



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

BRENDA AÍSSA MARTINS HENRIQUE

**O REDIMENSIONAMENTO DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA: A
TUTELA DE DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO
DF**

BRASÍLIA

2018

BRENDA AÍSSA MARTINS HENRIQUE

**O REDIMENSIONAMENTO DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA: A
TUTELA DE DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO
DF**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de bacharel em Direito
pela Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília – UnB.

Orientador: Vallisney Oliveira de Souza.

BRASÍLIA

2018

BRENDA AÍSSA MARTINS HENRIQUE

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel em
Direito pela Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília – UnB.

Prof. Dr. Vallisney Oliveira de Souza

(Orientador)

Prof. Dannel Vargas de Siqueira Campos

(Avaliador)

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Junior

(Avaliador)

Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

(Avaliador)

BRASÍLIA

2018

Agradecimentos

Expressar a gratidão sempre foi para mim um exercício de conexão com tudo que possuí, de algum modo, valor tamanho que precisa sempre ser reafirmado. Primeiramente, desejo agradecer a Deus, que com todo seu amor e misericórdia, me deu a vida e pessoas bem aventuradas para trilhar uma jornada fascinante. Aos meus pais, Marcelo Henrique e Lúcia Maria, por todo o amor e carinho incondicionais, pelos ensinamentos sobre integridade, esperança e altruísmo os quais traçaram meu caráter. Não teria chegado aqui sem a fé de seus corações e o afago de seus sorrisos. Pela resiliência e pelos sonhos compartilhados, ofereço toda minha incansável admiração e incomensurável amor.

Ao meu irmão, Brenno Vinícius, por ser o melhor irmão do universo e me presentear todos os dias com a alegria de sua inestimável companhia, por ser um exímio conselheiro em todos os momentos e, ao mesmo tempo, o melhor companheiro para dividir as aventuras e gargalhadas. Ter um irmão como você é, certamente, uma das dádivas que só acontecem algumas poucas vezes com algumas poucas pessoas, sorte a minha. Com amor e irmandade infinitos, muito obrigada. A toda minha família, avós, tias, primas e primos por trazerem o sentido fundamental da fraternidade e comunhão e, especialmente, à minha doce prima Milenna, que sempre me inspirou com exemplos de bondade e gentileza.

Ao meu amado Victor Monteiro, que transformou minha vida com a ternura de seu coração e a quem eu amo profundamente. Obrigada pelo carinho e apoio inabaláveis e pela vontade de compartilhar dias e sonhos com o mesmo fervor. Aos meus queridos amigos, Amanda Fernandes, Renan Souza e Rebeca Azevedo, que me ofereceram uma amizade repleta de muito amor, lealdade e leveza, a qual irei cativar com todo empenho e reciprocidade destinados à minha família, pois é exatamente isso que nossa amizade representa para meu coração. Que venham muitas conquistas e vitórias!

Aos professores membros da banca examinadora pela solicitude e polidez, pelo auxílio e pela inegável sensibilidade em refletir sobre um tema tão fascinante para mim. Em especial, agradeço ao excepcional amigo e mentor em minha trajetória acadêmica, Danniell Vargas, por ter me mostrado que com sabedoria, empatia e coragem é possível fazer coisas extraordinárias. À Universidade de Brasília e à Defensoria Pública do Distrito Federal por terem me acolhido em ambientes igualmente preconizadores da humanidade, pluralismo e respeito mútuo.

Resumo

A Defensoria Pública foi originariamente pensada para promover a assistência jurídica integral e gratuita aos mais necessitados, e passou por diversas ressignificações de atuação desde o momento de sua consolidação na Carta de 88. A autonomia financeira e administrativa alcançada paulatinamente lhe permitiu expandir nas áreas de proteção dos direitos e interesses dos mais vulneráveis garantindo a esse público a efetividade dos imperativos de acesso à justiça. O redimensionamento do paradigma institucional foi marcado pela promulgação da Lei Complementar n. 132/2009, que além de ratificar a sua legitimidade ativa no manejo de medidas de tutela coletiva de direitos, inovou também ao prever a promoção e difusão dos direitos humanos em todas as esferas da sociedade. A vanguarda de seu novo objetivo institucional propiciou a atuação da Defensoria Pública em áreas estratégicas de prevenção e conscientização acerca de direitos fundamentais para indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social, buscando a emancipação desses grupos em face dos grilhões da exclusão e injustiças sociais, sendo que a definição de hipossuficiência também sofreu mudanças a fim de abranger novas formas e circunstâncias de vulnerabilidade. Nesse espírito engajador, a Defensoria Pública do Distrito Federal implementou, em 2017, a política de proteção e promoção de direitos humanos e instituiu os Núcleos de atendimento especializado de Direitos Humanos a fim de conferir a efetividade necessária à tutela de direitos fundamentais da população vulnerável e impulsionar seu empoderamento social.

Palavras-Chave: Defensoria Pública. Redimensionamento. Acesso à Justiça. Vulnerabilidade Social. Direitos Humanos. Núcleos especializados

Sumário

<i>Introdução</i>	1
<i>CAPÍTULO 1</i>	3
<i>A Defensoria Pública como instituição de promoção do acesso à justiça</i>	3
A Defensoria Pública após a Constituição de 1988	3
O significado de “assistência jurídica” prestada pela Defensoria Pública.....	5
A questão do acesso à justiça.....	7
A primeira onda: assistência jurídica a aos pobres	8
A segunda onda: os direitos difusos ou metaindividuais	10
A terceira onda: o novo enfoque do acesso à justiça.....	12
<i>O redimensionamento da Defensoria Pública a partir da Lei Complementar n. 12/2009</i>	13
O redimensionamento da Defensoria Pública no plano constitucional	14
A legitimidade ativa <i>ad causam</i> da Defensoria Pública na tutela de direitos coletivos	16
ADI 3943: A constitucionalidade do art. 5º, II da Lei n. 7.347/85	17
A ampliação das funções institucionais com a promulgação da Lei n. 132/2009: a promoção dos direitos humanos pela Defensoria Pública	20
<i>CAPÍTULO 2</i>	23
<i>Reconfiguração do conceito de hipossuficiência e vulnerabilidade social</i>	23
A vulnerabilidade social como causa da hipossuficiência.....	23
O instituto do <i>custos vulnerabilis</i> na atuação da Defensoria Pública	27
<i>A consciência sobre os direitos humanos como forma de autoafirmação</i>	30
Direitos humanos para quem? O poder excludente como forma de opressão	30
Educação em direitos humanos: um ponto fundamental no empoderamento dos socialmente vulneráveis	32
A inserção da Defensoria Pública no movimento de conscientização sobre os direitos humanos	34
<i>CAPÍTULO 3</i>	38

<i>A regulamentação do Núcleo de Direitos Humanos na Defensoria Pública do DF: um passo necessário</i>	<i>38</i>
<i>A resolução 163/2017 e a instituição do Núcleo de direitos humanos (NDH).....</i>	<i>43</i>
<i>Breve mapeamento das Defensorias estaduais com núcleos especializados em direitos humanos</i>	<i>48</i>
<i>Conclusão</i>	<i>51</i>
<i>Referências Bibliográficas</i>	<i>54</i>

Introdução

No cenário jurídico-constitucional brasileiro, a tutela de interesses e direitos conferidos a determinados grupos sociais historicamente excluídos se desenvolveu com mais consistência a partir da Carta de 1988, impulsionada pelos aspectos hodiernos da força normativa dos direitos humanos e pelo movimento político de redemocratização após o fim do regime militar.

A Defensoria Pública foi primeiramente pensada pelo constituinte originário para exercer a função precípua de garantir a assistência jurídica integral e gratuita aos indivíduos financeiramente hipossuficientes, como estampado no art. 5º, inciso LXXIV da CF/88. Por sua vez, a tutela de direitos coletivos foi amplamente destinada ao Ministério Público, instituição voltada à garantia e integridade do ordenamento jurídico pátrio.

Não obstante as atribuições fixadas no compêndio constitucional, a Defensoria Pública passou por movimentos de expansão de sua autonomia funcional no que se refere à promoção e defesa não apenas dos direitos coletivos e difusos -já respaldados pelo Ministério Público-, mas também dos direitos humanos de grupos sociais em situação de vulnerabilidade, o que culminou na edição da Lei complementar n. 132/2009, a qual alterou a Lei n. 80/1994 para ampliar os princípios que regem a organização e atuação da Defensoria Pública no país.

A mudança institucional experimentada pela Defensoria Pública exigiu uma visão apurada acerca de suas atribuições como entidade promotora dos direitos humanos dos mais necessitados e da ressignificação do próprio conceito de hipossuficiência, tendo em vista que as causas de vulnerabilidade social dos cidadãos e grupos sociais a serem assistidos transcendem a falta de recursos financeiros e passaram a envolver todas as hipóteses em que a marginalização se mostra como um empecilho na garantia de seus direitos e interesses.

Não apenas isso, a ineficiência de instrumentos de efetivação de direitos fundamentais estampados na Carta cidadã de 88 escancarou a desigualdade na garantia de direitos a determinados grupos sociais em razão de fatores como o poder exercido sobre tais segmentos e a ausência de sua e afirmação como sujeitos de direitos. Nesse processo de empoderamento, a Defensoria Pública também obteve importante função na promoção da educação em direitos dos seus assistidos.

Num sentimento de engajamento para cumprir os ditames constitucionais, a regulamentação de núcleos de atuação da Defensoria Pública voltados à proteção e difusão dos direitos humanos, especializados nas várias vertentes de sua reverberação (e.g. direitos da população de rua, direitos LGBTQ, da população carcerária), foi se espalhando pelas Defensorias estaduais do país sob o espectro da dimensão transindividual de proteção de direitos. Não foi diferente na Defensoria Pública do Distrito Federal que, após um imenso esforço institucional, delimitou o funcionamento dos Núcleos de Direitos Humanos (NDH), passando a abranger também as esferas extrajurídicas de contato e assistência a novos grupos em situação de vulnerabilidade social.

Assim, o objetivo deste trabalho é refletir acerca do redimensionamento institucional experimentado pela Defensoria Pública e sua concretização na Resolução 163/2017, editada pela Defensoria Pública do Distrito Federal, a qual regulamentou a atuação dos Núcleos de Direitos Humanos (NDH) e inovou na disponibilização de mais um instrumento eficaz para a tutela de direitos fundamentais da população vulnerável do DF.

CAPÍTULO 1

A Defensoria Pública como instituição de promoção do acesso à justiça

Para iniciar a discussão proposta nesse trabalho, é necessária uma primeira reflexão acerca do escopo precípuo atribuído à Defensoria Pública na ordem constitucional instaurada a partir de 1988 de efetivação do direito fundamental ao acesso à justiça em uma abordagem multifacetada de mecanismos.

A Defensoria Pública após a Constituição de 1988

A prestação de assistência jurídica aos mais necessitados como dever do Estado se manifestou nos mais diversos momentos da história, perpassando o Código de Hamurabi até as Ordenações Filipinas, bem como o esforço do Conselho criado pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros na década de 1870 para prover assistência jurídica aos mais pobres, e a Constituição de 1891¹. De certo, tal expressão não se originou explicitamente nos estatutos normativos e bastidores institucionais, sendo, na maioria das vezes, relacionada a auxílios pontuais no âmbito do acesso às estruturas cartoriais e jurisdicionais destinados a pessoas desprivilegiadas.

Os fenômenos históricos que apontaram a necessidade de se prover assistência jurídica aos hipossuficientes como uma obrigação estatal obtiveram relevante papel no aperfeiçoamento do entendimento atual de que a assistência jurídica aos mais necessitados em todas as esferas não é apenas um compromisso do Estado, mas, notadamente, a reverberação do acesso à justiça como um dos direitos fundamentais titularizados pelos indivíduos.

No âmbito nacional, de modo específico, a Lei Complementar n. 1.060/1950, embora não tenha servido à criação da Defensoria Pública no Brasil, avançou na regulamentação de requisitos para concessão dos benefícios da justiça gratuita na seara processual². A importância do referido dispositivo na atuação institucional da Defensoria Pública é inegável, pois ainda que com alcance restrito à paridade das partes no curso do processo, seus reflexos práticos propiciaram a estruturação de agentes públicos capazes de oferecer, para além da gratuidade de justiça, a gratuidade também da assistência judiciária àqueles que se declaravam

¹ OLIVEIRA. Simone dos Santos. Defensoria pública brasileira: sua história. Revista de Direito Público, Londrina. V. 2, n. 2. p. 59-74, maio/ago 2007. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/11456/10192>>

² Alguns artigos foram revogados pela redação introduzida no art. 98 da Lei 13.105/2015 (NCPC).

pobres. Não por outro motivo, tal ato normativo foi tranquilamente recepcionado pelo ordenamento jurídico instalado em 1988.

Na vigência da Constituição de 1967, a assistência judiciária aos mais pobres foi incumbida a um órgão estatal responsável pela postulação e defesa, em todas as instâncias, dos direitos dos juridicamente necessitados, a ser regulamentado por lei infraconstitucional.³. Muitos estados da federação instituíram procuradorias de assistência judiciária nas décadas seguintes que, no entanto, eram vistas ainda como órgãos auxiliares da administração da justiça no sistema pátrio.⁴

Não obstante a pertinência das minúcias conceituais que foram se formando historicamente acerca do tema, o marco temporal e político de constituição e reconhecimento da Defensoria Pública como a instituição voltada à promoção do acesso à justiça é a Constituição cidadã de 1988, sendo este o ponto de partida da análise teórica elaborada a seguir.

A criação da Defensoria Pública e sua delimitação na Constituição de 88 foi o resultado de um imenso esforço da sociedade civil e de outros órgãos que enxergavam a necessidade de democratização do acesso à justiça como um passo essencial na concretização do Estado Democrático de Direito. Ressalvadas as dificuldades de sua implementação na Assembleia Constituinte no que se refere à falta de vontade política de alguns parlamentares a pretexto da onerosidade orçamentária com a adoção de mais um órgão estatal⁵, a mobilização social a esta altura já bradava por mudanças efetivas no direito de acesso à justiça.

Assim, a Defensoria Pública foi inserida no texto constitucional em capítulo específico destinado às funções essenciais à justiça juntamente com a advocacia pública, a advocacia privada e o Ministério Público, sendo ela consagrada como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de

³ Art. 150, §32 da Constituição Federal de 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>

⁴ Como por exemplo os estados do Acre (Decreto 7.004, de 1983), a Bahia (Lei Estadual 4.856, de 1985), o Espírito Santo (Lei 3.143, de 1977), o Mato Grosso do Sul (Lei Estadual 343, de 1982), Minas Gerais (Lei Estadual 3.314).

⁵ São essas algumas dificuldades apontadas pelo defensor João Simões Vagos Filho quando de sua participação na Assembleia Constituinte e citadas por Cleber Francisco Alves (ROCHA, Jorge Luís. “História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004, pp. 160-161. Apud ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 254)

forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal”⁶, conforme a redação dada pela Emenda Constitucional 80/2014. Por óbvio, a sofisticação do art. 134 com o acoplamento da promoção e defesa dos direitos humanos e dos direitos coletivos no rol de atribuições da Defensoria Pública não ocorreu repentinamente, mas sim após mudanças no entendimento legislativo e jurisprudencial acerca do assunto e que serão observadas em momento próprio.

Por ser uma instituição independente sem vinculação com qualquer dos poderes estatais, as diretrizes de organização da Defensoria Pública da União, dos estados e do Distrito Federal e Territórios foram fixadas na Lei Complementar n. 80/1994 e propuseram princípios de atuação e prerrogativas específicas derogadas ao defensor público no exercício da assistência jurídica aos mais pobres. Dentre os princípios destacam-se a unidade, indivisibilidade e a independência funcional da carreira. A redação da referida lei sofreu substantivas alterações com a promulgação da Lei complementar n. 132/2009, a qual foi responsável pela mudança de paradigma na sua atuação institucional.

Por fim, embora a constitucionalização da Defensoria Pública tenha ocorrido em 1988, a implementação de suas funções ainda não ocorreu de maneira satisfativa no ordenamento jurídico brasileiro. Outrossim, as mudanças que se sucederam no seu alcance de atuação que serão abordadas neste trabalho são fundamentais no fortalecimento de uma instituição tão cara e necessária em um país assolado pelas desigualdades estruturais.

Os aspectos relacionados às discrepâncias entre a formalização da Defensoria Pública no âmbito constitucional e a realidade desafiadora enfrentada na sua regulamentação devem ser observadas através do escopo de garantia do acesso à justiça aos mais necessitados.

O significado de “assistência jurídica” prestada pela Defensoria Pública

Antes de adentrar ao assunto, é oportuno ter em mente que o acesso à justiça é um direito fundamental a todos os indivíduos que almejam à garantia de direitos civis, políticos e sociais; é garantia de acesso ao devido processo legal, de maneira substancial, em todas as esferas institucionais. Por outro lado, a assistência jurídica se consubstancia em instrumento crucial para que tais demandas sejam apreciadas e cumpridas por meio de uma orientação qualificada a respeito das alternativas jurídicas cabíveis inseridas no ordenamento normativo que rege o Estado Democrático de Direito.

⁶ BRASIL. Constituição Federal, art. 134

Neste contexto, a assistência jurídica gratuita e integral a ser prestada aos mais pobres foi consagrada como um dos direitos fundamentais estampados na Constituição de 88 (art. 5º, LXXIV) e reconheceu o direito de acesso à justiça como um dos pilares do desenvolvimento humano e social de nosso país.

