

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC-011.661/2004-0

-Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

-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.

-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 Jeronymo Bezerra de Souza, Presidente do Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios (CPF 000.297.501-72).

-Sumário: Relatório de Auditoria Operacional. Avaliação dos Programas Assistência Jurídica Integral e Gratuita, Reforma da Justiça Brasileira e Prestação Jurisdicional na Justiça Federal. Trabalhos resultantes de Representação formulada pelo Ministério Público/TCU. Verificação de insuficiência de recursos humanos, orçamentários, financeiros e materiais, inibindo o alcance dos objetivos dos programas. Inadequação da estrutura da Defensoria Pública da União nos estados. Carência de sistemas de acompanhamento e avaliação dos resultados. Apuração de outras disfunções. Identificação de práticas referenciais que podem contribuir para o aperfeiçoamento das atividades. Recomendações e determinações. Remessa de cópia aos entes assinalados.

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de Relatório de Auditoria de natureza Operacional realizada nos Programas Assistência Jurídica Integral e Gratuita, Reforma da Justiça Brasileira e Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, geridos pela Defensoria Pública da União, Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça/MJ, e pelo Conselho da Justiça Federal do Poder Judiciário, respectivamente.

2. A auditoria sob exame resultou de Representação formulada pelo Ministério Público/TCU, com vistas a que esta Corte de Contas determinasse a verificação do cumprimento, pelo Estado, de seu dever constitucional na defesa dos direitos humanos referentes à vida, à integridade física e à liberdade no exercício de atividades voltadas para o combate ao crime.

3. A execução dos trabalhos, prevista no Plano de Auditoria do Tribunal para o segundo semestre de 2004, aprovado pelo Acórdão nº 856/2004-TCU-Plenário, foi implementada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo-Seprog/TCU, cujos trabalhos contaram também com a participação de analistas de outras unidades técnicas.

4. Concluída a versão preliminar do Relatório (f. 98/175), foi o documento encaminhado aos gestores dos Programas para apresentação dos respectivos comentários, os quais, uma vez formulados, foram incorporados ao seu texto final (f. 387/463).

5. Para efeito de apresentação dos achados de auditoria, bem como das demais informações resultantes dos exames, permito-me reproduzir, à exceção dos capítulos 1 e 10, o minucioso Relatório de Auditoria, propiciando, assim, a perfeita compreensão da matéria consubstanciada nestes autos, **in litteris**:

“(…)

3. Visão geral

Objetivos

2.1. *O objetivo do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita é garantir a prestação de assistência jurídica integral e gratuita, bem como o acesso à justiça ao cidadão necessitado, contribuindo para a democratização da justiça, de acordo com os ditames constitucionais relativos à garantia dos direitos humanos.*

2.2. *O Programa Reforma da Justiça Brasileira visa a modernizar e a democratizar o acesso à Justiça, promovendo a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos.*

2.3. *O Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal tem por objetivo garantir o pleno exercício do direito por meio da prestação de serviços jurisdicionais, observando o disposto nos arts. 108 e 109 da Constituição Federal e na legislação complementar.*

Responsáveis

2.4. *A Defensoria Pública da União – DPU, no âmbito do MJ, é a unidade responsável pela execução do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, viabilizando o acesso à Justiça para a população necessitada, por meio de ações que buscam instalar Núcleos de Defensoria Pública da União nas capitais dos estados e, na medida do possível, nos demais municípios; oferecer assistência jurídica itinerante; capacitar e especializar defensores e servidores da DPU; e prestar assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão.*

2.5. *O Programa Reforma da Justiça Brasileira é desenvolvido pela Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça. O Programa tem como função modernizar e democratizar a Justiça através de ações de diagnóstico da situação do Judiciário brasileiro e apoio ao reaparelhamento, modernização e reforma das instituições afetas a esse Poder.*

2.6. *O Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal é gerido no âmbito do Conselho de Justiça Federal, que 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.*

Histórico

2.7. *Em 2000, quando a Defensoria se encontrava em fase de estruturação, no PPA 2000-2003, surgiu o Programa Defesa Jurídica Gratuita, com o objetivo de garantir prestação de assistência, judicial e extrajudicial, integral e gratuita ao necessitado.*

2.8. *O Programa contava com as seguintes ações: implantação de sistema integrado de informações de defesa jurídica, judicial e extrajudicial; sistema integrado de informações de defesa jurídica, judicial e extrajudicial; edição e distribuição de materiais institucionais; estudos técnicos sobre a demanda por assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, no âmbito da União; implantação de serviços de Defensoria Pública da União; prestação de assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita ao cidadão necessitado; prestação de assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita ao cidadão necessitado/ Projeto SOS Racismo; capacitação e especialização dos defensores públicos da União e Serviços da Defensoria Pública da União nos Estados e Distrito Federal.*

2.9. O órgão gestor estabeleceu como prioridades a implantação de Defensorias Públicas da União em unidades da federação junto à Justiça Federal e a ampliação do quantitativo de defensores. Por conseguinte, foram priorizadas as ações de prestação de assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita ao necessitado e de implantação de serviços de Defensoria Pública da União.

2.10. Cabe salientar que o Programa participou do PIAPS - Plano Integrado de Acompanhamento de Programas Sociais, atuando no campo da prevenção da violência, com a preparação para a assistência jurídica em comunidades carentes, nos bolsões de violência das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Vitória.

2.11. Com o PPA 2004-2007, algumas ações deixaram de existir e outras passaram a ser executadas dentro de ações antigas. Cabe destacar que a Ação de edição e distribuição de materiais institucionais foi excluída no novo PPA. Trata-se de ação importante para a divulgação da atuação da DPU.

2.12. Entre as ações que foram excluídas do Programa ou que vêm sendo executadas no bojo de outras ações, pode-se citar ainda: implantação de sistema integrado de informações de defesa jurídica, judicial e extrajudicial; sistema integrado de informações de defesa jurídica, judicial e extrajudicial; estudos técnicos sobre a demanda por assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, no âmbito da União e Serviços de Defensoria Pública da União nos Estados e Distrito Federal. As Ações do novo PPA estão identificadas no item 1.7 deste Relatório.

2.13. O Programa Reforma da Justiça Brasileira é novo, não constava no PPA 2000/2003. O Programa surgiu em meio às discussões de reforma do Poder Judiciário e tem como principal objetivo modernizar e democratizar o acesso à Justiça no País, de forma a melhorar os serviços prestados pelo Judiciário. As Ações do Programa foram descritas no item 1.10 deste Relatório.

2.14. O Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, que tem como objetivo garantir o pleno exercício do direito por meio das prestações jurisdicionais, conforme o disposto nos arts. 108 e 109 da Constituição Federal, já estava presente no PPA 2000-2003 e foi mantido para o PPA 2004-2007. Como haverá apenas uma Ação em análise no Programa, a de Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, que já constava no PPA anterior com o mesmo nome, o histórico das demais ações não será alvo de análise, cabendo remissão ao item 1.9 do presente Relatório.

Legislação

2.15. Na Constituição Federal, artigo 5º, inciso LXXIV, buscou-se garantir o acesso à Justiça para os hipossuficientes (pessoas necessitadas), sendo dever do Estado brasileiro trabalhar para a consecução deste objetivo. Assim, com a previsão da Carta Magna de 1988, nasceu a Defensoria Pública da União – DPU, como órgão responsável por assegurar a defesa jurídica integral e gratuita dos direitos individuais, respeitando o princípio de um Estado Democrático de Direito.

2.16. A Defensoria Pública da União é um Órgão essencial à função jurisdicional do Estado, tal como o Ministério Público e a Advocacia da União, titulares de funções essenciais à Justiça, conforme elenca o Capítulo IV da Constituição Federal. O Art. 134 da Carta Magna destaca:

“A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV;

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.”

2.17. Mesmo com a previsão constitucional, o funcionamento da Defensoria Pública da União estava pendente de regulamentação infraconstitucional. Assim, com a edição da Lei Complementar n.º 80/94, alterada pela Lei Complementar n.º 98/99, o órgão estruturou-se de forma a atender o preceito constitucional de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

2.18. Acrescenta-se que, a Lei n.º 1.060/50, já dispunha sobre as normas para a concessão de assistência jurídica aos necessitados, e no art. 2º, parágrafo único, define o que é pessoa necessitada.

2.19. Foram editadas também as Leis n.º 9.020/95 e 10.212/2001, que dispõem sobre a implantação em caráter emergencial da DPU, no que diz respeito à remuneração dos cargos criados pela Lei Complementar n.º 80/94, e dá outras providências relacionadas a orçamento e pessoal.

Beneficiários

2.20. Considera-se como beneficiário do Programa qualquer pessoa que se enquadre dentro do conceito de necessitado definido no art. 2º, parágrafo único, da Lei n.º 1.060/50, in verbis: “considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família”.

Relevância

2.21. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a assistência jurídica gratuita aos necessitados passou a integrar o rol dos direitos e garantias fundamentais, sendo esta prestada pela Defensoria Pública da União, órgão essencial à função jurisdicional do Estado.

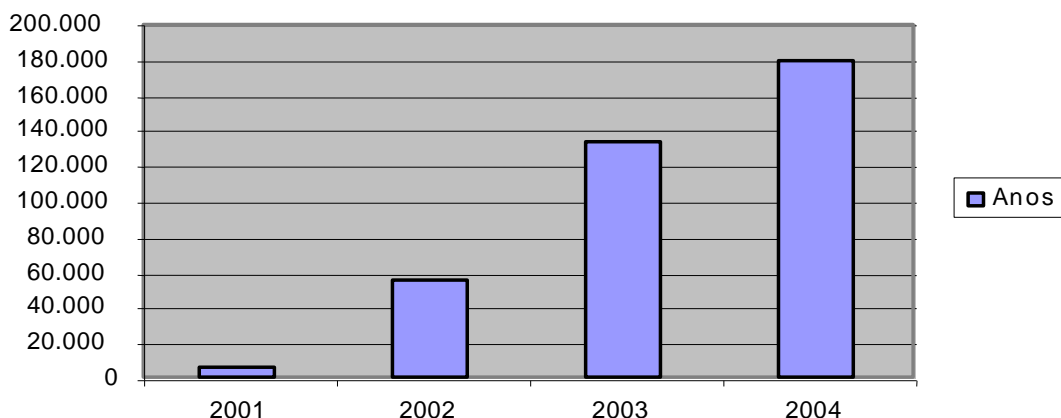
2.22. Para a defesa e garantia de seus direitos individuais a sociedade precisa de instrumentos não restritos aos aspectos legais, contemplando também sua operacionalização. Nessa direção, a DPU é vista como instrumento na conquista da cidadania e de direitos.

2.23. Além disso, a democratização da justiça é essencial à garantia do valor universal de Justiça Social. Para o ingresso na Justiça, é necessário, na maior parte dos casos, os serviços de um advogado, exceção feita aos Juizados Especiais na fase inicial dos processos, o que contribui para a exclusão social, a medida que o sistema Judicial passa a atender aqueles que possuem recursos materiais para acessar os seus serviços.

2.24. Outro aspecto importante é a contribuição para a diminuição da violência pela Defensoria Pública da União. A orientação jurídica e a promoção de conciliações são objetos da ação dos defensores. Cabe salientar que a falta de mecanismos estatais para a resolução de conflitos e garantia de direitos pode induzir ao aumento da violência. Nesses casos, os conflitos passam a ser arbitrados pelos próprios interessados, de acordo com suas convicções particulares, diminuindo a chance de consenso e aumentando o risco de conflito entre as partes envolvidas.

2.25. Nota-se crescente demanda pelos serviços da Defensoria Pública da União. O Órgão atendeu 6.841 pessoas necessitadas em 2001 e estimou atender, em 2004, cerca de 180.000. Tal fato evidência a demanda crescente pelos serviços, principalmente levando-se em conta que o Órgão iniciou, de forma efetiva, suas atividades em 2001, após a realização do primeiro concurso público para defensor. Infere-se que, em quatro anos, o número de atendimentos subiu, aproximadamente, 2.670%, de acordo com a Figura 1.

Figura 1 – Atendimentos Prestados



Fonte: Defensoria Pública da União

Aspectos orçamentários

Análise da Previsão Orçamentária e Execução Financeira

2.26. O Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita (0699), durante a vigência do PPA 2000-2003, recebeu recursos orçamentários no valor de R\$ 26.810.851,00, dos quais 74,63% foram pagos no período de vigência do PPA 2000-2003. A execução orçamentária foi de R\$ 19.887.900,00, equivalente a 74,18% dos recursos orçamentários consignados (tabela 1).

2.27. As formulas apresentadas para os cálculos, em Reais, da análise orçamentária e financeira, nas tabelas a seguir, são:

a) $\text{Créditos consignados} = \text{crédito inicial (LOA)} + \text{suplementações} - \text{anulações} + \text{transferências recebidas} - \text{transferências concedidas};$

b) $\text{Execução Financeira} = \text{empenhos liquidados no exercício} - \text{restos a pagar inscritos no exercício} + \text{restos a pagar inscritos no exercício anterior que foram pagos no exercício};$

c) $\text{Execução Orçamentária} = \text{empenhos liquidados no exercício} - \text{restos a pagar inscritos no exercício e que foram cancelados no exercício seguinte};$

d) $\% \text{ de Execução Financeira} = (\text{execução financeira} / \text{créditos consignados}) \times 100.$

Tabela 1 – Execução Orçamentária/Financeira do Programa Assistência Jurídica e Integral Gratuita no período de 2000/2004

Exercício	Créditos Consignados (A)	Execução Orçamentária (B)	Execução Financeira (pago) ©	% Execução Financeira (C/A)
2000	921.755	667.371	667.371	72,40
2001	6.256.896	3.856.398	3.856.398	61,63
2002	6.382.200	5.661.266	5.867.932	88,0
2003	13.250.000	9.702.865	9.616.825	72,58
2004	11.994.140	11.223.321	11.030.329 (*)	91,96
TOTAL			31.038.855	
PPA 2000/2003 (Σ execução orçamentária)			19.887.900	
PPA 2004/2007 (valor previsto)			60.802.140	
% de realização financeira do PPA 2000/2003			74,63%	

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União). Dados do exercício de 2004 fechado.

(*) Restos a pagar acumulados até 08/04/2005.

SIGPLAN – Sistemas de Informações Gerenciais e de Planejamento (dados dos anos 2000 e 2001)

2.28. Com relação ao PPA 2004-2007, a previsão orçamentária é de R\$ 60.802.140,00, tendo sido, para o ano de 2004, disponibilizados recursos orçamentários no valor de R\$ 11.994.140,00, dos quais 91,96 % foram pagos até 08/04/2005. A execução orçamentária foi de R\$ 11.223.321,00, equivalente a 93,57 % dos recursos orçamentários consignados (tabela 1).

2.29. O Programa, no PPA 2000-2003, contemplava 05 (cinco) ações, das quais 03 (três) também constam do PPA 2004-2007, sendo que a ação capacitação e especialização de defensores e servidores teve o código alterado de 7059 para 2646. A tabela 2 demonstra a Execução Orçamentária e Financeira por Ação, de 2002 a 2004, do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita (0699).

Tabela 2 – Ações do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita

Código	Ações	Ano	LOA	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira (1)	% de Execução Financeira
1731	Edição e Distribuição de Materiais Institucionais	2003	20.000	20.000	19.913	19.913	99,57
1783	Instalação de Serviços da Defensoria Pública da União	2002	1.240.600	1.190.600	994.577	987.743	82,96
		2003	4.400.000	4.400.000	4.164.340	4.125.947	93,77
		2004	1.900.000	1.756.260	1.754.816	1.765.332	100,52
2646 *	Capacitação e Especialização de Defensores e Servidores da Defensoria Pública da União	2004	750.000	65.000	38.346	37.430	57,58
		2725	Prestação de Assistência Jurídica ao Cidadão	2002	5.111.600	5.191.601	4.666.701
2003	8.685.000	8.650.000		5.463.242	5.415.595	62,61	
2004	10.436.940	10.157.880		9.430.159	9.227.567	90,84	
3825	Implantação de Sistema Integrado de Informações de Defesa Jurídica	2002	30.000	0,00	0,00	0,00	0,00
		2003	100.000	100.000	0,00	0,00	0,00
3940	Instalação da Defensoria Pública Itinerante	2004	500.000	6.000	0,00	0,00	0,00
		7059 *	Capacitação e Especialização de Defensores e Servidores	2003	80.000	80.000	55.370

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União) Dados do exercício de 2004 fechado.

(*) Ações similares com diferentes codificações

(1) Restos a pagar acumulados até 08/04/2005.

2.30. Com base na tabela 2, constatou-se que as ações de Instalação de Serviços da Defensoria Pública da União e Prestação de Assistência Jurídica ao Cidadão têm sido as

mais executadas, do ponto de vista financeiro, desde de 2002. Igualmente, essas ações vêm concentrando a maior parte dos recursos orçamentários.

2.31. Quanto ao Programa Reforma da Justiça Brasileira (1083), somente foi instituído a partir do PPA 2004-2007, com previsão orçamentária, para o período, no valor de R\$8.285.104,00. No ano de 2004, foram disponibilizados R\$2.050.000,00, com execução financeira de R\$ 12.550,00. A execução orçamentária, por sua vez, foi de R\$ 245.405,00, (tabela 3).

Tabela 3 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa Reforma da Justiça Brasileira (1083) – exercício de 2004

Exercício	Créditos Consignados (A)	Execução Orçamentária (B)	Execução Financeira (1) (C)	% Execução Financeira (C/A)
2004	2.050.000,00	245.405	12.550	0,61
TOTAL			0,00	
PPA 2004/2007			8.285.104,00	

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União). Dados do exercício de 2004 fechado.

