

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.894, DE 2013

Apensados: PL nº 2.950/2015, PL nº 5.208/2019, PL nº 4.159/2021, PL nº 793/2022, PL nº 255/2023 e PL nº 974/2024

Dispõe sobre a vinculação de bolsistas de iniciação científica para ensino superior e médio, estudantes de escolas técnicas federais e prestadores de serviço militar obrigatório, ao Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências.

Autor: Deputado GONZAGA PATRIOTA

Relator: Deputado RICARDO GALVÃO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.894, de 2013, de autoria do ilustre Deputado Gonzaga Patriota, propõe alterações nas Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, a fim de incluir os estudantes de escolas técnicas federais, os bolsistas de iniciação científica (nos níveis médio e superior) e aqueles que prestam serviço militar obrigatório como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), na categoria de empregados.

Em sua justificação, o autor esclarece que a iniciativa busca possibilitar o cômputo, para fins previdenciários, dos períodos dedicados ao aprendizado em escola técnica profissional, ao exercício de atividades como bolsista de iniciação científica e ao cumprimento do serviço militar obrigatório, os quais são custeados por dotações da União, mediante auxílios financeiros, a exemplo de alimentação, fardamento e material escolar.



De acordo com o autor, o período em que o estudante atua como bolsista corresponde a uma fase da vida na qual se ganha pouco e os direitos previdenciários ainda ficam esquecidos. Ressalta que, durante a graduação ou a pós-graduação, bolsas concedidas por instituições como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Programa Universidade Para Todos (Prouni), condicionadas à dedicação exclusiva, não asseguram que o tempo destinado ao aperfeiçoamento seja computado para fins de aposentadoria.

Há situações, como relata o autor, em que a percepção da bolsa se prolonga por período significativo, podendo ultrapassar 10 anos de atividade acadêmica, muitas vezes com exigência de dedicação exclusiva e vedação ao exercício de outra atividade remunerada. Não obstante, o tempo de atuação como bolsista acaba desconsiderado para fins previdenciários, pois, ainda que remunerado, tem caráter acadêmico e, portanto, incabível a contagem para fins de aposentadoria.

Segundo a justificação, quadro semelhante verifica-se em relação aos jovens que cumprem o serviço militar obrigatório, os quais dedicam um ano de suas vidas à prestação de serviço às Forças Armadas, sem que esse período seja computado para fins de aposentadoria.

O autor assinala que a proposta não representa uma novidade, pois o tempo de atuação como bolsista já vem sendo reconhecido pelo Poder Judiciário para fins de averbação e concessão de aposentadoria, desde que comprovado que a atividade acadêmica tinha contornos de vínculo empregatício. Da mesma forma, o período de frequência às antigas escolas técnicas também tem sido admitido como tempo de contribuição para esse fim.

Assim, para o autor, uma vez comprovada a presença dos elementos caracterizadores da relação de emprego, ou seja, que existia subordinação, periodicidade, trabalho remunerado e pessoalidade, o tempo de serviço como bolsista pode ser reconhecido judicialmente, anotado na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e computado para fins de aposentadoria.



À vista disso, o autor sustenta que a proposição em análise busca suprir lacuna normativa, a fim de assegurar aos bolsistas de iniciação científica e aos que cumprem o serviço militar obrigatório o direito à contagem desse período como tempo de contribuição para a Previdência Social.

Ao Projeto foram apensadas as seguintes proposições:

- [Projeto de Lei nº 2.950, de 2015](#), de autoria do Deputado Davidson Magalhães (PCdoB/BA), que “Altera o art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e o art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para incluir o bolsista como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência social”, na condição de contribuinte individual, desde que conte com 16 anos ou mais de idade e perceba bolsa de estudo ou de pesquisa em valor igual ou superior a um salário mínimo;
- [Projeto de Lei nº 5.208, de 2019](#), de autoria do Deputado Tadeu Alencar (PSB/PE), que “Altera o art. 96 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para facultar a indenização de contribuições anteriores ao período de inscrição na Previdência Social aos contribuintes que prestem ou tenham prestado serviços a empresa na qualidade de bolsista ou estagiário; e aos que se dediquem ou tenham se dedicado à pesquisa ou pós-graduação”, estabelecendo que, uma vez indenizadas as contribuições correspondentes, o termo inicial do tempo de contribuição retroagirá à data de início das atividades, enquadrando tais contribuintes na categoria de segurados facultativos;
- [Projeto de Lei nº 4.159, de 2021](#), de autoria do Deputado Marcos Soares (DEM/RJ), que “Altera a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, e a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para conceder ao estagiário a opção de recolhimento de contribuições previdenciárias



