

PARECER Nº 129, DE 2026-PLEN/SF

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1881, de 2025, da Defensoria Pública da União, que *cria e estrutura o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União*.

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**
Relator "ad hoc": Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Casa o Projeto de Lei nº 1.881, de 2025, que *cria e estrutura o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União*.

A proposição, composta por dez artigos, é de autoria da Defensoria Pública da União.

Propõe-se criar e estruturar o Fundo de Fortalecimento do Acesso à Justiça, Promoção dos Direitos Fundamentais e Estruturação da Defensoria Pública da União (FDPU), com a finalidade de fortalecer a atuação institucional da Defensoria Pública da União no cumprimento de suas funções constitucionais essenciais, enquanto instrumento do regime democrático, voltado à promoção do acesso à justiça, à orientação jurídica, à promoção dos direitos humanos e à defesa judicial e extrajudicial, em todos os graus, dos direitos individuais e coletivos das pessoas necessitadas, de forma integral e gratuita.

O art. 1º institui formalmente o FDPU e define seus objetivos centrais, ao mesmo tempo em que cria, no âmbito da Defensoria Pública da União, sua estrutura de governança, composta pelo Conselho Curador, pelo



Conselho Gestor, pelo Conselho Fiscal e pela Diretoria Executiva. O dispositivo remete a regulamento a definição da composição e da forma de designação dos Conselhos Gestor e Fiscal, bem como da Diretoria Executiva, atribuindo ao Defensor Público-Geral Federal a competência para editar tais normas.

O art. 2º trata especificamente da composição do Conselho Curador do FDPU, estabelecendo que ele será integrado pelo Defensor Público-Geral Federal, que o presidirá e exercerá voto de qualidade em caso de empate, pelo Subdefensor Público-Geral Federal e pelo Secretário-Geral Executivo da Defensoria Pública da União, conferindo a esse colegiado caráter eminentemente institucional e estratégico.

O art. 3º define as competências do Conselho Curador, atribuindo-lhe a função de zelar pela correta aplicação dos recursos do Fundo em consonância com as funções institucionais da Defensoria Pública da União previstas na Lei Complementar nº 80, de 1994, bem como a atribuição de aprovar o orçamento e as contas anuais do FDPU, além de exercer outras competências que venham a ser previstas em regulamento.

O art. 4º disciplina as atribuições do Conselho Gestor do FDPU, conferindo-lhe a responsabilidade pela prática dos atos de gestão administrativa e financeira do Fundo, pela proposição do orçamento anual ao Conselho Curador, pela apresentação das contas anuais, bem como pela aprovação e celebração de convênios e contratos necessários ao cumprimento das finalidades do FDPU, além das demais atribuições regulamentares.

O art. 5º dispõe sobre o Conselho Fiscal, incumbindo-o de acompanhar a execução orçamentária do Fundo, propor eventuais adequações aos Conselhos Curador e Gestor e exercer outras atribuições que venham a ser definidas em regulamento, reforçando o controle e a fiscalização interna sobre a utilização dos recursos.

O artigo 6º trata das receitas que podem compor o FDPU. Além dos encargos próprios da Defensoria Pública da União e dos recursos oriundos de emendas parlamentares, o dispositivo institui outras fontes, como dotações orçamentárias próprias, doações e contribuições em pecúnia ou bens, percentuais das custas recolhidas no âmbito da Justiça da União, percentuais de multas aplicadas por magistrados em processos cíveis por atos atentatórios à jurisdição, recursos provenientes da alienação de bens abandonados, de bens móveis e imóveis, de equipamentos e materiais permanentes ou inservíveis da



Defensoria Pública da União, valores de inscrições em concursos organizados pela instituição e transferências de outros fundos de natureza pública ou privada.

Esse artigo também estabelece regras de gestão financeira, determinando o recolhimento das receitas em conta específica, a possibilidade de transferência do saldo financeiro positivo para o exercício seguinte e a obrigatoriedade de divulgação da execução orçamentária em portal público de transparência.

O art. 7º define a destinação dos recursos do FDPU, estabelecendo que eles devem ser aplicados em ações aprovadas pelo Conselho Curador voltadas à consecução das funções institucionais da Defensoria Pública da União, especialmente aquelas relacionadas à orientação jurídica, à promoção dos direitos humanos e à defesa integral e gratuita dos necessitados.

O dispositivo detalha, ainda, que os recursos podem ser utilizados no desenvolvimento de programas e projetos de melhoria da atuação institucional e do atendimento à sociedade, na construção, ampliação, reforma e adequação de prédios próprios ou cedidos à Defensoria Pública da União, na aquisição ou contratação de veículos, equipamentos, softwares e outros bens necessários ao fortalecimento institucional, bem como na execução de medidas destinadas ao cumprimento da obrigação constitucional prevista no art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O parágrafo único do artigo veda expressamente a aplicação dos recursos do Fundo em verbas indenizatórias de qualquer natureza, e em despesas com pessoal, salvo exceção relacionada às ações específicas previstas no próprio dispositivo.

O art. 8º estabelece que os bens adquiridos com recursos do FDPU devem ser incorporados ao patrimônio da Defensoria Pública da União, de acordo com a respectiva destinação, assegurando a natureza pública e institucional dos ativos financiados pelo Fundo.