(1) Restos a pagar acumulados até 08/04/2005.

2.32. De acordo com o enfoque adotado neste trabalho, buscar-se-á analisar de forma descritiva a ação Diagnóstico da Situação do Judiciário Brasileiro. A execução orçamentária e financeira da ação selecionada é detalhada na Tabela 4.

Tabela 4 – Ação do Programa Reforma da Justiça Brasileira

Código	Ações	Ano	LOA	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira (1)	% de Execução Financeira
7593	Diagnóstico da Situação do Judiciário Brasileiro(*)	2004	1.000.000	1.000.000	245.405,00	12.550	1,26

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União) – Dados do exercício de 2004 fechado.

(*) Cabe destacar que o Diagnóstico do Poder Judiciário Brasileiro foi feito apenas com recursos na União. Entretanto, para o Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil foram utilizados, além de recursos da união, recursos de parceiros, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Associação Nacional dos Defensores Públicos.

(1) Restos a pagar acumulados até 08/04/2005.

2.33. Verificou-se, conforme demonstrado na tabela 4, que a ação teve execução financeira de R\$ 12.550,00.

2.34. No que se refere ao Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal (0569), a Tabela 5, apresenta a execução orçamentária e financeira.

Tabela 5 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal – período de 2002/2004

Exercício	Créditos Consignados (A)	Execução Orçamentária (B)	Execução Financeira (*) (C)	% Execução Financeira (B/A)
2002	2.439.062,041	2.322.980,255	2.180.086,240	89,38
2003	2.521.086,646	2.389.589,067	2.139.477,969	84,86
2004	2.746.112,700	2.727.363,222	2.613.452,749	95,17
TOTAL			6.933.016,958	

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União). Dados do exercício de 2004 fechado.

(*) Restos a pagar acumulados até 08/04/2005.

2.35. Como no Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, a ação que se correlaciona com o objeto do trabalho, é a ação orçamentária Assistência Jurídica a Pessoas Carentes (gerenciada pelo Conselho da Justiça Federal), selecionou-se apenas esta para ser avaliada em conjunto com as Ações desenvolvidas pelo Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita no âmbito da Defensoria Pública da União.

2.36. Na, Tabela 6, apresenta-se a execução orçamentária e financeira de 2002 a 2004, cabendo ressaltar o expressivo volume de recursos orçamentários destinados para a ação, bem como o elevado grau de execução financeira. Em 2003, a Ação contou com recursos orçamentários da ordem de R\$ 10.873.667, 00 e em 2004, de R\$ 14.736.453,00.

Tabela 6 – Execução Orçamentária e Financeira da Ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, de 2002 a 2004 , do Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal (0569)

Código	Ações	Ano	LOA	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira (*)	% de Execução Financeira
4224	Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	2002	4.416.547	8.288.545	7.791.472	6.494.524	78,36
		2003	6.815.930	10.873.667	9.456.097	8.573.271	78,84
		2004	9.650.165	14.736.453	14.274.630	14.745.680	100,06

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União) – Dados do exercício de 2004 fechado.

(*) Restos a pagar acumulados até 08/04/2005.

Repasse de Recursos

2.37. A estrutura organizacional da Defensoria Pública da União, segundo o Art. 5º da Lei Complementar 80/94, é composta por 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), órgãos de atuação, os Núcleos da Defensoria distribuídos por todo território nacional, na capital dos estados e em alguns municípios, e órgãos de execução, os defensores públicos da União.

2.38. Constatou-se que o órgão central é a única unidade gestora (UG) no âmbito da Defensoria, assim não há como esta repassar recursos para serem executados pelos Núcleos. Ressalte-se que as compras necessárias para a manutenção dos Núcleos são feitas pelo órgão central.

2.39. Nesse sentido, o órgão central possui atribuições administrativas independentes, como por exemplo de manutenção dos Núcleos nos estados e comissão de licitação própria. Igualmente, a gestão de pessoal encontra-se sob a responsabilidade da DPU desde 2000.

2.40. A DPU ainda informou que apenas Unidades Orçamentárias (UO) responsáveis por mais de um programa podem ser contempladas com um outro programa específico para ações de apoio administrativo. Nesse caso, a posição de UG da DPU não contribui para uma política de fortalecimento da área administrativa do órgão.

2.41. Entretanto, o gestor informou que já houve pedido do Órgão ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a transformação da DPU em unidade orçamentária.

Sistemas de Controle

2.42. *Realizou-se análise dos dados do Relatório de Gestão da DPU de 2002 e 2003, do estudo de viabilidade e dos dados obtidos junto ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN.*

2.43. *Observou-se, preliminarmente, que não há sistema informatizado que integre os diversos Núcleos da DPU. Mesmo os setores que compõem os Núcleos não estão em rede.*

2.44. *Verificou-se, quanto ao acompanhamento, que este se restringe ao número de atendimentos e à execução orçamentária. Além disso, o acompanhamento é feito manualmente por meio de planilha. O acompanhamento é restrito ao valor repassado e ao número de atendimentos realizados.*

2.45. *A carência de dados gerenciais é um dos principais óbices para a execução do Programa. A questão de auditoria tratada no capítulo 4 deste Relatório abordará esse assunto com maior profundidade.*

3. Recursos Físicos, Humanos e Orçamentários

3.1. *A despeito do mandamento Constitucional consubstanciado na Constituição Federal de 1988, a DPU só veio a ser criada com a Edição da Lei Complementar nº 80/94, tendo o primeiro concurso público para o provimento de cargos de defensores ocorrido somente em 2001.*

3.2. *Trata-se, portanto, de um Órgão de existência recente e com pouco tempo de efetiva atuação, fatores esses que vêm se traduzindo em deficiências para a DPU, sobretudo quanto aos recursos humanos, orçamentários e físicos, o que tem provocado dificuldades na operacionalização do Programa e de suas Ações.*

3.3. *Preliminarmente, buscou-se conhecer a estrutura de recursos físicos, humanos e orçamentários que a DPU dispõe para implementar as ações do Programa. Com relação a esse ponto, surgiram as constatações a seguir apresentadas.*

Recursos Humanos por Núcleo

3.4. *Constatou-se, em decorrência das respostas às entrevistas e questionários, que a quantidade de defensores não é suficiente para atender a demanda pelos serviços prestados. Outro ponto crítico apontado é a inexistência de quadro de pessoal de apoio, o que faz com que alguns Núcleos, como os do Rio de Janeiro/RJ e de Porto Alegre/RS, recorram a servidores cedidos ou terceirizados. Ocorre que, segundo os próprios defensores, alguns destes não têm vínculo permanente com a instituição, tampouco preparo suficiente para o exercício das atividades meio, devido à baixa qualificação técnica.*

3.5. *No que concerne à estruturação da carreira de Defensor Público, importa frisar que se encontra em tramitação anteprojeto de Lei para a criação de 169 cargos de Defensor de provimento efetivo no quadro permanente de pessoal da Defensoria Pública da União – DPU. Desses 113 são de 2ª categoria, 39 de 1ª categoria e 17 de categoria especial. Contempla-se também a criação do cargo de Corregedor Geral.*

3.6. *Após a análise técnica do anteprojeto, concluiu-se, no âmbito da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o anteprojeto carecia de ajustes técnicos, de explicitação de suas premissas e de atualização das estimativas de impacto orçamentário-financeiro. Sugeriu-se, então, a devolução do processo à DPU para que se procedessem às reformulações cabíveis.*

3.7. *Feitos os ajustes propostos, o processo foi encaminhado à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça para posterior remessa à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Verificou-se que a última tramitação foi efetuada em*

08/10/2004, e encontrava-se o processo na Assessoria Técnica e Administrativa desse Ministério – ASTEC/GM.

3.8. Com relação ao quadro de apoio, há uma reivindicação recorrente dos defensores sobre a necessidade de prover a DPU de quadro de apoio especializado, que também contemple profissionais de psicologia, assistência social, contabilidade e direito, entre outras áreas.

3.9. Para permitir a estruturação da carreira de apoio da DPU, a Defensora Pública-Geral da União encaminhou ao Secretário Executivo do Ministério da Justiça, por meio do Memorando nº 272/2004/GAB/DPU, de 10/09/2004, anteprojeto para a criação de 300 (trezentos) cargos efetivos de Analista Administrativo e 600 (seiscentos) cargos efetivos de Técnico Administrativo. Além disso, esse anteprojeto propõe a ampliação dos cargos de defensores públicos da união, fixando em 600 (seiscentos) cargos.

3.10. O pleito foi enviado em 13/09/2004 para a Secretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Justiça para fins de exame, não tendo, ainda, sido enviado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A tabela 7 apresenta o quantitativo de pessoal de apoio e de defensores, como também a estimativa de gastos com a estruturação pretendida pelo referido anteprojeto.

Tabela 7 – Quadro de defensores e pessoal de apoio solicitado pela DPU

CARGO	QUANTIDADE	Gasto Estimado/2005 (R\$)
Administrador	85	854.094,00
Agente Administrativo	510	2.903.971,00
Analista de Sistemas	2	20.096,00
Assistente Social	80	803.853,00
Contador	85	854.094,00
Defensor Público da União	600	43.185.961,00
Digitador	90	512.465,00
Psicólogo	80	803.853,00
Técnico em Contabilidade	10	56.941,00
Técnico de Sistemas	83	472.607,00
Total	1625	50.467.936,00

Fonte: Defensoria Pública da União

3.11. A falta de defensores e de pessoal de apoio reflete diretamente na redução das metas de atendimento, fazendo com que a atuação desses profissionais não englobe todas as áreas previstas na Lei Complementar n.º 80/94. No Rio de Janeiro/RJ, por exemplo, não há atuação na área criminal e, sim, na área cível, ao contrário do que acontece em Porto Alegre/RS, que prioriza a área criminal em detrimento da cível. Diante da carência de recursos humanos já apontada, a Defensoria Pública da União não atua na área trabalhista, que é de sua atribuição, conforme previsto na citada Lei Complementar.

3.12. A sobrecarga de trabalho dos defensores e o dispêndio de tempo com o desempenho de atividades administrativas a par de acarretar redução na quantidade de atendimentos prestados, produz reflexos na adequação e tempestividade dos atendimentos.

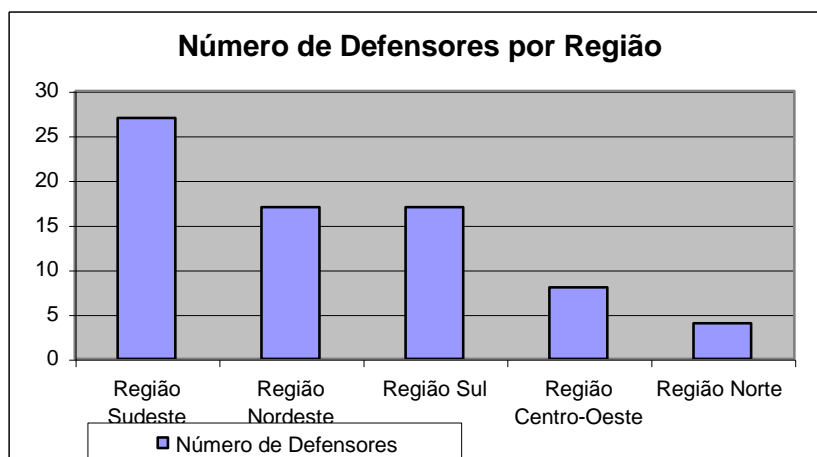
3.13. O quantitativo atual de defensores por Núcleo é demonstrado na Tabela 8, observa-se que, em alguns Núcleos, sequer há defensores atuando.

Tabela 8 – Núcleos da Defensoria Pública da União por Região e quantitativos de Defensores de 2ª Categoria

NÚCLEO	DEFENSOR
Região Norte	
Belém-PA	01
Manaus-AM	02
Palmas-TO	01
Porto Velho-RO	00
Rio Branco-AC	01
Região Nordeste	
Salvador-BA	05
Teresina-PI	02

Aracaju-SE	01
João Pessoa-PB	01
Campina Grande-PB	01
Fortaleza-CE	03
Maceió-AL	01
Natal-RN	01
Recife-PE	02
Região Centro-Oeste	
Brasília-DF	05
Cuiabá-MT	00
Goiânia-GO	02
Campo Grande-MS	00
Região Sudeste	
Belo Horizonte-MG	03
Juiz de Fora-MG	02
Rio de Janeiro-RJ	09
Vitória-ES	02
São Paulo-SP	08
Campinas-SP	01
Guarulhos-SP	01
Santos-SP	01
Região Sul	
Porto Alegre-RS	06
Bagé-RS	00
Caxias do Sul-RS	00
Pelotas-RS	01
Santa Maria-RS	01
Uruguaiana-RS	01
Curitiba-PR	05
Umuarama-PR	01
Florianópolis-SC	02

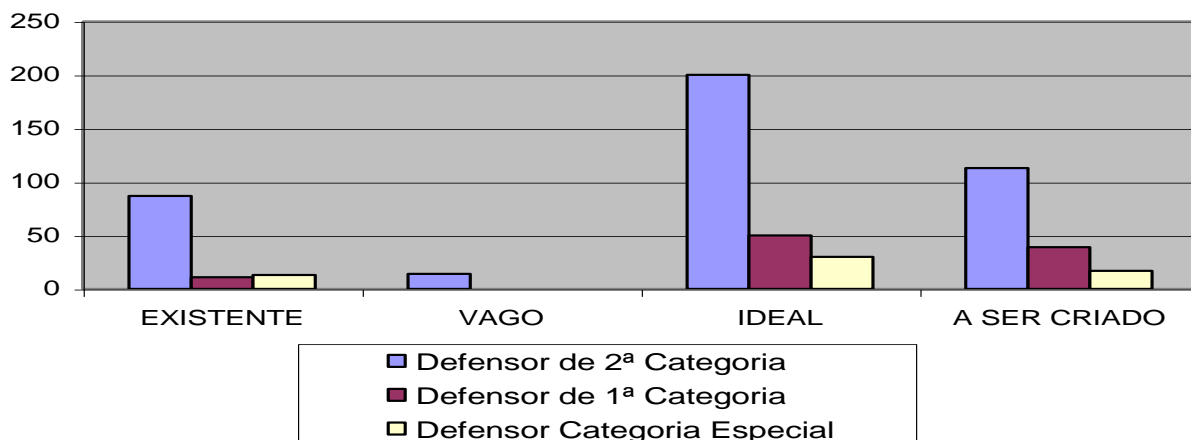
Fonte: Defensoria Pública da União.



Fonte: Defensoria Pública da União

Figura 2 – Número de Defensores por Região

3.14. Não obstante o quantitativo de defensores delineado no anteprojeto de lei, segundo informações do próprio Órgão, o ideal seria que existissem pelo menos 200 defensores de 2ª Categoria para atuarem na 1ª Instância, 50 de 1ª Categoria para atuarem na 2ª instância e 30 de Categoria Especial para atuarem junto aos Tribunais Superiores. Atualmente, a DPU conta com 111 defensores em todas as Categorias, sendo 87, 11 e 13 nas 2ª, 1ª e Categoria Especial, respectivamente. A figura 3 demonstra a carência de defensores da DPU, considerando as categorias traçadas no art. 19 da Lei Complementar nº 80/94.



Fonte: Defensoria Pública da União
 Figura 3– Cargos de defensores da DPU

3.15. Indagados sobre a satisfação com a carreira, 57,9% dos defensores responderam que não estão satisfeitos, principalmente se ressentem da deficiência na estrutura do Órgão, da falta de capacitação, da excessiva centralização da gestão, das baixas remunerações, quando comparadas com outras carreiras de semelhante importância social, e da precariedade das instalações físicas.

3.16. Demonstraram, outrossim, insatisfação com algumas situações específicas, tais como:

a) os seis defensores de segunda categoria do Núcleo de Porto Alegre também desempenham atribuições dos de primeira categoria, por designação especial da Defensoria Pública Geral da União, em virtude da não alocação de defensores de primeira categoria para atuarem junto ao TRF da 4ª Região, levando a uma sobrecarga de trabalho;

b) designação de dois defensores dos Núcleos de Fortaleza e Salvador para atuarem junto ao TRE, onde os trabalhos são esporádicos, em prejuízo aos trabalhos que poderiam ser desenvolvidos junto aos Tribunais Regionais Federais;

c) designação de defensor de Categoria Especial para atuar junto ao TRF da 2ª Região, quando deveria estar atuando junto ao STJ, TST, TSE e STM, de acordo com o art. 22 da Lei Complementar n.º 80/94.

3.17. Nessa direção, é importante observar o Estudo Diagnóstico do Perfil da Defensoria Pública no Brasil, realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. O estudo identificou um grande número de defensores da União que gostariam de exercer outra carreira jurídica (47,1 %). Isto reforça o fato de que a Defensoria Pública não é considerada pelos defensores como ápice da hierarquia de reconhecimento social. O estudo também verificou que 69% dos defensores da União já tomaram providências para ingressar em carreira jurídica ou advocacia privada.

3.18. Além disso, ressalta-se a carência de recursos humanos da Defensoria Pública da União em comparação com a Justiça Federal, segundo dados da Secretaria de Reforma do Judiciário, considerando que, até maio de 2004, existiam 111 cargos de defensores

criados e 96 cargos ocupados, por outro lado, em 2002, havia 1.103 cargos de magistrados previstos, 940 destes ocupados. Tal situação tende-se a acentuar com a interiorização da Justiça Federal.

3.19. Quanto aos estagiários, mencione-se que a quantidade atualmente existente é considerada, em regra, suficiente pelos defensores, havendo Núcleos como os do Rio de Janeiro/RJ, Manaus/AM e Porto Alegre/RS onde a quantidade é considerada insuficiente.

