

O Desafio de Ampliação da Atuação da Defensoria Pública da União em um Contexto de Restrição Orçamentária

Governança e Legitimidade em Organizações da Justiça

Thaís Chaves e Silva; Beatriz de Lima e Senna; Melissa Andreily Alves; Bernardo Oliveira Buta; Thiago Livramento Freitas (Fundação Getulio Vargas – Escola de Políticas Públicas e Governo)

RESUMO

A Defensoria Pública da União é responsável por fornecer orientação jurídica, promover os Direitos Humanos e defender, judicial e extrajudicialmente, os direitos dos cidadãos, incluindo aqueles que não são capazes de arcar com os custos. Entretanto, a Defensoria, hoje, não consegue que seu objetivo seja alcançado de forma plena, pois algumas barreiras impedem que ela alcance todos os indivíduos que a necessitam. A principal barreira que o órgão encontra hoje está vinculada a um contexto de restrição orçamentária, aliado ao fato de que as defensorias públicas são consideradas agências caras, resultando em uma dificuldade de expansão, impossibilitando-a de abranger todo o território nacional.

O presente artigo discorre acerca dos desafios que são inerentes a ampliação da Defensoria Pública da União. Ademais, ao longo do trabalho, também será apresentado uma possível solução para o problema apresentado: a criação de convênios entre a Defensoria Pública da União e universidades, com o fito de atenuar o déficit de defensores públicos. Esta proposta envolve o uso de tecnologias de informação e comunicação para que alunos, professores e defensores públicos possam se comunicar ao longo do processo de assistência jurídica. Por fim, é importante ressaltar que esse projeto é benéfico tanto para a DPU, quanto para estudantes e sociedade. A partir da implementação do projeto, será possível aumentar a abrangência da assistência jurídica integral no âmbito federal, respeitando suas restrições orçamentárias.

Palavras-Chave: Defensoria Pública; Acesso à Justiça; e Convênio.

Introdução

O acesso integral e gratuito à justiça é direito fundamental cidadãos brasileiros cristalizado na Constituição Federal de 1988. Vale destacar que a promoção do Estado de Direito e a garantia do acesso à justiça para todos é também um dos objetivos do desenvolvimento sustentável, o qual necessita de maior atenção, uma vez que vem se ampliando a cada ano a quantidade pessoas presas sem sentença (BRASIL, 2022)

A Defensoria Pública da União é uma das instituições responsáveis pela garantia desse direito. Apenas em 2020, este órgão prestou assistência jurídica a mais de 600 mil pessoas, por meio de 1,8 milhões de atendimentos (DPU, 2020). Apesar de os dados comprovarem a eficácia dessa organização quanto aos serviços prestados para a população, demonstra também a necessidade de ampliação da Defensoria Pública da União. Estima-se que mais de 75% da

população brasileira cumpre os requisitos para ser assistida pela DPU, entretanto o órgão cobre apenas 27% de todas as seções e subseções judiciárias federais. Assim, a DPU não consegue alcançar todo o território brasileiro, conseqüentemente, boa parte dos cidadãos brasileiros são privados de seu direito constitucional de acesso integral e gratuito à justiça (DPU, 2020).

Ocorre que a Emenda Constitucional nº 80, de 2014, estabelece prazo para que as defensorias públicas atuem junto a cada uma das unidades jurisdicionais. No entanto, a Emenda Constitucional 95, de 2016, estabelece um regime fiscal que impede a ampliação real do orçamento destinado às defensorias públicas. Em decorrência da limitação orçamentária e dos custos altos de manutenção da DPU, enfrenta-se um enorme desafio para contornar esta realidade.

