



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

ALICE ALMEIDA NÓBREGA

**A DEFENSORIA PÚBLICA E A INTERVENÇÃO *CUSTOS VULNERABILIS* COMO
INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO DAS VULNERABILIDADES PROCESSUAIS**

**JOÃO PESSOA
2021**

ALICE ALMEIDA NÓBREGA

**A DEFENSORIA PÚBLICA E A INTERVENÇÃO *CUSTOS VULNERABILIS* COMO
INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO DAS VULNERABILIDADES PROCESSUAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel
Quirino

**JOÃO PESSOA
2021**

**Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação**

N754d Nobrega, Alice Almeida.

A Defensoria Pública e a intervenção custos
vulnerabilis como instrumento de superação das
vulnerabilidades processuais / Alice Almeida Nobrega. -
João Pessoa, 2021.

57 f.

Orientação: Marcia Glebyane Maciel Quirino.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Defensoria Pública. 2. Justiça. 3.
Vulnerabilidade.
4. Processo. I. Quirino, Marcia Glebyane Maciel. II.
Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

ALICE ALMEIDA NÓBREGA

**A DEFENSORIA PÚBLICA E A INTERVENÇÃO *CUSTOS VULNERABILIS* COMO
INSTRUMENTO DE SUPERAÇÃO DAS VULNERABILIDADES PROCESSUAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito de João
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel
Quirino

DATA DE APROVAÇÃO: 14 DE DEZEMBRO DE 2021

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.^a Dr.^a MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(ORIENTADORA)**

**Prof.^a Dr.^a ANA ADELAIDE GUEDES PEREIRA ROSA LIRA
(AVALIADORA)**

**Prof. Ms. EDUARDO DE ARAÚJO CAVALCANTI
(AVALIADOR)**

Aos incapazes de lutar pelo direito
de serem humanos.

AGRADECIMENTOS

Nossa vida é formada por ciclos e o fim de cada um deles representa uma conquista. Clarice já dizia: “não se preocupe em entender, viver ultrapassa qualquer entendimento”. Antes de iniciar o ciclo que agora se encerra, eu caí na ilusão de que era capaz de entender o que vinha pela frente. Quebrei a cara, chorei, perdi, e cheguei a acreditar que a vida era formada por um ciclo só.

Pela graça, Deus colocou na minha vida pessoas que contribuíram para que eu me reerguesse, aprendesse, amadurecesse e chegasse até aqui. Dentre todos, sou grata sobretudo aos meus pais, que nunca desistiram e continuam acreditando em mim. Também sou grata ao meu irmão que, a sua maneira, tanto me ensinou. Sou grata a Luana, por todo o amor e paciência depositados, quando eu mesma sempre acreditei não merecer.

Ao longo desses 5 anos na Universidade Federal da Paraíba, vários personagens se destacaram na minha trajetória. Assim, sou grata aos meus colegas, que dentre inúmeros choros e alegrias, permaneceram. Escolhi não citar nomes, mas se você é meu colega e está lendo isso, tenha certeza de que possui minha gratidão, pois chegou até aqui. Também sou grata a todos os servidores que garantiram o funcionamento diário do CCJ, desde os bibliotecários até os guerreiros que fazem milagre na limpeza com a falta de recursos.

Em especial, contudo, agradeço aos professores. Aprendi algo com todos, mesmo com aqueles que tive algum tipo de conflito. Cresci. Amadureci. Hoje sou uma pessoa melhor. Obrigada a Ana Adelaide por me ter aberto as portas do É Preciso Falar de Política por dois anos, foi um verdadeiro divisor de águas e, sem o projeto, dificilmente estaria aqui escrevendo sobre cidadania e vulnerabilidades. Obrigada a Eduardo Cavalcanti pelo apoio dado na monitoria de Prática Jurídica II. Obrigada a Gustavo Batista pelos dois anos de PIBIC e de aprendizado sobre a luta contra o patriarcado. Por último, obrigada a Marcia Glebyane, mulher e profissional exemplar, por ter escolhido ultrapassar desentendimentos iniciais quando eu ainda estava no 4º período e, contrariando todas as expectativas, ter aceitado me orientar neste Trabalho de Conclusão de Curso.

Por fim, também sou grata pelo privilégio, reservado a poucos, de poder celebrar a conquista de finalizar mais um desses ciclos. Que venham outros pela frente. E que eu possa sempre usar a voz que me foi dada para fazer a diferença na sociedade. Ninguém, isoladamente, pode mudar o mundo. Mas, com certeza, cada um de nós é capaz de mudar o mundo de alguém.

A não ser que consigamos resolver os problemas da marginalização e exclusão, os regimes que criamos e consolidamos não merecerão o adjetivo de “democráticos”. A não ser que alcancemos o acesso geral e universal, o direito à justiça continuará a ser um privilégio e não um direito.

Juan E. Méndez

RESUMO

O presente trabalho destaca uma problemática latente na prestação jurisdicional brasileira: a falta de acesso à justiça pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social. Embora a igualdade perante a lei esteja prevista no *caput* do célebre art. 5º da Constituição Federal, existe um enorme abismo entre teoria e prática, de modo que diversas condições se tornam empecilhos para que o cidadão comum possa recorrer à Justiça para ter seus direitos assegurados. A partir dessa ideia, discute-se de que modo a Defensoria Pública, enquanto instituição “guardiã dos vulneráveis”, com lastro em seu interesse institucional atribuído pela Constituição Federal, pode e deve atuar a fim de superar essa falta de acesso. Assim, tanto o fortalecimento institucional da Defensoria Pública quanto o *custos vulnerabilis*, nova modalidade de intervenção defensorial, apresentam-se como instrumentos com potencial de superação das vulnerabilidades processuais que obstruem o efetivo acesso à justiça.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Justiça. Vulnerabilidade. Processo.

ABSTRACT

The present work highlights a latent issue in the Brazilian jurisdictional provision: the lack of access to justice by people in a vulnerable situation. Although equality is provided by the Constitution, there is a huge abyss between theory and real life, in a way that several conditions become obstacles for the common citizen to have Justice's support to have their rights assured. Based on this idea, this essay discusses how the Public Defender's Office, as an institution "guardian of the vulnerable", based on its institutional interest attributed by the Constitution, can and should act in order to overcome this lack of access. Thus, both the institutional strengthening of the Public Defender's Office and the *custos vulnerabilis*, a new modality of defense intervention, present themselves as instruments with the potential to overcome the procedural vulnerabilities that impede effective access to justice.

Key-words: Public Defender's Office. Justice. Vulnerability. Lawsuit.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 VULNERABILIDADE PROCESSUAL E A BUSCA PELA IGUALDADE DE ACESSO À JUSTIÇA	13
2.1 IGUALDADE E JURISDIÇÃO	13
2.2 DISTINÇÃO ENTRE VULNERABILIDADE E HIPOSSUFICIÊNCIA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	15
2.2.1 O vocábulo “vulnerabilidade” e sua relevância para o Direito	16
2.2.2 O termo “hipossuficiência” como espécie de vulnerabilidade	17
2.3 DETERMINANTES DA VULNERABILIDADE	18
2.4 AS 100 REGRAS DE BRASÍLIA	20
2.5 VULNERABILIDADE PROCESSUAL: CONCEITO E RELEVÂNCIA	21
3 O ACESSO À JUSTIÇA E A ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	24
3.1 O ACESSO À JUSTIÇA ENQUANTO GARANTIA FUNDAMENTAL NO CONTEXTO DAS ONDAS RENOVATÓRIAS	24
3.2 O MODELO PÚBLICO BRASILEIRO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA	25
3.2.1 A Defensoria Pública como responsável pela efetivação do modelo de assistência jurídica estatal gratuita	27
3.2.2 A Defensoria Pública como garantia institucional	29
3.3 CLASSIFICAÇÃO DOS DIREITOS DE ACESSO À JUSTIÇA E DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA	30
4 A INTERVENÇÃO PROCESSUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO CUSTOS VULNERABILIS	32
4.1 O TERMO <i>CUSTOS VULNERABILIS</i>	32
4.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS DO <i>CUSTOS VULNERABILIS</i>	33
4.2.1 Justificação constitucional	34
4.2.2 Base intervintiva processual civil	35
4.2.3 Base intervintiva no Processo e Execução Penal	36
4.2.4 Natureza jurídica: intervenção de terceiros constitucional, atípica e móvel	38
4.3 EVOLUÇÃO DO TEMA NOS TRIBUNAIS	38
4.3.1 Direito Processual Civil e o <i>custos vulnerabilis</i> nos Tribunais	38

4.3.2 Direito Processual Penal e o <i>custos vulnerabilis</i> nos Tribunais.....	40
4.3.3 STF, STJ e a democratização processual via <i>custos vulnerabilis</i>	41
4.4 DESAFIOS À EXPANSÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL	43
4.4.1 A importância do poder de requisição da Defensoria Pública para a garantia do efetivo acesso à justiça.....	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

Em uma análise crítica a respeito dos dilemas da justiça, Nancy Fraser afirma que há, pela frente, uma nova tarefa intelectual e prática: a de desenvolver “uma teoria crítica do reconhecimento, que identifique e assuma a defesa somente daquelas versões da política cultural da diferença que possam ser combinadas coerentemente com a política social da igualdade”.¹ Dessa forma, para Fraser, a justiça plena exige tanto uma distribuição de renda mais igualitária, quanto que os grupos ou indivíduos tenham suas diferenças reconhecidas e respeitadas.²

Em outras palavras, para alcançar o ideal sistema de justiça, é preciso gerar reconhecimento às vulnerabilidades culturais e econômicas, visando a promoção de uma igualdade social efetiva. No contexto do sistema de justiça brasileiro, a Defensoria Pública se materializa como a instituição constitucionalmente legitimada a realizar, de forma integral, a assistência jurídica pública e gratuita dos vulneráveis. Assim, ela se torna o principal instrumento de promoção de um sistema de justiça que objetiva reduzir o abismo das desigualdades sociais.

Daniel Gerhard e Maurílio Casas Maia estabelecem que “a vocação defensorial é contramajoritária e de reforço democrático. Trata-se de impedir que a voz da sociedade, com sua maioria dominante, sufoque os interesses e os direitos fundamentais das comunidades minoritárias e do indivíduo injustamente afrontado em seus direitos fundamentais, seja pelo discurso do ódio ou do medo.”³

A Defensoria Pública, enquanto instituição, passou por um processo ainda muito recente de legitimação de sua função no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Até mesmo a promulgação da Constituição cidadã, em 1988, não foi satisfatória para esclarecer os limites dessa atuação. Apenas com a aprovação da Emenda Constitucional nº 80, em 2014, a Carta Magna passou a reger expressamente algumas questões que passaram por extenso debate doutrinário e jurisprudencial, como a legitimidade da Defensoria Pública para atuar em demandas coletivas e para promover conciliações extrajudiciais.

¹ FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista.** IN: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UNB, 2001. p. 245-282.

² Fraser usa o termo *redistribuição* para referir-se à luta por uma distribuição de renda mais igualitária, enquanto *reconhecimento* refere-se à luta para que um grupo ou indivíduo possa ter as suas diferenças reconhecidas e respeitadas.

³ GERHARD, Daniel; MAIA, Maurílio Casas. **O Defensor-Hermes, o *amicus comunitas*:** a representação democrática dos necessitados de inclusão discursiva. *Informativo jurídico In Consulex*, Brasília, v. 22, jun. 2015, p. 11-12.

Alguns temas, contudo, ainda estão em processo de consolidação no universo jurídico. Nesse âmbito, uma das discussões que vêm ganhando espaço nos Tribunais desde 2015 é sobre a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em um processo, ou seja, não como representante de uma das partes, mas para resguardar a tutela dos direitos da população vulnerável, em um paralelo com a tradicional atuação do Ministério Público como *custos legis*, protetor da ordem jurídica. Jorge Bheron Rocha esclarece em quais condições e de que forma essa atuação ocorre.

“A Defensoria Pública assume o papel de *custos vulnerabilis* quando atua em nome próprio em razão de **missão institucional** de promoção dos direitos humanos, na atuação como assistente ou interveniente em processo civil ou penal que esteja em causa demanda que pode ter cunho coletivo ou também individual, mas **relacionado à dignidade humana e aos direitos fundamentais da pessoa**, como atuação paralela, complementar ou suplementar ao advogado constituído.”⁴ (grifo nosso)

A intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* foi proposta inicialmente pelo defensor público Maurílio Casas Maia. O próprio autor afirma que tal debate esbarra em alguns pressupostos lógicos e sociais a serem solucionados para a compreensão do tema, como o próprio conceito de vulnerabilidade, isto é, se ela é apenas econômica ou também social, e pelo estudo da assistência jurídica pública e gratuita prevista na Constituição Federal.⁵

A partir dessa ideia, verificou-se que a defesa do *custos vulnerabilis* como modalidade intervenciva da Defensoria Pública encontra íntima relação com o conceito de vulnerabilidade processual, proposto por Fernanda Tartuce. Segundo a autora, a vulnerabilidade processual é uma condição que impede o litigante de exercer determinado ato em juízo. Tal impedimento pode ser uma dificuldade financeira, de locomoção, de conhecimento, entre outros. Fernanda Tartuce ainda coloca que é imprescindível a identificação das causas de tais vulnerabilidades a fim de que se possa criar mecanismos para superá-las.⁶

Portanto, este trabalho tem o intuito de discutir a possibilidade jurídica da Defensoria Pública figurar em um processo na posição de *custos vulnerabilis*, esclarecendo a sua natureza e o respectivo amparo normativo, bem como se essa modalidade de intervenção

⁴ ROCHA, Jorge Bheron. **Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública tendo por objeto direitos transindividuais**. Florianópolis: Empório Modara Editora, 2018, p. 20.

⁵ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. ***Custos vulnerabilis*: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 58.

