

Concurso de Teses – XIII Congresso Nacional De Defensores Públicos

Proponente: Júlio Camargo de Azevedo

Título: “A atuação da Defensoria Pública em favor de vulneráveis: proposta de um perfil institucional à luz da função promocional dos direitos humanos”

1. Notas preliminares¹

De todos os temas contemporâneos envolvendo a atuação da Defensoria Pública, a intervenção em favor de grupos vulneráveis é, certamente, o que tem levantado maiores discussões acadêmicas. O calor dos debates se justifica na medida em que a temática sugere verdadeiro giro operacional em relação à atuação institucional, direcionando a prestação da assistência jurídica não apenas à hipossuficiência econômica, mas também às demais vulnerabilidades sociais.

Neste sentido, “o termo “*custös vulnerabilis*” tem sido utilizado para designar as intervenções institucionais da Defensoria Pública em nome próprio, com lastro no seu interesse constitucional e legal”, bem como para “didaticamente, diferenciar a missão institucional da Defensoria Pública da atuação do Ministério Público, enquanto *Custös Legis*”, passando os defensores públicos a ser, assim, “guardiões dos vulneráveis” ou “fiscal da efetivação dos direitos dos vulneráveis”.²

¹ A presente tese institucional foi desenvolvida a partir de dois eixos epistemológicos complementares: i) *prático*, dada à atuação específica deste Defensor Público na defesa de vulneráveis (mulheres em situação de violência); ii) *teórico*, considerando pesquisa de mestrado sobre vulnerabilidades atualmente em curso pela Universidade de São Paulo (USP), sob a orientação do Prof. Dr. Rodolfo de Camargo Mancuso.

² Cf. Maia, Maurilio Casas. *Custos vulnerabilis constitucional - O Estado Defensor entre o REsp 1.192.577-RS e a PEC 4/14*. Revista Jurídica Consulex, Brasília, p. 55-57, 1º jun. 2014; *A Intervenção de Terceiro da Defensoria Pública nas Ações Possessórias Multitudinárias do NCPC: Colisão de interesses (Art. 4º-A, V, LC n. 80/1994) e Posições processuais dinâmicas*. In: Didier Jr., Fredie; Macêdo, Lucas Buriel de; Peixoto, Ravi; Freire, Alexandre. (Org.). Coleção Novo CPC – Doutrina Seleccionada – V.1 – Parte Geral. 2ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, v. I, p. 1253-1292; *Litisconsórcio e Intervenção de Terceiro no novo CPC de 2015: Uma visão Geral*. In: Franklyn Roger Alves Silva. (Org.). O novo Código de Processo Civil e a perspectiva da Defensoria Pública. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 185-206.

Referida forma de intervenção, que já conta com aceitação jurisprudencial³ e cobrança em certames para o cargo de Defensor Público,⁴ foi recentemente erguida à condição de *tese institucional* pelas Defensorias dos Estados do Paraná e Bahia, em que consagrado: “*a previsão de intervenção da Defensoria Pública contida no art. 554, § 1º do CPC é hipótese de intervenção na qualidade de "custos vulnerabilis" de natureza exemplificativa, não limitada a ações possessórias ou por critérios econômicos*”.⁵

De saída, é preciso deixar claro que o subscritor desta tese está absolutamente convencido da legitimidade da atuação institucional em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade. Isso por razões históricas, políticas e jurídicas. Preocupa, contudo, o modelo de intervenção afirmado, sobretudo por não se enxergar um alinhamento entre a tutela das vulnerabilidades proposta e a missão institucional de promoção dos direitos humanos. Não só, o que vem se evidenciado na prática é justamente o oposto: a intervenção enquanto "*custos vulnerabilis*" vem colidindo com os fundamentos jurídico-filosóficos construídos em favor de grupos vulneráveis na seara internacional de direitos humanos.

