



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

SF/25729.63306-77

RELATÓRIO SETORIAL Nº , DE 2025

Da Relatoria da **Área Temática XIV – Trabalho e Previdência**, sobre o projeto de Lei nº 15, de 2025-CN, que *“Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2026”*, na parte referente aos seguintes Órgãos Orçamentários: Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência Social.

Relator Setorial: Senador Carlos Viana

1. RELATÓRIO

1.1. Introdução

Nos termos dos arts. 84, inciso XXIII, e 165, *caput*, da Constituição Federal, combinados com o art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 15, de 2025-CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2026.

Por designação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), coube a esta relatoria a missão de: i) apreciar a proposta orçamentária da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência, que abrange os órgãos orçamentários Ministério da Previdência Social (33000) e Ministério do Trabalho e Emprego (40000), nos termos da Instrução Normativa nº 1/2023 e do parecer preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária para 2026, ambos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; e ii) propor relatório setorial com apreciação das emendas à despesa apresentadas às programações dos referidos órgãos.

Neste relatório, examinamos a execução orçamentária recente, conforme disposto no art. 70, inciso I, alínea “b”, da Resolução nº 1, de 2006-CN, e no item 37.I.b da parte especial do parecer preliminar. Ademais, fizemos constar outros aspectos obrigatórios definidos pelos normativos vigentes, a exemplo dos efeitos de créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício de 2025.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

SF/25729.63306-77

1.2. Análise da Proposta Setorial

1.2.1. Aspectos Gerais da Proposta do Poder Executivo

No âmbito da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência, foram alocados R\$ 1.276,5 bilhões distribuídos entre as unidades orçamentárias (em milhões de reais):

- MPS - Adm. Direta - 2.538,3
- INSS - 16.459,8
- FRGPS - 1.133.740,2
- Previc - 70,7
- MTE - Adm. Direta - 2.588,7
- Fundacentro - 133,5
- FAT - 120.970,4

Parte dos recursos, no montante de R\$ 243,5 bilhões, está condicionada à aprovação de crédito adicional pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, para pagamento de benefícios previdenciários. Outra parcela, de R\$ 14,3 bilhões, destinada ao atendimento das despesas do Fundo do Regime Geral da Previdência Social e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, está condicionada à aprovação de alterações na legislação.

1.2.2. Alocações para 2025 no PLOA e execução recente

A seguir, apresentamos com maior detalhamento as informações atinentes às unidades orçamentárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e do Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS, tendo em vista a relevância e a materialidade dos recursos envolvidos. Vale dizer que elas representam 99,6% dos recursos alocados para atendimento das despesas das unidades orçamentárias desta relatoria.

1.2.2.1. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador, instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, destina-se ao custeio do seguro-desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. O financiamento do desenvolvimento econômico é realizado por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ao qual são destinados, pelo menos, 28% das contribuições sociais do PIS/PASEP. Para custear essas ações, o Fundo conta com outras receitas, a exemplo do rendimento de aplicações financeiras.

Como as variáveis que influenciam a evolução das receitas e das despesas do FAT são distintas, as receitas e despesas se comportam de maneiras diferentes ao longo dos anos. Esse descompasso acarreta eventuais déficits que, normalmente, são cobertos com recursos do Tesouro e oriundos de devolução de recursos que o FAT detém no BNDES.

No caso das receitas, verifica-se um aumento de arrecadação a partir de 2020. Um dos





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

fatores para esse comportamento foi a não incidência da DRU nas receitas do PIS/PASEP, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

Do lado das despesas, pode-se mencionar a influência, entre outros fatores, da política do salário mínimo, já que esta impacta diretamente os valores do abono salarial e do seguro-desemprego. O pagamento desses benefícios representa a despesa mais significativa do FAT.

A edição da MP nº 665, de 30 de dezembro de 2014, convertida na Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, contribuiu para a diminuição dos gastos. Em síntese, a MP elevou a carência para recebimento do seguro-desemprego, vinculou o tempo de duração do benefício ao quantitativo de solicitações efetuadas e fixou alguns critérios para concessão do benefício ao pescador artesanal. O abono salarial, por seu turno, deixou de corresponder a um salário mínimo integral e passou a ser calculado proporcionalmente ao número de meses trabalhados, sendo o valor do benefício limitado a um salário mínimo.