3.20. Constata-se que os estagiários que atuam nos Núcleos da DPU onde não há defensores exercem trabalho meramente informativo, em detrimento dos objetivos de aprendizagem a serem alcançados no decorrer do estágio. O Núcleo de Caxias do Sul/RS, objeto de visita, encontra-se há um ano e meio sem Defensor, o que provoca a paralisação dos trabalhos que deveriam ser desenvolvidos junto ao público alvo.



Figura 4 – Entrada do Núcleo de Caxias do Sul/RS

3.21. Também não há defensores nos Núcleos de Bagé/RS, Porto Velho/RO, Campo Grande/MS e Cuiabá/MT, conforme demonstrado na Tabela 8. Há que se planejar adequadamente a criação e o funcionamento dos Núcleos, de forma a evitar ocorrências dessa natureza.

3.22. Esta situação reflete diretamente na falta de atendimento às pessoas necessitadas que procuram seus serviços, na descontinuidade da condução dos processos anteriormente ajuizados junto à Justiça Federal local, na inobservância do caráter educativo e profissionalizante do estágio e na distorção dos seus objetivos, na medida em que os estagiários de Direito não elaboram peças jurídicas, tampouco recebem orientações que propiciem a melhoria de sua formação acadêmica, com reflexos diretos na qualificação profissional e na redução do número de atendimentos junto aos juízes federais.

3.23. Para minimizar os efeitos da escassez de recursos humanos e otimizar a qualidade do atendimento aos assistidos, os Núcleos do Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Curitiba/PR e de Porto Alegre/RS mantêm um esquema de plantão, de forma a possibilitar que haja sempre um Defensor no Núcleo para prestar atendimentos e esclarecer dúvidas de estagiários e assistidos.

3.24. Ademais, cabe destacar a alínea “e”, inciso I, do Art. 181 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, quanto a organização e funcionamento da Defensoria Pública do Estado: “ distribuição territorial proporcional à população das regiões e municípios, assegurando-se a lotação de, pelo menos, um defensor em cada Comarca”¹. Assim, a

¹ Vide Paulo Galliez. Ob. cit. p. 15-22 e Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 181.I, e in <http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>

Defensoria Pública do Rio de Janeiro, tida como uma das Defensorias mais bem estruturadas do País, oferece assistência jurídica gratuita em todas as Comarcas do Estado, propiciando equidade em relação ao acesso à Justiça das populações carentes.

3.25. Assim, como forma de contribuir para a melhoria da atuação do Órgão, no que diz respeito à questão dos recursos humanos, propõe-se 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 e, à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Defensoria Pública da União, do anteprojeto de lei que cria o quadro de apoio da Defensoria Pública da União, em conformidade com o art. 144 da Lei Complementar nº 80/94.

3.26. Considera-se ainda oportuno recomendar à DPU que assegure a lotação mínima de defensores nos Núcleos já instalados, com vistas a que haja a atuação permanente de Defensor Público e que estabeleça parcerias com outras instituições para a promoção de serviços de assistência jurídica gratuita.

3.27. Com relação aos estagiários, sugere-se recomendar à DPU que realize estudos para a definição do quantitativo ideal de estagiários, como forma de proporcionar melhorias no funcionamento dos Núcleos da DPU, observando o que dispõe o art. 145 da Lei Complementar nº 80/94.

3.28. Espera-se que a implementação das recomendações proporcione incrementos na quantidade dos atendimentos, melhoria na qualidade e tempestividade destes, adequação no quantitativo de estagiários e efetiva supervisão dos trabalhos desenvolvidos, tornando efetivo o objetivo do estágio e aumentando a capacidade de atuação junto às primeiras instâncias e aos Tribunais Regionais e Superiores.

Recursos Orçamentários e Financeiros

3.29. A partir da análise do histórico orçamentário e financeiro do Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, relativo ao período 2000/2004, observa-se que o montante dos créditos consignados aumentou ano a ano, o que não significa que já atingiram monta suficiente para a plena estruturação do Órgão. Ademais, os contingenciamentos e cancelamentos de recursos têm sido significativos para as ações do Programa, o que demonstra a inobservância do caráter prioritário do Programa. Também, em regra, a execução financeira para algumas Ações tem atingido patamares inferiores a 90%, o que significa que os recursos disponíveis, mesmo sendo escassos, não são aplicados em sua integralidade.

3.30. A tabela 9 e as Figuras 4 e 5 demonstram o cancelamento de recursos orçamentários para o ano de 2004. Observe-se que as ações mais afetadas foram as de Capacitação e Defensoria Pública Itinerante.

Tabela 9 – Recursos Orçamentários Disponíveis

PROGRAMAÇÃO	LOA 2004	CANCELADO	DISPONIVEL
TOTAL GERAL	13.586.940,00	1.592.800,00	11.994.140,00
Prestação de Assistência Jurídica ao Cidadão	10.436.940,00	279.060,00	10.157.880,00
Capacitação e Especialização de Defensores e Servidores da DPU.	750.000,00	685.000,00	65.000,00
Instalação de Serviços da Defensoria Pública da União	1.900.000,00	134.740,00	1.765.260,00
Instalação da Defensoria Itinerante - Nacional	500.000,00	494.000,00	6.000,00

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União) – dados do exercício de 2004 fechado.

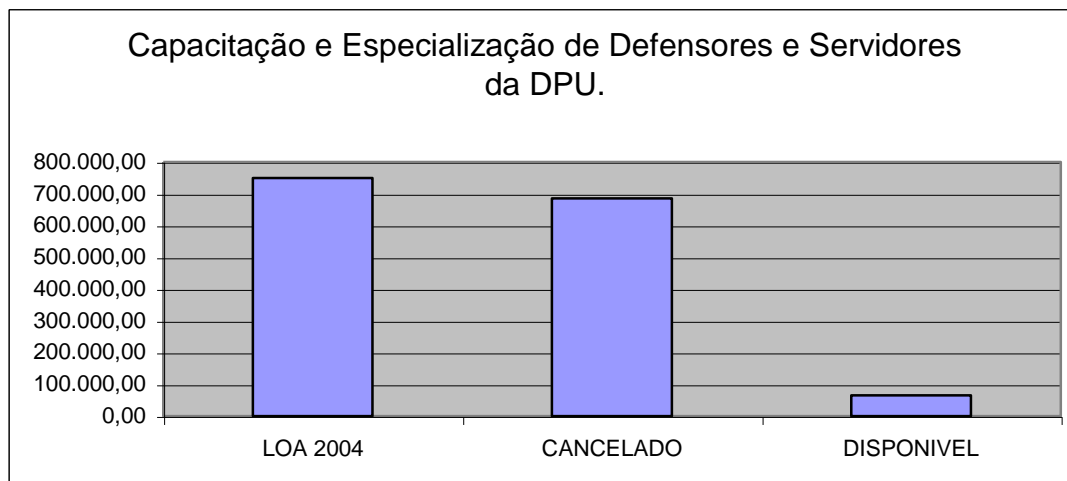


Figura 5 – Recursos para a Ação de Capacitação e Especialização de defensores e servidores da DPU

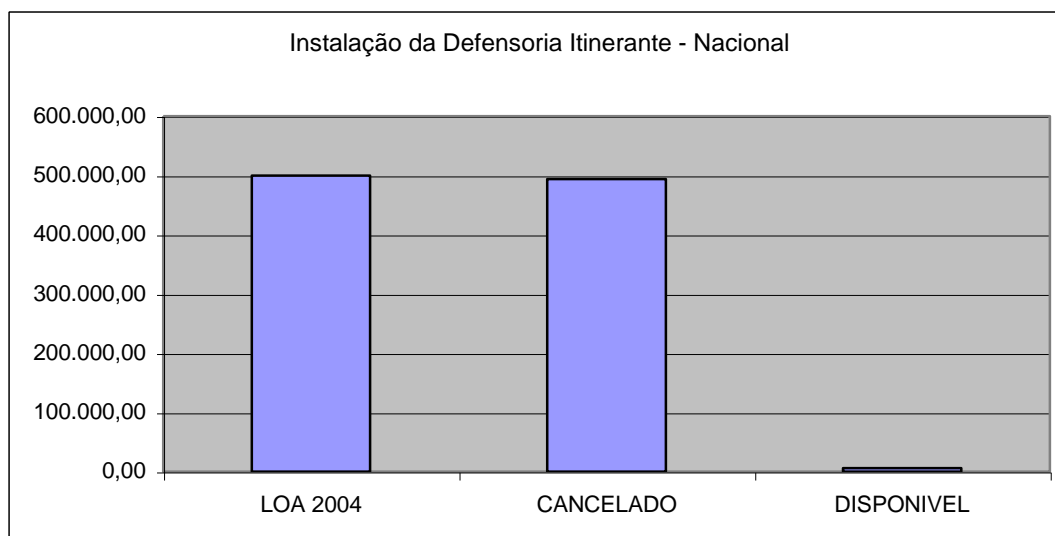


Figura 6 – Recursos Orçamentários para a Ação de Instalação da Defensoria Pública Itinerante

3.31. Acrescente-se que parte das deficiências é atribuída à pouca independência da DPU, por não ser Unidade Orçamentária e não ter autonomia para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares. Cabe destacar que há previsão que a DPU passe a ser Unidade Orçamentária a partir de 2005, segundo informações do próprio Órgão. Os Núcleos também informaram que enfrentam dificuldades por não serem Unidades Gestoras, o que faz com que eles dependam do órgão central, que executa todas as despesas.

3.32. Apesar da insuficiência dos recursos orçamentários e financeiros, não há iniciativas do Órgão no sentido de se articular com outras entidades governamentais e não governamentais para firmar parcerias para prover o incremento de recursos de forma a possibilitar a ampliação do número de atendimentos. Nesse sentido, há proposta de C:\Users\joao.machado\Desktop\Alteração relatorios de gestão e auditorias\Relatórios de Gestão\2005\Auditoria de Natureza Operacional - ANOp - 2005\Acórdão 725-2005 TCU - ANOp.doc

recomendação para que a DPU estabeleça parcerias com outras instituições para a promoção de serviços de assistência jurídica gratuita.

3.33. Esses percalços ocasionam prejuízos para a eficácia, eficiência e efetividade do Programa. Não há, por exemplo condições financeiras para o pagamento de bolsas a todos os estagiários o que faz com que muitos atuem como voluntários. Por outro lado, aqueles que recebem bolsa mostram-se insatisfeitos com o seu reduzido valor.

3.34. Como boa prática, vale mencionar o Fundo de Assistência Judiciária (FAJ) instituído pelo Estado de São Paulo, o qual capta recursos provenientes das custas judiciais e extrajudiciais na Justiça Estadual. Os recursos do Fundo são, em parte, destinados à prestação de assistência jurídica gratuita aos necessitados. Em 2003, o Fundo arrecadou cerca de 200 milhões de reais e, em 2002, mais de 150 milhões de reais.

3.35. Os recursos do FAJ são destinados à prestação de assistência judiciária a pessoas carentes, seja mediante convênio com a OAB-SP, seja por meio da Procuradoria de Assistência Judiciária do Estado de São Paulo. Cabe ressaltar que esse montante seria suficiente para custear uma estrutura administrativa ideal para a DPU em todo o país, propiciando a expansão dos atendimentos. De acordo com os anteprojetos para criação das carreiras de apoio e para a ampliação dos cargos de defensores, conforme Tabela 7, seriam necessários recursos da ordem de R\$ 50 milhões anuais para manter a estrutura prevista.

3.36. Cabe ressaltar que, no Brasil, existem ainda outros Estados, como Amazonas e Espírito Santo, que possuem Fundo para custear assistência jurídica gratuita, empregando os recursos na estruturação das respectivas Defensorias. Por outro lado, em São Paulo, parte dos recursos do fundo é destinado à Procuradoria de Assistência Judiciária e ao pagamento de convênios com a OAB para a contratação de advogados dativos, não havendo a estruturação de uma Defensoria Pública Estadual.

3.37. A recente Emenda Constitucional nº 45/2004, em seu Art. 98 , § 2º da Constituição Federal dispõe que: “ as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça”. Esse dispositivo legal possibilitará a criação de um fundo semelhante àqueles já instituídos nos estados mencionados, cujos recursos poderão vir a ser alocados, em parte, às atividades da Defensoria Pública da União, como órgão constitucional que exerce função essencial à Justiça, conforme o Capítulo IV da Carta Magna.

3.38. Considerando a relevância do aporte de recursos para a plena execução das ações que compõem o Programa, é de extrema importância a adoção de medidas que permitam o incremento dos recursos orçamentários e financeiros, razão pela qual sugere-se propor recomendação à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça para que 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 nº 45/2004, destinando-se parte dos recursos para manutenção e aparelhamento da Defensoria Pública da União.

3.39. Também, considera-se oportuno propor recomendação à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, no sentido de que estude a viabilidade de transformar os Núcleos da DPU em Unidades Gestoras, diante das dificuldades operacionais enfrentadas no exercício de sua missão institucional, o que possibilitará maior independência administrativa e financeira para esses.

Recursos Materiais

3.40. Observou-se nos Núcleos visitados que há deficiências de toda ordem no que diz respeito aos recursos materiais atualmente existentes, podendo ser considerados insuficientes e inadequados para o exercício das atribuições desempenhadas no dia-a-dia.

3.41. Verificou-se baixa informatização dos Núcleos, vez que os mesmos não dispõem de equipamentos de digitalização de imagens (scanner), indispensáveis para atuar no processo eletrônico dos Juizados Especiais e junto às Varas Federais informatizadas, de impressoras e computadores em quantidade suficiente, sendo que muitos dos computadores atualmente existentes já se encontram em estado de obsolescência.

3.42. Além disso, constatou-se a não existência de veículos nos Núcleos, o que obriga, muitas vezes, os defensores a pagarem taxis para que os estagiários possam se deslocar com os processos. No Núcleo de Porto Alegre/RS, existem 2 veículos recebidos por doação, mas há atrasos no pagamento do combustível, o que gera transtornos para a administração do Núcleo.

3.43. Merecem registro a quantidade insuficiente de linhas telefônicas para suprir a demanda, a falta de contrato para manutenção dos PABX e para prover a manutenção dos computadores; a insuficiência de móveis de escritório, sobretudo de arquivos, e a insuficiência do acervo de bibliotecas nos Núcleos visitados.



Figura 7 – Insuficiência de arquivos no Núcleo de Campinas/SP

3.44. As pesquisas também demonstraram que 54,4% dos defensores avaliaram como ruim a qualidade dos computadores dos Núcleos, 56,1% dos defensores também opinaram como ruim os equipamentos de informática disponíveis, e 64,9% dos Núcleos entrevistados disseram não possuir veículo próprio. Em relação aos equipamentos de escritório, 52,6% dos defensores classificaram estes como bom.

3.45. Parte dessas deficiências podem ser atribuídas à inadequação do planejamento e aos altos percentuais de contingenciamento e cancelamento dos recursos orçamentários. Na opinião dos defensores entrevistados, outro ponto que merece destaque é o fato dos Núcleos não serem Unidades Gestoras, dependendo das aquisições feitas diretamente pelo órgão central. Segundo depoimentos colhidos, estagiários, servidores cedidos e defensores, muitas vezes, compram material de escritório com recursos próprios.

3.46. Essa insuficiência e inadequação de recursos materiais tem reflexos diretos no grau de eficácia e eficiência do Programa, ocasionando, inclusive, a impossibilidade de atuação junto às Varas e Juizados Especiais Federais informatizados, ante a carência de estrutura do parque de informática atualmente existente nos Núcleos da DPU.

3.47. Dessa forma sugere-se seja recomendado à DPU que 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.

Estrutura Física

3.48. As entrevistas e questionários, e, em especial, as observações diretas demonstraram que alguns Núcleos, como os de Vitória/ES, São Paulo/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Campinas/SP e Caxias do Sul/RS, sequer possuem serviços de limpeza contratados, valendo-se de faxineiras pagas como diaristas.

3.49. Além disso, alguns Núcleos não dispõem de serviços de vigilância, a exemplo dos de Vitória/ES, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, São Paulo/SP, Campinas/SP, Guarulhos/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC e Caxias do Sul/RS, o que gera um constante sentimento de insegurança. Frise-se que essa situação pode por em risco a integridade física daqueles que ali laboram e o próprio patrimônio público.

3.50. Nos Núcleos do Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, Vitória/ES, Caxias do Sul/RS, Campina Grande/PB, Campinas/SP e Florianópolis/SC, constatou-se que as salas de atendimento são inadequadas por não propiciarem privacidade aos assistidos, cujos problemas, muitas vezes, relacionam-se com doenças incuráveis e com a prática de ilícitos penais.

3.51. Merecem, também, registro as seguintes constatações: as salas de reunião são inadequadas (Porto Alegre/RS) ou mesmo inexistentes (Vitória/ES e Caxias do Sul/RS); não existem nos Núcleos espaços físicos destinados à instalação de biblioteca; alguns prédios não possuem placas de identificação do Órgão ou possuem placas de pouca visualização, o que dificulta o acesso; a estrutura física não é adequada para o recebimento de pessoas portadoras de necessidades especiais. Quanto a esse último ponto, como boa parte dos prédios são alugados, torna-se muito dispendioso adequar os Núcleos, diante da perspectiva de posteriores mudanças, haja vista o caráter temporário das locações.