Percebe-se que o termo “assistência jurídica” não foi inserido aprioristicamente pelo legislador constitucional. O acesso à justiça deve ser materializado em mecanismos que ultrapassem aqueles exercidos judicialmente e confirmem, de modo efetivo, a orientação jurídica adequada e integral àqueles que dela precisam, sendo essa uma das missões institucionais da Defensoria Pública. Sobre a amplitude prática da expressão na sua atuação:

(...) a atuação da Defensoria Pública, na defesa dos grupos vulneráveis, não se limita a intervenções judiciais. Pelo contrário, a orientação extrajudicial aos necessitados reflete, definitivamente, um essencial escopo do sistema normativo constitucional, pois possibilita a prevenção de litígios, além de educar estes grupos vulneráveis na consolidação de seus direitos e suas garantias fundamentais. (...) Por outro lado, embora não seria condição necessária para se interpretar no sentido exposto acima, o constituinte previu que a orientação jurídica tem que ser “integral”, daí englobar tanto a orientação jurídica ou extrajudicial.”⁷

Certamente, a garantia do acesso efetivo à justiça perpassa a atuação de um órgão estatal especializado que possua a capacidade de resguardar toda sorte de direitos fundamentais em face de violações cometidas até mesmo pelo Estado, o que configura tal garantia como verdadeiro direito subjetivo público a ser concretizado pela Defensoria Pública quando se tratar de cidadãos e grupos menos favorecidos⁸. Corroborando essa linha argumentativa na dinâmica do direito pátrio, Paulo Maycon Costa da Silva afirma:

No Brasil, poucas são as hipóteses em que o cidadão pode diretamente recorrer ao Poder Judiciário. Tem-se o habeas corpus, a revisão criminal, o jus postulandi no âmbito da Justiça do Trabalho e dos Juizados Especiais. Porém, mesmo nessas situações, não há uma concreta assistência jurídica, porquanto se requer conhecimento técnico para manejar esses mecanismos de proteção, de maneira que, na prática, a ausência de profissional técnico representa prejuízo para quem necessita da proteção judicial. Daí porque, muitos países, sobretudo o Brasil, construíram um sistema de assistência jurídica necessário a viabilizar o efetivo acesso à justiça, essencial para a realização do direito humano de proteção judicial. Isso porque, na maioria das vezes, imputa-se ao próprio Estado a responsabilidade pela violação dos direitos humanos. E somente o Estado, na posição de defensor, por meio de uma Instituição específica, será capaz de se contrapor ao poder do próprio Estado, contra abusos perpetrados em detrimento dos direitos humanos.⁹

⁷ ROCHA. Paulo Osório Gomes. Concretização de direitos fundamentais na perspectiva jurídico-constitucional da Defensoria Pública: um caminho “ainda” a ser trilhado. *Revista de Direito Público*, n. 17, p. 147, 2007.

⁸ Importante salientar que o conceito e o alcance da hipossuficiência e da vulnerabilidade não se limitam à esfera financeira dos assistidos, como será visto em tópico específico

⁹ SILVA. Paulo Maycon Costa. Concurso de Teses. Legitimidade precípua da Defensoria à tutela jurídica dos direitos humanos, 2014. p. 3.

Mas, afinal, como definir o acesso à justiça e como dimensionar seus desafios? Essa questão não pode ser analisada sem rememorar o relatório elaborado pelos juristas Bryant Garth e Mauro Capelletti, entre 1978 e 1979, intitulado “*Access to justice: the worldwide movement to make rights effective*” (ou projeto de Florença). O projeto gerou reverberações em diversos países¹⁰ após refletir pragmaticamente a respeito das dificuldades de se implementar um modelo que mitigue as desigualdades invariavelmente encontradas entre as partes que pretendem a solução de seus conflitos.

A questão do acesso à justiça

O conceito de acesso à justiça é dado pelos autores a partir de sua abordagem finalística dentro do sistema jurídico e pressupõe duas vertentes, quais sejam: os indivíduos podem reivindicar seus direitos e resolver seus litígios sob o amparo do Estado. Evidentemente, a existência do acesso efetivo só pode ser pressuposta quando os ditames da justiça social estão em voga.¹¹

O direito ao acesso efetivo à justiça é inicialmente concebido como sendo um direito natural, inato a todo cidadão e anterior a esse. Ou seja, tal ideia considera que o Estado deveria respeitar esse direito na medida em que não prejudique o seu exercício. A atitude, típica de um estado de *laissez-faire*, negligenciou a verdadeira situação da proteção de direitos em um cenário de exploração individual que se baseava em certo tipo de utilitarismo e, assim, atomizava a capacidade dos cidadãos de conhecer e reivindicar direitos.¹²

O panorama começa a se transformar com a emergência do paradigma do Estado social, onde há a efetiva garantia de direitos que antes eram tão somente proclamados formalmente. Tem-se a atuação positiva do Estado no sentido de concretização desses direitos sociais os quais passam a um nível de pleito coletivo. Contudo, não há como efetivar tais direitos sociais e individuais sem a disponibilização de mecanismos próprios de acesso à sua reivindicação.

Nesse sentido, exatamente pelo fato do acesso à justiça ser considerado um “requisito fundamental” para a defesa dos demais direitos essenciais é que os autores afirmam ser “o

¹⁰ Inclusive no ordenamento pátrio, com a positivação do direito de acesso à justiça por meio da assistência jurídica aos hipossuficientes e a inserção de outros instrumentos constitucionais de proteção de direitos, como o mandado de segurança, a ação popular, o habeas corpus, o habeas data e o mandado de injunção.

¹¹ As implicações da teoria da justiça social serão abordadas em tópico específico

¹² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 4.

mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”¹³. Corroborando este entendimento, Guilherme de Almeida acertadamente conclui que:

O que se quer enfatizar é que o acesso à justiça é diferente de direitos humanos como direito a moradia, direito a educação, direito a alimentação, direito a água potável. É um verdadeiro direito-garantia, o qual deve servir para a realização de outros direitos. Desse modo podemos afirmar que é um direito imprescindível para o exercício da cidadania.¹⁴

Na linha originária da obra de Cappelletti e Garth, os juristas abordam a questão do acesso à justiça sobre três dimensões distintas denominadas “ondas de acesso à justiça”. Num primeiro momento, a assistência judiciária voltada à concretização da paridade de armas entre os litigantes no decurso do processo ganha força no movimento de acesso efetivo, com diversos modelos de advocacia (pública ou privada) voltada às tutelas individuais de pessoas desfavorecidas. Em seguida, tem-se que a proteção de direitos deveria ser feita a partir de uma perspectiva de classe na qual se inserem variadas categorias de direitos e interesses coletivos e difusos a serem considerados. Por fim, mas não menos relevante, a terceira dimensão, denominada de enfoque do acesso à justiça, abrange todos os procedimentos, mecanismos e agentes envolvidos no processamento e resolução de litígios sem negligenciar as barreiras que precisam ser superadas para se atingir um resultado justo e satisfativo.

Sabendo que tais ondas de acesso não possuem uma relação de exclusão, mas sim de complementariedade entre si, as principais características serão observadas a seguir à luz do trajeto institucional traçado pela Defensoria Pública, com o desiderato de elucidar o contexto de sua atuação na promoção e defesa dos direitos fundamentais.

A primeira onda: assistência jurídica a aos pobres

Resolver litígios e reclamar direitos é primeiramente e visto a partir da esfera processual e respaldado na atuação de operadores do direito que sejam capazes de dar vazão a tais demandas e garantir o resultado almejado por quem os pleiteia. O acesso efetivo aos instrumentos judiciais deve ser pensado em favor dos pobres e desfavorecidos.

¹³Ibidem, p. 5.

¹⁴ ALMEIDA, Guilherme de. Dossiê direitos humanos: Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. *Revista Contemporânea*. Vol. 2, n.1. Jan. – jun. 2012. p. 88.

Essa dimensão é mais restrita à funcionalidade do processo (mormente o civil) na solução de disputas e litígios entre os indivíduos que se colocam perante a função jurisdicional prestada pelo Estado. Aqui, o acesso à justiça implica em um sujeito que dispõe de determinado procedimento com o objetivo de resolver um conflito, sendo que este procedimento impõe custos de variadas ordens e dimensões.

O principal problema ocorre na mensuração dos custos necessários ao alcance de um resultado justo e razoável. Para resolver uma disputa processual, pressupõe-se que a um indivíduo sejam ofertadas alternativas para se obter tal resultado equânime. Para que esses diferentes caminhos sejam factíveis como meio de planejamento, é preciso fazer investimentos de tempo, recursos financeiros e outros custos que obstam o acesso efetivo à justiça, além da inevitável sobrecarga de desgaste emocional oriunda da judicialização do conflito.¹⁵

Esses obstáculos não são ignorados por Capelletti e Bryant Garth, que acrescentam aos custos já mencionados os vultosos honorários advocatícios e uma determinada vantagem estratégica conferida aos litigantes já preparados para disputas judiciais denominados litigantes habituais. Dentre as vantagens, pode-se destacar o conhecimento mais extenso sobre o Direito e o planejamento traçado no decurso do processo; a economia de escala, em razão do maior número de casos e a possibilidade de se estabelecer relações informais com os membros da instância decisória também são elementos determinantes.¹⁶

Se os desafios apontados se aplicam a todo indivíduo que queira solucionar um litígio, suas consequências são mais desastrosas quando lidamos com grupos socialmente e economicamente desfavorecidos. Não obstante a garantia constitucional de que a lei não excluirá da apreciação do Poder judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV da CF/88), as desigualdades socioeconômicas de grandes parcelas da população tornam o acesso à prestação jurisdicional ainda mais dificultoso.

Baseando-se nos objetivos republicanos de redução das desigualdades sociais e na erradicação da pobreza e marginalização, bem como na garantia de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados prestada pelo Estado, como já exposto, uma das precípuas

¹⁵ Para ilustrar, recomenda-se ao leitor a visualização do fluxograma elaborado pelo grupo de estudos de Acesso à Justiça da Universidade de Tilburg (How to Measure the Price and Quality of Access to Justice? Maurits Barendrecht, José Mulder, Ivo Giesen. 2006, p. 7).

¹⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 25. A distinção entre litigantes habituais e litigantes eventuais é sugerida pelo professor Galanter.

atribuições da Defensoria Pública incide na orientação jurídica e na defesa dos necessitados em todos os graus¹⁷, sendo a primeira a ser relacionada pelos indivíduos no que tange o papel dessa instituição no ordenamento jurídico. Nesse aspecto, sua relevância é evidenciada:

Na luta pela defesa do Homem algumas instituições são representativas do patamar de desenvolvimento alcançado. Entre essas, a Defensoria Pública exsurge como um marco da possibilidade de ser garantido ao pobre o Acesso à justiça e à busca por uma prestação jurisdicional isonômica. O princípio da igualdade entre as partes é densificado pela atuação institucional, fazendo com que uma pessoa não dependa de sua fortuna para ter seus direitos reconhecidos e que se deixe de fazer justiça em virtude da pobreza do titular do direito.¹⁸

A prestação de assistência jurídica na defesa de interesses processuais dos indivíduos pobres, vista sob o prisma da primeira onda de acesso à justiça, é, indubitavelmente, a vertente desempenhada pela Defensoria Pública mais reconhecida pela sociedade, pois pressupõe a assistência integral e gratuita com efeitos práticos nas demandas pleiteadas pelos indivíduos hipossuficientes em ações judiciais clássicas.

A segunda onda: os direitos difusos ou metaindividuais

A segunda onda de acesso à justiça abrange a defesa de direitos que não são conferidos especificamente a grupos de indivíduos pobres, mas que se relacionam com toda a coletividade, cujos interesses não se encontram organizados e estruturados em razão da fragmentariedade dos grupos e sujeitos que a compõe. A essa classe de direitos deu-se a qualificação de difusos ou metaindividuais. Não por outro motivo, essa classe de direitos é caracterizada pela “intensa conflituosidade, a indivisibilidade e a indeterminação dos sujeitos”.¹⁹ Sabidamente, os direitos difusos se colocam doutrinariamente como gênero que abarca três espécies de direitos coletivos: os metaindividuais *stricto sensu*, os coletivos (fundados em uma relação jurídica-base) e os individuais homogêneos (metaindividuais e divisíveis). A despeito do vasto conteúdo a ser refletido sobre o tema, sua pormenorização seria exaustiva e foge às reflexões postas neste trabalho.

O Projeto de Florença²⁰ reconhece a insuficiência das ações governamentais na proteção desses direitos difusos que, na maioria das vezes, estão vinculados a políticas públicas adotadas pelo Estado e que afetam um grande número de pessoas e grupos, com

¹⁷ Art. 4º, inciso I da Lei n. 80/1994, com redação dada pela Lei n. 132/2009, a qual será analisada com maior profundidade no próximo tópico.

¹⁸ ROBERT, Cinthia Robert; SEGUIN, Elida. Direitos Humanos, *Acesso à Justiça*: Um olhar da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 8.

¹⁹ NETO, Guilherme Fernandes. *A proteção dos interesses metaindividuais no direito comparado*. 2008, p. 2.

²⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*.

reverberações no direito ambiental, do consumidor, da saúde, do patrimônio histórico, dentre outros.

A proteção dos direitos difusos analisada na segunda onda de acesso nos é especificamente útil considerando que os titulares de direitos difusos e coletivos se organizam em grupos que, não necessariamente pobres, são hipossuficientes em representatividade e expressão, sendo, por isso, mais suscetíveis de ser afetados por violações de direitos humanos. Nesse sentido, Fredie Didier expõe que:

Os processos coletivos servem à litigação de direito público; ou seja, servem às demandas judiciais que envolvam, para além dos interesses meramente individuais, aqueles referentes à preservação da harmonia e à realização dos objetivos constitucionais da sociedade e da comunidade. Interesses de uma parcela da comunidade constitucionalmente reconhecida, a exemplo dos consumidores, do meio ambiente, do patrimônio artístico, histórico e cultural, saúde, educação, bem como na defesa dos interesses dos necessitados e dos interesses minoritários nas demandas individuais clássicas (...) como os das crianças e adolescentes, das pessoas institucionalizadas em hospitais e presídios, dos negros, dos índios, das mulheres, podem ser passíveis de serem veiculados como situações jurídicas coletivas merecedoras de tutela através de ações coletivas que permitam a tutela molecular de todo o grupo.²¹

O problema reiteradamente exposto na segunda onda diz respeito justamente à capacidade de organização e planejamento técnico dos diversos grupos afetados pela violação de direitos difusos e coletivos. Por essa razão, a amplitude dos entes legitimados a representar juridicamente esses direitos é necessária ante a proteção insuficiente desempenhada pelas ações governamentais e órgãos estatais.²²

Se por um lado as benesses da *class action* norte-americana²³ alavancam as possibilidades de ações coletivas, por outro, o direito pátrio recepcionou um eficiente “microsistema processual”²⁴ de proteção dos interesses e direitos difusos por meio de diversos instrumentos de representação e tutela coletiva impulsionados com a Carta de 88, a

²¹ JR, Fredie Didier. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. 10. ed. Salvador: Juspodvim, 2015. p. 34, 35.

²² Apesar do receio de submissão dos órgãos estatais às pressões políticas e de certa preferência aos advogados provados de interesse público, os autores (Capelletti e Garth) reconhecem a sua importância de interesses demasiadamente difusos que impliquem a dificultosa organização dos grupos existentes (p. 66)

²³ Em linhas gerais acerca da medida anglo-saxã, Scarpinella Bueno assim preleciona: “A class action do direito norte-americano pode ser definida como o procedimento em que uma pessoa, considerada individualmente, ou um pequeno grupo de pessoas, enquanto tal, passa a representar um grupo maior ou classe de pessoas, desde que compartilhem, entre si, um interesse comum. Seu cabimento restringe-se àquelas hipóteses em que a união de todos que poderiam ser partes em um mesmo processo (que se afirmam titulares da lide levada ao Estadojuiz, portanto) não é plausível (até porque seu número poderia chegar a milhões) ou porque sua reunião, em um só processo, daria ensejo a dificuldades insuperáveis quanto à jurisdição e à competência”. BUENO, Cassio Scarpinella. *As Class Actions Norte-Americanas E As Ações Coletivas Brasileiras: Pontos Para Uma Reflexão Conjunta*. Revista de Processo, vol. 82. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, páginas 92- 151.

²⁴ Esse termo foi defendido por juristas como Gregório Assagra de Almeida (FARIAS. Eduardo Vinícius Dantas. *Direito Processual Coletivo: Microsistema processual coletivo brasileiro e o Novo Código de Processo Civil*. 2017, p. 27)

promulgação da Lei n. 7.347/85 (Lei da ação Civil Pública) e da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). O rol de entes legitimados a exercer a tutela dos direitos integrados nesse sistema orgânico foi conferido não apenas ao Ministério Público e entes estatais da administração direta e indireta, mas também às associações privadas que tenham por finalidade “a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”²⁵; direitos metaindividuais por excelência.

Nesta senda, a Defensoria Pública tomou posição estratégica também na tutela de direitos coletivos a partir da sua legitimação ativa *ad causam* no ajuizamento de ações civis públicas assinalada pela Lei n. 11.348/2007, a qual alterou o disposto no art. 5º da Lei n. 7.347/85. Essa foi uma das mudanças que fazem parte do redimensionamento de paradigma experimentado pela instituição e será novamente retomado neste trabalho. Didier destaca:

A nova redação do art. 5º da Lei n. 7.347/85, determinada pela Lei n. 11.348/2007, prevê expressamente a Defensoria Pública (art. 5º,II) entre os legitimados para propositura da ação civil pública. Atende, assim: a evolução da matéria, democratizando a legitimação (...) a tendência jurisprudencial que se anunciava. Além disso, a redação do dispositivo ficou mais clara. É norma louvável, que além de prestigiar essa importantíssima instituição, estimula a tutela de direitos coletivos, imprescindível para o correto equacionamento da crise que assola o Poder Judiciário.²⁶

O caminho traçado pela instituição na promoção de direitos coletivos e metaindividuais se relaciona intimamente com a tutela de direitos humanos dos cidadãos menos favorecidos, como será abordado neste trabalho.

A terceira onda: o novo enfoque do acesso à justiça

A terceira onda de acesso é refletida pelos autores como sendo a reforma hodierna do acesso à justiça na percepção e proteção de direitos através de uma inegável acolmatação entre as duas primeiras ondas caracterizadas pela assistência judiciária aos mais pobres e pela proteção e representação de direitos difusos, respectivamente. Mas vai além ao integrar todos os mecanismos, procedimentos e agentes com a finalidade de alargar consideravelmente o acesso aos meios de reivindicação de direitos e interesses e até mesmo prevenir disputas na sociedade moderna, ou seja:

²⁵ Art. 5º, V, alínea “b” da Lei 7.347/85. Além de estarem constituídas há pelo menos um ano, segundo dispõe a alíneas “a” .Os demais entes legitimados estão elencados no mesmo artigo do dispositivo.

²⁶ JR, Fredie Didier. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. 10. ed. Salvador: Juspodvim, 2015, p.199

Essa ‘terceira onda’ de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos ‘o enfoque do acesso à Justiça’ por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso. (ACESSO À JUSTIÇA, pp. 67/68)

Métodos alternativos de solução de conflitos que não os judiciais, como a conciliação, a mediação e a arbitragem²⁷, a atuação dos juizados especiais (cíveis, trabalhistas e criminais) e a capacidade postulatória em ações de controle democrático se mostram como alguns dos exemplos que configuram o movimento de acesso elucidado pelos autores.