por iniciativa da parte concedente do estágio”, prevendo que o educando possa inscrever-se como segurado facultativo do RGPS e contribuir por iniciativa própria, nos termos do inciso II do art. 30 da Lei nº 8.212, de 1991, ou, alternativamente, por iniciativa da parte concedente, que ficará responsável por arrecadar a contribuição prevista no art. 21 da mesma Lei, mediante desconto da remuneração do estagiário e recolhimento do valor devido até o dia 15 do mês subsequente ao da competência;

- [Projeto de Lei nº 793, de 2022](#), de autoria do Deputado Bohn Gass (PT/RS), que “Acrescenta o inciso VIII e §§ 1º e 2º, no art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de junho de 1981 [sic], que ‘dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências’”, incluindo os bolsistas brasileiros vinculados à Capes e ao CNPq como segurados obrigatórios do RGPS, em categoria específica, vedando a redução ou o desconto do valor da bolsa para fins de contribuição e assegurando o cômputo do respectivo período como tempo efetivo de contribuição, independentemente da modalidade de bolsa ou do local de sua execução, desde que não haja concomitância de contribuições ao mesmo regime previdenciário por parte do bolsista;
- [Projeto de Lei nº 255, de 2023](#), de autoria da Deputada Sâmia Bomfim (PSOL/SP), que “Altera a Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a contribuição previdenciária de bolsistas de pesquisa vinculados a instituições de ensino superior, e dá outras providências”, enquadrando esses bolsistas como contribuintes individuais e estabelecendo alíquota de 5%, incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de



contribuição, na hipótese de opção pela exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição, nos termos do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991;

- [Projeto de Lei nº 974, de 2024](#), de autoria da Deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), que “Altera as Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para incluir os bolsistas de programa de pós-graduação stricto sensu e de pesquisa científica e tecnológica como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), na categoria contribuinte individual, e a Lei nº 13.536, de 15 de dezembro de 2017, para dispor sobre o direito ao gozo das licenças maternidade e paternidade dos estudantes que recebem bolsa de estudo”, incluindo, nessa categoria, o brasileiro maior de 16 anos que se dedique em tempo integral à pesquisa, na condição de estudante de mestrado ou doutorado no país, com percepção de bolsa de estudo, pesquisa ou congêneres, sem vínculo empregatício; estabelece, ainda, que os estudantes contemplados com bolsas de duração mínima de 12 meses farão jus, em caso de nascimento de filho, adoção ou obtenção de guarda judicial para fins de adoção, à licença-maternidade de 180 dias e à licença-paternidade de 20 dias, com a correspondente prorrogação do prazo de vigência da bolsa.

Os Projetos foram distribuídos às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; de Finanças e Tributação (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, em 16 de dezembro de 2025, foi apresentado o parecer da Relatora, Dep. Ana Paula Lima (PT-SC), pela aprovação do Projeto de Lei nº 6894, de 2013, e dos Projetos de Lei nº 2950, de 2015, nº 5208, de



2019, nº 4159, de 2021, nº 793, de 2022, nº 255, de 2023, e nº 974, de 2024, apensados, com Substitutivo, porém não apreciado.

Em 30 de outubro de 2025, foi aprovado o Requerimento nº 3.540, de 2025, solicitando urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 974, de 2024, apensado à proposição principal, encontrando-se a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Adequação orçamentário-financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, inciso X, alínea “h”, e 53, inciso II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a *proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “a *proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

O Projeto de Lei nº 6.894, de 2013, propõe a vinculação de bolsistas de iniciação científica para ensino superior e médio, estudantes de escolas técnicas federais e prestadores de serviço militar obrigatório ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). As pessoas nessa situação serão enquadradas como segurados obrigatórios, o que gera responsabilidade da



União na arrecadação e recolhimento das respectivas contribuições patronais. Nesse sentido, a proposição eleva a despesa pública e aumenta a receita previdenciária na mesma proporção. Porém, altera o equilíbrio atuarial do RGPS, na medida em que essas pessoas podem ser favorecidas com o benefício de aposentadoria mais elevado. Vale esclarecer que a cada ano que superar 20 anos de contribuição (se homem) ou 15 anos (se mulher), o salário de benefício é acrescido de dois pontos percentuais. Além disso, não está claro como será feita a contribuição de responsabilidade dessas pessoas, o que pode configurar renúncia de receita se se considerar apenas a contribuição patronal.