⁶ TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 184-218.

de terceiro é capaz de assumir o papel de instrumento de superação dos diferentes tipos de vulnerabilidades processuais, a fim de ampliar o efetivo acesso à justiça.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa da repercussão da temática na doutrina e nas decisões judiciais. Buscou-se identificar quantitativamente os empecilhos à aplicação do direito constitucional de acesso à justiça por meio das Defensorias Públicas e do *custos vulnerabilis*.

O primeiro capítulo abordará um panorama teórico acerca dos conceitos de igualdade formal e material, bem como sua aplicabilidade na discussão sobre jurisdição. Em seguida, o texto irá expor as terminologias dos vocábulos “hipossuficiência” e “vulnerabilidade”, a fim de esclarecer se as expressões são sinônimas ou divergem, já que tal distinção assume importância ao definir quem está legitimado a ser assistido pela Defensoria Pública.

Ainda no mesmo capítulo, discutir-se-á as causas determinantes da vulnerabilidade, isto é, quais são as condições que tornam um grupo ou indivíduo vulnerável. Nesse contexto, será dado destaque às chamadas “100 Regras de Brasília”, documento de relevância internacional na temática das vulnerabilidades. Por fim, o capítulo tratará, especificamente, das vulnerabilidades processuais, apontando a urgência em criar mecanismos para superá-las.

Já o segundo capítulo abordará dois temas que atuam como conectores imprescindíveis entre a primeira e a última parte do trabalho: a discussão sobre o acesso à justiça e como garanti-lo, a partir da teoria de acesso à justiça formulada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, e a explicação sobre o modelo público brasileiro de assistência jurídica integral e gratuita, que servirá como plano de fundo para compreender a ideia do *custos vulnerabilis* no capítulo seguinte. Ambos os temas também serão objeto de tópico que esclarece a sua classificação jurídica.

Assim, a última parte do trabalho pretende expor e comentar a teoria do *custos vulnerabilis*, o seu amparo legal e os respectivos deveres e prerrogativas decorrentes dessa atuação, bem como a evolução do tema nos Tribunais ao longo dos últimos anos, questionando a sua aplicabilidade no Direito Processual brasileiro.

Por fim, objetiva-se realizar uma análise crítica sobre a atual realidade da Defensoria Pública no Brasil, destacando os principais desafios a serem superados no âmbito da instituição para que ela possa alcançar a sua finalidade máxima: prestar assistência integral e de forma eficaz aos cidadãos vulneráveis no Brasil, a fim de garantir-lhes o efetivo acesso à justiça.

2 VULNERABILIDADE PROCESSUAL E A BUSCA PELA IGUALDADE DE ACESSO À JUSTIÇA

Tercio Sampaio Ferraz Junior⁷ destaca que ninguém pode sobreviver em uma situação “em que a justiça, enquanto sentido unificador de seu universo moral, foi destituída, posto que a carência de sentido torna a vida insuportável.”

A abordagem da justiça, portanto, traz logo um imenso desafio: como proporcionar a equalização de possibilidades e oportunidades se cada ser humano é único? Apesar da dificuldade em oferecer uma resposta a esse questionamento, o tema precisa ser enfrentado. É a partir dessa ideia que se propõe a análise das vulnerabilidades nos estudos que tratam da temática de acesso à justiça.

Assim, neste capítulo serão expostas considerações a respeito da(s) igualdade(s) e da(s) vulnerabilidade(s) processual(is), ao mesmo tempo em que se faz um alerta sobre a urgência em criar mecanismos com o objetivo de alcançar o ideal de isonomia.

2.1 IGUALDADE E JURISDIÇÃO

A Constituição Federal de 1988 deu célere destaque à igualdade em seu texto normativo. Prevista no caput do art. 5º⁸, que trata explicitamente dos direitos e garantias fundamentais, há estudos doutrinários que compreendem a igualdade como um princípio, e aqueles que entendem que ela deve ser interpretada como um direito fundamental ou garantia.⁹

Nesse contexto, contudo, é pacífico o entendimento de que deve haver uma superação da igualdade meramente formal – entendida como aquela que trata todos sob uma ótica uniforme, sem atentar para as diferenças dos sujeitos sociais – em prol de alcançar a igualdade material ou verdadeira, a isonomia, que considera as diferenças de condições entre os indivíduos a fim de oferecer-lhes as mesmas oportunidades de acesso aos bens e serviços oferecidos pelo Estado. Nesse sentido, dispõe José Helvésley:

[...] a igualdade material é aquela resultante da repartição igual de todos os bens sociais por todos os indivíduos, enquanto a formal é a igualdade diante da lei, que nunca chega a destruir as desigualdades sociais, e exige que qualquer homem, por

⁷ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **O justo e o belo:** estudos de filosofia do direito: reflexões sobre o poder, a liberdade, a justiça e o direito. São Paulo: Atlas, 2002, p. 220.

⁸ CF/1988. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

⁹ TARTUCE, Fernanda. **IGUALDADE E VULNERABILIDADE NO PROCESSO CIVIL.** Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 55.

mais humilde que seja a sua condição, seja reconhecido como pessoa moral e jurídica, como uma personalidade individual, só porque e, precisamente, porque é homem.¹⁰

O autor assevera ainda que “urge que seja imposto que a disciplina jurídica seja igual quando uniformes forem as condições objetivas das hipóteses reguladas, e desigual sempre que falte tal uniformidade”. Tal ideia remete à velha máxima acerca do princípio da isonomia: “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”, e parece traduzir bem a necessidade de o Estado atender às particularidades dos grupos vulneráveis, tendo em vista o dever deste de assegurar o tratamento isonômico aos cidadãos.

Quando a Constituição assegura a todos os cidadãos a igualdade formal, como princípio jurídico a ser aperfeiçoado, incumbe ao Estado envidar esforços para que aquela igualdade formal se materialize, buscando esse ideário de todas as maneiras possíveis, mormente no campo socioeconômico e político, não podendo ele, Estado, fugir a esse comportamento, sob pena de, em assim fazendo, estar descumprindo mandamento constitucional e, consequentemente, contravindo a ordem superiormente emanada.¹¹

Ainda ao discorrer sobre a ideia de igualdade afim de alcançar uma justiça ideal, Alf Ross, em sua obra “Direito e Justiça”, é capaz de traduzir a relevância de tal conceito para a harmônica aplicação do Direito.

[...] o ideal de igualdade, por si só, significa simplesmente a correta aplicação de uma regra geral (qualquer que seja ela). Os conceitos ou características gerais empregados na regra definem uma certa classe de pessoas (ou situações) às quais se deverá proporcionar um certo tratamento. O tratamento igual de todos os que pertencem a essa classe é, portanto, consequência necessária da correta aplicação da regra.¹²

Nas palavras de Marcelo Galuppo, a isonomia pode ser concebida “como procedimento de inclusão formal e material nos discursos de justificação e aplicação das normas”, de modo que só é possível reconhecer legitimidade ao Direito se este garantir a “igualdade nos discursos que realiza.”.¹³

Assim, o Poder Judiciário possui a missão de assegurar os direitos fundamentais de quaisquer categorias – incluindo as minorias. Nesse contexto, o processo, sobretudo o civil, ganha imensa relevância a partir do momento em que se faz necessário recorrer à prestação judicial para garantir direitos devidos pelo próprio Estado.

¹⁰ HELVESLEY, José. **Isonomia constitucional: igualdade formal versus igualdade material**. Revista ESMAFE: Escola de Magistratura Federal da 5. Região, Recife, n. 7, p. 143-164, 2004.

¹¹ HELVESLEY, José. **Isonomia constitucional: igualdade formal versus igualdade material**. Revista ESMAFE: Escola de Magistratura Federal da 5. Região, Recife, n. 7, p. 143-164, 2004.

¹² ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. 2. Ed. São Paulo: Edipro, 2007, p. 318.

¹³ GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**: Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 208.

Ana Paula de Barcellos¹⁴ afirma que o acesso à justiça integra a dignidade do homem. Com isso, a autora pretende ressaltar que todos devem ter acesso à autoridade responsável, em caso de descumprimento de direitos, por impor coercitivamente a sua observância.

Pelo princípio formal da igualdade de jurisdição, todos se submetem igualmente ao poder jurisdicional do Estado e todos têm igual acesso a ele. José Afonso da Silva entende que tal faceta isonômica está formalmente – e não materialmente – garantida, inclusive, em relação à acessibilidade da justiça, prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.¹⁵ Isso porque, em princípio, a prestação jurisdicional estaria igualmente à disposição de todos, mas na prática essa realidade não se verifica.¹⁶

Assim, não é suficiente afirmar que a jurisdição se encontra a disposição dos cidadãos sem que sejam implementadas políticas públicas que viabilizem a transposição dos obstáculos sociais e econômicos que dificultam o acesso à justiça. É preciso uma postura ativa por parte do Estado na criação de um mecanismo com diversos instrumentos integrados na proteção dos direitos das minorias vulneráveis.

2.2 DISTINÇÃO ENTRE VULNERABILIDADE E HIPOSSUFICIÊNCIA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Visando garantir a consolidação da igualdade material no sistema jurídico brasileiro, a Constituição Federal prevê, em seu art. 5º, inciso LXXIV, que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.¹⁷ Ao tratar das funções da Defensoria Pública, o art. 134 da Carta Magna usa o termo *necessitados* para se referir aos assistidos pela instituição.¹⁸

Diante disso, é fundamental estabelecer uma distinção entre os conceitos de vulnerabilidade e hipossuficiência a fim de esclarecer se a missão da Defensoria Pública se

¹⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 325.

¹⁵ CF/1988. Art. 5º XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 77.

¹⁷ CF/1988. Art. 5º LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

¹⁸ 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 . (grifo nosso)

limita a prestar assistência jurídica aos hipossuficientes ou se deve ser ampliada para amparar todos aqueles que se encontram em situação vulnerável.

2.2.1 O vocábulo “vulnerabilidade” e sua relevância para o Direito

A palavra *vulnerabilidade* deriva do verbo em latim *vulnerare* que significa ferir, penetrar. Em uma concepção mais genérica e atual, o termo expressa a “qualidade de quem é vulnerável”, “que é suscetível de ser ferido ou atingido por doença”, ou ainda “que está sujeito a ser atacado ou criticado”.¹⁹

Assim, é possível concluir que, até certo ponto, todas as pessoas são vulneráveis, já que, física e psologicamente, existe a possibilidade de qualquer indivíduo sofrer alguma lesão. Por outro lado, nem todas as pessoas se encontram em situações idênticas e se expõem aos mesmos riscos de serem “feridas”²⁰.

Fernanda Tartuce²¹ vislumbra três principais sentidos para a interpretação do termo *vulnerabilidade*: 1. como característica de certas pessoas (como crianças, idosos, incapazes etc.) ou grupos sociais (como as classes mais pobres); 2. como condição humana, uma fragilidade diante finitude da vida; e 3. como princípio ético, para orientar a reflexão sobre questões morais e sobre o conceito de justiça.

O primeiro sentido apontado vem ganhando especial relevância no âmbito do Direito. Já no início da década de 90, Augusto Cançado Trindade expressava preocupação com a proteção de grupos vulneráveis na confluência do Direito Internacional dos Direitos Humanos e com o atendimento às suas necessidades básicas²². A Declaração da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em 1993, em Viena, tornou ainda mais evidente a necessidade de promover e proteger os direitos das pessoas que pertencem a grupos vulneráveis.

Heloísa Helena Barboza²³, ao falar sobre os aspectos jurídicos envolvendo vulnerabilidade e cuidado, ressalta que a caminhada para colocar o Direito no “mundo social” tem sido árdua e longa. Segundo ela, é essencial a construção de um sistema jurídico voltado

¹⁹ **Dicionário Michaelis.** Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/vulner%C3%A1vel/>> Acesso em: 26 nov. 2021.

²⁰ BARBOZA, Heloisa Helena. **Vulnerabilidade e cuidado:** aspectos jurídicos. In: PEREIRA, Tânia da; OLIVEIRA, Guilherme de (Coords.). Cuidado e vulnerabilidade. São Paulo: Atlas, 2009, p. 107.

²¹ TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no Processo Civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 163.

²² Resgatando escritos desta época: TRINDADE, Antônio Augusto. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017, p. 17-40.

²³ BARBOZA, Heloisa Helena. **Vulnerabilidade e cuidado:** aspectos jurídicos. In: PEREIRA, Tânia da; OLIVEIRA, Guilherme de (Coords.). Cuidado e vulnerabilidade. São Paulo: Atlas, 2009, p. 107.

às necessidades das pessoas que participam da vida em sociedade, “seres reais existentes no mundo dos fatos e não mais sujeitos ideais, titulares abstratos de direitos equitativamente atribuídos e assegurados com base em uma igualdade formal.”

A autora também afirma que o Direito constitui a disciplina da convivência humana, portanto, não há como desprezar a análise das interações entre os indivíduos e do complexo campo da vulnerabilidade socioeconômica e civil²⁴. Fernanda Tartuce²⁵ coloca que o estudo da vulnerabilidade no Direito é especialmente importante no contexto brasileiro, já que o país endossa uma realidade historicamente marcada por disparidades, sendo fundamental identificar como se deu a reação do legislador diante da constatação de desigualdades e das reivindicações sociais por maiores oportunidades de equalização.

Ainda sobre a importância de considerar as vulnerabilidades para impulsionar o acesso à justiça, Ronaldo Porto Macedo coloca:

O reconhecimento das diferenças de status jurídico fará com que progressivamente o Direito Social passe a ser um direito de desigualdades, um direito de privilégios e discriminações positivas moral e politicamente legitimados. [...] O Direito Social passa a impor determinadas discriminações positivas, como o tratamento diferenciado e mais protetivo para as partes mais vulneráveis, como o consumidor, o pobre, o idoso, o trabalhador, a pessoa com deficiência etc.²⁶

Portanto, o autor expressa a ideia já mencionada de que, no Direito, é necessário que haja uma redução da igualdade formal para que se garanta a isonomia, considerando as vulnerabilidades das partes no processo. Com isso, é possível prevenir injustiças decorrentes da disparidade de armas entre os litigantes.

