



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº 117 , DE 2026-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 4.275, de 2021, que *altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para estabelecer limites à retenção de recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em razão da existência de dívidas previdenciárias dos entes recebedores*, e sobre o Projeto de Lei nº 1.721, de 2026, que *altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para incluir como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), na categoria de contribuintes individuais, os bolsistas de mestrado e de doutorado matriculados em programas de pós-graduação stricto sensu credenciados pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e os bolsistas de pós-doutorado matriculados em programas de pesquisa aprovados por agências de fomento oficiais*.

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA****Relator "ad hoc" Senador NELSINHO TRAD****I – RELATÓRIO**

Submetem-se ao exame do Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 4.275, de 2021, e o Projeto de Lei nº 1.721, de 2026, em tramitação conjunta.



Assinado eletronicamente, por Sen. Professora Dorinha Seabra

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3201994282>



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O PL nº 4.275, de 2021, limita a retenção de recursos dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) em razão de dívidas previdenciárias dos entes recebedores. Para tanto, altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que *dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências*.

O art. 1º do PL nº 4.275, de 2021, acrescenta o art. 56-A à Lei nº 8.212, de 1991, para estabelecer que *a retenção, pela União, de recursos do [FPM] e do [FPE] em razão da existência de débitos previdenciários dos entes recebedores limitar-se-á ao valor máximo de 5% (cinco por cento) de cada parcela a ser depositada*.

O art. 2º revoga os arts. 56 e 57 da mesma lei.

O art. 3º determina a imediata vigência da lei.

Segundo a justificação do projeto, a prática da retenção prejudica sobretudo os Municípios de menor porte. Foram mais de mil cidades nesta situação no primeiro trimestre [de 2021], levando a um acúmulo de quase R\$ 2 bilhões na União. Para o autor, a retenção é inconstitucional e prejudica os municípios menores de forma ilegítima.

A proposição foi distribuída para as Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE). Na CDR, o parecer foi pela aprovação, com duas emendas de técnica legislativa que, em vez de revogar o art. 56 da Lei nº 8.212, de 1991, e acrescentar novo art. 56-A, como propõe o projeto original, promovem a alteração da redação do próprio art. 56 para nele estabelecer o limite de retenção.

O PL nº 1.721, de 2026, por sua vez, altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, de 1991, para incluir como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), na categoria de contribuintes individuais, os bolsistas de mestrado, doutorado e pós-doutorado vinculados a programas credenciados ou aprovados por agências oficiais de fomento. A proposição também disciplina a incidência de contribuição previdenciária sobre essas





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

bolsas e atribui às agências de fomento a responsabilidade pelo desconto e recolhimento da contribuição.

O PL nº 1.721, de 2026, originou-se na Câmara dos Deputados como PL nº 2.950, de 2015, tendo sido remetido ao Senado Federal, onde foi autuado em abril de 2026. Em julho de 2026, foram aprovados requerimentos de tramitação conjunta das proposições e de urgência.

II – ANÁLISE

No que concerne aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não vislumbramos óbices à aprovação do PL nº 4.275, de 2021, nem das emendas aprovadas na CDR. Quanto à constitucionalidade formal, a matéria insere-se na competência legislativa privativa da União para dispor sobre seguridade social (art. 22, XXIII), sendo legítima a iniciativa parlamentar, por não incidir nas hipóteses de reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

A proposição dialoga com o regime de repartição de receitas tributárias previsto nos arts. 157 a 162 da Constituição, em especial com o art. 159, que disciplina a entrega, pela União, de parcelas do produto da arrecadação de impostos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e com o art. 160, que veda, em regra, a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos entes subnacionais, admitindo, em seu § 1º, inciso I, a possibilidade de condicionamento da entrega ao pagamento de créditos da União.

O projeto não suprime essa faculdade constitucional, mas apenas estabelece limite legal à forma de exercício dessa prerrogativa, o que se mostra compatível com a Constituição, que remete à legislação infraconstitucional a disciplina de diversos aspectos operacionais da repartição de receitas.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Sob o prisma da juridicidade, a proposição mostra-se compatível com o ordenamento jurídico vigente, inovando por meio de veículo normativo idôneo (lei ordinária).