Ao Projeto principal, foram apensados os Projetos de Lei nº 2.950, de 2015, nº 793, de 2022, nº 255, de 2023, nº 974, de 2024, nº 5.208, de 2019, e nº 4.159, de 2021. Destes, cabe destacar os Projetos de Lei nº 255, de 2023, e nº 974, de 2024. O primeiro permite que os pesquisadores vinculados a instituições de ensino superior, remunerados mediante bolsas durante o desenvolvimento de suas pesquisas, serão contribuintes individuais com a alíquota de 5% incidente sobre o salário mínimo, na forma indicada no art. 21, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.212, de 1991. Isso se revela caso de renúncia de receita, pois se trata de alíquota reduzida e, portanto, subsidiada. Quanto ao Projeto de Lei nº 974, de 2024, ele amplia a licença-maternidade para 180 dias e fixa uma licença-paternidade de 20 dias. Isso tem o potencial de elevar a despesa pública com o pagamento de benefícios.

Dessa forma, as proposições criam despesa obrigatória de caráter continuado, bem como preveem alíquotas de contribuição reduzida destinada ao RGPS, o que caracteriza renúncia de receita. Tais circunstâncias atraem a incidência dos arts. 14 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e das disposições pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O art. 14 da LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como atender o disposto na LDO e a pelo menos uma de duas condições alternativas. Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas



no anexo próprio da LDO. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

Por sua vez, o art. 17 da LRF, em seus §§ 1º e 2º, estabelece que 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 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 trata 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, da 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 15 de dezembro de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira. 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*.

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 Projeto de Lei nº 6.894, de 2013, e os apensados Projetos de Lei nº 255, de 2023, e nº 974, de 2024, são inadequados e incompatíveis quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

Relativamente aos Projetos de Lei nº 2.950, de 2015, nº 793, de 2022, nº 5.208, de 2019, e nº 4.159, de 2021, entendemos que as proposições não implicam em alteração de receita ou despesa pública. Tais proposições contemplam matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão imediata direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Ainda que se argumente que elas podem demandar algum tipo de dispêndio por parte do Governo Federal, as proposições em comento não atribuem dados objetivos para a execução, cabendo ao Poder Executivo tão somente adotar iniciativas adequadas à sua capacidade de comprometimento orçamentário e financeiro. Sendo assim, torna-se aplicável o art. 32, inciso X, alínea “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve *concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não*.



II.2. Pressupostos de constitucionalidade

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 6.894, de 2013, e de seus apensos.

As proposições atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos termos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

Com relação à juridicidade, os projetos revelam-se adequados. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

II.3. Mérito

O Projeto de Lei nº 6.894, de 2013, de autoria do ilustre Deputado Gonzaga Patriota, propõe alterações nas Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, com o objetivo de incluir, no rol de segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os estudantes de escolas técnicas federais, os bolsistas de iniciação científica em nível médio e superior e aqueles que prestam o serviço militar obrigatório.

A proposição busca estender a esses grupos a proteção previdenciária conferida aos trabalhadores empregados, mediante sua filiação compulsória ao RGPS. Em decorrência, passam a submeter-se ao recolhimento obrigatório de contribuições e a ter direito aos benefícios previstos na legislação.



Segundo o autor, os períodos em que os estudantes percebem bolsas acadêmicas concedidas por instituições como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Programa Universidade para Todos (Prouni) não são considerados para fins previdenciários, ainda que a atividade de pesquisa inviabilize, muitas vezes, o exercício de outra ocupação remunerada. Situação análoga, conforme o autor, verifica-se em relação aos jovens que cumprem o serviço militar obrigatório, cujo período também não é computado para fins de aposentadoria.

