Omissão constitucional e expansão da Defensoria Pública da União

Recentemente o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 02-DF. A referida demanda foi ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais e tinha por objeto a omissão do Presidente da República na implantação efetiva da Defensoria Pública da União.

A demanda teve sua distribuição no ano de 2008 e tramitou no STF durante 12 anos, até a conclusão de seu julgamento no mês de abril de 2020.

O voto condutor do acórdão, relatado pelo ministro Luiz Fux, concluiu pela improcedência do pedido veiculado na petição inicial, por entender que “ausentes elementos que indiquem a imprestabilidade das políticas públicas em desenvolvimento, não há que se falar em omissão inconstitucional, mercê de uma política pública desse porte (que pressupõe a capilarização do serviço em todo o território nacional) não nascer pronta e acabada. Isso não se confunde, todavia, com a tolerância a retrocessos nessa seara, de sorte que, havendo comprovada estagnação, frustração ou vilipêndio contra a instituição, afigura-se perfeitamente possível o reconhecimento da omissão dos Poderes Constituídos”.

O objetivo desse rápido estudo é o de melhor compreender os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal, comparando-os com a realidade da Defensoria Pública da União e propor uma reflexão sobre o quadro que se desenha em tema de assistência jurídica a nível federal.

Apesar de o serviço de assistência jurídica no âmbito federal ter sido um encargo estabelecido pelo constituinte com a promulgação da Carta de 1988, vide arts. 5º, LXXIV e art. 134, a instituição foi legislativamente construída a partir da entrada em vigor da Lei Complementar n. 80/94.

Diante da novidade de uma instituição do porte Defensoria Pública na esfera federal, a Lei n. 9.020/95 determinou a sua implantação emergencial para assegurar um nível mínimo de organização e atuação.

O tempo passou e o constituinte deu início ao processo de remodelação da Defensoria Pública nas suas várias esferas, mediante as Emendas n.s. 45/2004, 69/2012, 74/2013 e 80/2014, que concederam às Defensorias Públicas a autonomia funcional, administrativa e financeira, além das iniciativas legislativa e orçamentária.

Como nada na Defensoria Pública é conquistado com tranquilidade, a Defensoria Pública da União foi surpreendida pela ADI n. 5296, ajuizada pela Presidente da República à época, onde se questionava a constitucionalidade da reforma constitucional da autonomia àquela instituição.

A ideia de autonomia sempre visou evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do indivíduo e, por isso, a Constituição Federal de 1988, seguindo a tradicional divisão de Poderes consagrada por Montesquieu, disciplinou criteriosamente a organização das funções do Estado (Título IV – “Da organização dos Poderes”), dividindo-as entre o Poder Legislativo (Capítulo I), o Poder Executivo (Capítulo II) e o Poder Judiciário (Capítulo III).

Ao lado destes elementares Poderes Estatais, e dentro do mesmo Título IV, foi pela Carta Magna instituído um quarto complexo orgânico, intitulado “Funções Essenciais à Justiça” (Capítulo IV), compreendendo o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia Privada e a Defensoria Pública.

Pela análise sistemática da Constituição Federal, já era possível concluir que a autonomia da Defensoria Pública decorria de sua própria posição topográfica no texto constitucional, estando ontologicamente separada das demais funções estatais.

Se o constituinte originário pretendesse negar à Defensoria Pública sua necessária autonomia funcional, administrativa e financeira, teria atrelado suas funções institucionais, administração e finanças a algum dos Poderes do Estado, incluindo-a dentro do capítulo destinado ao Poder Legislativo (Capítulo I), ao Poder Executivo (Capítulo II), ou ao Poder Judiciário (Capítulo III).

Ao prever a Defensoria Pública em capítulo autônomo, houve a renúncia por parte do constituinte em definir explicitamente a Instituição entre os Poderes do Estado, outorgando-lhe a necessária autonomia para o exercício de suas atribuições constitucionais¹. A positivação da autonomia apenas deixou cristalino algo que já era evidente.

Os anos se passaram e o esperado crescimento da Defensoria Pública da União não ocorreu. Esta crescente ampliação da Defensoria Pública não é acompanhada pela sua estruturação, especialmente quando analisada sob a ótica de recursos humanos. O Ministério da Justiça brasileiro realizou 4 (quatro) diagnósticos sobre o estágio da Defensoria Pública, nos anos de 2004, 2007, 2009 e 2015.

Dentre as conclusões destes diagnósticos, verificou-se que das 28 (vinte e oito) Defensorias Públicas existentes no território brasileiro, apenas 7 (sete) estavam implementadas antes da Constituição de 1988, ainda que sob outra estruturação e denominação. Das 21 restantes, criadas na década de 90 e nos anos 2000, verificam-se, nestas últimas, as maiores dificuldades de estruturação.

