

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.726, DE 2022

Institui a Política Nacional de Convivência Sociocultural e Economia Solidária (PNCS).

Autora: Deputada LUIZA ERUNDINA

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria da Deputada LUIZA ERUNDINA, institui a Política Nacional de Convivência Sociocultural e Economia Solidária (PNCS).

Segundo a justificativa da autora, a proposta tem o objetivo de *“fortalecer e consolidar como uma política pública nacional os serviços conhecidos como ‘centros de convivência’ (...). O conceito de ‘centro de convivência’ fundamenta-se na promoção pelo poder público de uma cultura de alianças, de vizinhança, de amizade, ou seja, uma cultura do encontro, do acolhimento, destinada – embora não exclusivamente – àquelas pessoas que se encontram com algum grau de vulnerabilidade social ou de saúde.”*

O projeto tramita em regime ordinário (art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II, do RICD), tendo sido distribuído às Comissões de Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD); e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

Na Comissão de Saúde, a matéria foi aprovada na forma de substitutivo.



O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, 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 § 1º do art. 1º da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite 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”.

Constitucionalmente, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196 da Constituição). No mesmo sentido, a Lei Orgânica do SUS (art. 7º da Lei nº 8.080, de 1990) estatui como princípio a integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços



preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema.

Entretanto, a proposta abrange múltiplas relações humanas e diversos setores, e determina que a Política Nacional de Convivência Sociocultural (PNCS) seja “desenvolvida” no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) por equipes multidisciplinares que atuam na dimensão transdisciplinar no acolhimento de toda e qualquer pessoa em espaços públicos com as características definidas na norma. Dessa forma, atribui ao SUS a responsabilidade integral por todas as atividades relacionadas à nova política. Isso implica a possibilidade de geração de nova despesa permanente e continuada para o sistema de saúde, extrapolando as obrigações atualmente estabelecidas.

Além disso, a proposta ainda autoriza a União a instituir imposto sobre grande fortuna (art. 153, VII, da CF) para financiar parcela do PNCS. Contudo, o IGF deve ser instituído diretamente por lei complementar federal, não sendo então possível ser tratado no âmbito da lei ordinária em comento. Ademais, não seria viável que a norma simplesmente "autorize" o Executivo a criá-lo posteriormente, uma vez que a lei deve estabelecer todos os elementos essenciais do tributo (fato gerador, base de cálculo, alíquota, sujeito passivo, etc.), conforme exige o Código Tributário Nacional (CTN).

Releva esclarecer também que os impostos são considerados tributos não vinculados a uma atuação específica do ente tributante que cobra o imposto, ou seja, os recursos arrecadados com a cobrança do imposto integram o orçamento geral do ente e podem ser utilizados para a manutenção das atividades estatais e para as obras que forem consideradas necessárias pela administração, de forma geral, sem nenhuma vinculação com as áreas ou grupos de contribuintes que sofreram a sua incidência. Nesse sentido, o CTN estabelece que *"imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte"*.



A própria Constituição Federal veda (art. 167, IV) a vinculação da receita de impostos a qualquer órgão, fundo ou despesa, ressalvadas aquelas expressamente autorizadas no próprio Texto Constitucional.

O projeto gera gastos que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado¹, nos termos do art. 17 LRF. Nesses casos, torna-se aplicável os § 1º e 2º do referido diploma legal, segundo os quais 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 Lei de Diretrizes Orçamentárias - 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 Lei de Diretrizes Orçamentárias² determina que as proposições legislativas, de que tratam 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, desta 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"*.

¹ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

² Lei nº15.080, de 2024 – LDO 2025: Art. 129. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e atender ao disposto neste artigo.



Por fim, e não menos relevante, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu *status* constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira por parte desta Comissão. 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.

Considerando que não foram apresentadas as estimativas de impacto orçamentário e financeiro, bem como as medidas de compensação, exigidas pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais mencionados anteriormente, foi solicitada informação ao Ministério da Saúde por meio do Requerimento de Informação nº 964/2025. Contudo, a resposta recebida não supriu as informações necessárias para o atendimento à legislação financeira e orçamentária vigente, especialmente no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

II.1 - Substitutivo da Comissão de Saúde

O substitutivo da Comissão de Saúde suprime a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas e, sob a perspectiva da área de saúde, aprimora a proposta ao aproximá-la dos fatores determinantes e condicionantes da saúde e permitir a pactuação do SUS com diferentes áreas (art. 5º do substitutivo). Contudo, as demais observações relativas ao projeto principal permanecem aplicáveis ao substitutivo.