A articulação de métodos já existentes e a criação de outros voltados à simplificação de procedimentos e a ampliação do que se entende como alternativas de justiça é uma realidade projetada na Defensoria Pública, considerando sua missão institucional já abordada e a reformulação de seu paradigma, o qual passou a vindicar uma maior gama de direitos contra violações perpetradas até mesmo pelo próprio Estado.

A breve intersecção entre as dimensões do acesso efetivo à justiça e a atuação da Defensoria Pública ajudará o leitor na compreensão sistêmica de seu escopo na promoção e defesa de direitos fundamentais de grupos sociais vulneráveis desenvolvido neste trabalho. Agora, iremos nos voltar de maneira mais detida ao redimensionamento da função institucional deste Órgão no espectro da Lei Complementar n. 132/2009.

O redimensionamento da Defensoria Pública a partir da Lei Complementar n. 12/2009

Cumpramos analisar sobre a ampliação da atuação institucional da Defensoria após a redação da Lei Complementar n. 132/2009, que inseriu dentre as suas finalidades institucionais a promoção e defesa dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana. Para tanto, é preciso destacar alguns fatores que culminaram em tal mudança de paradigma, podendo ser destacadas as emendas constitucionais n. 45/2004 e n. 80/2014; e a mudança de comportamento dos membros da Defensoria Pública em relação ao papel a ser desempenhado perante o sistema de justiça.

²⁷ A solução extrajudicial dos conflitos foi preconizada pelo Código de Processo Civil promulgado pela Lei n. 13.105/2015 no art. 3º, §3º (§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial)

O redimensionamento da Defensoria Pública no plano constitucional

A jornada percorrida em prol do fortalecimento e destaque constitucional da Defensoria Pública avançou um importante passo com a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004. Esta Emenda trouxe mudanças significativas na delimitação do cargo exercido pelos defensores públicos, fixando regras como o ingresso na carreira da Defensoria Pública mediante concurso público, a vedação da advocacia privada, a garantia da inamovibilidade, bem como assegurou a autonomia funcional e administrativa das Defensorias Públicas Estaduais com propostas orçamentárias próprias (art. 134, §1º e §2º da CF/88).

Percebe-se que a autonomia orçamentária e administrativa destinada à Defensoria serviu ao reconhecimento inicial de sua independência, que seria positivada na Carta Maior dez anos mais tarde, sendo possível aduzir que a EC 45/2004 “representa verdadeiro marco na história da Defensoria Pública. Ao atribuir autonomia à instituição, dantes subordinada ao Poder Executivo, a instituição ganha novo fôlego.”²⁸

Já sob o aspecto orgânico, a Defensoria Pública foi constitucionalizada como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado a partir da Emenda Constitucional 80/2014, a qual alterou a redação do art. 134, *caput*, para o seguinte teor:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal

O dispositivo reproduz inteiramente o que está disposto no art. 1º da Lei Complementar n. 132/09 a qual alterou a redação da Lei Orgânica da Defensoria Pública (LC 80/94). Por isso, fala-se em ratificação no compêndio constitucional de uma mudança paradigmática que já vinha sendo experimentada pela instituição desde a promulgação da norma citada. Essa transformação de paradigma seria a expansão mesma da atuação institucional em segmentos estratégicos para a tutela dos direitos fundamentais de seus assistidos e dos cidadãos de modo geral.

²⁸ BARBOSA. Fernanda Leal. A Emenda Constitucional n. 80 de 2014 e a evolução da Defensoria Pública no Brasil. *Revista Direito Mackenzie*. v. 9, n. 2, 2017. p.106

A Emenda Constitucional 80/2014 previu também um projeto ambicioso delineado no art. 98 da ADCT que estipulou o prazo de oito anos, a contar de 2015, para que os entes da federação (União, Estados e Distrito Federal) garantissem a presença de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais do país.

Obviamente, apesar do esforço empreendido nos últimos anos após a reconfiguração constitucional da Defensoria Pública, ainda há muito a ser concretizado. Estados como Paraná e Santa Catarina criaram as Defensorias faltantes no cenário nacional em 2011 e 2012, respectivamente. A despeito do cumprimento da EC 80/2014, aproximadamente 13% das unidades jurisdicionais do país eram atendidas pelas Defensorias estaduais em 2015, sendo que os casos de maior abrangência são o Rio de Janeiro (100%) e Acre (95%) e os mais delicados são Rio Grande do Norte (3%), Paraná (4%) e, surpreendentemente, São Paulo (3%).²⁹

Conquanto a EC 80/2014 tenha trazido metas audaciosas de proliferação das Defensorias no âmbito nacional, os percalços enfrentados pela instituição para que o acesso à justiça seja efetivamente garantido àqueles que mais necessitam ainda serão verificados nos próximos anos. Infelizmente, faltam defensores públicos em 61% das comarcas brasileiras, em contrapartida com o Poder Judiciário e o Ministério Público, que conseguem manter um quadro de pessoal em número assaz para universalizar sua atuação em todo o território brasileiro.³⁰

Antes de adentrar nas demais vertentes de atuação, é imprescindível destacar que o redimensionamento institucional da Defensoria é resultado de um imenso corpo de defensores públicos dispostos a abraçar uma missão especificamente estimulante, pois antes de serem tão somente advogados ou servidores públicos, são, nas palavras de Mônica Barroso, verdadeiros agentes políticos da transformação social³¹

A nova ontologia da instituição abrange dois aspectos que nos são especialmente relevantes, quais sejam: a defesa dos direitos individuais e coletivos dos mais necessitados e a promoção dos direitos humanos.

²⁹ Os dados indicados foram divulgados no IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil elaborado em 2015. Disponível em <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>

³⁰ MACHADO, José Alberto Oliveira; ASSIS, Vinicius de; ASSIS, Ana Cláudia Miranda. Emenda Constitucional Nº80/2014: Novos E Velhos Desafios Para A Defensoria Pública. *Anais do I Congresso Acadêmico de Direito Constitucional da FCR*. Curitiba. v. 1. Jun. 2017. p. 264

³¹ BARROSO, Monica. O Defensor Público e o Exercício da Advocacia Privada. VIII Congresso Nacional dos Defensores Públicos. Livro de teses e práticas exitosas: passaporte essencial à cidadania. Porto Alegre, 2009, p. 122.

A legitimidade ativa *ad causam* da Defensoria Pública na tutela de direitos coletivos

Embora o marco legislativo na mudança de paradigma institucional da Defensoria Pública seja a promulgação da Lei n. 132/09 a qual alterou a redação da Lei de Organização das Defensorias (Lei n. 80/94), os sinais da ampliação de sua atuação se manifestaram antes, na promulgação da Lei n. 11.448/2007 que, acrescentando o inciso II ao art. 5º da Lei n. 7.347/85, reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* desta instituição na tutela de direitos difusos e coletivos *stricto sensu* através do ajuizamento da ação civil pública.

A medida já era autorizada a esta instituição por força do art. 82, II do Código de defesa do Consumidor, considerando que as Defensorias da União e dos Estados estariam inseridas no âmbito da administração direta federal e estadual, respectivamente. Esse entendimento foi assentado pelo Superior Tribunal de Justiça antes mesmo da introdução da Lei n. 11.448/07.³²

A possibilidade de dispor desse mecanismo jurídico ampliou sobremaneira o alcance de defesa dos direitos dos mais necessitados realizada pela Defensoria. Ao superar a visão individualista e subjetiva do processo civil, a tutela de direitos no espectro coletivo veio trazer mais eficácia ao acesso à justiça dos grupos vulneráveis.

É verdade que nem sempre todos os afetados em um litígio que verse sobre direitos metaindividuais serão hipossuficientes. Não há como dimensionar quem são os sujeitos impactados pela decisão em uma ação coletiva até que haja sua liquidação e execução individual (art. 98 da Lei n. 8.070/90). Por isso, não é necessário, num primeiro momento, que a coletividade a ser protegida pela instituição seja vulnerável, porquanto se assim fosse “praticamente estaria excluída a legitimação da Defensoria para a tutela de direitos difusos, que pertencem a uma coletividade de pessoas indeterminadas.”³³ O que é fundamental compreender neste ponto é a instrumentalidade dos mecanismos utilizados pela Defensoria com o fito de concretizar e proteger os direitos dos grupos hipossuficientes.

³² Foi a tese da Corte ao reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em ajuizar ação civil pública na defesa dos direitos dos consumidores (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp* 555.111/RJ. Terceira Turma. Relator: Min. Castro Filho. Recorrente: Núcleo de defesa do Consumidor – NUDECON. Recorrido: Ford Factoring Fomento Comercial LTDA, e outros. Brasília, 05, de setembro de 2006.)

³³ JR, Fredie Didier. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. 10. ed. Salvador: Juspodvim, 2015. p. 200.

Ou seja, será adequada a legitimidade da Defensoria em ajuizar a ação civil pública, ou outros instrumentos capazes de tutelar os direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, quando “o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes”. Não por outro motivo, esse raciocínio foi expressamente incluído dentre as funções institucionais da Defensoria no art. 4º, VII da Lei n. 80/94, com redação conferida pela Lei Complementar n. 132/2009, a qual será novamente analisada. O mesmo entendimento foi também explicitado no art. 185 do Código de Processo Civil.³⁴

Uma abordagem mais direcionada no que se refere ao maior impacto da tutela de direitos metaindividuais sobre as pessoas desfavorecidas, cuja vivência institucional com os defensores públicos é salutar na percepção dos direitos e interesses titularizados por esses grupos, é sugerida por José Augusto Garcia de Sousa, que afirma:

Repita-se com toda a ênfase: quem mais precisa da tutela dos direitos difusos são os carentes assistidos pela Defensoria Pública. Só isso já é suficiente, dentro de uma hermenêutica minimamente substancialista, para espancar qualquer dúvida acerca da validade e da conveniência da legitimidade da Defensoria no tocante à defesa de direitos difusos. Pudessem ser recusada tal legitimidade, estaríamos afastando os necessitados desses direitos indivisíveis, o que seria altamente discriminatório. Não se deixe, aliás, de realçar os escopos políticos do processo. Postulando a bem dos mais fracos, os defensores aproximam-se dos grupos cujos interesses restam frequentemente ignorados em outras instâncias decisórias, ganhando a instituição especial sensibilidade em relação a tais interesses.³⁵

A despeito da ampliação de sua atuação na esfera do processo coletivo, a legitimidade ativa da Defensoria Pública ora observada foi alvo de enfrentamento normativo impulsionado na ADI 3943/DF, proposta pela Associação Nacional dos membros do Ministério Público (CONAMP). Suas principais conclusões serão brevemente discorridas.

ADI 3943: A constitucionalidade do art. 5º, II da Lei n. 7.347/85

O Supremo Tribunal Federal exerceu importante função ratificadora do novo paradigma da Defensoria Pública no que diz respeito à tutela de direitos metaindividuais no julgamento da ADI 3943/DF, ajuizada pela Associação Nacional dos membros do Ministério Público (CONAMP). A ação de controle concentrado provocou a Suprema Corte ao impugnar a constitucionalidade da inserção da Defensoria Pública no rol de legitimados para

³⁴ Lei 13.105/2015: “Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.”

³⁵ SOUSA, José Augusto Garcia de. A legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos interesses difusos (uma abordagem positiva). *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, nº 51, p. 94-128, 2010, p. 118.

propositura da ação civil pública materializada no art. 5º, II da Lei n. 7.347/85 com redação conferida pela Lei n. 11.448/07.

As arguições da Associação se concentraram no fato de que a ampliação dos legitimados atingiria a própria finalidade institucional da Defensoria prevista constitucionalmente, restrita à defesa dos direitos de pessoas necessitadas que não possuem recursos para se defender judicialmente, devendo ser inteiramente identificáveis e determináveis. Nesse raciocínio, a proposta de ação civil pública pela Defensoria Pública afastaria da sua competência constitucional insculpida nos arts. 5º, LXXIV e 134, *caput*, da CF/88.

Não é preciso muito esforço para concluir qual foi o entendimento do Tribunal ao apreciar o pedido quando nos recordamos da essencialidade da Defensoria Pública como expressão do regime democrático e da sua mudança de paradigma vivenciada desde a Lei n. 132/09 até a EC 80/2014, ampliando substancialmente os instrumentos utilizados para promover integralmente a defesa dos mais necessitados, como exposto anteriormente.

O voto da relatora da ação, Min. Carmem Lúcia, fundamentou-se na constitucionalidade da medida na atribuição essencial da Defensoria Pública em garantir o direito fundamental do acesso à justiça aos indivíduos e grupos hipossuficientes. Ora, se a ampliação de instrumentos jurídicos capazes de resolver demandas coletivas irão beneficiar, de algum modo, indivíduos em situação de vulnerabilidade, por que a insistência inócua em se restringir a atuação positiva da instituição rumo à concretização dos ditames do novo enfoque do acesso à justiça? Os inegáveis benefícios da tutela de direitos transindividuais na proteção dos mais pobres foi considerada:

O objetivo da Defensoria Pública é a eficiência da prestação de serviços e o efetivo acesso à Justiça por todos os necessitados, para garantia dos direitos fundamentais previstos no art. 5º, incs. XXXV, LXXIV e LXXVIII, da Constituição da República.

A constatação de serem normalmente mais graves as lesões coletivas, aliada à circunstância de tender o tempo gasto em processos coletivos a ser menor, evidencia que a opção por ações coletivas racionaliza o trabalho pelo Poder Judiciário e aumenta a possibilidade de assegurar soluções uniformes e igualitárias para os diferentes titulares dos mesmos direitos, garantindo-se não apenas a eficiência da prestação jurisdicional, a duração razoável do processo e a justiça das decisões, que se igualam em seu conteúdo sem contradições jurisprudenciais não incomuns em demandas individuais.³⁶

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3.943/DF*. Plenário. Requerente: Associação nacional dos membros do Ministério Público – CONAMP. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07, de maio de 2016. Voto da relatora, p. 44.

O grupo Conectas Direitos Humanos expôs em sua petição de habilitação como *amicus curiae* na ação ora analisada (ADI 3943/DF) a defesa dos direitos metaindividuais realizada pela Defensoria como expressão da proteção e promoção de direitos humanos. Para demonstrar essa realidade pragmaticamente, a associação selecionou ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública de São Paulo na tutela de diversos direitos coletivos, como **educação** (cerca de 150 mil crianças beneficiárias na manutenção de creches e pré-escolas abertas todo o ano); **trabalho** (escancarando a inexistência de política pública para coleta seletiva com a inclusão de catadores); **gestão democrática da cidade** (uma das ações requereu a interrupção do projeto de urbanização da “Cracolândia” em face da não inclusão de 37 propostas aprovadas pela sociedade civil no projeto oficial); **meio ambiente** (requereu-se a realização de estudos de impacto ambiental que avaliassem a expansão da monocultura de eucalipto na região ocasionada por uma indústria farmacêutica); **saúde no sistema prisional** (provimento de assistência material mínima aos presos nas unidades prisionais do estado); **assistência social** (denunciou a falta de atendimento social para famílias despejadas do Edifício Mercúrio, São Paulo/SP) e **transporte público a deficientes** (garantir o acesso a transporte público adaptado gratuito em veículo exclusivo para pessoas com deficiência que dependem de locomoção para tratamento de saúde)³⁷. Apesar do grupo Conectas não ter logrado êxito em ser admitido como interveniente no processo objetivo, as arguições apresentadas são deveras relevantes no debate acerca da legitimidade ativa da Defensoria Pública para postular a defesa de direitos metaindividuais.

Por fim, o voto relator, acolhido por unanimidade entre os ministros presentes, foi pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade do art. 5º, II da Lei n. 7347/85 formulado pela CONAMP.

Assim, o entendimento firmado no julgamento da ADI 3943 ratificou a ampliação significativa das novas atribuições conferidas à Defensoria Pública, sendo que além da dimensão coletiva de proteção dos direitos dos mais necessitados, a promoção e defesa dos direitos humanos trouxe a carga de representatividade social que seria necessária para aliar de vez o espírito democrático com o escopo institucional deste Órgão.

³⁷ Os dados acerca das ações civis públicas da DPSP levantados pelo grupo Conectas foram construídos com base em consulta às organizações da Articulação Justiça e Direitos Humanos- Jusdh, composta por entidades que atuam com litígio estratégico e advocacia popular.

A ampliação das funções institucionais com a promulgação da Lei n. 132/2009: a promoção dos direitos humanos pela Defensoria Pública

Aqui se encontra um dos pontos fundamentais propostos nesse trabalho, porquanto o patamar legislativo que propiciou o redimensionamento da Defensoria Pública na esfera de proteção e promoção dos direitos humanos foi a edição da Lei n. 132/09, impulsionada pela já citada Emenda constitucional 45/2004, a qual conferiu a autonomia necessária ao desenvolvimento da instituição.

Os objetivos da Defensoria Pública foram moldados no art. 3^a-A da Lei n. 80/94 para compreender: I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II – a afirmação do Estado Democrático de Direito; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório³⁸. Note-se que a relevância conferida à efetividade dos direitos humanos passou a ser matriz orientadora da atuação de uma instituição estatal voltada à defesa da cidadania.

A função institucional de “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico” especificamente inserida no art. 4º, III da Lei n. 132/09 revela o escopo transformador da Defensoria Pública na afirmação dos direitos fundamentais pela sociedade como forma de garantir acesso à justiça, transcendendo a sua competência originária de prover assistência jurídica aos mais pobres, como exposto na primeira onda de acesso, sem abandoná-la.

Decerto, a tutela e concretização dos direitos humanos perpassa outras dimensões funcionais prescritas no art. 4º Lei n. 132/09 e corroboram a perspectiva *suis generis* de atuação da Defensoria Pública, lhe sendo conferida, dentre outras, a “ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais” (inciso X); a “defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado” (inciso XI); bem como “atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais” (inciso XVII) e “atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas

³⁸ Todos os incisos foram acrescentados pela Lei n. 132/09.

vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas” (inciso XVIII).