No intuito de evitar este estado d'arte, esta tese volta-se à tentativa de se estabelecer uma proposta de atuação institucional em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade que se harmonize com a missão promocional dos direitos humanos. Longe de pretender desconstruir o que até aqui se estruturou - *até porque se sabe das boas intenções de seus idealizadores* -, almeja-se, humildemente, tentar contribuir ao debate, fornecendo algumas bases reflexivas para seu possível aperfeiçoamento.

³ Apelação Cível nº 0002061-84.2016.8.04.0000 (TJ-AM); Processo n. 0013520-89.2017.8.06.0001 (5ª Vara Criminal da Comarca de Fortaleza-CE); Processo n. 0004392-40.2016.8.14.0039 (1ª Vara Cível da Comarca de Paragominas-Pará); Processo n. 2017.04.1.001886-3 (Gama-DF).

⁴ Cf. Edital do III Concurso Público de Provas e Títulos ao Ingresso na Carreira de Defensor Público Do Estado do Paraná, publicado em 02 de fevereiro de 2017.

⁵ Cf. Tese Institucional nº 12. Escola da Defensoria Pública do Estado do Paraná. Disponível em http://www.edepar.pr.def.br/arquivos/File/Encontro_de_Teses/Integra_das_Teses/Tese_12.pdf

2. Dos problemas envolvendo a atuação enquanto "custos vulnerabilis"

Cinco são, na perspectiva deste autor, os principais problemas envolvendo a atuação institucional enquanto “*custos vulnerabilis*”: a) *terminologia*; b) *fundamentos*; c) *forma*; d) *natureza jurídica*; e) *critério para intervenção*.

a) *terminologia*

Como dito, a intervenção da Defensoria Pública em favor de vulneráveis vem sendo denominada de “*custos vulnerabilis*”, o que na doutrina encontra variações de nomenclatura (“*custos plebis*”;⁶ “*amicus communitas*”⁷ etc.).

Separando a expressão, verifica-se a composição por dois vocábulos latinos: “*custos*” e “*vulnerabilis*”. Etimologicamente, “*custos*” é substantivo que designa “guardião, fiscal”, advindo daí, inclusive, o termo “custódia”, que significa “permanência sob a guarda” (ex: dos presos em relação ao Estado). Já “*vulnerabilis*” deriva do verbo “*vulnerare*”, que remete a “ferir, lesar, penetrar”. Logo, vulnerabilidade designa o “lado fraco por onde alguém pode ser ofendido”. Semanticamente, portanto, ambos os verbetes latinos pretendem designar “guardião ou fiscal dos vulneráveis”.

A partir desta definição, três problemas saltam aos olhos deste subscritor.

Por primeiro, entende-se que a Defensoria Pública deveria evitar a utilização de expressões latinas para designar quaisquer de suas funções institucionais. A Defensoria Pública é uma instituição nova, e sendo nova, deve olhar a si própria com os olhos do novo. Nada contra o latim, mas qual a função de se utilizar *uma língua morta para designar a missão de defender pessoas vivas*? Longe de mera implicância, até porque

⁶ Zufelato, Camilo. *A participação da Defensoria Pública nos processos coletivos de hipossuficientes: da legitimidade ativa à intervenção ad coadjuvandum*. In: Ré, Aluísio I. M. Ruggeri. *Temas aprofundados de Defensoria Pública*. V. 2. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 303.

⁷ GERHARD, Daniel. MAIA, Maurilio Casas. *O defensor-hermes, o amicus communitas: a representação democrática dos necessitados de inclusão discursiva*. Informativo Jurídico *In Consulex*, Brasília, v. 22, p. 11-12, Jun. 2015.

toda linguagem carrega em si uma simbologia, o uso do termo parece somente servir ao propósito de perpetuar a linguagem jurídica praticada nos foros, excluindo do público vulnerável a própria possibilidade de compreensão do papel que a Defensoria Pública está a exercer em seu favor.