Figura 8 – Biblioteca do Núcleo de Curitiba/PR

3.52. A maior parte dos defensores considera como boa a estrutura física dos Núcleos, porém fez-se ressalva quanto à acessibilidade de alguns Núcleos e da falta de espaço para a instalação de biblioteca e setor de arquivo adequado. Quanto à

C:\Users\joao.machado\Desktop\Alteração relatorios de gestão e auditorias\Relatórios de Gestão\2005\Auditoria de Natureza Operacional - ANOp - 2005\Acórdão 725-2005 TCU - ANOp.doc

acessibilidade, observou-se que a maior parte dos Núcleos não está preparada para receber pessoas portadoras de necessidades especiais.

3.53. Podem ser citados como efeitos diretos dessa estrutura física insatisfatória o atendimento inadequado, o sentimento de insegurança e insatisfação com o ambiente de trabalho, assim como a grande rotatividade de servidores e estagiários.

3.54. Importa mencionar que o Núcleo da DPU em Porto Alegre ocupa o prédio da União, que antes era ocupado pela Advocacia Geral da União, o que proporciona economia quanto ao pagamento de aluguel e possibilita a adequação da estrutura física definitiva do imóvel para o atendimento de pessoas portadoras de necessidades especiais.

3.55. Diante das dificuldades enfrentadas quanto aos aspectos de infra-estrutura, considera-se pertinente recomendar que a DPU providencie serviços de segurança e limpeza para as instalações dos Núcleos e que 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 20/12/99.

3.56. Espera-se que a implementação das recomendações proporcione melhorias na qualidade do atendimento, preserve o patrimônio público e a incolumidade dos defensores, servidores, estagiários e assistidos e dote as instalações físicas dos Núcleos de condições que possibilitem o fácil acesso de pessoas portadoras de necessidades especiais.

Despesas com aluguel

3.57. Verificou-se, nas entrevistas, que a grande maioria dos Núcleos da DPU são alugados. A DPU possui 39 Núcleos distribuídos por todo o País, desse total 27 são alugados, o que representa 70% dos Núcleos instalados. Os gastos com aluguéis giram em torno de R\$ 1.200.000,00 por ano. Em 2003, aproximadamente, 12,30% do orçamento do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita foi gasto com aluguéis. Para o exercício de 2004, os gastos com aluguéis atingirão cerca de 10,40% do orçamento da DPU.

3.58. A Tabela 10 apresenta as despesas do Órgão com aluguéis, nos exercícios de 2002 a 2004.

Tabela 10 – Gastos da DPU com aluguéis

	2002	2003	2004
Gastos com aluguéis	1.180.384,06	1.626.397,55	1.246.013,80
Orçamento Anual	6.382.200,00	13.250.000,00	11.994.140,00 (*)
% do Orçamento	18,50	12,30	10,40

Fonte: Câmara dos Deputados e Defensoria Pública da União

(*) Considerando o contingenciamento em 2004

3.59. Cabe ressaltar que o Núcleo de Caxias do Sul – RS não possui um defensor permanente, havendo a necessidade de deslocamento dos defensores de Porto Alegre em determinadas datas, já pré agendadas, para o atendimento. Assim, o atendimento no Núcleo é esporádico, mas as despesas com sua manutenção são regulares.

3.60. Os gastos com aluguéis acontecem por deficiências no planejamento para a instalação dos Núcleos e pela comunicação deficiente com outros órgãos da União, dos estados e dos municípios. Com a falta de prédios próprios, a DPU encontra entraves para realizar obras nos Núcleos, sobretudo quanto à acessibilidade destes aos portadores de necessidades especiais e idosos.

3.61. Cabe aqui destacar o Núcleo de Porto Alegre –RS que se instalou em prédio anteriormente ocupado pela Advocacia Geral da União (AGU), em razão do intercâmbio de informações com outros órgãos federais, não necessitando mais de dispêndios com aluguel.

3.62. Dessa forma, sugere-se propor que a Defensoria Pública da União realize 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. Espera-se com isso reduzir os gastos com aluguéis, propiciando maior efetividade dos recursos empregados no Programa, bem como facilitar a adequação dos imóveis para a atividade fim da DPU.

Distribuição dos Núcleos da DPU no País

3.63. Constatou-se que os Núcleos estão concentrados em regiões do País com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e nas capitais. No Rio Grande do Sul estão localizados cinco Núcleos (Porto Alegre, Bagé, Caxias do Sul, Santa Maria e Uruguaiana), em contrapartida há Estados no Brasil que não possuem sequer um Núcleo, como é o caso do Maranhão, Amapá e Roraima.

3.64. Essa distribuição desigual de Núcleos pode ser atribuída a deficiências no planejamento estratégico para a instalação dessas unidades; à estrutura preexistente, onde atuavam os advogados de ofício; aos recursos orçamentários e financeiros insuficientes para a criação de novos Núcleos; e à baixa implementação da Ação de Defensoria Pública Itinerante. Considerando a localização dos Núcleos, algumas regiões do País não são atendidas pelos defensores, principalmente, nos estados da Região Norte e no interior dos estados do Nordeste. Tal fato cria restrições ao atendimento de comunidades carentes, sobretudo, fora dos centros urbanos.

3.65. A Tabela 11 apresenta o percentual de defensores públicos por habitante e por núcleos, agrupados por regiões.

Tabela 11 – Percentual de defensores por habitantes

<i>Núcleos da Defensoria Pública da União</i>				
NÚCLEO	DEFENSOR	%	POPULAÇÃO	%
Região Norte				
Belém-PA	1	1,37%	1.342.202	2,96%
Manaus-AM	2	2,74%	1.527.314	3,36%
Porto Velho-RO	0	0,00%	353.961	0,78%
Rio Branco-AC	1	1,37%	274.555	0,60%
Palmas-TO	1	1,37%	172.176	0,38%
Total	5	6,85%	3.670.208	8,08%
Região Nordeste				
Salvador-BA	5	6,85%	2.556.429	5,63%
Teresina-PI	2	2,74%	751.464	1,66%
Aracaju-SE	1	1,37%	469.767	1,03%
João Pessoa-PB	1	1,37%	628.838	1,39%
Campina Grande-PB	1	1,37%	365.559	0,81%
Fortaleza-CE	3	4,11%	2.256.233	4,97%
Maceió-AL	1	1,37%	849.734	1,87%
Natal-RN	1	1,37%	744.794	1,64%
Recife-PE	2	2,74%	1.491.320	3,28%
Total	17	23,29%	10.114.138	22,28%
Região Centro-Oeste				
Brasília-DF	5	6,85%	2.189.789	4,82%
Cuiabá-MT	0	0,00%	508.156	1,12%
Goiânia-GO	2	2,74%	1.146.106	2,52%
Campo Grande-MS	0	0,00%	705.975	1,55%
Total	7	9,59%	4.550.026	10,02%
Região Sudeste				
Belo Horizonte-MG	3	4,11%	2.305.812	5,08%
Juiz de Fora-MG	2	2,74%	478.607	1,05%
Rio de Janeiro-RJ	9	12,33%	5.974.081	13,16%
Vitória-ES	2	2,74%	302.633	0,67%

São Paulo-SP	8	10,96%	10.677.019	23,52%
Campinas-SP	1	1,37%	1.006.918	2,22%
Guarulhos-SP	1	1,37%	1.160.468	2,56%
Santos-SP	1	1,37%	418.147	0,92%
Total	27	36,99%	22.323.685	49,17%

Região Sul				
Porto Alegre-RS	6	8,22%	1.394.085	3,07%
Bagé-RS	0	0,00%	118.016	0,26%
Caxias do Sul-RS	0	0,00%	381.940	0,84%
Pelotas-RS	1	1,37%	331.372	0,73%
Santa Maria-RS	1	1,37%	254.640	0,56%
Uruguaiana-RS	1	1,37%	130.866	0,29%
Curitiba-PR	5	6,85%	1.671.194	3,68%
Umuarama-PR	1	1,37%	92.926	0,20%
Florianópolis-SC	2	2,74%	369.102	0,81%
Total	17	23,29%	4.744.141	10,45%
Total Geral	73	100,00%	45.402.198	100,00%

Fonte: Defensoria Pública da União e IBGE Estimativa de 2003 in <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>

3.66. Deve-se atentar que a expansão da Justiça Federal, e em especial sua interiorização, com a criação de novas Varas e Juizados Especiais em cidades do interior do País, pode aumentar a demanda por núcleos da DPU no interior do Brasil.

3.67. Salienta-se como boa prática os indicadores desenvolvidos pelo Conselho da Justiça Federal para a criação de novas Varas Federais e Juizados Especiais Federais, levando em conta o número de habitantes por defensores e o número de processos por Estado. Igualmente, a alínea “e”, inciso I, Art. 181 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, mencionado anteriormente, define critério objetivo para alocação de Núcleos da Defensoria Estadual. Fixa o citado artigo, quanto à organização e funcionamento da Defensoria Pública do Estado: “distribuição territorial proporcional à população das regiões e municípios ...”

3.68. Logo, sugere-se recomendar que a DPU 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. Pretende-se, com isso, que sejam instalados Núcleos em todas as capitais e no interior, de modo a atender as comunidades mais carentes.

Capacitação de Defensores

3.69. Identificou-se, nas visitas de estudo, que as iniciativas de capacitação partem dos próprios defensores, que arcam com as despesas relacionadas aos cursos, congressos e seminários que participam. Dos defensores pesquisados, 91,2% afirmaram que a DPU não executa de forma sistemática programa de capacitação. Além disso, não há encontro periódico entre os Núcleos, tampouco mecanismo institucional que promova a articulação entre eles. Constatou-se também, a partir de entrevistas, que o curso de formação dos defensores, realizado para o exercício das atribuições do cargo, foi inadequado. Cabe destacar que 47,4 % dos defensores entrevistados consideram a capacitação um fator importante, influenciado em sua satisfação com a carreira.

3.70. O contingenciamento orçamentário vem sendo o principal óbice para a implementação de ações de capacitação, uma vez que o órgão, tendo em vista a escassez de recursos, acaba priorizando o emprego dos recursos não contingenciados em Ações que promovam a inserção jurídica do carente. Igualmente, a falta de sistema informatizado e deficiências gerenciais capazes de integrar os Núcleos prejudicam a comunicação e, conseqüentemente, afetam a capacitação dos defensores. Assim, há pouco compartilhamento de informações e disseminação de boas práticas, crescente insatisfação dos defensores com a carreira, bem como falta de uniformização dos procedimentos de trabalho.

3.71. Como medida salutar para a capacitação dos defensores, observou-se a existência de lista eletrônica de discussão entre os defensores e a realização da 1ª Conferência sobre Defensoria Pública e Direitos Humanos. Cabe destacar que o Conselho da Justiça Federal, quando dos contatos realizados na auditoria, mostrou interesse em oferecer vagas nos cursos que promove à DPU.

3.72. Diante do exposto, sugere-se à DPU que intensifique as ações de capacitação, buscando, se necessário, parcerias com outras instituições, a exemplo do Conselho da Justiça Federal. Dessa forma, busca-se disseminar conhecimentos e boas práticas, assim como criar mecanismo de articulação entre os defensores e a administração central.

Conhecimento do Programa e de suas Ações

3.73. Nos Estados visitados, cerca de 50% dos defensores desconhecem o Programa Orçamentário Assistência Jurídica Integral e Gratuita e suas ações, como por exemplo, a ação de Capacitação. Os defensores entendem que por trabalharem na linha de frente dos Núcleos têm amplo conhecimento sobre a realidade do trabalho como também das principais necessidades operacionais dos Núcleos. Nessa direção, vêem como necessária a participação de todos para a elaboração das diretrizes e objetivos do Programa.

3.74. Observou-se a falta de divulgação do Programa e de suas Ações aos defensores e carência de entrosamento entre os Núcleos e a Administração Central do órgão. Logo, não se aproveitam as experiências pessoais dos defensores, ocasionando um ambiente menos favorável ao alcance de seus objetivos.

3.75. Dessa maneira, sugere-se recomendar à DPU que estabeleça meio de comunicação com os Núcleos de forma a buscar sugestões junto aos defensores para o aprimoramento das ações programáticas executadas pelo Órgão. Assim, visa-se a adequar as Ações do Programas às reais necessidades operacionais da DPU, melhorar a interação entre a gestão do Programa e os defensores e criar um ambiente propício à introdução de inovações.

4. Os sistemas de Acompanhamento e Avaliação do Programa

4.1. O controle é um dos princípios básicos da administração. Acompanha-se como está a execução das atividades planejadas, a fim de que se possa redirecionar ações, modificar rumos, identificar boas práticas e corrigir àquelas que, porventura, não estejam trazendo os benefícios esperados. Normalmente, parte-se do objetivo proposto e, por meio de indicadores e instrumentos de coleta dados, comparam-se os resultados efetivamente alcançados com aqueles preestabelecidos.

4.2. A partir dessa premissa, procurou-se verificar se os sistemas de acompanhamento e avaliação do Programa vem cumprindo sua função de alimentar a DPU com informações que possibilitem assegurar o alcance dos resultados.

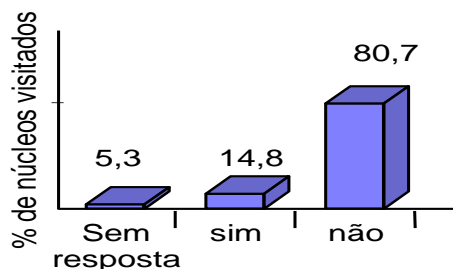
Acompanhamento e avaliação dos resultados

4.3. De pronto, constatou-se que não existem sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados capazes de proporcionar à DPU informações gerenciais suficientes para uma retroalimentação do Programa. Nos Núcleos visitados, foi verificado que não se acompanham as atividades meio e fim, desenvolvidas.

4.4. A inexistência de acompanhamento e avaliação produz um ambiente desfavorável à implementação de sistemas capazes de prover a Administração Superior da DPU de informações confiáveis das atividades dos Núcleos da Defensoria. Basicamente, o problema reside na insuficiência orçamentária para aquisição de equipamentos e programas de informática, necessários à instalação de rede de computadores, de maneira

a interligar os Núcleos entre si, e estes com a direção da DPU em Brasília. Verificou-se que não existe intranet ou e-mail institucional, apenas o acesso isolado e de forma precária à Internet. Ao lado da insuficiência de recursos materiais, há também falta de recursos humanos para a alimentação e manutenção dos sistemas informatizados.

4.5. O Núcleo de Porto Alegre/RS buscou implantar sistema informatizado próprio, todavia a iniciativa não foi adiante em face das deficiências de ordem orçamentária e da carência de recursos humanos. A figura 6 apresenta o percentual de Núcleos informatizados.



Fonte: Questionários aplicados

Figura 9 – Núcleos com sistemas informatizados

4.6. Em decorrência da falta de avaliação e acompanhamento das ações do Programa, surge a dificuldade de a DPU contar com informações gerenciais, em nível nacional, que possibilitem a formulação de políticas gerenciais, no sentido de aprimorar a prestação de seus serviços ao necessitado.

4.7. Foram identificadas algumas boas práticas nos Núcleos de Salvador/BA, Recife/PE e João Pessoa/PB. Em Salvador, foi criada uma base de dados, em Excel, por um estagiário, que controla a movimentação dos processos. Em Recife, existe o Sistema de Acompanhamento de Processos – SISAP, desenvolvido por iniciativa dos defensores. Em João Pessoa, o defensor instalou um Software livre, que, de forma precária, possibilita o controle dos trabalhos executados naquele Núcleo.

4.8. Com o fito de remediar a carência de sistema de avaliação e controle, pretende-se recomendar à DPU que 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. Deve ser recomendado também ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União que discipline a forma de utilização das informações a serem processadas pela Defensoria.

4.9. Pretende-se com isso, possibilitar a coleta de informações gerenciais confiáveis, em nível nacional, o que propiciará a melhoria na formulação de políticas para a consecução dos objetivos do Programa e nos serviços prestados.

O cargo de corregedor

4.10. O art. 12 da Lei Complementar n.º 80/94, prevê que o cargo de Corregedor Geral, que seria responsável pelo controle e avaliação de ações executadas pelos seus diversos órgãos. É sabido que, nas mais diversas instituições, o Corregedor exerce o importante papel de observar as ações e corrigir aquelas cujos efeitos divergem do que se

espera para o atendimento dos objetivos estabelecidos. Não obstante a previsão legal, constatou-se que ainda não foi criado o cargo de Corregedor Geral da DPU.

4.11. Dessa forma, fica a DPU sem importante estrutura que, além de outras atribuições, acompanha os resultados da Instituição. Outra função importante do Corregedor é compor, como membro nato, o Conselho Superior da Defensoria Pública da União, ou seja, a ausência deste desfalca a composição do Conselho, órgão a quem compete exercer o poder normativo no âmbito da DPU.

4.12. Assim, pretende-se reiterar a recomendação, objeto do item 3.25 do presente relatório, à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Indicadores para avaliação

4.13. O acompanhamento do estágio geral de implementação das atividades da DPU permitiu constatar a existência de apenas um indicador de desempenho, qual seja, o número de atendimentos prestados pelos Núcleos. Como sequer se tem um conceito padronizado do que seja um atendimento, verifica-se que a DPU carece de indicadores adequados para a avaliação do Programa, que torna difícil aprimorar o programa e melhorar seus resultados.

4.14. Considera-se pertinente recomendar à DPU que institua os indicadores propostos no capítulo 8 deste Relatório ou outros que vierem a ser definidos, de forma a permitir uma avaliação mais ampla dos resultados atingidos pelo Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, possibilitando, por meio do acompanhamento desses índices, retroalimentar os procedimentos e aprimorar a gestão do Programa.

Dados estatísticos do REMAP

4.15. Para colher dados sobre os atendimentos prestados, a DPU elaborou um Relatório denominado Relatório Mensal de Assistência Prestada – REMAP. Trata-se de uma ficha, com quatro campos a serem preenchidos: quantidade de pessoas assistidas, fase de atendimento (se inicial ou se retorno), tipo de atendimento (se extrajudicial ou se judicial) e número do Processo (se houver).