Como ressalta o autor em sua justificação, contudo, a jurisprudência tem admitido a averbação desses períodos sempre que demonstrada a presença dos elementos caracterizadores do vínculo empregatício, tais como subordinação, habitualidade, onerosidade e pessoalidade. De modo semelhante, o tempo de frequência a escolas técnicas também vem sendo reconhecido para fins previdenciários.

Nesse contexto, a proposta, segundo o autor, visa suprir lacuna existente no ordenamento jurídico, de modo a assegurar que os períodos de dedicação exclusiva como bolsista de iniciação científica, assim como o tempo de cumprimento do serviço militar obrigatório, sejam reconhecidos e computados como tempo de contribuição para fins de aposentadoria.

Da mesma forma, as proposições apensadas à matéria principal orientam-se, em linhas gerais, no sentido da inclusão dos bolsistas entre os segurados obrigatórios do RGPS, com o propósito de assegurar a esse público cobertura previdenciária mínima e evitar lacunas no histórico contributivo em etapas determinantes da formação acadêmica e profissional.

No cenário atual, com efeito, a legislação previdenciária não contempla o estudante como segurado obrigatório do RGPS, mesmo quando submetido a regime de dedicação exclusiva e beneficiário de bolsa financiada com recursos públicos. A legislação vigente limita-se a admitir sua inscrição como segurado facultativo, mediante recolhimento voluntário de contribuição correspondente a 20% do respectivo salário de contribuição, na forma dos arts. 14 e 21 da Lei nº 8.212, de 1991.



Todavia, a experiência demonstra que poucos estudantes conseguem arcar, de forma contínua, com essa contribuição. As bolsas acadêmicas apresentam, em regra, valores limitados e destinam-se não apenas à subsistência do bolsista, mas também ao custeio das próprias atividades de estudo e pesquisa, tais como aquisição de livros, materiais, insumos e equipamentos. Dessa forma, a contribuição facultativa acaba se tornando, para a maioria dos estudantes, economicamente inviável.

Normalmente, ademais, a vida acadêmica exige dedicação integral à atividade de pesquisa, sem qualquer outro vínculo empregatício além da bolsa, o que afasta a possibilidade de enquadramento do bolsista como filiado obrigatório em outra categoria. Nada obstante, para atender a situações específicas, em particular na área médica, a CAPES, o CNPq e algumas fundações estaduais de amparo à pesquisa passaram, recentemente, a permitir que bolsistas (mestrado, doutorado e pós-doutorado) exerçam atividades remuneradas, ou seja, com vínculo empregatício, hipótese em que se torna possível sua vinculação obrigatória ao RGPS.

Essa, contudo, não é a realidade da maior parte dos bolsistas no Brasil, para os quais a impossibilidade de exercício de atividade laborativa constitui a regra, permanecendo em situação de desamparo sob o ponto de vista previdenciário.

Portanto, embora o Estado reconheça a relevância estratégica da pesquisa científica e destine recursos públicos à formação de capital humano altamente qualificado, os pesquisadores bolsistas que trabalham em dedicação exclusiva, fornecendo para a sociedade, como resultado de seu trabalho, dissertações, teses, publicações científicas e desenvolvimentos tecnológicos inovadores, permanecem à margem da proteção previdenciária, o que desestimula a continuidade das trajetórias acadêmicas e fragiliza o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Nesse cenário, o enquadramento dos bolsistas como segurados obrigatórios do RGPS, tal como ora proposto, corrige uma distorção histórica, assegurando cobertura previdenciária em situações de doença,



maternidade e incapacidade temporária, bem como possibilitando a contagem do tempo dedicado à pesquisa para fins de aposentadoria.

A iniciativa também reconhece que a atividade de pesquisa científica, sobretudo quando desenvolvida mediante a concessão de bolsa, representa trabalho de elevado interesse público e de relevante impacto social. Por isso, ao garantir segurança previdenciária a esses profissionais, reforça-se a atratividade das carreiras acadêmicas, reduzem-se fatores de evasão de talentos e consolida-se a base científica e tecnológica indispensável ao desenvolvimento econômico e social do país.