Por segundo, a designação enquanto "*custos*" promove indesejada aproximação com a função exercida pelo Ministério Público na qualidade de "*custos legis*", ainda que não tenha sido esta a intenção de seus idealizadores. A proposta de "fiscal da lei" (ou, modernamente, "fiscal do ordenamento jurídico"), aliás, representa um resquício contraproducente de um ideal liberal de processo, em que o juiz, escravo da lei ("*bouche de la loi*"), era fiscalizado pelo "*parquet*". Tal paradigma não dialoga com as funções institucionais da Defensoria Pública, a quem cumpre, por mister constitucional, "assistir" pessoas de carne e osso e não "fiscalizar" direitos subjetivos.

Por terceiro, entende-se que o termo "fiscal" ou "guardião" não se harmoniza com a defesa das vulnerabilidades sob a perspectiva dos direitos humanos, isso porque assume uma postura institucional *paternalista-assistencialista*,⁸ justamente o que uma teoria emancipatória de direitos humanos se propõe a coibir.

Melhor seria, portanto, designá-la de "intervenção em favor de vulneráveis", evitando as indesejáveis consequências práticas acima.

b) fundamentos (jurídicos e filosóficos)

Quais seriam os fundamentos jurídicos e filosóficos da intervenção defensorial em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade?

A resposta para tal pergunta, vem sendo trazida a partir do novel dispositivo 554, §1º, do Código Processual de 2015, o qual, erguido à categoria de cláusula-geral do

⁸ Neste sentido, também ESTEVES, Diogo; ALVES SILVA, Franlyn Roger. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2ª e. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

“*custos vulnerabilis*”, volta-se a subsidiar a intervenção defensorial em toda e qualquer hipótese de vulnerabilidade. Assim, muito embora o próprio artigo restrinja a intimação da Instituição Cidadã às hipóteses de “pessoas em situação de hipossuficiência econômica”, confere-se interpretação extensiva ao dispositivo, partindo inclusive do conceito de *necessitado organizacional* (art. 134, caput, CF/88), termo cunhado pela saudosa professora Ada Pellegrini Grinover.

Apesar de ainda pouco explorada no plano filosófico, a fundamentação da atuação como “*custos vulnerabilis*” aparenta atrelar-se a uma noção de *justiça distributiva*, eis que, embora a superação da dimensão meramente econômica se faça presente, a participação institucional se justifica em função das “variadas necessidades humanas”, “insuficiência de recursos” ou como forma de “erradicação da pobreza”.⁹

Neste ponto, novamente, discorda-se dos fundamentos propostos.

Sob o prisma deste autor, o fundamento da atuação defensorial na tutela jurídica das vulnerabilidades deve recair, prioritariamente, sobre a *função promocional dos direitos humanos*, à luz de um ideal de *justiça pelo reconhecimento*.¹⁰

Sinteticamente, no plano filosófico, é possível cogitar de dois ideais de justiça em tempos pós-modernos: o de *justiça distributiva* e o de *justiça pelo reconhecimento*.¹¹ O primeiro, desde Aristóteles, liga a ideia de justiça à distribuição de bens e recursos, exigindo medidas redistributivas como forma de superação da injustiça, basicamente representada pela noção de desigualdade. Doutro giro, a partir da segunda metade no século XX, a eclosão de movimentos sociais em favor do reconhecimento e inclusão de

⁹ Neste sentido, MAIA, *O Estado Defensor...* p. 55-57; PASSADORE, Bruno de Almeida. *A Defensoria Pública enquanto custos vulnerabilis*. Revista eletrônica Empório do direito. Disponível em <http://emporiiododireito.com.br/defensoria-publica-custus-vulnerabilis/>.

¹⁰ Para uma adequada compreensão da teoria crítica do reconhecimento, cf. MATTOS, Patrícia de Castro. *A sociologia política do reconhecimento. As contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser*. São Paulo: Annablume, 2006.

¹¹ FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition? A political philosophical exchange*. New York: Verso, 2003.

grupos excluídos favoreceu o desenvolvimento de um novo ideal de justiça, este voltado à reversão de temas como preconceito, violência e práticas sociais discriminatórias. Trata-se do ideal de justiça pelo *reconhecimento*.