4.16. O atual modelo do REMAP é incompleto, carente de campos que permitam a alimentação de dados estatísticos que sejam utilizados em indicadores mais precisos. Um outro problema se revela quando do preenchimento do REMAP. Como mencionado, não há padronização do conceito de atendimento, o que torna o preenchimento individualizado, segundo o entendimento de cada defensor. Além disso, os campos “fase de atendimento”, “tipo de atendimento” e “número do Processo” não são preenchidos, em nenhum momento, pelos gestores.

4.17. Com isso, propõe-se recomendar a DPU que, em conjunto com os Núcleos, reformule o Relatório Mensal de Atendimento – REMAP de forma a obter informações gerenciais suficientes e confiáveis, no intuito de se dispor de uma ferramenta hábil que permita avaliar e acompanhar, com segurança, o desenvolvimento do Programa.

Procedimento para atendimento inicial

4.18. O procedimento de atendimento inicial é ponto que influencia no acompanhamento e avaliação dos resultados do Programa. Durante os trabalhos de campo, observou-se a variedade de ações que compõem o procedimento inicial. Os formulários de atendimento também são próprios de cada Núcleo, elaborado conforme o entendimento dos defensores.

4.19. É fato que padronizar o atendimento inicial é tarefa de órgão superior e, nesse caso, a falta de uniformidade decorre da ausência de normatização pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União. Observou-se que a uniformidade de procedimentos é importante para o adequado atendimento e para a fidedignidade dos dados gerenciais obtidos.

4.20. Dos procedimentos iniciais verificados nos Núcleos visitados, pode-se citar como boa prática as fichas de atendimento inicial informatizadas existentes no Núcleo de Salvador. Além disso, deve-se destacar a ficha de atendimento preparada pelo Núcleo de Florianópolis que é de fácil preenchimento e contém importantes informações gerenciais.

4.21. Assim, sugere-se recomendar ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União que, com base em consulta aos Núcleos, expeça normativo que padronize os procedimentos para atendimento inicial, por meio de formulários específicos. Com isso, busca-se agilizar o atendimento e facilitar o acompanhamento e localização dos processos.

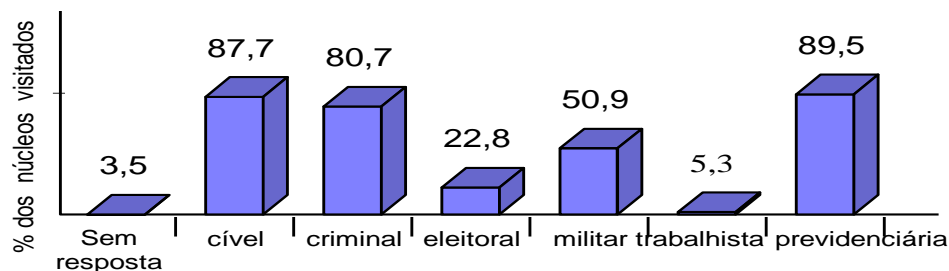
5. O acesso à justiça para as pessoas necessitadas

5.1. Para o alcance de seus objetivos, a DPU implantou Núcleos de atendimento, distribuídos em todo o País, sem contudo conseguir abranger todas as capitais da Federação, nem dotá-las de, pelo menos, um Defensor Público. Apesar dessa situação, alguns Estados possuem mais de um Núcleo de atendimento. Observa-se a dissonância na distribuição dos recursos materiais e humanos entre os diversos estados da federação.

5.2. Pelo exposto, buscou-se avaliar se o acesso à justiça para pessoas necessitadas está, de fato, sendo garantido pela DPU e, ao mesmo tempo, avaliar o atendimento à demanda pelos serviços prestados. Verificou-se também a articulação da DPU com outras entidades que prestam o mesmo serviço, o acompanhamento do grau de satisfação dos usuários, o aumento da demanda com a interiorização da Justiça Federal e a implementação da Defensoria Itinerante, conforme exposto a seguir.

A DPU e a demanda por seus serviços

5.3. No que diz respeito a demanda pelos serviços prestados pela Defensoria, verificou-se restrição de atendimento em casos referentes a algumas matérias. Em vários Núcleos visitados, observou-se divergência na priorização de determinadas matérias. Como exemplo, tem-se que em alguns Núcleos prioriza-se matérias criminal e militar, e, em outros, os defensores sequer atuam nessas áreas. A figura 7 apresenta o percentual de matérias de atuação por Núcleos.



Fonte: Questionários aplicados

Figura 10 – Matérias de atuação dos Núcleos

5.4. *Outro critério utilizado para restrição do atendimento é a faixa de renda. Observou-se que muitos Núcleos adotam como limite máximo para atendimento o valor estipulado para isenção do imposto de renda. Contudo, cabe ressaltar que esse parâmetro não é sempre utilizado, podendo os defensores, conforme o caso, flexibilizarem esse parâmetro.*

5.5. *De fato, a eleição das prioridades observa as necessidades regionais, avaliadas por Núcleo, aliadas à falta de pessoal, em especial de defensor. Com a ausência de critérios gerenciais objetivos para atendimento, que poderia ser regulamentado pelo Conselho Superior, o defensor assume esse papel, o que gera parâmetros diversos, sem qualquer padronização, levando parte dos usuários a ficar sem a devida assistência jurídica.*

5.6. *Um outro aspecto a ser observado que tem influência na demanda pelos serviços é o fato de a DPU não atuar em ações coletivas na defesa de direito do consumidor. O número elevado de ações poderia ser diminuído, e o trabalho do defensor poderia ser potencializado, caso houvesse atuação em ações coletivas. Com relação a esse assunto, foi identificada uma boa prática, no Núcleo de Curitiba, onde um defensor entrou com ação coletiva contra empresa de telefonia.*

5.7. *Com relação à possibilidade de atuação da Defensoria Pública em ações coletivas, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 558-8, declarou, em sede liminar, a constitucionalidade da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no tocante a legitimidade daquele Estado em propor ação civil pública em favor de associações que incluam, entre suas finalidades estatutárias, a proteção ao meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, assim como de ações coletivas em favor dos direitos e interesses do consumidor lesado, com a ressalva de que o patrocínio pela Defensoria Pública de interesses coletivos e do consumidor depende do concurso do requisito da necessidade dos interessados.*

5.8. *Assim, é oportuno recomendar ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União que estude as matérias que devem ser atendidas prioritariamente pelos Núcleos, avaliando as particularidades existentes em cada um deles, e normatize a questão. Buscando-se uma maior capacidade de atendimento dos Núcleos, recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça que estude a viabilidade de propor alteração na Lei Complementar n.º 80/94, 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 nº 558-8.*

5.9. *Tais providências permitirão equidade no atendimento do usuário com relação às diversas matérias, um maior número de usuários assistidos, racionalização dos trabalhos da DPU e maximização dos trabalhos dos defensores.*

A demanda pelos serviços da DPU e a interiorização da Justiça Federal

5.10. *Observou-se aumento da demanda pelos serviços da DPU em função da expansão da Justiça Federal e de sua interiorização. A interiorização da Justiça Federal, materializada através da criação das novas varas federais e juizados especiais federais no interior do País proporciona o aumento da abrangência da Justiça Federal e o acesso da justiça a um maior número de pessoas, inclusive aquelas público alvo da DPU.*

5.11. 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 é revel. Além disso, as ações ajuizadas em Juizados Especiais Federais, que não necessitam de advogado para a petição inicial, exigem a constituição de advogado para a fase recursal. Onde não houver atuação da Defensoria Pública da União, a assistência jurídica à pessoa necessitada poderá ser prestada por meio de advogados dativos (pagos pela própria Justiça Federal), advogados voluntários e de Núcleos de prática forense das faculdades de direito.

5.12. Cabe ressaltar que o ideal seria a atuação da DPU junto aos Juizados Especiais Federais na fase inicial do processo ou mesmo na orientação do assistido quando da elaboração da petição inicial. Isto porque o juiz está vinculado ao que foi pedido na petição, conforme o Art. 460 do Código de Processo Civil. Assim, uma ação inicial mal formulada pode trazer prejuízos à parte no curso do processo.

5.13. Neste panorama, torna-se claro que a interiorização da Justiça Federal acarretará um aumento de processos com necessidade de atuação da DPU, que por sua vez, dadas as limitações atualmente existentes, dificilmente acompanhará a Justiça Federal, haja vista que a estrutura atual da DPU não é suficiente para atender à demanda que hoje lhe é apresentada.

5.14. Neste contexto, recomenda-se à DPU que estude a viabilidade de instalar Núcleos regionalizados, de forma a acompanhar a interiorização da Justiça Federal, e assim, suprir o aumento da demanda que surgirá com a instalação de novas Varas Federais.

Ação de outras entidades

5.15. Na realização da auditoria, constatou-se que não há articulação da DPU com outras entidades, inclusive não governamentais, no intuito de prestar atendimento jurídico gratuito aos necessitados.

5.16. A Justiça Federal possui uma ação voltada para o atendimento jurídico às pessoas hipossuficientes, chamada de Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, cumpre ressaltar que os recursos alocados nessa Ação também são utilizados para o pagamento de peritos e tradutores. Esta ação está inserida dentro do Programa de Prestação Jurisdicional na Justiça Federal e é gerenciado pelo Conselho de Justiça Federal, órgão do Poder Judiciário Federal.

5.17. Também com a mesma abrangência de atendimento, mas com competências diferentes, o Programa de Prestação Jurisdicional no Distrito Federal, de responsabilidade do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, atende à população carente em ações de competências da justiça estadual. Além desses programas, encontram-se ONGs, Núcleos de práticas jurídicas de Entidades de Ensino Superior – EES e a própria Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, desenvolvendo papéis semelhantes, no sentido de prestar assistência jurídica à pessoa carente.

5.18. Verificou-se que não há discussões sistemáticas para a troca de experiências, nem mecanismo regular de intercâmbio de informações entre a DPU e as entidades congêneres nos Estados e no Distrito Federal que prestam assistência jurídica. A ausência dessas iniciativas pode dificultar a identificação de boas práticas e a implementação de possíveis melhorias.

5.19. No que diz respeito as atividades desenvolvidas no âmbito da Ação Defensoria Pública Itinerante, por vezes, há a necessidade de documentação a ser expedida por

órgãos, tais como, INSS, Caixa Econômica Federal, Justiça Federal, etc., que poderiam atuar juntamente com a Defensoria Pública Itinerante, caso houvesse a articulação mencionada, objetivando assegurar o atendimento integral dos beneficiários, de forma tempestiva.

5.20. Como boa prática, menciona-se a atuação do Instituto de Acesso à Justiça – IAJ, organização não-governamental que atua em Porto Alegre/RS, à qual tem apresentado resultados positivos à medida que volta suas atividades para a efetivação dos direitos fundamentais das populações economicamente vulneráveis, por meio de trabalho multidisciplinar nas áreas criminal e infracional do adolescente. Há carência, entretanto, de expansão e integração com entidades governamentais que atuam na área de direitos humanos.

5.21. Ainda pode-se observar como boa prática, a atuação conjunta de órgãos governamentais no serviço de Defensoria Pública Itinerante, descritas no próximo tópico.

5.22. Dessa forma, propõe-se recomendar à DPU que desenvolva parcerias com entidades governamentais e não-governamentais, como forma de aprimorar processos e métodos de atendimento e que 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. Ambas as recomendações buscam aumentar a capacidade de atendimento com qualidade a todos os que precisam de assistência jurídica integral e gratuita.

A Defensoria Pública Itinerante

5.23. A quantidade insuficiente de defensores faz com que a atuação desse profissionais fique circunscrita aos Núcleos, inviabilizando o atendimento de forma itinerante. Em grande parte dos casos, não é possível visitas em comunidades carentes ou cidades vizinhas.

5.24. Cabe destacar dispositivo aprovado na Reforma do Judiciário, Emenda Constitucional nº 45/2004, art. 107, §2º da Carta Magna:

Os Tribunais Regionais Federais instalarão a justiça itinerante, com realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

5.25. Dessa forma, a Justiça Federal deverá interiorizar sua atuação, o que irá requerer que a DPU adote ações a fim de acompanhar, na medida do possível, a expansão da justiça itinerante, assegurando o atendimento integral e gratuito aos hipossuficientes.

5.26. A instalação da Defensoria Pública Itinerante é uma das ações do Programa em análise. Os recursos alocados para sua realização, sejam humanos, financeiros ou materiais, não são suficientes para sua concretização. As visitas aos Núcleos de alguns estados evidenciou a não implementação desta ação, o que acarreta, de imediato, o não atendimento da população situada em regiões carentes e de difícil acesso.

5.27. Boas práticas nesse sentido foram observadas em Manaus/AM, onde há duas iniciativas. O Projeto de Assistência Gratuita Itinerante – AGI, desenvolvido pelo Defensor Público da União do Núcleo de Manaus, Dr. Alessandro Tertuliano da C. Pinto, que vem possibilitando o acesso à Justiça para as populações das comunidades ribeirinhas do Amazonas, com enfoque para os trabalhadores rurais.

5.28. O Projeto tem como principais parceiros a Igreja Presbiteriana de Manaus e a ONG Visão Mundial, os quais disponibilizam transporte por meio de barcos, acomodação, divulgação e alimentação. Ademais, o Juizado Especial Federal Itinerante também atua em

parceria com os defensores de forma a possibilitar a realização de audiências de instrução e julgamento para a concessão do benefício, melhorando por consequência as condições de vida das populações ribeirinhas atendidas.

5.29. Outro projeto inovador é o Projeto Pronto Atendimento Itinerante – PAI, que vem sendo desenvolvido com êxito pelo Estado do Amazonas, por intermédio da Secretaria de Estado do Trabalho e Cidadania. Tem por objetivo prestar serviços sociais gratuitos à população carente do Estado do Amazonas, principalmente àqueles que por falta de documentos não têm acesso aos benefícios das políticas públicas, a exemplo da previdência, assistência social e assistência judiciária. Os serviços são colocados à disposição de mais de 1 milhão de habitantes dos 59 municípios abrangidos pelo Projeto.



Figura 11 – Projeto PAI no Amazonas

5.30. Com a atuação de ONGs, grupos religiosos e do Governo dos Estados, observa-se a possibilidade de se promover a Defensoria Pública Itinerante através de articulações propostas pela própria DPU ou por seus Núcleos.

5.31. Sendo assim, propõe-se recomendar à DPU que, 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.

5.32. Espera-se com isso que a prestação de assistência jurídica aos necessitados ocorra próxima ao local de sua residência, evitando problemas com o deslocamento do assistido, ampliando, dessa forma, o alcance da assistência jurídica gratuita aos necessitados.

Orientação psicossocial aos assistidos

5.33. Os depoimentos dos defensores indicaram que o estado emocional e o nível de desinformação com que o assistido chega à Defensoria, levam à necessidade de atendimento preliminar de ordem psicossocial.

5.34. As pessoas que procuram a DPU têm carências diversas, desde falta de informação sobre direitos até necessidades de assistência de ordem psicológica e social. A vulnerabilidade da população assistida é tanta que, muitas vezes, o atendimento inicial visa mais a aspectos psicossociais, que a assistência jurídica propriamente dita.

5.35. Como boa prática, observou-se a atuação do Instituto de Acesso à Justiça -IAJ, em Porto Alegre/RS, que presta assistência jurídica e psicossocial aos carentes e suas famílias. Também em Florianópolis/SC, o Núcleo da DPU trabalha com duas estagiárias

de assistência social, prestando esse tipo de atendimento aos necessitados que ocorrem ao Núcleo.

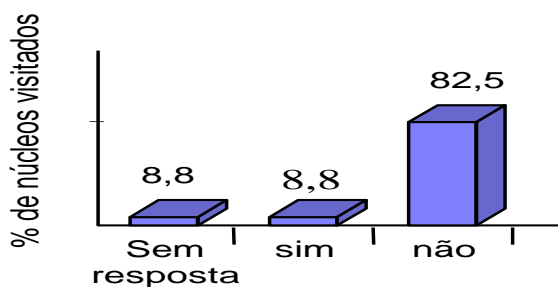
5.36. Portanto, é importante reiterar a recomendação formulada à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Defensoria Pública da União, objeto do item 3.25 deste relatório e recomendar à DPU que estabeleça parcerias com entidades governamentais e não-governamentais com vistas a possibilitar o encaminhamento dos beneficiários, conforme o caso, para os serviços de assistência social, orientação psicológica, perícia contábil, que possam apoiar a atuação da Defensoria.

5.37. Espera-se que a criação de quadro de apoio especializado acarrete melhora na qualidade e gere maior agilidade do atendimento.

Grau de satisfação do usuário

5.38. Ao longo das 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 Defensoria Pública da União. Dos defensores questionados, 82,5% responderam que não realizavam pesquisa sobre o grau de satisfação dos assistidos com o atendimento prestado.

5.39. A figura 8 apresenta os percentuais dos Núcleos visitados que realizam pesquisa de satisfação.



Fonte: Questionário aplicados

Figura 12 – Pesquisa de satisfação junto ao usuário do serviço

5.40. A ausência de uma rotina de acompanhamento e de avaliação sistemática é a razão encontrada para a não realização de pesquisa de satisfação com os usuários.

5.41. Como boa prática, observou-se, no Núcleo do Rio de Janeiro/RJ, um modelo de pesquisa de satisfação do usuário, aplicado no período de dezembro/2003 a janeiro/2004, por iniciativa do próprio Núcleo. Essa pesquisa serve de informativo geral de como o usuário deve proceder, após receber o primeiro atendimento, para acompanhar o seu procedimento e posterior ajuizamento da ação. Contém também perguntas objetivas com relação à qualidade do atendimento, às condições das instalações e à possibilidade de se fazer críticas, elogios, reclamações e sugestões.