O sistema de proteção dos direitos humanos arranjado na Lei n. 132/09 recebeu mais uma medida necessária, a qual consiste na viabilidade da Defensoria Pública representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos (art. 4º, inciso VI). O incremento desta função vai ao encontro da tendência global de dar eficácia à capacidade postulatória dos indivíduos em casos de violação de direitos humanos junto a Tribunais Internacionais, convergindo para o que Antônio Augusto Cançado Trindade denomina *jurisdicionalização* da proteção internacional dos direitos humanos. Elucidando o tema, o jurista expõe que:

Em meio a tantas contradições no cenário internacional, hoje dilacerado pelo unilateralismo, pelo militarismo e pelo recrudescimento do uso indiscriminado da força (em meio à suspensão de processos de paz), tem-se, não obstante, afirmado a necessidade do acesso da pessoa humana à justiça no plano internacional. Têm se efetivamente multiplicado, nos últimos anos, os órgãos internacionais de supervisão dos direitos humanos e os tribunais internacionais, aos quais hoje têm acesso os indivíduos⁵⁷, em graus e condições distintos. O acesso à justiça passa a ser entendido lato sensu, a abarcar o direito à realização da justiça. Já não mais se questiona a personalidade e capacidade jurídicas internacionais do ser humano (cf. infra). Neste início do século XXI, em meio a tantas ameaças e incertezas, não obstante ganha corpo, como nunca antes logrado, o antigo ideal da justiça em nível internacional. Com isto, se fortalece o processo, que há tantos anos vimos sustentando, de jurisdicionalização da proteção internacional dos direitos humanos.³⁹

Formular pedidos perante órgãos internacionais de direitos humanos é, indubitavelmente, um expressivo exemplo de como a Defensoria Pública vem materializando o “novo enfoque do acesso à justiça” abordado na terceira onda ao ser identificada como instituição primordial voltada à garantia do direito humano de acesso à justiça (necessária para vociferar a proteção de outros direitos humanos e garantias fundamentais) e redução das desigualdades e mazelas sociais⁴⁰. Dar voz às demandas de pessoas e grupos de algum modo

³⁹ TRINDADE. Antônio Augusto. *Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI*. Trabalho apresentado pelo autor no XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA, no Rio de Janeiro, em 18 e 21-22 de agosto de 2006. p. 426-427.

⁴⁰ Esse entendimento propiciou a edição da Resolução 2656 de 2011 no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), que incentivou o apoio ao “trabalho que vêm desenvolvendo os defensores públicos oficiais dos Estados do Hemisfério, que constitui um aspecto essencial para o fortalecimento do acesso à justiça e à consolidação da democracia”, afirmou a importância da instituição na promoção e proteção do direito ao acesso à justiça de todas as pessoas, em especial daquelas que se encontram em situação especial de vulnerabilidade e reconheceu a necessidade de se adotarem medidas de independência e autonomia funcional aos defensores públicos Oficiais dos estados-membros.

vulneráveis em Cortes internacionais que ainda possuem disponibilidade limitada é um instrumento poderoso de representatividade social adquirido pela Defensoria.

O caráter *suis generis* alcançado pela instituição na proteção e difusão dos direitos humanos e sua conscientização no bojo da sociedade, sobretudo nas camadas mais necessitadas e excluídas do país, revela a infungibilidade de sua atribuição constitucional. Isso porque a tutela de direitos humanos não poderia ser realizada com tamanha sensatez por outras entidades estatais que possuem espírito mais inquisidor do que humanizador, como o Poder Judiciário e o Ministério Público. A natureza funcional destas instituições abrange uma dimensão fiscalizadora da ordem e do Estado (com papel majoritariamente punitivo) que pode se fechar em relação aos arbítrios violadores de direitos humanos perpetrados pelos próprios entes e agentes estatais. Nesse sentido:

É importante frisar que a proteção dos direitos humanos deve ser reservada a uma Instituição para tanto vocacionada e separada dos demais poderes, consequentemente, autônoma em relação ao Poder Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público. (...) não convém outorgar ao Ministério Público a competência de defender os direitos humanos e prestar assistência jurídica à população carente. É que, dentre as suas atribuições, compete ao Ministério Público promover a apuração de ilícitos e suas respectivas responsabilidades. De sorte que, soa ilógico admitir que esse mesmo órgão vocacionado à acusação, promova a defesa dos direitos humanos. Na verdade, há décadas observa-se uma ausência do Estado, no que diz respeito à preservação dos direitos humanos, malgrado a existência do Ministério Público.⁴¹

Assim, o redimensionamento das funções institucionais da Defensoria Pública alavancado pela promulgação da Lei n. 132/09 criou um ambiente formidável para o desenvolvimento de mecanismos de concretização da proteção dos direitos humanos. A expressão deste movimento no âmbito da Defensoria Pública do Distrito Federal é o que se propõe no último capítulo deste trabalho.

⁴¹ SILVA. Paulo Maycon Costa. Concurso de Teses. *Legitimidade precípua da Defensoria à tutela jurídica dos direitos humanos*, 2014, p.12.

CAPÍTULO 2

Reconfiguração do conceito de hipossuficiência e vulnerabilidade social

Como visto até aqui, a Defensoria Pública possui uma atuação multifacetada para promover a defesa dos direitos e interesses dos mais necessitados. Porém, num cenário social complexo e intricado no qual está inserida a população brasileira, como definir os grupos abrangidos pelos sintagmas “mais necessitados” ou “hipossuficientes”? É sobre a ressignificação destes conceitos que recairá a análise a seguir.

A vulnerabilidade social como causa da hipossuficiência

Reiteradamente, a dimensão funcional da Defensoria Pública perpassa a ideia da defesa dos mais pobres (rememorando as conclusões de Cappelletti e Garth), como cerne de atuação. A Carta de 88 fala da tutela dos “mais necessitados” em remissão expressa ao art. 5º, LXXIV, o qual prevê a assistência jurídica integral e gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos. É claro que a leitura inicial do silogismo constitucional nos permite afirmar que a hipossuficiência autorizadora da ação institucional da Defensoria Pública é a de ordem econômica e financeira. Embora esse raciocínio esteja evidentemente correto, o conceito de hipossuficiência adotado pelo ordenamento jurídico não pode ser tão simplista e se restringir a uma qualidade específica para determinar quem são os verdadeiramente necessitados. Antes, é preciso observar a hipossuficiência como resultado de uma situação de vulnerabilidade social enfrentada pelo indivíduo (ou grupo de indivíduos, determináveis ou não) que o coloca em posição de desigualdade em relação a outros.

No escopo desta análise, a vulnerabilidade social pode ser entendida como o conjunto de circunstâncias que afastam os indivíduos do acesso efetivo à justiça, não apenas os econômicos, mas também os fatores sociais e culturais que consideram a interiorização de valores dominantes na comunidade, sendo que tal distância é significativamente maior nas camadas sociais menos favorecidas.⁴²

Nesse contexto, os necessitados são todos aqueles atingidos por qualquer reverberação da vulnerabilidade social e compreende, além dos economicamente fracos, os consumidores, os portadores de necessidades especiais, os usuários de serviços públicos, as crianças, os

⁴² SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais* nº 21. 1986, p. 21.

idosos, as comunidades indígenas, as minorias étnicas, a população LGBTQ, a população carcerária, os cidadãos institucionalizados em casas de recuperação psiquiátrica e hospitais, os que sofrem discriminação racial e todos os outros grupos de indivíduos que, em razão da impossibilidade de afirmarem seus direitos de maneira isonômica, são vulneráveis sob a perspectiva organizacional⁴³.

Tais categorias de hipossuficiência são comumente relacionadas a grupos de “minorias” sociais e culturais. Contudo, é relevante frisar que esse termo jamais pode ser interpretado quantitativamente, pois o que existem são interesses e direitos marginalizados representados por grupos de pessoas em número maior (na maioria das vezes) do que aquele dos interesses majoritários inseridos no jogo democrático, “embora não tenham voz nem vez”.⁴⁴

Retomado a lógica que permeia a atuação institucional da Defensoria Pública inscrita no art. 134, *caput*, da Carta de 88, o termo “necessitados” deve compreender então uma interpretação ampla e inclusiva. Rememorando o voto da min. Laurita Vaz no EREsp 1.192.577-RS, esse exercício hermenêutico deve ser feito

de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros - os miseráveis e pobres, os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim, todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, 'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado.⁴⁵

A partir do redimensionamento institucional marcado pela Lei n. 132/09 percebe-se o surgimento de novas categorias de grupos hipossuficientes que não se limitam à apuração de critérios econômicos, mas consideram as demais nuances sociais e culturais que os colocam em uma posição de vulnerabilidade impeditiva do exercício pleno de sua cidadania. Longe de

⁴³ A terminologia aqui utilizada foi abordada pela ilustre jurista Ada Pellegrini Grinover em parecer elaborado no julgamento da ADI 3943/DF. Os carentes organizacionais são assim definidos: “Quando se pensa em assistência judiciária, logo se pensa na assistência aos necessitados, aos economicamente fracos, aos “minus habentes”. E este, sem dúvida, o primeiro aspecto da assistência judiciária: o mais premente, talvez, mas não o único. Isso porque existem os que são necessitados no plano econômico, mas também existem os necessitados do ponto de vista organizacional. Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc. (...) em razão da própria estruturação da sociedade de massa, uma nova categoria de hipossuficientes, ou seja a dos carentes organizacionais, a que se referiu Mauro Cappelletti, ligada à questão da vulnerabilidade das pessoas em face das relações sócio-jurídicas existentes na sociedade contemporânea” (fls. 1198-1200).

⁴⁴ Essa reflexão é feita por Fredie Didier ao citar as lições de Carlos Alberto de Salles no que tange a definição geral de litigação de interesse público bem identificado pelo autor. (JR. Fredie Didier, p. 35).

⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial. EREsp 1.192.577/RS. Corte Especial. Relator(a): Min. Laurita Vaz. Embargante: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Embargado: Sociedade Dr. Bartholomeu Tacchini – Plano de Saúde Tacchimed. Brasília, 21 de outubro de 2015.

estar concentrada em determinada esfera social, a existência de indivíduos em situação de vulnerabilidade é fragmentada e dispersa em uma vastidão de espaços e instituições. Podem se materializar na reivindicação comunitária de melhores serviços de saúde frente à inércia do Poder Público, nas crianças e idosos que vivem em situação de rua, nos consumidores de determinado serviço, na população carcerária que sofre com a falta de condições mínimas de humanidade no período de reclusão, naqueles que sofrem discriminações constantes em razão da cor de sua pele ou orientação sexual. Ou seja, não há lugar específico nem medida exata apta a caracterizar todas as vertentes que envolvem o conceito de hipossuficiência. Este se concretiza sempre que houver uma circunstância de tamanha desigualdade social que coloque o indivíduo (ou grupo de indivíduos) em situação de evidente incapacidade de reivindicação de direitos e garantias fundamentais.

Avançar neste ponto será infértil se não nos recordarmos da teoria de justiça como equidade desenvolvida pelo célebre filósofo político John Rawls, para quem o contrato social adotado por certa comunidade, caso queira ser orientada pelos princípios de justiça social, deve ser pautado sobre uma circunstância inicial de ignorância na qual os indivíduos não teriam conhecimento acerca das posições que iriam ocupar na sociedade. Sob o manto do “véu de ignorância” as pessoas não saberiam a quais interesses, benefícios, talentos e contingências estariam sujeitas. Por isso, a hipótese levantada pelo autor é de que os indivíduos escolheriam dois princípios basilares e distintos de justiça para orientar as instituições sociais. O primeiro iria exigir a igualdade na atribuição de direitos e deveres fundamentais e o segundo reconheceria que as desigualdades (sociais e econômicas, por exemplo) somente se justificaram como verdadeiramente justas se “resultassem em vantagens recompensadoras para todos e, em especial, os membros menos favorecidos da sociedade”.⁴⁶

Nitidamente, os princípios de justiça que permeiam as relações sociais e o funcionamento das instituições para Rawls devem proporcionar não apenas a igualdade de condições e oportunidades para que os indivíduos possam desenvolver suas aptidões, mas também servem, à dimensão específica do conceito de igualdade, porquanto se trata de sua “aplicação à estrutura substantiva das instituições. Nesse caso, o significado da igualdade é especificado pelos princípios de justiça, que exigem que sejam atribuídos iguais direitos fundamentais a todos.”⁴⁷ Não obstante a riqueza teórica que os ensinamentos de Rawls nos

⁴⁶ RAWLS. John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Jussara Simões São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 17-18.

⁴⁷ Ibidem, p. 623.

oferecem e do detalhamento sempre pertinente de suas conclusões, o aprofundamento desta tese é exaustivo à finalidade deste trabalho.

É exatamente na tentativa de resgate da promoção da igualdade entre os cidadãos e na densificação dos valores de justiça social acima discorridos que a Defensoria Pública assenta a sua missão institucional. Ao reconhecer a ressignificação da ideia de vulnerabilidade em que estão inseridos os mais necessitados, a atuação funcional pode ser feita de maneira direcionada e inclusiva com a finalidade de promover a tutela integral de seus direitos e garantias fundamentais.

O alcance da ideia de hipossuficiência motivada por certa situação de vulnerabilidade social foi amplificado também após a elaboração das Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade, documento aprovado na XIV Cúpula Judicial Iberoamericana realizada em Brasília, em 2008.⁴⁸ Conforme as aspirações desse guia orientativo, as condições que garantem o acesso efetivo à justiça às pessoas em condição de vulnerabilidade deveriam ser implementadas pelas políticas públicas estatais e pelos operadores do sistema de administração de justiça (juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público). Para tanto, a definição mais abrangente da expressão vulnerabilidade foi destacada da seguinte forma:

1.- Conceito das pessoas em situação de vulnerabilidade

(3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, género, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

(4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o género e a privação de liberdade

A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e económico.⁴⁹

O reconhecimento do papel primordial do defensor público na garantia da tutela dos interesses daqueles em situação de vulnerabilidade preconizou o redimensionamento institucional da Defensoria Pública. Isso porque na assistência jurídica a ser prestada aos mais

⁴⁸ Esse documento foi ratificado pelas Cortes Superiores de Justiça dos Países Iberoamericanos, pela Associação Iberoamericana de Ministérios Públicos (AIAMP), pela Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEF), pela Federação Iberoamericana de Ombudsman (FIO) e pela União Iberoamericana de Colégios de Advogados (UIBA)

⁴⁹ Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade. 2008. Capítulo I, Seção 2ª: Beneficiários das regras de Brasília.

necessitados, a ampliação das funções do defensor público em todas as esferas jurisdicionais, juntamente com a articulação de outros mecanismos como as casas de justiça e as consultorias jurídicas, foi consolidada como política pública de fortalecimento do acesso à justiça de grupos vulneráveis por meio de uma assistência jurídica especializada, de qualidade e gratuita “àquelas pessoas que se encontram na impossibilidade de enfrentar os gastos com os seus próprios recursos e condições”⁵⁰

A partir das considerações firmadas a respeito da ressignificação do conceito de vulnerabilidade para abranger outros indivíduos antes negligenciados, a atuação da Defensoria Pública na proteção de seus direitos fundamentais ratifica a sua mudança de paradigma institucional ao reconhecer e abraçar a interpretação construtiva sobre quem são “os mais necessitados” a fim de identificar quais realmente serão os destinatários da assistência jurídica a ser prestada, ainda que inicialmente estejam dispersos em situações jurídicas coletivas.

Como visto em tópico anterior, as demandas coletivas são importantes instrumentos de racionalização e afirmação dos direitos dos indivíduos hipossuficientes, pois pressupõem que os benefícios lhe serão concretos e eficazes na defesa de seus direitos, mesmo quando estas pessoas não são inicialmente determináveis.

Portanto, percebe-se que a atuação da Defensoria Pública em favor dos direitos humanos de grupos sociais vulneráveis, além de ser atribuição constitucionalmente determinada, se tornou uma das missões institucionais a serem alcançadas no âmbito de sua atuação, sendo que tal aspecto ontológico se traduz em verdadeira prerrogativa assegurada pelo ordenamento jurídico, como será visto a seguir.

O instituto do *custos vulnerabilis* na atuação da Defensoria Pública

A defesa dos direitos e interesses dos indivíduos em situação de vulnerabilidade que permeia todo o arranjo institucional da Defensoria Pública deu azo à delimitação de um instituto único no sistema jurídico brasileiro e paulatinamente reconhecido no entendimento jurisprudencial denominado *custos vulnerabilis*, o qual atribui à Defensoria uma posição constitucional de guardião dos vulneráveis, em contrapartida com a figura do *custos legis* assumido pelo Ministério Público. O florescimento deste novel conceito se relaciona de maneira consistente com a reconfiguração da ideia de hipossuficiência exposta neste tópico,

⁵⁰ Tópico 31 das Regras de Brasília. A ampliação funcional do defensor público na garantia do acesso à justiça das pessoas em situação de vulnerabilidade é expressa na Seção 2ª, tópico 29 do documento.

uma vez que permite a intervenção da instituição em qualquer grau de jurisdição sempre que houver discussão acerca dos interesses e garantias dos mais necessitados de modo geral. As principais manifestações desse fenômeno serão sinteticamente abordadas a seguir.

O termo *custos vulnerabilis* trouxe destaque à Defensoria Pública no recente julgamento pelo STF do habeas corpus coletivo (HC 143.641/SP)⁵¹ impetrado por grupo de advogados particulares em favor de todas as mulheres encarceradas grávidas, puérperas ou mães de crianças sob sua responsabilidade, a fim de viabilizar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar, sendo que a qualificação das pacientes, neste caso, evidenciava um grupo vulnerável e carente da adequada proteção estatal. De forma inédita no âmbito da Suprema Corte, a Defensoria Pública do estado do Ceará requereu a sua intervenção no julgamento do writ na posição de *custos vulnerabilis* por se tratar de “órgão interveniente na execução penal para a defesa das pessoas presas, que formam um grupo extremamente vulnerável”⁵² baseando o *status* institucional da Defensoria como guardião dos vulneráveis no art. 4º, XI da Lei complementar n. 80/94. Seguindo a vanguarda, as Defensorias do Paraná e Mato Grosso também postularam a intervenção no mesmo modo de intervenção. Embora o Min. relator Ricardo Lewandowski tenha acolhido a admissão das Defensorias estaduais na condição de *amici curiae*⁵³, a sua atuação como *custos vulnerabilis* saiu do mero reforço argumentativo e se consolidou como posição jurídica lhe atribuída constitucionalmente.

A partir de uma hermenêutica construtiva e sistemática do ordenamento, pode-se afirmar que a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* reflete sua própria missão constitucional de atuar em prol dos cidadãos atingidos pela vulnerabilidade econômica, jurídica, individual ou coletiva, circunstancial ou organizacional, o que revela a necessidade da instituição atuar em nome próprio, e não apenas como representante processual das partes, a fim de cumprir o mandamento maior de Procuradora Constitucional

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. HC 143.641/SP. Segunda Turma. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Impetrante: Defensoria Pública da União. Brasília, 20, de fevereiro de 2018.

⁵² Ibidem, p. 7.