O art. 9º atribui ao Defensor Público-Geral Federal a competência para regulamentar o disposto na lei, permitindo o detalhamento operacional e administrativo necessário à efetiva implementação do Fundo.



Por fim, o artigo 10 dispõe que a lei entra em vigor na data de sua publicação, encerrando o texto normativo com regra de vigência imediata.

Aprovado pela Câmara dos Deputados, o projeto foi encaminhado ao Senado Federal e, em seguida, foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Mediante o Requerimento nº 951, de 2025, de Líderes, a matéria foi submetida diretamente a este Plenário.

Não houve apresentação de emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania deve examinar as matérias que lhe são submetidas, nos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, bem como decidir quanto ao mérito a respeito das matérias de competência da União, ressalvadas as atribuições das demais Comissões.

O § 2º do art. 134 da Constituição Federal (CF) assegura expressamente à Defensoria Pública da União autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que essa autonomia não é meramente formal, mas instrumental, voltada a garantir a independência institucional necessária ao exercício das funções essenciais à justiça.

Além disso, o § 4º do art. 134 da Constituição Federal reforça essa posição institucional ao estabelecer que são princípios estruturantes da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se-lhe, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 da Constituição. Este último dispositivo atribui aos tribunais a iniciativa de leis que disponham sobre sua organização e funcionamento, bem como sobre a criação de órgãos e serviços auxiliares.

A remissão expressa do § 4º do art. 134 ao art. 96, II, revela opção inequívoca do constituinte por equiparar, no que couber, a Defensoria Pública às demais funções essenciais à justiça dotadas de autonomia orgânica e iniciativa legislativa própria. Trata-se de fundamento constitucional direto para o reconhecimento da capacidade de iniciativa normativa da Defensoria Pública



em matérias relacionadas à sua organização, estrutura administrativa e meios necessários ao desempenho de suas atribuições institucionais.

Por esses motivos, o PL nº 1.881, de 2025, atende plenamente à regra de iniciativa legislativa, não havendo inconstitucionalidade nesse ponto.

Ainda sob o prisma da constitucionalidade, a proposição revela-se igualmente compatível com a Constituição Federal em seu aspecto material, uma vez que o conteúdo normativo de seus dispositivos não afronta qualquer preceito constitucional expresso ou implícito. Ao contrário, a disciplina proposta harmoniza-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente os da legalidade, moralidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal, além de não ostentar vícios de iniciativa, de forma ou de conteúdo que comprometam sua validade no ordenamento jurídico.

O exame da juridicidade da proposta revela que as medidas nela previstas se encontram aptas para uma inserção harmônica no ordenamento jurídico em geral e nas normas que disciplinam a organização da Defensoria Pública da União. Com respeito à regimentalidade da proposição, de igual maneira, não se verificam embaraços ao seguimento de sua tramitação.

Nesse contexto, a criação de um fundo institucional destinado ao fortalecimento da atuação da Defensoria Pública da União insere-se no âmbito de sua organização administrativa e de seus instrumentos de funcionamento, guardando relação direta com a efetivação de sua independência funcional e com a concretização do acesso à justiça. O projeto não invade a esfera de competências do Poder Executivo nem interfere na organização geral da Administração Pública federal, limitando-se a disciplinar mecanismo de financiamento vinculado às funções constitucionais da instituição.

Quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, a proposição não cria despesa obrigatória de caráter continuado nem impõe aumento automático de gastos ao orçamento da União. A instituição do fundo possui natureza instrumental, voltada à organização e à gestão de recursos destinados à Defensoria Pública da União, sem previsão de aportes adicionais obrigatórios do Tesouro Nacional.

As fontes de custeio indicadas decorrem, em sua maioria, de receitas próprias, transferências e parcelas de receitas já existentes, não



havendo criação ou majoração de tributos. Eventuais dotações orçamentárias permanecem condicionadas à autorização na lei orçamentária anual.

Assim, não se verifica afronta ao art. 113 do ADCT, à Lei de Responsabilidade Fiscal ou às normas constitucionais que regem o sistema orçamentário, mostrando-se a proposição compatível com o ordenamento vigente sob o prisma financeiro e orçamentário.

No mérito, somos favoráveis ao projeto.

A proposição revela-se oportuna e conveniente, ao instituir instrumento destinado ao fortalecimento institucional da Defensoria Pública da União, contribuindo para a ampliação e a qualificação do acesso à justiça e para a promoção dos direitos fundamentais, especialmente das pessoas em situação de vulnerabilidade. A criação de fundo específico permite maior racionalidade, transparência e eficiência na gestão dos recursos voltados ao cumprimento das funções constitucionais da Defensoria Pública, em consonância com o art. 134 da Constituição Federal.

Ademais, o projeto estabelece estrutura de governança e mecanismos de controle que asseguram adequada fiscalização da aplicação dos recursos, reforçando os princípios da legalidade, da eficiência e da publicidade na administração pública. Nesse sentido, a proposição alinha-se aos objetivos constitucionais de fortalecimento das funções essenciais à justiça e de efetivação do acesso à ordem jurídica justa, razão pela qual merece acolhida quanto ao mérito.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, da aprovação do PL nº 1.881, de 2025.

Sala das Sessões,

, Presidente



, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Fabiano Contarato

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8155790381>