



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 331, DE 2002
(ANEXO PLP N° 124, DE 2004)

"Dispõe sobre a criação do Fundo de Aperfeiçoamento Profissional da Defensoria Pública da União - FUNADP, constituído pelos honorários de sucumbência, devidos aos Defensores Públicos da União nas ações em que participem, assim como pelas receitas que especifica."

AUTOR: Deputado **MENDES RIBEIRO FILHO**
RELATOR: Deputado **ELISEU PADILHA**

I - RELATÓRIO

O Projeto em exame pretende criar o Fundo para Aperfeiçoamento Profissional da Defensoria Pública da União – FUNADP, cujas receitas seriam constituídas com os recursos provenientes dos honorários de sucumbência devidos aos Defensores Públicos da União em ações que delas participem e de outras previstas no art. 2º do Projeto. Dispõe ainda sobre a administração do Fundo.

O Projeto foi aprovado, com substitutivo, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em 20 de agosto de 2003.

Foi anexado ao PLP 331, de 2002, o Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2004, que prevê a criação do Fundo da Defensoria Pública da União - FUNDPU e correlatos fundos em âmbito estadual, destinando os recursos, inclusive com vinculações de receitas derivadas provenientes de concursos de prognósticos e custas judiciais, a investimentos e consumo nas defensorias públicas, tanto da União quanto dos estados.

Este o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Finanças e Tributação - CFT o exame dos projetos de lei complementar quanto ao mérito e aos seus "aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual", conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, inc. IX, letra h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

A Lei do Plano Plurianual 2004/2007 (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004) no seu Programa nº 0699 – Assistência Jurídica Integral e Gratuita contém a Ação nº 2646 – Capacitação e Especialização dos Defensores e Servidores da Defensoria Pública da União, não prevendo contudo a criação de tais Fundos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2005 (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004) não inclui entre suas prioridades e metas a criação dos referidos Fundos. As receitas previstas para comporem os mencionados Fundos já se encontram apropriadas na Lei Orçamentária para 2005 (Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005).

A Norma Interna sobre a matéria, aprovada por esta Comissão em 29/05/96, estabelece em seu art. 6º que para se criar fundo, com recursos da União, as atribuições não devem constar da programação da administração direta.¹

O exame das implicações orçamentário-financeiras da criação de um fundo necessariamente passam não só pelas ações nele contempladas como, principalmente, pela origem de seus recursos.

Assim, somente seria justificada a criação de novo centro de atribuições e funções, se demonstrada sua essencialidade para a programação e execução das ações da Defensoria Pública da União e a existência de fonte de recursos próprios, distintas das do Tesouro, por já se encontrarem essas destinadas a ações previstas na lei orçamentária.

Quanto à primeira questão, necessidade de fundo para o desenvolvimento das ações do DPU, o Tribunal de Contas da União, ao examinar Relatório de Auditoria Operacional (Acórdão 725/2005 – Plenário – Processo 011.661/2004-0), recomenda que a União envide esforços para a criação de fundo próprio da DPU.²

¹ “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.”

2 “III) recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça que: ... 9.3.3. estude a viabilidade de criação de fundo a ser constituído com recursos provenientes de custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais, com vistas a financiar as atividades específicas da Justiça, nos termos do parágrafo 2º do artigo 98 da Emenda Constitucional nº 45/2004, destinando-se parte dos recursos para manutenção e aparelhamento da Defensoria Pública da União”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

No tocante à segunda questão, fontes de recursos para o FUNADP que justificassem sua criação, foram apresentadas as seguintes ponderações pela DPU:

1. posicionamento do e. Superior Tribunal de Justiça, no sentido da incidência do instituto da confusão (credor e devedor se confundem na mesma pessoa jurídica) no caso da Defensoria Pública da União litigar contra a própria União, não se aplicando o mesmo quanto a outras pessoas de direito público ou privado, como autarquias, empresas públicas ou de economia mista;

2. missão constitucional ínsita no art. 5º, LXXIV, que prevê: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”;

3. a Lei Complementar 80/94, art. 4º, IX, elenca como função institucional da Defensoria Pública, dentre outras, como função típica : assegurar aos seus assistidos, em processos judicial ou administrativo; e como função atípica: aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes, sendo nesse caso feita a cobrança de honorários advocatícios, que são fixados pelo magistrado da causa;

4. sendo a parte sucumbente condenada ao pagamento de honorários advocatícios ao advogado da parte contrária. Quando a parte vencedora está sendo patrocinada pela Defensoria Pública, tal verba deve ser revertida para um fundo próprio, tendo em vista a vedação constitucional do Defensor Público da União recebê-la.;

5. a DPU tem a atribuição de atuar perante a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral e todas as instâncias administrativas federais. No desempenho de todas essas atribuições, quando o assistido da Defensoria Pública da União vence a causa, a parte contrária é condenada ao pagamento de honorários;

6. a ausência de fundo para a captação de tais recursos, tem gerado, em muitos casos, autorização pelos magistrados para o recebimento dos honorários pela própria parte vencedora, levando à pulverização de recursos que deveriam ser destinados ao aprimoramento e aperfeiçoamento da DPU.