2.2.2 O termo “hipossuficiência” como espécie de vulnerabilidade

O vocábulo *hipossuficiente* significa “pessoa que é economicamente muito humilde, que não é autossuficiente”²⁷. Por outro lado, *vulnerabilidade* refere-se à noção de suscetibilidade, sendo esse o critério de diferenciação comumente adotado pela doutrina.

²⁴ BARBOZA, Heloisa Helena. **Vulnerabilidade e cuidado**: aspectos jurídicos. In: PEREIRA, Tânia da; OLIVEIRA, Guilherme de (Coords.). Cuidado e vulnerabilidade. São Paulo: Atlas, 2009, p. 106.

²⁵ TARTUCE, Fernanda. **Equalidade e vulnerabilidade no Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 165.

²⁶ MACEDO JR., Ronaldo Porto. **Contratos relacionais e defesa do consumidor**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 51.

²⁷ DICIONÁRIO Michaelis. **Hipossuficiente**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/hipossuficiente>>. Acesso em: 30 set. 2021.

Apesar disso, o tema é controvertido, sobretudo na seara do Direito do Consumidor, onde o maior debate acerca da diferença entre vulnerabilidade e hipossuficiência é encontrado. Isso porque o Código de Defesa do Consumidor (CDC) brasileiro assume uma postura protetora ao partir do pressuposto de que o consumidor é a parte fraca na relação²⁸. No referido diploma legal, o termo *hipossuficiência* não é abordado sozinho, mas vem acompanhado do adjetivo *técnica*. Essa associação de vocábulos conduz a entendimentos divergentes no tocante à diferenciação indicada²⁹. Em um estudo das diferentes doutrinas que debatem o tema, Fernanda Tartuce conclui e defende que vulnerabilidade e hipossuficiência não retratam conceitos idênticos.

A partir do léxico e da tradição do uso da expressão no sistema jurídico brasileiro, hipossuficiência é sinônimo é vulnerabilidade econômica. O legislador do Código do Consumidor não deveria ter se reportado à hipossuficiência como critério para a inversão do ônus da prova, mas se referir a dificuldades técnicas de produção probatória. É compreensível, porém, que tenha tentado evitar a repetição da palavra, já que a vulnerabilidade em sentido amplo já havia sido utilizada no início da normatização como presunção em relação ao consumidor. Vulnerabilidade indica, assim, suscetibilidade em sentido amplo, sendo a hipossuficiência uma de suas espécies, a vulnerabilidade econômica.³⁰

Assim, vulnerabilidade é gênero, ao passo que hipossuficiência é espécie desta. A hipossuficiência constitui a vulnerabilidade ante a insuficiência econômica e tem repercussão processual na medida em que impede ou dificulta a prática de atos pelo litigante, constituindo, portanto, um dos principais fatores que ensejam a vulnerabilidade processual.

2.3 DETERMINANTES DA VULNERABILIDADE

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Objetivos Globais) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento traçam uma Agenda de dezessete metas a serem implementadas até 2030, que incluem acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos; promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; assim como assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais.

²⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Manual do consumidor em juízo**. – 6. Ed. – São Paulo: Somos Educação, 2020, p. 5.

²⁹ TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 181.

³⁰ TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 183.

A partir dessas metas, a Agenda convoca uma parceria global para o desenvolvimento sustentável focada, sobretudo, nas necessidades dos mais pobres e vulneráveis, com a afirmação expressa da urgência em promover o empoderamento dessas pessoas. Tais grupos incluem crianças, jovens, pessoas com deficiência, pessoas com HIV/AIDS, idosos, povos indígenas, refugiados e migrantes. Esses objetivos e metas são resultado da colaboração da sociedade civil e organismos interessados no mundo inteiro, revelando a necessidade e o interesse global em dar voz aos vulneráveis³¹.

Diversos fatores são determinantes para tornar grupos e pessoas vulneráveis, como a marginalização, a pobreza, a discriminação social, além de fatores ambientais e barreiras culturais. Contudo, segundo Daniela Lima Barreto, comumente esses fatores interagem, ocorrendo a presença de mais de um deles, o que gera um múltiplo risco. São as chamadas “interseccionalidades”³².

Como exemplo, cita-se a vulnerabilidade do migrante. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) aponta alguns determinantes para a vulnerabilidade migratória, como fatores individuais, familiares, domésticos, comunitários, geográficos, políticos, econômicos, sociais, regionais e institucionais. Os migrantes normalmente possuem histórico de conflito em sistemas políticos opressores, com graves violações de direitos³³.

De forma correlata, Amartya Sen, em sua obra “A ideia de justiça”, afirma que uma pessoa pertence a vários grupos diferentes (de gênero, classe, linguagem, profissão, nacionalidade, comunidade, raça, religião, e assim por diante), e vê-la apenas como membro de um grupo particular seria “uma negação grave da liberdade de cada um para decidir exatamente como ver a si próprio.” Ademais, o autor coloca:

A crescente tendência a ver as pessoas como uma “identidade” dominante não é apenas a imposição de uma prioridade externa e arbitrária, mas também a negação da importante liberdade de uma pessoa que pode decidir sobre suas respectivas lealdades a diferentes grupos (a todos os quais ela pertence).³⁴

³¹ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, assim como o documento final da Agenda 2030 estão disponíveis no site das Nações Unidas no Brasil em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 03 out. 2021.

³² Vulnerabilidade interseccional é aquela gerada por múltiplos fatores. Em termos práticos, isso quer dizer que a vulnerabilidade vivida por uma mulher casada de classe média não é igual àquela que vive uma mãe monoparental da periferia, que se expõe em espaços com altos índices de criminalidade, mesmo que, em teoria, ambas estejam sujeitas a sofrer violência de gênero. BARRETO, Daniela Lima. O Direito Penal dos vulneráveis: uma análise crítica da busca do reconhecimento por meio do Direito Penal. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

³³ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. *Custos vulnerabilis*: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 66-67.

³⁴ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 281.

Com efeito, a identificação de todos os fatores determinantes da vulnerabilidade - e não apenas de um deles - é de suma importância, pois a partir desse diagnóstico inicial é possível calcular os riscos a que aquele indivíduo ou grupo está exposto e, assim, prover os tipos de proteção necessários, como moradia, acesso à água potável, saneamento básico, alimentação, saúde, segurança e, dentre outros, o acesso à justiça.³⁵

Este último se relaciona diretamente com a assistência gratuita prestada pela Defensoria Pública. Para tal prestação, é preciso avaliar a capacidade de acesso à justiça, em seu sentido amplo³⁶, de efetiva ampla defesa e de exercício do contraditório da pessoa ou grupo a ser representado pela Defensoria Pública. Como dito, tanto a condição financeira quanto outras causas de vulnerabilidade podem ser determinantes para demonstrar a necessidade de prestação institucional, sendo comum a interseccionalidade, isto é, a ocorrência simultânea de vários fatores.

2.4 AS 100 REGRAS DE BRASÍLIA

Maurílio Casas Maia afirma que, em um primeiro plano, a vulnerabilidade é uma situação fática, ou seja, deve ser analisada conforme o caso concreto específico, “porquanto seria impossível que a norma posta pudesse prever, exaustivamente, todos os casos, enumerando-os³⁷. ” Por outro lado, é possível observar alguns casos de vulnerabilidade expressos em normas escritas, como no Estatuto do Idoso ou no Estatuto dos Refugiados.

Nesse contexto, as “100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade” se destacam como um dos principais instrumentos de regulação dos direitos das pessoas vulneráveis, e ajudam a entender a multiplicidade de fatores determinantes de tal condição. Tradicionalmente, o documento possui um caráter de *soft law* e foi aprovado pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, que ocorreu em Brasília, em 2008. Alguns defendem, contudo, que seu status jurídico é de *jus cogens*, já que aborda valores

³⁵ IOM **Handbook** – protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse. Geneva: Internaciona Organization for Migration, 2018, p. 5-81.

³⁶ Aqui entendido como sendo não necessariamente aquele prestado pelo Poder Judiciário. O acesso à justiça em sentido amplo compreende a possibilidade de alcançar meios para a solução de um litígio. O Poder Judiciário é um dos caminhos possíveis para tal, mas nem sempre é o mais adequado no caso concreto.

³⁷ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. ***Custos vulnerabilis***: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 62.

indispensáveis em matéria de direitos humanos. As “100 Regras de Brasília” trazem o seguinte conceito:

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 e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.³⁸

Trata-se, portanto, de uma predisposição a fragilidades decorrente de fatores de ordem política, histórica, social ou cultural, que coloca as pessoas em uma posição assimétrica de poder, dificultando ou impedindo a efetivação de direitos.

As “100 Regras de Brasília” também afirmam vários fatores que podem ensejar uma dificuldade de acesso à justiça e que a “concreta determinação de pessoas em situação de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e econômico”. No caso do Brasil, em especial, a pobreza costuma ser o principal fator presente, e quase sempre é acompanhada outras causas de vulnerabilidade, decorrentes ou não daquela³⁹.

O documento destaca, ainda, visando o efetivo acesso à justiça para a defesa dos direitos, a importância da promoção e desenvolvimento de políticas públicas destinadas a garantir a assistência técnica e judiciária da pessoa vulnerável e para a defesa dos seus direitos em todas as ordens jurisdicionais, inclusive por meio da ampliação das funções do Defensor Público (Regra 29).

Assim, as “100 regras de Brasília” constituem um importante documento para consolidar a missão institucional da Defensoria Pública no Brasil como órgão motivado a atuar na superação dos diferentes tipos de vulnerabilidade existentes, sobretudo a vulnerabilidade de cunho processual, garantindo a ampliação do acesso à justiça desses grupos.

2.5 VULNERABILIDADE PROCESSUAL: CONCEITO E RELEVÂNCIA

Barbosa Moreira afirma que “um dos grandes desafios do processo socialmente orientado é o desequilíbrio de forças que logo de início se exibe entre as partes litigantes, a

³⁸ **REGRAS de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade.** Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

³⁹ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. *Custos vulnerabilis: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 69.

comprometer, em regra, a igualdade de oportunidades de êxito no pleito”⁴⁰. Diante da garantia da isonomia dada pela Constituição Federal, torna-se dever do juiz promover a igualdade material. O magistrado deve identificar como a vulnerabilidade se configura e diligenciar para minimizar potenciais e ilegítimas consequências, já que, conforme expõe Ovídio Baptista da Silva⁴¹, o processo civil é a disciplina mais próxima do “homem da rua” e não pode ignorar o contexto de sua aplicação.

É a partir desse cenário que Fernanda Tartuce teoriza o que ela chama de *vulnerabilidade processual*, ao mesmo tempo em que aponta a necessidade de os juristas agirem em prol de criar mecanismos para superá-la.

Vulnerabilidade processual é a suscetibilidade do litigante que o impede de praticar atos processuais em razão de uma limitação pessoal involuntária ensejada por fatores de saúde e/ou de ordem econômica, informacional, técnica ou organizacional de caráter permanente ou provisório. [...] Assumido o objetivo de assegurar a efetiva participação dos litigantes em bases reais, é preciso identificar se a impossibilidade de participar do feito foi causada por uma vulnerabilidade comprometedora e, em caso, positivo, atuar para superá-la.⁴²

Portanto, está em condição de vulnerabilidade processual aquele litigante que, por fatores externos e independentes de sua vontade, encontra-se prejudicado de exercer algum ato determinante no cunho do processo, provisória ou permanentemente.

Como ora exposto, apesar da hipossuficiência ser especialmente determinante no contexto brasileiro, há casos de vulnerabilidade que ultrapassam a insuficiência econômica, envolvendo: a) óbices geográficos (por dificuldades de locomoção ao local da prática dos atos processuais, prejudicando a atuação em juízo por obstáculos insuperáveis); b) debilidade na saúde do litigante (vulnerabilidade momentânea que pode comprometer a prática de atos processuais em razão de doença); c) desinformação pessoal; d) ignorância sobre o direito material; e) desconhecimento sobre normas processuais; f) dificuldades na técnica jurídica; g) ausência de advogado; h) deficiências na atuação probatória; i) vulnerabilidade organizacional (pertinente a pessoas que não conseguem mobilizar recursos e estruturas para sua própria organização pessoal, encontrando restrições logísticas para atuar)⁴³.

⁴⁰ BARBOSA MOREIRA, José Carlos apud TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 184.

⁴¹ SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Processo e ideologia**: o paradigma racionalista. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 91.

⁴² TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 184-186.

⁴³ TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p.189-218.

Fernanda Tartuce⁴⁴ exemplifica a ideia de vulnerabilidade processual com o caso de uma litigante analfabeta que se dirigiu ao Juizado Especial e deduziu oralmente sua pretensão sem contar com um advogado. Não se pode ignorar que existem limitações consideráveis nesse ato. Diante disso, o magistrado não pode se omitir e enviar intimações por escrito mesmo sabendo que a parte é incapaz de ler, ao contrário, deve orientar a serventia para que promova a ciência por outros meios que assegurem o pleno acesso ao teor das comunicações. Tal atitude seria uma forma de superação da vulnerabilidade processual a partir da atuação do juiz, em que este pratica atos diferenciados diante de uma considerável dificuldade da parte litigante para participar em juízo.

Contudo, com a ampliação do conceito de vulnerabilidade, há que se considerar que a Defensoria Pública, enquanto guardiã dos vulneráveis, deve também ampliar o seu espectro de atuação de modo a acolher e prestar assistência jurídica integral a todos os vulneráveis, a fim de superar as suscetibilidades a que muitos litigantes estão expostos.

Nessa perspectiva é que se vislumbra a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*: em tal modalidade, a instituição não ficaria restrita às pretensões deduzidas em juízo e nem ficaria atrelada ao patrocínio de hipossuficientes.