No I Diagnóstico da Defensoria Pública, publicado no ano de 2004, o Ministério da Justiça identificou que nas comarcas onde não havia atuação da Defensoria Pública, maiores eram as quantidades de convênios celebrados para advogados ou entidades (Ordem dos Advogados do Brasil, Faculdades de Direito, Organizações não Governamentais, Prefeituras etc.) exercerem assistência jurídica integral e gratuita. O quantitativo de membros da Defensoria Pública espalhados pelo país era bem crítico, chegando ao patamar de 3.154 Defensores Públicos Estaduais e 96 Defensores Públicos Federais.

A mais recente pesquisa se deu no IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil e o seu propósito foi o de fomentar iniciativas de fortalecimento do acesso à Justiça no Brasil e subsidiar as reformas judiciárias já em vigor. A primeira informação relevante é a de que o Brasil contava com 5.512 Defensores Públicos Estaduais e 550 Defensores Públicos Federais, um aumento significativo se comparado com o primeiro estudo apresentado em 2004.

Em 2014 o número de comarcas em todo o Brasil alcançava o montante de 2.727, valendo observar que a Defensoria Pública estava instalada em 1.088 delas (40%), com destaque para os Estados do Amazonas, Distrito Federal, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Tocantins que atuavam na totalidade ou em grande parte das existentes em seu território.

O aumento de comarcas também significou a ampliação do número de atendimentos em relação ao primeiro diagnóstico. Neste ano, a quantidade de atendimentos por Defensor Público alcançou a média de 1.869, registrando-se um recorde no quantitativo de ajuizamento de demandas, correspondente a 668 por Defensor Público, aumento quase que de 100% em relação aos anos anteriores.

Este último diagnóstico tem grande importância, especialmente diante da correlação entre a presença da Defensoria Pública nos fóruns e a necessidade de ampliação e interiorização preconizadas pela Emenda Constitucional n. 80/14 e pela Lei Complementar n. 80/94. Basta pensarmos que a Defensoria Pública da União não está implantada em 207 (duzentas e sete) das 271 (duzentas e setenta e uma) Seções Judiciárias da Justiça Federal.

Importante notar que o próprio Ministério Público Federal tem adotado posição contraditória sobre o tema. Por ocasião do julgamento da ADO n. 2, o Procurador Geral da República exarou parecer contrário à pretensão. Entretanto, não se pode deixar de considerar uma série de ações coletivas ajuizadas pelo próprio MPF pretendendo a lotação de Defensores Públicos em diversos órgãos jurisdicionais federais onde a DPU se faz ausente, o que levou o STF a suspender o controle jurisdicional de atos de lotação de Defensores Públicos na Suspensão de Segurança n. 800-RS, como forma de respeitar a autonomia institucional.

O acórdão do Supremo Tribunal Federal parte de premissas como a Defensoria Pública e seu papel de “concretização do acesso à justiça” e de “defesa do estado democrático de direito”, além de “garantia da centralidade da pessoa humana na ordem jurídico-constitucional”.

Nota-se, também, que o STF reconhece a importância e essencialidade da Defensoria Pública no ordenamento jurídico brasileiro e para a própria implantação do programa constitucional.

Entretanto, a premissa adotada pela Corte para verificar a omissão se pauta: (i) na existência de esforços legislativos e administrativos na implantação da instituição em âmbito nacional; e (ii) na ausência de elementos empíricos que demonstrem cabalmente a desídia pública.

Na mesma linha o voto reconhece que: “Repita-se que não há dúvidas de que a Constituição Federal pretendeu impor ao Estado o dever de criação e efetivação de Defensoria Pública capaz de dar cumprimento ao artigo 5o, LXXIV, da CRFB (“o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”).”

O que levou o STF a afastar a pretensão de omissão e adotar uma postura de “autocontenção” foram os concursos que a Defensoria Pública da União vem realizando (com periodicidade trienal) e a previsão de novos cargos na LOA 2020, somando-se ao ambiente de restrições econômicas que assola o país.

Mesmo que o julgamento tenha sido em desfavor da Defensoria Pública da União, o Supremo Tribunal Federal deixou clara a impossibilidade de medidas tendentes ao sucateamento ou desmonte desse modelo de assistência jurídica, em nítido retrocesso ao mandado constitucional: "Evidentemente, havendo comprovada estagnação, frustração ou vilipêndio contra a instituição, poderá este Tribunal reconhecer omissão dos Poderes Constituídos. Não é essa, entretanto, a hipótese vertente, máxime porque não é possível extrair dos autos que tenha havido redução sensível do escopo de atuação e estruturação da Defensoria Pública da União."

Portanto, os esforços para o crescimento da Defensoria Pública da União devem continuar, principalmente com a não fácil interlocução com o Poder Executivo e o apoio do parlamento brasileiro.

1 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Op. cit.

Date Created

26/05/2020