No mérito, concordamos com a Autora da proposição e com a Relatora na Comissão de Saúde no sentido de que a promoção do convívio em comunidade e a vinculação dos indivíduos a grupos sociais protegem e melhoram a saúde física e mental.

Estamos apresentando subemenda para acatar sugestão da própria Autora do projeto, Deputada Luiza Erundina, de alteração do § 2º do art. 6º do substitutivo, para possibilitar aos centros de convivência, caso queiram, também a obtenção de registro no CNEAS ou em outros cadastros



similares, como medida burocrática facilitadora para fins de incremento das atividades ligadas a distintas áreas de governo, bem como fomento desse serviço.

Para não comprometer o mérito da proposta, entendemos possível ajustá-la conferindo-lhe caráter normativo. O art. 3º da Lei 8.080/90 estabelece que os fatores determinantes e condicionantes da saúde incluem alimentação, moradia, saneamento, meio ambiente, trabalho, renda, educação, lazer e acesso aos bens e serviços essenciais. Essa concepção ampliada reconhece que o bem-estar transcende a ausência de doença, dependendo das condições sociais, econômicas e ambientais. Nesse contexto, a convivência sociocultural, a arte e a economia solidária podem constituir importantes determinantes da saúde ao fortalecerem vínculos comunitários, promoverem bem-estar psicossocial e fomentarem formas de organização baseadas na cooperação e na sustentabilidade.

Entretanto, é importante destacar que o inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012 (LC 141) exclui do câmputo dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde (ASPS) as despesas que não sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos. Dessa forma, o piso constitucional da saúde não financia tais despesas, ainda que executadas pelo Ministério da Saúde.

Nesse sentido, cabe exemplificar com as Academias de Saúde³, que atuam sobre os fatores condicionantes da saúde ao criar espaços públicos que promovem inclusão social, lazer, cultura e convívio comunitário, fortalecendo redes de apoio e reduzindo vulnerabilidades e riscos associados às condições de vida e trabalho e não são consideradas como ASPS por conta do mesmo comando retrocitado da LC 141. Por meio dessas ações integradas, o programa contribui para a melhoria da qualidade de vida, estimulando modos de viver mais saudáveis e promovendo a corresponsabilidade social no cuidado com a saúde.

Diante disso, propomos ajustar a redação do art. 5º para deixar claro que o SUS coordenará a nova política – uma vez que compatível com

³ Programa instituído pela Portaria nº 1.402, de 15 de junho de 2011, do Ministério da Saúde.



fatores condicionantes da saúde –, mas sem redução das atribuições das diferentes áreas governamentais que detêm competências específicas. Dessa forma, competirá ao SUS coordenar, mas não afasta as atribuições executivas e responsabilidades financeiras das demais áreas. Também sugerimos nova redação ao art. 8º para prever que os centros de convivência contarão com equipes técnicas multidisciplinares, mas na forma de regulamento. Com tais ajustes, consideramos não haver alterações nas atribuições do SUS nem criação de despesas com as equipes técnicas, que dependerão de regulamentação posterior.

Quanto ao art. 12, propomos redação prevendo que as despesas federais sejam custeadas por dotações orçamentárias específicas no orçamento, observadas as normas de execução orçamentária e financeira e a responsabilidade e competência de cada órgão envolvido. Além disso, propomos limitar as despesas à disponibilidade orçamentária e financeira da União. Portanto, sem a criação de novas despesas de natureza obrigatória ou continuada, uma vez que deverão se ater à disponibilidade da lei orçamentária.

Também sugerimos que as responsabilidades e as atribuições que cada ente federado sejam formalmente estabelecidas por meio de instrumento próprio. Dessa forma, asseguramos que não haja criação ou aumento de despesas para os entes federados sem sua prévia e expressa anuência.

Por fim, propomos dispor expressamente sobre a necessidade de regulamentação da política pelo Executivo para implementação da norma. Com esses ajustes, entendemos que a proposta não gera novas despesas para a União ou para os demais entes federados e encontra amparo nas atribuições do Sistema e das demais áreas envolvidas.