Como pode ser verificado das informações colhidas, existem receitas que são próprias do órgão e que poderiam fomentar a constituição de um fundo contábil que melhor permitisse a gestão desses recursos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Ademais, seria conveniente a criação do FUNADP de modo a permitir a apropriação dos honorários advocatícios sucumbenciais, desde que não provenientes da União, suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, nos termos do art. 2º, III, da Lei Complementar nº 101, de 2000³. A exclusão de tais origens deve-se ao fato de que, se esses recursos fossem alocados a um fundo no âmbito da própria União, nada mais representaria do que criação de mecanismos anômalos de transferência de recursos intraorçamentários, instituto vedado expressamente pelas últimas LDOs, a exemplo do art. 8º da LDO/2005, que disciplina o tema.⁴

Nesse sentido, com vistas a impedir que recursos orçamentários da União sejam direcionados pela via judicial para o FUNADP, de forma contrária às LDOs e à boa técnica orçamentária e financeira e em observância à vedação presente no art. 6º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação desta Casa, aprovada em 29/05/96, propomos que seja o PLP 331, de 2002, considerado compatível e adequado orçamentária e financeiramente desde que acolhida emenda de adequação que propomos em anexo.

Dessa forma, os recursos do FUNADP passam a ser aqueles que hoje em boa parcela não são recolhidos aos cofres da União, acrescentando novos recursos que passarão a fazer parte do orçamento da União.

Todavia, há de ser verificada a constitucionalidade de ambos os projetos de lei complementar quanto à reserva de iniciativa legislativa, em face do disposto expressamente no art. 61, § 1º, "d", da Constituição, que atribui iniciativa privativa ao Presidente da República no trato da matéria⁵. Não nos pronunciamos aqui sobre o tema por refugir à competência desta Comissão, remetendo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania seu exame. Em sede de adequação orçamentário-financeira há

³ "Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:... III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;"

⁴ "Art. 8º A alocação dos créditos orçamentários será feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, ficando proibida a consignação de recursos a título de transferência para unidades orçamentárias integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social."

⁵ "Art. 61...§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:...d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;"



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

de se examinar o exigido pelo art. 167⁶, e nesse tocante, os próprios PLPs já cumprem o papel de instituir o fundo pela via legal.

No tocante ao PLP nº 124, de 2004, apensado, que pretende não só criar fundos estaduais como vincular receitas orçamentárias estaduais para fundos das Defensorias Públicas do estados e Distrito Federal, verifica-se incompatibilidade com a Constituição financeira em si. Assim, vincula-se um por cento das custas judiciais para esses entes e quinze centésimo por cento das contribuições incidentes sobre prognósticos, sorteios e loterias dos entes políticos, além dos honorários de sucumbência já tratados.

Entendemos que, disciplinar em lei federal a criação de órgãos estaduais e vinculação de receitas estaduais a eles, fere a autonomia financeira e administrativa dos entes políticos estaduais, tornando o projeto incompatível e inadequado com as normas financeiras em vigor. Portanto, como reza o art. 10 das Normas da CFT, não cabe exame de mérito no projeto considerado incompatível ou inadequado.⁷

Em face do exposto, opinamos pela ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 331, de 2002, e do seu substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, nos termos da emenda de adequação apresentada e pela INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2004.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2005.

Deputado ELISEU PADILHA
Relator

⁶ “Art. 167. São vedados:... IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;”

⁷ “Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 331, DE 2002

"Dispõe sobre a criação do Fundo de Aperfeiçoamento Profissional da Defensoria Pública da União - FUNADP, constituído pelos honorários de sucumbência, devidos aos Defensores Públicos da União nas ações em que participem, assim como pelas receitas que especifica."

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

“Inclua-se no art. 2º o seguinte parágrafo:

§ 3º Excluem-se dos honorários de sucumbência previstos no caput deste artigo aqueles provenientes da União, suas autarquias, fundações e empresas dependentes, nos termos do art. 2º, III, da Lei Complementar nº 101, de 2000.”

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2005

Deputado ELISEU PADILHA
Relator