Conforme dispõe Maurílio Casas Maia⁴⁵, a intervenção do defensor público, enquanto representante do Estado Defensor, vai muito além da substituição do advogado privado, sendo possível – além da legitimidade coletiva –, a intervenção com lastro em seu próprio interesse institucional, uma intervenção de terceiro com base constitucional.

Assim, a Defensoria Pública ergue-se como uma instituição fundamental no mecanismo de superação dos diversos tipos de vulnerabilidade processual no Direito brasileiro. No entanto, antes de adentrar na discussão sobre a intervenção defensorial como *custos vulnerabilis*, é indispensável a compreensão de dois conceitos basilares: o acesso à justiça e a assistência jurídica gratuita à luz da Constituição Federal de 1988.

⁴⁴ TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 185.

⁴⁵ CASAS MAIA, Maurílio. **A Segunda Onda de acesso à justiça e os necessitados constitucionais**: por uma visão democrática da Defensoria Pública. In: COSTA-CORRÊA, André L.; SEIXAS, Bernardo Silva de; SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVIO, Solange Almeida Holanda. (Org.). **Direitos e garantias fundamentais: novas perspectivas**. Birigui - SP: Boreal, 2015, p. 201.

3 O ACESSO À JUSTIÇA E A ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No estudo sobre o papel da Defensoria Pública enquanto terceiro interveniente na relação processual e suas implicações sociais, é imprescindível que alguns conceitos sejam destrinchados a fim de criar um plano de fundo teórico que permita legitimar a missão defensorial atribuída pela Constituição Federal de 1988.

A primeira discussão a ser realizada nesse sentido é sobre o efetivo acesso à justiça, considerado uma garantia constitucionalmente prevista, mas que ainda figura como um verdadeiro abismo entre a teoria e a prática. A partir disso, será possível explicar o modelo público brasileiro de assistência jurídica integral e gratuita e, consequentemente, o surgimento da Defensoria Pública como instituição constitucionalmente legitimada a assumir o papel de “guardiã dos vulneráveis”. Por fim, neste capítulo também será esclarecida a classificação dos direitos de acesso à justiça e de assistência jurídica gratuita, com o intuito de aumentar a compreensão acerca da sua natureza.

3.1 O ACESSO À JUSTIÇA ENQUANTO GARANTIA FUNDAMENTAL NO CONTEXTO DAS ONDAS RENOVATÓRIAS

O acesso à justiça é garantia fundamental prevista na Constituição Federal de 1988, a partir da não exclusão da apreciação de direitos pelo Poder Judiciário expressa pelo art. 5º, inciso XXXV. Essa posição demonstra que esse direito possui aplicação direta e imediata como dos demais fundamentais, nos termos do §1º do art. 5º, além de ser protegido contra quaisquer reformas constitucionais por ser cláusula pétrea. Ressalte-se, todavia, que o acesso à justiça não se limita ao acesso ao Poder Judiciário, devendo ser entendido como acesso à ordem jurídica justa, bem como acesso a outros direitos fundamentais⁴⁶.

Segundo Mauro Cappelletti e Bryan Garth⁴⁷, embora seja de difícil definição, a expressão “acesso à justiça” delimita duas finalidades essenciais do sistema jurídico, que são o acesso igualitário a todos ao sistema jurisdicional e a produção de resultados individual e socialmente justos.

⁴⁶ OLIVEIRA NETO, Emérito Silva de. **Fundamentos do acesso à justiça**: conteúdo e alcance da garantia fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 6-7.

⁴⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Antônio Sérgio Fabris Editor, 2002, p. 8.

Quanto ao conceito de acesso à justiça, Mauro Cappelletti e Bryan Garth afirmam, ainda, que este significava basicamente o direito formal e individual de propor ou contestar uma ação, salientando-se que somente tinham acesso à justiça aqueles que pudessem enfrentar os custos, não havendo preocupação do Estado quanto ao acesso à justiça por aqueles que não pudessem fazê-lo. Não havia, portanto, um acesso *efetivo* à justiça, mas apenas formal, considerando que esse acesso não era igualitário⁴⁸.

Posteriormente, o conceito se transformou, de modo que o direito ao acesso à justiça efetivo passou a ter sua importância reconhecida entre os direitos individuais e sociais, podendo ser definido como condição necessária para a existência de um sistema jurídico atual e igualitário que garanta efetivamente o direito de todos⁴⁹.

A evolução do conceito de acesso à justiça, contudo, não erradicou obstáculos ao alcance da sua efetividade. Em razão disso, ao buscar soluções para os problemas que obstram o efetivo acesso à justiça, Mauro Cappelletti e Bryan Garth sistematizaram três ondas renovatórias. A primeira onda se refere à assistência judiciária para os mais pobres, à necessidade de criação de um sistema que garanta aos hipossuficientes uma efetiva proteção judicial. Os mecanismos desenvolvidos para esse fim serão explicados no próximo tópico.

A segunda onda, por sua vez, diz respeito às reformas necessárias para a representação dos interesses difusos, que transcendem a esfera individual e impactam diretamente a coletividade. Para tanto, estimula-se o abandono da visão individualista do processo judicial e o desenvolvimento de mecanismos coletivos de pacificação social.

Por fim, a terceira onda propõe um novo enfoque de acesso à justiça, levando em consideração os movimentos anteriores e enfatizando soluções extrajudiciais de conflitos. Verifica-se, aqui, uma preocupação em estimular fórmulas que simplifiquem os procedimentos judiciais, através da modificação nas estruturas dos Tribunais, do investimento em prevenção de disputas e em meios alternativos de resolução de conflitos, a fim de ampliar as formas de acesso à justiça.⁵⁰

3.2 O MODELO PÚBLICO BRASILEIRO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA

⁴⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Antônio Sérgio Fabris Editor, 2002, p. 9.

⁴⁹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Antônio Sérgio Fabris Editor, 2002, p. 11-12.

⁵⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Antônio Sérgio Fabris Editor, 2002, p. 31.

No tocante à primeira onda renovatória, cujo enfoque é a ampliação do acesso à justiça pelos mais pobres, surgiram modelos de assistência jurídica, dentre os quais o modelo adotado pelo Brasil. Os modelos de assistência jurídica existentes nos Estados contemporâneos são o *pro bono*, o *judicare*, o *salaried staff model*, o sistema híbrido e o modelo socialista.

O modelo *pro bono* consiste na assistência jurídica prestada através de advogados particulares, que atuam de forma completamente gratuita, sem qualquer contraprestação pecuniária do Estado. Esse modelo se subdivide em *pro bono* liberal, *pro bono* universitário e *pro bono* associativo⁵¹.

O modelo *judicare* é um sistema no qual a assistência jurídica é prestada a todos que se enquadrem nos termos previstos em lei, por meio de advogados particulares custeados pelo Estado. Embora esse modelo rompa o obstáculo do custo, permanecem outros obstáculos ao efetivo acesso à justiça aos mais pobres, uma vez que atribui aos pobres a função de reconhecer a existência de suas demandas jurídicas e de buscar auxílio. Outrossim, ainda que identifiquem a existência de uma demanda jurídica, os hipossuficientes econômicos podem se intimidar em buscar o auxílio desses advogados particulares pagos pelo Estado só por terem que se deslocar para um escritório de advocacia para discutir sua situação com um profissional particular. Ressalte-se que essas barreiras decorrem do fato de que o *judicare* desconsidera a situação do pobre enquanto classe, tratando-o apenas sob a perspectiva individual⁵².

O *salaried staff model* consiste em um sistema no qual os advogados compõem um quadro de profissionais especializados no fornecimento da assistência jurídica gratuita aos necessitados, auferindo como contraprestação pelos serviços prestados uma remuneração fixa. Esse modelo se subdivide em *salaried staff model* direto, *salaried staff model* indireto e *salaried staff model* universitário⁵³.

O *salaried staff model* direto se caracteriza pela instituição pelo poder público de órgãos estatais que tenham por finalidade a prestação direta da assistência jurídica, admitindo advogados que terão vínculo funcional com o ente público. A Defensoria Pública brasileira se enquadra nessa definição. Já no modelo indireto, a assistência jurídica gratuita é prestada por entidades não estatais, subsidiadas pelo Estado, ressaltando-se que os advogados contratados

⁵¹ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklin Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 7.

⁵² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Antônio Sérgio Fabris Editor, 2002, p. 35-38.

⁵³ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklin Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 10.

têm vínculo com essas entidades e não com o Estado. Por fim, no *salaried staff model* universitário, advogados vinculados às universidades públicas supervisionam o trabalho dos universitários que atuam em escritórios modelo e prestam o serviço de assistência jurídica gratuita⁵⁴.

Há, ainda, o sistema híbrido, que não constitui um modelo propriamente distinto dos demais, mas decorre da combinação dos modelos *pro bono*, *judicare* e *salaried staff model*. Por último, cita-se o modelo socialista, no qual a assistência jurídica gratuita é prestada por escritórios coletivos, formados por advogados custeados por valores irrisórios, pagos pelos clientes e estipulados através de tabelamento feito pelo Estado⁵⁵.

3.2.1 A Defensoria Pública como responsável pela efetivação do modelo de assistência jurídica estatal gratuita

A Constituição Federal de 1988 representa o ápice do processo de transição de um regime autoritário rumo à democracia. O modelo jurídico-político adotado pela Carta reflete um Estado Social e Democrático de Direito, marcado pelo intenso compromisso com os direitos fundamentais e com a busca por uma sociedade mais inclusiva e plural, tendo a dignidade da pessoa humana como princípio basilar de todo o ordenamento jurídico.

Estabelecendo uma posição de vanguarda, a Constituição Federal de 1988 não apenas previu a assistência judiciária gratuita aos necessitados, como empreendeu verdadeira revolução no tema do acesso à justiça dos grupos vulneráveis. Incluída no capítulo referente aos direitos fundamentais, a garantia de assistência jurídica integral e gratuita aos que não possuírem recursos expande a dimensão do serviço prestado, integrando além da assistência legal para propositura de ações, o acompanhamento processual e a dispensa do pagamento de taxas, a orientação jurídica extrajudicial, com a instauração e monitoramento de processos administrativos, atos notariais diversos, atividades de consultoria, entre outros. Diante desse novo paradigma, a assistência passa a ser integral (antes, durante e depois do processo judicial ou, até mesmo, independentemente dele)⁵⁶.

Como já mencionado, o Brasil adotou o sistema *salaried staff model*, em sua modalidade direta, atribuindo à Defensoria Pública a prática da assistência jurídica integral e

⁵⁴ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklin Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 10.

⁵⁵ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklin Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 11.

⁵⁶ LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 3. Ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 23.

gratuita dos necessitados, como se depreende da leitura do art. 134 da Constituição Federal e de outros dispositivos constitucionais.

O art. 134 da Constituição Federal de 1988, previsto em seção específica sobre a Defensoria Pública, dispõe que a instituição tem natureza permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, bem como se caracteriza por ser expressão e instrumento do regime democrático, tendo por missão “[...] 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 [...].**” [grifo nosso]

Assim, a Defensoria Pública brasileira não se restringe apenas ao *salaried staff model* proposto por Mauro Cappelletti e Bryant Garth no contexto da primeira onda renovatória, como também atua nos interesses coletivos e difusos destacados na segunda onda renovatória de acesso à justiça e, por fim, através de mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos, atendendo às demandas da terceira onda renovatória.

O texto constitucional, ainda, prevê em seu art. 5º, inciso LXXIV, que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Dessa forma, a assistência jurídica gratuita, a qual incube a Defensoria pública prestar, é direito fundamental necessário para que o acesso à justiça, garantia fundamental, seja alcançado de forma adequada. Para tanto, é imprescindível o estudo do acesso à justiça, do direito fundamental à assistência jurídica gratuita, e a análise da Defensoria Pública como garantia institucional dos direitos fundamentais, tema do tópico seguinte.

A consagração do dever do Estado de prestação do serviço de assistência jurídica gratuita e a criação da Defensoria Pública pelo constituinte de 1988 representa um grande avanço, uma vez que Constituições anteriores apenas disciplinavam o dever de prestação da assistência judiciária, menos abrangente do que o de assistência jurídica, de forma tímida e sem que houvesse a instituição de um órgão estatal destinado especificamente a essa finalidade.⁵⁷

Tiago Fensterseifer⁵⁸ explica que a distinção entre os conceitos de assistência judiciária e de assistência jurídica decorre da evolução e do fortalecimento do regime jurídico institucional da Defensoria Pública desde a promulgação do texto original da Constituição Federal de 1988, passando pela aprovação das Emendas Constitucionais nº 45/2004, 74/2013 e 80/2014 e por alterações legislativas como aquelas resultantes da Lei nº 11.448/2007, que incluiu a Defensoria Pública no rol de legitimados da ação civil pública, da Lei Complementar

⁵⁷ MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle T. da Silva. **Assistência jurídica:** sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2^a ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 90.

⁵⁸ FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal.** Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 64.

nº 132/2009, que alterou o regime jurídico institucional previsto na Lei Complementar nº 80/94, e pelo Novo Código de Processo Civil. Segundo o autor, é possível afirmar que a assistência judiciária está inserida na assistência jurídica, que seria, como dito antes, um conceito mais abrangente, pois associa toda forma de atuação extrajudicial da Defensoria Pública, no tocante à tutela e à promoção de direitos individuais e coletivos.