De fato, o desenho da política pública de promoção do acesso à justiça no Brasil é estabelecido constitucionalmente e se dá por meio de uma rede nacional de serviços de assistência jurídica levados a cabo por defensorias públicas, com sedes nas mais diversas localidades do país e disponível para todos os necessitados. No entanto, os direitos e garantias estendidos aos defensores públicos encarece o serviço de prestação de assistência jurídica promovido pela Defensoria Pública, o que dificilmente se sustenta no presente cenário de restrição fiscal (Cunha, 2020)

Assim, o objetivo deste trabalho é diagnosticar e propor soluções para o desafio vivenciado pela Defensoria Pública da União. Para tanto, parte-se da seguinte pergunta: como aumentar a abrangência da assistência jurídica integral no âmbito federal sem ampliar o custo orçamentário?

A priori, foram reunidos dados e informações acerca do problema, a partir de investigações documentais. Em seguida foram mapeados possíveis *stakeholders* que seriam peças-chaves para a colocação dessa nova proposta em prática. A próxima etapa foi a reunião com esses *stakeholders* e a junção dos resultados obtidos a partir desses encontros.

Por fim, a última etapa do trabalho consistiu em pensar em uma alternativa para a resolução desse desafio. Para isso, foram realizadas entrevistas com diversos estudiosos conhecedores do assunto para conseguir elaborar uma proposta interessante e viável. A parceria com universidades, por meio da elaboração de um projeto de extensão entre alunos e a Defensoria Pública foi a forma que encontrada de solucionar o desafio.

Defensoria Pública da União

A Defensoria Pública da União foi criada através da Constituição Federal de 1988, mas atualmente é uma autarquia federal, ou seja, possui autonomia e independência. Exerce papel fundamental na função jurisdicional do Estado, é a instituição responsável por fornecer orientação jurídica, promover os Direitos Humanos e defender, judicial e extrajudicialmente, os direitos individuais e coletivos dos cidadãos.

A instituição possui como missão a democratização do acesso à justiça, assim como a defesa integral e gratuita dos cidadãos necessitados, proporcionando a dignidade da pessoa humana. De acordo com a Lei Complementar N° 80, de 12 de janeiro de 1994:

A Defensoria Pública da União é uma instituição fundamental à função jurisdicional do Estado, sendo instrumento do regime democrático, encarregada por fornecer orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos. (Brasil, 1994)

A Defensoria Pública atua nas áreas de direito penal, trabalho, previdência social, educação, direitos humanos, direitos coletivos, moradia, saúde, direito do consumidor e sistema

penitenciário. A população mais pobre é a principal beneficiária dos serviços da Defensoria Pública, pois carece de recursos para recorrer à justiça por outros meios. A DPU possui sua abrangência aquém do esperado, pois está presente em menos de um terço de todo o território nacional (DPU, 2020).

Diagnóstico

A Defensoria Pública da União enfrenta o desafio de executar todas as suas funções e, em algumas situações, até expandi-las, com um orçamento limitado. Dessa forma, é imprescindível que os recursos públicos sejam utilizados de maneira inteligente, de modo a cumprir, também, com um dos princípios da Administração Pública, a eficiência.

De acordo com o Artigo 134 da Constituição Federal de 1988, cabe a DPU a orientação jurídica, a promoção dos Direitos Humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados. Assim, a Defensoria tem como responsabilidade fazer com que isso se cumpra, embora conte com um orçamento limitado.

Neste sentido, o grande dilema que a Defensoria Pública da União enfrenta é a existência de duas Emendas Constitucionais que se contrastam: a EC 80/2014 e a 95/2016. A primeira, foi proposta em 2013 por Mauro Benevides (PMDB-CE), Alessandro Molon (Rede-RJ) e André Moura (PSC-SE) e foi apelidada de PEC "Defensoria para Todos". Esta emenda está inserida na Constituição e pretende garantir que o número de defensores públicos, em cada unidade da jurisdição, seja proporcional tanto a demanda por serviços da DPU, quanto ao tamanho da população. Além disso, é estabelecido o prazo de 8 anos para que todos os Estados, a União e o Distrito Federal possuam defensores em todas essas unidades. Vale destacar que esse prazo se esgotou no corrente ano, 2022. Por fim, tem-se um critério quanto à ordem de prioridade da lotação dos defensores, que deve ocorrer com base nos índices de exclusão de cada local.

