

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 244, DE 2019

Apensado: PL nº 252/2019

Cria o Fundo Nacional de Combate ao Câncer e de Assistência a Portadores (FNCCAP) e dá outras providências.

Autor: Deputado PEDRO LUCAS FERNANDES

Relator: Deputado MERLONG SOLANO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Deputado Pedro Lucas Fernandes, cria o Fundo Nacional de Combate ao Câncer e de Assistência a Portadores (FNCCAP) e dá outras providências.

Segundo a justificativa do autor, trata-se de “projeto de extrema relevância para o combate, prevenção e tratamento digno de uma doença que, segundo a Organização Mundial de Saúde – OMS, é uma das que mais mata no mundo... Porém, para a efetivação dessas políticas públicas é necessário recursos financeiros”.

Ao projeto principal foi apensado o PL nº 252/2019, de autoria da Deputada Maria do Rosário, que Institui o Fundo Nacional de Prevenção e Combate ao Câncer (FNPCC), vinculado ao Instituto Nacional do Câncer (INCA) e dá outras providências.

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



Na CSSF, foram aprovados nos termos do Substitutivo apresentado pela relatora.

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 DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (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 art. 1º, §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”.

O Plano Plurianual 2024-2027 (PPA 2024-2027) é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas.



Dessa forma, considerando o escopo de atuação da proposta - voltada para finalidades previstas em programas e objetivos do PPA, como assistência oncológica, atenção à saúde -, consideramos que a proposta não apresenta incompatibilidade com as diretrizes, objetivos e metas traçadas para o período. Entretanto, como expomos a seguir, a situação é diferente em relação aos demais normativos.

II.1. Constituição Federal

No exame de compatibilidade de proposição legislativa com a norma orçamentária e financeira, no tocante à instituição de fundos, destacam-se os dispositivos constitucionais relacionados a seguir:

“Art. 167. São vedados:

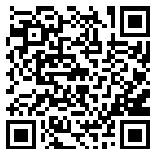
[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Portanto, ao prever a vinculação de parcela da receita bruta com a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados, o PL nº 244, de 2019, afronta o disposto no art. 167, IV da Constituição. Tal vedação constitucional ressalva exclusivamente a destinação de recursos para “ações e serviços públicos de saúde”; assim, necessariamente se encontra atrelada aos ditames do art. 198, § 2º, também do texto constitucional, que atualmente não estabelece vinculação de receita de impostos federais para o financiamento do



piso federal em saúde. Além disso, como a Constituição delegou à lei complementar a regulamentação da aplicação federal em “ações e serviços públicos de saúde” (§ 3º do art. 198 da CF), não parece viável a instituição de nova vinculação com base no mesmo dispositivo constitucional e por meio de lei ordinária.

A proposta prevê ainda que os recursos vinculados do novo fundo serão utilizados exclusivamente em programas e projetos de prevenção, controle e combate ao câncer, e em ações destinadas ao tratamento adequado da doença. Considerando que atualmente tais despesas estão a cargo do FNS, na programação de Média e Alta Complexidade (MAC), seria necessário demonstrar os efeitos (estimativa de impacto orçamentário e financeiro) da alteração para o novo fundo, nos termos do que dispõe o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

II.2. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária)

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.



“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.” (grifo nosso)

A proposta estende benefícios da Lei nº 7.505, de 1986, a pessoas físicas e jurídicas que fizerem doações aos citados fundos (§3º do art. 2º). Portanto, implica redução de receitas sem atender ao disposto na LRF e na LDO 2026 (art. 149).

II.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO 2026

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 (Lei nº 15.321, de 2025), a análise sobre a compatibilidade e adequação se concentra sobre os seguintes aspectos:



LDO: Ausência de Estimativa dos Efeitos E de Indicação de Compensação

Reforçando disposição da LRF, exige a LDO que proposições que impactem a receita ou a despesa pública sejam apresentadas com a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como as medidas de compensação:

*“Art. 140. As **proposições legislativas** de que trata o art. 59 da Constituição, as suas emendas, as propostas de decreto legislativo e as propostas de atos infralegais **que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias** de caráter continuado, nos termos do disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ressalvado o disposto no inciso V do art. 49 da Constituição, deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subseqüentes e atender ao disposto neste artigo.*

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas.