Assim, conclui-se que todas as proposições em análise, tanto a principal quanto as apensadas, estão embasadas em princípios meritórios. No entanto, alguns pontos relativos à vinculação, à abrangência dos benefícios, à qualificação das instituições em que os trabalhos são realizados, além de outros detalhes, necessitam ser ajustados. Isso é proposto na forma do Substitutivo anexo.

Em primeiro lugar, considera-se mais apropriado o enquadramento dos bolsistas na condição de contribuintes individuais, nos termos propostos pelas proposições apensadas (Projetos de Lei nº 2.950, de 2015, nº 255, de 2023, e nº 974, de 2024), em substituição ao enquadramento como empregados, previsto no Projeto principal, por melhor refletir a natureza jurídica da relação estabelecida entre o bolsista e a instituição concedente.

Com efeito, o vínculo estabelecido com as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), perante as quais as pesquisas são desenvolvidas, possui natureza eminentemente acadêmica e formativa, estando condicionado à execução de projeto de dissertação ou de tese, nos casos de mestrado e doutorado stricto sensu, ou de projeto de pesquisa, no caso de pós-doutorado. Tais projetos, devidamente assinados pelos orientadores ou supervisores, devem ser formalmente aprovados pelas instâncias competentes – comissões de pós-graduação, no caso de mestrado e doutorado, ou pela direção da instituição, no caso de pós-doutorado – e registrados no respectivo termo de concessão da bolsa firmado junto à agência



de fomento. O referido termo, ademais, deve estabelecer, de forma expressa, os prazos para a realização das atividades acadêmicas previstas.

A atividade desempenhada pelos bolsistas, portanto, embora sujeita a regras e prazos e remunerada por meio de bolsa de estudo ou de pesquisa, não se confunde com a relação de emprego.

Em sentido análogo, a Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, já estabelece que a residência médica, definida como modalidade de ensino de pós-graduação (art. 1º), assegura aos médicos residentes filiação obrigatória ao RGPS na qualidade de contribuintes individuais (art. 4º, § 1º). Trata-se de precedente normativo relevante, que demonstra a compatibilidade entre a natureza educacional da atividade e a proteção previdenciária correspondente.

O Substitutivo, nessa mesma perspectiva, propõe estender, de forma isonômica e coerente com o ordenamento jurídico, essa proteção aos bolsistas de mestrado, doutorado e pós-doutorado, reconhecendo o elevado interesse público das atividades científicas desempenhadas por esses pesquisadores, assegurando-lhes proteção previdenciária, sem desnaturar o caráter acadêmico e formativo da relação estabelecida com as instituições de pesquisa.

No que se refere à proposta de alteração da Lei nº 13.536, de 15 de dezembro de 2017 (constante do Projeto de Lei nº 974, de 2024, apensado), destinada a assegurar o direito ao gozo das licenças-maternidade e paternidade aos estudantes beneficiários de bolsas de estudo, entende-se que, uma vez promovida a inclusão desses bolsistas como segurados obrigatórios do RGPS, na qualidade de contribuintes individuais, a disciplina dos benefícios correspondentes deverá observar o mesmo regime jurídico aplicável aos demais segurados dessa categoria.

A Lei nº 13.536, de 2017, ademais, não se revela o instrumento normativo adequado para tal finalidade, pois seu objeto limita-se à prorrogação dos prazos de vigência das bolsas concedidas por agências oficiais de fomento à pesquisa nos casos de maternidade e adoção. Além disso, o art. 2º da referida Lei já assegura a prorrogação das bolsas com duração mínima de 12 meses por até 180 dias quando comprovado o afastamento temporário do



bolsista em razão de parto, adoção ou guarda judicial para fins de adoção, razão pela qual a disciplina das licenças propriamente ditas deve permanecer no âmbito da legislação previdenciária, preservando-se a coerência sistêmica do ordenamento jurídico.

De igual maneira, quanto ao Projeto de Lei nº 5.208, de 2019, apensado, que pretende modificar o art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991, a fim de permitir, por parte de bolsistas e pesquisadores, a indenização de contribuições relativas a períodos anteriores à inscrição destes na Previdência Social, entendemos que a finalidade almejada não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

Com efeito, ao serem enquadrados como segurados obrigatórios do RGPS, os bolsistas passam a submeter-se às mesmas regras aplicáveis aos contribuintes individuais. Nessa condição, na forma do inciso IV do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991, é assegurada a possibilidade de realizar o recolhimento de contribuições referentes a períodos pretéritos, mediante indenização.

