosidade, com conceito aberto mas exigência de prova técnica rigorosa, evitando tanto a exclusão indevida quanto o retorno ao ultrapassado enquadramento por categoria profissional.

O campo específico para motoristas de transporte rodoviário de cargas justifica-se pela expressiva litigiosidade sobre o tema, documentada nos precedentes do STJ. A atividade desses profissionais envolve jornadas exaustivas, postura estática prolongada, vibrações, concentração permanente em ambiente hostil (trânsito, más condições de vias, risco de violência), configurando paradigma da penosidade. Ao estabelecer parâmetros periciais obrigatórios (veículo, trajetos, jornadas), o projeto confere objetividade e segurança jurídica, em consonância com a tese fixada pelo STJ.

A opção pelo tempo de 25 anos como regra geral para a penosidade, sem idade mínima (conforme decisão na ADI 6309) retoma a lógica de valorização do trabalhador e da trabalhadora e o objetivo de lhes assegurar uma aposentadoria quando ainda possuam saúde e capacidade física para a fruírem plenamente, bem como evitar a continuidade da exposição a riscos laborais que comprometam as suas velhice.

Cumprir destacar, ainda, que a presente proposição também busca corrigir distorções introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que promoveu significativa restrição ao acesso à aposentadoria especial no Regime Geral de Previdência Social. Até a reforma previdenciária, os trabalhadores expostos a condições nocivas podiam obter aposentadoria especial mediante o cumprimento de 15, 20 ou 25 anos de efetiva exposição, sem exigência de idade mínima, justamente porque o benefício possuía natureza protetiva e preventiva, voltada a afastar precocemente o trabalhador do ambiente de desgaste ou risco à saúde. Com a EC nº 103/2019, passaram a ser exigidas idades mínimas de 55, 58 e 60 anos, conforme o grau de exposição, além da instituição de regras de transição baseadas em pontuação e da alteração da forma de cálculo do benefício, que deixou de assegurar a integralidade da média contributiva.

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP sustenta, inclusive perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade da imposição de idade



mínima para a aposentadoria especial, da nova sistemática de cálculo e da vedação à conversão do tempo especial em comum para períodos posteriores à reforma. Segundo a entidade, tais mudanças enfraqueceram a finalidade protetiva do benefício e passaram a exigir que trabalhadores submetidos a condições prejudiciais à saúde permaneçam por mais tempo em atividade antes de obter proteção previdenciária adequada.

No mesmo sentido, entidades representativas do mundo do trabalho, entre elas a Associação Nacional das Magistradas e dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, têm defendido a preservação do caráter preventivo da aposentadoria especial, ressaltando que a proteção previdenciária dos trabalhadores submetidos a condições de desgaste não pode ser substituída por critérios estritamente atuariais, sob pena de transferir ao próprio trabalhador os custos decorrentes da deterioração precoce de sua capacidade laboral.

Também merece registro que a EC nº 103/2019 suprimiu a possibilidade de conversão do tempo especial em tempo comum para os períodos laborados após sua entrada em vigor, eliminando importante mecanismo de compensação destinado aos trabalhadores que, embora expostos a agentes nocivos ou a condições especiais de trabalho, não alcançassem tempo suficiente para a aposentadoria especial integral. Tal alteração atingiu especialmente categorias submetidas a condições de trabalho gravosas durante parte de sua vida laboral, reduzindo significativamente a efetividade da proteção previdenciária historicamente assegurada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse contexto, a regulamentação da aposentadoria especial por penosidade constitui medida coerente com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho, da prevenção dos agravos à saúde e da redução dos riscos inerentes ao trabalho, contribuindo para recompor parte da proteção social reduzida pelas alterações promovidas pela EC nº 103/2019 e assegurando tratamento previdenciário adequado aos trabalhadores submetidos a intenso desgaste físico, mental ou psicossocial ao longo de sua vida laboral.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei Complementar, que representa um passo necessário para a efetivação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e da redução dos riscos inerentes ao trabalho.

Sala das Sessões, em ____ de _____ de 2026.

LEONARDO MONTEIRO

DEPUTADO FEDERAL – PT/MG





Projeto de Lei Complementar

Deputado(s)

- 1 Dep. Leonardo Monteiro (PT/MG) - Fdr PT-PCdoB-PV
- 2 Dep. Luiz Couto (PT/PB)
- 3 Dep. Tadeu Veneri (PT/PR)
- 4 Dep. Valmir Assunção (PT/BA)
- 5 Dep. Marcon (PT/RS)
- 6 Dep. Dilvanda Faro (PT/PA)
- 7 Dep. Ana Pimentel (PT/MG)
- 8 Dep. Denise Pessôa (PT/RS)
- 9 Dep. Vander Loubet (PT/MS)
- 10 Dep. Paulo Teixeira (PT/SP)
- 11 Dep. Fernando Mineiro (PT/RN)
- 12 Dep. Nilto Tatto (PT/SP)
- 13 Dep. Jorge Solla (PT/BA)