⁵³ Nesse ponto, é imprescindível distinguir a amplitude entre os dois institutos, uma vez que o *amicus curiae* é uma modalidade de intervenção no feito em que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode intervir caso possa contribuir na resolução de controvérsia de grande relevância, tendo o poder de recorribilidade reduzido aos embargos de declaração (art. 138, §1º do CPC 2015) e das decisões que julgarem o incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 138, § 3º do CPC/2015). Já a figura do *custos vulnerabilis* confere a atuação exclusiva da Defensoria Pública em qualquer discussão que envolva os interesses dos hipossuficientes, podendo esta dispor de quaisquer mecanismos hábeis à efetivação de sua tutela, se coadunando com o objetivo institucional estampado no art. 4º, V da Lei n. 80/94.

dos Necessitados⁵⁴. A característica singular agora exercida pela instituição “integra um sistema de justiça e proteção social contra todas as formas de vulnerabilidade.”⁵⁵

É interessante ressaltar que conquanto a expressão tenha emergido no cenário forense nacional inicialmente na seara criminal, por força do art. 81-A da Lei n. 7.210/84 (Lei de Execução Penal), a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em defesa dos mais necessitados também ganhou relevância no novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.205/2015) ao prever no art. 554, §1º⁵⁶ a intimação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias em que figure no polo passivo caso pessoas em situação de hipossuficiência econômica⁵⁷. Não obstante as aplicações pontuais previstas legislativamente, a defesa dos mais necessitados por instituição exclusiva que funciona como *custos vulnerabilis* é, de fato, um fenômeno crescente e necessário no ordenamento pátrio⁵⁸.

Logo, ainda que o debate acerca da atribuição da Defensoria como *custos vulnerabilis* seja esparso nos entendimentos judiciais de todo o país e tenha sua amplitude reduzida pela Suprema Corte no contemporâneo julgamento do HC 143.641, certo é que os desdobramentos

⁵⁴ Assim se configura a Defensoria na nova ótica constitucional segundo o defensor público Jorge Bheron Rocha, que afirma “a atuação da Defensoria Pública está ligada à presença de alguma vulnerabilidade, coletiva ou individual, econômica, jurídica, circunstancial ou organizacional, e deve ser interpretado o conceito de necessitado a partir da leitura da Constituição com as lentes de princípios hermenêuticos que traduzam sua plena força normativa e que garantam a aplicabilidade do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, o que justifica e fundamenta, inclusive, a atuação como órgão interveniente na condição de custos vulnerabilis, para o fiel cumprimento de sua missão constitucional, ou seja, não como procurador judicial da parte (que se encontre suficientemente representado no feito), mas em representação da própria instituição Defensoria Pública, em nome próprio e no regular exercício da Procuradora Constitucional dos Necessitados” ROCHA, Jorge Bheron. Breves Notas Sobre Defensoria Pública e Acesso À Justiça No Novo Código De Processo Civil. In: CAÚLA, Bleine Queiroz; MIRANDA, Jorge, et al. *Diálogo ambiental, constitucional e internacional*. v. 10. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 291/302.

⁵⁵ ROCHA, Jorge Bheron. Defensoria Pública como Custos Vulnerabilis en el procedimiento penal. Publicado no *Boletim da RED - Rede Latino-Americana e do Caribe para a democratização da justiça*. v. 1. p. 19-21. Jul. 2017.

⁵⁶ Eis o teor do dispositivo: Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.

§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

⁵⁷ O Distrito Federal já acolheu tal argumento em juízo singular que fundamentou a intervenção da instituição na condição de *custos vulnerabilis* no referido artigo, tendo em vista que a área em litígio era ocupada por dezenas de trabalhadores rurais sem qualquer utilização dos instrumentos estatais. (Autos n. 2017.04.1.001886-3, Segunda Vara Cível do Gama/DF, decisão proferida em 23/06/2017)

⁵⁸ A título de exemplo, podemos citar a causa julgada pelo Tribunal de Justiça do Amazonas ao autorizar a atuação judicial da defensoria Pública tanto por meio do defensor natural do interditado que estava em situação de vulnerabilidade como também de defensora designada para intervir no feito em nome da instituição (Autos n. 0002061-84.2016.8.04.0000). Esta foi a primeira aparição em todo o território nacional, em segunda instância, da expressão *custos vulberabilis*.

institucionais desse fascinante *status* de proteção dos mais necessitados ainda resultarão em robustos espaços de representatividade aos grupos sociais vulneráveis assistidos pela Defensoria Pública em todas as esferas jurisdicionais.

A atuação judicial da Defensoria como *custos vulnerabilis* sempre que houver a discussão de interesses de indivíduos ou grupos vulneráveis independentemente da assistência jurídica prestada a uma das partes do processo é um fenômeno que nos traz indagações construtivas acerca do funcionamento de seus mecanismos no ambiente forense brasileiro. Questionamentos sobre a identificação de partes vulneráveis no processo (considerando que nem sempre tal raciocínio é evidente e simples), a viabilidade de intervenção como *custos vulnerabilis* tanto em ações individuais como também em ações coletivas e o cabimento de arguições de nulidade em caso de ausência de intimação da instituição para o exercício desta atribuição se colocam como algumas das várias implicações decorrentes da crescente relevância e consistência da tese originariamente desenvolvida pela Defensoria Pública.

A consciência sobre os direitos humanos como forma de autoafirmação

A grandiosidade da atuação da Defensoria Pública na defesa e promoção dos direitos humanos tem relação direta com o empoderamento de esferas sociais que se encontram em situação de vulnerabilidade. Isso porque os sistemas de opressão e poder culturalmente firmados, bem como as desigualdades estruturais que afastam o corolário da justiça social, impedem que essas pessoas e grupos participem de espaços de visibilidade e tenham seus direitos fundamentais respeitados.

Direitos humanos para quem? O poder excludente como forma de opressão

A proclamação dos direitos humanos na contemporaneidade foi sedimentada após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, através de inegável esforço internacional para definir um leque de direitos básicos que seriam intrínsecos a todo ser humano. Nesse viés, “o ser humano não se reduz a um ‘objeto’ de proteção, porquanto é reconhecido como sujeito de direito, como titular dos direitos que lhe são inerentes.”⁵⁹ Esta tentativa de uniformização de garantias essenciais a todos os seres humanos nasceu como resposta às barbáries cometidas na Segunda Guerra Mundial e invocou a dupla finalidade dos

⁵⁹ TRINDADE, p. 413.

direitos humanos: afirmar a dignidade humana e prevenir o sofrimento humano, sendo que tais direitos concebem a premissa de que o ser humano é “ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as suas potencialidades de forma livre e de forma plena.”⁶⁰

O reconhecimento dos direitos humanos nas legislações domésticas se deu por meio de sua positivação nas respectivas Constituições nacionais, sendo denominados direitos fundamentais. Embora algumas distinções terminológicas sejam apontadas pela doutrina, certo é que a consagração dos direitos fundamentais pressupõe a exigência moral, universal e abstrata do reconhecimento das liberdades e garantias de igualdade como inerentes a todos os indivíduos, as quais são atualmente denominadas direitos humanos.⁶¹ O deslinde minucioso acerca da natureza dos direitos humanos não é necessária para a compreensão do debate sugerido neste trabalho. Muito mais relevante do que o mero pronunciamento de direitos humanos básicos em Cartas e Tratados, os problemas enfrentados na sua concretização escancaram a inevitável desigualdade de condições e oportunidades na fruição de tais garantias fundamentais na realidade.

Ocorre que a formalização de direitos fundamentais se torna inócua quando não são disponibilizados instrumentos eficientes de implementação. Pelo contrário, as experiências históricas demonstram que a marginalização de determinados grupos, notadamente os pobres e os socialmente vulneráveis, decorre de uma negligência proposital que reflete as consequências do poder intrincado em todos os espectros da nossa sociedade, e não apenas nas estruturas estatais. A função repressiva e disciplinar do poder faz com que os indivíduos tenham suas capacidades e potencialidades limitadas para dar lugar à docilidade política e à opressão institucional⁶².

Ou seja, não é ilógico afirmar que as violações de direitos humanos perpetrados contra os menos afortunados, idosos, crianças, portadores de necessidades especiais, negros, pessoas LGBTQ, trabalhadores em regime análogo à escravidão e tantos outros grupos que têm seus

⁶⁰ PIOVESAN, Flávia C. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 1, jan./mar. 2009. P.108

⁶¹ NETTO, Menelick de Carvalho; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2011, pp. 91-92.

⁶² Sobre o tema se manifesta Roberto Machado na introdução da 4ª edição da atemporal obra de Michel Foucault, “Microfísica do poder” que será abordada a seguir. O aspecto repressivo do poder não almeja a expulsão dos homens da vida social, e sim gerar sua vida, “controla-los em suas ações (...) Objetivo ao mesmo tempo econômico e político: aumento do efeito do seu trabalho e (...) diminuição de sua capacidade de revolta, resistência, de luta, de insurreição contra as ordens do poder, neutralização dos efeitos de contrapoder, isto é, tornar os homens dóceis politicamente”(FOUCAULT, Michel, p. 20).

direitos básicos frequentemente supliciados, tanto pelo Estado quanto por agentes privados, possuem perceptível conexão com as formas de repressão socialmente e culturalmente construídas que neutralizam as demandas intempestivas e excluem milhões de seres humanos da ideia universalizante dos direitos humanos. Nesse sentido:

A dificuldade verificada no reclame de direitos econômicos, sociais e culturais por parte dos mais pobres é já uma decorrência da negação de direitos básicos, de injustiças e do uso do poder político e econômico sobre estes segmentos. Assim, o que é possível constatar é que, mais que discursos sobre o que são direitos e quais são esses direitos, o que de fato existe é uma luta pela existência mesma de direitos.⁶³

As reverberações massacrantes do poder sobre os socialmente e economicamente vulneráveis podem ser pragmaticamente combatidas por meio da conscientização de tais grupos acerca do seu estado de sujeito de direitos, o que se materializa através da educação em direitos fundamentais e de sua difusão nas comunidades em que vivem.

Educação em direitos humanos: um ponto fundamental no empoderamento dos socialmente vulneráveis

A relação oblíqua entre a positivação dos direitos humanos e a sua materialização nos Estados modernos é fruto da vertente proibitiva que o poder exercido sobre os indivíduos marginalizados exerce. A manipulação do conhecimento e das formas de saber pelas elites e pelo próprio aparelho estatal faz com que as demandas de determinados grupos sejam frequentemente invalidadas. Conforme teorizado pelo célebre filósofo e historiador das ideias Michel Foucault, a perpetuação desse arranjo excludente de poder ocorre porque “ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato permeia, produz coisas, induz o prazer, forma saber, produz discurso”.⁶⁴ A compreensão acerca da interdependência entre o conhecimento e o poder é crucial para a análise da necessidade de conscientização dos grupos vulneráveis na garantia de seus direitos fundamentais.

No decorrer deste trabalho, o acesso à justiça foi delimitado como um direito humano básico conferido a todos os seres humanos na reinvidicação das demais demandas, como direitos políticos, direitos sociais e direitos coletivos. Agora, ele também se torna um dos mecanismos de empoderamento de grupos socialmente vulneráveis no asseguramento de tais

⁶³ IORIO, Cecilia. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In: ROMANO, Jorge O.; ANTUNES, Marta. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro. ActionAid Brasil, 2002, p. 39. No referido trecho, o leitor deve considerar como pobres todos aqueles cuja vulnerabilidade social seja evidenciada, como observado no título anterior.

⁶⁴ FOUCALT, Michel. *Microfísica do poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2016, p. 45

direitos. O conceito desse fenômeno sob o aspecto jurídico foi fixado no relatório “Making Law Work for Everyone” elaborado pela Comissão do Empoderamento Legal do Pobre, ligada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), segundo o qual:

Empoderamento legal é o processo pelo qual o pobre torna-se protegido e é capaz de usar a lei para proteger seus direitos e seus interesses, tanto em relação ao Estado como em relação ao mercado. Ele inclui o pobre tornando expressos seus plenos direitos e consolidando as oportunidades que surgem a partir disso, por meio de apoio público e de seus próprios esforços, assim como de esforços de apoiadores e de redes mais amplas. Empoderamento legal é uma abordagem baseada no país e no contexto específico, que tem lugar tanto em níveis nacionais como locais.⁶⁵

O enfoque do empoderamento na luta contra a pobreza e as desigualdades sociais “implica no desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) das pessoas pobres e excluídas e de suas organizações para transformar as relações de poder que limitam o acesso e as relações em geral com o Estado, o mercado e a sociedade civil.”⁶⁶ No despertar sobre a percepção dos direitos humanos como relevante instrumento de inclusão e transformação social, a educação em direitos passou a ocupar a agenda de muitos países, precipuamente aqueles em desenvolvimento.⁶⁷

No ordenamento pátrio, a educação em direitos humanos foi reconhecida como política institucional através do Plano Nacional de educação em Direitos Humanos (PNEDH), lançado em 2003, com o objetivo de inserir a prática de conscientização sobre os direitos humanos não apenas na seara escolar da educação básica, superior e não-formal, mas também no cotidiano dos profissionais que atuam nos sistemas de justiça e segurança.⁶⁸ Esta educação crítico-transformadora pressupõe a prevenção de novas violações a direitos humanos e a promoção da igualdade entre os indivíduos. Assim:

A Educação em Direitos Humanos no Brasil assim como na América Latina surgiu no contexto das lutas sociais e populares como estratégia de resistência cultural às violações aos direitos humanos e como fundamentos para o processo emancipador de conquista e criação de direitos. (...) Os fundamentos teórico-metodológicos para

⁶⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Report of the Commission on Legal Empowerment of the poor. 2008, p.26.

⁶⁶ ROMANO, Jorge O. Empoderamento: Recuperando a questão do poder no combate à pobreza. In: ROMANO, Jorge O.; ANTUNES, Marta. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro. ActionAid Brasil, 2002, p. 18.

⁶⁷ A notoriedade do tema levou a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamar o interregno de 1995 a 2005 como *Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos*, nos termos da Resolução 49/184, em 24/12/1994.

⁶⁸ Segundo a abordagem do defensor público Gustavo Augusto Soares dos Reis “O Plano traz inúmeras metas que giram em torno da importância da educação em direitos humanos para o Estado Democrático de Direito e direciona a sua execução em cinco esferas: educação básica; educação superior; educação não-formal; educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança e, por fim, educação e mídia” (REIS, Gustavo Augusto Soares dos. Educação em direitos e Defensoria Pública: reflexões a partir da Lei Complementar nº 132/09, In: Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ano 4, n. 2, jul. / dez. 2011, p. 718).

a educação em direitos humanos se inserem numa abordagem teórica crítica da educação, considerando que seus objetivos inserem uma visão crítico-transformadora dos valores, atitudes, relações e práticas sociais e institucionais.⁶⁹

É oportuno enfatizar que o processo de empoderamento através da educação em direitos humanos deve ser conduzido de modo estratégico por cidadãos e instituições “de baixo para cima” (*bottom-up*), e não apenas por lideranças políticas governamentais.⁷⁰

A inserção da Defensoria Pública no movimento de conscientização sobre os direitos humanos

A Lei Complementar n. 132/09 introduziu atribuições primordiais à Defensoria Pública no que se refere não só à tutela, mas também à promoção, difusão e defesa dos direitos humanos (art. 4º, §3º da Lei n. 80/94). Este aspecto funcional viabilizou a efetivação dos direitos fundamentais básicos de todos aqueles que se encontrem em posição de vulnerabilidade social, cultural ou histórica. Por isso, o defensor público passa a ter papel transformador na realidade a fim de cumprir a missão institucional de prover a efetividade dos direitos humanos, primar pela dignidade da pessoa humana e lutar contra as desigualdades sociais.⁷¹

Uma das maiores barreiras enfrentadas na busca pela efetivação do acesso à justiça em face de violações de direitos humanos é a ausência de consciência do indivíduo acerca de tais direitos, ou seja, a falta de capacidade de identificar a violação e de reivindicar sua reparação.⁷² Num país extremamente impactado pelas desigualdades sociais e pela deficiência de ações estatais garantidoras de direitos humanos básicos, esse problema é particularmente delicado.

⁶⁹ ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Ed. Universitária 2007, p.19.

⁷⁰ Como foi sugerido no citado relatório: “Uma agenda abrangente será melhor cumprida não por ministérios individuais, em competição por apoio e por atenção, mas por presidentes e primeiros ministros que lidem com finanças, justiça e trabalho. Usando sua autoridade política, presidentes e primeiros ministros podem direcionar a agenda adiante e criar uma oportunidade política vital. Mas um alto cargo não é uma pré-condição para liderança efetiva. Cidadãos e organizações populares podem criar oportunidades propícias para mudanças por meio da educação do público e da concentração dos temas do empoderamento legal. Muitas melhorias na vida dos pobres têm sido realizadas por meio de inovações sociais. O empoderamento legal deve também ser feito de baixo para cima” Trecho traduzido do inglês do relatório “Making Law Work for Everyone” (p. 9)

⁷¹ Art. 3-A, incisos I e III da Lei n. 80/94 com redação dada pela já analisada Lei Complementar n. 132/2009.

⁷² Esse problema já havia sido pontuado também no Projeto de Florença, no qual verificou-se que os indivíduos fracos possuem dificuldades de fazer valer seus direitos em face de litigantes organizacionais, dentre outros motivos, por causa da falta de reconhecimento de seus direitos, ou seja: “tais indivíduos, com tais demandas, frequentemente não tem conhecimento de seus direitos, não procuram auxílio ou aconselhamento jurídico e não propõem ações” (ACESSO À JUSTIÇA, p. 92)

Nesse contexto, a competência do defensor público ultrapassa o dever de prover a orientação jurídica adequada ao caso concreto e passa a abranger, a partir do redimensionamento institucional concretizado na Lei n. 132/09, a responsabilidade pela educação em direitos humanos, sendo que esta atribuição não se limita ao ajuizamento de determinada demanda, “mas antecede este direito, no intento de garantir minimamente o reconhecimento destes direitos, para, a partir disto, decidir até mesmo acerca de sua judicialização.”⁷³

A percepção dos direitos humanos básicos dos cidadãos, precipuamente daqueles cujas esferas de direitos básicos são reiteradamente solapadas, deve ser então ativamente implementada pela Defensoria Pública por meio de todos os mecanismos disponíveis à proteção eficaz de tais direitos. Em razão do caráter extrajurídico em que a maioria das violações ocorre, a conscientização dos cidadãos vulneráveis assistidos pela Defensoria Pública deve contar com a prestação de atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições (art. 4º, inciso IV da Lei n. 80/94).