5.42. Dessa forma, propõe-se recomendar à DPU que 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.

5.43. Espera-se que o cumprimento das recomendações propostas propicie um aperfeiçoamento da gestão, com a avaliação de forma sistemática, tendo por fim o alcance do objetivo do Programa, segundo a visão do usuário.

6. A Defensoria Pública da União e a Justiça Federal no atendimento jurídico a pessoas carentes

6.1. Essa questão de auditoria analisa de que forma o Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, por meio da Ação Assistência a Pessoas Carentes, relaciona-se com o Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita.

6.2. Verificou-se, por meio de questionários e entrevistas realizadas com juizes federais e defensores públicos, aspectos quanto a execução dos Programas de governo Assistência Jurídica Integral e Gratuita e Prestação Jurisdicional na Justiça Federal - Ação de Assistência Jurídica a Pessoas Carentes. Os principais achados estão apresentados a seguir.

Atuação dos advogados dativos e defensores públicos

6.3. Na execução dos trabalhos de auditoria, verificou-se que, em algumas Varas Federais, o defensor público federal não vem atuando em todas as áreas de competência da DPU, ficando, nestas áreas, praticamente a cargo dos advogados dativos o atendimento à pessoas carentes.

6.4. A ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes da Justiça Federal tem por objetivo o patrocínio da causa, que se efetiva por meio do advogado dativo, enquanto a Assistência Jurídica Integral e Gratuita, na esfera do Poder Executivo, se realiza por meio da Defensoria Pública da União.

6.5. Cita-se como exemplo a situação verificada no Núcleo do Rio de Janeiro/RJ, cuja atuação da DPU, em geral, não ocorre na área criminal. A atuação nessa matéria somente ocorre em casos de maior repercussão junto à população, sendo o trabalho cotidiano voltado para as áreas cível, previdenciária e militar. Assim, os necessitados de assistência jurídica gratuita na área criminal são atendidos por advogados dativos, nomeados por juizes federais, que se utilizam de parte dos recursos da ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, destinada também ao pagamento de peritos e tradutores.

6.6. Em Porto Alegre/RS, o Núcleo da DPU prioriza o atendimento na área criminal, em detrimento da área cível. Portanto, os necessitados que procuram assistência jurídica nesta matéria têm que se valer dos serviços prestados pelos advogados dativos.

6.7. Já em Vitória/ES e Salvador/BA, em tese, não há nomeação de dativos, uma vez que, em 4/03/2002, foi expedida determinação do Diretor do Foro no sentido de que fossem paralisados os pagamentos de honorários aos advogados dativos em função da implantação de Núcleos da Defensoria Pública da União nesses Municípios.

6.8. Dentro deste contexto, segundo as opiniões dos juizes federais entrevistados, há necessidade da permanência da ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes no Programa de Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, objetivando o pagamento de advogados dativos, haja vista que a Defensoria Pública da União não dispõe de estrutura para atender a atual demanda de necessitados de assistência judiciária gratuita.

6.9. No desejo de melhorar o atendimento às pessoas necessitadas, os juizes da Seção Judiciária de Porto Alegre/RS oferecem treinamentos para os advogados dativos que atuam junto à Justiça Federal, o que tem proporcionado significativa melhora da qualidade dos trabalhos conduzidos pelos dativos, além de criar uma nova mentalidade para a atuação junto aos juizados especiais federais.

6.10. De igual modo, para o atendimento jurídico gratuito a pessoas carentes a Seção Judiciária de Porto Alegre/RS dispõe de sala com 54 metros quadrados, equipada com sete microcomputadores, 14 mesas, 22 cadeiras, 3 scanners, e ante-sala de espera

também equipada com cadeiras, suporte para água e TV à cabo, permitindo o atendimento por dia, em média, de 70 (setenta pessoas) carentes na Seção Judiciária daquela capital.

6.11. Embora a Justiça Federal, por meio da Ação de Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, venha possibilitando o acesso à Justiça de um maior número de pessoas carentes, cabe reiterar à Defensoria Pública da União a recomendação constante do item 3.68 do presente relatório. Com essa medida, espera-se contribuir para o acesso à Justiça a um maior número de carentes, sobretudo àqueles que vivem em locais de difícil acesso.

Qualidade dos serviços prestados

6.12. Pelas entrevistas realizadas com os juizes federais, por um lado verificou-se que, dependendo do critério de seleção dos advogados dativos, muitos juizes não estão plenamente satisfeitos com a atuação desses profissionais, por outro, a maior parte deles, ressaltou a excelente qualidade técnica do trabalho prestado pelos defensores públicos.

6.13. Outro aspecto relatado pelos juizes, foi o baixo grau de comprometimento na condução dos processos pelos advogados dativos. Cumpre salientar que os advogados dativos só recebem seus honorários, valores fixados pela Resolução nº 281/2002, do Conselho da Justiça Federal, após o trânsito em julgado do processo.

6.14. Os juizes federais entrevistados que se manifestaram sobre a atuação dos advogados dativos, enumeraram vários fatores que influenciam no desempenho dos trabalhos desenvolvidos por estes profissionais junto à Justiça Federal:

- critérios diferenciados para a seleção dos advogados dativos nas Varas e Juizados Especiais visitados, a exemplo do Rio de Janeiro/RJ e Porto Alegre/RS, uma vez que, no primeiro, há um convênio com a OAB para que esta selecione os advogados, enquanto que, no segundo, os advogados são selecionados dentre aqueles regularmente matriculados nos cursos preparatórios para a carreira da magistratura;*

- Os advogados dativos não dispõem das garantias e prerrogativas atribuídas aos defensores públicos da União, tais como: contagem em dobro de todos os prazos, requisição de documentos de autoridades públicas, etc.;*

- Falta de treinamentos para que os dativos atuem em matérias específicas, como a Previdenciária e a de Sistema Financeiro de Habitação;*

6.15. Face ao que foi exposto, cabe ressaltar a opinião do Dr. Antonio José Maffezoli Leite, Presidente do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo e membro do Comitê de Organização do Movimento pela Defensoria Pública, no artigo Defensoria Pública no Brasil e mobilização social, extraído da publicação oficial da Associação de Juizes para a Democracia nº 32, de agosto de 2004, que apresenta uma síntese do papel a ser desenvolvido pelo Estado na garantia do acesso à Justiça das pessoas carentes.

Isto tudo demonstra que somente a conscientização e a mobilização social possibilitam cobrar do Poder Público a formulação e a execução de uma política pública de qualidade. Demonstra também que a assistência jurídica às pessoas carentes vai muito além do mero fornecimento de um advogado para fazer a defesa de uma pessoa acusada criminalmente, devendo ser integral, educativa e preventiva, e que a Defensoria Pública é o órgão mais vocacionado para trabalhar pela efetivação dos direitos humanos das pessoas pobres.

6.16. Segundo pesquisa realizada pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça nas Defensorias Públicas dos Estados, Tabela 12, o custo médio por atendimento, entre as Defensorias dos Estados, é de R\$ 108,00. Essa pesquisa não abordou

a Defensoria Pública da União, sob a justificativa de que a sua área de atuação é peculiar, o que a distingue das Defensorias Públicas Estaduais, que atuam na justiça comum, não permitindo estabelecer comparação entre a DPU e as congêneres estaduais.

Tabela 12– Custo por atendimento das Defensorias Públicas Estaduais

UF	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	MA	MG	MS
CUSTO/ ATENDIMENTO	147	53	106,6	ni	ni	62,9	ni	119,8	56,7	ni	53,1
UF	MT	PA	PB	PE	PI	RJ	RO	RR	RS	SE	TO
CUSTO/ ATENDIMENTO	123,9	98,3	ni	27,4	432,3	115,6	30,6	69,5	121,8	108,9	ni

Fonte: Pesquisa Defensoria Pública, Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário/PNUD,2004

6.17. Não foi possível calcular o custo por atendimento na DPU por falta de informações. Primeiramente, não foi possível mensurar, de forma precisa, a quantidade de atendimentos, pois os dados de pessoas atendidas não são padronizadas, conforme verificado no capítulo 4 deste Relatório. Em segundo lugar, também não existe precisão dos valores efetivamente gastos com a assistência jurídica gratuita, porque os dados de custos disponíveis referentes ao Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita não incluem os gastos administrativos e com pessoal.

6.18. Os gastos com advogados dativos na Justiça Federal, de modo geral, também não puderam ser avaliados. O pagamento desses profissionais são computados juntos com os dos peritos, intérpretes e tradutores. Verificou-se que, na maior parte dos Estados, exceção feita aos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul, os dados da Ação não discriminam as despesas pelo tipo de serviço contratado.

6.19. Na Seção Judiciária do Paraná, o custo com o pagamento de advogados dativos por pessoa atendida no ano de 2003 foi de R\$ 133,29. Na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, nos processos nos quais os dativos atuaram, o custo médio por processo foi de R\$161,25, de acordo com os Relatórios do Núcleos de Planejamento, Orçamento e Finanças das respectivas Seções Judiciárias. Na Seção Judiciária de Santa Catarina existe somente o valor gasto com os dativos, sendo assim não é possível calcular o custo por pessoa atendida ou por processo.

6.20. Cabe recomendar ao Conselho da Justiça Federal que 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 e que 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.

6.21. Assim, espera-se a consecução de melhorias de desempenho no ajuizamento e condução dos processos pelos advogados dativos, quando atuarem junto à Justiça Federal, permitindo também a comparação dos gastos com os defensores públicos e com os advogados dativos na Justiça Federal.

7. O Programa Reforma da Justiça Brasileira, a Defensoria Pública da União e o Poder Judiciário

7.1. Nesta questão, buscou-se analisar as atribuições da DPU em relação a sua interação com o Poder Judiciário e as alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Posição institucional da DPU

7.2. Ao serem indagados sobre a adequação da vinculação institucional da Defensoria Pública para o cumprimento de sua missão constitucional, 84,2% dos defensores disseram que a vinculação da DPU ao Ministério da Justiça não é adequada, porque a Defensoria Pública da União necessita de autonomia orçamentária e financeira para atuar na defesa dos direitos dos necessitados, inclusive contra a própria União, suas autarquias e empresas públicas. A vinculação hierárquica à estrutura organizacional do Ministério da Justiça compromete a necessária autonomia da Defensoria Pública da União no desempenho de suas atribuições.

7.3. Sobre a mesma questão, 42,9% dos juizes federais entrevistados responderam que a vinculação ao Ministério não é adequada, igualmente porque tal vinculação pode afetar a necessária independência para litigar contra a União.

7.4. A Lei Complementar n.º 80, de 12.01.94, dispôs sobre a organização da Defensoria Pública da União. Segundo o artigo 6º da citada norma, a Defensoria Pública da União é dirigida pelo Defensor Público-Geral, nomeado pelo Presidente da República, dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após aprovação, por maioria absoluta de seu nome pelo Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

7.5. Dispõe ainda, o art. 14 da referida Lei Complementar que a Defensoria Pública da União atuará junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União.

7.6. De acordo com a literatura, os modelos de prestação de assistência jurídica integral e gratuita são: assistência jurídica patrocinada por órgão estatal; assistência jurídica prestada por entidades não-estatais e, por advogados dativos; e modelo híbrido de assistência jurídica prestada tanto por órgão estatal quanto por entidades não estatais e por advogados dativos.

7.7. Cleber Francisco Alves e Marília Gonçalves Pimenta, ao compararem a Assistência Jurídica prestada no Brasil com a da França e a da Suécia, concluem que o sistema brasileiro de assistência jurídica segue tendência internacional de alargamento do escopo de atuação para maior inclusão de beneficiários e de oferta de assistência jurídica por um órgão estatal, ainda que não exclusivamente assinalando que os modelos mistos de assistência jurídica produzem melhores resultados quanto à garantia de acesso.²

7.8. Por sua vez, Silvina Manes descreve o modelo de assistência jurídica prestado na Argentina como um sistema formado por um órgão federal independente, com atribuições amplas, dotado de autonomia financeira e por órgãos subnacionais.³

² Alves, Cleber Francisco e Pimenta, Marília Gonçalves. Acesso à Justiça em Preto e Branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2004, p. 60 “Após análise comparativa dos institutos da Assistência Jurídica no Brasil, na França e na Suécia, foi possível constatar que cada estrutura guarda peculiaridades distintas marcantes, apesar de comportarem traços comuns, quanto à tendência de ampliação do universo de destinatários desse direito subjetivo público, e bem assim quanto à extensão do respectivo serviço estatal. Do cotejo realizado, podemos concluir que, idealmente falando, parece que os sistemas misto, tal como se observa na Suécia, tendem a se revelar mais adequados para proporcionar melhores condições de igualdade no acesso à justiça e ao direito. ...Ainda que estejamos convictos de que a efetiva implantação _ onde não existe – e o fortalecimento da entidade pública de prestação da assistência jurídica, nos estados onde já funciona a Defensoria Pública, é requisito primordial para a eficácia e efetividade do acesso isonômico ao direito e à justiça, crmos que, a exemplo do que ocorre na Suécia, a parte juridicamente necessitada deveria ter sempre a possibilidade de recorrer a um serviço particular de sua confiança.”

³ Silvina Manes. in “Los Sistemas de Defensa Pública em Argentina: Una Breve Vision Crítica” *apud* Cleber Francisco Alves e Marília Gonçalves Pimenta. *Op. cit.* p.146, 149 e 151 “El sistema constitucional argentino há optado por la creación de um órgano independiente de los otros poderes para la provisión del servicio nacional de Defensa Pública. Sin embargo, la mayoría de los sistemas provinciales de defensa pública la han colocado como parte integrante del Poder Judicial.La Constitución Nacional Argentina há consagrado la autarquía financiera del servicio de Defensa Pública con competencia federal.... En la organización federal, la asistencia jurídica gratuita para personas sin recursos incluye diferentes materias, tales como penal, laboral, civil, comercial, entre otros. Sin

C:\Users\joao.machado\Desktop\Alteração relatorios de gestão e auditorias\Relatórios de Gestão\2005\Auditoria de Natureza Operacional - ANOp - 2005\Acórdão 725-2005 TCU - ANOp.doc

7.9. Desse contexto e em face do dever do Estado, na medida do possível, prover assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, deflui a necessidade de estruturar a Defensoria Pública da União e dar-lhe autonomia a fim de que possa se desincumbir de tão elevado encargo.⁴

7.10. Não obstante, há que se considerar a advertência de Ingo Wolfgang Sarlet de que os direitos fundamentais inclusive os chamados direitos negativos ou de defesa reclamam, para sua efetivação medidas positivas por parte do poder público, que implicam a mobilização de recursos de um custo econômico relevante, sujeito à reserva do financeiramente possível, isto é, a pauta das prestações que incumbe ao Estado prover é extensa e sujeita a restrições orçamentárias, pois os recursos são escassos.⁵

7.11. A despeito de sua extração constitucional, a Defensoria Pública da União não goza atualmente de autonomia administrativa plena, assim entendida a capacidade de autogestão, vez que atualmente integra a estrutura do Ministério da Justiça, consoante a Lei n.º 10.683, de 28.05.2003, e o Decreto n.º 4.991, de 18.02.2004.

7.12. Em função de tal vinculação, a Defensoria Pública da União tem de submeter qualquer proposta de reestruturação do órgão primeiramente ao Ministério da Justiça, para que este órgão, posteriormente, após análise, remeta a proposta para o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Esse foi o procedimento adotado com relação aos processos n.º 08027.001098/2001-15 e o de n.º 3000.003955/2002-7, que dispõem sobre a criação de cargos no Quadro Permanente de Pessoal da Defensoria Pública da União, apensado ao primeiro, que tramita no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 2002 e do anteprojeto de criação do quadro de apoio da DPU, ainda em exame no Ministério da Justiça.

7.13. A DPU enfrenta sérias dificuldades operacionais por não dispor de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, tais como: insuficiência de recursos humanos e materiais; estrutura física precária dos Núcleos e não efetivação da ação de capacitação para defensores.

7.14. Nesse sentido, a centralização financeira e orçamentária no órgão central da DPU, consubstanciada no fato de que apenas o órgão central é unidade gestora, causa prejuízo à agilidade da gestão administrativa dos seus Núcleos, alguns situados distantes da sede da DPU, uma vez que os Núcleos não podem realizar qualquer tipo de compra ou licitação.

embargo, em materia penal se admite la asistencia jurídica incluso en aquellos casos em que se acredite solvencia patrimonial, reconociendo-se solamente el derecho a regulacion de honorarios en caso de condena.”

⁴ Augusto Tavares Rosa Marcanini. Ob. Cit. p. 64 “ O serviço de prestação de assistência jurídica integral e gratuita é dever do Estado, imposto pelo art. 5º, inciso LXXIV. Embora as entidades não estatais possam desempenhar tal atividade, compete ao Estado estruturar o serviço de modo que dele possam se servir e ter acesso todos aqueles cujo perfil econômico se encaixe no conceito de beneficiário.”

