

Relatório de Monitoramento

Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita

TC n.º 001.844/2008-9

Fiscalis n.º 13/2008

Ministro Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

Modalidade de fiscalização: Monitoramento (art. 243, RI/TCU)

Ato originário: Acórdão TCU n.º 167/2007–Plenário

Objetivo: avaliar os efeitos da implementação das deliberações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005–Plenário e n.º 167/2007–Plenário, referente à Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita

Ato de designação: Portarias Seprog/TCU n.º 19, de 30/01/2008, e Seprog/TCU n.º 67, de 04/03/2008

Período abrangido pelo Monitoramento: 2006 a 2008.

Período de realização do monitoramento: Planejamento: 28/01 a 15/02/2008

Execução e relatório: 25/02 a 25/03/2008

Composição da equipe:

Analista	Matrícula	Lotação
Alexandre F. Costa Silva Marques (coordenador)	7655-4	Seprog
Manuelina Porto Nunes Navarro	7679-1	Seprog
Paulo Gomes Gonçalves (supervisor)	4553-5	Seprog

Unidade: Defensoria Pública da União

Vinculação ministerial: Ministério da Justiça

Vinculação no TCU: 6ª Secex

Responsável:

Eduardo Flores Vieira, Defensor Público-Geral da União

CPF: 535.997.130-49

Período: desde 09/05/2005

Resumo

Em 2004, o Tribunal de Contas da União realizou Auditoria de Natureza Operacional no programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita (TC 011.661/2004-0), que é gerenciado pela Defensoria Pública da União, vinculada ao Ministério da Justiça. O objetivo do programa é viabilizar o acesso à justiça para a população hipossuficiente, para o qual foram estruturadas as seguintes ações: a) prestação de serviços de orientação e defesa jurídica, patrocínio de causas judiciais, promoção de conciliações, dentre outros; b) instalação e manutenção de núcleos da Defensoria nos estados e no Distrito Federal; c) ampliação da cobertura de atendimento por meio da assistência jurídica itinerante; e d) capacitação de defensores. No período 2002-2007, a execução orçamentária do programa foi de aproximadamente R\$ 212 milhões, correspondente a 87% dos recursos alocados.

A avaliação do Tribunal foi centrada nos seguintes pontos: a) principais riscos operacionais para o alcance dos objetivos do programa; b) atendimento e serviços prestados pela Defensoria Pública da União; c) articulação da Defensoria Pública da União com outros órgãos e entidades atuantes no sistema de justiça; e d) gestão da informação e indicadores de desempenho. O processo de auditoria foi apreciado pelo Plenário do Tribunal em 08/06/2005, tendo sido prolatado o Acórdão n.º 725/2005-Plenário com uma série de recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da concepção, implementação e controle das ações do programa.

Com fundamento no Art. 243 do Regimento Interno do Tribunal e seguindo as orientações da Portaria Segecex/TCU n.º 12/2002, o Acórdão TCU n.º 725/2005-Plenário foi objeto de Monitoramento por esta Corte de Contas. Em fevereiro de 2006, concluiu-se o primeiro monitoramento do mencionado Acórdão (TC 002.075/2006-0). Encerrando o ciclo de acompanhamento das deliberações prolatadas pelo TCU, o presente relatório apresenta as conclusões do segundo e último monitoramento, transcorridos quatro anos da realização da auditoria. A metodologia adotada neste trabalho compreendeu entrevista com a coordenação nacional do programa, aplicação de questionários junto aos defensores públicos-chefes dos núcleos da Defensoria Pública da União, análise documental e análise de dados secundários.

Quando do primeiro monitoramento, oito meses após a deliberação do Acórdão 735/2005-TCU-Plenário, verificou-se que 35% das deliberações voltadas ao aperfeiçoamento da ação de assistência jurídica gratuita estavam implementadas, 15% não implementadas e a metade em implementação. No presente monitoramento, constatou-se que os gestores atenderam a maioria das deliberações do TCU. Essa situação elevou o percentual das deliberações implementadas/cumpridas de 35% para 68%

Com o objetivo de melhor organizar e capacitar o quadro funcional da DPU foram estabelecidas parcerias com outras instituições para a promoção de serviços de assistência jurídica e intensificadas as ações de capacitação. Apesar de realizado um estudo para se verificar a necessidade de defensores por núcleo da DPU e da efetiva presença de defensores em todos os núcleos instalados, há ainda grande deficiência no quantitativo de profissionais existentes, com pouco mais de 20% do efetivo proposto.

A DPU adotou medidas no sentido de mitigar os problemas relacionados à inadequação de recursos materiais e infra-estrutura dos núcleos e disponibilidade de serviço de segurança e limpeza. Foram tomadas iniciativas para a reorganização dos núcleos da DPU nas capitais, de maneira a garantir o mínimo de funcionalidade em todos os Estados, além da

criação do Projeto Defensoria Itinerante. Contudo, a maioria dos núcleos ainda não está suficientemente estruturada para apoiar as pessoas que demandam atendimento extrajudicial, no sentido de encaminhá-las para serviços de assistência social, orientação psicológica e perícia contábil, por exemplo. Questões de cunho normativo, como a extensão da autonomia administrativa e funcional da DPU, ainda encontram-se em tramitação legislativa.

Verificaram-se indícios de desigualdade regional no acesso da população de baixa renda aos serviços de assistência jurídica prestados pela DPU, o que pode ser um indicativo para que o planejamento estratégico da instituição desenvolva mecanismos de melhor focalização do público-alvo. Por fim, constatou-se que, com a implantação do Processo Eletrônico de Assistência Jurídica, todo o atendimento ao público e acompanhamento processual, que até então era feito de forma manual, foi informatizado.

Essas e outras conclusões do segundo monitoramento do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita encontram-se melhor detalhadas nos capítulos 3 a 6 deste relatório, que versam sobre: a) organização e capacitação do quadro funcional da DPU; b) organização dos recursos materiais, infra-estrutura e serviços terceirizados nos núcleos da DPU; c) gestão dos serviços de assistência jurídica prestados pela DPU; e d) aperfeiçoamento dos controles gerenciais e administrativos.

Lista de siglas

AGU	Advocacia-Geral da União
ANOp	Auditoria de Natureza Operacional
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
DAS	Cargo de Direção e Assessoramento Superiores
DPU	Defensoria Pública da União
FUNDAP	Fundo de Aperfeiçoamento Profissional da DPU
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
LOA	Lei Orçamentária Anual
MJ	Ministério da Justiça
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
REDPO	Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul
REMAP	Relatório Mensal de Atendimentos Prestados
SECEX	Secretaria de Controle Externo
SEPROG	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
UG	Unidade Gestora

Lista de ilustrações

Gráficos

Gráfico 1: Evolução da execução orçamentária e financeira das ações finalísticas do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita e da ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, no período de 2002 a 2007.	9
Gráfico 2: Detalhamento da execução orçamentária das ações finalísticas do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita e da ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, no período de 2002 a 2007.	11
Gráfico 3: Quantidade de pessoal de apoio por defensor, em um grupo de 20 unidades da Federação, em 2004 e 2008.	17
Gráfico 4: Desenvolvimento de eventos de capacitação para defensores públicos da União	20
Gráfico 5: Percepção sobre melhorias nos recursos materiais disponíveis e da sua adequação às necessidades de trabalho nos núcleos da DPU.	23
Gráfico 6: Percepção sobre melhorias na infra-estrutura física disponível e da sua adequação às necessidades de trabalho nos núcleos da DPU.	24
Gráfico 7: Percepção sobre melhorias nos serviços terceirizados e da sua adequação às necessidades de trabalho nos núcleos da DPU.	25
Gráfico 8: Percepção sobre melhorias nas condições de acessibilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais aos núcleos da DPU.	26
Gráfico 9: Distribuição percentual de atendimentos da DPU <i>versus</i> distribuição percentual da população brasileira com renda de até dois salários mínimos, por Região.	29
Gráfico 10: Alocação de defensores por núcleo e por público-alvo prioritário, por Região.	30
Gráfico 11: Percepção sobre a articulação do núcleo da DPU com órgãos/entidades do sistema de justiça regional.	33
Gráfico 12: Percepção sobre a atuação dos núcleos da DPU no encaminhamento de pessoas necessitadas a outros serviços.	34
Gráfico 13: histórico da distribuição de Processos Eletrônicos de Assistência Jurídica, consolidado Brasil, em 2006 e 2007.	42
Gráfico 14: Situação de implementação das deliberações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário, por grupo de recomendações, em abril de 2008.	45
Gráfico 15: Comparativo da situação de implementação das deliberações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário, em fevereiro/2006 e em abril/2008.	46

Tabelas

Tabela 1: Agrupamento das recomendações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário.	8
Tabela 2: Comparação do número de defensores públicos da União lotados por unidade da Federação em 2004 e 2008 com a redistribuição de lotação a partir da proposta de criação de novos cargos na DPU.	15
Tabela 3: Quantidade de “vagas de estagiários de Direito por defensor” e de “estagiários de Direito lotados por defensor”, nos 31 núcleos regionais da DPU, em junho/2008.	19
Tabela 4: Situação de implementação das deliberações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário, por item, em agosto de 2008.	45

Sumário

1. Introdução	7
2. Visão geral das ações monitoradas.....	8
3. Organização e capacitação do quadro funcional da DPU	11
Diagnóstico da auditoria do TCU em 2004	12
Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa.....	13
Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008	14
4. Organização dos recursos materiais, infra-estrutura e serviços terceirizados nos núcleos da DPU	22
Diagnóstico da auditoria do TCU em 2004	22
Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa.....	22
Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008	23
5. Gestão dos serviços de assistência jurídica prestados pela DPU	26
Diagnóstico da auditoria do TCU em 2004	27
Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa.....	27
Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008	28
6. Aperfeiçoamento dos controles gerenciais e administrativos.....	37
Diagnóstico da auditoria do TCU em 2004	37
Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa.....	38
Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008	39
7. Análise dos Comentários dos Gestores.....	43
8. Conclusão	43
9. Proposta de Encaminhamento.....	46
Apêndice 1 - Detalhamento do histórico orçamentário e financeiro das ações finalísticas do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita (excluídas despesas com pessoal, benefícios e encargos) e da Ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, no período 2002/2007.....	48
Apêndice 2 - Acórdão TCU n.º 725/2005-Plenário.....	49
Apêndice 3 - Acórdão TCU n.º 167/2007-Plenário.....	54
Referências	56

1. Introdução

1. No segundo semestre de 2004, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou Auditoria de Natureza Operacional – ANOp em ações relativas ao tema Mecanismos de Acesso à Justiça Gratuita (TC 011.661/2004-0), envolvendo três programas constantes do Plano Plurianual – PPA 2004-2007: a) Assistência Jurídica Integral e Gratuita, gerenciado pela Defensoria Pública da União – DPU; b) Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, de responsabilidade do Conselho de Justiça Federal, órgão do Poder Judiciário Federal; e c) Reforma da Justiça Brasileira, cujo responsável é a Secretaria de Reforma do Judiciário, órgão do Ministério da Justiça. Ressalte-se que o foco principal dessa avaliação acabou sendo o primeiro programa, sobre o qual recaiu quase a totalidade das recomendações. No Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal foi proferida uma recomendação, enquanto o Programa Reforma da Justiça Brasileira não foi objeto de recomendação.

2. A auditoria buscou avaliar a estrutura e os mecanismos providos pelo Governo Federal de oferta do serviço de assistência à justiça gratuita à população hipossuficiente, em especial por meio da atuação da DPU.

3. As principais constatações decorrentes da auditoria foram: a) carência de recursos humanos, uma vez que, na maioria dos núcleos, faltava pessoal de apoio e defensores e estes acabavam acumulando as funções jurídicas e administrativas; b) insuficiência de recursos materiais e inadequação da estrutura física dos núcleos, que não estavam preparados para receber pessoas portadoras de necessidades especiais e propiciar privacidade ao atendimento dos assistidos; c) ausência de um sistema de acompanhamento e avaliação para o programa, que contava com apenas um indicador de desempenho (n.º de atendimentos); d) falta de padronização dos critérios para seleção de beneficiários, uma vez que cada núcleo, individualmente, determinava as matérias que seriam tratadas e a faixa de renda das pessoas que seriam assistidas; e) ausência de autonomia funcional, administrativa e orçamentária da DPU; e f) falta de estruturação da DPU para atuar nos casos de grave violação dos direitos humanos, quando fosse solicitado o deslocamento de competência para o âmbito da Justiça Federal.

4. O relatório de auditoria foi apreciado pelo Plenário do TCU em 08/06/2005, resultando no Acórdão TCU n.º 725/2005, quando foram proferidas recomendações, com o intuito de se obter os seguintes benefícios para o programa: a) melhoria no atendimento prestado; b) aumento da credibilidade na atuação da DPU; c) fortalecimento do órgão de Defensoria, da carreira de defensor e da atividade de apoio administrativo; d) maior acesso à Justiça pelas pessoas necessitadas; e) adequação dos sistemas de acompanhamento e avaliação de processos; f) respeito à garantia do direito constitucional à justiça; g) incremento de parcerias com outros órgãos/entidades governamentais ou não-governamentais; h) crescimento da conscientização e participação da sociedade na afirmação de seus direitos; e i) diminuição dos conflitos sociais em decorrência de um sistema judicial mais justo, com a defesa dos direitos dos carentes.

5. O Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional (Portaria Segecex/TCU n.º 12/2002) prevê a sistemática de monitoramento das deliberações do TCU e elaboração de relatório contendo as medidas adotadas pelos gestores responsáveis. Em fevereiro de 2006, foi concluído o primeiro monitoramento do Acórdão TCU n.º 725/2005-Plenário, resultando no Acórdão TCU n.º 167/2007-Plenário (TC 002.075/2006-0).

Este relatório encerra o ciclo de monitoramento, apresentando o estágio de implementação das deliberações cerca de quatro anos após a realização da auditoria. A metodologia adotada neste trabalho compreendeu: a) entrevista com a coordenação nacional do programa; b) aplicação de questionários junto aos defensores públicos chefes dos núcleos da DPU (31 questionários enviados, com 21 respondentes, obtendo taxa de resposta de 68%); c) análise documental; e d) análise de dados secundários.

6. Neste relatório, as deliberações dos Acórdãos 725/2005-Plenário e 167/2007-Plenário foram agrupadas em quatro assuntos: a) fortalecimento dos recursos humanos, através da ampliação do quadro de pessoal e da capacitação profissional; b) melhoria da infraestrutura dos núcleos; c) melhoria e expansão dos serviços prestados e articulação da DPU com outras entidades para aprimorar processos e métodos de atendimento; e d) aperfeiçoamento dos controles administrativos, padronizando procedimentos e aprimorando os instrumentos de monitoramento e avaliação do programa. A Tabela 1 apresenta os quatro grupos de recomendações adotados neste relatório e os capítulos em que serão tratados.

Tabela 1: Agrupamento das recomendações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário.

Perfil das recomendações propostas	Qtde.	%
Organização e capacitação do quadro funcional (Capítulo 3)	11	31%
Organização dos recursos materiais, infra-estrutura e serviços terceirizados nos núcleos da DPU (Capítulo 4)	4	11%
Gestão dos serviços de assistência jurídica prestados pela DPU (Capítulo 5)	11	31%
Aperfeiçoamento dos controles gerenciais e administrativos (Capítulo 6)	9	27%
Total	35	100%

Fonte: Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 725/2005-Plenário e Acórdão n.º 167/2007-Plenário).

7. Em relação ao Acórdão 725/2005-TCU-Plenário, a determinação 9.2, que trata de providências do gestor no encaminhamento de Plano de Ação, encontra-se cumprida. Sobre a recomendação 9.1.22, que diz respeito à criação de Grupo de Contato, com o objetivo de atuar como canal de comunicação no acompanhamento da implementação das demais recomendações desta Corte de Contas, foi atendida por meio da Portaria DPU n.º 18/2005. Essas duas deliberações não foram objeto de monitoramento.

8. Além desta introdução, o presente relatório está estruturado em oito outros capítulos. O capítulo 2 apresenta visão geral do programa monitorado, onde são apresentadas informações sobre seus objetivos, forma de execução e financiamento. Nos capítulos 3 a 6 são apresentadas as conclusões finais do último monitoramento do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, relatando-se as deficiências encontradas pela auditoria em 2004, as deliberações do Tribunal para aperfeiçoá-lo e as medidas adotadas pelos responsáveis em cumprimento às deliberações do TCU. Por fim, os capítulos 7, 8 e 9 tratam, respectivamente, da análise dos comentários do gestor, das conclusões do trabalho e da proposta de encaminhamento.

2. Visão geral das ações monitoradas

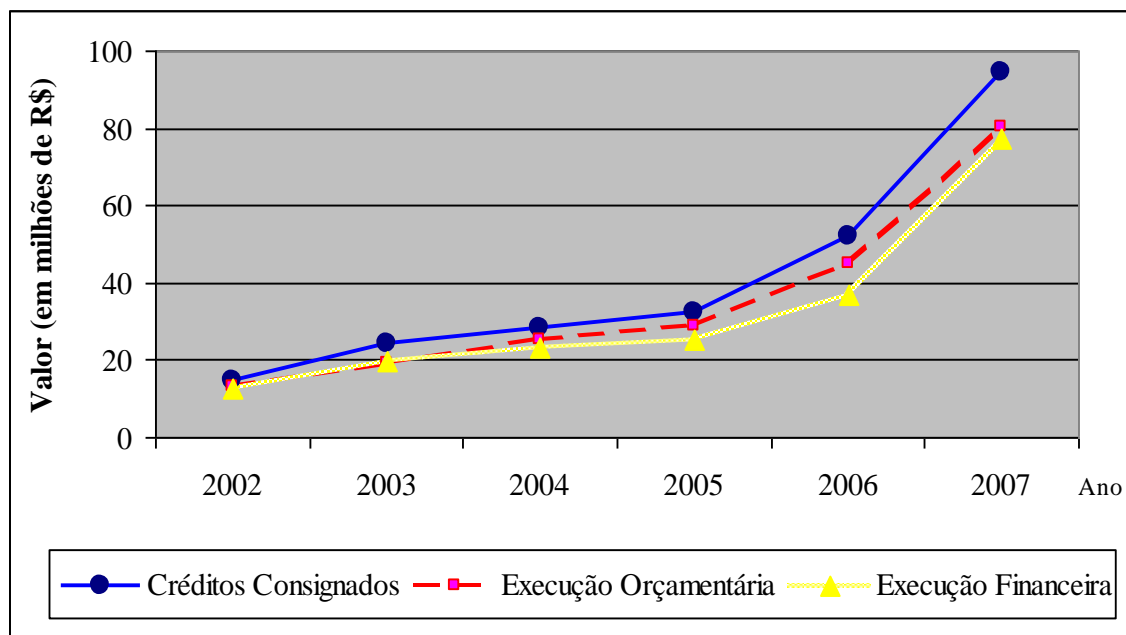
9. O monitoramento do TCU avaliou quatro ações orçamentárias: Instalação de Serviços de Defensoria Pública da União (1783); Capacitação e Especialização de Defensores e Servidores da Defensoria Pública da União (2646); Prestação de Assistência Jurídica ao

Cidadão (2725); e Assistência Jurídica a Pessoas Carentes (4224). As três primeiras ações são vinculadas ao Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita¹, identificado no PPA 2004-2007 sob o número 0699. A ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes integra o Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, identificado sob o número 0569.

10. Por meio dessas ações, a União realiza atividades voltadas para o atendimento jurídico gratuito à pessoa que comprovar insuficiência de recursos, que é direito assegurado na Constituição Federal de 1988 (Art. 5º, inciso LXXIV), seja judicial (em todas as instâncias) ou extrajudicial, referente a causas de competência do Poder Judiciário Federal, que é composto das Justiças Federal, Trabalhista, Eleitoral e Militar. As atividades são voltadas tanto para a prestação do serviço propriamente dito como para a construção e instalação de estruturas físicas e operacionais necessárias para a realização dos atendimentos. Em outra frente, investe-se na capacitação e especialização dos Defensores Públicos e dos servidores da DPU.

11. No período 2002-2007, a execução orçamentária (créditos liquidados) dessas quatro ações foi de R\$ 211,9 milhões, com evolução crescente da despesa nominal (valores correntes), sobretudo a partir de 2006 (Gráfico 1 e Apêndice A). A média anual de execução foi de 87% dos valores aprovados na Lei Orçamentária.