Essa Emenda foi inovadora, pois inseriu a Defensoria Pública em seção exclusiva no rol das funções essenciais à Justiça. Dessa forma, tornou-se separada da advocacia. Além disso, houve a explicitação ampla do conceito e da missão da Defensoria Pública, a inclusão dos princípios institucionais da Defensoria Pública no texto constitucional e, por fim, a aplicação de parte do regramento jurídico do Poder Judiciário, no que couber, à Defensoria Pública, principalmente a iniciativa do processo legislativo. Embora a DPU tenha avançado após a promulgação da EC 80/2014, ainda está longe do cenário ideal para conseguir atingir a completude da sua missão constitucional.

A segunda emenda, 95/2016, em contrapartida, impõe um regime fiscal que estabelece um limite orçamentário por 20 anos. Desse modo, a DPU, juntamente com outros órgãos da administração pública, enfrenta o desafio de realizar ajustes no orçamento para reduzir os custos e otimizar os recursos públicos.

A PEC do Teto dos Gastos, como ficou popularmente conhecida, foi enviada ao Legislativo pelo Governo Temer e determinou que, a partir de 2018, as despesas federais só poderiam aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Esse novo regime é aplicável aos orçamentos fiscal e da seguridade social e para todos os órgãos e Poderes. Dentro de um mesmo Poder, cada órgão terá o seu próprio limite. Há, portanto, limites individualizados para tribunais, Conselho Nacional de Justiça, Câmara, Senado, Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público e, inclusive, Defensoria Pública da União.

Como essa PEC possui um prazo determinado, no décimo ano ou mais adiante, o presidente da República poderá rever o critério uma vez a cada mandato presidencial, enviando um projeto de lei complementar para o Congresso Nacional.

Déficit de Defensores

De acordo com a DPU, é necessário que haja, no mínimo, um defensor público federal para cada 100.000 pessoas que se encaixem em dois critérios: ter mais de dez anos de idade e ter rendimento mensal de até dois salários-mínimos (DPU, 2020). Entretanto, hodiernamente, existem apenas 638 defensores atuando em todo o território nacional, um número muito inferior ao necessário. Para superar esse déficit, seria necessário nomear 825 defensores públicos federais.

De acordo com a Secretaria de Orçamento e Finanças Defensoria Pública da União a contratação de um novo defensor custa, anualmente, R\$ 291.580,80. Nesse sentido, a estimativa anual de gastos da DPU com a contratação dos 825 Defensores Públicos Federais necessários para corrigir o déficit seria de R\$ 240.554.160 por ano. No entanto, o limite orçamentário da Defensoria Pública da União foi 547,7 milhões em 2020. Ou seja, a admissão desses novos servidores públicos torna-se inviável sem o aumento do orçamento, visto que só a contratação dos profissionais representaria 43,9% do orçamento atual.

O Plano de Interiorização da Defensoria Pública da União prioriza os municípios de modo a direcionar a criação de novas unidades para as localidades em que há maior densidade populacional e maiores índices de exclusão social. Com base em um cálculo que concilia IDH, o índice de Gini e a população com renda inferior a dois salários-mínimos, o Plano de Interiorização da DPU indica a necessidade de instalação em 196 cidades e, conseqüentemente, a contratação de novos defensores.

Para calcular uma estimativa da quantidade mínima de defensores que seria necessário para cobrir a necessidade dessas cidades, calculou-se a população potencialmente atendida pela DPU, por estado, e dividiu por 100.000, visto que, internamente, o órgão definiu que seria necessário, no mínimo, 1 defensor para cada 100.000 assistidos.

Com estas informações, calcula-se que há a necessidade de contratação de 280 novos defensores, que somaria cerca de R\$81.642.624 que teriam que ser subtraídos do orçamento da Defensoria Pública da União. Esse valor é inferior a contratação total dos defensores. Porém, ainda assim, representaria 14,9% do orçamento total, o que ainda se torna inviável nas condições atuais do órgão, mas já é um número mais palpável.