⁵ Sarlet, Ingo Wolfgang. “A Eficácia dos Direitos Fundamentais”. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre. 2004. p 348 “ Como dá conta a problemática posta pelo “custo dos direitos”, por sua vez, indissociável da assim designada “reserva do possível” (que, consoante já visto não pode servir como barreira intransponível à realização dos direitos a prestações sociais) a crise de efetividade vivenciada com cada vez maior agudeza pelos direitos fundamentais de todas as dimensões está diretamente conectada com a maior ou menor carência de recursos disponíveis para o atendimento das demandas em termos de políticas sociais. Com efeito, quanto mais diminuta a disponibilidade de recursos, mas se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público, além de uma crescente conscientização por parte dos órgãos do Poder Judiciário, que não apenas podem como devem zelar pela efetivação dos direitos fundamentais sociais, mas ao fazê-lo haverão de obrar com a máxima cautela e responsabilidade, seja ao concederem ou não, um direito subjetivo a determinada prestação social, seja quando declararem a inconstitucionalidade de alguma medida restritiva e/ou retrocessiva de algum direito social. Neste sentido (e desde que assegurada atuação dos órgãos jurisdicionais, quando e na medida do necessário) efetivamente há que dar razão a Holmes e Sunstein quando afirmam que levar direitos a sério (especialmente pelo prisma da eficácia e efetividade) é levar sério o problema da escassez.

C:\Users\joao.machado\Desktop\Alteração relatorios de gestão e auditorias\Relatórios de Gestão\2005\Auditoria de Natureza Operacional - ANOp - 2005\Acórdão 725-2005 TCU - ANOp.doc

7.15. A respeito do tema, identificou-se que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro é a mais antiga Defensoria do País, criada há mais de 50 anos. A Defensoria Pública daquele Estado passou por vários estágios: primeiramente, integrou a Secretaria de Justiça; posteriormente, a partir de 24.07.87, atuou como Secretaria de Estado e, finalmente, a partir da promulgação da EC n.º 24/10/2002, passou a ter autonomia administrativa e financeira e iniciativa de sua proposta orçamentária, ficando, ainda, assegurada a entrega de sua dotação orçamentária até o dia 20 de cada mês.⁶

7.16. Nessa direção, foi aprovada Emenda Constitucional de Reforma do Judiciário, EC n.º 45/2004, contendo dispositivo que concede às Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal autonomia funcional e administrativa e iniciativa de sua proposta orçamentária. No entanto, a Defensoria Pública da União não recebeu o mesmo tratamento. Considerando que a autonomia administrativa e financeira são requisitos importantes para que a DPU desempenhe melhor sua função, conforme já exposto, faz-se necessário estender a autonomia funcional e administrativa concedida para as Defensorias Estaduais à Defensoria da União.

7.17. Ante o exposto, propõe-se recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça que apoie a extensão da autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de proposta orçamentária concedida às Defensorias Públicas dos Estados à Defensoria Pública da União, com vistas à melhoria da prestação de serviços à população carente, em cumprimento ao previsto na Constituição Federal.

Estruturação da DPU para atuar nos casos de grave violação de direitos humanos

7.18. A Emenda Constitucional n.º 45/2004 dispõe no §5º do Art. 109 :

Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

7.19. Na ocorrência dessa hipótese, poderá haver a necessidade da atuação da Defensoria Pública da União na assistência jurídica aos hipossuficientes.

7.20. Para tanto a DPU deverá organizar-se e capacitar os defensores, tendo em vista que não faz parte dos programas dos concursos públicos para defensores Públicos da União e dos cursos de formação para o cargo a disciplina autônoma de direitos humanos. A Defensoria Pública da União não dispõe também de equipe multidisciplinar para garantir condições de trabalho com o tema relativo a direitos humanos.

7.21. A esse respeito, deve-se ressaltar o relevante papel das Defensorias Públicas na formação da cidadania para que a população, informada de seus direitos, possa reivindicar a sua efetivação.⁷

7.22. Os Direitos Humanos são o conjunto de faculdades necessárias para assegurar à pessoa humana liberdade e existência digna. Esses direitos são inerentes à pessoa humana e são considerados, por isso mesmo, universais, indivisíveis, interdependentes e pautados pelo respeito à diversidade.

7.23. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, foi um marco na evolução dos direitos humanos,

⁶ Paulo Galliez. Ob. cit. p. 15-22 e Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 181.I, b in <http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>

⁷ Paulo Galliez. Ob. Cit. p. 37 “Aqui a postura profissional transcende a atuação técnico-jurídica, devendo o defensor aconselhar, orientar e conscientizar sobre o exercício pleno da cidadania.”

pois estabeleceu uma ordem internacional fundada na dignidade humana, consagrando valores universais. Posteriormente, a Declaração dos Direitos do Homem de Viena de 1993 ampliou o escopo dos direitos humanos para além de sua universalidade, realçando a indivisibilidade e interdependência desses direitos. De fato, após os direitos civis chamados de primeira geração, devem ser somados os direitos sociais, econômicos e culturais, considerados de segunda geração e ainda os de terceira geração, assim entendidos, aqueles que transcendem a esfera individual e são de titularidade coletiva, atribuídos genericamente a todos os grupamentos sociais.

7.24. O disposto no §5º do Art. 109 da Emenda Constitucional nº 45/2004 é um dos pontos mais relevantes da Reforma do Poder Judiciário, tendo em vista que a federalização dos crimes contra os direitos humanos é o mecanismo que possibilita à Justiça Federal apreciar e julgar tais crimes previstos em tratados internacionais de que o País seja signatário e por cujo cumprimento a União seja responsável nos foros internacionais. As graves violações aos direitos humanos são questões de interesse de todo o País, e sua repercussão, interna e externa, extrapola os limites territoriais dos Estados da Federação.

7.25. Acresce notar que esse dispositivo da Emenda Constitucional, recentemente aprovado, não transfere automaticamente à competência da Justiça Federal, de maneira indiscriminada e generalizada, todos os crimes contra os direitos humanos. O rito de deslocamento de competência é complexo e sujeito a várias condicionalidades, o que o tornará de fato excepcional. Deveras, somente nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, incidente de deslocamento de competência da Justiça Comum para a Justiça Federal.

7.26. Embora o alargamento da competência da Justiça Federal para julgamento dos crimes de grave violação dos direitos humanos não deva trazer incremento significativo de demanda, uma vez que somente serão tratados casos emblemáticos de grande repercussão nacional, no entanto há necessidade de que os defensores estejam devidamente preparados para atuar junto a população nas questões inerentes a graves infrações aos direitos humanos.

7.27. Assim, sugere-se as seguintes recomendações à Defensoria Pública da União: que 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; e que 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.

7.28. Espera-se, com isso, capacitar melhor os defensores para a condução de processos relativos a defesa de direitos humanos.

8. Monitoramento e indicadores de desempenho

8.1 Durante a fase de planejamento, identificou-se um único indicador para o Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita: cidadão assistido com prestação de assistência jurídica judicial e extrajudicial. Esse indicador, na opinião dos próprios gestores, é insuficiente, vez que não dá informações sobre o desempenho do Programa. Observou-se também que o indicador adotado apresenta características de meta.

8.2 Para se obter indicadores que melhor retratem o desempenho da Ação, torna-se necessário relacionar o número de atendimentos com outros valores, como por exemplo, a demanda total de atendimento, a estrutura de pessoal, a estrutura administrativa, e a regionalização por Núcleo da Defensoria Pública da União.

8.3 Assim, buscando contribuir para o acompanhamento do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, bem como para o aprimoramento de suas ações, propõe-se que sejam adotados indicadores, a exemplo dos apresentados a seguir, que foram desenvolvidos e validados junto à gestora do Programa:

Tabela 13 – Indicadores de desempenho propostos

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.
e) 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.
f) 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.
g) 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.
h) 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.
i) 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.
j) 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.

8.4 Cabe recomendar à Defensoria Pública da União que institua os indicadores sugeridos no capítulo 8 deste relatório 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.

8.5 Tendo em vista que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação de forma progressiva, é oportuno 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 “j” do subitem 8.3, 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 nº 391/2004 – Plenário, Ata 11/2004, Acórdão nº 304/2004 – Plenário, Ata 09/2004).

8.6 Sugere-se recomendar, ainda que a Defensoria Pública da União 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 Análise dos comentários dos gestores

9.1 A versão preliminar do Relatório de Auditoria foi remetida à Defensora Pública-Geral da União, ao Ministro Presidente do Conselho da Justiça Federal, ao Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e ao Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, com a finalidade de obter comentários pertinentes sobre as questões analisadas.

9.2 Em resposta, foram encaminhados os Ofícios n.º 267/205/GAB/DPGU, de 07/04/2005, n.º 2005011485/CG, de 25 de abril de 2005, n.º 73/SRJ, de 19 de abril de 2005, n.º 80/SRJ, de 28 de abril de 2005, e n.º 349/2005 –SE/MJ, de 22 de abril de 2005.

9.3 Os comentários da Defensoria Pública da União (DPU) foram enviados pela Sra. Benedita Marina da Silva, Defensora Pública Geral da União, em exercício, que ressaltou inicialmente que o trabalho realizado pelo TCU em muito contribuirá para o fortalecimento da Defensoria Pública da União e a melhoria do acesso à Justiça do cidadão necessitado.

9.4 Com relação aos parágrafos 3.25, 3.55 e 3.62 do relatório, recomendações que tratam, respectivamente, sobre: a agilização do anteprojeto de lei que amplia o número de defensores e cria o quadro de apoio do órgão; adoção de providências para o estabelecimento de serviços de segurança e limpeza para as instalações dos Núcleos e a adoção de medidas necessárias para assegurar a acessibilidade para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida nos Núcleos instalados e a instalar; e a realização de 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; a gestora informou que as recomendações sugeridas já estão sendo objeto de providências desde 2004, bem como algumas não dependem exclusivamente da Defensoria Pública da União para sua efetivação.

9.5 Outro aspecto levantado pela Defensora Pública-Geral da União, em exercício, foi que a maioria das recomendações consignadas no relatório preliminar ocorreram em razão da falta de estrutura organizacional decorrente da carência de defensores e servidores. A Defensora também destacou que só foram assegurados 5 (cinco) cargos em comissão para a DPU em sua estrutura regimental.

9.6 Igualmente, informou que os órgãos de atuação, como por exemplo a Corregedoria-Geral, não foram considerados unidades organizacionais, assim não lhes sendo destinados cargos em comissão. A gestora observou que, desde 2001, a DPU vem buscando junto aos órgãos competentes cargos em comissão, visando ao alcance da necessária estrutura organizacional do órgão.

9.7 A gestora ressaltou que em 2004 o órgão apresentou nova proposta de criação de estruturação ideal, cujo processo protocolado sob o n.º 03000.002635/2004/71, encontra-se em análise no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como foram solicitadas a criação de mais cargos de defensores públicos federais e da carreira de apoio da DPU, cujos processos n.º 8027.001098/2001-15 e 8004.000989/2004-65, respectivamente, encontram-se em análise no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

9.8 Além disso, quanto à recomendação do parágrafo 3.62, comunicou que a DPU já encaminhou ofícios à Secretaria de Patrimônio da União, assim como aos Governos Estaduais e às Prefeituras Municipais verificando a disponibilidade de imóveis para a instalação dos núcleos da DPU, esclarecendo também que os núcleos só são alugados após esgotadas as tentativas no sentido de se conseguir um imóvel sem ônus para a DPU.

9.9 Quanto à não instalação da Ação de Defensoria Pública Itinerante, objeto da proposta de recomendação do parágrafo 5.31, justificou a carência de defensores e o crescimento da demanda nas cidades onde os núcleos foram instalados como principais óbices para a execução da ação. Assim, a implementação da ação ficaria restrita a casos esporádicos, conforme ocorre em Manaus.

9.10 No que se refere aos indicadores de desempenho propostos no capítulo 8 do relatório, a Defensora Pública-Geral, em exercício, alegou que, para serem instituídos os indicadores há necessidade de instalação de um sistema de acompanhamento de processos e atendimento a nível nacional e, sobretudo, servidores para manutenção e extração dos dados necessários para a avaliação de resultados. Ressaltou-se que o órgão não conta com servidores da área de informática, carecendo de suporte operacional e manutenção adequada.

9.11 Em relação ao Relatório Mensal de Atendimento (REMAP), único instrumento de acompanhamento e avaliação do programa, conforme abordado a partir do item 4.15 do relatório, a gestora informou que submeterá o REMAP ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União para uma reformulação que permita melhor acompanhamento e avaliação do programa.

9.12 A Defensora Pública-Geral, em exercício, destacou que a Defensoria Pública da União deve ser vista como um órgão que ainda se encontra em fase de implantação e estruturação, apesar de sua criação com a Constituição de 1988 e estruturação com a Lei Complementar nº 80/94. Menciona ainda que o órgão vem sofrendo com os escassos recursos que lhe são repassados desde sua implantação, agravando-se esse quadro com o cancelamento e contingenciamento de recursos.

9.13 O Secretário de Reforma do Judiciário, Sérgio Rabello Tamm Renault, enviou também seus comentários por meio do Ofício n.º 80/SRJ. Inicialmente, o Secretário louvou a iniciativa da auditoria em questão e salientou que a ampliação e aprimoramento do acesso à Justiça é um dos eixos centrais do projeto de reforma do judiciário. Lembrou que no bojo da reforma do judiciário, estabeleceu-se como uma das prioridades do Governo Federal a concessão de autonomias à Defensoria Pública, o que, em parte se fez aprovar com a Emenda Constitucional n.º 45/2004. Destacou ainda a criação de Grupo de Trabalho Interministerial, por meio do Decreto Presidencial de 15 de abril de 2005, que deve suprir boa parte das recomendações feitas para o Ministério da Justiça.

9.14 Quanto à recomendação 3.25 proposta à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, o Secretário de Reforma do Judiciário salientou que estão sendo envidados esforços para solicitar à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a agilização da tramitação dos projetos de lei que criam o quadro de apoio e aumentam as vagas de defensores na DPU.

9.15 A Secretaria informou que o Grupo de Trabalho Interministerial criado analisará a viabilidade de constituição de um fundo para o custeio das atividades da DPU. O gestor ressaltou que a recomendação que propõe o estudo da viabilidade da criação de

um fundo para custear as atividades da DPU (recomendação 3.38) deveria ser feita também ao Conselho da Justiça Federal.

9.16 Em relação à recomendação 5.8, a Secretaria de Reforma do Judiciário vem desenvolvendo estudos acerca da alteração da Lei Complementar n.º 80/94, sendo que as possíveis propostas de alteração contemplam a positivação da legitimidade da instituição no manejo de ações coletivas.

9.17 No que se refere à concessão de autonomias à DPU, no bojo da proposta de Emenda à Constituição n.º 358/2005, já há disposições nesse sentido, cuja aprovação dependerá da tramitação da proposta legislativa em questão. O gestor demonstrou concordância com as recomendações apresentadas, dessa maneira, deve-se acompanhar o desenvolver das recomendações feitas no momento oportuno.

9.18 O Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, Sr. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, enviou seus comentários concordando com as recomendações consignadas no Relatório. Inicialmente, o Secretário congratulou esta Corte de Contas pela iniciativa e destacou que a auditoria certamente contribuirá para a melhoria do desempenho das instituições governamentais brasileiras, assim como a melhor utilização dos recursos públicos.

9.19 Destacou, ainda, a relevância da assistência jurídica integral e gratuita às populações mais carentes, como forma de expressão da democracia. Ademais, enfatizou que o acesso democrático à Justiça não se resume ao direito de ingresso, sobretudo, é o direito de receber do Estado uma prestação jurisdicional mais eficiente e célere.

9.20 Além disso, o Secretário-Executivo informou que o Ministério já está envidando esforços para a implementação de parte das recomendações sugeridas no itens 3.25, 3.38 e 3.39. Vale ressaltar que, conforme informado pela Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, os chefes dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo firmaram o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”, no qual se estabeleceu compromisso de avaliação das medidas necessárias para a efetiva estruturação da Defensoria Pública da União, bem como metas para sua progressiva ampliação. Em cumprimento deste termo, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República instituiu, conforme já mencionado, Grupo de Trabalho Interministerial.

9.21 O Conselho da Justiça Federal - CJF enviou seus comentários na pessoa do Excelentíssimo Senhor Ministro Ari Pargendler, Coordenador-Geral da Justiça Federal. Forma propostas duas recomendações ao CJF: estudar 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 item (6.20) e padronizar 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 (6.20).

9.22 Com relação a primeira recomendação, o gestor deu ciência de medidas tomadas pelo CJF a fim de reduzir as despesas com a remuneração de dativos e fixar critérios para a seleção destes, na forma da Lei n.º 8.906/94. O CJF também ressaltou que há propostas de resoluções com o objetivo de reduzir os gastos com dativos e estabelecer critérios para a seleção desses profissionais. Além disso, o gestor destacou a experiência bem sucedida da Seção Judiciária do Paraná quanto ao pagamento e seleção de dativos.

9.23 Ademais, mostrando preocupação com a questão da remuneração dos advogados dativos, o gestor informou que as despesas com esses profissionais serão acompanhadas por sistema informatizado, que pode ser nos moldes existentes nas Seções e Subseções Judiciárias do Tribunal Regional Federal da 4ª Região ou nas Seções e Subseções Judiciárias do Tribunal Regional Federal de São Paulo, que dispõem de informações analíticas. Assim, pretende-se padronizar a plataforma tecnológica de informática, no âmbito da justiça federal, de acordo com um dos modelos acima citados.

9.24 Adicionalmente, no que concerne à segunda recomendação, o Conselho informou, como providência complementar, ter encaminhado Mensagem n.º 2005/0369569, de 05 de abril de 2005, à Secretaria do Tesouro Nacional solicitando a criação de contas contábeis específicas para o pagamento das despesas com dativos. Nessa direção, comunicou-se que foi criado o Sistema Nacional de Estatísticas da Justiça Federal–SINEJUS, com implantação prevista para junho de 2005.”