Gráfico 1: Evolução da execução orçamentária e financeira das ações finalísticas do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita e da ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, no período de 2002 a 2007.



Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

12. Merece destaque ponderação do gestor a respeito do histórico de execução orçamentária, que frente ao contingenciamento do orçamento federal pelo Poder Executivo, não foi disponibilizado o valor global previsto. A média anual de execução, considerando o montante realmente disponibilizado para as ações finalísticas do programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, seria, assim, maior que os 87% mencionados no parágrafo

¹ O Programa conta com oito ações orçamentárias em 2008, sendo cinco ações acessórias (ações gerenciais e de pagamento de auxílios e contribuições ao Regime de Previdência) e as três ações finalísticas avaliadas pelo TCU.

anterior. Saliente-se que os créditos disponíveis (não contingenciados) representaram 88,6% da dotação inicial da LOA em 2004, 77% em 2005, 68,1% em 2006 e 61,7% em 2007, o que permite inferir um aumento no contingenciamento do orçamento da DPU a cada ano.

13. O objetivo do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita é garantir o acesso à justiça ao cidadão hipossuficiente, contribuindo para a democratização da justiça, de acordo com os ditames constitucionais relativos à garantia dos direitos humanos. A DPU – órgão do Ministério da Justiça – é responsável pela execução do referido programa, por meio das seguintes ações: a) prestação de serviços de orientação e defesa jurídica, patrocínio de causas judiciais, promoção de conciliações, dentre outros; b) instalação e manutenção de núcleos da Defensoria nos estados e no Distrito Federal; c) ampliação da cobertura de atendimento por meio da assistência jurídica itinerante; e d) capacitação de defensores.

14. A estrutura organizacional da Defensoria Pública da União, segundo o Art. 5º da Lei Complementar n.º 80/1994, é composta por: a) órgãos de administração superior (Defensoria Pública-Geral da União, Subdefensoria Pública-Geral da União, Conselho Superior da Defensoria Pública da União e Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União); b) órgãos de atuação, os núcleos da Defensoria distribuídos por todo território nacional, na capital dos estados e em alguns municípios; e c) agentes de execução, os Defensores Públicos da União.

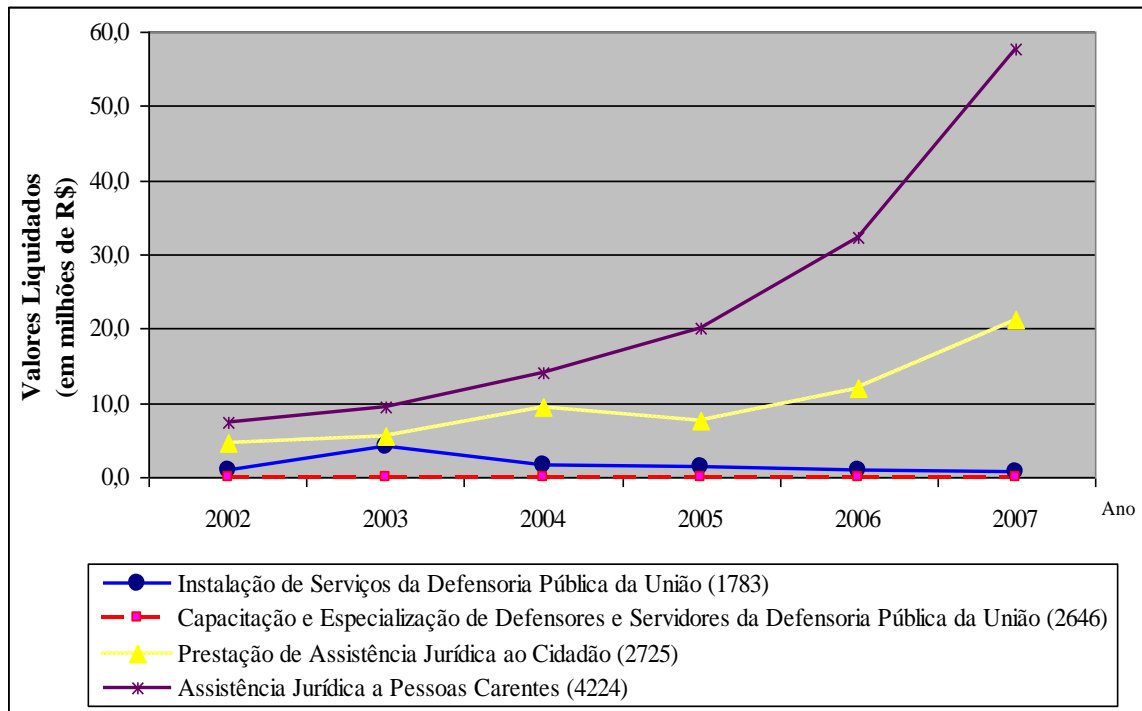
15. A ação Instalação de Serviços de Defensoria Pública da União visa à obtenção de mobiliário, equipamentos, instrumentos e locais adequados à atuação dos agentes da Defensoria na prestação de assistência jurídica ao cidadão. A ação de Capacitação e Especialização de Defensores e Servidores da Defensoria Pública da União promove cursos de aperfeiçoamento e especialização de defensores e servidores. A ação de Prestação de Assistência Jurídica ao Cidadão contempla a orientação e defesa jurídica, patrocínio de causas judiciais, promoção de conciliações, dentre outros, nos diversos graus e instâncias administrativas e/ou judiciais, no âmbito dos Tribunais Superiores, dos Juizados Especiais e da Justiça Federal.

16. O Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal tem como objetivo garantir o pleno exercício do direito por meio das prestações jurisdicionais, conforme o disposto nos artigos 108 e 109 da Constituição Federal. O programa é gerenciado pelo Conselho de Justiça Federal, órgão que funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça.

17. Tal programa busca criar condições para a prestação jurisdicional, na Justiça Federal, pelos membros do Judiciário. Para esse fim, o Conselho de Justiça Federal apoia ações de estruturação física, em sua maioria, implantação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, capacitação de recursos humanos e atendimento a pessoas carentes. Desse programa, a Ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes foi a única alvo de recomendações desta Corte de Contas e, por conseguinte, foi verificada durante a fase de monitoramento. Tal ação está baseada no pagamento de honorários a defensores dativos, peritos, intérpretes e curadores especiais no âmbito do Judiciário, que atuam em processos em que seja reconhecida a carência do requerente

18. Historicamente, a ação de maior materialidade é Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, respondendo por 67% dos recursos liquidados, ou seja, R\$ 141,1 milhões (Gráfico 2 e Apêndice A).

Gráfico 2: Detalhamento da execução orçamentária das ações finalísticas do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita e da ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, no período de 2002 a 2007.



Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

19. O aumento da demanda pelos serviços da DPU ocorre em função da expansão da Justiça Federal e de sua interiorização, materializada através da criação das novas Varas Federais e Juizados Especiais Federais no interior do país. Essa situação, por si só, proporciona o aumento da abrangência do Poder Judiciário Federal e o acesso da justiça a um maior número de pessoas, inclusive aquelas público alvo da DPU.

20. Com essa ampliação, as ações ajuizadas nessas novas varas necessitam da atuação do defensor público da União, quando se tratar de interessado hipossuficiente ou quando o réu for revel. Além disso, as ações ajuizadas em Juizados Especiais Federais, que não necessitam de advogado para a petição inicial, exigem a constituição desse para a fase recursal. Onde não há atuação da DPU, a assistência jurídica à pessoa necessitada pode ser prestada por meio de advogados dativos (pagos pela própria Justiça Federal), advogados voluntários e de núcleos de prática forense das faculdades de direito.

3. Organização e capacitação do quadro funcional da DPU

21. Neste capítulo apresentam-se iniciativas voltadas à estruturação do quadro funcional próprio da DPU, de forma a atender minimamente às peculiaridades e necessidades da instituição para a prestação de orientação e defesa jurídica gratuita. Levantaram-se as medidas adotadas na ampliação do quadro de Defensores Públicos da União, de maneira a garantir presença mais efetiva da instituição em todas as unidades da Federação, assim como a criação de quadro de apoio administrativo. Analisou-se também o acesso de defensores a

programas de capacitação e as carências de treinamento que ainda persistem, a partir das necessidades que esses profissionais apresentaram.

Diagnóstico da auditoria do TCU em 2004

22. A Constituição Federal de 1988 (Art. 134, Cap. IV, Título VI) alçou a Defensoria Pública à categoria de instituição incumbida de exercer uma das funções essenciais à justiça, ao lado do Ministério Público (Art. 127 a 130), da Advocacia Pública (Art. 131 e 132) e da Advocacia (Art. 133).

23. A despeito desse mandamento constitucional, a DPU só veio a ser criada com a edição da Lei Complementar n.º 80/1994², tendo o primeiro concurso público para o provimento de cargos de defensores ocorrido somente em 2001. Trata-se, portanto, de um órgão de existência recente e com pouco tempo de efetiva atuação.

24. A auditoria do TCU constatou que, com poucos cargos criados e devidamente providos, a DPU apresentava limitada capacidade de atender integralmente as demandas da população hipossuficiente. Havia núcleos instalados sem a lotação de defensor, a exemplo de Caxias do Sul/RS, Bagé/RS, Porto Velho/RO, Campo Grande/MS e Cuiabá/MT.

25. Outro ponto crítico apontado foi a inexistência de quadro de pessoal de apoio, fazendo com que alguns núcleos recorressem a servidores cedidos ou terceirizados. Ocorria que, segundo os próprios defensores, alguns destes profissionais de apoio não tinham vínculo permanente com a instituição, tampouco preparo suficiente para o exercício das atividades meio. Houve reivindicação recorrente dos defensores sobre a necessidade de prover a DPU de profissional especializado em áreas como Psicologia, Serviço Social, Contabilidade.

26. A falta ou inadequação do quantitativo de estagiários também foi relatada como problema pela auditoria, em que pese não haver um consenso dos defensores sobre o número mínimo ideal para o apoio às tarefas finalísticas do núcleo. Constatou-se que os estagiários de Direito que atuavam nos núcleos da DPU onde não havia defensores exerciam trabalho meramente informativo, sem envolvimento na elaboração e no acompanhamento de peças processuais, pondo em prejuízo os objetivos de aprendizagem propostos pelo estágio.

27. A falta de defensores e de pessoal de apoio restringia as metas de atendimento e, por vezes, limitava a atuação daqueles profissionais a determinadas áreas previstas na Lei Complementar n.º 80/1994, como, por exemplo, a priorização dada pelo núcleo do Rio de Janeiro à área cível, em detrimento às demais. Diante da carência de recursos humanos, a DPU, de maneira geral, pouco atuava na área trabalhista, que é de sua atribuição, conforme previsto na citada Lei Complementar. A sobrecarga de trabalho dos defensores e o dispêndio de tempo com o desempenho de atividades administrativas produziam reflexos na adequação e tempestividade dos atendimentos, tendo como efeitos a descontinuidade na condução dos processos ajuizados junto à Justiça Federal local e a redução do número de atendimentos junto aos juízos federais.

28. Além disso, constatou-se que o cargo de Corregedor-Geral da DPU não fora efetivamente ocupado, não obstante a previsão legal do artigo 12 da Lei Complementar n.º 80/1994. Além de suas atribuições típicas, como a realização de correções e inspeções

² Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.

funcionais, o Corregedor-Geral deverá compor o Conselho Superior da Defensoria Pública da União, a quem compete exercer o poder normativo no âmbito da DPU.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

29. Com o intuito de buscar o fortalecimento dos recursos humanos necessários ao Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, o Acórdão TCU n.º 725/2005-Plenário recomendou à DPU a adoção das seguintes medidas:

9.1.2. realize estudos para a definição do quantitativo ideal de estagiários, como forma de proporcionar melhorias no funcionamento dos núcleos da Defensoria Pública da União, observando o que dispõe o art. 145 da Lei Complementar n.º 80/1994.

9.1.3. assegure a lotação mínima de defensores nos núcleos já instalados, com vistas a que haja a atuação permanente de Defensor Público em todos os núcleos e estabeleça parcerias com outras instituições para a promoção de serviços de assistência jurídica integral e gratuita.

9.1.9. intensifique a ação de capacitação, buscando, se necessário, parcerias com outras instituições a exemplo do Conselho da Justiça Federal e Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal.

9.1.19. inclua nos programas dos próximos concursos públicos e nos cursos de formação para defensores a disciplina autônoma de Direitos Humanos, de forma a que os defensores que compõem os quadros do Órgão possam estar devidamente preparados para atuar nos casos de grave violação aos direitos humanos que poderão ser federalizados.

9.1.20. crie grupos de defensores especializados em direitos humanos nos seus núcleos, com vistas à defesa desses direitos e também à educação e informação da população sobre o tema.

30. Recomendou-se, ainda, de forma conjunta à DPU e à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça:

9.1.1. e 9.3.1. agilize a tramitação para os órgãos competentes do anteprojeto que cria o quadro de apoio da Defensoria Pública da União, em conformidade com o Art. 144 da Lei Complementar 80/1994.

31. Da mesma forma, recomendou-se à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que adotassem a seguinte medida:

9.4. agilizem a tramitação do anteprojeto de lei que amplia o número de cargos de Defensor Público da União e cria o cargo de Corregedor da Defensoria Pública da União.

32. Por fim, recomendou-se ao Conselho Superior da DPU:

9.5.3. estude as matérias que devem ser atendidas prioritariamente pelos núcleos, avaliando as particularidades existentes em cada um deles e normatize a questão.

33. Considerando que no primeiro monitoramento do TCU, em fevereiro de 2006, não se constatarem avanços no perfil da estrutura da DPU, seja do quadro de defensores como da carreira de apoio administrativo, o Acórdão TCU n.º 167/2007-Plenário exarou as seguintes recomendações: a) envide esforços no sentido de procurar dar celeridade à tramitação do anteprojeto de lei que amplia o número de cargos de Defensor Público da União (item 9.2, dirigido à Casa Civil da Presidência da República); e b) envidem esforços no sentido de procurar dar celeridade à tramitação do anteprojeto de lei que cria o quadro apoio

da Defensoria Pública da União (item 9.3, dirigido à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Secretaria de Gestão do MPOG).

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008

34. Em relação às **recomendações 9.1.1, 9.1.3, 9.3.1, 9.4**, do **Acórdão TCU 725/2005-Plenário**, combinadas como as **recomendações 9.2 e 9.3** do **Acórdão TCU 167/2007-Plenário**, o Grupo de Trabalho Interministerial criado por Decreto Presidencial de 15 de abril de 2005, formado por membros da DPU e do Ministério da Justiça, elaborou proposta de criação da carreira de apoio e de ampliação do número de Defensores Públicos da União. O estudo realizado pelo referido grupo de trabalho concluiu pela necessidade de criação de mais 1.000 cargos de defensor e de 4.660 cargos de analistas e técnicos administrativos. Obteve-se manifestação favorável da assessoria técnica especializada do Ministério da Justiça a respeito dessa expansão, que, por intermédio da Secretaria de Assuntos Legislativos, tendo sido encaminhados os anteprojetos para o MPOG. Com a eventual criação e preenchimento desses mil cargos de Defensor Público da União, haverá um grande aumento da força de trabalho da DPU.

35. Verificou-se, conforme Aviso n.º 442/2007, da Casa Civil, que a Lei n.º 11.355/2006 criou 169 cargos de Defensor Público da União. Com essa ampliação, chegou-se aos 281 cargos existentes em abril de 2008. A Tabela 2 compara a situação do quadro de defensores criados em 2004, época da auditoria, e a de 2008, após a promulgação da Lei n.º 11.355/2006 e da Portaria DPU n.º 285/2007, com a redistribuição de lotação considerada a proposta de criação de mil novos cargos.

Tabela 2: Comparação do número de defensores públicos da União lotados por unidade da Federação em 2004 e 2008 com a redistribuição de lotação a partir da proposta de criação de novos cargos na DPU.

Unidade da Federação	Lotação proposta de defensores públicos ¹	Lotação de defensores públicos em 2004 ²	% da lotação proposta em 2004	Lotação de defensores públicos em 2008 ³	% da lotação proposta em 2008
Região Norte					
AC	12	01	8%	02	17%
AM	21	02	10%	05	24%
AP	04	-	0%	02	50%
PA	32	01	3%	06	19%
RO	19	-	0%	03	16%
RR	03	-	0%	02	67%
TO	08	01	13%	02	25%
Região Nordeste					
AL	19	01	5%	04	21%
BA	68	05	7%	11	16%
CE	28	03	11%	09	32%
MA	23	-	0%	04	17%
PB	23	02	9%	04	17%
PE	56	02	4%	10	18%
PI	14	02	14%	04	29%
RN	18	01	6%	04	22%
SE	13	01	8%	03	23%
Região Centro-Oeste					
DF	76	05	7%	54	71%
GO	33	02	6%	05	15%
MS	27	-	0%	05	19%
MT	25	-	0%	04	16%
Região Sudeste					
ES	27	02	7%	05	19%
MG	109	05	5%	16	15%
RJ	119	09	8%	37	31%
SP	267	11	4%	45	17%
Região Sul					
PR	78	06	8%	11	14%
RS	108	09	8%	20	18%
SC	51	02	4%	04	8%
TOTAL	1.281	73	6%	281	22%

Fonte: Defensoria Pública da União.

- (1) Lotação segundo proposta do Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto Presidencial de 15 de abril de 2005.
- (2) Lotação segundo quantitativo de cargos autorizados e do número de defensores em atuação nos núcleos à época da auditoria.
- (3) Lotação segundo o quantitativo de novos cargos criados (Lei n.º 11355/2006) e expectativa de nomeação dos defensores aprovados no terceiro concurso, a se dar em 2008.

36. Percebe-se que, apesar de ainda estar longe da lotação de defensores proposta pela DPU, houve evolução positiva no quadro de servidores desta classe. Em 2004, nenhuma unidade da Federação alcançava 15% da lotação sugerida, ficando a média nacional em 6%. Em abril de 2008, já se observa um aumento da média nacional em 16 pontos percentuais, o que quadruplicou o número de defensores em atividade. Além disso, a ausência de defensores em núcleos instalados deixou de existir.

37. No que se refere à criação do cargo de Corregedor, também prevista na recomendação 9.4, verificou-se que a Lei Complementar n.º 80/1994, em seu Art. 12, já prevê

a existência desse cargo. Contudo, a DPU não dispõe da gratificação que deve ser destinada ao seu ocupante.

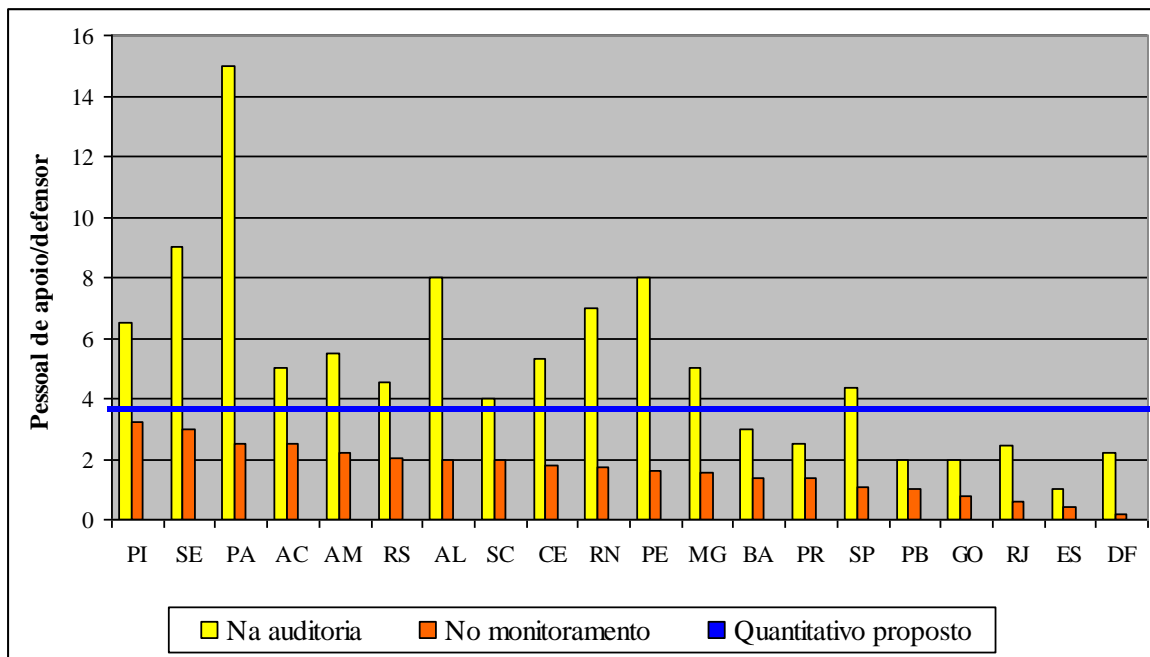
38. Nesse sentido, o Defensor Público-Geral da União, por meio do memorando n.º 6.354/2007 e de despacho de 28/01/2008, demandou do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, providências a fim de que sejam disponibilizados pelo menos oito cargos de Direção e Assessoramento Superiores – DAS, dentre os quais um DAS 101.5, destinado ao Corregedor-Geral da Defensoria Pública da União. O Grupo de Trabalho Interministerial elaborou, ainda, anteprojeto prevendo a remuneração, por meio de DAS, para os Defensores Públicos da União que desempenham as funções de Chefe e de membros do Conselho Superior e para os demais cargos estratégicos da Administração Superior da instituição. Sobre essa questão, o gestor informou que a Medida Provisória n.º 377/2007, que teve iniciativa de criar oito cargos de DAS, foi arquivada pelo Senado Federal, que considerou inexistir qualidade de urgência.