Ao reconhecer o espírito que norteou a criação da Defensoria Pública na Constituição Federal de 1988, Tiago Fensterseifer afirma que, além da necessária existência de um Poder Judiciário competente, imparcial e independente, o acesso à justiça se faz com a garantia às pessoas, no âmbito individual e coletivo, principalmente daquelas que dispõem de parcos recursos financeiros ou que por outros motivos estejam em situação de vulnerabilidade, de que as violações aos seus direitos cheguem ao Sistema de Justiça. O autor aduz que é fundamental assegurar assistência jurídica gratuita à tais pessoas, colocando à sua disposição um serviço público fornecido pelo Estado através de agentes públicos aptos a defender e a promover os seus direitos em diversas áreas jurídicas.⁵⁹

Nesse contexto, o acesso à justiça dos indivíduos e grupos sociais vulneráveis se mostra como requisito para a tutela e promoção dos direitos humanos. Através da nova roupagem constitucional em que a Defensoria Pública se insere, tem-se que a instituição possui um papel fundamental no alcance do projeto político-normativo de 1988, consolidando-se como porta de entrada para a inclusão social e o exercício da cidadania.⁶⁰

Por isso, a Defensoria Pública possui um regime constitucional em constante evolução, além de leis infraconstitucionais, que lhe garantem autonomia administrativa, financeira, princípios institucionais próprios, direitos e prerrogativas, os quais funcionam como instrumentos relevantes para que os vulneráveis possam usufruir de um serviço público ágil, eficaz, bem estruturado e capaz de assegurar a integralidade dos seus direitos.

3.2.2 A Defensoria Pública como garantia institucional

Segundo Paulo Bonavides⁶¹, garantia institucional é a salvaguarda que a Constituição concede a algumas instituições, cuja relevância admite como indispensável para a

⁵⁹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 2-3.

⁶⁰ FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 168-169.

⁶¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. Ed. Revista e atual. São Paulo: Editores Malheiros, 2003, p. 537.

sociedade, bem como a determinados direitos fundamentais dotados de um elemento institucional que os define.

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988, especialmente a partir das alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 45/2004 e 80/2014, além de consagrar o modelo de assistência jurídica adotado pelo Brasil através da Defensoria Pública, estabeleceu sua condição de garantia institucional dos direitos fundamentais, considerando que a instituição instrumentaliza os direitos de acesso à justiça e de assistência jurídica gratuita para garantir a efetividade dos demais direitos fundamentais dos vulneráveis.

3.3 CLASSIFICAÇÃO DOS DIREITOS DE ACESSO À JUSTIÇA E DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA

Pedro González⁶² afirma que, no campo da teoria das dimensões de direitos humanos e fundamentais, o acesso à justiça é normalmente enquadrado como um direito social, relacionado à segunda dimensão dos direitos humanos e fundamentais, em virtude de seu caráter instrumental, que assegura os demais direitos fundamentais. Diante da relevância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, contudo, houve um significativo crescimento da dimensão política do processo judicial e do acesso à justiça, devendo ser revista a noção de que este seria apenas um direito social. Ainda segundo o autor, a discussão quanto à classificação do direito de acesso à justiça reverbera na classificação do direito de assistência jurídica gratuita, que é seu corolário.

Assim, após exaustiva análise, o autor supracitado classifica o acesso à justiça e a assistência jurídica gratuita como direitos multifuncionais ou multidimensionais, inseridos em todas as dimensões de direitos humanos e fundamentais, demonstrando a relevância de ambos para a consolidação da cidadania, para a atuação no espaço público, para a observância da igualdade, para o pleno exercício da liberdade e para a inserção ao pacto social. González diz que, já que tais direitos não estão enquadrados apenas na classificação de direitos sociais, eles não podem ser suscetíveis à aplicação da cláusula da reserva do possível.⁶³

Constata-se, então, que os direitos de acesso à justiça e de assistência jurídica gratuita, instrumentalizados pela Defensoria Pública para assegurar a efetividade dos demais

⁶² ALVES, Cléber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. **Defensoria Pública no Século XXI: novos horizontes e desafios**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 113-114.

⁶³ ALVES, Cléber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. **Defensoria Pública no Século XXI: novos horizontes e desafios**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 145-146.

direitos fundamentais dos vulneráveis, não se submetem à cláusula da reserva do possível por se caracterizarem como direitos multifuncionais ou multidimensionais.

Por fim, torna-se a ressaltar a importância atribuída pela Constituição Federal à Defensoria Pública, ao ampliar seus poderes e configurá-la como garantia institucional. Essa posição defensorial como órgão institucionalmente incumbido da defesa dos vulneráveis é o ponto de partida para legitimar sua atuação como *custos vulnerabilis* dentro do mecanismo que culmina na superação das vulnerabilidades processuais em prol de alcançar a isonomia na Justiça brasileira.

4 A INTERVENÇÃO PROCESSUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS VULNERABILIS*

A possibilidade da intervenção processual da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* é uma ideia recente, mas bem recepcionada pela doutrina e pelos tribunais. Um dos principais precursores da tese foi Maurílio Casas Maia⁶⁴, atualmente Defensor Público no Estado do Amazonas e Professor de Direito (UFAM). Ele explica que o *custos vulnerabilis* surgiu com fins didáticos, com o intuito de esclarecer que a Defensoria não almeja substituir o Ministério Público no papel de fiscal da ordem jurídica justa, mas sim que, à Defensoria Pública cabe a missão constitucional de defesa dos vulneráveis e, por outro lado, ao Ministério Público, a defesa da ordem jurídica, missões claramente distintas.

O tema já foi abordado por vários autores em diversas áreas do Direito: Marcos Vinícius Manso Lopes Gomes (doutrina institucional), Pedro Lenza (doutrina constitucional), Nelson Nery Júnior, Cássio Scarpinella Bueno (doutrina processual civil), Luigi Ferrajoli, Alexandre Morais da Rosa (doutrina processual penal) e Fabiana Barletta (doutrina de Direito do Consumidor).

O ano de 2015 marcou a aceitação dessa modalidade interventiva pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3943 e RE 733.433-RG), bem como pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 192577), de modo que o *custos vulnerabilis* tornou-se tema de destaque no âmbito jurídico. Apesar disso, na prática, a falta de fortalecimento das Defensorias Estaduais e da Defensoria Pública da União dificulta o exercício de tal missão institucional, prejudicando o acesso dos mais pobres à justiça e, consequentemente, a superação das vulnerabilidades processuais.

4.1 O TERMO *CUSTOS VULNERABILIS*

Em sua obra “*Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*”⁶⁵, os Defensores Edilson Santana Gonçalves Filho, Jorge Bheron Rocha e Maurílio Casas Maia esclarecem que a expressão *custos vulnerabilis* possui

⁶⁴ MAIA, Maurílio Casas. **A Defensoria Pública Enquanto Institucionalização Constitucional da Defesa dos Vulneráveis Frente à Ordem Jurídica e aos Poderes Públicos**. In Sociedade e Estado: do direito de defesa às garantias fundamentais do cidadão frente ao Estado. Organizadores André L. Costa-Corrêa e Solange Almeida Holanda Filho. Porto Alegre: Paixão, 2017.

⁶⁵ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron. MAIA, Maurílio Casas. ***Custos Vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis***. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

dois significados. Pode-se utilizar a expressão em referência à missão institucional atribuída inicialmente à Defensoria Pública para tutelar os direitos das pessoas vulneráveis.⁶⁶ Por outro lado, o termo *custos vulnerabilis* também é utilizado para designar a intervenção da Defensoria Pública enquanto terceiro interessado no processo.

Destarte, partindo da compreensão da Defensoria Pública como órgão incumbido da defesa dos vulneráveis, é possível identificar situações nas quais a atuação processual da instituição deve ocorrer enquanto terceiro interveniente, por meio do que se pode denominar de *intervenção custos vulnerabilis*. É neste sentido que se considera o *custos vulnerabilis* como instrumento capaz de superar as vulnerabilidades processuais.

No mesmo texto, os autores ainda sustentam que a intervenção *custos vulnerabilis* deve ser considerada uma especificidade do “defensorar”. Isto é, uma atribuição própria da Defensoria Pública, indelegável, que jamais pode se dar de maneira autoritária ou paternalista. O *custos vulnerabilis* é, portanto, uma intervenção emancipatória da instituição e, ao mesmo tempo, respeitosa à autonomia dos destinatários da atuação, já que reconhece e legitima a proteção às necessidades destes.

4.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS DO *CUSTOS VULNERABILIS*

Inicialmente, ao abordar os fundamentos normativos que legitimam a teoria do *custos vulnerabilis* a partir da perspectiva de diferentes ramos jurídicos, destaca-se a importância da cláusula geral de proteção dos vulneráveis pelo inciso XI do artigo 4º da Lei Complementar nº 80/1994, que vincula a Defensoria Pública aos vulneráveis, além dos incisos VII e X do mesmo dispositivo, que autorizam o uso de quaisquer instrumentos processuais para amplificar a defesa dos mais vulneráveis.⁶⁷

⁶⁶ Jorge Bheron Rocha, particularmente, afirma que a missão da Defensoria Pública para tutelar os direitos dos vulneráveis, em qualquer forma de atuação, denomina-se *amicus vulnerabilis*. ROCHA, Jorge Bheron.

Legitimação da Defensoria Pública para ajuizamento de ação civil pública tendo por objeto direitos transindividuais. Florianópolis: Empório Modara Editora, 2018, p. 20.

⁶⁷ LC nº 80/1994, “Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: [...] VII – promover 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; [...] X – promover 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 tutela; XI – exercer 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;”

O referido dispositivo legal conduz à chamada “teoria dos poderes implícitos”⁶⁸. A teoria afirma que, se a Constituição outorga determinada atividade-fim, significa dizer que também concede todos os meios necessários para a realização dessa atribuição. Isso significa que, para alcançar a sua finalidade institucional, a Defensoria Pública pode utilizar-se de todas as medidas processuais necessárias, com a adoção da teoria dos poderes implícitos.⁶⁹

A própria legislação prevê expressamente instrumentos permissivos da atuação processual da Defensoria Pública, seja como parte, como litisconsorte em ação coletiva ajuizada por outro legitimado (art. 5º, §2º da Lei de Ação Civil Pública) ou na qualidade de *amicus curiae* (art.138 do CPC). Assim, é possível se falar em diversas formas de atuação defensorial como terceiro, seja a intervenção de forma anômala⁷⁰ (ou inominada) ou mesmo a função de terceiro interessado em prol dos vulneráveis (*custos vulnerabilis*), como decorrência do exercício do papel de guardiã dos vulneráveis, sempre que determinada demanda repercutir nas esferas do indivíduo ou grupo necessitados.

Por último, neste ponto, uma diferenciação torna-se pertinente. É a distinção entre a figura do *amicus curiae* e do *custos vulnerabilis*. A intervenção institucional da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* é instrumento de efetivação da missão constitucional do Estado Defensor, concretizando um feixe de poderes mais amplos (produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer) e consentâneos com seu papel do que a figura do *amicus curiae*. Com efeito, o *custos vulnerabilis* “trata-se de uma intervenção enquanto guardiã dos vulneráveis e não como amiga da corte”.⁷¹

4.2.1 Justificação constitucional

Segundo a própria fundamentação da teoria proposta por Maurílio Casas Maia, a intervenção *custos vulnerabilis* como terceiro interveniente interessado no resultado do

⁶⁸ A doutrina dos poderes implícitos foi utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, dentre outros, em casos envolvendo a possibilidade de o Ministério Público realizar investigação criminal (RE 593.727/MG) e de o Tribunal de Contas da União expedir medidas cautelares (MS 26547 MC/DF).

⁶⁹ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁷⁰ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Intervenção anômala**: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídicas de direito público prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/97. In: Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins. Fredie Didier Jr e Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.) São Paulo: RT, 2007.

⁷¹ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron. MAIA, Maurílio Casas. **Custos Vulnerabilis**: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

processo, possui fundamento normativo-constitucional a partir de uma leitura dos objetivos atribuídos à Defensoria Pública pela Constituição Federal de 1988.⁷²

Os artigos 134 e 5º, inciso LXXIV da Carta Magna classificam a Defensoria Pública como sendo expressão e instrumento do regimento democrático, responsável pela promoção dos direitos humanos e pela defesa dos necessitados ou, em outras palavras, dos vulneráveis (aqueles que possuem insuficiência de recursos para acessar a justiça).

Cássio Scarpinella Bueno⁷³, em seu Manual de Direito Processual Civil, corrobora com o argumento de Casas Maia. Ele diz que o inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal trata-se de “passo fundamental em prol da construção e aperfeiçoamento de um mais sólido Estado Democrático de Direito.” Além disso, o autor também consagra o art. 134, afirmando que este permitiu “uma maior racionalização na atividade de conscientização e de tutela jurídica da população carente.”

Correto, diante desse quadro, admitir ampla participação da Defensoria Pública nos processos jurisdicionais, individuais e coletivos, reconhecendo-lhe como missão institucional também a de atuar como *custos vulnerabilis* para promover a tutela jurisdicional adequada dos interesses que lhe são confiados, desde o modelo constitucional, similarmente à atuação do Ministério Público na qualidade de *custos legis* ou, como pertinentemente prefere o CPC de 2015, fiscal da ordem jurídica.⁷⁴

Portanto, a intervenção *custos vulnerabilis* da Defensoria Pública decorre diretamente do texto constitucional, e representa um grande avanço no objetivo de alcançar a missão atribuída à instituição. Desta forma, justifica-se o reconhecimento de tal modalidade nos processos jurisdicionais, individuais e coletivos, para promover a tutela jurisdicional adequada dos interesses que lhe são confiados pelo modelo constitucional de assistência jurídica às pessoas em situação de vulnerabilidade.

4.2.2 Base intervintiva processual civil

Além dos aspectos constitucionais, a construção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* também deve estar em consonância com a teoria geral das intervenções de terceiro no processo. Assim, é imprescindível que a intervenção *custos vulnerabilis* seja sempre vinculada à defesa do melhor interesse de grupos (ou indivíduos) vulneráveis.

⁷² GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron. MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

⁷³ BUENO, Cássio S. **Manual de direito processual civil** – volume único. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021. P. 35.

⁷⁴ BUENO, Cássio S. **Manual de direito processual civil** – volume único. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021. P. 35.

Aqui, revisita-se os fundamentos constitucionais que abordam a missão constitucional da Defensoria Pública juntamente com o art. 185 do Código de Processo Civil⁷⁵, que explicita a relação da Defensoria com a defesa dos vulneráveis.