Tendo em vista o que fora apresentado acerca da dificuldade que a instituição enfrenta em relação à contratação de novos defensores e o baixo orçamento que o órgão possui, principalmente em comparação com outros órgãos governamentais e todo o impacto social e os benefícios aos cidadãos que a defensoria promove, vê-se a iminente necessidade de adotar soluções alternativas para que a DPU consiga atuar de forma plena.

Vale citar que o modelo de expansão da cobertura adotado pela DPU prioriza a instalação de novas sedes e contratação de novos defensores em detrimento da celebração de convênios. Isso vai de encontro ora com o art. 14, § 1º da LC 80, ora com a necessidade de criação de soluções alternativas para a ampliação da atuação da DPU.

Entrevistas com parlamentares

Foram realizadas 17 entrevistas com parlamentares de diferentes partidos políticos com o objetivo de entender qual o posicionamento dos representantes políticos dessa amostra quanto ao problema vivenciado pela Defensoria Pública da União. Dessa forma, é importante ressaltar

que a maioria dos entrevistados demonstrou reconhecer a importância da missão institucional do órgão, embora uma minoria afirmou não conhecer ou ter pouco conhecimento sobre o tema.

Assim, amostra foi interrogada sobre possíveis soluções que visassem reduzir o problema, ou seja, que aumentassem a abrangência da assistência jurídica integral no âmbito federal sem aumento de custo orçamentário. Assim, quando os entrevistados foram questionados sobre possíveis parcerias da DPU com as universidades, todos se posicionaram mostrando uma grande receptividade à ideia e alguns ficaram surpresos por ainda não haver essa parceria, já que é um projeto existente entre as defensorias estaduais.

Proposta de projeto de extensão

O déficit de defensores é um problema evidente e que já foi explicado com mais detalhes anteriormente. Por isso, muitos processos de assistência jurídica não conseguem ser resolvidos, pois tem-se uma quantidade inferior de defensores quando comparada ao necessário. Para que os defensores consigam receber mais demandas, porém sem sobrecarregá-los, propõe-se um projeto de parceria com universidades que oferecem o curso de Direito, com objetivo de fazer com que os alunos mediem os atendimentos e entreguem os projetos para os Defensores de forma mais sintetizada, com algumas propostas e soluções coerentes.

Dessa forma, os alunos que estão cursando do 5º ao 8º semestre (período estratégico para abranger estudantes que já possuem conhecimento, mas não estão tão envolvidos com estágios remunerados e trabalhos de conclusão de curso) terão a oportunidade de participar de um projeto de extensão em parceria com a Defensoria Pública da União. O grupo propõe que esse projeto possa funcionar de três formas diferentes, devendo a cada unidade da Defensoria escolher qual seria a melhor forma, e depois colocá-la em prática.

Os alunos teriam contato com o assistido presencialmente por meios remotos, ou apenas receberiam os processos dos defensores públicos e dariam possíveis soluções. É importante ressaltar que existem muitas cidades que a DPU não consegue alcançar devido à falta de Defensores. Esses seriam locais estratégicos para a implantação do projeto. As cidades receberiam uma cota de processos por mês que poderiam ser abertos e os alunos receberiam os assistidos no núcleo de prática jurídica da própria universidade e trabalhariam nesses processos. A cota seria definida em conjunto com o Defensor para que ele não fosse sobrecarregado.

Outra situação vivenciada pela DPU é o fato de uma cidade ser pertencente a uma unidade jurisdicional da Defensoria que se localiza muito distante. Como muitos assistidos vivem em situação de vulnerabilidade social, não conseguem se deslocar de uma cidade até a outra. Por isso a existência de polos de atendimento em universidades nessas cidades também seria uma grande vantagem e uma forma de fazer com que mais pessoas fossem assistidas.