39. Há também, em tramitação, anteprojeto prevendo a criação de 281 cargos para a carreira de Suporte Especializado à Atividade Jurídica, cujo trâmite se dava, em junho de 2008, perante a Casa Civil da Presidência da República.

40. Outro problema levantado pelo monitoramento do TCU foi quanto à indisponibilidade de quadro de apoio previsto por lei. A este respeito, há tramitação de projeto de criação deste quadro juntamente com criação dos já mencionados mil novos cargos de Defensor Público da União. Em junho de 2008, esse projeto encontrava-se autuado no MPOG, para emissão de parecer técnico. Sobre a criação do quadro de apoio administrativo, o gestor ressalta que o fato de o quadro não ter sido criado não afasta as providências já empreendidas pela DPU para sua criação.

41. Mesmo não sendo objeto de recomendação específica, o monitoramento do TCU avaliou também a situação da DPU com relação à quantidade de pessoal de apoio por defensores, comparando as situações entre 2004 e 2008 (Gráfico 4). O número de defensores considerados no presente monitoramento engloba a expectativa de nomeação do pessoal do terceiro concurso. A quantidade de pessoal de apoio é relativa ao exercício de 2007. Como ainda não houve concurso para provimento dos cargos de apoio, que, atualmente, são ocupados por profissionais terceirizados ou cedidos, considerou-se o mesmo quantitativo na auditoria e no monitoramento.

Gráfico 3: Quantidade de pessoal de apoio por defensor, em um grupo de 20 unidades da Federação, em 2004 e 2008.



Fonte: Defensoria Pública da União

Obs. à época da auditoria, os núcleos do Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Roraima não possuíam defensores. Nessa mesma época, também foi verificado que os núcleos do Amapá, Maranhão, Rondônia e Tocantins não dispunham de pessoal de apoio em seu quadro.

42. No conjunto de unidades da Federação estudadas, observa-se que, à época da auditoria, a relação pessoal de apoio/defensor era muito superior à relação verificada neste monitoramento. Isso se deu em razão do aumento do número de cargos de defensor em 2008, que, praticamente, quadruplicou, ao passo que o número de funcionários de apoio foi considerado constante. O indicador apurado pelo TCU para o ano de 2008 variou de 0,2 no Distrito Federal a 3,25 no Piauí, ficando a média nacional em 1,14.

43. Considerando que o estudo realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial concluiu pela necessidade de criação de mais 1.000 cargos de defensor e de 4.660 cargos de analistas e técnicos administrativos, isso implicaria uma relação ideal de lotação de, aproximadamente, 3,5 funcionários de apoio por defensor. Sendo assim, verifica-se que a relação encontrada no presente monitoramento, na maioria dos núcleos, ainda está longe da relação ideal.

44. Destaca-se, ainda, que com a implantação da DPU em território nacional, há grande demanda de atendimento ao cidadão carente, que exige estrutura de apoio composta por estagiários que realizam triagem inicial dos atendimentos, para encaminhamento, conforme o caso, ao defensor público ou outros órgãos públicos. Outrossim, a atividade de estágio abrange a elaboração das peças iniciais, incidentais e recursos nas demandas judiciais. Esse tema foi objeto da **recomendação 9.1.2 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**.

45. Quanto a esse assunto, o Grupo de Trabalho Interministerial apresentou estudo demonstrando o ideal de cinco estagiários de Direito por Defensor Público da União. Se, nos termos da Portaria DPU n.º 285/2007, que determina a lotação do quadro de 281 defensores públicos, o ideal seria o quantitativo de 1.405 estagiários de Direito.

46. Contudo, a Portaria n.º 313/2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, restringe o alcance desse quantitativo, haja vista que estipula um limite para contratação de estagiários em cada órgão do Poder Executivo Federal, que não pode exceder a 12% da lotação aprovada para categoria de nível superior e 5% para a categoria de nível médio. Assim, pelos limites da referida Portaria, a DPU só poderia contratar 34 estagiários.

47. Nesse sentido, por meio do Ofício n.º 732/2008-DPGU/GAB, a DPU informou que o próprio MPOG, em reiterados pareceres, tem se posicionado quanto à excepcionalidade de conceder a ampliação de estagiários de nível superior além do previsto em portarias daquele órgão. Esse posicionamento favorável à excepcionalização fundamenta-se em pareceres emitidos nas Notas Técnicas n.º 90/ASRH/SRH/MP/2001, 29/DEPES/SOF/MP/2001 e 99/ASRH/SRH/MP/2001, assim como no Ofício n.º 44/SRH/MP/2003.

48. Por meio do Ofício n.º 2638/2008-DPGU/GAB, o gestor informa que foram concedidas 975 vagas de estagiários pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo 855 para o curso de Direito. Assim, no âmbito de sua competência, entende que a DPU exauriu a adoção de medidas necessárias para o atendimento da deliberação 9.1.2 do TCU, inclusive conseguindo parecer favorável a ampliação de vagas para contratação de estagiário.

49. A necessidade de se contratar o quantitativo de estagiários se dá frente ao precário quadro de recursos humanos destinado à DPU em território nacional. Segundo dados sobre o número de vagas e a lotação de estagiários nos núcleos regionais da DPU, encaminhados a este Tribunal pelo Ofício n.º 2638/2008-DPGU/GAB, observa-se que, em junho de 2008, a média nacional de vagas de estagiários de Direito por defensor era de 3,1. Em 58% dos núcleos consultados, esse indicador variava entre 3,0 e 7,0, conforme exposto na Tabela 3. Avaliando o indicador “estagiários de Direito lotados por defensor”, observa-se que ainda há uma ociosidade de 117 vagas distribuídas (22%) em 23 núcleos da instituição, sendo 26% delas no Rio de Janeiro/RJ, com o segundo pior indicador.

Tabela 3: Quantidade de “vagas de estagiários de Direito por defensor” e de “estagiários de Direito lotados por defensor”, nos 31 núcleos regionais da DPU, em junho/2008.

Núcleo	Quantitativo de vagas de estagiário	Vagas de estagiário preenchidas	Defensores lotados	Vagas de estagiário por Defensor	Estagiário lotado por Defensor
Belém/PA	11	10	1	11,0	10,0
Teresina/PI	12	11	2	6,0	5,5
Santa Maria/RS	7	5	1	7,0	5,0
Manaus/AM	18	13	3	6,0	4,3
Juiz de Fora/MG	8	8	2	4,0	4,0
Florianópolis/SC	15	15	4	3,8	3,8
Maceió/AL	13	11	3	4,3	3,7
Vitória/ES	16	11	3	5,3	3,7
João Pessoa/PB	7	7	2	3,5	3,5
Pelotas/RS	7	7	2	3,5	3,5
Fortaleza/CE	24	23	7	3,4	3,3
Bagé/RS	5	3	1	5,0	3,0
Guarulhos/SP	9	6	2	4,5	3,0
Palmas/TO	6	3	1	6,0	3,0
Curitiba/PR	23	22	8	2,9	2,8
Goiânia/GO	12	11	4	3,0	2,8
Aracaju/SE	8	8	3	2,7	2,7
Campinas/SP	9	8	3	3,0	2,7
Salvador/BA	25	16	6	4,2	2,7
Recife/PE	19	19	8	2,4	2,4
Natal/RN	9	7	3	3,0	2,3
Belo Horizonte/MG	28	26	12	2,3	2,2
Campo Grande/MS	10	10	5	2,0	2,0
Porto Alegre/RS	26	23	12	2,2	1,9
São Paulo/SP	76	50	27	2,8	1,9
Brasília/DF	39	29	16	2,4	1,8
Rio de Janeiro/RJ	70	40	33	2,1	1,2
Cuiabá/MT	7	2	2	3,5	1,0
Boa Vista/RR	7	6	0	-	-
Rio Branso/AC	7	6	0	-	-
Santos/SP	8	8	0	-	-
Total	541	424	176	3,1	2,4

Fonte: DPU.

50. Há um quantitativo de 278 vagas remanescentes para estagiários de Direito, ainda não distribuídas pelos núcleos. Pelo somatório das vagas remanescentes com as distribuídas chegam-se as 975 vagas autorizadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o que, considerando a lotação de defensores em junho de 2008, daria uma razão de 4,8 vagas de estagiários de Direito por defensor, bem próximo ao recomendado pelo Grupo Interministerial.

51. Além da questão do quantitativo de recursos humanos à disposição da DPU, o monitoramento do TCU levantou as ações de capacitação de servidores desenvolvidas pela instituição no biênio 2006-2007, haja vista que essa matéria foi objeto das **recomendações 9.1.9, 9.1.19 e 9.1.20 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**. Consta do Ofício n.º 732/2008-DPGU/GAB um rol de 11 encontros institucionais patrocinados pelo DPU no período, sendo alguns em articulação com as defensorias públicas dos estados e do Distrito Federal, e custeio da participação de defensores e servidores em 26 eventos de capacitação, entre seminários,

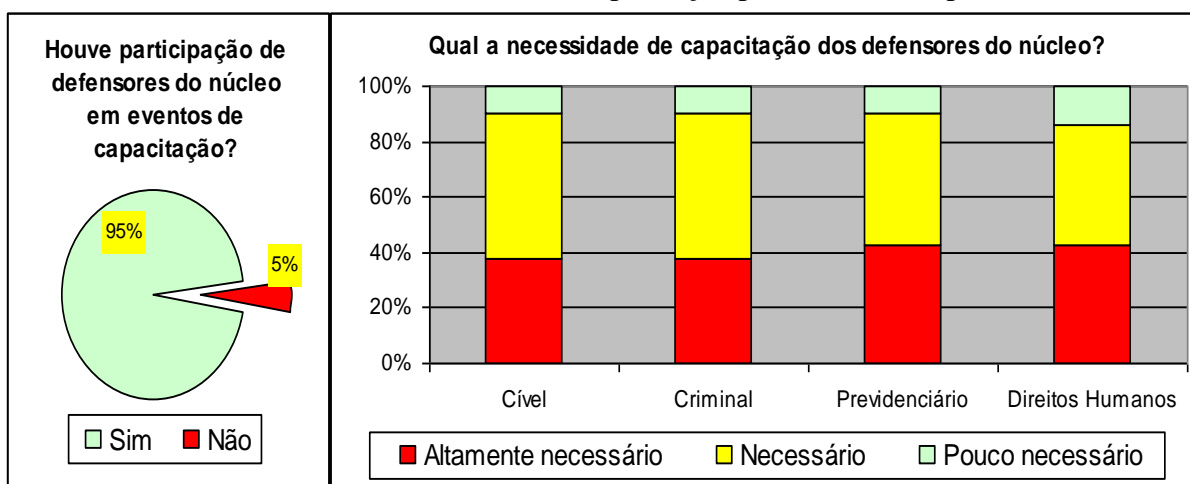
congressos e cursos. Merece destaque a iniciativa de capacitação de defensores em temáticas de maior complexidade, como a prevenção e o enfrentamento ao tráfico de pessoas, ocorrida em novembro de 2007. Ademais, informou-se a concessão de cinco bolsas de pós-graduação e cinco bolsas de cursos de extensão em benefício de defensores públicos da União, por meio de celebração de convênio com a Escola Superior do Ministério Público da União.

52. Além dessas iniciativas, faz-se menção à Portaria DPU n.º 633/2007, que estabeleceu o regimento das câmaras de coordenação que orientam a atuação da instituição em quatro matérias: Cível; Criminal; Previdenciária; e de Direitos Humanos e Tutela Coletiva. A medida visa criar espaço próprio para discussão e melhoria de estratégias de atuação da DPU, em especial após a edição da Lei n.º 11.448/2007, que estendeu à instituição a legitimidade de propor Ação Civil Pública.

53. Sobre o tema Direitos Humanos, firmou-se uma agenda de compromissos na Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do Mercosul – REDPO, na qual incluiu-se: a) criação de um Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos; b) colaboração dos países membros do Mercosul com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e com a Corte Interamericana de Direitos Humanos; e c) estabelecimento de mecanismos uniformes para implementação de uma Carta de Direitos Humanos nas Américas. Afirmou-se ainda que, pela Portaria n.º 183/2008, foram criados os Ofícios de Direitos Humanos e Tutela Coletiva, os quais são os órgãos de atuação de maior especialização da DPU.

54. Complementando a análise documental, a pesquisa do TCU evidenciou que, dos 21 núcleos respondentes ao questionário, quase a totalidade (95%) contou com a participação de defensores em encontros, congressos, seminários, treinamentos ou cursos de capacitação nos anos de 2006 e 2007 (Gráfico 5). Todavia, por se tratar de ação de caráter continuado, cerca de 90% dos núcleos demandaram a continuidade das iniciativas de capacitação em áreas de atuação da DPU. Os percentuais obtidos pela pesquisa foram praticamente idênticos para todas as quatro matérias pesquisadas (Cível, Criminal, Previdenciário e Direitos Humanos).

Gráfico 4: Desenvolvimento de eventos de capacitação para defensores públicos da União



Fonte: Pesquisa postal com defensores públicos-chefes de núcleos da DPU (março/abril de 2008).

55. Por fim, verificou-se, no 1º monitoramento, que a **recomendação 9.5.3** havia sido implementada, uma vez que o Defensor Público-Geral da União baixou, em 2005, as Portarias n.º 30, 152 e 154, que, respectivamente, normalizaram os trâmites processuais no

âmbito da DPU, fixaram critérios para o atendimento dos necessitados e definiram as matérias atendidas pelos núcleos. A Portaria n.º 154/2005, estabeleceu em seu Art. 1º:

Os núcleos da DPU, tendo em vista o caráter emergencial e provisório de sua atuação, devem atender às causas:

I. cíveis, administrativas, tributárias e previdenciárias enquadradas na competência do Juizado Especial Federal Cível ou que possam ser objeto de mandado de segurança;

II. criminais, eleitorais e militares;

III. em que for necessária a atuação do defensor público como curador especial;

IV. em grau de recurso, mesmo naquelas em que a parte não foi, inicialmente, assistido pela Defensoria Pública.

56. Ressalte-se que, mesmo com a abrangência dada pela Portaria DPU n.º 154/2005, existe a necessidade dos núcleos de priorizar ou restringir sua atuação sobre essas matérias, pelas deficiências estruturais e de recursos humanos apontadas neste relatório de monitoramento.

57. Ante o exposto, considera-se que:

- a) As **recomendações 9.1.2, 9.1.9, 9.1.19, 9.1.20 e 9.5.3 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário** foram **implementadas**, haja vista: a) ter sido realizado estudo para a definição do quantitativo ideal de estagiários de Direito e autorizada a criação de 975 vagas de estágio no âmbito da DPU; b) terem sido estabelecidas parcerias com outras instituições para a promoção de serviços de assistência jurídica e intensificadas as ações de capacitação; c) ter-se incluído a disciplina de Direitos Humanos no programa do concurso público em curso; d) a iniciativa de criação da Câmara de Coordenação de Direitos Humanos e Tutela Coletiva, dos Ofícios de Direitos Humanos e Tutela Coletiva e as ações de capacitação empreendidas pela DPU que exploraram a temática Direitos Humanos; e e) ter-se normalizado das matérias que deveriam ser atendidas prioritariamente pelos núcleos;
- b) No que tange às **recomendações 9.1.1, 9.1.3, 9.3.1 e 9.4 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário** e às **recomendações 9.2 e 9.3 do Acórdão 167/2007-TCU-Plenário**, estas foram consideradas **parcialmente implementadas**, posto que: a) mesmo tendo sido realizado estudo para definição do quantitativo de estagiários por defensor, menos de 15% dos núcleos da DPU atinge ao parâmetro proposto; b) apesar de realizado um estudo para se verificar a necessidade de defensores por núcleo da DPU e da efetiva presença de defensores em todos os núcleos instalados, há ainda grande deficiência no quantitativo de profissionais existentes na instituição, que atinge pouco mais de 20% do pleiteado; c) a ocupação do cargo de Corregedor ainda não foi efetivada, em virtude da inexistência da gratificação que deve ser destinada ao seu ocupante; e d) apesar dos esforços envidados pelo Ministério da Justiça, ainda não foi tramitada ao Poder Legislativo a proposta de criação do quadro de apoio administrativo da DPU.

4. Organização dos recursos materiais, infra-estrutura e serviços terceirizados nos núcleos da DPU

58. Este capítulo versa sobre outra dimensão organizacional da DPU, que diz respeito à adequação dos recursos materiais, da infra-estrutura e dos serviços terceirizados disponíveis nos núcleos, tendo em vista sua suficiência para o funcionamento da instituição e atendimento ao público, em função da percepção dos gestores.

Diagnóstico da auditoria do TCU em 2004

59. Observou-se nos núcleos visitados que havia deficiências de toda ordem no que dizia respeito aos recursos materiais, infra-estrutura e contratação de serviços terceirizados. Em relação aos recursos materiais, identificou-se: a) baixa informatização dos núcleos; b) indisponibilidade de equipamentos de digitalização de imagens (*scanner*), indispensáveis à atuação nos processos eletrônicos dos Juizados Especiais e junto às Varas Federais informatizadas; c) estado de obsolescência da maioria dos computadores; e d) insuficiência de veículos, linhas telefônicas, acervo de biblioteca e móveis de escritório, sobretudo arquivos.

60. No que tange à infra-estrutura mereceram registro: a) inadequação e falta de privacidade nas salas de atendimento de alguns núcleos; b) salas de reunião inadequadas ou mesmo inexistentes; c) não existiam nos núcleos espaços físicos destinados à instalação de biblioteca; e d) a estrutura física não era adequada para o recebimento de pessoas portadoras de necessidades especiais. Quanto a esse último ponto, como boa parte dos prédios eram alugados, tornava-se muito dispendioso adequar os núcleos à acessibilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais, diante da perspectiva de posteriores mudanças, haja vista o caráter temporário das locações. A DPU possuía 39 núcleos distribuídos por todo o país. Desse total, 27 eram alugados, o que representava 70% dos núcleos instalados.

61. A respeito de serviços de manutenção e administração em geral, foram identificadas as seguintes deficiências: a) falta de contrato para manutenção dos PABX e para prover a manutenção dos computadores; b) núcleos sem serviços de vigilância, o que gerava um constante sentimento de insegurança, situação essa que podia pôr em risco a integridade física daqueles que ali laboravam e o próprio patrimônio público; c) falta de serviços de limpeza contratados, valendo-se de faxineiras pagas como diaristas.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

62. Com o intuito de aperfeiçoar a organização física e logística da DPU, o Tribunal recomendou a adoção das seguintes medidas (Acórdão TCU nº 725/2005-Plenário):

9.1.4. realize levantamento da infra-estrutura dos núcleos para dotar essas unidades das condições necessárias ao seu adequado funcionamento e apresente também plano de estruturação dos núcleos.

9.1.5. providencie a contratação de serviços de segurança e limpeza para as instalações dos núcleos.

9.1.6. adote as medidas necessárias para assegurar a acessibilidade para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida nos núcleos instalados e a instalar, em consonância com o disposto no art. 50 do Decreto nº 3.298, de 20/12/1999.

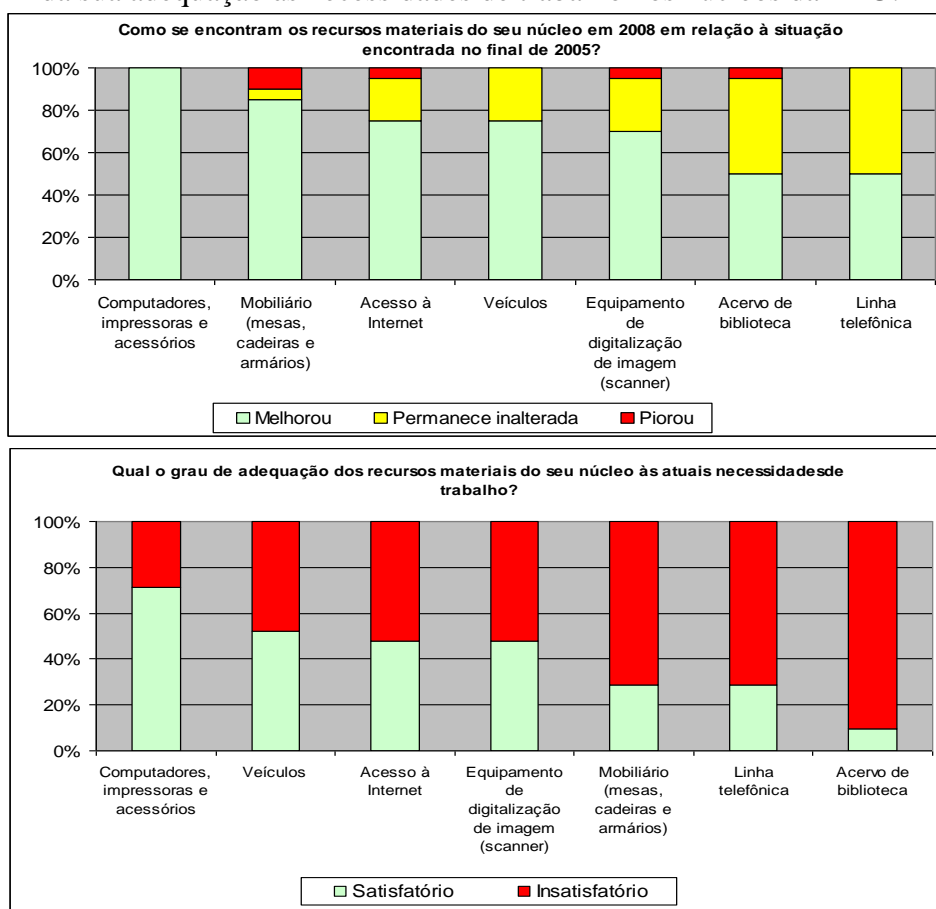
9.1.7. faça gestão junto à Secretaria de Patrimônio da União e outros Órgãos congêneres dos Estados e Municípios para verificar a disponibilidade de imóveis públicos com vistas à instalação de novos núcleos e dos que atualmente funcionam em prédios alugados.

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008

63. Quanto à **recomendação 9.1.4 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, percebe-se que, ao longo dos quatro anos após a realização da auditoria, a DPU vem provendo seus núcleos da infra-estrutura necessária para o desempenho de suas atribuições. Consta do Ofício n.º 2638/2008-DPGU/GAB que, em 2008, foram realizados os seguintes investimentos: a) aquisição de 1.500 computadores; b) locação de carros com motorista para todas as unidades, exceto as do Rio Grande do Sul, por restar deserta a licitação; c) acesso à Internet em todas as unidades; d) locação de impressoras e multifuncionais, com aparelho de scanner, para todas as unidades; e) aquisição de mais de 1.000 poltronas/longarinas, 850 mesas, 537 armários, 300 arquivos e 248 estantes; e f) provimento de linhas telefônicas em ramais a todas as unidades. Foi informado também que o acervo de biblioteca foi adquirido parcialmente, por pregão, sendo o espaço para sua adequação deve ser providenciado pelos Defensores Públicos-Chefes.

64. Ressalte-se que, por meio da pesquisa realizada pelo TCU, mais da metade dos Defensores Públicos-Chefes entrevistados consideraram necessário prover melhorias no que tange aos itens: mobiliário; linha telefônica e acervo de biblioteca (Gráfico 5).

Gráfico 5: Percepção sobre melhorias nos recursos materiais disponíveis e da sua adequação às necessidades de trabalho nos núcleos da DPU.

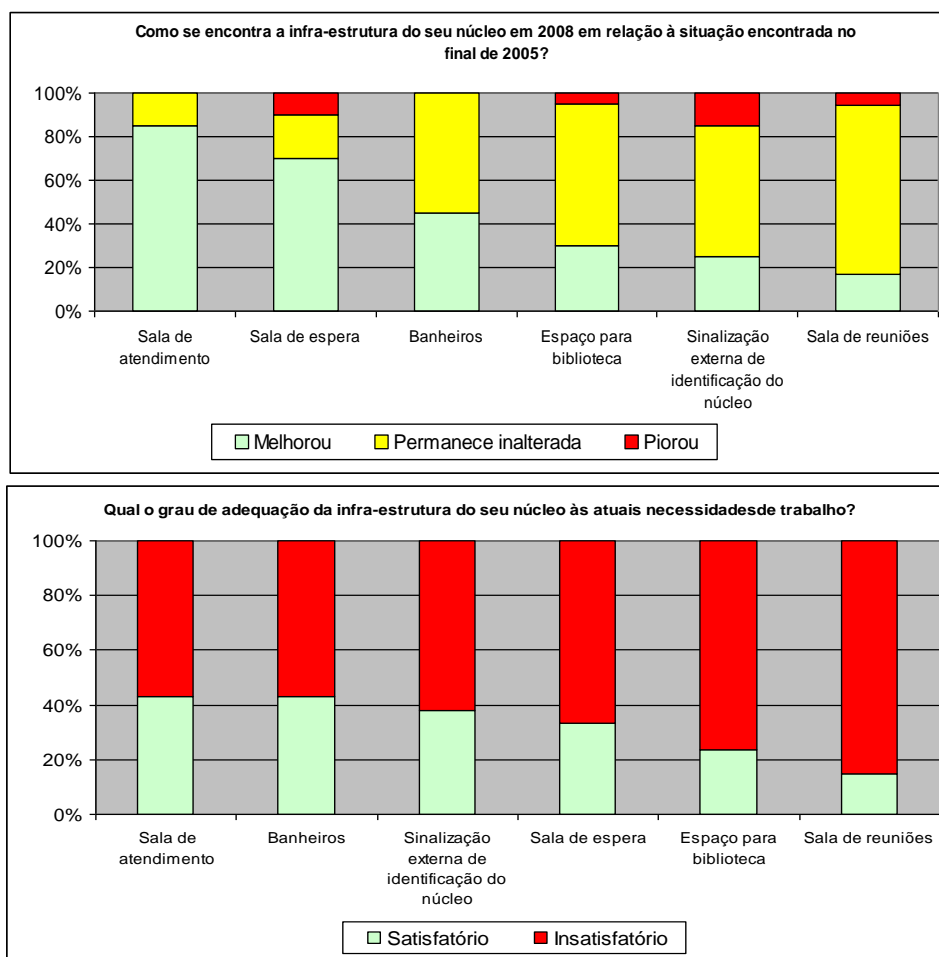


Fonte: Pesquisa postal com defensores públicos-chefes de núcleos da DPU (março/abril de 2008), em uma amostra de 21 unidades.

65. Como a pesquisa do TCU foi realizada dois meses antes da distribuição do mobiliário e dos equipamentos mencionados no parágrafo anterior, que, segundo o gestor, ocorreu em junho de 2008, há que se ter certa cautela na interpretação dessas respostas. Ademais, o provimento da infra-estrutura necessária ao funcionamento dos núcleos é um processo contínuo, que não se esgota em ações isoladas e que requer um espaço temporal para ser efetivamente concluído.

66. No Ofício 732/2008-DPGU/GAB relata-se ainda que, no plano de estruturação e implantação de novas unidades, a DPU tem buscado providenciar a locação de imóveis maiores e a contratação de serviços para pequenos reparos, instalação de divisórias e manutenção predial. Foi ressaltado que as unidades ainda carecem de maiores investimentos em serviço e equipamento de climatização, estruturação de rede lógica e elétrica (com manutenção preventiva e corretiva), aquisição de material anti-incêndio (extintores), serviço de brigadista e espaço para estacionamento. A situação que apresentou poucas melhorias, segundo a pesquisa do TCU, diz respeito a espaço para sala de reuniões e para biblioteca nos núcleos (Gráfico 6).

Gráfico 6: Percepção sobre melhorias na infra-estrutura física disponível e da sua adequação às necessidades de trabalho nos núcleos da DPU.



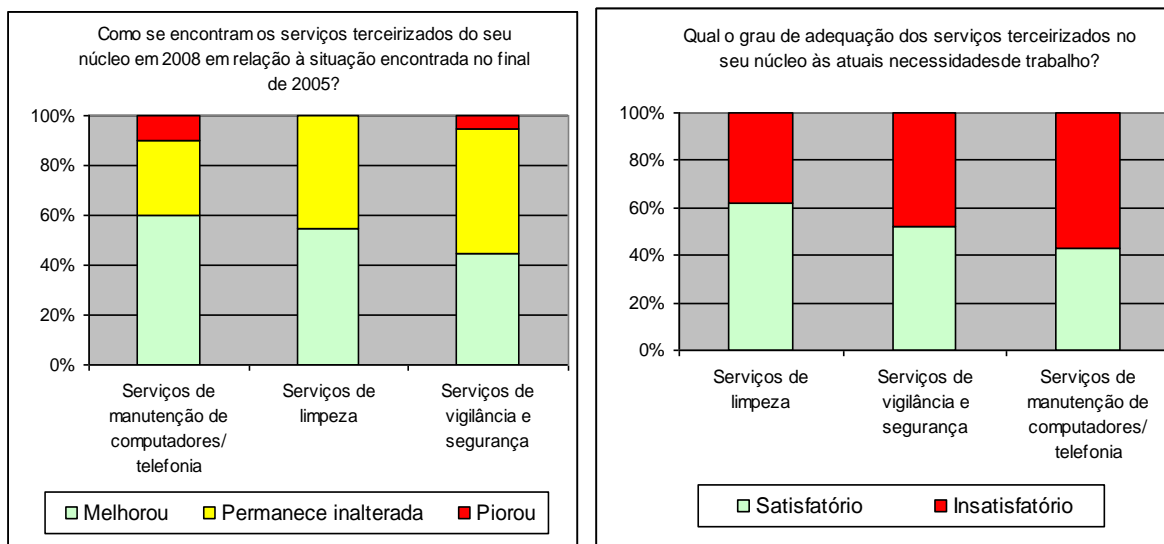
Fonte: Pesquisa postal com defensores públicos-chefes de núcleos da DPU (março/abril de 2008), em uma amostra de 21 unidades.

67. Outra demanda da DPU, registrada no Ofício 732/2008-DPGU/GAB, é quanto à necessidade de provimento de nova sede, uma vez que a atual funciona em espaço cedido pelo Ministério da Justiça, numa área de aproximadamente 700m², enquanto o ideal seriam

5.000m², de maneira a contar com auditório, almoxarifado, sala de reunião e ambientes melhor adequados para comportar as coordenações, o gabinete e a assessoria.

68. Quanto à **recomendação 9.1.5 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, consta do Ofício n.º 2638/2008-DPGU/GAB a relação dos contratos de limpeza e vigilância por núcleo. Em 100% dos núcleos, esses contratos encontravam-se vigentes durante o primeiro semestre de 2008. Sobre essa questão, a pesquisa do TCU mostra que, na percepção dos defensores públicos-chefes de núcleos, houve uma melhora da ordem de 50% em relação aos serviços terceirizados (Gráfico 7). Ressalte-se que a insatisfação apresentada no gráfico retrata a qualidade dos serviços prestados, e não a sua existência. A DPU informou que a gestão desses contratos é de responsabilidade do Defensor-Público Chefe de cada unidade, cabendo a ele a supervisão da qualidade dos serviços prestados. Mesmo não sendo objeto da recomendação, foi avaliada também a qualidade da prestação de serviços de manutenção de computadores e telefonia, que teve uma percepção de melhoria por 60% dos entrevistados. Nesse aspecto, o gestor relata que os computadores ainda estão submetidos à garantia de três anos dos fornecedores.

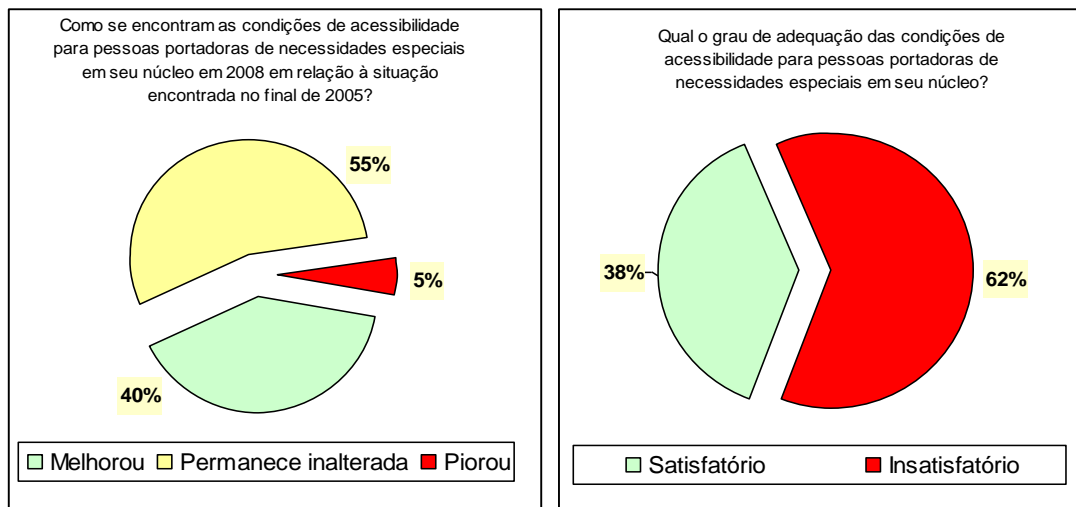
Gráfico 7: Percepção sobre melhorias nos serviços terceirizados e da sua adequação às necessidades de trabalho nos núcleos da DPU.



Fonte: Pesquisa postal com defensores públicos-chefes de núcleos da DPU (março/abril de 2008), em uma amostra de 21 unidades.

69. No que diz respeito às condições de acessibilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais aos núcleos da DPU, objeto da **recomendação 9.1.6 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, a pesquisa do TCU indicou que houve melhora da situação em 40% das unidades consultadas (Gráfico 8). A partir da recomendação do TCU, no processo de instalação ou mudança de núcleos, a DPU passou a verificar, em caso de locação de imóvel, se este já é devidamente adaptado ao ingresso de portadores de necessidades especiais, priorizando aqueles que possuem local para atendimento ao público em andar térreo. Garantir o amplo acesso dessas pessoas a todos os núcleos, principalmente àqueles que funcionam em edifícios, é uma condição longe de ser alcançada integralmente, pois demanda intervenções arquitetônicas complexas, para as quais o condomínio não demonstra interesse em realizá-las. Pelo Ofício n.º 2638/2008-DPGU/GAB, o gestor relatou que, do universo de 34 unidades, a DPU realocou/abriu um total de 18 unidades que atendem o critério de acessibilidade.

Gráfico 8: Percepção sobre melhorias nas condições de acessibilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais aos núcleos da DPU.



Fonte: Pesquisa postal com defensores públicos-chefes de núcleos da DPU (março/abril de 2008).

70. No que tange à **recomendação 9.1.7 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, em todas as mudanças das unidades, a DPU relatou que tem como praxe solicitar informações junto à Secretaria do Patrimônio da União/MP sobre a disponibilidade de imóvel (Ofício n.º 732/2008-DPGU/GAB e entrevista). Em caso de existência, a DPU faz uma vistoria no local para averiguar as condições das instalações e, sempre que possível, opta por utilizar o imóvel. Em resposta oficial referente à indisponibilidade de imóvel, o documento é anexado ao processo de locação.

71. Ante as análises apresentadas, conclui-se que:

- a) As **recomendações 9.1.4, 9.1.5 e 9.1.7 foram implementadas**, tendo em vista que: a) a DPU adotou medidas no sentido de mitigar os problemas relacionados à inadequação de recursos materiais e infra-estrutura dos núcleos e disponibilidade de serviço de segurança e limpeza; e b) as gestões da DPU junto à Secretaria de Patrimônio da União/MP solicitando disponibilização de imóveis públicos para substituição dos prédios alugados pela instituição, o que, nem sempre é possível, pois o imóvel disponível mostra-se inviável para as atividades da instituição, sendo mais vantajoso continuar no imóvel alugado;
- b) Por sua vez, a **recomendação 9.1.6 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário** foi considerada **parcialmente implementada**, pois a questão da acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais ainda não foi satisfatoriamente equalizada por 16 dos 34 núcleos da instituição, de forma a atender o que preceitua o Decreto n.º 3.298/1999.

5. Gestão dos serviços de assistência jurídica prestados pela DPU

72. Este capítulo discorre sobre as medidas adotadas pelos gestores no sentido de aperfeiçoar os serviços prestados pela DPU, bem como as articulações promovidas pela instituição buscando um melhor atendimento à população assistida, inclusive com a seleção

de profissionais de outros ramos do conhecimento, como psicólogos e assistentes sociais, de forma a garantir o atendimento interdisciplinar à sua clientela.

Diagnóstico da auditoria do TCU em 2004

73. Constatou-se que os núcleos estavam concentrados em regiões do país com alto Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e nas capitais. No Rio Grande do Sul estavam localizados cinco núcleos (Porto Alegre, Bagé, Caxias do Sul, Santa Maria e Uruguaiana). Em contrapartida, havia estados no Brasil que não possuíam sequer um núcleo, como eram os casos de Maranhão, Amapá e Roraima. A distribuição desigual de núcleos foi atribuída, em parte, à estrutura preexistente, onde atuavam os advogados de ofício. Além disso, identificou-se oportunidade de melhoria na articulação e troca de experiência entre a DPU e entidades congêneres nos estados e no Distrito Federal que prestam assistência jurídica.

74. Destacou-se que, com a Emenda Constitucional n.º 45/2004, a Justiça Federal recebeu o dever de interiorizar sua atuação, o que requereria da DPU a adoção de ações a fim de acompanhar, na medida do possível, a expansão da justiça itinerante, assegurando o atendimento integral e gratuito à pessoa hipossuficiente. Nos locais onde não havia núcleos instalados, observou-se baixa ou inexistente cobertura da Defensoria Pública Itinerante, restringindo, assim, uma das atividades fim da instituição, qual seja o atendimento de comunidades carentes, sobretudo, fora dos centros urbanos. Até mesmo nas localidades dotadas de núcleo, devido à baixa lotação de defensores, a atuação desses profissionais ficava circunscrita à demanda da capital, inviabilizando a ampliação do atendimento itinerante.

75. Depoimentos dos defensores indicaram que, devido ao estado emocional e ao nível de desinformação com que muitos dos assistidos chegavam à instituição, havia necessidade da DPU prestar atendimento preliminar de ordem psicossocial. As pessoas que procuravam a DPU tinham carências diversas, desde falta de informação sobre direitos até necessidades de assistência de ordem psicológica e social. A vulnerabilidade da população assistida era tanta que, muitas vezes, o atendimento inicial visava mais a aspectos psicossociais, que à assistência jurídica propriamente dita.

76. Nas visitas realizadas aos núcleos da DPU, os defensores foram questionados quanto à existência de pesquisa junto ao usuário, para avaliar o grau de satisfação com os serviços prestados pela instituição. Dos defensores entrevistados, 83% responderam que não realizavam tal pesquisa. A ausência de uma rotina de acompanhamento e de avaliação sistemática era a razão encontrada para a não realização da pesquisa de satisfação.

77. O relatório de auditoria apontou que a centralização da gestão orçamentária e financeira pela sede da DPU (que tinha uma única unidade gestora) causava prejuízo à agilidade da gestão administrativa de seus núcleos. Por não repassar recursos financeiros aos núcleos, o órgão central da DPU acumulava todas as atribuições administrativas, como a gestão de pessoal e os processos de compras e contratação para manutenção e funcionamento dos núcleos, incluindo os respectivos processos licitatórios.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

78. Com o intuito de aperfeiçoar a gestão dos serviços prestados pela DPU, de forma a melhorar o atendimento à população assistida, o Acórdão TCU n.º 725/2005-Plenário recomendou à instituição a adoção das seguintes medidas:

9.1.8. promova a instalação de núcleos e alocação de defensores, considerando critérios objetivos e equitativos preestabelecidos, levando em conta as diretrizes adotadas pela Justiça Federal para criação de novas Varas e Juizados Especiais Federais.