Contudo, no que se refere a períodos anteriores à alteração legislativa ora proposta, não se identifica fundamento jurídico para a indenização retroativa pretendida. Isso porque, à luz da sistemática vigente, a inexistência de prévia filiação ao RGPS impede o reconhecimento de tempo de contribuição para fins de indenização. Em outras palavras, não havendo vínculo previdenciário constituído à época, não há base legal para o recolhimento retroativo. Excepciona-se apenas a hipótese em que o bolsista tenha promovido sua inscrição e efetuado contribuições como segurado facultativo no período respectivo, situação em que poderão ser observadas as regras próprias dessa categoria para fins de indenização de competências específicas – uma hipótese que, ademais, já se encontra autorizada pela legislação vigente.

Importa, ainda, esclarecer que o tempo de serviço militar obrigatório, a que se refere o art. 143 da Constituição Federal, já é computado para fins de concessão de benefícios no âmbito do RGPS. Tal previsão encontra respaldo no art. 55, inciso I, da Lei nº 8.213, de 1991, bem como no



art. 125, inciso I, do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Assim, considerando que a matéria se encontra expressamente disciplinada na legislação vigente, não se identificou a necessidade de promover qualquer alteração sobre o tema, no âmbito do Substitutivo.

Da mesma forma, deixou-se de contemplar, no Substitutivo, dispositivo relativo ao cômputo do tempo de estudo em escolas técnicas federais, tendo em vista que a matéria já se encontra adequadamente regulamentada.

Com efeito, o art. 188-G, inciso IX, do Decreto nº 3.048, de 1999, prevê expressamente que o período exercido na condição de aluno-aprendiz em escola técnica poderá ser computado como tempo de contribuição, desde que haja comprovação de remuneração custeada pelo erário, ainda que de forma indireta, bem como a caracterização de vínculo empregatício.

Diante dessa disciplina normativa específica, entendeu-se desnecessária a inclusão de nova previsão sobre o tema no texto do Substitutivo.

Com relação ao Projeto de Lei nº 4.159, de 2021, que propõe a alteração da Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, para facultar ao estagiário o recolhimento de contribuições previdenciárias por iniciativa da parte concedente do estágio, embora se reconheça a relevância da iniciativa, entende-se que sua operacionalização implicaria aumento de encargos e potenciais dificuldades de cumprimento por parte das empresas.

Em razão desses óbices de natureza prática e econômica, a proposta não foi contemplada no Substitutivo anexo.

Consideramos muito relevante a proposta incluída no Projeto de Lei nº 793, de 2022, que considera seguro obrigatório do RGPS o bolsista brasileiro, independentemente da modalidade da bolsa ou do local de sua execução, permitindo que cidadãos brasileiros em atividade de pesquisa no exterior, financiados por agências nacionais de fomento, possam manter o recolhimento de contribuições ao sistema previdenciário brasileiro.



Ao garantir a continuidade da vinculação previdenciária durante o período de formação fora do país, a proposta fortalece os vínculos institucionais e profissionais desses pesquisadores com o Brasil, amplia a atratividade do retorno após a experiência internacional e contribui para mitigar os efeitos da evasão de talentos que atualmente impacta o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Por fim, enalteçemos a valiosa colaboração recebida da Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG), entidade representativa dos estudantes de mestrado, doutorado e especialização de todo o Brasil, cuja defesa da pesquisa, da ciência e dos direitos dos bolsistas muito tem acrescentado ao desenvolvimento das políticas públicas de todas as áreas.