Outra possibilidade é que os assistidos permaneçam tendo contato com o aluno por meios remotos, para que o esclarecimento de dúvidas seja feito de forma mais dinâmica, evitando o deslocamento desnecessário. Além disso, essa forma de comunicação possui como outra vantagem a maior rapidez e dinamismo. Entretanto, é preciso saber que nem todos os assistidos da DPU possuem acesso aos meios digitais, isso é, são digitalmente excluídos e, portanto, é preciso saber que essa possibilidade não é uma realidade para todos.

O número de contato não deve ser o pessoal do aluno, de modo que devem ser conseguidos recursos fora da faculdade, ora de outros meios para adquiri-los. Uma das possibilidades é que o recurso seja proveniente de emendas parlamentares. Essa emenda seria destinada para a universidade e não para a Defensoria Pública.

Em cada faculdade um professor seria responsável por ser o coordenador do projeto e, conseqüentemente, instruir os alunos. Esse docente, em conjunto com a universidade e com a

coordenação do curso, decidiria qual a melhor forma de seleção dos alunos. Os alunos seriam voluntários e ganhariam créditos em práticas jurídicas. Além disso, professores e estudantes receberiam um curso preparatório, ministrado por defensores públicos, que conteria explicações de como proceder com os processos.

Dentre os objetivos gerais desse projeto de extensão, pode-se citar o aumento da demanda dos defensores, porém sem sobrecarregá-los, agilidade dos processos por meio do atendimento online e, por fim, o objetivo final do trabalho, o aumento da capilaridade da assistência jurídica integral, porém sem o aumento do orçamento

Considerações Finais

Atualmente, como consequência das emendas constitucionais conflitantes (EC 80/2014 e EC 95/2016), a Defensoria Pública da União possui um orçamento fixo e inferior ao necessário. Com isso, a contratação de novos Defensores, que é de suma importância, torna-se inviável. Nesse contexto, tornou-se notável que é necessário pensar em possíveis soluções para atenuar esse entrave.

Em relação às parcerias com universidades, por meio da entrevista com pessoas da área de educação, bem como com membros da DPU, foi possível perceber que o projeto possui uma viabilidade e tem potencial para ser uma solução alternativa. Além disso, caso o projeto seja implementado e tenha resultados satisfatórios, mesmo com um possível aumento do orçamento, ele pode ter continuidade.

Dessa forma, cabe ressaltar a relevância das parcerias com universidades para reduzir o dilema vivenciado atualmente na DPU e, assim, destinar amplo esforço no prosseguimento do projeto e alcançar o cumprimento da emenda 80/2016. Ademais, nota-se também a importância do papel da Defensoria Pública da União para com a sociedade brasileira e seus enormes impactos positivos se a instituição conseguir desempenhar o seu mister em maior alcance.

Referências

BRASIL. 2022. Indicadores Brasileiros para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo16/indicador1632>. Acesso em: 18 de setembro de 2022.

Cunha, A. d. (2020). Public Defenders' Offices In Brazil: Access To Justice, Courts, And Public Defenders. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 27(1), 273-287.

Defensoria Pública da União. Remuneração/subsídio de cargo efetivo/posto/graduação tabela 2 - membros dos poderes legislativo e judiciário – DPU – MPU. Defensoria Pública da União, 2022. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/transparencia/gestao_de_pessoas/2022/01/3_-_Remunerac%CC%A7a%CC%83o_por_cargo.pdf. Acesso em 17, mar. 2022.

Defensoria Pública da União. Assistência Jurídica integral e gratuita – Um panorama da atuação da Defensoria Pública a União. 4º Edição, Brasília: **Assessoria de Comunicação Social – ASCOM**; 2020. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama_atuacao_DPU.pdf. Acesso em 16, mar. 2022

DPU – Defensoria Pública em Números. **DPU**, 2020. Acesso em 16, mar. 2022. DPU e a Atuação em Direitos Humanos. **DPU, Defensoria Pública da União**. Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/dpu-e-a-atuacao-em-direitos-humanos/>. Acesso em 13, mar. 2022.