

## INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA Nº 103/2026

**TEOR DA SOLICITAÇÃO:** Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do (a) PROJETO DE LEI Nº 3.456/2024, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

**SOLICITANTE:** COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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

## 1. SÍNTESE DA MATÉRIA

---

O projeto em análise “*institui o Programa ILPIs - Acolher, Cuidar e Humanizar*”. O projeto tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões, tendo sido distribuído às Comissões de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (Cldoso); de Finanças e Tributação (CFT); e, de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nessa ordem. Na Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, o PL 3.456/2024 e seu apensado (PL 3.969/2024) foram aprovados com Substitutivo, nos termos do parecer do relator. À Comissão de Finanças e Tributação cabe manifestar-se quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária. Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## 2. ANÁLISE

---

O PL 3.456/2024 e o Substitutivo adotado na Cldoso destinam-se à ampliação e integração dos serviços de acolhimento institucional voltados às pessoas idosas em situação de vulnerabilidade. O PL 3.969/2024, apensado, complementa a matéria mediante previsão de utilização e locação de imóveis para funcionamento de Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs.

Inicialmente, vale esclarecer que os serviços de acolhimento institucional em ILPIs já integram a estrutura normativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na condição de serviços socioassistenciais de proteção social especial de alta complexidade, conforme tipificação constante da Resolução CNAS nº 109/2009. O modelo constitucional da assistência social organiza-se segundo lógica descentralizada e interfederativa, cabendo à União a coordenação e edição de normas gerais e aos estados e municípios a execução dos programas, nos termos do art. 204, I, da Constituição.

Também os serviços de saúde mencionados nas proposições já constituem dever estatal prestado no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto os serviços de assistência jurídica podem ser prestados pelas defensorias públicas. Dessa forma, as proposições não instituem novas políticas públicas autônomas, mas buscam ampliar, integrar e fortalecer estruturas e serviços já existentes no âmbito da assistência social, da saúde e da proteção jurídica da pessoa idosa.

Além disso, o financiamento das ações socioassistenciais já se submete à sistemática ordinária do SUAS, baseada em cofinanciamento tripartite, planejamento descentralizado e deliberação pelos conselhos de assistência social. O art. 30 da LOAS condiciona o repasse de recursos à existência de conselho, fundo e plano de assistência social regularmente instituídos em cada ente federativo. Assim, a expansão da rede de acolhimento institucional depende de programação orçamentária prévia e das decisões administrativas ordinárias dos entes competentes.

Nesse contexto, o núcleo do PL nº 3.456/2024 possui natureza predominantemente programática, organizacional e coordenadora. A proposição não cria benefício financeiro individual, não estabelece transferência automática obrigatória, não fixa quantitativos mínimos de expansão da rede e não impõe contratação compulsória de pessoal. Em sua dimensão mais geral, o projeto limita-se a incentivar e estruturar mecanismos de integração de políticas públicas já existentes, cuja implementação permanece condicionada à disponibilidade orçamentária e às decisões administrativas dos entes federativos.

Todavia, o projeto principal contém dispositivos que autorizam a União a construir, implementar, equipar e manter ILPIs. Essas previsões ultrapassam o conteúdo meramente programático da proposição e passam a contemplar hipóteses concretas de execução material de ações socioassistenciais pela esfera federal.

A construção, manutenção e equipagem de ILPIs pressupõem realização de despesas de investimento e custeio, com potencial expansão da atuação administrativa da União. Nessa hipótese, mostra-se aplicável o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, segundo o qual a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstração de adequação orçamentária e financeira. Trata-se de despesa classificada como discricionária, cuja implementação permanece dependente de decisão administrativa futura e disponibilidade orçamentária. No entanto, os dispositivos autorizam ampliação concreta da atuação estatal, com repercussão fiscal potencialmente identificável. Dessa forma, ao projeto deve ser aplicado o disposto no art. 143 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025.

Também merece ressalva a compatibilidade dessas disposições com o modelo constitucional do SUAS. A execução direta, pela União, de serviços socioassistenciais permanentes não se harmoniza integralmente com a lógica descentralizada e territorializada estabelecida pelo art. 204, I, da Constituição, segundo a qual a execução ordinária dos programas de assistência social compete principalmente aos estados e municípios.