II.4. Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 6.894, de 2013, e dos Projetos de Lei apensados nº 5.208, de 2019, e nº 4.159, de 2021; e pela aprovação dos Projetos de Lei apensados nº 2.950, de 2015, nº 793, de 2022, nº 255, de 2023, e nº 974, de 2024, na forma do Substitutivo anexo.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela:

1. incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.894, de 2013; e
2. não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária dos Projetos de Lei nº 2.950, de 2015, nº 5.208, de 2019, nº 4.159, de 2021, e nº 793, de 2022, nº 255, de 2023, e nº 974, de 2024 (apensados), desde que apreciados na forma do Substitutivo anexo.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.894, de 2013, de todos os Projetos de Lei apensados – PL nº 2.950, de



2015, PL nº 5.208, de 2019, PL nº 4.159, de 2021, PL nº 793, de 2022, PL nº 255, de 2023 e PL nº 974, de 2024 – e do Substitutivo da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado RICARDO GALVÃO
Relator

2026-945



COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 2.950, DE 2015; Nº 4.159, DE 2021; Nº 793, DE 2022; Nº 255, DE 2023; E Nº 974, DE 2024

Altera as Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas 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 doutorado, matriculados em programas de pós-graduação stricto sensu credenciados pela 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 12.

.....

V -

.....

i) a pessoa física, com idade igual ou superior a 16 (dezesseis) anos, que exerça, no Brasil ou no exterior, atividade como bolsista de mestrado ou doutorado, regularmente matriculada em programa de pós-graduação stricto sensu devidamente credenciado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ou como bolsista de pós-doutorado em programa de pesquisa devidamente aprovado por uma agência de fomento oficial, e que perceba bolsa de formação ou de pesquisa de que trata o § 17 deste artigo.

.....



§ 17. Para os efeitos desta Lei, considera-se bolsa de formação ou de pesquisa o valor mensal percebido pelo pesquisador durante o período determinado no respectivo termo de concessão, concedido por agência oficial de fomento, federal, estadual ou municipal, em decorrência de plano de trabalho oficialmente aprovado pela entidade e pela instituição perante as quais o trabalho será executado, desde que os resultados das atividades desenvolvidas não representem vantagem econômica para a concedente nem importem contraprestação de serviços, observado, ainda, o disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.” (NR)

“Art. 21.

§ 6º No caso do segurado referido no art. 12, inciso V, alínea “i”, desta Lei, a alíquota de contribuição será de 11% (onze por cento) e incidirá somente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição.” (NR)

“Art. 30.

XV - a agência oficial de fomento fica obrigada a arrecadar e a recolher a contribuição devida pelo segurado referido no art. 12, inciso V, alínea “i”, desta Lei, mediante desconto sobre a respectiva bolsa de formação ou de pesquisa, até o vigésimo dia do mês seguinte ao da competência.

.....” (NR)

Art. 2º O art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11.

V -

i) a pessoa física, com idade igual ou superior a 16 (dezesesseis) anos, que exerça, no Brasil ou no exterior, atividade como bolsista de mestrado ou doutorado, regularmente matriculada em programa de pós-graduação stricto sensu devidamente credenciado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ou como bolsista de pós-doutorado, em programa de pesquisa devidamente aprovado por uma agência de fomento oficial, e que perceba bolsa de formação ou de pesquisa de que trata o § 15 deste artigo.

.....



§ 15. Para os efeitos desta Lei, considera-se bolsa de formação ou de pesquisa o valor mensal percebido pelo pesquisador durante o período determinado no respectivo termo de concessão, concedido por agência oficial de fomento, federal, estadual ou municipal, em decorrência de plano de trabalho oficialmente aprovado pela entidade e pela instituição perante as quais o trabalho será executado, desde que os resultados das atividades desenvolvidas não representem vantagem econômica para a concedente nem importem contraprestação de serviços, observado, ainda, o disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.” (NR)

Art. 3º Para o exercício financeiro imediatamente subsequente, fica vedada a redução dos valores e do quantitativo de bolsas de formação ou de pesquisa concedidas por agências oficiais de fomento federais durante todo o exercício financeiro da data de publicação desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação e produzirá efeitos, no caso dos segurados referidos no art. 12, inciso V, alínea “i”, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e no art. 11, inciso V, alínea “i”, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que percebam bolsas de formação ou de pesquisa concedidas por agências oficiais de fomento federais, a partir do primeiro pagamento após à concessão de reajuste capaz de preservar, após o desconto da respectiva contribuição, o valor líquido percebido pelo bolsista na data de publicação desta Lei, na forma de regulamento do Poder Executivo, em cuja edição deverá ser comprovado o atendimento aos requisitos fiscais.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado RICARDO GALVÃO
Relator

2026-945

