

O redimensionamento da atuação da Defensoria Pública: a tutela de direitos humanos no âmbito da Defensoria Pública do Distrito Federal

The role resizing of the Public Defender's Office: the protection of human rights in the Public Defender's Office of the Federal District (Brazil)

Brenda Áissa Martins Henrique*

Resumo

A Defensoria Pública foi originariamente pensada para promover a assistência jurídica integral e gratuita aos mais necessitados e passou por diversas ressignificações de atuação desde a Carta de 88. A vanguarda do novo objetivo institucional propiciou a sua atuação em áreas estratégicas de conscientização de direitos fundamentais para indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social. Nesse espírito engajador, a Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF) instituiu, em 2017, os Núcleos de atendimento especializados de Direitos Humanos (NDH) a fim de conferir a efetividade necessária à tutela de direitos fundamentais da população vulnerável.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Redimensionamento. Vulnerabilidade Social. Direitos Humanos. Núcleos especializados.

Abstract

The Public Defender's Office was originally designed to provide full and free legal assistance to those most in need and went through several approach resignifications since the Brazil's Constitution of 1988. The vanguard of the new institutional goals has promoted its actions on strategic areas of fundamental rights awareness for individuals and groups in social vulnerability state. In such an engaging spirit, the Public Defender's Office of the Federal District (Brazil) implemented, on 2017, the centers specialized in human rights attendance, in order to enforce the protection of vulnerable people's fundamental rights.

Keywords: Public Defender's Office. Institutional resizing. Social vulnerability. Human Rights. Specialized attendance centers.

Como citar este artigo:

HENRIQUE, Brenda Áissa Martins. O redimensionamento da atuação da Defensoria Pública: a tutela de direitos humanos no âmbito da Defensoria Pública do Distrito Federal. Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília, v. 1, n. 1, 2019, p. 137/152.

Data da submissão:

29/11/2018

Data da aprovação:

14/02/2019

*Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Introdução

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

Neste contexto, a Defensoria Pública foi primeiramente pensada pelo constituinte originário para exercer a função precípua de garantir a assistência jurídica integral e gratuita aos indivíduos financeiramente hipossuficientes, como estampado no art. 5º, inciso LXXIV da CF/88.

A partir deste pressuposto histórico, a Defensoria Pública passou por momentos de transformação e redimensionamento em sua missão constitucional para atender da melhor forma a proteção dos direitos fundamentais de cidadãos em situação de vulnerabilidade, o que ensejou a criação, em 2017, do Núcleo Especializado de Direitos Humanos no âmbito da Defensoria Pública do DF. Com a finalidade de perfilhar as nuances que sedimentaram esse fenômeno, os temas explorados neste artigo serão sucintamente dispostos a seguir.

Primeiramente, é preciso rememorar os fundamentos constitucionais que sustentaram a criação da Defensoria Pública como instituição voltada à garantia de assistência jurídica integral e gratuita para, por conseguinte, melhor compreender o fenômeno de sua expansão institucional, a qual culminou na alteração de atribuições a partir da Emenda Constitucional nº 80/2014.

Em seguida, a análise se volta a dois marcos que propiciaram a ressignificação institucional da Defensoria Pública. Um jurisprudencial, com fundamento no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3943/DF, no qual o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a legitimidade de atuação da Defensoria em prol dos direitos coletivos conferida pela Lei nº 11.448/2007, a qual alterou o art. 5º, II da Lei nº 7.347/1985, e outro legislativo, com a promulgação da Lei Complementar nº 132/2009, ampliando os princípios que regem sua organização no país e a posicionando como entidade promotora dos direitos humanos dos mais necessitados.

Ainda será preciso esclarecer que a nova formulação constitucional experimentada pela Defensoria Pública exigiu uma visão apurada acerca de suas atribuições e da ressignificação do próprio conceito de hipossuficiência, tendo em vista que as causas de vulnerabilidade social dos cidadãos e grupos sociais a serem assistidos transcenderam a falta de recursos financeiros e passaram a envolver todas as hipóteses em que a marginalização social se mostra como um empecilho na garantia de seus direitos e interesses.