6. Conclusivamente, o grupo auditor propõe uma série de medidas (f. 456/60), as quais, conforme acentua a equipe, irão contribuir para a melhoria das atividades dos programas auditados, providências essas no sentido de, **verbis**:

“(…)

1) recomendar à Defensoria Pública da União que:

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 nº 80/94;

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 nº 80/94;

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;

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;

5) providencie a contratação de serviços de segurança e limpeza para as instalações dos Núcleos;

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 20/12/99;

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;

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) 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;

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;

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;

12) em conjunto com os Núcleos, reformule o Relatório Mensal de Atendimento – REMAP de forma a obter informações gerenciais suficientes e confiáveis;

13) estude a viabilidade de instalar Núcleos regionalizados da DPU, de forma a acompanhar a interiorização da Justiça Federal;

14) desenvolva parcerias com entidades governamentais e não-governamentais, como forma de aprimorar processos e métodos de atendimento;

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;

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;

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;

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;

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;

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;

21) institua os indicadores sugeridos no capítulo 8 deste relatório 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 extra-judicial)	Anual	Despesas efetivadas com o Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita + Despesas efetivadas com pessoal ativo da

		<i>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.</i>
<i>c) Atendimentos por Núcleo</i>	<i>Mensal</i>	<i>Número de atendimentos por Núcleo / número de defensores por Núcleo. Com esse dado é possível saber os Núcleos que atendem maior demanda.</i>
<i>e) Percentual de pessoas que procuram os Núcleos e não são atendidas</i>	<i>Mensal</i>	<i>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.</i>
<i>f) Percentual de processos na Justiça Federal nos quais a DPU atua nos Estados por defensores</i>	<i>Anual</i>	<i>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.</i>
<i>g) Percentual de processos na Justiça Federal nos quais a DPU atua</i>	<i>Anual</i>	<i>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.</i>
<i>h) Percentual de Núcleos pela população dos estados</i>	<i>Anual</i>	<i>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.</i>
<i>i) Percentual de Defensores pela população dos estados</i>	<i>Anual</i>	<i>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>
<i>j) Percentual de pessoal de apoio por Núcleo</i>	<i>Anual</i>	<i>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.</i>

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.

II) Determinar à Defensoria Pública da União que:

1) 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 “j” do subitem 8.3, 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 nº 391/2004 – Plenário, Ata 11/2004, Acórdão nº 304/2004 – Plenário, Ata 09/2004).

III) recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça que:

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 art. 144 da Lei Complementar nº 80/94;

2) estude a viabilidade de transformar os Núcleos da Defensoria Pública da União em Unidades Gestoras;

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
C:\Users\joao.machado\Desktop\Alteração relatorios de gestão e auditorias\Relatórios de Gestão\2005\Auditoria de Natureza Operacional - ANOp - 2005\Acórdão 725-2005 TCU - ANOp.doc

nº 45/2004, destinando-se parte dos recursos para manutenção e aparelhamento da Defensoria Pública da União;

4) estude a viabilidade de propor alteração na Lei Complementar n.º 80/94, 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 nº 558-8;

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.

IV) recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

1) agilize 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.

V) recomendar ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União que:

1) discipline a forma de utilização das informações a serem processadas pela Defensoria;

2) com base em consulta aos Núcleos, expeça normativo que padronize os procedimentos para atendimento inicial, por meio de formulários específicos;

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

VI) recomendar ao Conselho da Justiça Federal que:

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;

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.

VII) remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhada do respectivo Relatório e Voto que o fundamentem:

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;

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.

VIII) determinar a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão nº 778/2003-TCU-Plenário, pela Seprog;

IX) encaminhar, para conhecimento, cópia do Relatório às 3ª e 6ª Secexs; arquivar os presentes autos na Seprog.”

Por seu turno, a titular da Seprog, após consignar os comentários entendidos apropriados, nos moldes do despacho exarado pela Diretora da 1ª Divisão Técnica daquela unidade, manifesta-se favoravelmente ao encaminhamento proposto pelos signatários do relatório (f. 465/6).

VOTO

Apresento a este Colegiado os resultados da 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.

2. Inicialmente gostaria de consignar os encômios à equipe responsável, ante a excelência do trabalho apresentado, em face da percuciência e detalhamento das informações, cuja empreitada, sob a condução da laboriosa Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo-Seprog/TCU, exemplifica a elevada capacidade profissional do quadro técnico desta Corte de Contas.

3. Em razão de sua extensão e boa qualidade, incorporei em meu Relatório, no essencial, o trabalho produzido pela equipe responsável pela realização desta auditoria operacional, uma vez ali presentes as informações que bem retratam a situação encontrada pelo grupo auditor.

4. Os trabalhos foram desenvolvidos em cumprimento ao Acórdão nº 856/2004-Plenário (Plano de Auditoria), realizados de forma simultânea com duas outras auditorias, sendo a primeira no Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, cujo processo, também de minha relatoria (TC-011.662/2004-7), foi apreciado por esta Corte de Contas em Sessão de 25/05/2005, e a segunda auditoria no Programa Sistema Único de Segurança Pública, objeto do TC-011.659/2004-1, o qual estou submetendo à deliberação do Colegiado nesta oportunidade.

5. Os responsáveis pela execução da auditoria sob exame analisaram três diferentes programas, sendo o foco dos trabalhos o Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, gerido pela Defensoria Pública da União, o qual tem por objetivo garantir para o cidadão necessitado a prestação de assistência jurídica integral e gratuita e o acesso à justiça.

6. Por sua vez, o Programa Reforma da Justiça Brasileira, vinculado à Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, objetiva diagnosticar problemas do Judiciário e prestar apoio para sua modernização e ampliação dos serviços e o Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, gerenciado pelo Conselho da Justiça Federal, tem por finalidade garantir o pleno exercício do direito, por meio das prestações jurisdicionais.

7. Considerando que no Brasil o acesso à justiça é visto com restrições em relação à população carente, e tendo em vista a relevância da democratização da justiça para a inclusão social de parcela da população, o presente trabalho, conforme dito, teve como escopo o Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, com a pretensão de se verificar se o Estado vem cumprindo o disposto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, relativamente ao tema.

8. Conforme consignam os autos, os Direitos Humanos formam um conjunto de prerrogativas inerentes à pessoa humana, motivo por que são considerados universais, indivisíveis, interdependentes e pautados pelo respeito à diversidade.

9. Assim como lembra a equipe de auditoria, a matriz da concepção contemporânea de direitos humanos foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, posteriormente ampliada pela Declaração dos Direitos do Homem de Viena em 1993, que, a par da universalidade, realçou a indivisibilidade e interdependência desses direitos.

10. De fato, após a conquista dos direitos civis, chamados de primeira geração, devem ser somados os direitos sociais, econômicos e culturais, considerados de segunda geração, e ainda os de terceira geração, assim entendidos aqueles que transcendem a esfera individual e são de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todos os grupamentos sociais.

11. A assistência judiciária aos necessitados foi prevista como direito subjetivo pela primeira vez, no Brasil, na Constituição de 1934 (artigo 113, parágrafo 32), tendo sido tal previsão mantida nas Constituições de 1946 e de 1967.

12. Assiste razão ao grupo auditor quando acentua que a Constituição de 1988 inovou nesse aspecto, ao arrolar entre os direitos e garantias fundamentais e dever do Estado não apenas a assistência judiciária, mas sim assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

13. Nesse contexto, para a defesa e garantia de seus direitos individuais, a sociedade busca instrumentos que não se restringem a aspectos legais, devendo ser enfatizado que a Defensoria Pública da União surge como um instrumento na conquista da cidadania e de direitos.

14. O aludido órgão é essencial no que tange à função jurisdicional do Estado, tal como o Ministério Público e a Advocacia Pública, titulares de funções relevantes à justiça, conforme elenca o Capítulo IV da Constituição Federal, sendo a Defensoria o braço do Estado que atua na defesa e orientação jurídica do cidadão necessitado.

15. O trabalho que ora se aprecia teve como objetivo a análise de cinco questões de auditoria, a saber:

a) distribuição dos recursos humanos e orçamentários e de estrutura física da Defensoria Pública, considerando as desigualdades regionais;

b) eficácia dos sistemas de acompanhamento e avaliação do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita;

c) efetividade desse Programa em assegurar o acesso à justiça para as pessoas necessitadas;

d) integração da Ação Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, do Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, com o Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita; e

e) impacto do Programa Reforma da Justiça Brasileira nas atividades da Defensoria Pública da União.

16. Para o alcance de seus objetivos, os analistas formularam diversas questões sobre o assunto auditado, utilizando como estratégias metodológicas para obtenção das respostas visitas de estudo e pesquisa postal, tendo sido visitados os Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina.

17. Nas referidas localidades foram entrevistados juizes federais, defensores públicos federais, estagiários e usuários do serviço, encaminhado-se questionários para as referidas autoridades nas demais unidades da federação não visitadas.

18. Como principais limitações à execução das atividades, registraram os servidores a inexistência ou dificuldade na obtenção de dados, ausência de dados sobre demanda reprimida, baixa taxa de retorno dos questionários, falta de acompanhamento e monitoramento das ações do Programa e carência de normatização para alguns procedimentos.

19. Em relação ao Programa de Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, foi analisada a Ação de Assistência Jurídica a Pessoas Carentes, que visa ao pagamento de advogados dativos, peritos e tradutores, buscando-se, a partir da análise dessa ação orçamentária, comparar a atuação dos advogados dativos com os defensores públicos da União quanto à eficiência do atendimento.

20. O Programa Reforma da Justiça Brasileira foi analisado à luz da Emenda Constitucional de Reforma da Judiciária (Emenda Constitucional nº 45/2004) e seu impacto para a organização e funcionamento das Defensorias Públicas.

21. As apurações puderam comprovar que DPU carece de insuficiência de recursos humanos, ou seja, de defensores e de quadro de apoio técnico e administrativo, observando-se que alguns Núcleos da Defensoria Pública da União funcionam sem um defensor sequer, comprovando a auditoria que a inexistência de um quadro técnico especializado traz enorme prejuízo ao trabalho dos defensores em razão do acúmulo das funções administrativa e jurídica.

22. Do exame empreendido sobressaiu a comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros destinados ao Programa são insuficientes para o atendimento da demanda pelo serviço de assistência jurídica gratuita, devendo ser dito que o contingenciamento e o cancelamento dos recursos do órgão dificulta, ainda mais, a execução de suas ações.

23. De igual modo, os recursos materiais são escassos, ocasionando transtornos para a atuação efetiva dos defensores, ressaltando-se que a DPU não está preparada para atuar junto aos Juizados Especiais Federais que empregam o processo eletrônico, por falta de equipamento de digitalização de imagens (scanner).

24. Registra o Relatório de Auditoria que a estrutura física dos Núcleos também não é apropriada, alguns sofrem com a inadequação para o recebimento de pessoas portadoras de necessidades especiais e salas de atendimento que propiciem privacidade ao defensor e ao assistido.

25. Não há equidade quanto à distribuição dos Núcleos e defensores pelo País, observando-se que os Núcleos estão concentrados na Região Sul, enquanto o Norte e o Nordeste, Regiões com menores Índices de Desenvolvimento Humano, contam com menos Núcleos instalados.

26. Outro aspecto que merece registro diz respeito à inexistência de sistemas de acompanhamento e avaliação dos resultados do Programa e o único indicador de desempenho, quantidade de pessoas assistidas, é insuficiente para a respectiva avaliação porque não provê o órgão das informações gerenciais necessárias.

27. A Defensoria Pública da União não está estruturada para atender a demanda de seus serviços, observando-se, outrossim, que a interiorização da Justiça Federal deve acarretar aumento da demanda pelos serviços do órgão na medida em que as pessoas

tomam consciência de seus direitos e acionam mais o Poder Judiciário, apurando também a auditoria que a implementação das Defensorias Itinerantes não vem ocorrendo satisfatoriamente.

28. No que diz respeito à atuação dos advogados dativos, a Ação de Assistência Jurídica à Pessoas Carentes vem sendo desenvolvida, em algumas Vara e Juizados Especiais Federais, de forma substitutiva ao trabalho que deveria ser executado pelos defensores públicos.

29. Por outro lado, foram identificadas boas práticas que podem contribuir para o alcance dos objetivos do Programa, quais sejam, instituição de um Fundo de Assistência Judiciária pelo governo do Estado de São Paulo, articulação com a Advocacia Geral da União, permitindo que o Núcleo da Defensoria de Porto Alegre se instalasse em prédio próprio, indicadores de desempenho desenvolvidos pelo Conselho da Justiça Federal para a criação de Varas e Juizados Especiais Federais, projetos de Defensoria Itinerante no Estado do Amazonas, como o Assistência Gratuita Itinerante e o Pronto Atendimento Itinerante.

30. De igual modo, no rol dos aspectos positivos supramencionados, merecem citação a atuação do Instituto de Acesso à Justiça (uma ONG no Rio Grande do Sul que presta, além de assistência jurídica gratuita, assistência psicossocial), trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Florianópolis, que possui estagiárias de assistência social para prestar atendimento social aos assistidos, treinamento aos advogados dativos oferecido pela Seção Judiciária de Porto Alegre, eventos de capacitação promovidos pelo Conselho da Justiça Federal, e a posição institucional da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que possui autonomia funcional e administrativa e iniciativa de sua proposta orçamentária.

31. Na linha do entendimento externado pela Seprog, acredita este Relator que a adoção das várias providências sugeridas nos autos irá contribuir para o alcance de resultados tais como a melhoria no atendimento prestado, aumento da credibilidade na atuação da Defensoria Pública da União, fortalecimento do órgão de Defensoria, da carreira de defensor e da atividade de apoio administrativo, maior acesso à Justiça por pessoas necessitadas, aumento da inclusão social, sistemas de acompanhamento e avaliação de processos adequados, respeito à garantia do direito constitucional de acesso à Justiça, incremento de parcerias com outros órgãos governamentais, crescimento da conscientização e participação da sociedade na afirmação de seus direitos, e, entre outros, diminuição da violência em decorrência de um sistema judicial mais justo com a defesa dos direitos dos carentes.

32. Nesse contexto, alinho-me com as considerações de f. 455, no sentido de que, **in litteris**:

“deve-se construir um sistema de justiça que diminua as assimetrias sociais, buscando-se a democratização da justiça, que tem papel fundamental na garantia de um valor universal de justiça social. Vê-se a Justiça como um dos pilares garantidores do Estado Democrático de Direito, da paz social e implementadora de um governo transformador, sobretudo em um País que ostenta expressivos níveis de desigualdade social, assegurando que a igualdade entre as partes não se restrinja ao plano formal. Todavia, não se deve descurar o fato de que os direitos fundamentais, inclusive os chamados direitos negativos ou de defesa, reclamam para sua efetivação medidas positivas por parte do poder público, que implicam a mobilização de recursos, que têm um custo econômico relevante sujeito à reserva do financeiramente possível, isto é, a pauta das

prestações que incumbe ao Estado prover é extensa e sujeita a restrições orçamentárias, tendo em vista a escassez de recursos.

Diante do exposto, percebeu-se a importância do Estado em institucionalizar efetivamente serviço de orientação e assistência jurídica, dotando a Defensoria Pública da União de condições para o exercício de sua missão constitucional de garantia de acesso à Justiça das comunidades carentes, tendo em vista a DPU ser órgão essencial para a consolidação do Estado de Direito e do regime democrático.”

33. Conforme enfatiza o titular da unidade técnica, a divulgação das informações sobre o Programa, registradas no Relatório de Auditoria, contribuirá para melhor qualificar a discussão sobre a garantia da prestação jurídica a pessoas necessitadas, fornecendo subsídios para o controle parlamentar, exercido pelos congressistas e comissões temáticas das Casas do Congresso, bem como para o controle social exercido pelos cidadãos e organizações da sociedade civil que atuam nessa área.

34. Convém ressaltar que a presente auditoria foi realizada no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social – Cerds, o qual visa contribuir para a melhoria do desempenho das instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes de auditoria de natureza operacional conduzidas pelo Tribunal de Contas da União.

35. Como é sabido, na modalidade de auditoria operacional, esta Corte de Contas exerce uma fiscalização de natureza didática, com vistas à obtenção do conhecimento particularizado do assunto focado, cujo resultado assume caráter contributivo, oferecendo ao ente auditado e/ou às esferas competentes sugestões que visem ao aprimoramento da ação institucional, ou, em nível maior, que possam subsidiar a formulação de políticas públicas.

36. Nesse sentido, as disfunções identificadas, conforme descritas no Relatório, merecerão, por certo, tratamento administrativo adequado a partir da implementação do conjunto de medidas sugeridas nos autos, as quais, no entender deste Relator, estão associadas no aperfeiçoamento das atividades finalísticas dos programas objeto dos exames, em consonância com os atributos de que se revestem a Auditoria de natureza Operacional.

Desse modo, acolhendo integralmente as conclusões alvitadas nos autos, voto por que o Tribunal aprove o conjunto de recomendações e determinações sugeridas, encaminhando cópia dos respectivos documentos aos entes indicados, na forma do Acórdão que ora submeto à deliberação deste egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 08 de junho de 2005

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 725/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-011.661/2004-0.
2. Grupo: I – Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria Operacional.

C:\Users\joao.machado\Desktop\Alteração relatorios de gestão e auditorias\Relatórios de Gestão\2005\Auditoria de Natureza Operacional - ANOp - 2005\Acórdão 725-2005 TCU - ANOp.doc

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 nº 80/94;

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 nº 80/94;

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 nº 3.298, de 20/12/99;

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 extra-judicial)	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 nº 391/2004 – Plenário, Ata 11/2004, Acórdão nº 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 nº 80/94;

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 nº 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 80/94, 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 nº 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 nº. 778/2003-TCU-Plenário, pela Seprog;

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

9.10. arquivar os presentes autos na Seprog.

10. Ata nº 20/2005 – Plenário

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

12. Especificação do quórum:

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