Percebe-se que a atuação versátil da Defensoria Pública deve ser voltada à difusão e conscientização dos direitos humanos além daquela desempenhada tão somente no âmbito dos tribunais, uma vez que as múltiplas ações afirmativas impactam a própria vida em comunidade dos cidadãos cujos direitos foram desrespeitados e incentivam a transformação de sua realidade social. Nesse sentido, a orientação jurídica dos necessitados deve ser composta pela disponibilização

de conhecimentos, habilidades e valores para que as pessoas em situação de vulnerabilidade possam conhecer, compreender, afirmar e reivindicar os seus próprios direitos, sejam aqueles fixados no ordenamento jurídico interno, sejam os que emanam de instrumentos jurídicos da ordem internacional. Por isso, o aprendizado jurídico não constitui um fim em si mesmo, mas objetiva assegurar a intervenção cultural na realidade das classes menos favorecidas, com o objetivo de transformação social. (...) Para tanto, a Defensoria Pública deve adotar políticas educacionais destinadas a informar e conscientizar as classes menos favorecidas sobre os seus direitos básicos, fazendo com que sejam capazes de identificar situações de violação à ordem jurídica e possam reivindicar a reparação devida. Esse trabalho de conscientização e educação jurídica deve ser exercido além das fronteiras dos gabinetes e dos fóruns, com a realização de campanhas informativas dirigidas para comunidades carentes, organizações civis, associações de moradores, grupos vulneráveis, escolas públicas etc. (ESTEVES, Diogo; e SILVA, Franklyn

⁷³ SILVA, Juliano Gonçalves da; COLAÇO, Thais Luzia. A Defensoria Pública e a educação em direitos. COLAÇO, Thais Luzia; LUNELLI, Isabella, et al. *Imagens Da Justiça: Pesquisa e Práticas Inovadoras no Ensino Jurídico Contemporâneo*. v. 1. Florianópolis: Casa Leiria. 2015. p. 272.

A título de ilustração da abordagem interdisciplinar a ser implementada pela Defensoria Pública, podemos citar o curso de formação de defensores públicos populares que foi realizada pela Escola Superior da Defensoria Pública do Amazonas (2015), a exemplo do que ocorreu na Defensoria Pública de São Paulo, em 2010, que contou com a participação não apenas de defensores públicos, mas também de conselheiros tutelares e líderes comunitários. Os módulos envolveram os mais diversos temas sobre direitos, como direito à moradia, proteção jurídica do povo indígena e pessoa portadora de necessidades especiais, acesso à justiça dentre outros. Nitidamente, a iniciativa de educação em direitos ofertada pela instituição teve por finalidade promover o “empoderamento dos cidadãos, a partir da difusão de conhecimento acerca dos direitos, permitindo que se tornem agentes multiplicadores e garantidores de direitos nos grupos e comunidades onde atuam.”⁷⁴

Deste modo, o papel multifocal adquirido pelo defensor público vai ao encontro do novo enfoque de acesso à justiça, já que a tutela dos direitos e interesses dos grupos e indivíduos vulneráveis “pode significar mais do que proporcionar a igualdade de oportunidades no processo por meio de novos enfoques processuais.”⁷⁵ A dinamicidade de ações cabíveis pode compreender a promoção: (i) prioritariamente, da solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição de conflitos; (ii) a ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; (iii) a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela⁷⁶; dentre outras medidas expressamente prescritas na Lei de organização institucional da Defensoria Pública que possam materializar os ditames do acesso à justiça a quem mais precisa⁷⁷.

⁷⁴ II Relatório Nacional de atuações Coletivas da Defensoria Pública, 2015. p. 46.

⁷⁵ ALBUQUERQUE. Ana Rita Vieira. *Os vulneráveis na Defensoria Pública*. 2014. Concurso de Teses: XI Congresso Nacional de Defensores Públicos. p. 14

⁷⁶ Estas são algumas medidas estabelecidas no art. 4º, incisos II, VII e X, respectivamente, da Lei n. 80/94 com redação acrescentada pela Lei n. 132/09, com o escopo de ampliar as funções institucionais a serem desempenhadas pela Defensoria Pública.

⁷⁷ Para sintetizar a relação existente entre a variedade de medidas para garantia do acesso efetivo à justiça e a redução das desigualdades sócias, Vânia Márcia Damasceno Nogueira leciona que: “já não basta peticionar. O

Embora a implementação de instrumentos de efetivação dos direitos humanos e a promoção de sua conscientização na população brasileira não seja atribuição exclusiva da Defensoria Pública, o enquadramento destas atividades como missão constitucional de entidade estatal específica traz à tona a natureza engajada e transformadora conferida à instituição na proteção de direitos fundamentais básicos daqueles que mais sofrem com as frequentes violações e que, exatamente por isso, merecem especial atenção do Estado-defensor.

acesso à justiça compreende uma gama de princípios paralelos a serem cumpridos. Celeridade, contraditório, ampla defesa, decisões justas, ações afirmativas que possam, no caso concreto, transformar a realidade, buscar a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza, que é origem de todas as mazelas sociais adjacentes à violência urbana” (NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. *A nova Defensoria Pública e o Direito Fundamental de acesso à Justiça em uma neo-hermenêutica da hipossuficiência*. Repertório de Jurisprudência da IOB. V. III. Civil, Processual Civil, Penal e Comercial. Jan. 2011, p. 30).

CAPÍTULO 3

A regulamentação do Núcleo de Direitos Humanos na Defensoria Pública do DF: um passo necessário

O redimensionamento da atuação da Defensoria Pública no cenário jurídico-constitucional brasileiro foi debatido ao longo deste trabalho a partir da garantia ao direito de acesso à justiça e à proteção de direitos fundamentais das pessoas e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Cada um dos temas abordados anteriormente se reveste de singular relevância no que será exposto a seguir.

A trajetória da criação da Defensoria Pública do Distrito Federal teve início em 1987, quando o então Procurador-Geral do Distrito Federal, Humberto Gomes, idealizou o Centro de Assistência Judiciária (Ceajur) às pessoas que não tinham condições de arcar com um advogado particular.⁷⁸ Após a Constituição Federal de 1988 ter fixado, de maneira expressa, a Defensoria Pública como instituição indispensável ao sistema de justiça, os estados da Federação se engajaram na sua implementação. No Distrito Federal, a conversão do Ceajur em Defensoria Pública ganhou contornos mais perceptíveis através do Projeto de emenda constitucional 007/2008, o qual visava à transferência da União para o Distrito Federal a atribuição de organizar e manter a Defensoria Pública do DF.⁷⁹

Enquanto as articulações políticas se movimentavam em prol da aprovação do referido projeto de emenda, a Lei Complementar distrital n. 828/2010 disciplinou a prestação da assistência jurídica pelo Distrito Federal e o funcionamento do Ceajur. Dois anos depois, em dezembro de 2012, a PEC 07/2008 foi aprovada sob a Emenda Constitucional n. 69/2012 que, alterando os artigos 21, 22 e 48 da Carta de 88, ratificou a autonomia do Distrito Federal para organizar sua própria Defensoria. Por fim, a internalização do mandamento constitucional no âmbito distrital ocorreu por meio da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 61, a qual finalmente transformou o Centro de Assistência Jurídica em Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios.

⁷⁸ O Procurador-Geral, posteriormente empossado como ministro do STJ, em 1991, articulou esforços com o governo distrital à época para que o projeto de assistência jurídica fosse realmente concretizado. Os detalhes do histórico estão disponíveis em: http://www.defensoria.df.gov.br/?page_id=2532. Acesso em 11.05.2018.

⁷⁹ De acordo com as justificativas do projeto de emenda, a alteração serviria apenas à ratificação do que já vinha ocorrendo com o Ceajur no Distrito Federal. “A presente proposta visa apenas adequar o Texto Constitucional à realidade, transferindo da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a sua Defensoria Pública, à semelhança do que ocorre em todos os Estados da Federação. (...) Ressalte-se que essa transferência não gerará qualquer ônus para os entes, uma vez que o CEAJUR/DF já é mantido pelo Distrito Federal, previsto tanto na sua Lei Orgânica quanto em leis distritais”

Como podemos verificar, a instituição da Defensoria Pública como a conhecemos hoje no Distrito Federal é um arranjo de fato recente, mas tenazmente necessário num contexto social tão contrastante como o Distrito Federal. A capital federal convive com índices extremamente paradoxais. Se por um lado possui o melhor IDH do país (0,824)⁸⁰, por outro, ostenta um dos maiores índices de concentração de renda e desigualdade social.⁸¹ Nesse cenário, a caracterização da hipossuficiência econômica do indivíduo assistido pela Defensoria Pública deve considerar as nuances socioeconômicas em que este se encontra, como o superendividamento, a existência de despesas extraordinárias com saúde e educação, e a situação de desemprego dos demais membros da família.

Nesse ponto, é mister ressaltar que os critérios de atendimento utilizados internamente pelas Defensorias estaduais são demasiadamente heterogêneos, porquanto nem todas contam com a institucionalização de parâmetros bem estabelecidos acerca de quem será atendido, sendo que a Defensoria Pública do DF está entre as catorze unidades da federação que reconhecem a existência de uma diretriz interna que disponha sobre os critérios de atendimento ao público⁸². O esforço de uniformização culminou na expedição da Resolução n. 140 de 2015⁸³, a qual disciplina a forma de comprovação da necessidade para fins de assistência jurídica e estabelece os critérios de sua aferição. Neste dispositivo, os indivíduos são considerados hipossuficientes quando não possuir “condições econômicas de contratação de advogado particular sem prejuízo de seu sustento ou de sua família” (art. 1º).⁸⁴

⁸⁰ IDH de acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁸¹ Para contextualizar, o índice de Gini (instrumento utilizado para medir a concentração de renda e a diferença entre os rendimentos dos mais ricos e dos mais pobres que varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 maior é o nível de desigualdade econômica) variou de 0,62, em 1991, e 0,63 em 2010, índices altíssimos. Dados compilados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/brasil_df#renda>

⁸² Essa informação foi entabulada em gráfico feito na elaboração do IV Diagnóstico da Defensoria Pública, 2015, p. 71.

⁸³ DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Resolução nº 140 de 24 de junho de 2015

⁸⁴ Os parágrafos do referido artigo definem as situações em que a hipossuficiência econômica é presumida, senão vejamos:

§ 1º Presume-se a hipossuficiência de recursos de quem, cumulativamente:

I – aufera renda familiar mensal não superior a 05 (cinco) salários mínimos;

II - não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 20 (vinte) salários mínimos;

III - não seja proprietário, titular de direito à aquisição, usufrutuário ou possuidor a qualquer título de mais de 01 (um) imóvel.

§ 2º Considera-se renda familiar a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros civilmente capazes da entidade familiar, excluindo-se os valores pagos a título de contribuição previdenciária oficial e imposto de renda.

§ 3º Na hipótese de colidência de interesses de membros de uma mesma entidade familiar, a renda mensal deverá ser considerada individualmente.

Neste caso, a mensuração da hipossuficiência para fins de atendimento da Defensoria Pública do DF possui caráter nitidamente econômico, sendo necessária para filtrar, no meio da população, aqueles cidadãos que realmente fazem jus à atuação da instituição em razão da falta de recursos suficientes que viabilizem a paridade de armas no decorrer de um processo judicial.

A hipossuficiência de determinado indivíduo ou grupo social não se fundamenta tão somente na sua vulnerabilidade vista a partir do aspecto econômico. Como fundamentado em título específico deste texto, a vulnerabilidade é fenômeno multicausal que se relaciona com outros fatores para além da pobreza, como a etnia, religião, faixa etária, orientação sexual, distância da moradia com os centros urbanos e tantos outros que, pela carga de opressão e marginalização exercida, colocam certos grupos em posição de desigualdade com outros. A existência desta problemática não foi negligenciada pela Resolução n.140⁸⁵, já que os critérios de mensuração da hipossuficiência de quem deseja ser assistido pela Defensoria Pública já mencionados não se aplicam àquelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade⁸⁶, estando assim disposto no art. 4º:

Art. 4º Não se aplicam também os parâmetros previstos nos artigos 1º e 2º nos seguintes casos:

I - lesão a interesses individuais ou coletivos da criança e do adolescente, do idoso, pessoa com deficiência, da mulher vítima de violência doméstica e familiar, em situação de vulnerabilidade, ou de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado, nos termos do art. 4º, XI, da Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994;

II – em que a tutela jurisdicional deva ser prestada de imediato, sob pena de gerar risco à vida ou à saúde do assistido.

Parágrafo único. Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Não obstante a Defensoria Pública do DF tenha se preocupado com a abrangência do termo, ao considerar como hipossuficientes também os indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade social, a Resolução n. 140 ainda era lacunosa no que diz respeito à introdução de mecanismos efetivos de proteção dos direitos desses segmentos sociais. Como

§ 4º No inventário e arrolamento de bens, a renda das entidades familiares dos interessados deverá ser considerada separadamente para aferição da hipossuficiência.

⁸⁵ A referida resolução foi editada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública do DF em 24 de junho de 2015

⁸⁶ É preciso destacar que a resolução já prevê a obrigatoriedade de atuação da Defensoria Pública nos casos de réus julgados em processos criminais (conforme o art. 3º do dispositivo)

anteriormente percorrido neste trabalho, a vulnerabilidade social decorrente da exclusão social e da opressão anestesiam os indivíduos no que diz respeito à sua condição de seres humanos que merecem igual respeito e consideração, que devem ter a dignidade resguardada contra eventuais violações de liberdades e direitos⁸⁷. Ou seja, a regulamentação da Defensoria distrital não era, até então, capaz de materializar a tutela de direitos fundamentais básicos dos mais necessitados de modo a cumprir integralmente a atribuição constitucional de garantir o acesso à justiça substantiva a ao público destinatário (os vulneráveis).⁸⁸

No afã de dar voz aos cidadãos socialmente e culturalmente marginalizados, a Defensoria Pública do DF passou por enriquecedor diálogo institucional para formular uma estratégia de atuação que garantisse a efetividade e prevalência dos direitos humanos⁸⁹, bem como a sua promoção e conscientização no bojo da população, precipuamente nos grupos sociais que sofrem violações de direitos humanos de forma sistemática.

Neste contexto de engajamento institucional, foi expedida, em 1º de agosto de 2017, a Resolução n. 163⁹⁰, a qual objetivou regulamentar a criação do Núcleo de Promoção e defesa dos Direitos Humanos- NDH- na Defensoria Pública do DF. Além de assimilar uma política de reconhecimento, promoção e proteção de direitos humanos pela instituição, a medida adotou mecanismos efetivos de direcionamento das demandas que se referem à violação de direitos fundamentais dos seus assistidos com a implantação de um núcleo especializado. Nesse contexto, o rol não exaustivo utilizado para se enquadrarem as pessoas em situação de vulnerabilidade foi consideravelmente dilatado, senão vejamos:

Art. 2º. São objetivos da Política de Reconhecimento, Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Distrito Federal:

(...)

VI – a proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais das pessoas em situação de vulnerabilidade. Parágrafo único. Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, em razão de obstáculos, atitudes ou comportamentos, em interação com sua idade, gênero, estado físico ou mental, circunstâncias sociais,

⁸⁷ Apenas para rememorar o que foi exposto anteriormente, consideramos aqui a ideia geral sobre os direitos humanos elaborada por Dworkin e Kant, a qual afirma em um de seus imperativos categóricos: “aja de forma a tratar na humanidade, seja na sua pessoa seja na pessoa de outrem, nunca como um simples meio, mas sempre ao mesmo tempo como um fim” (KANT, Immanuel. *Groundwork of the metaphysics of morals*. 1785. Royal Prussian Academy: Berlim. Tradução de H.J Paton, Harper Torchobooks: Nova York, p. 429).

⁸⁸ Conforme o lúcido entendimento da teoria kantiana, Michael J. Sandel afirma que “a justiça obriga-nos a preservar os direitos humanos de todos, independentemente de onde vivam ou do grau de conhecimento que temos deles, simplesmente porque são seres humanos, seres racionais e, portanto, merecedores de respeito” (SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização brasileira, 2017, p. 156).

⁸⁹ Como anunciado no art. 3º-A, inciso III da Lei Complementar n. 80/94 com redação dada pela Lei n. 132/09.

⁹⁰ A referida resolução foi editada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública do DF em 1º de agosto de 2017

econômicas, étnicas ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico, tais como:

I - a condição de criança, adolescente ou idoso;

II – a condição da pessoa com deficiência, conforme disposição em lei especial;

III - o gênero;

IV - a pertença a comunidades vítimas de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional ou LGBTfobia (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais – LGBT)

V – a vitimização, em especial das crianças, mulheres e idosos no contexto familiar ou doméstico, bem como dos familiares de vítimas de crimes com violência;

VI – catástrofes ambientais, migração e deslocamento interno;

VII – a privação de liberdade;

VIII – a pobreza e miserabilidade;

IX – omissão estatal na garantia de direitos humanos.

A maioria dos instrumentos de reconhecimento e proteção dos direitos humanos a ser realizada pela Defensoria do DF convergem com aqueles enumerados na Lei de Organização da Defensoria (Lei n. 80/94), como a promoção prioritária da solução extrajudicial dos conflitos, a difusão e da conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; a prestação de atendimento interdisciplinar; a representação aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e a promoção da mais ampla defesa, extrajudicial e judicial, dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais.⁹¹

A Resolução ora analisada disciplina também em seu capítulo IV a responsabilidade dos defensores públicos, na esfera de sua atuação funcional, nos casos em que houver constatação de violação de direitos humanos a pessoas em situação de vulnerabilidade, dispondo sobre as ações viáveis que possam cessar tal desobediência de modo articulado com os demais órgãos e entidades do poder público⁹². A inserção desse título específico é mais uma das novidades trazidas na atuação da Defensoria distrital, uma vez que a responsabilidade pela eficácia e proteção dos direitos humanos é compartilhada entre todos os defensores e servidores que prestam a assistência jurídica, e não se restringe a um setor

⁹¹ Art. 4º, incisos II, III, IV, V e VII da Resolução 163/2017, respectivamente.

⁹² Algumas das ações são elencadas no art. 5º e compreendem a possibilidade do defensor público articular os serviços de assistência jurídica ao encaminhamento aos serviços públicos distritais de educação, saúde, assistência social e segurança pública, de modo a assegurar atendimento integral e interdisciplinar; promover a tutela individual por meio de medidas extrajudiciais e judiciais ao seu alcance e pertinentes à sua atribuição para a prevenção e a reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos de pessoa em condição de vulnerabilidade; e representar aos órgãos competentes condutas e situações contrárias aos direitos humanos de pessoas em condição de vulnerabilidade, ao se deparar na sua área de atuação com violação de direitos humanos.

compartimentado de atuação. Ou seja, a fiscalização da garantia dos direitos humanos dos indivíduos em situação de vulnerabilidade é um dos deveres funcionais do defensor público, sendo que este poderá, em determinados casos, encaminhar ao Núcleo de Direitos Humanos as demandas mais frequentes de tais segmentos, propondo medidas judiciais ou extrajudiciais a fim de resolver o conflito⁹³.