Antes de adentrar na conformação da proteção e promoção de direitos humanos conferida pela Defensoria Pública do DF, se fará necessário enunciar a atuação desta instituição no que se denominou *custos vulnerabilis*, instituto impulsionado organicamente por seus membros a fim de colocar a Defensoria Pública como autêntica guardiã dos vulneráveis, seja em esferas extrajudiciais, seja em contextos processuais de qualquer espécie. O reconhecimento crescente deste *status* funcional é de suma relevância ao desenvolvimento de mecanismos institucionais para promover e tutelar os direitos fundamentais de indivíduos em situação de vulnerabilidade, não os restringindo tão somente a searas processuais específicas. Esta transformação foi certamente impulsionada pela promulgação da Lei Complementar nº 132/2009 e pelo julgamento histórico da ADI 3943/DF, as quais, como já mencionado, serão objetos de análise neste artigo.

Finalmente, num sentimento de engajamento para cumprir os ditames constitucionais, a análise se debruça sobre a regulamentação de núcleos de atuação da Defensoria Pública voltados à proteção e difusão dos direitos humanos, especializados nas várias vertentes de sua reverberação (e.g. direitos da população de rua, direitos LGBTQ, da população carcerária) na Defensoria Pública do Distrito Federal que, após um imenso esforço institucional, delimitou o funcionamento dos Núcleos de Direitos Humanos (NDH), passando a abranger também as esferas extrajudiciais de contato e assistência a novos grupos em situação de vulnerabilidade social.

Assim, o objetivo deste artigo é refletir acerca do redimensionamento institucional experimentado pela Defensoria Pública e sua concretização na Resolução nº 163/2017, editada

pela Defensoria Pública do Distrito Federal, a qual regulamentou a atuação dos Núcleos de Direitos Humanos (NDH) e inovou na disponibilização de mais um instrumento eficaz para a tutela de direitos fundamentais da população vulnerável do DF.

Sem a ambição de esgotar o debate em torno do tema, o presente artigo busca ampliar as abordagens que contornam os novos desafios e conquistas da Defensoria Pública na atuação estratégica de tutela e promoção de direitos humanos de indivíduos e grupos que possuem seus anseios, direitos e interesses colocados à margem da sociedade, principalmente quando esta é afetada por processos históricos de desigualdade social, pela ausência de educação cidadã e pela banalização da violência ao próximo.

Breve histórico do contexto de instituição da Defensoria Pública no Brasil

A prestação de assistência jurídica aos mais necessitados como dever do Estado se manifestou nos mais diversos momentos da história, perpassando o Código de Hamurabi até as Ordenações Filipinas, bem como o esforço do Conselho criado pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros na década de 1870 para prover assistência jurídica aos mais pobres, e a Constituição de 1891 (OLIVEIRA, 2007, p. 59-74). Decerto, tal expressão não se originou explicitamente nos estatutos normativos e bastidores institucionais, sendo, na maioria das vezes, relacionada a auxílios pontuais no âmbito do acesso às estruturas cartoriais e jurisdicionais destinados a pessoas desprivilegiadas.

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

O reconhecimento da Defensoria Pública como a instituição voltada à promoção do acesso à justiça é a própria Constituição cidadã de 1988, sendo este o ponto de partida da análise teórica elaborada a seguir.

A criação da Defensoria Pública e sua delimitação na Constituição de 88 foi o resultado de um imenso esforço da sociedade civil e de outros órgãos que enxergavam a necessidade de democratização do acesso à justiça como um passo essencial na concretização do Estado Democrático de Direito. Ressalvadas as dificuldades de sua implementação na Assembleia Constituinte no que se refere à falta de vontade política de parcelados parlamentares a pretexto da onerosidade orçamentária com a adoção de mais um órgão estatal¹, a mobilização da sociedade civil, a essa altura, já bradava por mudanças efetivas no direito de acesso à justiça.

