

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.

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

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 nº 15.321, de 2025 – LDO 2026: 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 subsequentes e atender ao disposto neste artigo.



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*".

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 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, no que concerne aos aspectos orçamentários e financeiros, entendemos ser necessário promover adequações ao substitutivo aprovado pela Comissão de Saúde, de forma a compatibilizar a proposição com as normas constitucionais e legais que disciplinam a criação e a execução de despesas públicas. Embora meritória, a redação aprovada contém dispositivos que podem ser interpretados como imposição de novas obrigações financeiras à União e aos demais entes federativos, sem a correspondente delimitação quanto à disponibilidade orçamentária e à repartição de responsabilidades entre os diversos níveis de governo.

Assim, a subemenda substitutiva que apresentamos aperfeiçoa o regime de financiamento da Política Nacional de Convivência Sociocultural, Arte e Economia Solidária, ao estabelecer expressamente que as despesas decorrentes de sua implementação 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. Além disso, condiciona a realização de despesas à efetiva disponibilidade orçamentária e financeira em cada exercício, em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal, evitando a criação de despesa obrigatória de caráter continuado desacompanhada das estimativas e medidas compensatórias exigidas pela legislação vigente.

Também se entendeu necessário explicitar que a execução das ações financiadas pela União ocorrerá mediante transferências voluntárias, nos termos da legislação aplicável, preservando-se a autonomia administrativa e financeira dos entes federativos e o caráter cooperativo da política pública. Complementarmente, foi incluída previsão para que as responsabilidades e atribuições de cada ente aderente sejam formalizadas em instrumento próprio, conferindo maior segurança jurídica à implementação da política e reforçando o respeito ao pacto federativo.



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.

Apesar disso, a subemenda substitutiva que apresentamos promove importantes aperfeiçoamentos aos textos, com o objetivo de conferir maior efetividade à política proposta e harmonizá-la com o atual ordenamento jurídico e com a organização das políticas públicas já existentes. Nesse sentido, buscou-se fortalecer a integração da Política Nacional de Convivência Sociocultural, Arte e Economia Solidária com a estrutura já consolidada da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), reconhecendo o papel estratégico dos Centros de Convivência no âmbito da atenção comunitária em saúde mental e da promoção da cidadania.

Foram ainda incorporados novos princípios e diretrizes, tais como a valorização da diversidade, a redução de danos, o combate aos estigmas e preconceitos, a garantia do pleno acesso aos serviços e a ênfase em práticas territorializadas e comunitárias. Tais inclusões reforçam o caráter inclusivo da política e ampliam sua capacidade de resposta às múltiplas situações de vulnerabilidade social e de saúde enfrentadas pela população.

Adicionalmente, a subemenda substitutiva atualiza a disciplina relativa à economia solidária, adequando-a aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 15.068, de 2024, que instituiu a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária. Também foram aperfeiçoados objetivos e mecanismos de implementação da política, com destaque para o fortalecimento das identidades locais, o estímulo à participação comunitária, o aprimoramento das redes intersetoriais de cuidado e a previsão de regulamentação específica para os equipamentos responsáveis pela execução das ações. Tais alterações conferem maior clareza operacional ao texto legal e potencializam sua efetividade na promoção da saúde mental, da inclusão social, da convivência comunitária e do exercício da cidadania.



II.2 - Conclusão

Feitas essas considerações, votamos:

I - pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 2.726, de 2022, e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Saúde (CSAUDE), na forma da Subemenda Substitutiva em anexo; e

II - no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.726, de 2022, e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Saúde (CSAUDE), na forma da Subemenda Substitutiva em anexo.

Sala da Comissão, 23 em junho de 2026.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-13667



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE SAÚDE AO PROJETO DE LEI Nº 2.726, DE 2022.

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Convivência Sociocultural, Arte e Economia Solidária – PNCS e estabelece princípios, diretrizes e objetivos para adesão voluntária de entes públicos, bem como disposições para sua implementação.

§ 1º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por Convivência Sociocultural, Arte e Economia Solidária a realização de encontros que promovam o convívio social e a amizade, na perspectiva da consolidação de espaços para um viver em comunidade, para a promoção de saúde mental, do protagonismo e da cidadania, com respeito às diferenças e estímulo à criatividade, à manifestação artística e à fruição que facilitem agrupamentos heterogêneos e o trânsito das pessoas na cidade, nos espaços sociais de lazer e trabalho.

§ 2º. Para os fins desta Lei, considera-se Economia Solidária aquela definida nos termos da Lei nº 15.068, de 2024, que institui a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes).

Art. 2º São princípios gerais da PNCS:

- I – a universalidade;
- II – a equidade;
- III – a integralidade;



- IV – a gratuidade;
- V – a solidariedade;
- VI – a dignidade humana;
- VII - a diversidade;
- VIII - a redução de danos;
- IX – o combate a estigmas e preconceitos; e
- X – a garantia de pleno acesso.

Art. 3º. São diretrizes gerais da PNCS:

I - a intersetorialidade e intrasetorialidade no desenvolvimento das ações e das políticas e no atendimento;

II - a participação da comunidade na formulação de políticas públicas relacionadas à saúde, à cultura, à educação, ao meio ambiente, à economia solidária e áreas afins;

III – a multidisciplinaridade na concepção e desenvolvimento transdisciplinar do trabalho; e

IV – a ênfase em serviços de base territorial e comunitária, com participação dos frequentadores conviventes e da comunidade.

Art. 4º São objetivos gerais da PNCS:

I - promover o acolhimento integral e humanizado de todas as pessoas interessadas em acessar espaços facilitadores do convívio humano;

II – identificar, auxiliado por indicadores de desenvolvimento humano, ações que priorizem o multiculturalismo e a diversidade, bem como o fortalecimento das identidades locais;

III - realizar atividades que promovam o desenvolvimento do potencial criativo e ativo dos cidadãos;

IV - prestar serviços voltados à inclusão social e cultural por meio da oferta de projetos e oficinas gratuitos e ligados à arte, à cultura, à educação, ao artesanato, ao meio ambiente, ao esporte e às práticas



integrativas complementares em saúde – PICS, e ao desenvolvimento de estratégias de fomento à economia solidária;

V - realizar atividades em agrupamentos heterogêneos de modo a agregar pessoas identificadas com a atividade ou o projeto, respeitando potencialidades e limites de cada pessoa e favorecendo a inclusão, o protagonismo e a cooperação;

VI - fomentar o estabelecimento de redes de cuidados, redes de proteção social, redes culturais e redes de direitos, tendo como premissa o respeito à dignidade do cidadão e à promoção da equidade;

VII - assegurar o acesso e a permanência espontânea de segmentos populacionais ou de indivíduos em vulnerabilidade social e de saúde, nos espaços públicos, garantindo o pleno direito de ir e vir, e estimulando o protagonismo e a ocupação pró-ativa, responsável, coletiva e solidária desses espaços;

VIII - promover a expansão e a disseminação de ações de inclusão e de potencialização sociocultural, assegurando prioridade às áreas com maior índice de vulnerabilidade social e de saúde;

IX - estimular a convivência criativa e do trabalho, na perspectiva de um bem viver na diversidade;

X - desenvolver projetos que promovam o trabalho associativo, por autogestão, solidário e sustentável, em conformidade com as práticas da economia solidária e que respeitem as diferenças regionais e viabilizem ações específicas para o atendimento das necessidades prioritárias para cada grupamento social;

XI - promover ambientação e disponibilizar insumos e recursos para induzir a formação de núcleos de geração de renda e empreendimentos econômicos solidários, voltados à produção ou à prestação de serviços;

XII - acompanhar e auxiliar o processo de incubação de núcleos, o estabelecimento de cadeias produtivas para a distribuição de produtos e a formação de seus participantes por meio de parcerias institucionais com universidades e órgãos de formação;



XIII - promover e participar de redes locais e supralocais de apoio e trocas mútuas que visem a ações conjuntas para o fortalecimento e o desenvolvimento de empreendimentos culturais e econômicos solidários, à ampliação de oportunidades de produção, à comercialização ou à prestação de serviços, bem como à troca de conhecimentos, à interlocução, à participação em reuniões, feiras e eventos, e à realização de ações difusoras; e

XIV - contribuir para a formação de novos modelos de serviços de saúde, com foco na promoção da saúde mental, de protagonismo e de cidadania, educação e cultura, de modo a promover a interdisciplinaridade entre saúde, cultura, educação, esportes, meio ambiente, trabalho.

§ 1º Entendem-se por redes de cuidados, redes de proteção social, redes culturais e redes de direitos, de que trata o inciso VI, todas as políticas de garantia de direitos sociais e as conexões entre serviços que se associem para aprimorar a produção de saúde e desenvolver ações intersetoriais voltadas à convivência sociocultural, artística e solidária, direcionadas à comunidade em geral e a grupos específicos.

§ 2º Os agrupamentos heterogêneos de que trata o V referem-se à constituição de agrupamentos pautados pelo interesse das pessoas pelas atividades e projetos e não em função de diagnósticos de saúde ou vulnerabilidades estigmatizantes.

§ 3º Considera-se vulnerabilidade social ou de saúde os processos acentuados de discriminação, de exclusão social, econômica e cultural de grupos ou indivíduos ocasionados pela pobreza, trabalho precário, nível educacional deficitário, moradia precária, raça, etnia, deficiência, síndrome, sofrimento mental, resultando em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social.

Art. 5º A PNCS será desenvolvida no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), 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.

Parágrafo único. As ações serão implementadas por equipes multidisciplinares formadas pelas diferentes áreas governamentais, para redução de vulnerabilidades e riscos à saúde decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais, conforme pactuação celebrada pelo SUS e nos termos previstos em regulamento, de modo a propiciar o acolhimento de toda e qualquer pessoa em espaços públicos, com as características definidas nos artigos 6º a 8º desta Lei para o desenvolvimento de atividades coletivas.

Art. 6º. Os serviços desenvolvidos no âmbito da PNCS serão prestados a partir dos Centros de Convivência (CECOs) da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) em articulação com as políticas sociais citadas no artigo 5º e em articulação com outros serviços de Saúde que operacionalizam atividades de convivência no território.

§ 1º São reconhecidos como centros de convivência no âmbito da PNCS os serviços que preservem os princípios, as diretrizes, os objetivos e demais disposições estabelecidas nesta Lei.

§ 2º Os espaços destinados à prestação dos serviços de convivência poderão ser cadastrados como Tipo de Estabelecimento – “Centro de Convivência, Arte, Cultura e Economia Solidária” no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), desde que observadas as demais exigências legais.

Art. 7º Os centros de convivência que prestarem serviços em conformidade com os parâmetros da PNCS deverão estar alocados em espaços públicos como parques, praças, centros esportivos, áreas de lazer, centros culturais e centros comunitários que favoreçam o uso coletivo, a socialização e o acesso livre e gratuito.

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.



Parágrafo único. Para regular a prestação dos serviços no âmbito da PNCS, deverão ser elaboradas portarias específicas para cada equipamento proposto para a execução da Política.

Art. 9º Os centros de convivência que prestarem serviços no âmbito da PNCS poderão instituir programas de educação permanente e estabelecer parcerias com instituições de ensino, pesquisa e extensão, oferecendo campos de estágio e cenários de prática para estudantes e residentes nas diversas profissões implicadas com esta política, visando tanto à formação da equipe multiprofissional, estudantes e residentes quanto ao desenvolvimento de pesquisas e estudos.

Art. 10 Os centros de convivência que prestarem serviços no âmbito da PNCS poderão acessar recursos de fundos públicos e de pesquisa, notadamente da cultura, da saúde, dos direitos da criança e adolescente, da pessoa idosa, de conservação ambiental, com a finalidade de captar recursos para viabilizar formação, estudos, pesquisas, oficinas e atividades econômicas solidárias com aquisição de recursos materiais, humanos, entre outros.

Art. 11. Para cumprimento das disposições de que trata esta Lei, a União e demais entes federativos poderão estabelecer convênios firmando instrumento de direito público necessário com as demais pessoas jurídicas de direito público interno e instituições públicas.

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.



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

Art. 14 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, 23 em junho de 2026.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-13667