9.1.13. estude a viabilidade de instalar núcleos regionalizados da DPU, de forma a acompanhar a interiorização da Justiça Federal.

9.1.14. desenvolva parcerias com entidades governamentais e não-governamentais, como forma de aprimorar processos e métodos de atendimento.

9.1.15. celebre acordo de cooperação técnica com as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, com vistas à implementação de ações para a melhoria da gestão.

9.1.16. implemente a ação de Defensoria Pública Itinerante, levando-se em conta as áreas prioritárias onde não for possível a instalação de seus núcleos, buscando, se necessário, integração com outros órgãos governamentais e não-governamentais.

9.1.17. estabeleça parcerias com entidades governamentais e não-governamentais com vistas a possibilitar encaminhamento dos beneficiários, conforme o caso, para serviços de assistência social, orientação psicológica, perícia contábil, que possam apoiar a atuação da Defensoria.

79. No sentido de ampliar a autonomia e a independência da DPU, dando maior agilidade à sua gestão administrativa e financeira, recomendou-se à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça a adoção das seguintes medidas:

9.3.2. estude a viabilidade de transformar os núcleos da Defensoria Pública da União em Unidades Gestoras.

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 §2º do art. 98 da Emenda Constitucional 45/2004, destinando-se parte dos recursos para manutenção e aparelhamento da Defensoria Pública da União.

9.3.4. estude a viabilidade de propor alteração na Lei Complementar n.º 80/1994, de modo a conferir à DPU atribuições de propor ações civis públicas na defesa de interesses difusos e ações coletivas, quando concorra o requisito da necessidade dos interessados, considerando os precedentes existente, inclusive a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 558-8.

9.3.5. apoie a extensão da autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária concedida às Defensorias Públicas dos Estados para a Defensoria Pública da União.

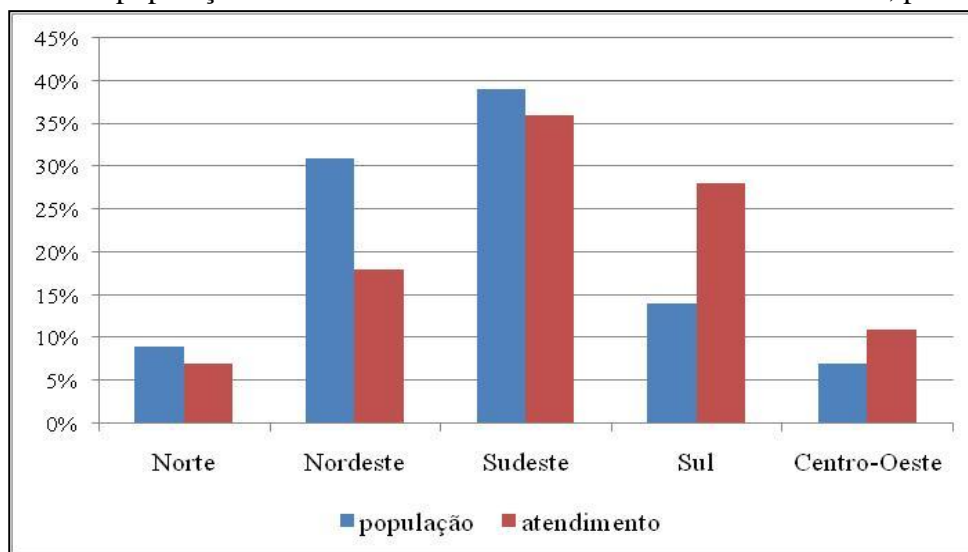
80. Além dessas medidas, quando da apreciação do primeiro monitoramento, o Acórdão 167/2007-TCU-Plenário, em seu item 9.1, recomendou à DPU que “estude a viabilidade da transformação dos Núcleos da Defensoria Pública da União em Unidades Gestoras e, a depender do resultado alcançado, remeta à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça proposta para sua efetivação”.

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008

81. Quanto à **recomendação 9.1.8 (Acórdão 725/2005-TCU-Plenário)**, observou-se que, com a criação de 169 cargos de Defensor Público da União pela Medida Provisória n.º 301/2006, convertida na Lei n.º 11.355/2006, tornou-se possível a fixação desses cargos em todas as capitais dos estados e no Distrito Federal. Com a nomeação dos aprovados no terceiro concurso público para provimento de cargos de Defensor Público da União, seguindo a alocação definida na Portaria DPU n.º 285/2007, espera-se a efetiva implantação de núcleos em todas as capitais estaduais.

82. Os dados analisados pelo TCU no Gráfico 9 sinalizam existência de desigualdade de acesso regional da população de baixa renda ao serviço de assistência jurídica gratuita prestado pela DPU. Nota-se que, em 2006, dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – Pnad indicavam que 40% da população com renda inferior a dois salários-mínimos residia nas regiões Norte e Nordeste. Por sua vez, a participação dessas duas regiões no número de atendimentos prestados pela DPU foi de 25% em 2007. Observa-se que os atendimentos realizados na Região Sul corresponderam a, aproximadamente, 5% da população com renda de até dois salários- mínimos dessa região, enquanto nas Regiões Norte e Nordeste, esse percentual equivaleu a 1,9% e 1,4%, respectivamente. Entre esses extremos, encontram-se as Regiões Sudeste, com 2,3%, e Centro-Oeste, com 3,7%.

Gráfico 9: Distribuição percentual de atendimentos da DPU *versus* distribuição percentual da população brasileira com renda de até dois salários mínimos, por Região.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad/IBGE 2006; Defensoria Pública da União, Indicadores 2007.

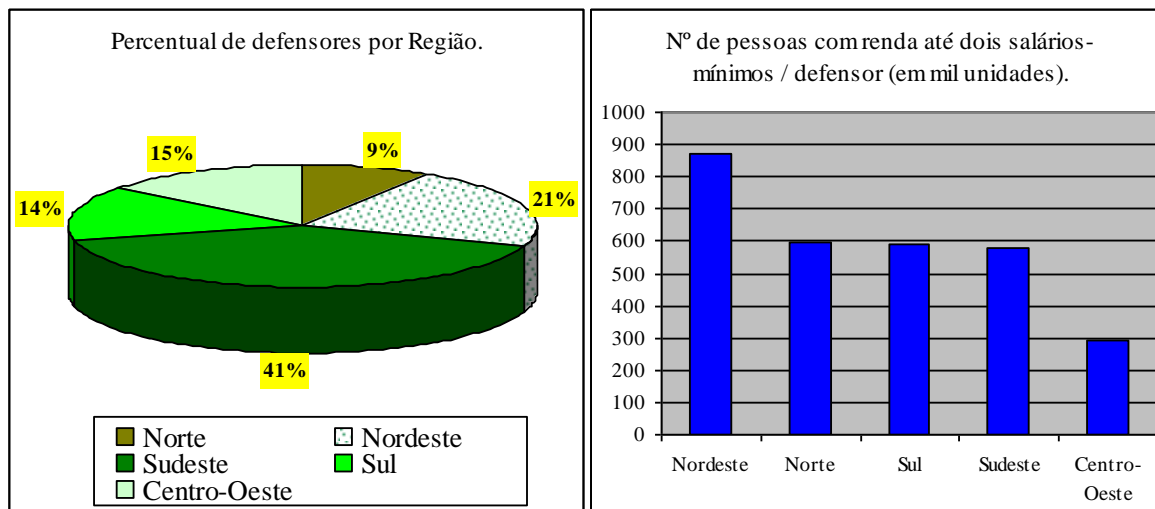
83. No Ofício n.º 732/2008-DPGU/GAB, a própria DPU reconhece que há uma desigualdade na distribuição de seus núcleos entre as regiões brasileiras, preponderando a implantação nas regiões Sul e Sudeste, em prejuízo às Regiões Norte e Nordeste. A justificativa dada para essa situação é a demanda histórica por assistência jurídica gratuita das regiões Sul e Sudeste, que tem sido superior às demais regiões. Na opinião do Subdefensor Público-Geral da União, em entrevista concedida à equipe do TCU, essa situação pode ser atribuída à maior dificuldade de acesso à educação enfrentada pela população nortista e nordestina, conjugada com o desconhecimento desse serviço.

84. Para mitigar esse problema, a DPU, na revisão da distribuição dos seus núcleos pelo território nacional, passou a adotar como critérios: a) demanda de processos em tramitação na Justiça Federal e Militar; b) percentual da população que com renda de até dois salários mínimos; e c) o Índice de Desenvolvimento Humano. Tais critérios levaram à desativação dos núcleos de Caxias do Sul/RS, Uruguaiana/RS e Umuarama/PR, bem como do núcleo de Campina Grande/PB, a fim de que seus defensores fossem alocados em localidades com maior demanda. Além disso, a DPU entende necessária uma atuação de forma pró-ativa na provocação de demanda, e não apenas suprir a já existente. Para isso, desenvolve ações de conscientização da população e campanhas de divulgação institucional, utilizando *folders* e cartilhas, que contêm informações básicas sobre os direitos dos cidadãos e sobre a missão constitucional da DPU e o papel de seus membros. Esse material, produzido pela própria

instituição, é distribuído para população e para órgãos ligados a direitos humanos, igrejas, e universidades.

85. O Gráfico 10 reflete a conjuntura da DPU por Região, levando-se em conta a população que recebe até dois salários-mínimos e o quadro de defensores com as vagas disponibilizadas no último concurso (total de 247 defensores de 1º e 2º categorias e 34 da categoria especial). Para fins de análise, foram excluídos os defensores da categoria especial (dos quais 32 atuam em Brasília e dois no Rio de Janeiro), que apesar de se concentrarem no Distrito Federal, atendem à demanda de todos os núcleos, pois atuam junto aos tribunais superiores. Desse modo, buscou-se evitar distorções nos gráficos, uma vez que a inclusão de tal categoria ocasionaria uma redução no indicador referente ao número de pessoas com renda até dois salários-mínimos por defensor.

Gráfico 10: Alocação de defensores por núcleo e por público-alvo prioritário, por Região.



Fonte: Ofício n.º 732/2008-DPU/GAB. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad/IBGE 2006.

86. A lotação de 41% dos defensores em estados do Sudeste pode ser explicada, em parte, pela demanda histórica por assistência jurídica gratuita nessa região, conforme já citado anteriormente. Em relação ao indicador “pessoas com renda até dois salários-mínimos por defensor”, verifica-se equilíbrio entre as regiões Norte, Sudeste e Sul (média em torno de 590 mil pessoas por defensor). O Nordeste e o Centro-Oeste representam os extremos dessa relação, com 872 mil pessoas por defensor e 290 mil pessoas por defensor, respectivamente.

87. Esse indicador não poder ser analisado de maneira isolada, face as tipicidades de cada unidade da Federação em termos de estruturação do seu sistema de justiça, inclusas as defensorias estaduais. Além disso, pelo fato da DPU não dispor de estudos que estimem o número esperado de assistidos por defensor, não há como mensurar o impacto do aumento da demanda potencial por seus serviços, que, vindo a ser concretizada, terá reflexos sobre a organização dos recursos humanos à disposição da instituição.

88. A análise do Tribunal encontrou outra limitação em categorizar o atendimento prestado pela instituição por nível de renda do beneficiário, pois essa informação não encontrava-se disponível na DPU. Apesar dessas limitações, entende-se que o contraponto entre o perfil de atendimento regional da DPU e o perfil da população de baixa renda serve como importante indicativo para o planejamento estratégico da instituição, em termos de melhoria na focalização da prestação do serviço de assistência jurídica gratuita, sobretudo à população de baixa renda.

89. Quanto à instalação de núcleos regionalizados, objeto da **recomendação 9.1.13 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, consta do Relatório de Gestão da DPU – Exercício 2005, que, com o quadro de Defensores Públicos à disposição, são consideráveis as dificuldades para atender às demandas nas cidades onde os núcleos estão instalados. Mesmo com a realização de concurso público após 2005, a DPU relatou que ainda é inviável a gestão de demandas das comarcas próximas. Ademais, entende-se que a divisão territorial da Justiça Federal em cinco regiões não atende a estruturação administrativa e racional que deverá nortear a DPU, uma vez que a entidade tem atribuição perante a Justiça do Trabalho e à Justiça Eleitoral, que possuem ao menos um Tribunal em cada Estado e no Distrito Federal. Diferentemente da Justiça Federal, onde há descentralização regional, para a DPU, que é centralizada administrativamente em Brasília, o ideal seria instalar núcleos nos municípios, até porque a assistência jurídica prestada ao cidadão hipossuficiente é feita com atendimento direto e pessoal, e quanto mais próximo da população carente, mais eficiente o serviço prestado.

90. Foi objeto da **recomendação 9.1.16 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário** o fortalecimento do atendimento itinerante, por meio de visitas em comunidades carentes ou cidades vizinhas não circunscritas aos núcleos. Para compensar a carência de núcleos em certas localidades, a ação de Defensoria Pública Itinerante vem sendo implementada de forma crescente e contínua. Cumpre destacar que o serviço de defensoria itinerante consiste no deslocamento de Defensor Público da União e de estrutura móvel de apoio às cidades não abrangidas por unidades da instituição. O objetivo do projeto é facilitar o acesso da população aos serviços prestados pelo órgão.

91. Ademais, a Defensoria Pública Itinerante busca acompanhar a interiorização do acesso à justiça, a exemplo do que ocorre com os Juizados Federais, entre outras políticas públicas que atendem a abrangência em território nacional, em especial naqueles lugares onde se faz imprescindível a orientação jurídica como meio de prevenção de conflitos. Normalmente, a DPU desenvolve o serviço de defensoria itinerante de forma independente e autônoma, mas há ocasiões em que conta com parceria da Justiça Federal, prefeituras, órgãos da assistência social, Forças Armadas, Petrobrás, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e universidades.

92. Segundo informações repassadas no Ofício n.º 732/2008-DPGU/GAB, o projeto Defensoria Itinerante beneficiou 17.610 pessoas entre 2005 e 2007, concentrando 85% dos atendimentos em quatro estados: Amazonas (38%); Rio Grande do Sul (23%); Minas Gerais (13%); e Alagoas (11%). Uma maior eficácia desse projeto, em termos de acesso e cobertura, sofre limitações pelo fato de que muitos núcleos ainda não contam com uma estrutura forte de apoio e com planejamento de tal ordem que possibilite a expansão do atendimento em localidades mais distantes e carentes da população, que é o desejado pela DPU.

93. No que tange ao objeto da **recomendação 9.1.14 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, que trata da articulação com entidades governamentais e não-governamentais para aperfeiçoamento dos processos e métodos de atendimento na prestação de assistência jurídica, merecem destaque as seguintes iniciativas:

- a) projeto de atuação nas penitenciárias federais, concretizado em parceria com o Departamento Penitenciário Nacional, que envolve a prestação de assistência jurídica aos internos dos presídios de Catanduvas/PR e Campo Grande/MS. Essa iniciativa converge com a assinatura da Carta

Compromisso, firmada entre a DPU, o Departamento Penitenciário Nacional e o Departamento de Polícia Federal, que servirá de orientadora nas atuações desenvolvidas por esses órgãos no âmbito desse projeto;

- b) termo de cooperação firmado entre a DPU no Rio Grande do Sul e o município de Porto Alegre/RS, pela regularização fundiária da população carente, bem como entre a DPU no Rio de Janeiro e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, quanto às ações de execução penal;
- c) projeto de Câmaras de Conciliação da DPU com órgãos públicos, como o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a Caixa Econômica Federal e a Advocacia-Geral da União – AGU. Tal projeto tem por fito a conciliação extrajudicial dos seus assistidos com os órgãos públicos com que litigam, sem que haja, para isso, recurso ao Poder Judiciário;
- d) projeto de erradicação do “escalpelamento” na Amazônia, que visa a combater acidentes náuticos que provocam danos permanentes às vítimas de comunidades ribeirinhas, com conseqüências no âmbito familiar e ônus ao serviço público de saúde. A atuação corretiva consiste principalmente em mapear os casos de “escalpelamento” na Região Amazônica, orientar as vítimas acerca dos seus direitos, garantir tratamento médico adequado e equiparar o “escalpelamento” total à invalidez para efeitos de seguro. As ações são desenvolvidas em articulação com os fabricantes de motores para embarcações, a Sociedade Brasileira de Cirurgia Plástica, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, a Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, a Superintendência de Seguros Privados – Susep, e o Instituto de Resseguros do Brasil – IRB;
- e) projeto “Mutirão de Conciliação da BR 101”, que consiste na realização de conciliação a fim de dirimir litígios relacionados a ações de desapropriação ajuizadas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT. As ações visam acordar indenização aos titulares de propriedades a serem desapropriadas para a duplicação da BR 101 e para a implantação da ferrovia Transnordestina.

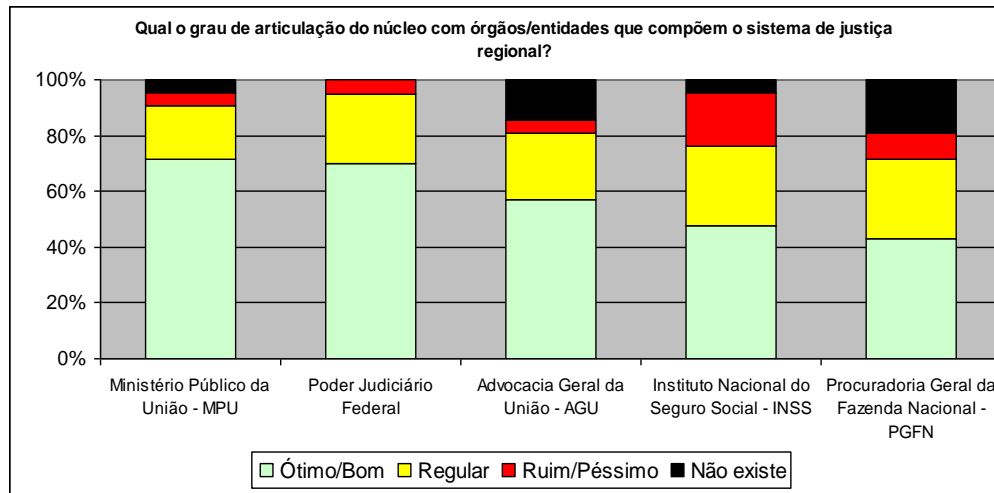
94. Além dessas iniciativas, releva mencionar que a DPU apresentou projeto de termo de cooperação técnica junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a fim de estruturar rede de atendimento aos moradores de rua que reúnam os requisitos legais para concessão de Benefício de Prestação Continuada – BPC (amparo assistencial ao idoso e ao deficiente). Em abril de 2008, o CNAS ainda não havia se pronunciado a respeito do projeto.

95. Há que se destacar também a interface desenvolvida entre a DPU e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, que tem quatro ações voltadas à atuação daquela instituição: a) assistência jurídica integral ao preso e familiares; b) formação de núcleos de justiça comunitária; c) curso de formação em Direitos Humanos e ação mediadora para profissionais do Direito; e d) efetivação da Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), a qual cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

96. Quanto aos órgãos do sistema de justiça regional, percebeu-se, por meio da pesquisa do TCU, q articulação entre estes e os núcleos da DPU, conforme exposto no Gráfico 11. Todavia, faz-se mister aperfeiçoar o relacionamento em relação à AGU, à

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e ao INSS, que mostrou-se insatisfatório em cerca de 22% dos núcleos.

Gráfico 11: Percepção sobre a articulação do núcleo da DPU com órgãos/entidades do sistema de justiça regional.