Ainda em relação à base intervenciva do *custos vulnerabilis* no cunho do Direito Processual Civil, o mandamento inserido no artigo 554, §1º do Código de Processo Civil⁷⁶ é exemplo de intervenção *custos vulnerabilis* expressamente previsto na lei, determinando a intimação da Defensoria Pública em demandas judiciais possessórias em que figure no polo passivo grande número de pessoas necessitadas. Nestes casos, portanto, haverá uma intervenção processual da instituição, com vistas à amplificação do contraditório da coletividade necessitada.⁷⁷

Em paralelo com ideia de vulnerabilidade processual proposta por Fernanda Tartuce e desenvolvida no capítulo anterior, é possível consolidar que a intervenção *custos vulnerabilis* da Defensoria Pública não é apenas possível dentro do Processo Civil, mas se mostra necessária diante das desigualdades sociais, capazes de gerar uma disparidade de armas no cunho do processo. O desempenho da função institucional pela Defensoria Pública complementa a tutela de direitos, apresentando-se como instrumento de combate à vulnerabilidade processual e de ampliação do acesso à justiça pelos necessitados.

4.2.3 Base intervenciva no Processo e Execução Penal

No âmbito do Processo Penal, a intervenção *custos vulnerabilis* da Defensoria Pública também se mostra aceitável e necessária. O inciso XI do art. 4º da LC nº 80/1994 destaca a vulnerabilidade processual do acusado (ou executado) frente às múltiplas estruturas punitivas e persecutórias do Estado, o que legitima o surgimento da figura do “Estado Defensor” como elemento para reequilibrar a referida relação jurídica em favor de certo direitos fundamentais em risco, como a liberdade, a presunção de inocência e, ainda, pelo abrandamento da vulnerabilidade defensiva.⁷⁸

⁷⁵ **Código de Processo Civil**, “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.”

⁷⁶ **Código de Processo Civil**, “Art. 554. § 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.”

⁷⁷ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron. MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

⁷⁸ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron. MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

Dessa forma, na fase de conhecimento processual penal, a intervenção *custos vulnerabilis* decorre da específica vulnerabilidade dos acusados frente à superestrutura punitiva estatal, bem como da legitimidade constitucional e legislativa do Estado Defensor. Como ora exposto no âmbito do Direito Processual Civil, reafirma-se neste tópico a necessidade de se garantir a paridade de armas no processo, e especialmente neste caso, já que se pleiteia uma simetria entre o Estado Acusador e o Estado Defensor.⁷⁹

Já no âmbito da Execução Penal, a legitimidade da Defensoria Pública para intervir no processo é ainda mais evidente, já que, desde a alteração legislativa ocorrida em 2010, a instituição atua como órgão de execução penal, oficiando nos processos, nos termos da Lei de Execução Penal, art. 61, VIII, e art. 81-A, *caput*.⁸⁰

Além disso, as já mencionadas “100 Regras de Brasília”⁸¹ expõem a privação da liberdade como causa de vulnerabilidade, reforçando a visão do preso e do executado como vulnerável, de modo que a atuação intervintiva da Defensoria Pública é justificável, neste caso, também pelo seu interesse institucional expresso no inciso XI do art. 4º da LC nº 80/1994.

Assim, em razão da vulnerabilidade específica a que o preso está exposto no âmbito do Processo e da Execução Penal, individual e coletivamente, o *custos vulnerabilis* poderá ser utilizado apenas em defesa do Réu, isto é, será sempre uma intervenção pró-defesa.⁸²

Nesse sentido, Fernanda Tartuce⁸³ afirma que as pessoas encarceradas constituem uma “massa vulnerável organizacionalmente”, em razão da dificuldade de recursos para mobilizar sua defesa, das limitações lógicas de comunicação e de contato com o mundo exterior, inclusive com seu procurador judicial, que tem dia e hora para lhe visitar e conversar reservadamente, não podendo, por exemplo, lhe apresentar em toda a extensão os elementos de prova que tem a acusação, nem mesmo os próprios elementos de defesa, como testemunhas, filmagens, lugares ou objetos. Essa impossibilidade de locomoção, por exemplo, constitui um fato gerador para o que autora conceitua como vulnerabilidade geográfica. É precisamente essa situação de vulnerabilidade, dentre inúmeras outras presentes no contexto do sistema prisional,

⁷⁹ MAIA, Maurílio Casas. **Luigi Ferrajoli e o Estado Defensor enquanto magistratura postulante e custos vulnerabilis**. Revista Jurídica Consulex, Brasília. Ano XVIII, v. 435, p. 56-58, out. 2014.

⁸⁰ **Lei de Execução Penal**. Art. 61. São órgãos da execução penal: VIII - a Defensoria Pública. Art. 81-A. A Defensoria Pública velará pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva.

⁸¹ SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. MAIA, Maurílio Casas. **O garantismo penal, o encarcerado vulnerável e a intervenção da Defensoria Pública na Execução Penal: custos vulnerabilis?** Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, vol. 152, p. 173-209, fev. 2019.

⁸² GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron. MAIA, Maurílio Casas. **Custos Vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis**. Belo Horizonte: Editora CEL, 2020.

⁸³ TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. P. 237-238.

que legitimam a intervenção pró-defesa da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* no âmbito do Processo e da Execução Penal.

4.2.4 Natureza jurídica: intervenção de terceiros constitucional, atípica e móvel

A partir da fundamentação desenvolvida neste tópico, é possível afirmar que a intervenção *custos vulnerabilis* possui base normativa expressa e, também, decorre da lógica da teoria dos poderes implícitos. Assim, trata-se de intervenção que visa o efetivo desempenho da missão constitucionalmente atribuída à Defensoria Pública, como expressão e instrumento do regime democrático, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos necessitados, conforme o artigo 134 da Constituição Federal.

Portanto, trata-se de uma intervenção de ente autônomo com missão constitucional a cumprir. Ademais, configura-se como uma intervenção atípica, já que não está entre as modalidades dos artigos 119 a 138 do Código de Processo Civil. Por fim, é uma intervenção móvel, porque é possível a migração entre os polos ativo e passivo, desde que útil ao interesse público-defensorial em torno de sua missão constitucional.⁸⁴

4.3 EVOLUÇÃO DO TEMA NOS TRIBUNAIS

O objetivo deste tópico é realizar uma exposição e tecer comentários acerca de decisões, selecionadas a título de exemplo, dos Tribunais brasileiros envolvendo o *custos vulnerabilis*. Além de facilitar o acesso do leitor sobre a atual aceitação do tema junto às cortes, esta análise também busca destacar, na prática, o papel da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* na superação das circunstâncias que dão origem à vulnerabilidade processual.

4.3.1 Direito Processual Civil e o *custos vulnerabilis* nos Tribunais

Em 2019, o TJ-SC enfrentou o tema do *custos vulnerabilis* sob o enfoque do “direito intertemporal”. Em tal discussão, questionou-se: nas ações possessórias multitudinárias propostas antes do CPC/2015, seria obrigatória a participação da Defensoria Pública em atos

⁸⁴ MAIA, Maurílio Casas. **Os litígios reais e a intervenção da Defensoria Pública em Ações Civis Públicas (ACP): o *custos vulnerabilis* de sua importância contra-hegemônica à intervenção móvel na legitimidade disjuntiva.** In: SIMÕES, Lucas Diz. MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de. FRANCISQUINI, Diego Escobar. (org.) **Defensoria Pública e a tutela dos coletivamente vulnerabilizados.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

ocorridos após a vigência do novo Código? Adotando a regra do *tempus regit actum*, o referido Tribunal considerou que sim.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCEDIMENTO ESPECIAL. AÇÃO POSSESSÓRIA MULTITUDINÁRIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA À ORIGEM. RECURSO DA DEFENSORIA PÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. ROL DO ART. 1.015 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. TAXATIVIDADE MITIGADA. REQUISITO. URGÊNCIA DECORRENTE DA INUTILIDADE DO JULGAMENTO DA QUESTÃO NO RECURSO DE APELAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO. INOVAÇÃO PROCESSUAL INTRODUZIDA PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. ARTS. 14 E 1.046 DA NOVEL LEGISLAÇÃO ADJETIVA. TEMPUS REGIT ACTUM. SISTEMA DE ISOLAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA COM PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA DEFENSORIA PÚBLICA E DE ENTES PÚBLICOS. NECESSÁRIA INTEGRAÇÃO DO CUSTOS VULNERABILIS À LIDE. NÃO OBSERVÂNCIA. EFETIVO PREJUÍZO À COLETIVIDADE. NULIDADE DE TODOS OS ATOS PROCESSUAIS PRATICADOS APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL. NULIDADE DA AUDIÊNCIA DE JUSTIFICAÇÃO PRÉVIA, DA DETERMINADA CITAÇÃO POR EDITAL E AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA. TESES PREJUDICADAS. NÃO CONHECIMENTO. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E PROVIDO.⁸⁵ (grifo nosso)

Assim, segundo a regra do “tempo rege o ato”, é obrigatória a participação da Defensoria Pública interveniente na prática de atos ocorridos após a vigência do CPC/2015 no âmbito das ações possessórias multitudinárias. Portanto, a ausência de intimação do *custos vulnerabilis*, por enfraquecimento do contraditório da coletividade vulnerável lesada, acarreta prejuízo à comunidade e deve gerar nulidade dos atos praticados sem a participação defensorial.

Já em relação à legitimidade recursal do *custos vulnerabilis* diante do prejuízo às pessoas em situação de vulnerabilidade, destaca-se o acórdão proferido em fevereiro de 2018 pelo TJ-RS⁸⁶. O voto do relator, desembargador Paulo Sérgio Scarparo, reconhece a legitimidade recursal do *custos vulnerabilis*, bem como o seu “vínculo com pessoas em situação de vulnerabilidade social”, nos seguintes termos:

Inicialmente, afasto a preliminar de ilegitimidade/interesse recursal da Defensoria Pública para interpor o presente recurso, formulada pelo Ministério Público. Tratando-se de **ação de reintegração de posse**, em que figura no **polo passivo grande número de pessoas**, nem todas identificadas, a Defensoria Pública tem interesse recursal para a defesa dos ocupantes da área em litígio, conforme a disposição do art. 554, §1º, do novo Código de Processo Civil e art. 4º, incisos V e X da Lei Complementar 80/94. A **interposição do presente recurso pela Defensoria Pública se deu como custos vulnerabilis, condição que já foi aceita por esta corte para a interposição de recurso**, conforme precedentes [...] Registro que, em que pese alguns

⁸⁵ TJ-SC - AI: 40069903220198240000 Capital 4006990-32.2019.8.24.0000, Relator: Ricardo Fontes, Data de Julgamento: 03/09/2019, Quinta Câmara de Direito Civil.

⁸⁶ TJ-RS – AI: 70077799971 RS, Relator: Paulo Sérgio Scarparo, Data de Julgamento: 13/12/2018, Décima Sétima Câmara Cível.

dos requeridos tenham sido identificados e até constituído procurador, tratando-se de invasão por grande número de pessoas, em que não há estabilidade do polo passivo, uma vez que os ocupantes estão transferindo constantemente a posse a terceiros, é que admitida a atuação institucional da Defensoria Pública para a interposição de recurso em defesa dos ocupantes, pessoas em situação de vulnerabilidade social. [grifo nosso]

Como exposto no voto, o relator afirmou a lógica de que o prejuízo às categorias vulneráveis pode deflagrar a legitimidade recursal da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*. Os casos citados foram exemplos selecionados diante do crescente número de decisões que corroboram com a legitimidade do *custos vulnerabilis* no âmbito do Direito Processual Civil.

É evidente que os casos concretos apresentados envolvem interesses de pessoas em situação de vulnerabilidade social, atraindo, portanto, a competência da Defensoria Pública como terceiro interveniente. A rejeição de tal possibilidade representaria um enorme prejuízo ao indivíduo vulnerável afetado pela relação jurídica, de modo que, na prática, a atuação defensorial salvaguarda direitos e, acima de tudo, previne injustiças.

4.3.2 Direito Processual Penal e o *custos vulnerabilis* nos Tribunais

Na condição de terceiro interveniente, a Defensoria Pública do Ceará (DPE-CE) postulou seu ingresso em autos de *Habeas Corpus* impetrado em favor de seu cliente-paciente. Por seu Núcleo de Assistência aos Presos Provisórios e às Vítimas de Violência (NUAPP), com lastro na legitimidade de órgão deferida pelo texto constitucional e pela Lei de Execução Penal (art. 2º, parágrafo único), a DPE-CE obteve documentos benéficos ao paciente-acusado, e juntou-os ao *Habeas Corpus*, postulando ainda a sustentação oral como terceiro interveniente, *custos vulnerabilis*. Na ocasião, o desembargador relator, Mário Parente Teófilo Neto, do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, analisando o pleito defensorial, determinou a intimação nos seguintes termos: “Intime-se a Defensoria Pública, na condição de *custos vulnerabilis*, conforme requerido na petição de páginas 84/87, acerca da realização do julgamento do presente *writ*”⁸⁷ (p. 93, j. 2/6/2017).

A relevância do referido caso consiste, sobretudo, em demonstrar o potencial de colaboração entre a Defensoria Pública na qualidade de terceiro interveniente e a defesa constituída, advogado, em prol dos direitos fundamentais daquele que se encontra em condição de vulnerabilidade, no caso o preso, ainda que provisório.

⁸⁷ TJ-CE, Habeas Corpus n. 0620464-61.2017.8.06.0000.