§ 2º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o caput, deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa e as propostas referidas no caput”. (grifo nosso)

Contudo, não constam das propostas as respectivas estimativas e indicação de compensação.

LDO: Incompatibilidade de Criação de Fundos para a Finalidade Pretendida

A criação de fundos foi uma forma clássica de individualizar e vincular receitas para um determinado fim. Entretanto, ao longo do tempo, perderam grande parte da atratividade em função do gerenciamento de recursos públicos, que tornou dispensável a vinculação de receitas e a acumulação dos saldos.



Nesse sentido, a LDO e as normas internas da CFT buscaram restringir a criação de novos fundos, considerando incompatível proposições criem ou autorizem a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União que fixem atribuições que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública.

“Art. 142. Será considerada incompatível com as disposições desta Lei a proposição que:

(...)

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:

a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;” (grifo nosso)

Uma vez que as atribuições constantes da proposta poderiam ser (e hoje são) desempenhadas por órgãos e unidades da administração pública federal, haveria a incidência da incompatibilidade prevista na LDO.

II.4 Lei Orçamentária Anual - LOA 2026

Despesas criadas ou majoradas devem se mostrar compatíveis com a Lei Orçamentária Anual da União, indicando dotações orçamentárias para os novos dispêndios.

Não existe na LOA dotação específica que permita efetuar tais despesas. Hoje o orçamento apresenta dotações genéricas que financiam atividades de média e alta complexidade e aquisição de medicamentos de alto custo.

Dessa forma, ante a ausência de estimativa, não há como apontar dotações genéricas que pudessem financiar as despesas finais e administrativas que serão inerentes à criação de novo fundo.



Ainda em relação às propostas, importa mencionar que, para a realização das finalidades nelas relacionadas, são apontadas como fontes de recursos dotações orçamentárias, doações - acompanhadas de benefícios fiscais -, receitas financeiras que a União, seus órgãos e entidades obtiverem, parcela da receita bruta da arrecadação do IPI, PIS e COFINS sobre tabaco e bebidas alcoólicas. Portanto, não propriamente criação de novas fontes, mas (re)direcionamento (e/ou vinculação) de recursos existentes a despesas e fundo específicos. Evidentemente, tal vinculação reduz a disponibilidade de recursos hoje existente para outras despesas e o impacto das alterações deve, em atendimento a dispositivos legais já citados, constar de estimativas das proposições.

II.5. Normas Internas da CFT

Os óbices anteriormente apontados são ainda reforçados por normas e entendimentos consolidados da Comissão de Finanças e Tributação, como se observa a seguir.

Segundo a Súmula nº 01/08: “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”.

Situação semelhante ocorre em relação à Norma da CFT de 1986:

Art. 6º É inadequada orçamentária e financeiramente a proposição que cria ou prevê a criação de fundos com recursos da União.

Parágrafo único. Ressalvam-se do disposto no "caput" deste artigo, observadas as demais disposições desta Norma Interna e desde que a proposição contenha regras precisas sobre a gestão, funcionamento e controle do fundo, os casos em que:

I - o fundo a ser criado seja de relevante interesse econômico ou social para o País e,



II - as atribuições previstas para o fundo não puderem ser realizadas pela estrutura departamental da Administração Pública. (grifo nosso)

II.6. Apensado e Substitutivo a CSSF

Os óbices da proposta principal frente à legislação financeira e orçamentária aplicam-se ao Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e ao apensado (PL nº 252, de 2019), que autoriza o Poder Executivo a instituir um fundo especial, denominado Fundo Nacional de Prevenção e Combate ao Câncer (FNPCC), cujos recursos financeiros serão destinados a apoiar, em caráter supletivo, os programas relacionados ao combate e prevenção do câncer.