No mais, a análise acerca do arranjo adotado pela Resolução 163/2017 para o funcionamento do Núcleo de direitos Humanos será feita a seguir.

A resolução 163/2017 e a instituição do Núcleo de direitos humanos (NDH)

O Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos- NDH- da Defensoria Pública do DF foi qualificado como instância consultiva e propositiva, com índole coletiva, atuando extrajudicial e judicialmente para a tutela dos direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos das pessoas em condição de vulnerabilidade⁹⁴. Percebe-se que a ênfase ao caráter coletivo das ações do núcleo é plausível. Conforme explorado anteriormente, a proteção dos direitos e interesses de indivíduos organizados em grupos traz maior celeridade e racionalização ao processo, trazendo mais vantagens a um maior número de pessoas, sendo que este raciocínio também se aplica aos procedimentos extrajudiciais porventura cabíveis. Ademais, essa vertente e atuação possibilita o maior diálogo entre os defensores e a comunidade e o fortalecimento da democracia participativa. Nesse sentido:

Mudanças qualitativas no seio da nossa sociedade, que passou a reivindicar direitos fundamentais que ultrapassam a barreira individual, englobando sobretudo grupos sociais historicamente excluídos, tornaram ainda maior a complexidade e abrangência do trabalho dos Defensores. A consecução de sua tarefa constitucionalmente vocacionada, no atual contexto de consolidação da democracia no país, passa pela relação estabelecida entre as Defensorias Públicas do Estado, seus membros e a sociedade, na qual a ausência de democracia pode significar a própria inexistência de direitos.⁹⁵

Sem prejuízo, o NDH também pode intervir, judicialmente ou extrajudicialmente na tutela de interesses individuais em casos de grave violação de direitos humanos e proteção internacional, de vítima que se encontre em especial situação de vulnerabilidade. Em tais

⁹³ É o que se extrai do art. 5º, inciso V, alínea “a” da Resolução 163/2017.

⁹⁴ Art. 6º da Resolução 163/2017.

⁹⁵ IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (p. 74). A atuação coletiva da Defensoria também possui capacidade transformadora, pois “mais do que uma atribuição legal e constitucional, a atuação diária e concreta da Defensoria Pública na esfera coletiva, tanto judicial quanto extrajudicialmente, tem demonstrado grande efetividade na garantia de direitos de grande parte da população. É isso que demonstra este trabalho. E é essa atuação socialmente empoderadora e transformadora que consolida socialmente a legitimidade da instituição para atuar de forma coletiva”. (II Relatório Nacional De Atuações Coletivas Da Defensoria Pública, 2015, p. 12).

hipóteses, a atuação do NDH deverá ser realizada em conjunto com os demais defensores públicos e deverão ser comunicadas ao defensor natural, como preceitua o art. 8º.

A composição do NDH é organizada por meio de quatro Ofícios, com duas Defensorias correspondentes, voltados a fatores sociais que podem causar a exclusão e discriminação de determinados grupos e, conseqüentemente, a violação de seus direitos fundamentais. Alguns desses Ofícios envolvem, inclusive, a ação positiva na tutela de direitos humanos quando o desrespeito é imputado ao próprio Poder Público. Deste modo, foram denominados os seguintes órgãos: Ofício da Igualdade, da Diversidade e da Tolerância Religiosa; Ofício da Pessoa com Deficiência; Ofício da Cidadania, dos Direitos da População Privada de Liberdade e da Prevenção e Repressão à Tortura e ao Abuso Policial; e o Ofício de Habitação, Assuntos Fundiários e Meio Ambiente.⁹⁶

Logicamente, a atuação destes órgãos não se fecha em pleitos estabelecidos, uma vez que sua função é elaborar planos de estratégia a partir das mais diversas demandas oriundas dos demais Núcleos Circunscricionais, que contarão com uma Defensoria de índole individual responsável pela captação de demandas de direitos humanos na respectiva região administrativa. Lê-se:

Art. 11. Os núcleos circunscricionais terão em sua estrutura uma defensoria de promoção e defesa dos direitos humanos, com índole individual, que atuará de forma integrada ao NDH, cabendo ao defensor colher as demandas de direitos humanos da região administrativa respectiva, adotando as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis ao caso, bem como articular com a rede de proteção e promoção de direitos básicos essenciais as pessoas em situação de vulnerabilidade.

Parágrafo único. O NDH se reunirá pelo menos uma vez ao mês com os defensores públicos que atuarem em direitos humanos nas unidades circunscricionais para tecer estratégias de atuação, considerando as demandas apresentadas, e compartilhar o trabalho desenvolvido pelo núcleo e pelos demais defensores.

Verificamos então que o arranjo sugerido pela Resolução 163 confere especial relevância também aos defensores que atuarão de forma complementar ao NDH no exercício das atribuições da Defensoria Auxiliar de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos em cada um dos Núcleos de atendimento presentes nas regiões administrativas do DF (art. 12).

Outro elemento que merece destaque diz respeito aos requisitos que devem ser preenchidos pelos defensores públicos que desejam exercer sua função no NDH, porquanto tão essencial quanto a regulamentação de um Núcleo especializado em direitos humanos é a capacitação dos defensores para lidar com conflitos e práticas relacionadas à tutela de direitos

⁹⁶ Art. 9º da Resolução 163/2017.

humanos. Para tanto, é necessário que o defensor candidato apresente uma proposta de atuação e seu currículo, conforme prescreve o art. 15 da Resolução 163. Não apenas isso, o engajamento do defensor nos programas atinentes ao NDH e em outros programas da instituição, bem como a produção acadêmica em temas que versem sobre direitos humanos devem ser considerados pela Administração Superior no processo de seleção, além de outros requisitos dispostos no parágrafo único do dispositivo:

Parágrafo único. A indicação pelo Defensor Público-Geral e a aprovação pelo Conselho Superior levarão em conta:

I - a experiência profissional como defensor público na área de direitos humanos;

II - a titulação acadêmica ou produção científica na área de direitos humanos;

III - o exercício de magistério na área de direitos humanos;

IV - a relevância e a qualidade dos projetos apresentados.

V - a participação nos programas e projetos da Defensoria Pública na área de direitos humanos, bem como nos grupos de trabalho ou comissões do NDH.

A qualificação adequada do defensor público lotado no NDH é primordial para que a implementação de estratégias de defesa e promoção dos direitos humanos seja eficaz e consistente com as demandas apresentadas⁹⁷. Não basta a intenção inicial sem o conhecimento apurado correlacionado ao trabalho a ser desenvolvido. Tais mecanismos de seleção demonstram a tentativa de sofisticar os mecanismos de concretização dos imperativos de dignidade, liberdade e igualdade proclamados pelo leque de direitos fundamentais que baseiam nosso ordenamento jurídico.

No tocante às atribuições desenvolvidas pelos defensores públicos atuantes no NDH, o art. 18 da Resolução 163 elenca uma série de competências que lhe são conferidas. É mister ressaltar que muitas dessas atribuições devem ser exercidas em conjunto com outros órgãos da Defensoria Pública, da administração pública e de membros da sociedade civil, o que destaca o trabalho interdependente do NDH. As competências listadas para tutelar e promover os direitos humanos perpassam o acompanhamento de ações civis públicas ajuizadas pelo NDH,

⁹⁷ É válido ressaltar que o reconhecimento das políticas de capacitação e desenvolvimento dos defensores e servidores como impulsionador do atendimento eficiente do público assistido pela Defensoria do DF já vinha sendo verificada desde 2013, conforme apontamento do relatório de gestão 2014-2018: “Por meio da Portaria nº 78, de 8 de julho de 2013, da lavra do Defensor Público-Geral da DPDF, foi instituído, no Órgão, o Programa Permanente de Capacitação e de Qualificação Interna. A medida leva em consideração a necessidade de realização de programas voltados para a consecução dos princípios, objetivos e funções institucionais da Defensoria Pública do DF. Além disso, abordam-se as necessidades de capacitação e de desenvolvimento humano, profissional e coletivo contínuos dos Defensores Públicos e servidores da DPDF, no exercício de suas funções, sobretudo para o melhor atendimento da população hipossuficiente e em estado de vulnerabilidade social do Distrito Federal.” (p. 21) Disponível em: http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Boletim-Relatorio_de_Gestao1.pdf. Contudo, percebe-se que a iniciativa possui caráter mais genérico do que aquele pretendido pela Resolução 163/2017.

a atuação como *amicus curiae* e *custos vulnerabilis* nos casos em que a temática envolver direitos humanos e o estabelecimento de parcerias com entidades de proteção de direitos humanos para atendimento da população com dificuldade de acesso ao sistema de justiça.⁹⁸

Para compreender a importância da Resolução 163/2017 é preciso pontuar que a atuação do NDH é complementar e simbiótica com os demais programas interdisciplinares desenvolvidos pela Defensoria do DF, os quais geram efeitos igualmente bem-sucedidos na política de reconhecimento e proteção dos direitos humanos. Nesta senda, não podemos olvidar o protagonismo exercido também pela SUAP e pela EASJUR na garantia da efetividade de direitos fundamentais, sendo que algumas de suas funções serão sucintamente abordadas em seguida.

A Subsecretaria de Assistência Psicossocial (SUAP) é órgão vinculada à Subdefensoria Geral da Defensoria Pública do DF e exerce um importante papel na política de reconhecimento, promoção e defesa dos direitos humanos preconizada pela Resolução 163/2017. Esta unidade auxilia na abordagem multidisciplinar da tutela de direitos por meio de assistentes sociais e psicólogos, promovendo inclusão social e acesso à justiça nos casos em que as medidas judiciais não são de imediato adequadas. O trabalho exercido pela SUAP permite “entender a demanda do cidadão na sua totalidade e ofertar suporte de forma individualizada visando à garantia de direitos e o acesso às políticas públicas por meio da articulação psicossocial”.⁹⁹ Os serviços interdisciplinares prestados pela SUAP abrangem uma diversidade de grupos sociais afetados pela marginalização, preconceito e discriminação, como as pessoas em situação de rua, a população LGBTQ, abandono afetivo, discriminação étnico-racial, questões de gênero, dentre outros. Uma das ações psicossociais da SUAP que merece destaque é o Centro de Referência em direitos humanos¹⁰⁰, uma das plataformas de atuação extrajudicial utilizadas pelos defensores que atuam no NDH a fim de articular

⁹⁸ Incisos IV, VI e XIII, respectivamente. Sobre a novidade do instituto do *custos vulnerabilis*, remete-se o leitor ao tópico 3.

⁹⁹ Guia de encaminhamento e Atribuições da Rede do distrito Federal, 2017, p. 3.

¹⁰⁰ O Centro de Referência em Direitos Humanos coordenado pela SUAP presta atendimento jurídico, social e psicológico, capacitação em direitos humanos e resolução de conflitos para uma vasta gama de grupos sociais, vejamos: “Crianças e Adolescentes, Idosos, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), Populações quilombola, ribeirinhos, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, pessoa atingida por hanseníase, catadores, vítimas de intolerância religiosa, de preconceito racial, indígenas, mulheres vítimas de violência e preconceito, trabalho escravo, ciganos, pessoas em vulnerabilidade social e econômica, atores de governos públicos, educadores e profissionais do sistema educacional, beneficiários de programas sociais, lideranças em Direitos Humanos e movimentos sociais, egressos do sistema prisional, profissionais do sexo, refugiados ambientais, vítimas de xenofobia, vítimas de conflitos agrários, pessoas em sofrimento psíquico, população carcerária e familiares, proteção a testemunha, ou seja, todas as vítimas do preconceito, da discriminação, intolerância, desrespeito, abusos e maus tratos, negligência e abandono.” Guia de encaminhamento e Atribuições da Rede do distrito Federal, p. 82.

experiências extrajudiciais de resolução de conflitos, principalmente nas áreas de baixo desenvolvimento humano.¹⁰¹

A Escola de Assistência Jurídica da Defensoria Pública do DF (EASJUR) possui um papel sobremaneira relevante na política de promoção dos direitos humanos. A partir do que foi anteriormente lecionado, a educação em direitos é um instrumento poderoso na emancipação de indivíduos socialmente marginalizados e vulneráveis e que se presta a um objetivo transformador na autoafirmação destes segmentos sociais como sujeitos possuidores de direitos e merecedores do mais alto respeito e consideração. Pragmaticamente, a Escola atua em cooperação com os defensores do NDH em duas hipóteses inseridas no art. 18 da Resolução 163, quais sejam:

VIII- realizar, em conjunto com a Escola de Assistência Jurídica da Defensoria Pública do Distrito Federal – EASJUR, parcerias com Administrações Regionais, instituições de ensino, agentes comunitários, entre outras entidades governamentais e não-governamentais para prover cursos, palestras, ações conjuntas, bem como para disponibilizar informações focadas na conscientização dos direitos humanos, na orientação sobre as matérias mais recorrentes no âmbito do Judiciário, na divulgação dos serviços públicos voltados para a efetivação dos direitos humanos e na prevenção de lides judiciais;

(...)

XII- capacitar em parceria com a EASJUR lideranças comunitárias sobre instrumentos e técnicas de mediação, incentivando a resolução de conflitos nas próprias comunidades;

Assim, as ações de iniciativa da EASJUR carregam um eminente escopo emancipador na medida em que fomenta a educação em direitos e a conscientização sobre os direitos humanos nas comunidades. Um dos projetos de maior visibilidade nesse sentido é o programa Conhecer Direito, o qual é desenvolvido juntamente com outras instituições e órgãos do poder público e objetiva a capacitação de estudantes da rede de ensino público do DF na identificação de direitos e noções de cidadania. Ou seja:

O projeto, que tem como cerne a educação em direitos, vem para defrontar o cenário permanente de disparidades socioeconômicas, em todas as suas diferentes expressões, beneficiando mais de 500 alunos, presencialmente, em três anos de realização, com o apoio das escolas públicas de todas as cidades satélites da Capital Federal.¹⁰²

¹⁰¹ Art. 18, inciso XI da Resolução 163/2017.

¹⁰² Disponível em: http://www.defensoria.df.gov.br/inicio_conhecer-direito/

Ademais, as estratégias de capacitação podem envolver agente comunitários, conselheiros tutelares e os próprios servidores, estagiários e colaboradores a fim de prepará-los para prestar a adequada assistência técnica a cada caso concreto¹⁰³.

Feitas essas considerações, após a edição da Resolução 163, em agosto de 2017, o Boletim de Serviço n. 698 lançou o primeiro edital de seleção de defensores públicos para atuar nas Defensorias de Promoção e Defesa dos direitos Humanos dos quatro Ófícios criados¹⁰⁴. Em maio do ano corrente, o Boletim de Serviço n. 783, cumprindo os prazos de convocação indicados no art. 14 da Resolução, emitiu outro edital para o preenchimento de três vagas a fim de exercer as atribuições do NDH durante o prazo determinado de dois anos¹⁰⁵. Embora os editais até agora realizados não visem ao preenchimento de todas as lotações originariamente pensadas em razão de diversos fatores como a ausência de defensores suficientes para ocupa-las e as dificuldades de uma dotação orçamentária que permita a gestão de pessoas mais adequada pela Defensoria Pública, o esforço empreendido na execução das medidas elencadas na resolução 163 já se mostra como um grande passo dado na garantia dos direitos fundamentais e interesses coletivos dos cidadãos vulneráveis do Distrito Federal¹⁰⁶.

Breve mapeamento das Defensorias estaduais com núcleos especializados em direitos humanos

¹⁰³ As várias ações promovidas pela EASJUR como cursos de capacitação, ciclos de palestras, Conferências e Simpósios são amplamente divulgadas no site institucional da Defensoria Pública do DF.

¹⁰⁴ São eles: Ófício de Igualdade, de Diversidade e Tolerância religiosa, Ófício da Pessoa com Deficiência e o Ófício da Cidadania, dos Direitos da população privada de liberdade e da Prevenção e Repressão à Tortura e ao abuso policial. Dados do Boletim de Serviço n. 698 de 3 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/BS_698_03_8_2017-1.pdf

¹⁰⁵ O Boletim de Serviço n. 783 de 16 de maio de 2018 inaugurou os prazos estabelecidos nos arts. 13 e 14 da Resolução 163/2017, conforme se extrai dos dispositivos:

Art. 13. As defensorias públicas do NDH serão ocupadas por defensores públicos em atividade, indicados, após processo seletivo, pelo Defensor Público–Geral e aprovados pela maioria do Conselho Superior para mandato de 2 (dois) anos, sendo admitida uma recondução por igual período.

(...)

Art. 14. O edital do processo de seleção deverá ser publicado, ordinariamente, no primeiro dia útil da segunda quinzena de maio dos anos pares e extraordinariamente, no décimo dia útil após a vacância prematura, se não houver suplente apto à sucessão. Parágrafo único. O mandato terá início no dia 1º de Julho dos anos pares

¹⁰⁶ Ao tempo de finalização deste trabalho, a Resolução 163 de 2017 foi parcialmente alterada pela Resolução 178 de maio de 2018, a qual dispõe sobre alterações em questões como o processo de escolha dos defensores que atuarão no NDH e as regras de participação colaborativa nestes e em outros Núcleos temáticos. Disponível em: <<http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-178N%C3%BAcleo-de-Direitos-Humanos.doc-4-1.pdf>>

A estratégia adotada pela Defensoria Pública do DF para garantir a tutela dos direitos humanos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social através da criação de um Núcleo especializado para promoção e defesa dos direitos humanos (NDH) é uma tendência inovadora que vem sendo reproduzida em outras Defensorias estaduais no país. Estas iniciativas comprovam o esforço institucional abordado durante o desenvolvimento deste texto no que se refere ao cumprimento das novas diretrizes de atuação prelecionadas tanto na Emenda constitucional 80/2014, como também na Lei Complementar n. 132/09.

As Defensorias estaduais que implementaram núcleos de atuação especializada na tutela de direitos fundamentais, a despeito de nuances terminológicas triviais, seguem uma linha comum de promoção da dignidade humana em todas as áreas da vida em sociedade que podem comportar violações de direitos a certos grupos de pessoas e envolvem, inclusive, o acolhimento e orientação jurídica para indivíduos vítimas de tolhimento de direitos humanos praticado pelo Estado.