II.2 - Conclusão

Feitas essas considerações, votamos:

I - pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 2.726, de 2022, na forma do Substitutivo Adotado pela Comissão de Saúde (CSAUDE), com as Subemendas nº 1, 2, 3, 4 e 5, anexas;
e



II - no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.726, de 2022, na forma do Substitutivo Adotado pela Comissão de Saúde (CSAUDE), com a incorporação das referidas subemendas nº 1, 2, 3, 4 e 5.

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2025.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-13667



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**SUBSTITUTIVO ADOTADO NA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 2.726, DE 2022**

Institui a Política Nacional de
Convivência Sociocultural e Economia
Solidária (PNCS).

SUBEMENDA MODIFICATIVA Nº 1

Dê-se a seguinte redação ao § 2º do art. 6º do substitutivo
adotado na Comissão de Saúde ao Projeto de Lei nº 2.726, de 2022:

"Art. 6º

.....

§ 2º Os espaços destinados à prestação dos serviços de
convivência deverão ser cadastrados como Tipo de
Estabelecimento – “Centro de Convivência, Arte, Cultura e
Economia Solidária” no Cadastro Nacional de
Estabelecimentos de Saúde (CNES) e, havendo interesse do
prestador do serviço, também no Cadastro Nacional de
Entidades de Assistência Social (CNEAS) ou em registros
equivalentes, desde que, em todos os casos, sejam
observadas as demais exigências legais.”

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2025.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-13667



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD254303339700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**SUBSTITUTIVO ADOTADO NA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 2.726, DE 2022**

Institui a Política Nacional de
Convivência Sociocultural e Economia
Solidária (PNCS).

SUBEMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 2

Dê-se a seguinte redação ao caput do art. 5º do substitutivo
adotado na Comissão de Saúde ao Projeto de Lei nº 2.726, de 2022:

"Art. 5º A PNCS será desenvolvida no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), ao qual compete a coordenação geral da Política, articulando e pactuando com diferentes áreas governamentais de todos os entes federados que possuem competência legal de atuar nos objetivos desta Lei, as quais manterão suas atribuições e competências específicas de execução, em especial das áreas de cultura, esporte, saúde, educação, direitos humanos, meio ambiente, trabalho e assistência social.

....."

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2025.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-13667



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD254303339700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**SUBSTITUTIVO ADOTADO NA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 2.726, DE 2022**

Institui a Política Nacional de
Convivência Sociocultural e Economia
Solidária (PNCS).

SUBEMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 3

Dê-se a seguinte redação ao caput do art. 8º do substitutivo
adotado na Comissão de Saúde ao Projeto de Lei nº 2.726, de 2022:

“Art. 8º Os centros de convivência que prestarem serviços no
âmbito da PNCS contarão com equipes técnicas
multidisciplinares, integradas por profissionais de nível médio e
superior, que deverão atuar de modo transdisciplinar, na forma
do regulamento, podendo incluir:

.....”

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2025.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-13667



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**SUBSTITUTIVO ADOTADO NA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 2.726, DE 2022**

Institui a Política Nacional de
Convivência Sociocultural e Economia
Solidária (PNCS).

SUBEMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 4

Dê-se a seguinte redação ao art. 12 do substitutivo adotado na
Comissão de Saúde ao Projeto de Lei nº 2.726, de 2022:

“Art. 12. As despesas da União decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias específicas consignadas na lei orçamentária anual e em seus créditos adicionais, observadas as normas pertinentes à execução orçamentária e financeira, bem como a responsabilidade e competência de cada órgão envolvido.

§1º A realização de despesas previstas no *caput* fica condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira da União em cada exercício, devendo ser executada mediante transferências voluntárias, nos termos da legislação vigente.

§ 2º As responsabilidades e as atribuições de cada ente federativo que aderir ao PNCS serão formalizadas em instrumento próprio.”

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2025.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-13667

Apresentação: 28/08/2025 12:59:56.270 - CFT
PRL 1 CFT => PL 2726/2022

PRL n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD254303339700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**SUBSTITUTIVO ADOTADO NA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 2.726, DE 2022**

Institui a Política Nacional de
Convivência Sociocultural e Economia
Solidária (PNCS).

SUBEMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 5

Inclua-se o seguinte art. 13 ao substitutivo adotado na
Comissão de Saúde ao Projeto de Lei nº 2.726, de 2022, renumerando-se os
demais:

“Art. 13. A implementação das disposições previstas nesta Lei
será realizada mediante regulamentação específica a ser
editada pelo Poder Executivo.”

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2025.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-13667