Vale mencionar que a Emenda Constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024, fixou o limite de remuneração de referência para o abono salarial em duas vezes o salário mínimo do ano-base para pagamento em 2025, com correção pelo INPC a partir de 2026, com a condição de que esse limite não seja inferior a 1,5 salário mínimo. A redação anterior do art. 239, § 3º, da Constituição Federal previa como critério de elegibilidade ao abono a remuneração de até 2 salários mínimos mensais.

No PLOA 2026 estão previstas despesas de R\$ 97,6 bilhões para pagamento dos benefícios de seguro-desemprego e abono salarial. O total alocado para pagamento dos benefícios equivale a 80,7% das despesas do Fundo. De acordo com o item XII do anexo II das informações complementares ao PLOA 2026, cada um real de aumento no salário mínimo eleva as despesas com pagamento de abono salarial e seguro-desemprego em R\$ 59,8 milhões. Dito de outra forma, o aumento de 1 p.p. no salário mínimo acarreta elevação de R\$ 933,6 milhões nas despesas com abono salarial e seguro-desemprego.

Para o financiamento do desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, estão alocados R\$ 23,0 bilhões. Tal importância corresponde a 19,0% das despesas do FAT.

Abrindo-se as dotações do FAT para 2026 por Grupo de Natureza da Despesa – GND, observam-se os seguintes valores: GND 3 - Outras Despesas Correntes, R\$ 97,9 bilhões; GND 4 – Investimentos, R\$ 40,7 milhões; e GND 5 – Inversões Financeiras, R\$ 23,0 bilhões.

1.2.2.2. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é uma autarquia criada pelo Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, com base na autorização dada na Lei nº 8.029, de 1990, com a atribuição de gerir e administrar a concessão de benefícios e serviços previdenciários, bem como realizar a arrecadação e fiscalização das contribuições previdenciárias. Esta última competência, contudo, foi posteriormente assumida pela Receita Federal do Brasil, que passou a centralizar a arrecadação de todos os impostos e contribuições federais. Vale salientar que, nesta unidade orçamentária, não estão contempladas as dotações relacionadas ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, que são alocadas em fundo próprio, conforme se verá no tópico seguinte.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

As dotações do INSS no PLOA 2026, de R\$ 16,5 bilhões, são discriminadas na tabela 4. Algumas ações orçamentárias foram agrupadas para fins de comparação e simplificação da tabela. Em relação às dotações autorizadas no orçamento da autarquia no exercício corrente, constata-se redução de 11,3% na proposta encaminhada pelo Poder Executivo.

As despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais correspondem à maior parte das dotações do INSS, equivalente a 65,1% do total, sendo 20,6% destinados ao pessoal ativo, 40,2% aos inativos e pensionistas e 4,3% para a contribuição patronal previdenciária.

A ação voltada para o pagamento do benefício especial assegurado aos servidores públicos e membros que optaram pela migração do regime próprio de previdência social (RPPS) para o regime próprio complementar (RPC) e da complementação de aposentadorias e pensões aos ferroviários da extinta RFFSA apresentou aumento em relação ao montante da proposta orçamentária para 2026, bem como em relação ao total de recursos autorizado para o ano em curso.

Examinando-se as dotações do INSS para 2026 por Grupo de Natureza da Despesa – GND, observam-se os seguintes valores: GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 12,0 bilhões; GND 3 - Outras Despesas Correntes, R\$ 4,4 bilhões; e GND 4 – Investimentos, R\$ 31,5 milhões.

1.2.2.3. Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS

O Fundo do Regime Geral da Previdência Social - FRGPS garante a cobertura do pagamento dos benefícios previdenciários do RGPS (aposentadorias e pensões urbanas, rurais e especiais, auxílio-doença, salário maternidade, salário família etc.).

No PLOA 2026, as receitas do FRGPS estão estimadas em R\$ 793,2 bilhões, o que corresponde a aumento nominal de 11,6% em relação a 2025, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 710,5 bilhões, de acordo com o relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 4º bimestre. A estimativa da receita para 2026 contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 10,51%.

As despesas do FRGPS foram fixadas em R\$ 1,13 trilhão, distribuído para pagamentos de benefícios previdenciários (R\$ 1,07 trilhão), compensação entre regimes previdenciários (R\$ 7,88 bilhões) e sentenças judiciais (R\$ 53,98 bilhões). As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 2,65%, variação projetada do INPC para 2025 de 4,66% e reajuste de 7,44% do salário mínimo que deverá vigorar a partir de janeiro de 2026.

Essa projeção de salário mínimo considera a regra estabelecida na Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, que submete o aumento real do salário mínimo de 2025 a 2030 aos limites definidos para o crescimento da despesa primária pela Lei Complementar nº 200/2023. Nesses termos, o aumento real do valor do salário mínimo não pode ser inferior a 0,6% nem superior ao índice efetivamente apurado para o crescimento real do limite das despesas primárias, nos termos da LC 200/2023.

Cabe destacar que parte dos valores alocados para pagamento de benefícios previdenciários na Proposta Orçamentária, equivalente a R\$ 256,7 bilhões, advém de fontes condicionadas, sendo que R\$ 13,2 bilhões dependem de aprovação de alterações na legislação e R\$ 243,5 bilhões decorrem de operações de crédito condicionadas à aprovação pelo Congresso



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

Nacional, nos termos do art. 167, III, da Constituição Federal.

No que tange ao salário mínimo, importante ressaltar que variações em torno do valor indicado têm repercussões nas receitas e despesas previdenciárias.

O confronto entre as receitas e as despesas do RGPS no PLOA 2026 revela necessidade de financiamento equivalente a R\$ 335,4 bilhões. A expectativa é de estabilização do déficit em relação ao PIB nos próximos anos, com posterior retorno da tendência de crescimento, tendo em vista que a política de valorização do salário-mínimo tende a compensar os efeitos da reforma.

Destacamos, que a nova projeção indica salário mínimo de R\$ 1.627 para 2026. A redução em relação ao valor considerado na elaboração da proposta orçamentária (R\$ 1.631) tem impacto sobre as despesas com o pagamento de benefícios previdenciários.

Além disso, deve ser salientado que a projeção de despesas com benefícios previdenciários para 2026 é realizada a partir do gasto estimado para 2025. O Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2025 projeta despesas totais com benefícios de R\$ 1.029,2 bilhões, ante R\$ 1.032,4 bilhões considerados quando do envio da Proposta Orçamentária.

2. EMENDAS APRESENTADAS À PROGRAMAÇÃO DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DA ÁREA TEMÁTICA

No âmbito da Área Temática 14, foram apresentadas 90 emendas, todas de apropriação. Quanto ao autor, 82 emendas são do tipo individual, apresentadas por deputados ou senadores, e 8 são coletivas de comissão. Não houve apresentação de emendas de bancada estadual.

2.1. Emendas Individuais

As emendas individuais apresentadas foram aprovadas integralmente. O atendimento pelo valor solicitado (montante global de R\$ 76.132.053) foi possível em virtude de repasses efetuados pela relatoria-geral, oriundos de reservas constituídas no PLOA 2026, em consonância com o disposto no art. 166, § 9º, da Constituição.

Conforme permissivo constante da parte especial do parecer preliminar, esta relatoria identificou a necessidade de promover enquadramentos e ajustes em elementos de classificação das emendas, com o fim de adequar as proposições aos parâmetros técnicos e legais aplicáveis, saneando vícios que, caso mantidos, poderiam implicar em impedimentos técnicos durante a execução orçamentária. Contudo, em virtude da exiguidade do prazo a nossa disposição, nem sempre foi possível contatar os parlamentares interessados para informá-los acerca dos citados ajustes. Recomenda-se, então, que os autores verifiquem atentamente como se acham aprovadas as suas propostas, a fim de que, se for o caso, possam tempestivamente provocar a revisão, caso não atenda à intenção parlamentar.

2.2. Emendas Coletivas

As 8 emendas coletivas, todas apresentadas na modalidade de apropriação, totalizaram



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

valor solicitado de R\$ 2.839.800.000. Não tivemos emendas de remanejamento.

Para promover o atendimento das emendas coletivas, esta relatoria utilizou a reserva de recursos setorial, constituída por recursos que foram disponibilizados em conformidade com a regra estabelecida no art. 57 da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, no montante de R\$ 28.205.128.

A fim de não prejudicar o orçamento dos órgãos integrantes desta Área Temática, optamos por não realizar cancelamentos nas dotações constantes da Proposta Orçamentária, em que pese a faculdade conferida pelos itens 22 e seguintes da parte especial do parecer preliminar da CMO. Afinal, os órgãos já sofreram cortes em seus valores iniciais definidos pelo próprio parecer preliminar. Além disso, existe a expectativa de realização de novos cortes nas dotações do Projeto na fase da relatoria geral.

No atendimento das emendas coletivas, prestigiamos as emendas de comissão, com especial atenção às ações 20YY – *Estudos, Pesquisas e Geração de Informações sobre Trabalho, Emprego e Renda*, 20Z1 – *Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores* e 215F – *Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária Associativismo e Cooperativismo*. Trata-se de políticas públicas de grande relevância para o desenvolvimento da atividade econômica e do mercado de trabalho. Para esse fim, os recursos foram distribuídos conforme seguinte detalhamento por número da emenda:

- nº **50500001** da COM. DE TRABALHO na ação **20YY = R\$ 50.000**
- nº **50500004** da COM. DE TRABALHO na ação **20JT:**
 - **R\$ 12.500** no GND 3 com MA 31
 - **R\$ 12.500** no GND 3 com MA 41
 - **R\$ 12.500** no GND 4 com MA 31
 - **R\$ 12.500** no GND 4 com MA 41
- nº **50500003** da COM. DE TRABALHO na ação **20Z1 = R\$ 11.222.051**
- nº **60030006** da COM. CONST. JUSTIÇA E CIDAD. na ação **21FU = R\$ 50.000**
- nº **50430005** da COM. DE DESENVOLV. ECON na ação **215F = R\$ 3.740.684**
- nº **50500002** da COM. DE TRABALHO na ação **215F = R\$ 3.740.684**
- nº **60050004** da COM. ASSUNTOS ECON. na ação **215F = R\$ 3.740.684**
- nº **50500005** da COM. DE TRABALHO na ação **20YY = R\$ 5.611.025**

Pretigiamos o atendimento à ação 20YY devido à elevada importância que os estudos sobre trabalho, emprego e renda têm sobre a capacidade do Estado em identificar as lacunas no mercado de trabalho no país. São esses estudos que permitem melhorar a gestão de políticas públicas de emprego, otimizando o planejamento e aumentando a eficácia das medidas adotadas.

Por sua vez, a ação 215F se destaca por ser responsável pelo fortalecimento da estrutura da economia solidária por meio de associações, cooperativas e empreendimentos econômicos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

solidários, impactando grandes cadeias produtivas com elevado potencial de geração de trabalho e redução da pobreza.

A essas medidas, soma-se a ação 20Z1, de elevado mérito, pois a qualificação profissional proporciona tanto a redução do nível de desemprego quanto o aumento da qualidade do trabalho e da renda familiar. Como efeito, a qualificação profissional reduz continuamente a dependência de programas sociais, liberando gradualmente recursos públicos para destinação nas diversas demandas da população brasileira. Dessa forma, a qualificação, além de afetar diretamente o trabalhador beneficiado, impacta indiretamente toda a sociedade.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

SF/25729.63306-77

3. INFORMAÇÕES DEMANDADAS PELAS NORMAS VIGENTES

3.1. Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves

No âmbito desta Área Temática, não foram identificadas programações afetadas por indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, razão pela qual não serão indicados subtítulos para votação em separado, nos termos do art. 70, inciso II, da Resolução 1/2006-CN.

3.2. Créditos Especiais e Extraordinários Aprovados ou em Apreciação nos Últimos Quatro Meses de 2025

Em função do disposto no art. 167, § 2º, da Constituição Federal, que possibilita a reabertura de créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício, nos limites de seus saldos, o item 37.I.c da parte especial do parecer preliminar estabelece que as relatorias setoriais devem analisar os possíveis efeitos desses créditos na programação da Área Temática.

Em atendimento a esse dispositivo do parecer preliminar, informamos que não há créditos especiais ou extraordinários aprovados ou em tramitação no Poder Legislativo entre setembro de 2025 e a data de apresentação deste relatório setorial.

3.3. Atendimento das Normas Constitucionais e Legais

A teor do que dispõe o Item 37.I.a da Parte Especial do Parecer Preliminar, cumpre registrar que as ações analisadas nesta Área Temática não contrariam as normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000.

4. INDICAÇÕES À RELATORIA-GERAL

4.1. Movimentação de recursos

Esta relatoria procurou atender o máximo possível das demandas apresentadas por meio das emendas parlamentares. Foi acrescido à programação desta Área Temática o montante equivalente a R\$ 104,3 milhões. No entanto, o resultado líquido desse aumento foi diminuído em R\$ 11,8 milhões em virtude do cancelamento prévio autorizado no parecer preliminar, que afetou dotações de algumas das unidades orçamentárias.

4.2. Necessidade de reforço e recomposição de dotações

Em face da escassez de recursos, e dada a magnitude dos valores envolvidos, muitas foram as demandas que deixaram de receber dotações compatíveis com sua importância. Além disso, algumas dotações sofreram redução devido ao cancelamento prévio autorizado no parecer preliminar.

Assim, seria importante o reforço das dotações orçamentárias das emendas coletivas, mencionadas no item 2.2 deste relatório, que não puderam ser plenamente atendidas na fase setorial. Também, entendemos relevante a recomposição das dotações que sofreram cancelamentos autorizados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização,





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO

Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

nos termos do parecer preliminar.

Nesse sentido, observa-se, em relação ao orçamento do Instituto Nacional do Seguro Social, o substancial acúmulo de requerimentos que dependem de análise do INSS, situação que pode levar ao rápido crescimento da despesa quando da redução desse estoque, exigindo maior volume de recursos orçamentários. Tal perspectiva sinaliza para o aumento do déficit do RGPS nos curto e médio prazos, exigindo recursos orçamentários adicionais.

Adiciona-se, com elevado destaque, a urgente necessidade de robustecer os controles no INSS e na Previdência Social, pois seus recursos são oriundos das contribuições da sociedade, evidenciando que os valores da previdência social são, sobretudo, patrimônio dos trabalhadores. A seguridade e a previdência social situam-se no mais alto nível hierárquico da proteção da população brasileira.

Portanto, os desvios dos recursos da seguridade e da previdência, assim como os descontos indevidos de seus contribuintes, emergem com o mais alto nível de periculosidade social, prejudicando sobretudo pessoas trabalhadoras e vulneráveis. Por essa razão, considerando as recentes descobertas quanto aos desvios no INSS, causadas por servidores corrompidos e ausência de controle efetivo, instaurou-se a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do INSS para apurar o esquema fraudulento responsável por um prejuízo social na ordem de R\$ 7 bilhões.

Cumpre notar que, além de lesar diretamente e imediatamente milhões de brasileiros, a fraude promovida no INSS alimenta um crescente sentimento de desconfiança na autarquia, ferindo, por longo prazo, as expectativas de proteção social.

Pelo exposto, esta relatoria defende a necessidade de recomposição do orçamento do Ministério da Previdência Social e do Ministério do Trabalho e Emprego, conjuntamente com expressivas medidas de controle dos recursos públicos controlados por esses órgãos.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO
Relatório Setorial da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência - PLN nº 15, de 2025 - CN

5. VOTO

Diante dos argumentos expressos, **somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 15, de 2025-CN**, na parte referente aos órgãos orçamentários da Área Temática XIV – Trabalho e Previdência, com as alterações decorrentes das emendas aprovadas, conforme discriminado em anexo.

Sala da Comissão,

de dezembro de 2025.

Senador Carlos Viana

Relator Setorial