A fim de não prejudicar o mérito da proposta, entendemos possível sanar as inadequações do Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família com alteração no art. 1º de Fundo para Programa Nacional de Combate ao Câncer e de Assistência a Portadores (PNCCAP) e a previsão de ser desenvolvido junto ao Fundo Nacional de Saúde (FNS); além disso, propomos a supressão dos arts 2º, 3º e 4º, e a inclusão de dispositivo com as prioridades do novo programa. Tais ajustes constam da subemenda substitutiva que apresentamos.

Entendemos que, com os ajustes propostos, a matéria adquire caráter normativo, sem acarretar repercussão imediata, direta ou indireta, na receita ou na despesa públicas.

II.7. Mérito

Sob a ótica das finanças públicas, evidencia-se a oportunidade e mérito de medida que tenha o objetivo de obter recursos financeiros para programas e projetos de combate ao câncer de âmbito nacional e promover uma melhor qualidade de vida e saúde a todos os portadores de câncer. Todavia, é evidente a necessidade de se promoverem ajustes no texto original de forma a identificar-se caminhos viáveis sem comprometimento aos preceitos



constitucionais e legais. Nesses termos, ao institucionalizar o PNCCAP com programações orçamentárias alocadas junto ao Fundo Nacional de Saúde, a subemenda ora proposta reforça a hierarquização do gasto público em prol de um direito fundamental, mitigando a incerteza orçamentária que frequentemente assola áreas de alta complexidade.

Outrossim, essa sistemática alinha-se à lógica do orçamento-programa, pois permite a mensuração dos custos e dos resultados das ações de prevenção, redução de desigualdades regionais e inovação tecnológica. Portanto, a medida é fiscalmente responsável ao garantir que as despesas decorrentes da ampliação do acesso à oncologia sejam devidamente contabilizadas e executadas sem comprometer o cumprimento das metas fiscais. Trata-se, portanto, de um aprimoramento do planejamento fiscal de médio e longo prazo sem ferir os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

II.8. Conclusão

Em face do exposto, **voto pela não implicação financeira ou orçamentária em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública do Projeto de Lei nº 244, de 2019; principal, do Projeto de Lei nº 252, de 2019; apensado, e do Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família, com as alterações da subemenda substitutiva em anexo, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 244, de 2019; principal, e do PL nº 252, de 2019; apensado, na forma do Substitutivo aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família, com as alterações da subemenda substitutiva em anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado MERLONG SOLANO
Relator

2026-3070



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA AO PROJETO DE LEI Nº 244, DE 2019

Institui Programa Nacional de Combate
ao Câncer e de Assistência a Portadores
(PNCCAP).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Saúde, o Programa Nacional de Combate ao Câncer e de Assistência a Portadores (PNCCAP), com o objetivo de promover ações de prevenção, diagnóstico precoce, tratamento e reabilitação do câncer e uma melhor qualidade de vida e saúde a todos os portadores de câncer.

§1º. As programações orçamentárias do Programa de que trata o caput serão alocadas junto ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

§2º As programações previstas no §1º, quando referentes a despesas correntes, regulares, automáticas e obrigatórias, serão executados por meio de dotações próprias e exclusivas.

Art. 2º As ações do Programa deverão priorizar:

I – a prevenção primária e secundária, com ênfase em campanhas educativas, vacinação, rastreamento populacional e diagnóstico precoce;

II – a ampliação do acesso equitativo a serviços de média e alta complexidade em oncologia em todas as regiões do País;

III – a qualificação de profissionais de saúde e o fortalecimento da rede de atenção oncológica;

IV – o apoio à pesquisa científica e à inovação tecnológica voltadas ao controle do câncer;



V – a redução das desigualdades regionais e sociais no acesso às ações oncológicas.

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo Federal regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado MERLONG SOLANO
Relator

2026-3070