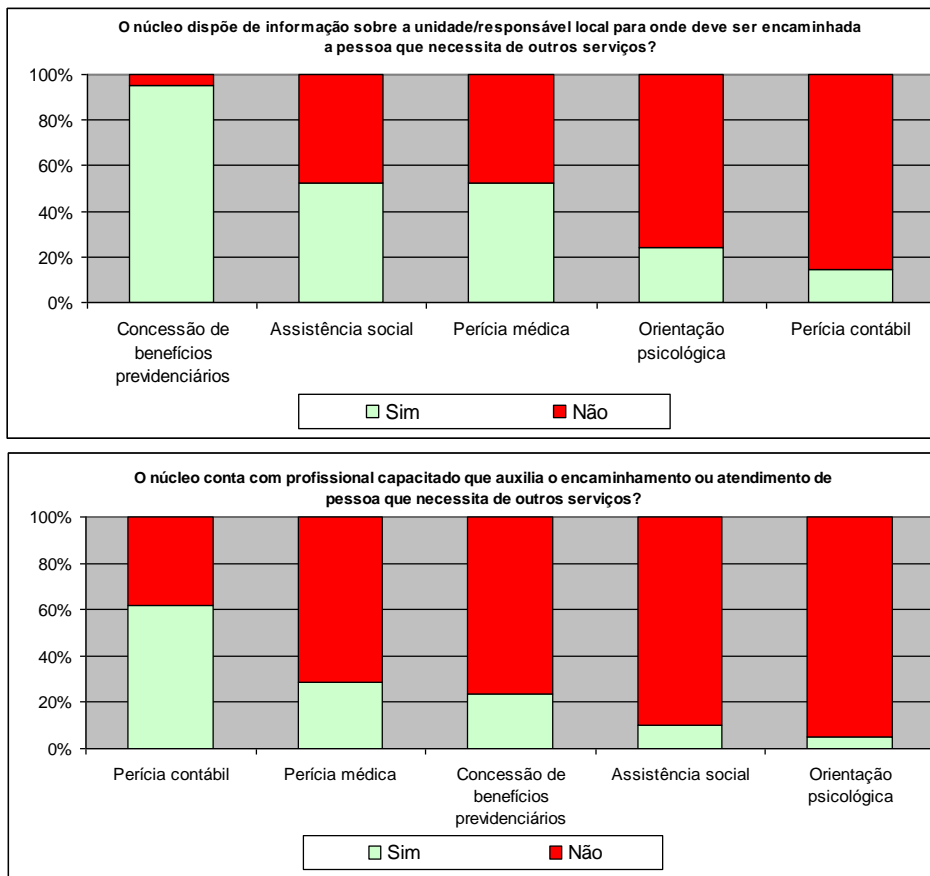
Fonte: Pesquisa postal com defensores públicos-chefes de núcleos da DPU (março/abril de 2008).

97. No que tange à **recomendação 9.1.15 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, cita-se as seguintes iniciativas de cooperação promovidas entre a DPU e as defensorias públicas dos estados e do Distrito Federal: a) mutirão de atendimento a pessoas carentes prestado pela DPU e pela Defensoria Pública do Distrito Federal; b) revisão de métodos de trabalho entre a DPU e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, de forma a conferir celeridade aos processos no âmbito criminal, previdenciário e consumerista; c) encontros institucionais pela criação das defensorias públicas estaduais de Santa Catarina e de Goiás, em abril e agosto de 2007, respectivamente (Ofício n.º 732/2008-DPGU/GAB).

98. No âmbito internacional, a DPU tem estreitado relações com as defensorias dos países do Mercosul, com destaque para duas iniciativas já previstas: a) troca de experiências em Direito Previdenciário e Penal com a Defensoria Pública do Uruguai; e b) capacitação em Direito Indígena, com a Defensoria Pública do México.

99. Outra medida proposta pelo **Acórdão 725/2005-TCU-Plenário** assenta-se na **recomendação 9.1.17**, que trata de qualificar os núcleos a encaminhar os assistidos a serviços de assistência social, orientação psicológica, perícia contábil e outros serviços de apoio, caso necessário. Foi ponderado pela DPU que, antes mesmo de articular parcerias externas para viabilizar o encaminhamento dos assistidos aos serviços mencionados, seria conveniente estruturar a entidade com profissionais capacitados para que subsidiem esse encaminhamento. A pesquisa do TCU retratou considerável falta de informação nos núcleos da DPU quanto ao encaminhamento a ser dado às pessoas que necessitam de serviços que não sejam de apoio jurídico, bem como um grande déficit de pessoal especializado nas áreas citadas (Gráfico 12).

Gráfico 12: Percepção sobre a atuação dos núcleos da DPU no encaminhamento de pessoas necessitadas a outros serviços.



Fonte: Pesquisa postal com defensores públicos-chefes de núcleos da DPU (março/abril de 2008).

100. Foram relatadas duas iniciativas que vão ao encontro da recomendação do TCU: a) por intermédio de Requisição, com fulcro no Art. 4º da Lei n.º 9.020/1995, as unidades da DPU em Pernambuco, Ceará e Distrito Federal obtiveram cessão, por órgãos e entidades da Administração Federal, de profissionais graduados em contabilidade, psicologia, medicina e serviço social; e b) foram firmados acordos de cooperação técnica entre a DPU/SP e a Universidade Federal de São Paulo – Unifesp, com envolvimento dos estudantes de medicina no auxílio ao exame de perícias médicas, e entre a DPU de Santa Maria/RS e o Centro Universitário Franciscano – Unifra, com a concessão de estagiários de Serviço Social. A adoção dessas medidas sinaliza que a DPU vem se preocupando em qualificar a atuação de seus núcleos, sendo que a entidade reconhece que essas iniciativas carecem de continuidade e maior abrangência.

101. No tocante às **recomendações 9.3.2 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 167/2007-TCU-Plenário**, verificou-se a DPU atuou junto à setorial contábil da Diretoria de Programa do Ministério da Justiça para transformar, em caráter experimental (projeto piloto), as cinco maiores unidades da entidade em UG. A Portaria DPGU n.º 223/2008 transformou os núcleos do Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco, Distrito Federal e Rio de Janeiro em UG. Esse projeto piloto visava verificar a viabilidade dessa medida. Ressalte-se que o Subdefensor Público-Geral da União, em entrevista concedida à equipe de monitoramento, manifestou sua preocupação com essa iniciativa, em razão da falta/exigüidade de pessoal de apoio administrativo para realizar tarefas dessa natureza nos núcleos, principalmente no tocante às licitações e contratos.

102. Em virtude do prazo de trâmite processual, tanto no Ministério da Justiça quanto no Ministério da Fazenda, para análise e criação de um CNPJ, específico para cada unidade, a DPU acredita estar com este projeto concluído até o final de 2008. Desse modo, considerando que o projeto piloto possibilitará uma conclusão mais precisa sobre a adequação dessa proposta, subsidiando uma futura tomada de decisão, não foi possível demonstrar os benefícios dela decorrentes.

103. Com relação à **recomendação 9.3.3 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, verificou-se que, em 11/03/2008, o Projeto de Lei Complementar n.º 331/2002, que cria o Fundo de Aperfeiçoamento Profissional da DPU – Fundap, encontrava-se em trâmite na Câmara dos Deputados, já tendo sido aprovado pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Cidadania, com propostas de emendas ao texto original (pesquisa realizada em www.camara.gov.br, em 06/06/2008). Conforme texto original do mencionado projeto de lei, constituem receitas do Fundap: a) honorários da sucumbência devidos aos defensores públicos da União nas ações em que participem; b) doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis; c) recursos decorrentes de empréstimos; d) transferências de outros fundos; e) receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extra-orçamentários; e f) outros recursos destinados. O referido projeto de lei prevê a alocação dos recursos do Fundap, exclusivamente, no aparelhamento da DPU e na capacitação profissional de seus membros.

104. A DPU tem a atribuição legal de atuar perante a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral e todas as instâncias administrativas federais. Quando o assistido da DPU vence a causa, a parte sucumbente é 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. Ocorre que, pela ausência de fundo para captação dos honorários da sucumbência, essas receitas não são apropriadas diretamente pela DPU. Essa foi a motivação para a propositura do Projeto de Lei Complementar n.º 331/2002.

105. Releva mencionar que a capacidade de arrecadação do fundo, nos termos textuais da versão original do Projeto de Lei Complementar n.º 331/2002, fica prejudicada em parte, uma vez que sua principal fonte de recursos, os honorários da sucumbência devidos aos defensores públicos da União, são, em grande parte, provenientes de causas da DPU contra a própria União. Isso porque, há posicionamento do Superior Tribunal de Justiça que exclui condenação do Estado ao pagamento de honorários advocatícios para a Defensoria Pública, sob a pena de operar o instituto da confusão (onde credor e devedor se confundem na mesma pessoa jurídica), que é causa extintiva dessa obrigação, tendo em vista que a DPU não possui personalidade jurídica. Nesse sentido, há proposta de emenda de modo a permitir a apropriação dos honorários advocatícios sucumbenciais pelo Fundap, desde que não provenientes da União, suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

106. Sobre as **recomendações 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário**, que tratam, respectivamente, de legitimar a DPU a propor ações civis públicas e ampliar a autonomia funcional e administrativa da entidade, cabe tecer as seguintes considerações sobre proposições legislativas que tratam dessas matérias:

- a) a Lei n.º 11.448/2007, alterando o art. 5º da Lei n.º 7.347/1985 (que disciplina a ação civil pública), concedeu à DPU legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública. Com essa legitimação, além da Ação Individual,

o Defensor Público da União pode também, por exemplo, representar uma associação ou grupo de pessoas com interesses comuns, entrando com uma Ação Civil Pública no Judiciário, ao invés de ter que representar cada interessado individualmente;

- b) a Proposta de Emenda Constitucional – PEC n.º 358/2005, que trata da parte final da reforma do Poder Judiciário (EC n.º 45/2004) e que estende a autonomia orçamentária e financeira concedida às Defensorias Públicas dos estados à Defensoria Pública da União, já foi aprovada em dois turnos no Senado Federal e, quando da finalização deste monitoramento, encontrava-se em discussão na Câmara dos Deputados. Em aprovada essa Emenda, a DPU gozará de maior autonomia e maior capacidade de autogestão, não estando mais vinculada ao Ministério da Justiça;
- c) a PEC n.º 487/2005 amplia significativamente o rol de competências da DPU e lhe concede vários dispositivos constitucionais aplicáveis ao Ministério Público, tais como: i) concessão dos mesmos princípios institucionais, quais sejam, a unidade, indivisibilidade e independência funcional; ii) concessão da iniciativa de leis complementares e ordinárias ao Defensor Público-Geral da União; iii) qualificação de crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra o livre exercício da Defensoria Pública; iv) inclusão do Defensor Público-Geral da União como legitimado para propositura de ação direta de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade; v) inclusão do Defensor Público-Geral da União como legitimado para suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos; vi) extensão da autonomia funcional, administrativa e financeira, bem como da elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa propositura já recebeu parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, quando da finalização deste monitoramento, encontrava-se em plenário para votação.

107. Ante ao que foi discorrido ao longo deste capítulo, entende-se que:

- a) As **recomendações 9.1.8, 9.1.13, 9.1.14, 9.1.15, 9.1.16, 9.3.2 e 9.3.4 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário** e a **recomendação 9.1 do Acórdão 167/2007-TCU-Plenário** podem ser consideradas como **implementadas**, haja vista que: a) a DPU providenciou estudo quanto à viabilidade de instalar núcleos regionalizados, de forma a acompanhar a interiorização da Justiça Federal, concluindo pela ineficiência de regionalizar as unidades, em razão da intensa demanda da DPU nas capitais estaduais; b) as iniciativas de reorganização da estrutura da DPU nas capitais, de maneira a garantir o mínimo de funcionalidade em todos os Estados; c) a criação do Projeto Defensoria Itinerante e as iniciativas de articulação da DPU com entidades governamentais e não-governamentais para aperfeiçoamento dos processos e métodos de atendimento na prestação de assistência jurídica, ressaltando que, por se tratarem de ações de caráter continuado, iniciativas dessa natureza devem ser objeto de regular execução pela entidade; d) a legitimação da DPU para propositura de ação civil pública; e e) a DPU

adotou medidas com vistas a criar Unidades Gestoras em caráter experimental, para dar início ao estudo de viabilidade da transformação dos seus núcleos em UG;

- b) A **recomendação 9.1.17 (Acórdão 725/2005-TCU-Plenário)** foi **parcialmente implementada**, posto que ainda há grande lapso na solução das necessidades extrajudiciais das pessoas atendidas pela DPU. Ainda não foi possível ampliar as parcerias com entidades governamentais e não-governamentais de assistência social, orientação psicológica e perícia contábil, conforme recomendado, de maneira uniforme, em âmbito nacional, ficando as iniciativas adotadas restritas a poucas unidades da DPU nos Estados;
- c) Por fim, as **recomendações 9.3.3 e 9.3.5 do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário não foram implementadas**, tendo em vista que a criação do Fundap e a extensão da autonomia administrativa e funcional são questões de caráter normativo, que ainda não exauriram todos os trâmites processuais legislativos.

6. Aperfeiçoamento dos controles gerenciais e administrativos

108. Este capítulo discorre sobre as medidas adotadas pelos gestores no sentido de aperfeiçoar os controles administrativos, através da padronização de procedimentos e da criação de instrumentos para monitoramento e avaliação dos resultados do programa. Também foram levantadas restrições que ainda vêm sendo enfrentadas pela DPU nesse processo, bem como as iniciativas adotadas no sentido de solucioná-las ou mitigá-las.

Diagnóstico da auditoria do TCU em 2004

109. Os núcleos da DPU careciam de sistema informatizado capaz de fornecer informações gerenciais confiáveis para avaliar os resultados do programa. Mesmo os setores que compunham os núcleos não estavam em rede. Basicamente, o problema residia na insuficiência de equipamentos e programas de informática, necessários à instalação de rede de computadores, de maneira a interligar os núcleos entre si, e estes com o órgão central da DPU em Brasília. Verificou-se que não existia Intranet ou E-mail institucional, apenas o acesso isolado e de forma precária à Internet. Observou-se também oportunidade de aperfeiçoamento na comunicação e troca de experiências pessoais entre os defensores, de maneira a criar um ambiente institucional mais favorável à introdução de inovações.

110. Para colher dados sobre os atendimentos prestados, a DPU elaborou um formulário denominado Relatório Mensal de Assistência Prestada – REMAP³. O modelo do REMAP, todavia, era incompleto, carente de campos que permitissem a alimentação de dados estatísticos a serem utilizados na mensuração de indicadores mais precisos. Um outro problema se revelava quanto à padronização do conceito de atendimento, o que tornava o preenchimento do REMAP diferenciado, segundo o entendimento de cada defensor. Os

³ O REMAP trata-se de uma ficha, com quatro campos a serem preenchidos: a) quantidade de pessoas assistidas; b) fase de atendimento (inicial ou se retorno); c) tipo de atendimento (se extrajudicial ou se judicial); e d) número do processo.

formulários de atendimento eram próprios de cada núcleo, preenchidos conforme o entendimento dos defensores, faltando uniformidade na elaboração dos mesmos.

111. Para acompanhar a implementação das suas atividades, a DPU utilizava-se de apenas um indicador de desempenho, qual seja, o número de atendimentos prestados pelos núcleos, não permitindo, assim, uma avaliação mais ampla dos resultados atingidos pelo programa. Em decorrência da falta de avaliação e acompanhamento das ações do programa, a DPU não possuía informações gerenciais suficientes para o processo de tomada de decisão, insumo importante para a formulação de políticas na sua área de atuação e para o aprimoramento da prestação de seus serviços à população.

112. Diante da limitada estrutura da DPU para atender plenamente à demanda por assistência judiciária gratuita, observou-se a participação dos advogados dativos da Justiça Federal nessa atividade, colaborando com a atuação da Defensoria. Entretanto, verificou-se que não havia uma padronização na sistemática de seleção de advogados dativos, nem havia indicadores capazes de mensurar os custos de atuação desses profissionais, por processo e por pessoa assistida.

Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

113. No sentido de melhorar a interação entre gerência do programa e defensores, aperfeiçoar os controles gerenciais e aprimorar o processo de atuação de advogados dativos, o Acórdão TCU n.º 725/2005-Plenário recomendou à DPU a adoção das seguintes medidas:

9.1.10. estabeleça meio de comunicação com os núcleos de forma a buscar sugestões junto aos Defensores para o aprimoramento das ações programáticas executadas pelo órgão.

9.1.11. adote medidas com vistas a implantar controles padronizados e informatizados das atividades desenvolvidas pela Defensoria nos diversos núcleos, aproveitando, se couber, as iniciativas já existentes, buscando implementar mecanismos de controle de âmbito nacional.

9.1.12. em conjunto com os núcleos, reformule o Relatório Mensal de Atendimentos Prestados – REMAP de forma a obter informações gerenciais suficientes e confiáveis.

9.1.18. adote medidas com vistas a acompanhar a qualidade dos serviços prestados aos beneficiários das unidades da Defensoria nos estados e a mensurar o grau de satisfação dos usuários.

114. Além disso, o TCU sugeriu a instituição de uma cesta de indicadores de forma a permitir uma avaliação mais ampla dos resultados atingidos pelo Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, sobretudo quanto a essa questão, a quantidade de recursos orçamentários despendidos por pessoa assistida e a quantidade de recursos orçamentários despendidos por processo (recomendação 9.1.21).

115. No mesmo sentido, foram feitas ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União as seguintes recomendações:

9.5.1. discipline a forma de utilização das informações a serem processadas pela Defensoria.

9.5.2. com base em consulta aos núcleos, expeça normativo que padronize os procedimentos para atendimento inicial, por meio de formulários específicos.

116. Da mesma forma recomendou-se ao Conselho da Justiça Federal a adoção das seguintes medidas:

9.6.1. estude a viabilidade de elaborar instrumento normativo que institua critérios de seleção de advogados dativos para atuação junto à Justiça Federal na assistência jurídica a pessoas carentes.

9.6.2. padronize os indicadores de desempenho a serem apurados na implementação da ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, do Programa Prestação Jurisdicional da Justiça Federal, de forma que, em todo país, se possa mensurar o custo com o pagamento de advogados dativos por pessoa atendida e por processo.

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2008

117. Sobre a **recomendação 9.1.10** do Acórdão n.º 725/2005-TCU-Plenário, foi verificado, à época do 1º monitoramento (fevereiro de 2006), que, no âmbito institucional a DPU realizou dois encontros nacionais de Defensores Públicos, um com a participação dos Chefes dos Núcleos e outro com a de toda Categoria, que se reuniram em Brasília para discutir o planejamento das atividades da instituição (Relatório de Gestão da DPU – Exercício 2005). Na mesma ocasião, verificou-se que a DPU, além dos sistemas tradicionais de comunicação, como memorando, telefone e contato pessoal, utilizados para dar conhecimento aos núcleos sobre portarias e instruções administrativas editadas, atualizou a sua página na Internet e criou um fórum de discussão on-line entre os defensores.

118. Por ocasião deste monitoramento, observou-se que a DPU continua envidando esforços para aumentar o entrosamento entre os núcleos e entre estes e o órgão central, ora patrocinando novos encontros institucionais, ora promovendo a articulação entre a entidade e defensorias dos estados e do Distrito Federal. Nos anos de 2006 e 2007, foram promovidos seis encontros de defensores públicos-chefes e dois encontros para implantação das Defensorias dos estados de Santa Catarina e de Goiás.

119. O objeto das recomendações 9.1.11, 9.1.12, 9.1.18, 9.1.21, 9.5.1 e 9.6.2 do Acórdão n.º 725/2005-TCU-Plenário trata do aperfeiçoamento da coleta e do fluxo de informações gerenciais pela DPU, de maneira a melhorar o processo de avaliação dos resultados do programa e aprimorar suas ações.

120. A **recomendação 9.1.11** foi considerada em implementação por ocasião do primeiro monitoramento, uma vez que o Processo de Assistência Jurídica Eletrônico – e-PAJ ainda não havia sido implantado em todos os núcleos da DPU. O e-PAJ é um sistema informatizado de atendimento ao público que visa racionalizar a distribuição e a atuação de processos, que anteriormente era feito em papel. O e-PAJ foi concebido para registrar informações sobre os processos de atendimento. O procedimento de atendimento inicial consubstancia-se na busca da existência de procedimento já instaurado em nome do assistido. Caso haja processo cadastrado, os dados são aproveitados para abertura de novo processo, o que abrevia o novo atendimento de um mesmo assistido. Caso não haja cadastramento prévio, os dados, de acordo com os formulários próprios, são preenchidos pelo atendente da triagem, gerando a distribuição automática a um dos defensores que atuam no núcleo, com atribuição na matéria selecionada.

121. O sistema informatizado foi implementado, experimentalmente, na Defensoria Pública da União no Distrito Federal, em 2005. A partir de fevereiro de 2006, essa iniciativa ganhou impulso para abertura a todos os núcleos, concomitante à renovação do parque de informática da entidade e à contratação de serviço de acesso à Internet de maior capacidade. Adquiriu-se também um computador-servidor de maior potência para o armazenamento dos dados e processamento dos mesmos (Relatório de Gestão da DPU – Exercício 2005). Foram

baixadas a Portaria DPU nº 21/2006, criando o Comitê Gestor do e-PAJ, com a finalidade de orientar e prestar suporte ao funcionamento do Sistema, e a Portaria DPU nº 104/2006, designando os membros integrantes daquele comitê.