Conforme ora exposto, a Defensoria Pública atua como órgão do Sistema Penal, nos termos da Lei de Execução Penal, inclusive quanto aos presos provisórios (art. 2º, parágrafo único). A partir dessa legitimidade, em oportunidade distinta, a DPE-CE impetrou, na qualidade de *custos vulnerabilis*, *Habeas Corpus* em favor de paciente que, na origem, possuía advogado constituído. Na ocasião, o TJ-CE não somente admitiu a intervenção *custos vulnerabilis* como legitimado à impetração de *Habeas Corpus*, como distinguiu tal papel da função do advogado, que não resta prejudicada pela atuação da Defensoria Pública:

De início, **admito a intervenção** da Defensoria Pública do Estado do Ceará na condição de “guardiã dos vulneráveis”, **independentemente de haver ou não advogado particular constituído**, por entender que essa manifestação defensorial é um mecanismo para abrandar a vulnerabilidade processual daqueles mirados ou atingidos pelo Poder Punitivo Estatal, compensando a falta legislativa com a igualdade processual e paridade de armas, potencializando beneficamente o exercício do mister constitucional da Defensoria Pública, à luz do art. 134 da Constituição Federal, com a máxima efetividade. Registre-se, por pertinente, que o papel de x é institucional, objetivando a proteção dos interesses dos necessitados em geral, não se confundindo com a representação da parte (ainda que feita pela própria Defensoria Pública mediante atividade de representação) e sempre respeitando a atividade de representação do advogado constituído no processo.⁸⁸ (grifo nosso)

O voto do relator no referido julgado merece dois destaques pertinentes. O primeiro é que a atuação interventiva da Defensoria Pública também deve admitir a legitimidade para a ação de *Habeas Corpus*. Ademais, o trecho destacado explicitou que a intervenção defensorial como *custos vulnerabilis* representa um instrumento, reconhecido pelos próprios magistrados, de superação da vulnerabilidade processual evidenciada no caso concreto. No *Habeas Corpus* em questão, a ordem foi conhecida e concedida, com a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, o que representa uma conquista não apenas para a defesa, mas também para o Sistema Carcerário brasileiro, tradicionalmente superlotado e falho em seu objetivo ressocializador.

4.3.3 STF, STJ e a democratização processual via *custos vulnerabilis*

Em decisão paradigmática ocorrida no ano de 2019, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) admitiu de forma expressa a Defensoria Pública da União (DPU) como *custos vulnerabilis* no julgamento de Embargos de Declaração do Recurso Especial nº 1.712.163/SP (Segunda Seção, Relator Min. Moura Ribeiro, julgado em 27/09/2019, por unanimidade), no

⁸⁸ TJ-CE, trecho de voto do relator, HC n. 0622563-67.2018.8.06.0000, Rel. Francisco Carneiro Lima, 1^a Câmara Criminal, j. 31/7/2018; registro: 31/07/2018.

qual se explicitou a diferença entre este tipo de intervenção e a atuação enquanto *amicus curiae*, que não se confundem.

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. PLANO DE SAÚDE. CONTROVÉRSIA ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO NÃO REGISTRADO PELA ANVISA. OMISSÃO. EXISTÊNCIA. CONTRADIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. INTEGRATIVO ACOLHIDO EM PARTE.

2. Na espécie, após análise acurada dos autos, verificou-se que o acórdão embargado deixou de analisar a possibilidade de admissão da Defensoria Pública da União como ***custos vulnerabilis***.

3. Em virtude de esta Corte buscar a essência da discussão, tendo em conta que a tese proposta neste recurso especial repetitivo irá, possivelmente, afetar outros recorrentes que não participaram diretamente da discussão da questão de direito, bem como ***em razão da vulnerabilidade do grupo de consumidores potencialmente lesado*** e da necessidade da defesa do direito fundamental à saúde, a DPU está legitimada para atuar como quer no feito.

(...) 7. Embargos de declaração acolhidos, em parte, apenas para admitir a DPU como *custos vulnerabilis*.⁸⁹

O caso do STJ ilustra bem a responsabilidade e missão da Defensoria Pública no estímulo democrático para a formação de precedentes. Tratando-se de recurso repetitivo, o tema passa a ter importância que transcende a doutrina institucional, adentrando definitivamente na seara do Direito Processual Civil, Direito Processual Penal e Direito Constitucional.

Já perante o Supremo Tribunal Federal (STF), merece destaque o pedido de intervenção como *custos vulnerabilis* pela DPE-CE em sede de Habeas Corpus Coletivo⁹⁰, proposto pelo Coletivo de Advogados de Direitos Humanos (CADHu). Foi requerida a substituição da prisão preventiva de todas as mulheres gestantes, puérperas ou mães de crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade. Na mesma linha, apresentou-se a DPE-PR.

Com efeito, o relator do HC, Ministro Ricardo Lewandowski não empregou a expressão *custos vulnerabilis*. Contudo, é possível debater a ocorrência implícita de tal admissão, isso porque a DPE-CE e a DPE-PR foram admitidas na condição de assistentes, o que é compreensível, já que os estudos sobre *custos vulnerabilis* na ocasião ainda eram incipientes. Posteriormente, outras Defensorias estaduais foram admitidas e todas consideradas como *amicus curiae*.

⁸⁹⁸⁹ STJ - EDcl no REsp: 1712163 SP 2017/0182916-7, Relator: Ministro MOURA RIBEIRO, Data de Julgamento: 25/09/2019, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 27/09/2019.

⁹⁰ STF - AgR HC: 164368 SP - SÃO PAULO 0081155-09.2018.1.00.0000, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 22/02/2019, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-041 28-02-2019.

Por outro lado, destaca-se a situação peculiar da DPU no feito. A DPE-CE e DPE-PR requereram intimação do Defensor Público Geral Federal (DPGF) para atuar no processo como defensor público natural *custos vulnerabilis*. O deferimento foi dado nos seguintes termos: “Defiro, por fim, a intimação do Defensor Público Geral Federal, para que esclareça sobre seu interesse em atuar neste feito.” Por fim, a DPU migrou de posição processual: de terceiro interveniente para o polo ativo do HC coletivo. Desse modo, a Defensoria Pública passou de terceiro à condição de impetrante. Em termos claros, houve uma intervenção de terceiro, de cunho institucional, culminando na migração entre posições processuais em prol dos vulneráveis e com admissão da legitimidade por analogia à Lei do Mandado de Injução (Lei n. 13.300/2016). Tal conjuntura retrata, na prática, a natureza jurídica do *custos vulnerabilis*.

Assim, torna-se possível afirmar que esta modalidade intervencional já começa a se consolidar nos Tribunais de segunda instância em todo o país e, da mesma forma, vem ganhando cada vez mais destaque no âmbito dos Tribunais superiores. Essa tendência representa uma verdadeira democratização processual, já que, conforme apontam Casas Maia, Bheron Rocha e Gonçalves Filho⁹¹, o reconhecimento do *custos vulnerabilis* pelos Tribunais significa mais oportunidades de garantir o amplo acesso à justiça e de superar as vulnerabilidades processuais que causam desequilíbrio nas relações jurídicas.

4.4 DESAFIOS À EXPANSÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

A possibilidade da intervenção defensorial como *custos vulnerabilis* no cunho do processo representa uma democratização do acesso à justiça, garantindo a tutela dos direitos das pessoas vulneráveis a partir do exercício do interesse institucional da Defensoria Pública, com base na norma constitucional vigente.

Contudo, para que tal instrumento processual se consolide no cotidiano da prática jurídica, é necessário que haja a expansão da Defensoria Pública no Brasil. Ora, por óbvio, com o aumento das demandas, deve-se haver a incorporação de recursos humanos e financeiros no âmbito da instituição, sob pena de incapacidade de dar andamento a todas elas. Como consequência, as pessoas em situação de vulnerabilidade seriam, mais uma vez, as maiores prejudicadas por esse descaso.

⁹¹ GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. ROCHA, Jorge Bheron. MAIA, Maurílio Casas. *Custos Vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: Editora CEI, 2020.

Ocorre que o panorama fático é ainda mais grave. Em 2013, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públícos – ANADEP, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – INEP, publicou uma pesquisa denominada Mapa da Defensoria Pública no Brasil⁹², com a finalidade de identificar onde a Defensoria Pública está presente, conhecer o perfil socioeconômico dos assistidos, bem como a localização da população atendida e não atendida. As informações analisadas se referem ao período de setembro de 2012 a fevereiro de 2013 e foram fornecidas pelas Associações Estaduais de Defensores Públícos e Defensoras Públícas Gerais.

A pesquisa possibilitou um melhor entendimento da realidade das comarcas atendidas ou não pela instituição, indicando onde existem defensores públicos, quais as suas áreas de atuação, se a quantidade de defensores em cada comarca é suficiente para o atendimento da população vulnerável, bem como qual é a situação real por trás da realização das atuações itinerantes, se essa atuação visa racionalizar o atendimento ou se é necessária em razão da pequena quantidade de defensores. Outro ponto importante do Mapa da Defensoria Pública no Brasil é a comparação feita entre o número de defensores e outros profissionais do sistema de justiça.

Na ocasião em que foi elaborado o Mapa da Defensoria Pública no Brasil, constatou-se que, embora tivesse sido criada em todo o país, a Defensoria Pública ainda não havia sido instalada em quatro estados: Paraná, Santa Catarina, Goiás e Amapá. Desses, apenas Paraná, Santa Catarina e Goiás haviam aberto concurso para cargos de defensor público e de servidor, que, todavia, não haviam sido concluídos.

Verificou-se, ainda, que embora houvesse um total de 8.489 cargos de defensor público criados, somente 5.054 estavam providos, representando um percentual de 59,5%. O estudo revelou que os estados com os menores índices de provimento no país eram o Piauí, com 18,8%, e o Amazonas, com 27,6%. Ademais, notou-se que o Espírito Santo e Pernambuco eram estados com elevada taxa de evasão por exoneração a pedido por questões remuneratórias.

O Mapa da Defensoria Pública no Brasil também revelou que a instituição estava presente, à época, em apenas 28% das comarcas brasileiras, de modo que 1.926 comarcas não contavam com o atendimento da Defensoria Pública. Cumpre salientar que, em alguns estados, muitos defensores públicos atendiam a outras comarcas, além de sua lotação, por itinerância ou

⁹² BRASIL. Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públícos. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Elaboração de Tatiana Whately de Moura, Rosier Batista Custódio, Fábio de Sá e Silva e André Luís Machado de Castro. Brasília: ANADEP/IPEA, 2013. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/39420/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso_.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

em extensão, de modo que um defensor lotado em uma comarca com sede da Defensoria Pública atuava periodicamente em outra comarca.

Os dados colhidos também demonstraram que a situação das capitais brasileiras, em geral, é melhor do que a das comarcas do interior, uma vez que as sedes das Defensorias Públicas no interior muitas vezes contam com apenas um defensor público para atuar em todas as áreas.

Ademais, impende ressaltar que, não obstante as atribuições de juízes, promotores de justiça e defensores públicos sejam diversas, as três carreiras compõem o sistema de justiça, atuando de forma complementar. Porém, conforme as informações colhidas pelo Mapa da Defensoria Pública no Brasil, os estados até então contavam com 11.835 magistrados, 9.963 membros do Ministério Público e apenas 5.054 defensores públicos. Com isso, foi possível verificar que 72% das comarcas contavam com o estado-juiz, o estado-acusação/fiscal da lei, mas não possuíam estado-defensor, prejudicando os interesses jurídicos de ampla parcela da população que não pode arcar com os custos de um advogado.

Por causa da divulgação do Mapa da Defensoria Pública no Brasil, foi aprovada a denominada “PEC das Comarcas”, que fixou prazo de 8 (oito) anos para que todas as unidades jurisdicionais passassem a contar com defensores públicos. Assim, a Emenda Constitucional nº 80/2014 acrescentou o art. 98 e parágrafos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo que “no prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais [...]”, devendo haver proporcionalidade entre o número de defensores públicos na unidade jurisdicional, a efetiva demanda pelo serviço e a respectiva população. O prazo determinado na Emenda irá se esgotar em 2022.

A fim de comprovar que a situação não se alterou de forma substancial daquele contexto para o atual, em 2019, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, em acórdão proferido em sede de agravo regimental em revisão criminal, nos autos de nº 0003697-80.2019.8.04.0000, reconheceu em sua fundamentação que o déficit de defensores públicos no Estado do Amazonas decorre de um estado de coisas inconstitucional visto em seu subfinanciamento.

No mencionado agravo regimental em revisão criminal, o Ministério Público do Estado do Amazonas se insurgiu contra a determinação de intimação do Defensor Público Geral, na condição de *custos vulnerabilis*, sob o argumento de que teria havido uma precarização da assistência judiciária no Amazonas e a Defensoria Pública tentava suprir essa precarização com uma atuação ilegítima como *custos vulnerabilis*. O voto do Desembargador

Relator reafirmou a legitimidade da intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, aduzindo que alegação do membro do Ministério Público faz supor que este ignora a distribuição orçamentária como razão do déficit de defensores públicos, destacando que é provável que exista um estado de coisas constitucional no subfinanciamento da Defensoria Pública, notadamente quando se observa que esta nem ao menos possui metade do orçamento dos demais órgãos.

Diante disso, no “I Colóquio Amazonense de Advocacia e Defensoria Pública”, realizado em dezembro de 2019, foram aprovados 14 enunciados sobre a intervenção da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, dentre os quais se destaca o enunciado 10, que estabelece:

Enquanto perdurar o estado de coisas constitucionais do subfinanciamento orçamentário da Defensoria Pública e não for a mesma estruturada proporcionalmente à sua demanda, com preenchimento integral de cargos e similaridade à estrutura funcional do Ministério Público Fiscal, o excesso de demandas em prol do necessitado econômico configurará justa causa para que o membro da Defensoria Pública priorize a essa categoria dos vulneráveis econômicos, deixando de intervir como *custos vulnerabilis* nas causas individuais em que o vulnerável esteja devidamente representado por advogado.⁹³

Embora posto em destaque o caso da Defensoria Pública do Amazonas em razão da relevância da decisão proferida na esfera jurisdicional, tal quadro de subfinanciamento pode ser observado nas demais Defensorias do país e se reflete na sua estrutura física e na quantidade de membros e servidores. Em 2019, o Brasil contava com 6.060 defensores públicos distribuídos em 40% das unidades jurisdicionais do país, evidenciando o déficit tanto pela ausência de defensores na maioria das unidades jurisdicionais existentes, quanto se comparados à quantidade de magistrados e membros do Ministério Público do país, que era de 11.807 e 10.874, respectivamente.⁹⁴

Boaventura de Sousa Santos⁹⁵ aponta que há uma disparidade dos orçamentos das Defensorias Públicas com os orçamentos destinados ao Poder Judiciário e aos Ministérios Públicos. O autor afirma que tal disparidade reflete na insuficiência dos quadros das defensorias públicas estaduais para atender às necessidades da sociedade brasileira, resultando, infelizmente, na prestação de uma assistência jurídica bastante limitada.