Situação semelhante se verifica no PL 3.969/2024. Ao prever a utilização e locação de imóveis para funcionamento de ILPIs, a proposição contempla mecanismo concreto de execução material da política pública, com potencial geração de despesas de custeio e manutenção administrativa. A locação de imóveis pressupõe alocação orçamentária específica e amplia a atuação executiva estatal, atraindo, igualmente, a incidência do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 143 da LDO 2026.

Assim sendo, as proposições devem estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que entrará em vigor, e os dois subsequentes, com as premissas e metodologias de cálculo. Todavia tais estimativas exigidas pela LDO 2026 não foram apresentadas. Portanto, não temos alternativa senão considerar as proposições inadequadas e incompatíveis quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

No que se refere ao Substitutivo adotado pela CIDOSO, observa-se aperfeiçoamento institucional ao reforçar a integração entre assistência social, saúde e sistema de justiça. A proposição possui caráter predominantemente organizacional e programático, voltado à integração de serviços já existentes no âmbito das políticas de assistência social, saúde e justiça, sem instituir novo benefício assistencial ou previdenciário. O texto busca estruturar uma articulação interfederativa e intersetorial para o atendimento de pessoas idosas em situação de vulnerabilidade acolhidas em ILPIs.

Contudo, o § 2º do art. 4º do Substitutivo prevê a possibilidade de percepção, pelas ILPIs, de recursos oriundos do orçamento da saúde. Esse dispositivo demanda cautela jurídica e orçamentária, pois a Lei Complementar nº 141/2012 estabelece critérios estritos para caracterização das ações e serviços públicos de saúde (ASPS), vedando a contabilização, no piso constitucional da saúde, de despesas tipicamente socioassistenciais. A

preocupação não reside propriamente na possibilidade de cooperação entre SUS e ILPIs, mas na necessidade de delimitação precisa das despesas financiáveis e da compatibilidade das ações custeadas com o conceito constitucional de ASPS.

Nesse sentido, entende-se necessário o aperfeiçoamento redacional do dispositivo para vincular os recursos às ações e serviços públicos de saúde, observadas as disposições da Lei Complementar nº 141/2012 e das normas do SUS.

Com esse ajuste, o Substitutivo adotado pela Cldoso passa a contemplar matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão imediata direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Ainda que se argumente que o projeto pode demandar algum tipo de dispêndio por parte do Governo Federal, o projeto não atribui 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, X, “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 Norma Interna 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 Norma Interna da CFT determina que se deve *“concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”*

### **3. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS**

---

O PL 3.456/2024 e seu apensado (PL 3.969/2024), infringem o art. 16 da LRF e o art. 143 da Lei nº 15.321/2025 (LDO 2026), por não apresentarem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Essas proposições ampliam a atuação da União, com potencial de elevação das despesas públicas. O Substitutivo adotado na Cldoso apresenta caráter

predominantemente organizacional e programático. Porém, o art. 4º § 2º, merece atenção.

Caso as proposições sejam aprovadas na forma do Substitutivo adotado na Cldoso, com subemenda destinada a ajustar a redação do art. 4º, § 2º, do referido substitutivo, não haverá dispositivo infringido.

#### **4. RESUMO**

---

O PL 3.456/2024 e o seu apensado (PL 3.969/2024) podem elevar a despesa pública. Assim, atraem a incidência do art. 16 da LRF e do art. 143 da LDO 2026. O Substitutivo adotado na Cldoso, por sua vez, com o ajuste de redação ao art. 4º, § 2º, para evitar o risco de contabilização indevida no piso constitucional da saúde, possui caráter essencialmente normativo, sem implicações orçamentárias e financeiras diretas ou indiretas.

Dessa forma, e considerando o disposto no art. 9º da Norma Interna da CFT, não cabe à Comissão de Finanças e Tributação se manifestar sobre a adequação do PL 3.456/2024 e do PL 3.969/2024, desde que aprovados nos termos do Substitutivo adotado na Cldoso com subemenda para ajustar a redação do art. 4º, § 2º.

Brasília-DF, 27 de maio de 2026.

TÚLIO CAMBRAIA  
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA