

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI Nº 1.881, 2025

PROJETO DE LEI Nº 1.881 DE 2025

Cria e estrutura o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União.

Autor: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RELATOR: Luiz Carlos Busato

I – RELATÓRIO

De autoria da Defensoria Pública da União, o Projeto de Lei nº 1.881, de 2025, cria o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União (FDPU), com o objetivo de fortalecer a atuação institucional da Defensoria Pública da União no cumprimento de suas funções essenciais, como expressão e instrumento do regime democrático, promovendo melhoria no atendimento à sociedade, inclusive para ações que visem à orientação jurídica, à promoção dos direitos humanos e à defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

São criados, no âmbito da DPU, o Conselho Curador do FDPU, o Conselho Gestor do FDPU, o Conselho Fiscal do FDPU, e a Diretoria Executiva do FDPU. A composição e forma de designação dos Conselhos Gestor e Fiscal serão definidos em regulamento expedido pelo Defensor Público-Geral Federal, e a composição, atribuições e forma de designação da Diretoria Executiva do



FDPU serão definidas em regulamento expedido pelo Defensor Público-Geral Federal.

A proposição define ainda a composição e a competência do Conselho Curador e a competência do Conselho Gestor e do Conselho Fiscal. O PL 1.881/2025 estabelece o que pode constituir receita do FDPU, além dos encargos que couberem à Defensoria Pública da União e recursos provenientes de emendas parlamentares. É estabelecido que tais recursos não estão sujeitos ao contingenciamento ou a retenção administrativa ou judicial, e que o saldo financeiro positivo apurado em balanço anual deve ser transferido anualmente para o exercício seguinte, a crédito do próprio FDPU. Os recursos do FDPU devem ser destinados à execução de ações aprovadas pelo Conselho Curador do FDPU para a consecução das funções institucionais da Defensoria Pública da União, que visem à orientação jurídica, à promoção dos direitos humanos e à defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados e a interação entre as instituições.

A proposição estabelece que compete ao Defensor Público-Geral Federal regulamentar a Lei. A proposição, que tramitava em regime de prioridade e já estava sujeita à apreciação do Plenário, teve regime de urgência aprovado no dia 15/07/2025, devendo receber pareceres da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para verificação da adequação orçamentária e financeira e apreciação do mérito; e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame sobre sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1. Pressupostos de constitucionalidade

Quanto à constitucionalidade, o Projeto de Lei nº 1.881/2025 e o Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação se inserem no âmbito da competência legislativa da União, a teor do inciso XVII do art. 22 da Constituição, cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com a posterior



sanção do Presidente da República, nos termos do art. 48. O art. 134, § 3º, da Constituição, assegura à Defensoria Pública da União autonomia funcional e administrativa, podendo, conforme art. 134, § 4º, c/c/ art. 96, II, b, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo normas para seu funcionamento.

Atendidos os requisitos constitucionais formais, constata-se que o projeto de lei e o Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação respeitam os demais dispositivos constitucionais de cunho material.

As proposições alinham-se aos princípios e normas que alicerçam o ordenamento jurídico pátrio. Os dispositivos nelas disciplinados são oportunos e necessários e encontram razoabilidade e coerência lógica com o direito positivo. Assim não há óbices à aprovação da matéria aqui relatada quanto à constitucionalidade, boa técnica legislativa e juridicidade.

Quanto à juridicidade, as proposições não contrariam os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico nacional, tampouco os tratados internacionais de direitos humanos internalizados ao Direito brasileiro.

As proposições estão em consonância com as normas de redação e técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de abril de 1998.

II.2. Da adequação orçamentária e financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, 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 Norma Interna 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 Norma Interna da 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”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, ao criar e estruturar o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União, não acarretando repercussão significativa na receita ou na despesa da União. Nesses casos, 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 a comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Em face do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 1.881 de 2025.

II.3. Do mérito

A proposição em análise visa instituir o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União (FDPU), com a finalidade de prover os recursos necessários ao fortalecimento estrutural e à ampliação da atuação da



Defensoria Pública da União, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida constitucionalmente da promoção dos direitos humanos e da defesa, em todos os graus, dos necessitados.

A Defensoria Pública da União exerce papel fundamental na concretização do acesso à justiça e na proteção dos direitos fundamentais de populações em situação de vulnerabilidade, o que exige não apenas um quadro funcional adequado, mas também infraestrutura compatível com a complexidade e a capilaridade de sua missão. O FDPU surge, nesse contexto, como instrumento estratégico para viabilizar projetos estruturantes, ampliar a presença institucional em áreas remotas e de difícil acesso e consolidar a atuação integrada da DPU em âmbito nacional.

O fundo permitirá o fortalecimento da política de interiorização da Defensoria Pública da União, conforme previsto no art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que impõe a presença da instituição em todas as unidades jurisdicionais federais. Tal comando constitucional, até hoje parcialmente descumprido, constitui uma dívida histórica com as populações mais afastadas dos grandes centros, frequentemente privadas de assistência jurídica integral e gratuita. A criação do FDPU contribui, assim, para a realização concreta desse preceito, promovendo maior equidade no acesso à justiça.

Trata-se de medida que, ademais, contribui para a promoção de maior equilíbrio na distribuição de receitas no âmbito do sistema de justiça, mediante a previsão de participação da Defensoria Pública da União em fontes de custeio oriundas do próprio sistema, do qual integra como função essencial, ao lado de outras instituições. Tal repartição é não apenas desejável, mas necessária para a preservação do equilíbrio entre os atores do sistema de justiça e para assegurar que a DPU disponha dos meios adequados ao desempenho de suas atribuições constitucionais.

Os dados constantes da Lei Orçamentária Anual para 2025 evidenciam a expressiva assimetria na estrutura de financiamento entre os órgãos que integram o sistema de justiça. Enquanto o Poder Judiciário da União dispõe de orçamento superior a R\$67 bilhões, e o Ministério Público da



União de mais de R\$ 10 bilhões, a Defensoria Pública da União conta com pouco mais de R\$ 800 milhões. Essa desproporção, que se traduz em um orçamento aproximadamente 81 vezes menor que o do Judiciário e 12 vezes inferior ao do Ministério Público, compromete estruturalmente a capacidade da DPU de expandir sua presença institucional e de atender com efetividade a população em situação de vulnerabilidade. O projeto, ao instituir um fundo com fontes de custeio próprias, busca atenuar essa disparidade e conferir maior equilíbrio à estrutura de financiamento das funções essenciais à justiça. Importa ressaltar, contudo, que a medida não implica aumento de despesa pública, uma vez que os recursos previstos já existem no próprio sistema de justiça.

Além disso, o fortalecimento institucional da Defensoria Pública da União, por meio da sua interiorização e da ampliação da presença em unidades jurisdicionais federais, tende a gerar economia direta ao próprio Poder Judiciário da União, ao reduzir a necessidade de nomeação de advogados dativos. O aumento da capilaridade da DPU contribui para racionalizar o funcionamento da justiça federal, garantindo maior previsibilidade orçamentária e redução de despesas vinculadas à atuação supletiva da advocacia privada na defesa de pessoas hipossuficientes, especialmente nas regiões atualmente desassistidas.

A experiência das Defensorias Públicas Estaduais comprova a relevância dos fundos próprios como instrumentos de fortalecimento institucional. Diversos estados brasileiros já contam com estruturas semelhantes, financiadas por custas judiciais e emolumentos extrajudiciais, o que demonstra a viabilidade e eficácia do modelo. Em muitos desses casos, os fundos estaduais da Defensoria coexistem com fundos destinados ao Ministério Público, recebendo custeio similar, o que evidencia a coerência da proposta.

Entre os objetivos centrais do FDPU, destacam-se o desenvolvimento e a execução de programas e projetos voltados à melhoria da atuação institucional e ao atendimento à sociedade, em especial para a defesa de grupos e indivíduos vulneráveis que mereçam especial proteção do Estado, bem como a execução de medidas voltadas à interiorização do órgão.



A vedação geral à utilização dos recursos do FDPU para o custeio de despesas com pessoal – inclusive encargos – e verbas indenizatórias de qualquer natureza se alinha às boas práticas de responsabilidade fiscal e preserva o caráter estruturante e finalístico do fundo.

A gestão do fundo contará com estrutura de governança em diferentes níveis, garantindo-se a transparência, a eficiência e a responsabilidade na aplicação dos recursos. A composição diversificada de suas receitas assegurará a sustentabilidade financeira do fundo e permitirá o planejamento de ações estruturantes de médio e longo prazo.

Contudo, entendemos que cabem alterações pontuais para aprimorar o projeto de lei. Nesse sentido, suprimimos o § 3º do art. 6º, para que a execução orçamentária do FDPU não conflite com as normas gerais de direito financeiro previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também entendemos como apropriado alterar os percentuais dos incisos III, IV e V do caput do art. 6º para 5%, de forma a preservar os recursos de custas judiciais e similares ao Poder Judiciário. Além disso, retiramos a vinculação de multas aplicadas no âmbito do processo penal, de forma a não prejudicar o sistema penitenciário.

Ademais, incluímos dispositivo que determina a criação de portal público de transparência, a ser instituído pelo Conselho Gestor do Fundo, com o objetivo de fortalecer a transparência da gestão, bem como viabilizar o controle social e o acompanhamento institucional da execução orçamentária.

Além disso, promovemos ajustes de redação com o objetivo de aprimorar a clareza, a precisão terminológica e a conformidade do texto com as normas de técnica legislativa.

Diante do exposto, entende-se que a instituição do FDPU representa medida legítima e oportuna, capaz de conferir maior efetividade ao mandato constitucional da Defensoria Pública da União, especialmente nas regiões historicamente desassistidas. Ao assegurar tratamento isonômico entre as instituições do sistema de justiça e ao viabilizar a expansão da presença territorial da DPU, o projeto contribui decisivamente para a consolidação do



Estado Democrático de Direito e para a redução das desigualdades sociais no país.

II.4. Conclusão do voto

Diante do exposto, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação em aumento da despesa ou diminuição da receita públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.881, de 2025, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do substitutivo anexo.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.881, de 2025, e do substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.881, de 2025, na forma do substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado Luiz Carlos Busato

Relator



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.881, DE 2025

Cria e estrutura o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica criado o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União (FDPU) com o objetivo de fortalecer a atuação institucional da Defensoria Pública da União no cumprimento de suas funções essenciais, como expressão e instrumento do regime democrático, promovendo melhoria no atendimento à sociedade, inclusive para ações que visem à orientação jurídica, à promoção dos direitos humanos e à defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

§ 1º Ficam criados, no âmbito da Defensoria Pública da União:

- I - o Conselho Curador do FDPU;
- II - o Conselho Gestor do FDPU;
- III - o Conselho Fiscal do FDPU; e
- IV - a Diretoria Executiva do FDPU.

§ 2º A composição e forma de designação dos Conselhos previstos nos incisos II e III devem ser definidas em regulamento expedido pelo Defensor Público-Geral Federal.

§ 3º A composição, atribuições e forma de designação da Diretoria Executiva do FDPU devem ser definidas em regulamento expedido pelo Defensor Público-Geral Federal.

Art. 2º O Conselho Curador do FDPU é composto:

I - pelo Defensor Público-Geral Federal, que o presidirá e terá voto de qualidade em caso de empate;



II - pelo Subdefensor Público-Geral Federal; e

III - pelo Secretário-Geral Executivo da Defensoria Pública da União.

Art. 3º Compete ao Conselho Curador do FDPU:

I - zelar pela aplicação dos recursos do Fundo na consecução das funções institucionais da Defensoria Pública da União previstas na Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994;

II - aprovar o orçamento e as contas anuais do FDPU; e

III - cumprir as demais atribuições e encargos previstos em regulamento.

Art. 4º Compete ao Conselho Gestor do FDPU:

I - praticar atos de gestão administrativa e financeira do FDPU;

II - propor ao Conselho Curador o orçamento anual do Fundo e apresentar-lhe suas contas anuais;

III - aprovar e firmar convênios e contratos com o objetivo de atender às finalidades do FDPU; e

IV - cumprir as demais atribuições e encargos previstos em regulamento.

Art. 5º Compete ao Conselho Fiscal do FDPU:

I - acompanhar a execução do orçamento do Fundo e propor aos Conselhos Curador e Gestor eventuais adequações; e

II - cumprir as demais atribuições e encargos previstos em regulamento.

Art. 6º Além dos encargos que couberem à Defensoria Pública da União e recursos provenientes de emendas parlamentares, ainda podem constituir receita do FDPU:

I - dotações orçamentárias próprias;

II - doações, contribuições em pecúnia, valores, bens móveis e imóveis;

III - 5% (cinco por cento) das custas recolhidas no âmbito da Justiça da União de 1º e 2º graus;

IV - 5% (cinco por cento) das multas aplicadas pelos magistrados em processos cíveis, em razão da prática de ato atentatório ao exercício da jurisdição;

V - 5% (cinco por cento) dos recursos decorrentes de alienação de bens móveis e imóveis considerados abandonados, nos termos da lei que institui o Fundo de Custas da Justiça Federal;



VI - recursos decorrentes de alienação de equipamentos, de veículos ou de outros materiais permanentes da Defensoria Pública da União;

VII - recursos decorrentes de alienação de material inservível ou dispensável da Defensoria Pública da União;

VIII - valores de inscrições em concursos organizados pela Defensoria Pública da União; e

IX - transferências de outros fundos com natureza pública ou privada.

§ 1º A receita destinada ao FDPU deve ser recolhida em conta especial, sob o título de Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União, sob escrituração contábil própria.

§ 2º O saldo financeiro positivo apurado em balanço anual deve ser transferido anualmente para o exercício seguinte, a crédito do próprio FDPU.

§ 3º A execução orçamentária do FDPU deve ser divulgada em portal público de transparência, a ser instituído pelo Conselho Gestor, contendo informações detalhadas sobre a composição das receitas e a destinação das despesas do Fundo.

Art. 7º Os recursos do FDPU devem ser destinados à execução de ações aprovadas pelo Conselho Curador do FDPU para a consecução das funções institucionais da Defensoria Pública da União, que visem à orientação jurídica, à promoção dos direitos humanos e à defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, e a interação entre as instituições, bem como:

I - ao desenvolvimento e à execução de programas e projetos voltados à melhoria da atuação institucional e ao atendimento à sociedade, em especial para a defesa de grupos e indivíduos vulneráveis que mereçam especial proteção do Estado;

II - à construção, ampliação, reforma e adequação de prédios próprios da Defensoria Pública da União ou de imóveis cedidos sem ônus, ainda que por prazo certo, com o objetivo de aprimorar suas instalações e infraestrutura e o atendimento ao cidadão;

III - à aquisição ou à contratação de veículos, equipamentos, softwares e bens necessários ao fortalecimento da atuação institucional da Defensoria Pública da União na promoção dos direitos fundamentais; e

IV - à execução de medidas voltadas ao cumprimento da obrigação constitucional prevista no art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. É vedada a aplicação da receita do FDPU na execução de despesas com pessoal, inclusive seus encargos, exceto aquelas



relacionadas às ações previstas no inciso IV do caput deste artigo, e de verbas indenizatórias, de qualquer natureza.

Art. 8º Os bens adquiridos com recursos do FDPU devem ser incorporados ao patrimônio da Defensoria Pública da União, conforme a sua respectiva destinação.

Art. 9º Cabe ao Defensor Público-Geral Federal regulamentar o disposto nesta Lei.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado Luiz Carlos Busato

Relator