Partindo deste pressuposto, entende-se que a *dimensão jurídica* da atuação institucional em favor dos grupos vulneráveis não pode caminhar afastada deste paradigma ético-filosófico, sob pena de grave descontextualização *social e política*, relacionada ao distanciamento das pautas de reivindicação por *enfrentamento da segregação e reconhecimento de identidades*.

Não se quer aqui afirmar, evidentemente, que as políticas redistributivas não possuam importância na reversão de quadros discriminatórios. Aceita-se, contudo, que a peça-chave para lidar com temas como *machismo, discriminação étnica, preconceito racial* e outras formas de segregação não pode prescindir de *políticas de inclusão, participação e reconhecimento*, o que evidencia a insuficiência de medidas meramente redistributivas ao adequado tratamento destes conflitos.

A coerência com o paradigma filosófico do reconhecimento desloca, porém, a *fundamentação jurídica* da atuação defensorial para outro foco. Assim, não se verifica indispensável classificar o vulnerável enquanto necessitado ou mesmo discutir se o dispositivo voltado às reintegrações possessórias multitudinárias legitima a intervenção institucional em face de outras vulnerabilidades. Ao contrário, os fundamentos jurídicos que *realmente* parecem legitimar a atuação institucional na tutela jurídica das vulnerabilidades são:

- a) a *cláusula constitucional de reconhecimento e não discriminação* (artigo 3º, inciso IV, CF/88);
- b) a *missão institucional de promoção dos direitos humanos* (artigo 134, caput, da CF/88);
- c) as *100 Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade*;
- d) a *cláusula permissiva da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública* (artigo 4º, inciso XI, LC 80/94)

Tais fundamentos, aliados às previsões específicas encontradas nos diplomas tutelares sobre grupos vulneráveis (ex: Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, Lei Maria da Penha etc.), bem como às dispostas nos Tratados e Convenções Internacionais específicos de direitos humanos (ex: Convenção da Pessoa com Deficiência, Convenção Belém do Pará etc.), são os que efetivamente legitimam a atuação da Defensoria Pública em favor de vulneráveis.

Não se vê, portanto, a necessidade de se forçar a instrumentalização da atuação institucional com base nos dispositivos anteriormente citados, fato este que, além de estar sujeito a inúmeros reveses nos Tribunais Superiores (ex: formação de precedente contrário), pode desaguar em uma atuação apartada dos fundamentos éticos e filosóficos que guarnecem à teoria jurídico-protetiva das vulnerabilidades.

c) forma interventiva

Como referido, a proposta desta tese é evitar que a concepção de “*custos vulnerabilis*” se distancie da função promocional de direitos humanos, imposta à Defensoria Pública pela EC nº 80/2014. Nesta senda, compreende-se que a atuação institucional não pode referendar um perfil “*paternalista-assistencialista*” em relação à condição vulnerável por ele pretensamente protegida, o que contrariaria todo o discurso ético, filosófico e jurídico estabelecido pelos direitos humanos.

O problema é que, analisando as principais decisões judiciais que vem acolhendo a intervenção institucional “*custos vulnerabilis*”, verifica-se que: i) a Defensoria Pública vem se habilitando “*ex officio*” e em nome próprio; ii) sua admissão passa a influenciar a decisão sobre direito alheio sem contato prévio ou qualquer autorização da parte; iii) a intervenção ocorre mesmo em casos em que a parte já possua adequada representação por advogado nos autos.

A partir destas constatações, diversos questionamentos se assomam:

Como pode a Defensoria Pública intervir sem prévia autorização da parte? Qual seria o fundamento autorizador desta intervenção?

E se a parte vulnerável não concordar com a intervenção¹²? E se já estiver devidamente assistida por advogado?

Ainda que admitida a intervenção, caberia ao defensor público decidir o que é melhor para a parte? Como isso é possível sem contato prévio?