122. Os seguintes dados já estão sendo fornecidos pelo sistema: a) atendimento inicial por cadastramento de mandato; b) número de manifestações judicial/administrativa/ciência; c) número de atendimentos de retorno; d) número de atendimentos iniciais realizados; e) número de audiências realizadas; f) número de encaminhamentos a outros órgãos; g) número de ofícios/cartas/comunicações expedidas; e h) número de pretensões juridicamente inviáveis. Há de se informar que a implantação da Infovia⁴ pelo Ministério da Justiça irá agregar maior agilidade de acesso ao e-PAJ.

123. A utilização do e-PAJ dispensará o encaminhamento do REMAP pelos chefes de núcleos, visto que o sistema registrará todos os atos processuais praticados. O REMAP continuará a ser utilizado apenas quando da atuação da Defensoria Itinerante. Com o e-PAJ, a DPU, simultaneamente, padronizou e informatizou sua atividade-fim. Outros sistemas vêm sendo utilizados na informatização das atividades-meio da entidade, como é o caso de software de controle de almoxarifado e compras de patrimônio mobiliário e imobiliário, conferindo melhoria na gestão patrimonial.

124. Quanto à **recomendação 9.1.12**, observou-se, por ocasião do primeiro monitoramento, que a mesma foi considerada implementada, uma vez que, por meio do Memorando-Circular n.º 037/2005/GAB/DPGU, a DPU implantou novo modelo do REMAP. Conforme citado no parágrafo anterior, verificou-se que esse formulário foi quase totalmente substituído pelo sistema e-PAJ, sendo, atualmente, utilizado apenas no atendimento itinerante.

125. Sobre as **recomendações 9.1.18 e 9.1.21**, verificou-se que a DPU implantou pesquisa de satisfação dos usuários para avaliação da qualidade do atendimento prestado aos assistidos e identificação do grau de conhecimento da instituição pela sociedade (Relatório de Gestão da DPU – Exercício 2005), bem como adotou cinco dos nove indicadores sugeridos pelo TCU (Ofício n.º 732/2008-DPGU/GAB), quais sejam: a) custo por pessoa assistida; b) atendimentos por núcleo; c) percentual de núcleos pela população dos estados; d) percentual de defensores pela população dos estados; e e) percentual de pessoal de apoio por núcleo.

126. Com a medição dos indicadores já implantados, nos anos de 2006 e 2007, a DPU pôde: a) fazer um comparativo entre os seus custos de atendimento e os das Defensorias estaduais e do Poder Judiciário; b) identificar quais núcleos respondem por maior demanda; c) orientar a instalação de novos núcleos ou o remanejamento dos já existentes; d) orientar a lotação e remoção dos defensores para os núcleos onde for identificada maior demanda; e e) analisar a distribuição do quadro de apoio pelos núcleos, a fim de orientar uma distribuição padrão entre defensores e pessoal de apoio.

127. Faltam ser implementados os seguintes indicadores: a) custo por processo; b) percentual de pessoas que procuram os núcleos e não são atendidas; c) percentual de processos na Justiça Federal, nos quais a DPU atua por defensor de cada núcleo; e d) percentual de processos na Justiça Federal, nos quais a DPU atua. De acordo com o Ofício n.º 732/2008-DPGU/GAB, os dados necessários para levantamento desses indicadores já são lançados no e-PAJ, mas dependem de filtro apropriado que, por sua vez, exige aumento da

⁴ Trata-se de projeto do Ministério da Justiça para criação de uma grande rede fechada e segura de tramitação de dados e imagem, que possibilitará, inclusive, a utilização de vídeo conferência e tecnologia de transmissão de voz.

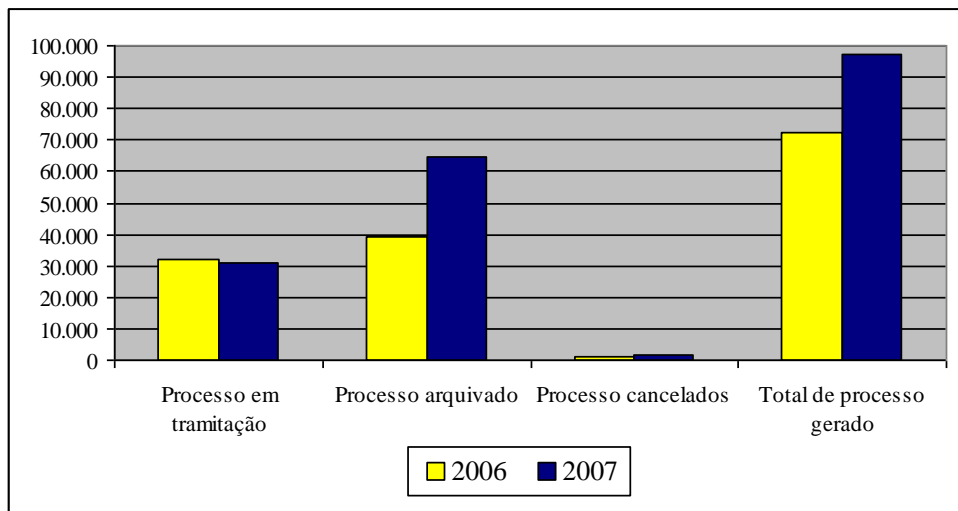
capacidade de armazenamento de dados e processador mais célere, solução esta que poderá vir com a implantação da Infovia.

128. A coordenação de informática da DPU adquiriu filtros para adaptação do sistema e-PAJ, de modo a garantir a implantação dos quatro indicadores restantes. Para fins de esclarecimento, o indicador “custo de atendimento por processo” será confundido com o indicador “custo por assistido”, pois o PAJ – Processo de Assistência Jurídica – é iniciado por solicitação do assistido e a este se mantém vinculado até o arquivamento. Além disso, o indicador “percentual de pessoas que procuram os núcleos e não são atendidas” será calculado quando do arquivamento do PAJ, por razão da renda ou por encaminhamento a outro órgão, por falta de atribuição da DPU na demanda, como por exemplo, nas causas de Direito de Família.

129. Ressalte-se ainda que, os indicadores “percentual de processos na Justiça Federal nos quais a DPU atua, por defensor de cada núcleo” e “percentual de processos na Justiça Federal nos quais a DPU atua” podem ser levantados por intermédio dos sites oficiais da Justiça Federal. Colocando-se o nome da DPU no campo “nome do advogado” nas páginas de pesquisa de processos é possível levantar todos aqueles de sua responsabilidade em trâmite no respectivo juízo, bem como a percentagem, considerando o trâmite total da Justiça Federal comparado ao quantitativo de processos da DPU.

130. Com relação à padronização da forma de utilização das informações a serem processadas pela DPU, prevista na **recomendação 9.5.1**, e dos procedimentos para atendimento inicial, prevista na **recomendação 9.5.2**, conclui-se que, com a implantação física do sistema e-PAJ e sua normalização pela Portaria DPU n.º 21/2006, todas as fases do atendimento passaram a ser registradas de modo completo e padronizadas. Desde 2006, as informações sobre o atendimento inicial, os processos em tramitação, os arquivados e os cancelados vêm sendo armazenadas nesse sistema, fornecendo dados aptos a subsidiar as decisões gerenciais da DPU (Gráfico 13). Com a implementação dessas recomendações, obteve-se maior agilidade e qualidade no atendimento, facilitando o acompanhamento e a localização dos processos e unificando as informações acerca do assistido dentro da DPU, em todo o território nacional.

Gráfico 13: histórico da distribuição de Processos Eletrônicos de Assistência Jurídica, consolidado Brasil, em 2006 e 2007.



Fonte: Defensoria Pública da União. Dados disponíveis apenas para o período 2006-2007.

131. Analisou-se também as medidas adotadas em cumprimento às **recomendações 9.6.1 e 9.6.2** do Acórdão 725/2005-TCU-Plenário, que tratam, respectivamente, da elaboração de instrumento normativo que institua critérios de seleção de advogados dativos para atuação junto à Justiça Federal, na assistência jurídica a pessoas carentes, e da mensuração do custo com o pagamento desse profissional. Verificou-se que foi editada a Resolução n.º 558/2007 do Conselho da Justiça Federal, a qual padronizou a sistemática de seleção de advogados dativos, fixou os critérios de pagamentos dos mesmos e disciplinou os procedimentos relativos ao cadastramento desses profissionais no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo grau e dos Juizados Especiais Federais.

132. Além disso, o Conselho da Justiça Federal desenvolveu um sistema informatizado, com abrangência em todo o território nacional, o qual está em fase de treinamento dos usuários, e que possibilitará o cadastramento, nomeação e pagamento de advogados voluntários e dativos, peritos, tradutores, intérpretes e curadores no âmbito da Justiça Federal. Por meio desse sistema, será possível a emissão de relatórios, contendo informações que permitam a mensuração dos custos de atuação dos profissionais citados, por processo, por pessoa assistida, entre outros, de forma padronizada. Segundo o Secretário-Geral do Conselho da Justiça Federal, há previsão de instalação do sistema em todos os Tribunais Regionais Federais e seccionais (Ofício/SG n.º 2008010437/2008). Ressalte-se que o sistema ainda não foi implantado, não havendo, ainda, qualquer resultado decorrente da medição desses indicadores.

133. Diante do exposto, conclui-se o seguinte sobre o estágio de implementação das deliberações do Acórdão TCU n.º 725/2005-Plenário que tratam do aperfeiçoamento de controles gerenciais e administrativos das ações fiscalizadas por este Tribunal:

- a) As **recomendações 9.1.10, 9.1.11, 9.1.12, 9.1.18, 9.5.1, 9.5.2 e 9.6.1** do **Acórdão 725/2005-TCU-Plenário** foram **implementadas**, haja vista as providências adotadas para melhorar a interação entre a gerência do programa e os defensores e para implantar controles padronizados e informatizados das atividades finalísticas, a fim de obter informações gerenciais mais adequadas e confiáveis sobre os resultados do programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita; e

- b) as **recomendações 9.1.21 e 9.6.2 do Acórdão n.º 725/2005-TCU-Plenário** foram consideradas **parcialmente implementadas**, tendo em vista que quatro dos nove indicadores sugeridos pelo TCU não foram implantados, comprometendo a obtenção de informações acerca do custo de atendimento por processo, do percentual de pessoas que procuram os núcleos e não são atendidas, do percentual de processos na Justiça Federal, nos quais a DPU atua por defensor de cada núcleo e do percentual de processos na Justiça Federal, nos quais a DPU atua, bem como pelo fato de o sistema informatizado que irá fornecer as informações gerenciais em relação aos advogados dativos, apesar de já desenvolvido, ainda encontra-se em fase de testes.

7. Análise dos Comentários dos Gestores

134. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU n.º 144/2000, a versão preliminar do relatório de monitoramento realizado no programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita foi remetido ao Defensor Público-Geral da União, por meio do Ofício Seprog n.º 102/2008, de 2/7/2008, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal.

135. Em atendimento à diligência do TCU, o Sr. Eduardo Flores Vieira, Defensor Público-Geral da União, encaminhou o Ofício n.º 2638/2008-DPGU/GAB e anexos, onde constam os comentários do gestor.

136. Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pelo gestor, pela sua pertinência e oportunidade, possibilitaram que se aperfeiçoassem elementos textuais do relatório e revisse o estágio de implementação das recomendações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005 e 167/2007, ambos do Plenário, tendo os mesmos sido analisados e incorporados aos capítulos e parágrafos afins.

8. Conclusão

137. O presente relatório fecha o ciclo de monitoramento das deliberações desta Corte de Contas acerca da ANOp realizada, em 2004, no Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, provenientes dos Acórdãos TCU n.º 725/2005 e 167/2007, ambos exarados pelo Plenário.

138. Com o objetivo de melhor organizar e capacitar o quadro funcional da DPU, destacam-se as seguintes medidas adotadas pelo gestor: a) foram estabelecidas parcerias com outras instituições para a promoção de serviços de assistência jurídica e intensificadas as ações de capacitação; b) ter-se incluído a disciplina de Direitos Humanos no programa do concurso público em curso; e c) terem sido analisadas e normalizadas as matérias que devem ser atendidas prioritariamente pelos núcleos. Das onze recomendações que tratam dessa matéria, seis foram consideradas como parcialmente implementadas. Apesar da efetiva presença de defensores em todos os núcleos instalados, há ainda grande deficiência no quantitativo de profissionais existentes, com pouco mais de 20% do efetivo proposto.

Destaque-se ainda que a ocupação do cargo de Corregedor da DPU ainda não foi efetivada, em virtude da inexistência da gratificação que deve ser destinada ao seu ocupante. Além disso, apesar dos esforços envidados pelo Ministério da Justiça, ainda não foi tramitada ao Poder Legislativo a proposta de criação do quadro de apoio administrativo da DPU

139. Do grupo de recomendações destinadas à organização da infra-estrutura e dos serviços terceirizados dos núcleos regionais da DPU, observou-se a adoção de medidas no sentido de mitigar os problemas relacionados à essa questão. Além disso, a questão da acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais ainda não foi satisfatoriamente equalizada em 47% dos núcleos, de forma a atender o que preceitua o Decreto n.º 3.298/1999.

140. O terceiro grupo de recomendações visou ao aperfeiçoamento da gestão dos serviços de assistência jurídica prestados pela DPU. Releva mencionar que foram tomadas iniciativas para a reorganização dos núcleos da DPU nas capitais, de maneira a garantir o mínimo de funcionalidade em todos os Estados, além da criação do Projeto Defensoria Itinerante. Sobressaíram algumas iniciativas de articulação da DPU com entidades governamentais na prestação de assistência jurídica gratuita, a exemplo de parceria firmada com o Departamento Penitenciário Nacional, para atendimento a detentos de presídios federais, e com o INSS, a Caixa Econômica Federal e a AGU, na criação de câmaras de conciliação. Contudo, a maioria dos núcleos ainda não está suficientemente estruturada para apoiar as pessoas que demandam atendimento extrajudicial, no sentido de encaminhá-las para serviços de assistência social, orientação psicológica e perícia contábil, por exemplo. A instalação de novos núcleos, de maneira a acompanhar a interiorização da Justiça Federal, encontra restrição na disponibilidade e no aumento do quadro de Defensores Públicos. Questões de cunho normativo, como a criação do Fundap e a extensão da autonomia administrativa e funcional da DPU, ainda encontram-se em tramitação legislativa.

141. Por ocasião deste monitoramento, verificou-se indícios de desigualdade regional no acesso da população de baixa renda aos serviços de assistência jurídica prestados pela DPU, o que pode ser um indicativo para que o planejamento estratégico da instituição desenvolva mecanismos de melhor focalização do público-alvo.

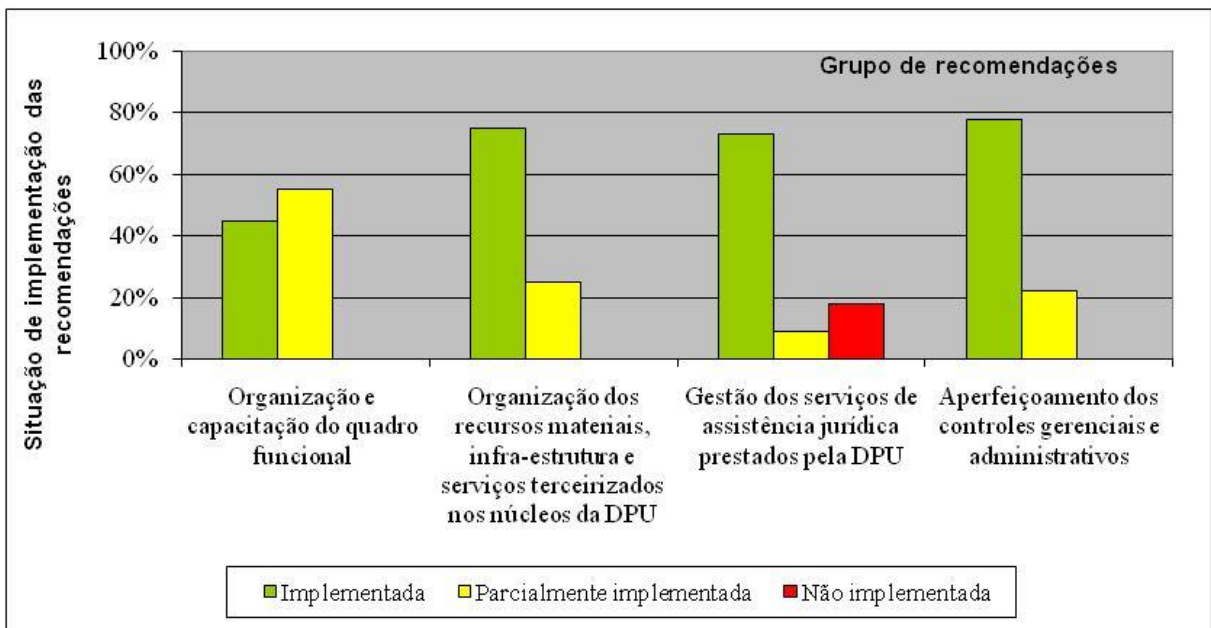
142. Em relação ao último grupo de recomendações analisadas, que se destinam ao aperfeiçoamento dos controles gerenciais e administrativos, constatou-se que, com a implantação do Processo Eletrônico de Assistência Jurídica, todo o atendimento ao público e acompanhamento processual, que até então era feito de forma manual, foi informatizado. Ficou pendente de implementação quatro dos nove indicadores sugeridos pelo TCU e a efetiva operação do sistema informatizado que fornecerá informações gerenciais em relação aos advogados dativos, que, apesar de já desenvolvido, ainda encontra-se em fase de testes.

143. A Tabela 4 e o Gráfico 14 apresentam a situação de implementação das deliberações do TCU à época do presente monitoramento, finalizado em abril de 2008, segundo evidências coletadas.

Tabela 4: Situação de implementação das deliberações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário, por item, em agosto de 2008.

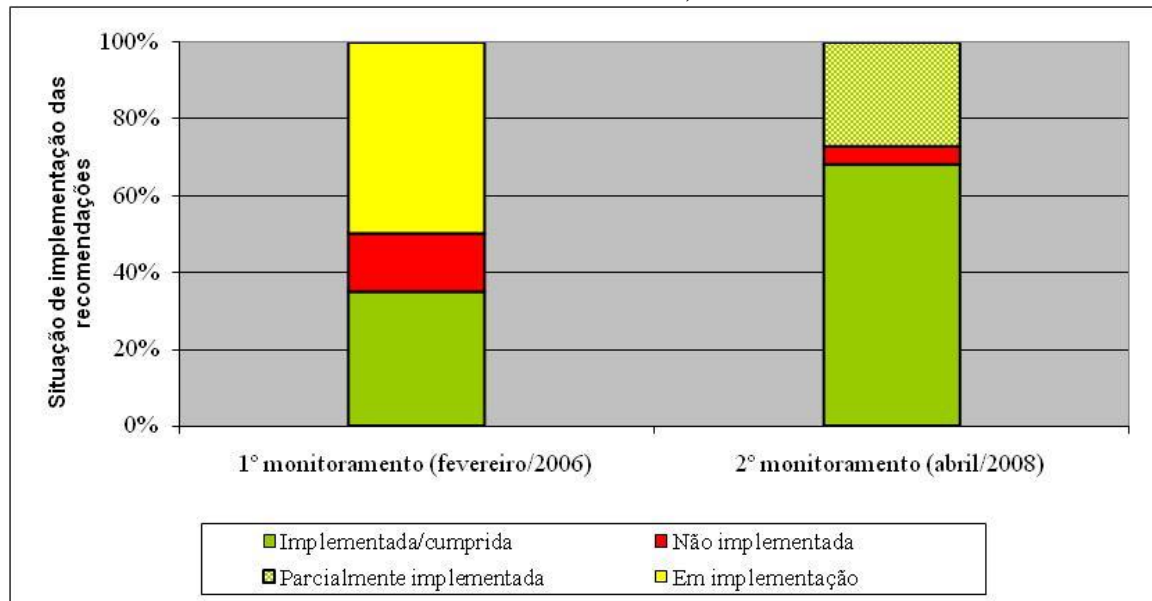
Situação das deliberações (itens do acórdão)	%
Recomendação implementada Acórdão 725/2005-TCU-Plenário (9.1.2; 9.1.4; 9.1.5; 9.1.7; 9.1.8; 9.1.9; 9.1.10; 9.1.11; 9.1.12; 9.1.13; 9.1.14; 9.1.15; 9.1.16; 9.1.18; 9.1.19; 9.1.20; 9.1.22; 9.3.2; 9.3.4; 9.5.1; 9.5.2; 9.5.3; 9.6.1) Acórdão 167/2007-TCU-Plenário (9.1)	65%
Determinação cumprida Acórdão 725/2005-TCU-Plenário (9.2)	3%
Recomendação parcialmente implementada Acórdão 725/2005-TCU-Plenário (9.1.1; 9.1.3; 9.1.6; 9.1.17; 9.1.21; 9.3.1; 9.4; 9.6.2) Acórdão 167/2007-TCU-Plenário (9.2; 9.3)	27%
Recomendação não implementada Acórdão 725/2005-TCU-Plenário (9.3.3; 9.3.5)	5%

Gráfico 14: Situação de implementação das deliberações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário, por grupo de recomendações, em abril de 2008.