⁹³ CONJUR. **Leia os enunciados aprovados sobre *custos vulnerabilis* no AM.** 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-05/leia-enunciados-aprovados-custos-vulnerabilis-am>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

⁹⁴ ANADEP. **Sessão solene no Senado destacará aniversário da EC/80.** 2019. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=40916>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

⁹⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** 3^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Diante do quadro apresentado, em que se evidencia o grande déficit de defensores públicos no Brasil mesmo após seis anos da aprovação da Emenda Constitucional nº 80/2014, constata-se que há violação ao direito de acesso à justiça e, principalmente, ao seu corolário, que é a assistência jurídica gratuita, prevista no inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1998.

4.4.1 A importância do poder de requisição da Defensoria Pública para a garantia do efetivo acesso à justiça

Nesse contexto, importa destacar uma temática relevante e atual vigente no âmbito do Supremo Tribunal Federal. É a prerrogativa que confere aos Defensores Públicos o chamado “poder de requisição”, similar ao que foi conferido aos membros do Ministério Público, autorizando-os a “requisitar de autoridade pública e de seus agentes, exames, certidões, periciais, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições”.⁹⁶

No que se refere a este poder requisitório, ganha especial relevância a possibilidade de o Defensor Público determinar a prática de atos notariais e registrais necessários à prestação da assistência jurídica integral e gratuita. Também se inclui na prerrogativa do poder de requisição a possibilidade de o Defensor Público requisitar à autoridade policial a abertura de inquéritos policiais.⁹⁷

O poder de requisição é de suma importância para o trabalho dos Defensores Públicos, sobretudo em razão da parcela da população atendida por eles. Tal prerrogativa é um instrumento utilizado pela Defensoria Pública como forma de resolução extrajudicial de conflitos e de dar celeridade ao atendimento também nas prestações jurisdicionais, já que muitos assistidos não sabem ler ou escrever, não podem se deslocar ou não sabem como ter acesso aos documentos necessários para pleitear sua demanda em juízo.

Ademais, o poder de requisição é utilizado em outras atividades da Defensoria, como na fiscalização dos estabelecimentos prisionais, no trabalho prestado pelas assistentes sociais e na tutela dos direitos humanos, tendo em vista que os documentos necessários à prestação da assistência normalmente encontram-se em diversos órgãos públicos.

⁹⁶ Lei Complementar nº 80/1994. Art. 44, art. 89 e art. 128.

⁹⁷ ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 328.

Evidentemente, é muito mais fácil a própria Defensoria obter os documentos do que aguardar que os assistidos consigam superar sozinhos suas vulnerabilidades para assim fazê-lo.

Desta forma, o poder de requisição é essencial para o atendimento integral ao cidadão vulnerável previsto no artigo 134 da Constituição Federal. Tal prerrogativa expande a possibilidade de acesso à justiça e minimiza os impactos gerados pelas vulnerabilidades processuais.

Ocorre que o tema ganhou destaque nos últimos meses em razão da ADIn 6.852 que tramita no Supremo Tribunal Federal. A ação foi proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR), e a lei impugnada é a Lei Complementar nº 80/1994. Segundo a PGR, as leis conferiram aos defensores públicos um atributo que advogados privados, em geral, não detém e que essa prerrogativa subtrai determinados atos à apreciação judicial. O relator da ação é o ministro Edson Fachin.

O ministro destacou em seu voto que, assim como o Ministério Público, a prerrogativa de requisição da Defensoria Pública corrobora para que a instituição cumpra sua missão constitucional, ao viabilizar o acesso facilitado e célere da coletividade e dos hipossuficientes à documentos, informações e esclarecimentos.

"O poder de requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias ao exercício de suas atribuições, foi atribuído aos membros da Defensoria porque eles exercem, e para que continuem a exercer de forma desembaraçada, uma função essencial à Justiça e à democracia, especialmente, no tocante, a sua atuação coletiva e fiscalizadora."⁹⁸

Segundo o relator, a concessão de tal prerrogativa aos membros da Defensoria Pública é verdadeira expressão do princípio da isonomia, e instrumento de acesso à justiça, a viabilizar a prestação de assistência jurídica integral e efetiva, nos termos do art. 5º, XXXV e LXXIV, da Constituição Federal. Atualmente o julgamento encontra-se suspenso em razão do pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes.

Assim, por mais que aceitação do *custos vulnerabilis* pelos Tribunais de todo o Brasil tenha potencial de ser um forte instrumento para a superação das vulnerabilidades processuais, não há como se falar em ampliar funções defensoriais – conforme estimulado pelas “100 Regras de Brasília” - sem que antes ocorra um fortalecimento das Defensorias Públicas por parte do Estado.

⁹⁸ STF - ADI: 6852 DF 0054388-26.2021.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 17/09/2021, Data de Publicação: 22/09/2021.

É essencial que ocorra um maior repasse de verba a essas instituições, a fim de fortalecer suas estruturas físicas e criar sedes em um maior número de comarcas, além de ampliar seus poderes institucionais e promover concursos públicos para aumentar o quantitativo de Defensores e suas respectivas remunerações, com o objetivo de suprir o déficit diagnosticado e, consequentemente, fazer com que a assistência jurídica gratuita alcance quem mais precisa dela.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo realizado, conclui-se que o estudo das vulnerabilidades no âmbito do Direito é uma demanda não apenas necessária, mas urgente no contexto do século XXI. Aos órgãos jurisdicionais, é imperiosa a necessidade de fornecer um tratamento isonômico aos litigantes, isto é, de promover a igualdade material entre eles, nos termos do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Da mesma forma, constatou-se que não é possível utilizar os termos “hipossuficiência” e “vulnerabilidade” como sinônimos, já que o fator financeiro não é o único tipo de determinante de vulnerabilidade existente. Assim, é necessário identificar as causas das vulnerabilidades que impedem as partes de exercer plenamente os atos processuais e, a partir disso, atuar criando mecanismos em prol de superá-las.

Por isso, verificou-se que a Constituição Federal de 1988, além de consagrar o modelo de assistência jurídica adotado pelo Brasil através da Defensoria Pública, estabeleceu sua condição de garantia institucional dos direitos fundamentais, considerando que a instituição instrumentaliza os direitos de acesso à justiça e de assistência jurídica gratuita a fim de garantir a efetividade dos demais direitos fundamentais dos vulneráveis.

Nesse sentido, constatou-se que a intervenção *custos vulnerabilis* é um fenômeno embasado nas atuações diretas e autônomas da Defensoria Pública, em nome próprio, em favor do seu interesse institucional, o qual está constitucional e legalmente relacionado à tutela jurídica dos vulneráveis. Além disso, a modalidade intervintiva possui embasamento normativo em diversos ramos jurídicos, com destaque para o Direito Constitucional, Processual Civil e Processual Penal.

Como reconhecimento da importância desse instrumento em prol de superação das vulnerabilidades dos litigantes, os tribunais vêm aceitando continuamente a legitimidade *custos vulnerabilis* como forma de expressão do interesse constitucional e institucional da Defensoria Pública, a fim de gerar ampliação do efetivo acesso à justiça.

Contudo, para dar conta da nobre missão constitucional, a Defensoria Pública precisa ter significativos incrementos em termos de estrutura, orçamento e pessoal. Evidenciou-se o descaso sofrido pela instituição ao se comparar, em números, sua realidade a dos outros órgãos do sistema de justiça. Esse panorama cria um abismo de injustiças, já que, assim, ricos e pobres não podem ter acesso à mesma qualidade de assistência jurídica para pleitear a defesa de seus direitos, um quadro de violação grave à Lei Maior do país.

A Emenda Constitucional nº 80/2014, ao incluir o artigo 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou que, até o ano de 2022, a União, os Estados e o Distrito Federal devam contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais. Será que essa disposição constitucional será implementada? Sem esta implementação, a instituição, quando muito, conseguirá atender uma parcela dos vulneráveis, mas deixará uma imensa parcela de necessitados sem atendimento adequado e suficiente, aumentando ainda mais as barreiras de acesso à ordem jurídica justamente àqueles que, apesar de nem saberem que têm direitos, precisam consideravelmente exercê-los.

REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. **Defensoria Pública no Século XXI**: novos horizontes e desafios. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos!** Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ANADEP. **Sessão solene no Senado destacará aniversário da EC/80**. 2019. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=40916>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BARBOZA, Heloisa Helena. **Vulnerabilidade e cuidado**: aspectos jurídicos. In: PEREIRA, Tânia da; OLIVEIRA, Guilherme de (Coords.). Cuidado e vulnerabilidade. São Paulo: Atlas, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARRETO, Daniela Lima. **O Direito Penal dos vulneráveis**: uma análise crítica da busca do reconhecimento por meio do Direito Penal. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

BRASIL. Associação Nacional das Defensoras e Defensores PÚblicos. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Elaboração de Tatiana Whately de Moura, Rosier Batista Custódio, Fábio de Sá e Silva e André Luís Machado de Castro. Brasília: ANADEP/IPEA, 2013. Disponível em: <https://anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/39420/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso_.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. Ed. Revista e atual. São Paulo: Editores Malheiros, 2003.

BUENO, Cássio S. **Manual de direito processual civil** – volume único. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Antônio Sérgio Fabris Editor, 2002.

CASAS MAIA, Maurílio. **A Segunda Onda de acesso à justiça e os necessitados constitucionais**: por uma visão democrática da Defensoria Pública. In: COSTA-CORRÊA, André L.; SEIXAS, Bernardo Silva de; SOUZA, Roberta Kelly Silva; SILVIO, Solange Almeida Holanda. (Org.). **Direitos e garantias fundamentais: novas perspectivas**. Biru - SP: Boreal, 2015.

CONJUR. **Leia os enunciados aprovados sobre custos vulnerabilis no AM**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-05/leia-enunciados-aprovados-custos-vulnerabilis-am>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Intervenção anômala**: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídicas de direito público prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/97. In:

Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins. Freddie Didier Jr e Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.) São Paulo: RT, 2007.

DICIONÁRIO Michaelis. **Hipossuficiente**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/hipossuficiente>>. Acesso em: 30 set. 2021.

DICIONÁRIO Michaelis. **Vulnerável**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/vulner%C3%A1vel>> Acesso em: 26 nov. 2021.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria Pública na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **O justo e o belo**: estudos de filosofia do direito: reflexões sobre o poder, a liberdade, a justiça e o direito. São Paulo: Atlas, 2002.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença**: Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GERHARD, Daniel; MAIA, Maurílio Casas. **O Defensor-Hermes, o amicus comunitas**: a representação democrática dos necessitados de inclusão discursiva. Informativo jurídico In Consulex, Brasília, v. 22, jun. 2015.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. **Custos vulnerabilis**: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020.

HELVESLEY, José. **Isonomia constitucional**: igualdade formal versus igualdade material. Revista ESMAFE: Escola de Magistratura Federal da 5. Região, Recife, n. 7, p. 143-164, 2004.

IOM Handbook – protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse. Geneva: International Organization for Migration, 2018.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 3. Ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

MACEDO JR., Ronaldo Porto. **Contratos relacionais e defesa do consumidor**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAIA, Maurílio Casas. **A Defensoria Pública Enquanto Institucionalização Constitucional da Defesa dos Vulneráveis Frente à Ordem Jurídica e aos Poderes Públicos**. In Sociedade e Estado: do direito de defesa às garantias fundamentais do cidadão frente ao Estado. Organizadores André L. Costa-Corrêa e Solange Almeida Holanda Filho. Porto Alegre: Paixão, 2017.

MAIA, Maurílio Casas. **Luigi Ferrajoli e o Estado Defensor enquanto magistratura postulante e *custos vulnerabilis***. Revista Jurídica Consulex, Brasília. Ano XVIII, v. 435, p. 56-58, out. 2014.

MAIA, Maurílio Casas. **Os litígios reais e a intervenção da Defensoria Pública em Ações Civis Públicas (ACP)**: o *custos vulnerabilis* de sua importância contra-hegemônica à intervenção móvel na legitimidade disjuntiva. In: SIMÕES, Lucas Diz. MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de. FRANCISQUINI, Diego Escobar. (org.) **Defensoria Pública e a tutela dos coletivamente vulnerabilizados**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Manual do consumidor em juízo**. – 6. Ed. – São Paulo: Somos Educação, 2020.

MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle T. da Silva. **Assistência jurídica**: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado. 2^a ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

NAÇÕES Unidas no Brasil. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 03 out. 2021.

OLIVEIRA NETO, Emérito Silva de. **Fundamentos do acesso à justiça**: conteúdo e alcance da garantia fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

REGRAS de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

ROCHA, Jorge Bheron. **Legitimação da Defensoria Pública para ajuizamento de ação civil pública tendo por objeto direitos transindividuais**. Florianópolis: Empório Modara Editora, 2018.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. 2. Ed. São Paulo: Edipro, 2007.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. MAIA, Maurílio Casas. **O garantismo penal, o encarcerado vulnerável e a intervenção da Defensoria Pública na Execução Penal: *custos vulnerabilis***? Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, vol. 152, p. 173-209, fev. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3^a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Processo e ideologia**: o paradigma racionalista. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no processo civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto. **O regime jurídico autônomo das medidas provisórias de proteção.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017.