Quanto à técnica legislativa, tanto o projeto quanto as emendas observam os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, sendo que as emendas aperfeiçoam a proposição ao promover a alteração da redação do art. 56 da Lei nº 8.212, de 1991, em vez de sua revogação.

No mérito, a limitação proposta revela-se necessária diante dos efeitos concretos das retenções de parcelas do FPM e do FPE por débitos previdenciários sobre a disponibilidade financeira de Estados e Municípios. Dados da Confederação Nacional de Municípios indicam retenções anuais superiores a R\$ 5 bilhões em 2020 e 2021, com impacto sobre aproximadamente um quarto dos municípios e recorrência sobretudo entre os de até 50 mil habitantes.

Embora não haja divulgação consolidada, pelo Tesouro Nacional, dos valores retidos do FPE, os bloqueios já registrados demonstram que os Estados também estão sujeitos a restrições relevantes de receita, capazes de comprometer a programação orçamentária e a prestação de serviços públicos.

Nessa perspectiva, o limite de 5% por parcela previsto no PL nº 4.275, de 2021, constitui solução adequada e proporcional, pois assegura o pagamento das obrigações previdenciárias sem permitir que a retenção inviabilize a gestão financeira dos entes federativos ou comprometa recursos destinados a áreas essenciais. A fixação de parâmetro objetivo, portanto, fortalece a previsibilidade fiscal, favorece a negociação dos passivos previdenciários e contribui para a sustentabilidade das finanças subnacionais.

Registre-se que, posteriormente à apresentação do PL nº 4.275, de 2021, sobreveio a Emenda Constitucional nº 136, de 9 de setembro de 2025, que instituiu limite para o pagamento de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e estipulou novo prazo de parcelamento especial dos débitos previdenciários desses entes com seus





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

regimes próprios de previdência social e dos Municípios com o Regime Geral de Previdência Social, em até trezentas prestações mensais.

A referida emenda, todavia, atua sobre a origem do passivo, ao viabilizar o reescalonamento das dívidas previdenciárias, ao passo que o presente projeto disciplina o limite da retenção das transferências constitucionais (FPE e FPM). Trata-se, portanto, de medidas complementares e convergentes quanto ao objetivo de preservar a capacidade financeira dos entes subnacionais, de modo que a aprovação do projeto conserva plena utilidade mesmo diante da nova emenda.

O PL nº 1.721, de 2026, situa-se no campo da proteção previdenciária individual, pois busca definir a condição de bolsistas de mestrado, doutorado e pós-doutorado perante o Regime Geral de Previdência Social, disciplinando sua filiação como contribuintes individuais e a forma de recolhimento das respectivas contribuições. O PL nº 4.275, de 2021, por sua vez, tem foco diverso: trata das relações financeiras entre a União e os entes subnacionais, ao limitar a retenção de parcelas do FPE e do FPM em razão de débitos previdenciários de Estados, Distrito Federal e Municípios. A coincidência entre as proposições restringe-se ao fato de ambas alterarem a Lei nº 8.212, de 1991, e versarem, em sentido amplo, sobre matéria previdenciária; seus objetos imediatos, seus destinatários e seus efeitos jurídicos, contudo, são distintos. Por isso, a tramitação conjunta não se mostra conveniente para a adequada instrução das matérias, pois poderia prejudicar uma análise específica e detalhada das soluções normativas propostas no PL nº 1.721, de 2026.

Diante desses fundamentos, e inexistindo óbices constitucionais, jurídicos ou de técnica legislativa, impõe-se a manifestação favorável à aprovação do PL nº 4.275, de 2021, com as emendas aprovadas na CDR. Quanto ao PL nº 1.721, de 2026, a providência mais adequada é o encerramento da tramitação conjunta, para que a proposição passe a tramitar de forma autônoma e receba exame próprio.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.275, de 2021, e das Emendas nos 1 e 2 da CDR, bem como pelo encerramento da tramitação conjunta e pela consequente tramitação autônoma do Projeto de Lei nº 1.721, de 2026.

Sala das sessões, de julho de 2026.

Senador Davi Alcolumbre, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora

