

NOTA TÉCNICA Nº 7/2026

PEC 383/2017

Túlio Cambraia
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde, Trabalho,
Previdência, Assistência Social e Família

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2026 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. DESCRIÇÃO DO SUBSTITUTIVO À PEC 383/2017	4
3. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.....	5
4. OPERACIONALIZAÇÃO DA NORMA.....	6
5. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	8
6. CONCLUSÃO	8

1. INTRODUÇÃO

Trata a presente nota técnica da Proposta de Emenda à Constituição nº 383/2017 (PEC 383/2017), que “*altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social*.” A proposição foi objeto de análise por Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que a aprovou com substitutivo em 1º de dezembro de 2021. Dessa forma, a proposição encontra-se apta à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados.

A análise em questão contempla os principais aspectos orçamentários e fiscais do substitutivo adotado pela Comissão Especial à PEC 383/2017, com destaque para seus potenciais efeitos sobre a rigidez do orçamento público, a compatibilidade com o regime fiscal vigente, o impacto financeiro potencial, bem como questões de técnica legislativa e operacionalização da norma constitucional proposta.

2. DESCRIÇÃO DO SUBSTITUTIVO À PEC 383/2017

O substitutivo promove alterações nos arts. 167, 203 e 204 da Constituição Federal, com o objetivo de fortalecer o financiamento da política de assistência social e consolidar diretrizes constitucionais relativas à proteção social. Entre as principais medidas propostas, destacam-se:

- a) inclusão da assistência social entre as exceções à vedação de vinculação de receitas de impostos, prevista no art. 167 da Constituição, permitindo a destinação vinculada de recursos para ações e serviços dessa política pública;
- b) alteração do art. 203, VI, para prever a garantia de renda mínima às famílias para superação da situação de pobreza por meio de transferência de renda, conforme dispuser a lei;
- c) instituição de piso mínimo de financiamento da assistência social, mediante inclusão do § 2º no art. 204 da Constituição, estabelecendo que:

- a União aplicará, anualmente, no mínimo 1% de sua receita corrente líquida (RCL) em ações e serviços da assistência social;
- os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão no mínimo 1% de suas respectivas RCL, adicionalmente às transferências recebidas da União.

O texto estabelece ainda que os recursos da União serão descentralizados para estados, Distrito Federal e municípios, admitindo-se que até 2% do montante permaneça na esfera federal para gestão e execução de ações e serviços da assistência social.

Adicionalmente, o substitutivo determina que não poderão ser contabilizados para fins de cumprimento do piso os benefícios de transferência de renda, incluindo aqueles previstos nos incisos V e VI do art. 203 da Constituição (BPC e Bolsa Família, por exemplo), bem como outros programas de transferência de renda e benefícios eventuais.

O texto prevê regra de transição segundo a qual, nos dois primeiros exercícios financeiros subsequentes à promulgação da emenda, a União aplicará 0,5% da RCL, passando ao percentual de 1% da RCL a partir do terceiro exercício.

Por fim, o § 6º do art. 204 estabelece que, para fins de apuração da RCL dos entes subnacionais, devem ser deduzidas as transferências destinadas à assistência social recebidas da União, e, no caso dos municípios, também aquelas recebidas dos estados.

3. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

O substitutivo à PEC 383/2017 adotado pela Comissão Especial não altera receita ou despesa pública. Porém, cria um piso constitucional de despesa pública vinculado à RCL destinado à assistência social. No primeiro e segundo ano após a promulgação da emenda constitucional, o percentual de vinculação será de 0,5% da RCL passando para 1,0% da RCL a partir do terceiro ano.

Tomando como referência o relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do primeiro bimestre, a RCL projetada para 2026 equivale a R\$ 1,65 trilhão. Isso garante um piso mínimo na assistência social de aproximadamente R\$ 8,3 bilhões nos dois primeiros anos após a promulgação da emenda constitucional e de R\$ 16,5 bilhões a partir do terceiro ano.

Considerando que as despesas com ações de proteção social básica e de proteção social especial somam cerca de R\$ 2,2 bilhões no orçamento de 2026, haverá um aumento nas despesas com assistência social de R\$ 6,1 bilhões nos dois primeiros exercícios após a promulgação da emenda constitucional e de R\$ 13,3 bilhões a partir do terceiro ano.

Importante destacar que a instituição de novas vinculações constitucionais, a exemplo das já existentes (saúde e educação), tende a aumentar o grau de rigidez orçamentária, reduzindo a margem de discricionariedade na alocação de recursos.

Além disso, a ampliação de despesas obrigatórias vinculadas pode produzir efeitos relevantes sobre a gestão fiscal, especialmente em contextos de restrição orçamentária. Nesse contexto, a proposição deve ser analisada também à luz da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, que instituiu o regime fiscal sustentável. Esse regime estabelece regras de crescimento das despesas primárias. Sendo assim, a criação de novas vinculações em despesas primárias obrigatórias pode exigir realocação de recursos entre políticas públicas, pressionando o espaço orçamentário disponível para despesas discricionárias.

Cabe mencionar, ainda, a instituição de piso mínimo para estados, Distrito Federal e municípios, que implica potencial ampliação do financiamento subnacional da assistência social. No entanto, a medida é controversa, pois pode sobrecarregar o orçamento de entes federados menores.

4. OPERACIONALIZAÇÃO DA NORMA

A análise do substitutivo à PEC 383/2017 adotado pela Comissão Especial revela alguns pontos que podem suscitar questionamentos

quanto à aplicação da norma constitucional. O primeiro ponto se refere à falta de critério de aferição do piso. O texto não especifica se o cumprimento do piso constitucional da assistência social deverá ser aferido com base em despesas empenhadas, liquidadas ou pagas. A ausência dessa definição pode gerar divergências interpretativas e exigir regulamentação posterior para uniformizar a metodologia de cálculo.

Outro aspecto diz respeito à delimitação das despesas elegíveis. Embora o substitutivo da PEC 383/2017 estabeleça que o piso se aplica às ações e serviços de proteção social básica e especial, não há definição detalhada das despesas que poderão ser consideradas para fins de cumprimento da vinculação. Em consequência, pode haver controvérsias na classificação orçamentária das despesas.

O terceiro ponto corresponde à regra de cálculo da RCL subnacional. De acordo com a redação do § 6º do art. 204, dada pelo substitutivo à PEC 383/2017, as transferências destinadas à assistência social recebidas da União devem ser deduzidas da RCL dos entes subnacionais para fins de cálculo do piso. A medida busca evitar que transferências federais ampliem artificialmente a base de cálculo da vinculação. Todavia, o dispositivo não leva em consideração as transferências decorrentes de outras políticas sociais com vinculações constitucionais, como a saúde, por exemplo.

Um quarto aspecto relaciona-se com a ausência de regra para sanear eventuais descumprimentos do piso constitucional. O texto não prevê consequências jurídicas para a hipótese em que a União ou os entes subnacionais deixem de aplicar pisos. Não há previsão de obrigação de recomposição do valor não aplicado no exercício subsequente, de correção monetária dos montantes deficitários, tampouco de responsabilização do gestor. A ausência de mecanismo de compensação interanual e de sanção específica é especialmente relevante diante da experiência do piso constitucional da saúde, que, antes da edição da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, foi sistematicamente contornado por meio de reclassificações contábeis e inclusão de despesas não elegíveis, sem que houvesse consequências práticas para os gestores responsáveis.

Por fim, cabe mencionar a falta de previsão de lei infraconstitucional para regulamentar a norma constitucional proposta. Essa omissão implica que questões fundamentais à aplicação uniforme da norma já mencionadas anteriormente (como o critério de aferição do piso, a definição das despesas elegíveis para fins de cumprimento da vinculação, a metodologia de apuração da receita corrente líquida dos entes subnacionais e as consequências do descumprimento) fiquem sem solução normativa expressa, sujeitas a divergências interpretativas entre os entes federados e os órgãos de controle.

5. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

É entendimento corrente de que as propostas de emenda à Constituição dispensam análise de adequação orçamentária e financeira. O exame é dispensado em razão da natureza constitucional da proposição. O Congresso Nacional, ao exercer o poder constituinte derivado reformador, não se subordina às limitações impostas à legislação ordinária ou complementar, como as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

6. CONCLUSÃO

O substitutivo à PEC nº 383/2017 adotado pela Comissão Especial busca fortalecer institucionalmente o financiamento do Sistema Único de Assistência Social por meio da criação de piso constitucional de aplicação de recursos públicos na área da assistência social.

Sob a perspectiva fiscal, a proposta pode implicar aumento da rigidez orçamentária e ampliação de despesas obrigatórias, especialmente no âmbito federal, ao vincular parcela da receita corrente líquida ao financiamento de ações e serviços socioassistenciais.

Embora não esteja sujeita às exigências formais de adequação orçamentária aplicáveis à legislação infraconstitucional, a criação de nova vinculação constitucional de gasto pode produzir efeitos relevantes sobre a gestão fiscal e a alocação de recursos no orçamento público.

Adicionalmente, alguns aspectos relacionados à aferição do piso, à delimitação das despesas elegíveis e à regra de cálculo da receita corrente líquida dos entes subnacionais podem demandar regulamentação ou interpretação adicional para garantir aplicação uniforme da norma constitucional.