A margem de todas estas questões, aparentemente irrespondíveis, Esteves e Silva ainda levantam interessante questionamento relativo à verificação concomitante de vulnerabilidades.¹³ Imagine-se, v. g., o caso de uma pessoa do sexo masculino em situação de rua que, movido pela adicção por entorpecentes, agride a própria mãe, uma mulher deficiente física. Diante desta situação cotidiana na maioria das Defensorias Públicas do Brasil, questiona-se: *o “custos vulnerabilis” atua em favor de quem? Como opinaria o defensor público neste caso? Quais rumos resolutivos tomar?*

Todas estas reflexões, dispostas aqui apenas a título acadêmico, parecem denunciar a importância de um alinhamento da atuação institucional à função promocional de direitos humanos, a qual, à luz da filosofia do reconhecimento, não deve assumir uma postura “paternalista-assistencialista” em relação à parte vulnerável, nutrindo a falsa premissa de que o defensor público sabe o que é melhor para o defendido, devendo, ao invés, servir de instrumento de emancipação a estes sujeitos marginalizados. Em termos mais palatáveis: *a função da Defensoria Pública deve ser a de ampliar a voz e não suprimir o grito das pessoas em situação de vulnerabilidade!*

Como solução, entende-se que a atuação da Defensoria Pública na tutela jurídica das vulnerabilidades não pode prescindir de três garantias fundamentais: *a) reconhecimento; b) inclusão; c) participação*. No primeiro eixo, necessário que a atuação observe a *autonomia*, a *autodeterminação* e a *autoidentidade* do sujeito vulnerável, única

¹² Esta hipótese é diariamente vista nas Defensorias especializadas na defesa de mulheres vítimas de violência doméstica, principalmente nos casos em que a vítima não deseja processar criminalmente o agressor ou, uma vez instaurada a investigação, deseja o seu arquivamento ou retratação da representação.

¹³ ESTEVES; SILVA, op. cit., p. 429.

forma de se concretizar o propósito emancipatório do reconhecimento perante o Sistema de Justiça. No segundo eixo, a *inclusão* visaria garantir condições para que o sujeito vulnerável possa, efetivamente, acessar ao Sistema de Justiça (em termos cognitivos, culturais, econômicos etc.), respeitada sua condição peculiar. Já no terceiro eixo, a participação conferiria ao sujeito vulnerável a oportunidade de ser o *autor de seu próprio destino*, garantindo-se não só o *direito ao contato prévio com seu representante legal*, mas também o *direito à informação, direito ao comparecimento judicial, direito ao contraditório, direito a ver sua opinião considerada etc.*

Estas parecem ser, à luz da filosofia do reconhecimento, do paradigma multicultural, dos instrumentos internacionais e das 100 Regras de Brasília, as pedras de toque a serem observadas na tutela jurídica de qualquer sujeito ou grupo vulnerável.

d) natureza jurídica

Um quarto problema verificado diz respeito à natureza jurídica da intervenção enquanto “*custos vulnerabilis*”, e aqui a problemática parece desenvolver-se à luz da teoria geral do processo civil. Aparentemente, em relação a esta forma de intervenção, vem se defendendo a ideia de uma “*intervenção autônoma*”, feita em “*nome próprio*”, “*com lastro no interesse constitucional e legal*”.¹⁴

Ocorre que, analisando as formas interventivas admitidas pelo Código Processual de 2015, a intervenção da Defensoria Pública em favor de grupos vulneráveis se amolda perfeitamente às hipóteses conceituais já estampadas na codificação, não havendo, aos menos aos olhos deste subscritor, nenhum fundamento distintivo que legitime ou justifique a construção de uma nova categoria científica.

¹⁴ A *intervenção autônoma com base na lei* não é propriamente uma novidade no âmbito do Direito Processual. Referida teoria, há muito decantada na esfera do processo coletivo, foi introduzida no Brasil por Nery Jr., a partir da tese do autor alemão Wather Hadding, acerca da “*selbständige Prozeßführungsrecht*”. Cf. NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. São Paulo: RT, 2006, p. 152-153.