Assim, possuem defensorias especializadas na defesa de direitos humanos as Defensorias Públicas do **Amazonas** (Núcleo de Promoção e Defesa dos direitos Humanos), **Bahia** (Núcleo de Proteção dos Direitos Humanos)), **Ceará** (Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas), **Espírito Santo** (Núcleo especializado de direitos humanos e cidadania), **Goiás** (Núcleo especializado de direitos humanos), **Mato Grosso** (Coordenadoria de direitos humanos), **Mato Grosso do Sul** (Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos), **Minas Gerais** (Núcleo de Direitos Humanos),¹⁰⁷ **Paraná** (Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos), **Pernambuco** (Núcleo de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos), **Piauí** (Núcleo de direitos Humanos e Tutelas Coletivas), **Rio de Janeiro** (Núcleo de defesa dos direitos Humanos), **Sergipe** (Núcleo de Direitos Humanos e Promoção da Inclusão Social) **São Paulo** (Núcleo da Cidadania e direitos Humanos) e **Tocantins** (Núcleo de Direitos Humanos).

Em alguns estados, é possível notar que a atuação do Núcleo de Direitos Humanos é acoplada à tutela de direitos coletivos. Esta vinculação não é nada atípica quando verificamos que a tutela de direitos fundamentais pode ser otimizada quando realizada em uma dimensão

¹⁰⁷ A Defensoria Pública de Minas Gerais inovou ainda na tutela de direitos fundamentais em questões de Biodireito. Disponível em: <https://www.defensoria.mg.def.br/servicos/carteira-de-servicos/direitos-humanos/>. A Defensoria Pública do Rio de Janeiro também avançou no tema.

coletiva devido à melhor organização e planejamento de resolução e reivindicação das demandas dos assistidos¹⁰⁸.

Por fim, é inevitável prestigiar o primoroso trabalho desenvolvido pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro no campo de promoção e prevenção de direitos humanos que influenciou o fenômeno de inserção de núcleos especializados nas demais Defensorias. A vanguarda assumida pelo estado se deve não apenas ao momento de criação da Defensoria Pública (1964), mas também pela inserção do Núcleo de Direitos Humanos (NUDEDH) em período consideravelmente anterior àquele formulado pelas outras instituições.¹⁰⁹ Ainda, é oportuno rememorar que esta implementação ocorreu aproximadamente cinco anos antes da Lei complementar n. 132/09 redimensionar substancialmente a atuação da Defensoria Pública no ordenamento jurídico pátrio. Sobre a necessidade de criação do NUDEDH no estado, complementa-se:

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, órgão cunhado para prestar assistência jurídica e integral aos hipossuficientes, não poderia furtar-se à missão de também atuar na área dos direitos humanos, mormente tendo como alvo àquela parcela da população que mais sente o déficit estatal quando o tema em jogo é justamente a efetivação de direitos básicos da pessoa. Seguindo a política institucional de criação de órgãos pautados pela atuação especializada de seus membros em campos sensíveis do Direito, tais como aqueles referentes à criança e ao adolescente, ao consumidor, ao direito de execução penal, direito fazendário, aos idosos e portadores de deficiência, mulher vítima de violência e conflitos decorrentes de disputa pela terra e solo urbano, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro optou por conceber internamente um órgão próprio, cuja destinação, de forma particular, direciona-se à tutela dos direitos humanos.

Fruto da necessidade de ingresso da instituição neste específico campo do direito, no ano de 2004 foi editada a Resolução nº 260, de 12 de fevereiro, criadora do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) e definidora de suas atribuições como órgão destinado à defesa e promoção dos direitos humanos. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, deste modo, alarga não somente seu leque de atuação na ordem jurídica, mas passa a integrar o sistema oficial de tutela dos direitos humanos, com a missão precípua de promover a efetivação daqueles direitos reconhecidos e positivados nas legislações internacional e nacional.¹¹⁰

Deste modo, o aperfeiçoamento das estratégias adotadas na tutela dos direitos humanos dos cidadãos vulneráveis ocorre com a replicação de práticas exitosas cultivadas institucionalmente que viabilizam o efetivo acesso à justiça social na preservação de direitos básicos do ser humano. Por isso, a experiência de expansão da realidade funcional da Defensoria Pública do DF através da instituição do NDH demonstra que a capital federal

¹⁰⁸ Esse tema já foi abordado anteriormente no Capítulo 2.

¹⁰⁹ Isso porque o NUDEDH foi instituído pela Resolução n. 260 de 11 de fevereiro de 2004, mais de treze anos antes da mesma iniciativa levar a Defensoria do DF a criação do Núcleo de Promoção e Defesa dos direitos Humanos (NDH) objeto de análise deste trabalho.

¹¹⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *A Defensoria Pública e os Direitos Humanos: 5 anos de história do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos*, 2009., p. 15-16

caminha em convergência com a abordagem humanitária e eficiente reconhecida pelas Defensorias estaduais do restante do país.

Conclusão

A experiência histórica brasileira nos mostra que a recente democracia estabelecida na Carta Cidadã de 88 trouxe significativas conquistas de direitos fundamentais já preconizados em outros Estados do ocidente. O objetivo de garantir a todos os cidadãos o mesmo leque de direitos humanos básicos encontrou sérios obstáculos na realidade enfrentada pelo país, afetada pela concentração de renda, pela desigualdade social e pelo desrespeito institucional a vários direitos titularizados por uma grande parcela marginalizada da população. Para esses grupos, ser parte de uma rede de direitos e garantias fundamentais, como proclamado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, não passava de uma utopia.

Neste dado contexto, a Defensoria Pública foi originada como instituição responsável pela prestação de assistência jurídica àqueles que não possuíam condições financeiras de arcar com os custos de um determinado litígio, garantindo o acesso à justiça aos mais necessitados. Não obstante sua competência precípua seja eminentemente relevante, a atuação da Defensoria Pública ainda era bastante limitada do ponto de vista funcional. Isso porque a maioria de seus esforços eram voltados a processos judiciais que, em muitos casos, não eram capazes de satisfazer integralmente os interesses e direitos de seus assistidos. As mudanças legislativas propiciaram o alargamento das funções desempenhadas pela instituição para tutelar os direitos dos mais necessitados também na dimensão transindividual. A legitimidade ativa para o ajuizamento de ações civis públicas que pudessem beneficiar os cidadãos vulneráveis foi uma das conquistas na garantia do acesso efetivo à justiça.

O processo de redimensionamento de paradigma pelo qual a Defensoria Pública vem passando mostra os reflexos de seu ajustamento no ordenamento jurídico pátrio como instituição fomentadora de transformação social, na medida em que, além de prestar assistência jurídica de qualidade aos mais necessitados, também se encarrega da emancipação de seus assistidos em face dos grilhões da desigualdade econômica e da objetificação social.

A previsão da tutela de direitos humanos como mais uma das atribuições destinadas à Defensoria Pública, consagrada na Lei n. 132/09 e na Emenda Constitucional 80/2014, ratificou o papel crucial da instituição na defesa da igualdade social e na promoção da dignidade da pessoa humana.

Os indivíduos e grupos vulneráveis organizacionais têm vários de seus direitos fundamentais supliciados pela sociedade e pelo próprio poder público. A falta de mecanismos eficientes de proteção de tais direitos faz com que as violações cometidas sejam sistematicamente silenciadas. Além do aspecto protetivo, a linha de alcance e atuação da Defensoria foi incumbida também do papel emancipador no resguardo de tais direitos fundamentais, porquanto a sua defesa deveria ser realizada em conjunto com medidas aptas a viabilizar a educação em direitos dos cidadãos alvos dos desrespeitos.

A conscientização de direitos comuns a todos e a sua percepção frente ao poder institucionalizado tornam os grupos culturalmente e socialmente vulneráveis mais aptos a identificar situações de excesso e reivindicar mudanças.

No esforço de implementação de instrumentos eficazes de promoção e defesa dos direitos humanos, as Defensorias estaduais incluíram núcleos de atendimento especializados para captar as demandas da população vulnerável e propor estratégias de atuação, judicial, extrajudicial e multidisciplinar, a fim de cumprir efetivamente o plano institucional de salvaguarda dos direitos fundamentais. A Defensoria Pública do DF foi ao encontro do momento transformador e regulamentou, em agosto de 2017 através da Resolução 163, o Núcleo de Direitos Humanos (NDH) para articular o diálogo entre Estado e sociedade na defesa dos direitos humanos dos mais necessitados.

Não podemos perder de vista que ainda há muito a ser realizado para que a instituição atinja o ponto ótimo de abrangência e resolução das mais variadas demandas sociais que lhe são apresentadas pelos cidadãos vulneráveis. No entanto, é preciso reconhecer os avanços alcançados na assistência prestada a partir não somente das inovações legislativas, mas também da cultura internalizada pelos membros da Defensoria Pública no comprometimento com a missão institucional de resguardar e promover os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana.

A existência do Núcleo de Direitos Humanos (NDH) na Defensoria Pública do DF é, irrefutavelmente, um excepcional exemplo de promoção do acesso à justiça àqueles que mais

necessitam e converge com a dimensão tripartida de acesso à justiça analisadas no início deste trabalho. Isso porque à atribuição de prestar assistência jurídica aos mais carentes e vulneráveis, a Defensoria Pública do DF soube integrar, de forma inteligente e meticulosa, a racionalização das demandas por meio da abordagem coletiva do processo¹¹¹ e a disposição de mecanismos alternativos e multidisciplinares a fim de resolver e prevenir conflitos relativos aos direitos humanos da comunidade. A tendência construtiva de adaptar os procedimentos a engendrar novas práticas na captação de demandas em um espaço de atuação centralizado como o NDH comprova a sintonia da instituição com a meta de se buscar um moderno enfoque de acesso à justiça, como descrito na terceira onda de acesso sugerida no Projeto de Florença.

Longe de esgotar a profundidade dos temas tratados e das argumentações apresentadas neste trabalho, o objetivo posto foi o de despertar o nosso olhar acerca do tipo de postura que devemos ter em relação ao futuro do regime democrático. Se almejamos à sua preservação, o fortalecimento da Defensoria Pública como instituição promotora do acesso à justiça e dos direitos humanos em todos os segmentos sociais, precipuamente os que sofrem com a pobreza, a discriminação e o preconceito, é um caminho irrenunciável na busca da pretensão de se ter uma sociedade verdadeiramente livre, justa e igualitária.

¹¹¹ Como sugerido na segunda onda de acesso à justiça proposta na já mencionada obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, O acesso à justiça.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE. Ana Rita Vieira. *Os vulneráveis na Defensoria Pública*. 2014. Concurso de Teses: XI Congresso Nacional de Defensores Públicos. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/20669/Ana_Rita_Vieira_Albuquerque.pdf>.

ALMEIDA. Guilherme de. Dossiê direitos humanos: Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça. *Revista Contemporânea*. Vol. 2, n.1. p. 83-102. Jan. – jun. 2012.

BARBOSA. Fernanda Leal. A Emenda Constitucional n. 80 de 2014 e a evolução da Defensoria Pública no Brasil. *Revista Direito Mackenzie*. v. 9, n. 2, p. 101-112, 2017.

BARROSO, Monica. O Defensor Público e o Exercício da Advocacia Privada. VIII Congresso Nacional dos Defensores Públicos. Livro de teses e práticas exitosas: passaporte essencial à cidadania. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/20979/M_nica_Barroso.pdf>

BRASIL. Constituição Federal de 1967, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp132.htm>

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm>

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7347orig.htm>

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial. EREsp 1.192.577/RS. Corte Especial. Relator(a): Min. Laurita Vaz. Embargante: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Embargado: Sociedade Dr. Bartholomeu Tacchini – Plano de Saúde Tacchimed. Brasília, 21 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1430834&tipo=0&nreg=201402469723&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20151113&formato=PDF&salvar=false>>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 555.111/RJ*. Terceira Turma. Relator: Min. Castro Filho. Recorrente: Núcleo de defesa do Consumidor – NUDECON. Recorrido: Ford Factoring Fomento Comercial LTDA, e outros. Brasília, 05, de setembro de 2006. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=607262&tipo=0&nreg=200301163609&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20061218&formato=PDF&salvar=false>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3.943/DF*. Plenário. Requerente: Associação nacional dos membros do Ministério Público – CONAMP. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Brasília, 07, de maio de 2016. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. *HC 143.641/SP*. Segunda Turma. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Impetrante: Defensoria Pública da União. Brasília, 20, de fevereiro de 2018. Acórdão ainda não disponibilizado. Voto do Relator disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>>

BUENO, Cassio Scarpinella. As Class Actions Norte-Americanas e as Ações Coletivas Brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta. *Revista de Processo*, vol. 82. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 92- 151, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Guia de encaminhamento e Atribuições da Rede do distrito Federal, 2017. Disponível em: <<http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/GUIA-DE-ENCAMINHAMENTO-28Corrigido29-2-1.pdf>>

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Relatório da Gestão 2010-2014. Disponível em: <http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Boletim-Relatorio_de_Gestao1.pdf>

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Resolução nº 140 de 24 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/RESOLU%C3%87%C3%83O-n%C2%BA-140-de-24-06-2015-Hipossufici%C3%A4ncia.pdf>>

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Resolução nº 163 de 1º de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-163-2017-N%C3%BAcleo-de-Direitos-Humanos.pdf>>

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *A Defensoria Pública e os Direitos Humanos: 5 anos de história do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos*, 2009. Disponível em: <http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Livro_FINAL.pdf>

ESTEVES, Diogo; e SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2014

FOUCALT, Michel. *Microfísica do poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2016.

IORIO, Cecília. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In: ROMANO, Jorge O.; ANTUNES, Marta. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro. ActionAid Brasil, 2002. p. 21-44. Disponível em: <<http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/empoderamento.pdf>>

JR, Fredie Didier. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. 10. ed. Salvador: Juspodvim, 2015

KANT, Immanuel. *Groundwork of the metaphysics of morals*. 1785. Royal Prussian Academy: Berlim. Tradução de H.J Paton, Harper Torchobooks: Nova York.

MACHADO, José Alberto Oliveira; ASSIS, Vinicius de; ASSIS, Ana Cláudia Miranda. Emenda Constitucional Nº80/2014: Novos E Velhos Desafios Para A Defensoria Pública. *Anais do I Congresso Acadêmico de Direito Constitucional da FCR*. Curitiba. v. 1. p. 248-265. Jun. 2017. Disponível em: <<http://www.fcr.edu.br/revistanova/index.php/anaiscongdireitoconstitucional/article/view/210>>

NETO. Guilherme Fernandes. *A proteção dos interesses metaindividuais no direito comparado*. 2008. Disponível em: <http://www.guilhermefernandes.pro.br/site_media/uploaded/article/A_protecao_dos_interesses_metaindividuais_no_Direito_Comparado.pdf>

NETTO, Menelick de Carvalho; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*. Belo Horizonte: Ed. Fórum. 2011

NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. *A nova Defensoria Pública e o Direito Fundamental de acesso à Justiça em uma neo-hermenêutica da hipossuficiência*. Repertório de Jurisprudência da IOB. V. III. Civil, Processual Civil, Penal e Comercial. Jan. 2011.

OEA. Resolução 2.656 de 2011. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.pdf>.

OLIVEIRA. Simone dos Santos. Defensoria pública brasileira: sua história. *Revista de Direito Público*, Londrina. V. 2, n. 2. p. 59-74, maio/ago 2007. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/11456/10192>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Report of the Comissão on Legal Empowerment of the poor. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/Legal%20empowerment%20of%20the%20poor.pdf>>

PIOVESAN, Flávia C. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 1, p. 107-113, jan./mar. 2009. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/6566>>

RAWLS. John. *Uma teoria da justiça*. Trad. Jussara Simões São Paulo: Martins Fontes, 2002

Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade. 2008. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>.

REIS, Gustavo Augusto Soares dos. Educação em direitos e Defensoria Pública: reflexões a partir da Lei Complementar nº 132/09. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, Ano 4, n. 2, jul. / dez. 2011.

ROBERT, Cinthia Robert; SEGUIN, Elida. *Direitos Humanos, Acesso à Justiça: Um olhar da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROCHA, Jorge Bheron. Defensoría Pública como Custos Vulnerabilis en el procedimiento penal. Publicado no *Boletim da RED - Rede Latino-Americana e do Caribe para a democratização da justiça*. v. 1. p. 19-21. Jul. 2017. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/34588/Boleti_n_Red_de_Justicia_-_Nu_mero_1.pdf>

ROCHA, Jorge Bheron. Breves Notas Sobre Defensoria Pública e Acesso À Justiça No Novo Código De Processo Civil. In: CAÚLA, Bleine Queiroz; MIRANDA, Jorge, et al. *Diálogo ambiental, constitucional e internacional*. v. 10. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 291-302.

ROCHA, Jorge Luís. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004, pp. 160-161. Apud ALVES, Cleber Francisco. Op. cit., pp. 254.

ROCHA, Paulo Osório Gomes. Concretização de direitos fundamentais na perspectiva jurídico-constitucional da Defensoria Pública: um caminho “ainda” a ser trilhado. *Revista de Direito Público*, n. 17, p. 141-161. 2007.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: Recuperando a questão do poder no combate à pobreza. In: ROMANO, Jorge O.; ANTUNES, Marta. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro. ActionAid Brasil, 2002. p. 9-20. Disponível em: <<http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/empoderamento.pdf>>

SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização brasileira, 2017

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais* nº 21. 1986.

SILVA, Juliano Gonçalves da; COLAÇO, Thais Luzia. A Defensoria Pública e a educação em direitos. COLAÇO, Thais Luzia; LUNELLI, Isabella, et al. *Imagens Da Justiça: Pesquisa e Práticas Inovadoras no Ensino Jurídico Contemporâneo*. v. 1. Florianópolis: Casa Leiria. 2015. P. 143-145. Disponível em: <<http://gpaju.ufsc.br/files/2016/03/Anais-Imagens-UFSC.pdf>>

SILVA, Paulo Maycon Costa. Concurso de Teses. *Legitimidade precípua da Defensoria à tutela jurídica dos direitos humanos*, 2014. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13150/PAULO_MAYCON_COSTA_DA_SILVA.pdf>

SOUSA, José Augusto Garcia de. A legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos interesses difusos (uma abordagem positiva). *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, nº 51, p. 94-128, 2010. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51_94.pdf>

TRINDADE. Antônio Augusto. *Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI*. Trabalho apresentado pelo autor no XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA, no Rio de Janeiro, em 18 e 21-22 de agosto de 2006. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>>

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. *Educação em direitos humanos*: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Ed. Universitária 2007.

II Relatório Nacional de atuações Coletivas da Defensoria Pública, 2015. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_Relat_rio\(1\).pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_Relat_rio(1).pdf)>.

IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil elaborado em 2015. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>>.