144. Quando do primeiro monitoramento, oito meses após a deliberação do Acórdão 735/2005-TCU-Plenário, verificou-se que 35% das deliberações voltadas ao aperfeiçoamento da ação de assistência jurídica gratuita estavam implementadas/cumpridas, 15% não implementadas e a metade em implementação. No presente monitoramento, realizado cerca de três anos após apreciação da auditoria original, constatou-se que os gestores atenderam a maioria das deliberações do TCU. Essa situação elevou o percentual das deliberações implementadas/cumpridas de 35% para 68% (Gráfico 15).

Gráfico 15: Comparativo da situação de implementação das deliberações dos Acórdãos TCU n.º 725/2005-Plenário e n.º 167/2007-Plenário, em fevereiro/2006 e em abril/2008.



Fonte: TCU (relatório de monitoramento operacional - TC 002.075/2006-0).

145. Com o ciclo de monitoramento no programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita concluído, observa-se o comprometimento dos gestores em atender às deliberações proferidas nos Acórdãos TCU n.º 725/2005 e n.º 167/2007, consoante o diagnóstico realizado por este Tribunal sobre o desempenho do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, executado pela DPU. De maneira geral, as medidas relatadas ao longo deste relatório convergem para o aperfeiçoamento da estrutura organizacional da entidade e dos instrumentos de controle. Considerando as limitações estruturais ainda enfrentadas pela DPU, que foram detalhadamente analisadas neste relatório e que encontram reflexo no Relatório de Gestão da entidade referente ao exercício de 2007, é conveniente que esta Corte de Contas, ao realizar futuras fiscalizações, considere que ainda há oportunidades de melhoria detectadas na auditoria inicial que ainda não foram integralmente exploradas.

9. Proposta de Encaminhamento

146. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que sejam encaminhados à apreciação do Exmo. Senhor Auditor-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

I) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) Defensor Público-Geral da União; b) Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República; c) Ministro da Justiça; d) Secretário-Geral do Conselho da Justiça Federal; e) Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; f) Secretário Federal de Controle Interno; g) Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; h) Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal; i) Presidentes das Comissões de Direitos Humanos e Minorias e de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados;

II) Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog.

Brasília/DF, em 18 de setembro de 2008.

Alexandre Figueiredo Costa Silva Marques

ACE – mat. 7655-4

Coordenador

Manuelina Porto Nunes Navarro

ACE – mat. 7679-1

Apêndice 1 - Detalhamento do histórico orçamentário e financeiro das ações finalísticas do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita (excluídas despesas com pessoal, benefícios e encargos) e da Ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, no período 2002/2007.

Valores em R\$

Código	Ação	Ano	LOA + Créditos Adicionais	Execução Orçamentária	Execução Financeira	% de Execução Orçamentária
1783	Instalação de Serviços da Defensoria Pública da União	2002	1.190.600	994.577	987.743	83,5
		2003	4.400.000	4.164.340	4.125.947	94,6
		2004	1.756.260	1.754.816	1.765.332	99,9
		2005	1.550.000	1.277.154	904.076	82,4
		2006	1.150.000	968.913	602.370	84,3
		2007	577.528	571.092	800.845	98,9
		Total	10.624.388	9.730.892	9.186.313	91,6%
2646*	Capacitação e Especialização de Defensores e Servidores da Defensoria Pública da União	2003	80.000	55.370	55.370	69,2
		2004	65.000	38.346	37.430	59,0
		2005	30.000	12.770	12.770	42,6
		2006	90.000	21.248	12.330	23,6
		2007	50.000	34.150	36.158	68,3
		Total	315.000	161.884	154.058	51,4%
2725	Prestação de Assistência Jurídica ao Cidadão	2002	5.191.601	4.666.701	4.621.826	89,9
		2003	8.650.000	5.463.242	5.415.595	63,2
		2004	10.157.880	9.430.159	9.227.567	92,8
		2005	10.067.995	7.618.124	7.126.872	75,7
		2006	16.678.609	11.910.501	9.890.748	71,4
		2007	35.378.000	21.874.110	19.753.591	61,8
		Total	86.124.085	60.962.837	56.036.199	70,8%
4224	Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	2002	8.288.545	7.538.497	6.984.797	91,0
		2003	10.873.667	9.445.304	9.878.947	86,9
		2004	14.896.453	14.069.204	12.084.430	94,4
		2005	20.959.756	20.075.784	17.308.081	95,8
		2006	33.122.935	32.242.397	26.406.193	97,3
		2007	58.350.423	57.748.423	56.576.640	99,0%
		Total	146.491.779	141.119.609	129.239.088	96,3%
Total Geral			243.555.252	211.975.222	194.615.658	87,0%

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União).

(*) A partir de 2004, essa ação teve o código alterado de 7059 para 2646.

Apêndice 2 - Acórdão TCU n.º 725/2005-Plenário

1. Processo: TC-011.661/2004-0.
2. Grupo: I – Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria Operacional.
3. Responsáveis: Sérgio Rabello Tann Renault, Secretário de Reforma do Judiciário (CPF 044.244.428-21), Anne Elisabeth Nunes de Oliveira, Defensora Pública Geral da União (CPF 607.162.587-49), Aloísio Palmeira Lima, Presidente do Tribunal Regional Federal – TRF da 1ª Região CPF 016.439.405-20) e José Jeronimo Bezerra de Souza, Presidente do Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios (CPF 000.297.501-72).
4. Unidades: Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Defensoria Pública Geral da União/MJ, Justiça Federal e Justiça do Distrito Federal e Territórios.
5. Relator: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em substituição, Paulo Soares Bugarin (manifestação oral).
7. Unidade instrutiva: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog/TCU.

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de natureza operacional realizada nos Programas Assistência Jurídica Integral e Gratuita, Reforma da Justiça Brasileira e Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, geridos, respectivamente, pela Defensoria Pública da União, Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça/MJ e pelo Conselho da Justiça Federal do Poder Judiciário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União reunidos em Sessão do Plenário, ao acolher as conclusões propostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Defensoria Pública da União que:

9.1.1. agilize a tramitação para os órgãos competentes do anteprojeto que cria o quadro de apoio da Defensoria Pública da União, em conformidade com o artigo 144 da Lei Complementar n.º 80/1994;

9.1.2. realize estudos para a definição do quantitativo ideal de estagiários, como forma de proporcionar melhorias no funcionamento dos núcleos da Defensoria Pública da União, observando o que dispõe o artigo 145 da Lei Complementar n.º 80/1994;

9.1.3. assegure a lotação mínima de defensores nos núcleos já instalados, com vistas a que haja a atuação permanente de Defensor Público em todos os núcleos e estabeleça parcerias com outras instituições para a promoção de serviços de assistência jurídica integral e gratuita;

9.1.4. realize levantamento da infra-estrutura dos núcleos para dotar essas unidades das condições necessárias ao seu adequado funcionamento e apresente também plano de estruturação dos núcleos;

9.1.5. providencie a contratação de serviços de segurança e limpeza para as instalações dos núcleos;

9.1.6. adote as medidas necessárias para assegurar a acessibilidade para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida nos núcleos instalados e a instalar, em consonância com o disposto no artigo 50 do Decreto n.º 3.298, de 20/12/1999;

- 9.1.7. faça gestão junto à Secretaria de Patrimônio da União e a outros órgãos congêneres dos Estados e Municípios para verificar a disponibilidade de imóveis públicos com vistas à instalação de novos núcleos e dos que atualmente funcionam em prédios alugados;
- 9.1.8. promova a instalação de núcleos e alocação de defensores, considerando critérios objetivos e equitativos preestabelecidos, levando em conta as diretrizes adotadas pela Justiça Federal para criação de novas Varas e Juizados Especiais Federais;
- 9.1.9. intensifique a ação de capacitação, buscando, se necessário, parcerias com outras instituições a exemplo do Conselho da Justiça Federal e Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal;
- 9.1.10. estabeleça meio de comunicação com os núcleos de forma a buscar sugestões junto aos defensores para o aprimoramento das ações programáticas executadas pelo órgão;
- 9.1.11. adote medidas com vistas a implantar controles padronizados e informatizados das atividades desenvolvidas pela Defensoria nos diversos núcleos, aproveitando, se couber, as iniciativas já existentes, buscando implementar mecanismos de controle de âmbito nacional;
- 9.1.12. em conjunto com os núcleos, reformule o Relatório Mensal de Atendimento – REMAP de forma a obter informações gerenciais suficientes e confiáveis;
- 9.1.13. estude a viabilidade de instalar núcleos regionalizados da DPU, de forma a acompanhar a interiorização da Justiça Federal;
- 9.1.14. desenvolva parcerias com entidades governamentais e não-governamentais, como forma de aprimorar processos e métodos de atendimento;
- 9.1.15. celebre acordo de cooperação técnica com as Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal, com vistas à implementação de ações para a melhoria da gestão;
- 9.1.16. a partir da estruturação do órgão, implemente a ação de Defensoria Pública Itinerante, levando-se em conta as áreas prioritárias onde não for possível a instalação de seus núcleos, buscando, se necessário, integração com outros órgãos governamentais e não-governamentais;
- 9.1.17. estabeleça parcerias com entidades governamentais e não-governamentais com vistas a possibilitar o encaminhamento dos beneficiários, conforme o caso, para os serviços de assistência social, orientação psicológica, perícia contábil, que possam apoiar a atuação da Defensoria;
- 9.1.18. adote medidas com vistas a acompanhar a qualidade dos serviços prestados aos beneficiários das unidades da Defensoria nos estados e a mensurar o grau de satisfação dos usuários;
- 9.1.19. inclua nos programas dos próximos concursos públicos e nos cursos de formação para defensores a disciplina autônoma de Direitos Humanos, de forma a que os defensores que compõem os quadros do órgão possam estar devidamente preparados para atuar nos casos de grave violação aos direitos humanos que poderão ser federalizados;
- 9.1.20. crie grupos de defensores especializados em direitos humanos nos seus núcleos, com vistas à defesa desses direitos e também à educação e informação da população sobre o tema;
- 9.1.21. institua os indicadores sugeridos no capítulo 8 do Relatório de Auditoria ou outros que vier a definir, de forma a permitir uma avaliação mais ampla dos resultados atingidos pelo Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, sobretudo quanto a esta questão, a quantidade de recursos orçamentários despendidos por pessoa assistida e a quantidade de recursos orçamentários despendidos por processo, quais sejam:

Indicador	Periodicidade	Fórmula de cálculo e análise do indicador
a) Custo por pessoa assistida	Anual	Despesas efetivadas com o Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita + Despesas efetivadas com pessoal ativo da DPU / número de pessoas assistidas. Este indicador informará o custo por pessoa assistida, permitindo a comparação com o custo das Defensorias Estaduais e no Poder Judiciário.
b) Custo por processo (judicial e extrajudicial)	Anual	Despesas efetivadas com o Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita + Despesas efetivadas com pessoal ativo da DPU / número de processos em que a DPU atuou. Este indicador informará o custo por processo, propiciando comparação com os serviços prestados pelas Defensorias Estaduais e pela Justiça Federal na área de assistência a pessoas carentes.
c) Atendimentos por Núcleo	Mensal	Número de atendimentos por Núcleo / número de defensores por Núcleo. Com esse dado é possível saber os núcleos que atendem maior demanda.
d) Percentual de pessoas que procuram os núcleos e não são atendidas	Mensal	Número de pessoas efetivamente atendidas por Núcleo / número de pessoas que procuraram cada Núcleo. Essa análise permitirá medir a demanda reprimida pelos atendimentos em cada Núcleo.
e) Percentual de processos na Justiça Federal nos quais a DPU atua nos Estados por defensores	Anual	Número de processos nas Varas e Juizados Especiais Federais nos quais a DPU atua nos Estados / número de defensores nos núcleos. Dessa maneira, identificar-se-á os estados em que a Justiça Federal mais demandará a Defensoria Pública da União.
f) Percentual de processos na Justiça Federal nos quais a DPU atua	Anual	Número de processos nas Varas e Juizados Especiais Federais nos quais a DPU atua nos Estados / número de núcleos. Dessa maneira, identificar-se-á os estados em que a Justiça Federal mais demandará a Defensoria Pública da União.
g) Percentual de núcleos pela população dos estados	Anual	Número de habitantes por estado / número de Núcleo por estado. Com isso, busca-se identificar a relação entre a população e os núcleos para orientar a instalação de novas unidades ou o remanejamento das já existentes.
h) Percentual de Defensores pela população dos estados	Anual	Número de habitantes por estado / número de defensores por estado. Com isso, busca-se identificar a relação entre a população e os número de defensores para orientar a lotação e remoção dos defensores.
i) Percentual de pessoal de apoio por Núcleo	Anual	Número de funcionários de apoio em cada Núcleo / total de defensores por Núcleo. Esta relação permitirá analisar a distribuição do quadro de apoio pelos núcleos, a fim de orientar uma distribuição padrão entre defensores e pessoal de apoio.

9.1.22. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes daquele Órgão, bem como da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas.

9.2. determinar à Defensoria Pública da União que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nas alíneas “a” a “i” do subitem 9.1.21 acima, estipulando prazo para o alcance das metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, indicando os responsáveis pela implementação dessas medidas (precedentes: Acórdão n.º 391/2004 – Plenário, Ata 11/2004, Acórdão n.º 304/2004 – Plenário, Ata 09/2004).

9.3. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça que:

9.3.1. agilize a tramitação para os órgãos competentes do anteprojeto de lei que cria o quadro de apoio da Defensoria Pública da União, em conformidade com o artigo 144 da Lei Complementar n.º 80/1994;

9.3.2. estude a viabilidade de transformar os núcleos da Defensoria Pública da União em Unidades Gestoras;

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 n.º 45/2004, destinando-se parte dos recursos para manutenção e aparelhamento da Defensoria Pública da União;

9.3.4. estude a viabilidade de propor alteração na Lei Complementar n.º 80/1994, de modo a conferir à DPU atribuições de propor ações civis públicas na defesa de interesses difusos e ações coletivas, quando concorra o requisito da necessidade dos interessados, considerando os precedentes existentes, inclusive a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 558-8;

9.3.5. apoie a extensão da autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária concedida às Defensorias Públicas dos Estados para a Defensoria Pública da União.

9.4. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que agilizem a tramitação do anteprojeto de lei que amplia o número de cargos de Defensor Público da União e cria o cargo de Corregedor da Defensoria Pública da União.

9.5. recomendar ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União que:

9.5.1. discipline a forma de utilização das informações a serem processadas pela Defensoria;

9.5.2. com base em consulta aos núcleos, expeça normativo que padronize os procedimentos para atendimento inicial, por meio de formulários específicos;

9.5.3. estude as matérias que devem ser atendidas prioritariamente pelos núcleos, avaliando as particularidades existentes em cada um deles, e normatize a questão.

9.6. recomendar ao Conselho da Justiça Federal que:

9.6.1. estude a viabilidade de elaborar instrumento normativo que institua critérios de seleção de advogados dativos para atuação junto à Justiça Federal na assistência jurídica a pessoas carentes;

9.6.2. padronize os indicadores de desempenho a serem apurados na implementação da ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, do programa Prestação Jurisdicional da Justiça

Federal, de forma que, em todo país, se possa mensurar o custo com o pagamento de advogados dativos por pessoa atendida e por processo.

9.7. remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria:

9.7.1. ao Ministro da Justiça; à Casa Civil da Presidência da República; ao Secretário Federal de Controle Interno; ao Supremo Tribunal Federal; ao Superior Tribunal de Justiça; aos Tribunais Regionais Federais; ao Tribunal Superior Eleitoral; ao Tribunal Superior do Trabalho; ao Tribunal Superior Militar; ao Conselho da Justiça Federal; ao Defensor Público-Geral da União; e às Defensorias Públicas dos Estados;

9.7.2. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às Comissões de Assuntos Sociais e Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, assim como às Comissões de Direitos Humanos e Minorias; Trabalho, Administração e Serviço Público; e Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

9.8. determinar a realização do monitoramento da implementação do presente Acórdão, nos termos do artigo 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão TCU nº. 778/2003-Plenário, pela Seprog;

9.9. encaminhar, para conhecimento, cópia do Relatório às 3ª e 6ª Secex; e

9.10. arquivar os presentes autos na Seprog.

10. Ata n.º 20/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 8/6/2005 – Ordinária

12. Especificação do quorum:

12.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira e Ubiratan Aguiar.

12.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Vice-Presidente,

no exercício da Presidência

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral, em substituição

Apêndice 3 - Acórdão TCU n.º 167/2007-Plenário

1. Processo n.º TC - 002.075/2006-0 (com um anexo)
2. Grupo I; Classe de Assunto V - Relatório de Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Defensoria Pública-Geral da União, Secretaria de Reforma do Judiciário e Conselho da Justiça Federal.
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Seprog.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Monitoramento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. recomendar à Defensoria Pública da União - DPU que estude a viabilidade da transformação dos Núcleos da Defensoria Pública da União em Unidades Gestoras e, a depender do resultado alcançado, remeta à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça proposta para sua efetivação;
- 9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que envide esforços no sentido de procurar dar celeridade à tramitação do anteprojeto de lei que amplia o número de cargos de Defensor Público da União;
- 9.3. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que envidem esforços no sentido de procurar dar celeridade à tramitação do anteprojeto de lei que cria o quadro apoio da Defensoria Pública da União;
- 9.4. encaminhar cópia do Ofício 92/06, de 04/04/2006, da lavra do Exmo. Promotor de Justiça da Comarca de Estrela do Sul (MG), Sr. André Luís Alves de Melo, ao Conselho da Justiça Federal, para subsidiar os estudos relativos à definição de critérios para seleção de advogados dativos para atuação junto à Justiça Federal na assistência jurídica às pessoas carentes, conforme recomendado por esta Corte por intermédio do Acórdão 725/2005 - Plenário, subitem 9.6.1;
- 9.5. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Defensoria Pública da União, ao Conselho da Justiça Federal, à Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça, à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União e à Casa Civil da Presidência da República, para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações;
- 9.6. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à 6ª Secex, em cuja clientela encontra-se a Defensoria Pública-Geral da União e a Secretaria de Reforma do Judiciário/MJ, bem como à 3ª Secex, em cuja clientela encontra-se o Conselho da Justiça Federal;
- 9.7. restituir os autos à Seprog para prosseguimento do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão 725/2005 - Plenário;

9.8. juntar aos presentes autos o TC 011.661/2004-0, que trata da Auditoria de Natureza Operacional no Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita;
arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 6/2007 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/2/2007 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0167-06/07-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

Referências

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução n.º 558, de 22 de maio de 2007**. Dispõe sobre o pagamento de honorários de advogados dativos, curadores, peritos, tradutores e intérpretes, em casos de assistência judiciária gratuita, e disciplina os procedimentos relativos ao cadastramento de advogados voluntários e dativos no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo grau e dos Juizados Especiais Federais. Brasília, 2007.

_____. Defensoria Pública da União. **Portaria n.º 285, de 31 de maio de 2007**. Estabelece a nova distribuição dos cargos de Defensor Público da União por localidade. Brasília, 2007.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs 1 a 6/1994**. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. **Lei Complementar n.º 80 de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, 1994. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. **Lei n.º 11.448 de 15 de janeiro de 2007**. Altera o art. 5º da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação de programa: Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2007**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2008.