Em relação às formas que a Defensoria Pública intervém no processo, estabelece o CPC/2015 que ela pode se dar por: a) *representação processual*; b) *legitimação ordinária*; c) *legitimação extraordinária*; d) "*amicus curiae*"; e) *curadoria especial*. Assim, pode a instituição representar direito alheio, em nome alheio (representação processual); pode, em nome próprio, portar interesse institucional (legitimidade ordinária); pode, em nome próprio, ajuizar demanda coletiva na defesa de direitos transindividuais (legitimidade extraordinária); pode, em nome próprio, a partir do interesse público e da relevância temática, intervir como terceiro *sui generis*¹⁵, ("*amicus curiae*"); ou pode atuar nas hipóteses do artigo 72, como representante processual do incapaz ou como legitimada em favor de ausentes (curadoria especial).

Analisando alguns exemplos de intervenção defensorial enquanto "*custos vulnerabilis*", constata-se a admissão em *ação possessória multitudinária envolvendo a ocupação irregular de trabalhadores rurais* (art. 554, §1º), *em favor de "interditando"*¹⁶ *para forçar o reconhecimento da deficiência intelectual, bem como em favor do direito transindividual de idosos, em demanda entre entidades religiosas privadas*.¹⁷

Da análise dos exemplos trazidos, constata-se que *todas* as hipóteses interventivas se amoldam às categorias expressas no CPC/2015. No primeiro caso, como não houve contato prévio ou consentimento da comunidade, a Defensoria Pública intervém em nome próprio, na condição de legitimação extraordinária, até mesmo em razão da autorização legal contida no artigo 554, §1º (caso houvesse contato e autorização prévia, atuaria enquanto representante processual, ou, caso se tratasse de ação coletiva, como legitimada extraordinária em ação coletiva passiva). No segundo caso, trata-se de

¹⁵ Cf. BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁶ Sobre o fim das interdições judiciais, cf. AZEVEDO, Júlio Camargo de. *Diálogo entre a Lei Brasileira de Inclusão e o novo CPC: pelo fim da interdição judicial*. Revista Consultor Jurídico, 30/04/2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-abr-30/julio-azevedo-preciso-acabar-interdicoes-judiciais>

¹⁷ Conferir as jurisprudências colacionadas em nota referencial n. 3.

atuação enquanto curador especial em função do deficiente intelectual (art. 72, inc. I). Já no terceiro caso, trata-se de hipótese de intervenção enquanto "*amicus curiae*", dado ao interesse público e à relevância temática (direito coletivo de idosos).

Como se evidencia, não parece haver razão lógica ou distintiva para se perseguir uma nova categoria. Na verdade, e este é o ponto que se advoga, a natureza jurídica da intervenção defensorial em favor de grupos vulneráveis deve ser *circunstancial*. Assim, na *tutela jurídica de direitos individuais*, poderá a Defensoria Pública assumir uma das formas já estampadas no processo civil (ex: curadora especial do deficiente intelectual; "*amicus curiae*" em demanda coletiva envolvendo mulheres vítimas de violência obstétrica; representação de parte transexual etc.), priorizando-se, entretanto, a *representação processual*, categoria esta que, à luz da função promocional dos direitos humanos, mais se apresenta consentânea com a missão de conferir voz aos grupos vulneráveis. Doutro giro, a tutela de *direitos transindividuais* deve se concretizar a partir das regras processuais coletivas, intervindo a Defensoria Pública em nome próprio (legitimada extraordinária), sem, contudo, prescindir de sua legitimação democrática, que deve se desenvolver mediante o contato prévio do defensor público com a coletividade substituída, instrumentalizada mediante audiências públicas, assembleias comunitárias etc.

Uma boa estratégia, portanto, parece apontar para uma noção *circunstancial* da legitimidade em favor dos vulneráveis, eis que, ao invés de procurar enquadrá-la em uma nova categoria, aparenta de maior proveito processual aceitar suas variadas formas, impedindo a limitação interventiva ou a formação de precedentes contrários à intervenção institucional.

e) critério para a intervenção

De todos os problemas abordados, este aparenta carregar a maior complexidade, eis que se debruça sobre ponto nodal envolvendo a substituição de uma atuação em favor de hipossuficientes econômicos para uma intervenção em favor de sujeitos vulneráveis. Questiona-se: *como definir um critério justo a delimitar a intervenção em favor de sujeitos vulneráveis?*

A proposta de intervenção enquanto “*custos vulnerabilis*” não só não responde a esta pergunta, como vem sendo aplicada sem qualquer critério objetivo de intervenção, valendo-se da “subjetividade do caso concreto” para sua delimitação. E isso é grave, pois, na esperança de promover maior justiça social, o “*custos vulnerabilis*” pode acabar se transformando ele próprio em um fator de desigualdade.

E são, de fato, inúmeros os complicadores, a iniciar pelo elevado número de grupos vulneráveis, que, para além da pobreza (vulnerabilidade socioeconômica), abrangem ao menos quatorze coletivos não exaustivos, a saber *pessoas com deficiência, mulheres, idosos, crianças e adolescentes, afrodescendentes, quilombolas, indígenas, população LGBT, pessoas em situação de rua, enfermos, consumidores, migrantes refugiados, encarcerados e egressos do sistema prisional.*

Outro fator de complexidade é a insuficiência orçamentária, humana e material da Defensoria Pública, em especial a falta de defensores públicos em todas as comarcas brasileiras. Por fim, mas não somenos importante, evidencia-se a inadequação de discursar em favor de um modelo atuacional de tutela de grupos vulneráveis e, ao mesmo tempo, seguir investindo em um *perfil isomórfico* de Defensoria Pública, voltado à resolução de conflitos individuais e às demandas de massa, sem qualquer especialização em torno de um adequado tratamento das vulnerabilidades.

3. Proposta de um perfil atuacional à luz da função promocional dos direitos humanos

A partir dos cinco problemas abordados, é possível deduzir uma proposta de perfil atuacional que se alinhe à função promocional dos direitos humanos.

De saída, curial o abandono da terminologia latina “*custos vulnerabilis*”, adotando-se em seu lugar a nomenclatura “intervenção da Defensoria Pública em favor de vulneráveis”, a qual, consoante se viu, evita a exclusão cognitiva dos sujeitos defendidos, afasta a indesejada aproximação com o papel ministerial de “*custos legis*”, além de desconstruir uma postura institucional “paternalista-assistencialista”, que não dialoga com o paradigma do reconhecimento e com a promoção dos direitos humanos.

A segunda solução, pertinente aos *fundamentos* da intervenção, seria pensar a tutela jurídica das vulnerabilidades a partir de um ideal de *justiça pelo reconhecimento*, superando a noção de igualdade distributiva como metodologia ao tratamento institucional das vulnerabilidades. A assunção deste pressuposto, como demonstrado, implica na modificação dos *fundamentos jurídicos* que subsidiam a atuação defensorial em favor de pessoas vulneráveis, evitando a confusão com a atuação possessória multitudinária (artigo 554, §1º, CPC/2015). Nessa linha, erguem-se como fundamentos jurídicos: a) *cláusula constitucional de reconhecimento e não discriminação* (artigo 3º, inciso IV, CF/88); b) *função promocional dos direitos humanos* (artigo 134, caput, da CF/88); c) *100 Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade*; d) *cláusula atuacional da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública* (artigo 4º, inciso XI, LC 80/94), além de outros fundamentos específicos encontrados em diplomas nacionais e convencionais.

Quanto à *forma interventiva*, a solução parece ser o abandono de um perfil institucional “paternalista-assistencialista” em relação às pessoas e grupos vulneráveis, o que passa, obrigatoriamente, pelo filtro da função promocional de direitos humanos e pelo paradigma do reconhecimento, impondo a observância de três garantias fundamentais: a) *reconhecimento*; b) *inclusão*; c) *participação*.

Neste ponto, aliás, curial o desenvolvimento de instrumentos jurídicos que permitam a efetiva participação-inclusão. Assim, na *tutela individual das vulnerabilidades*, recomenda-se o contato prévio do defensor público com a parte vulnerável, valorizando-se um ideal de representação processual na assistência jurídica. Já na *tutela coletiva das vulnerabilidades*, duas possibilidades se abrem: i) tratando-se de *coletividade organizada*, indispensável o contato prévio do defensor público com as respectivas lideranças comunitárias, a fim de que se conheça das pretensões da coletividade e se construa uma proposta conjunta de resolução ao conflito; ii) tratando-se de *coletividades não organizadas*, recomendável a instauração de um "*incidente de participação popular*", inclusive à luz do CPC/15 (artigos 7º, 9º e 139, inc. VI), garantindo-se, mediante flexibilização procedimental, prazo razoável para que a coletividade se organize minimamente e delibere sobre os possíveis rumos que pretendem tomar. Visa-se, sobretudo, à luz da legitimação democrática coletiva, evitar uma atuação inconveniente aos interesses da comunidade.

No que toca à quarta solução, referente à *natureza jurídica interventiva*, não se vê sentido prático ou teórico que justifique a criação de uma nova categoria científica, sendo melhor, para fins estratégicos, adotar uma *noção circunstancial* da legitimidade institucional, a qual impede sua limitação objetiva, ao mesmo tempo em que blinda a formação de precedentes contrários à intervenção institucional.

Por derradeiro, no que tange à eleição de critérios interventivos para a atuação em favor de vulneráveis, faz-se premente um esforço conjunto na elaboração de uma proposta institucional responsável, inclusive em âmbito nacional, de modo a evitar a escolha subjetiva de causas e a promoção da desigualdade. Este, aliás, é o único dos problemas ventilados para o qual este subscritor não propõe uma solução pronta e acabada, cabendo, porém, suscitar algumas reflexões, as quais, mesmo longe de

solucionarem definitivamente o impasse, podem auxiliar no fomento a uma resolução estrutural a longo prazo. Ao todo, dez são as propostas levantadas nesta tese:

- i) mapeamento das principais vulnerabilidades existentes no país;¹⁸
- ii) planejamento administrativo e orçamentário especificamente voltado à atuação em favor do público vulnerável;
- iii) a elaboração de critérios nacionais para atendimento de vulneráveis, que conjugue necessidade econômica x vulnerabilidades específicas, evitando-se a intervenção em caso de assistência privada, salvo na qualidade de “*amicus curiae*”;
- iv) criação de defensorias especializadas na tutela jurídica das vulnerabilidades;
- v) realização de convênios estaduais com entidades especializadas na defesa de grupos vulneráveis (reunião de forças e divisão de responsabilidades);
- vi) contínuo investimento em um *modelo multidisciplinar* de Defensoria Pública (exigência de um recorte interseccional);
- vii) investimento em um *modelo consensual* de Defensoria Pública (métodos extrajudiciais de resolução de conflitos), especialmente em conflitos envolvendo “*vulnerabilidade cruzada*” ou “*hipervulnerabilidade*”.
- viii) adoção de um *modelo preventivo e participativo em políticas públicas voltadas a grupos vulneráveis*, que envolva tanto a intervenção preventiva no planejamento orçamentário quanto a fiscalização da execução financeira pelo Poder Executivo.
- ix) investimento em um *modelo pedagógico* de Defensoria Pública, que promova uma conscientização não apenas jurídica, mas histórica e cultural das vulnerabilidades, fornecendo possíveis bases emancipatórias para a superação comunitária em adversidades futuras.
- x) investimento em um *perfil inclusivo* de Defensoria Pública, que não referende barreiras arquitetônicas, linguísticas ou atitudinais em detrimento de grupos vulneráveis.

Em suma, a atuação da Defensoria Pública na tutela jurídica das vulnerabilidades deve soar como um "construído", recaindo sobre todos nós a responsabilidade por sua elaboração. Aqui foram delineados alguns pilares para uma possível construção de um perfil institucional inclusivo e responsável. Que este modelo não se descontextualize frente à função promocional dos direitos humanos. É o que mais se deseja.

¹⁸ Neste sentido, conferir o primoroso trabalho: FRANCO, Glauce; MAGNO, Patrícia. *"I Relatório de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade"*. Brasília: ANADEP, 2015.