Assim, a Defensoria Pública foi inserida no texto constitucional em capítulo específico destinado às funções essenciais à justiça juntamente com a advocacia pública, a advocacia privada e o Ministério Público, sendo ela consagrada como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal” (art. 134 da Constituição Federal), conforme a redação dada pela Emenda Constitucional nº 80/2014. Por óbvio, a sofisticação do art. 134 com o acoplamento da promoção e defesa dos direitos humanos e dos direitos coletivos no rol de atribuições da Defensoria Pública não ocorreu repentinamente, mas sim após mudanças no entendimento legislativo e jurisprudencial acerca do assunto e que serão observadas em momento próprio.

Por ser uma instituição independente sem vinculação com qualquer dos poderes estatais, as diretrizes de organização da Defensoria Pública da União, dos estados e do Distrito Federal e Territórios foram fixadas na Lei Complementar nº 80/1994 e propuseram princípios de atuação e prerrogativas específicas atribuídas ao defensor público no exercício da assistência jurídica aos mais pobres. Dentre os princípios destacam-se a unidade, indivisibilidade e a independência

¹ São essas algumas dificuldades apontadas pelo defensor João Simões Vagos Filho quando de sua participação na Assembleia Constituinte e citadas por Cleber Francisco Alves (ROCHA, 2004, pp. 160-161. Apud ALVES, Op. cit., p. 254).

funcional da carreira. A redação da referida lei sofreu substantivas alterações com a promulgação da Lei Complementar nº 132/2009, a qual foi responsável pela mudança de paradigma na sua atuação institucional.

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

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

O redimensionamento da Defensoria Pública no plano constitucional

A jornada percorrida em prol do fortalecimento e destaque constitucional da Defensoria Pública avançou um importante passo com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Esta Emenda trouxe mudanças significativas na delimitação do cargo exercido pelos defensores públicos, fixando regras como o ingresso na carreira da Defensoria Pública mediante concurso público, a vedação da advocacia privada, a garantia da inamovibilidade, bem como assegurou a autonomia funcional e administrativa das Defensorias Públicas Estaduais com propostas orçamentárias próprias (art. 134, §1º e §2º da CF/88).

Percebe-se que a autonomia orçamentária e administrativa destinada à Defensoria serviu ao reconhecimento inicial de sua independência, que seria positivada na Carta Maior dez anos mais tarde, sendo possível aduzir que a EC nº 45/2004 “representa verdadeiro marco na história da Defensoria Pública. Ao atribuir autonomia à instituição, dantes subordinada ao Poder Executivo, a instituição ganha novo fôlego” (BARBOSA, 2017. p.106).

Já sob o aspecto orgânico, a Defensoria Pública foi constitucionalizada como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado a partir da Emenda Constitucional nº 80/2014, a qual alterou a redação do art. 134, caput, para o seguinte teor:

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

O dispositivo reproduz inteiramente o que está disposto no art. 1º da Lei Complementar nº 132/2009, a qual alterou a redação da Lei Orgânica da Defensoria Pública (LC nº 80/94). Por isso, fala-se em ratificação no compêndio constitucional de uma mudança paradigmática (KUHN, 1996) que já vinha sendo experimentada pela instituição desde a promulgação da norma citada. Essa transformação de paradigma seria a expansão mesma da atuação institucional em segmentos estratégicos para a tutela dos direitos fundamentais de seus assistidos e dos cidadãos de modo geral.

Conquanto a EC nº 80/2014 tenha trazido metas audaciosas de proliferação das Defensorias no âmbito nacional, os percalços enfrentados pela instituição para que o acesso à justiça seja efetivamente garantido àqueles que mais necessitam ainda serão verificados nos próximos anos. Infelizmente, faltam defensores públicos em 61% das comarcas brasileiras, em contrapartida com o Poder Judiciário e o Ministério Público, que conseguem manter um quadro de pessoal significativo para universalizar sua atuação em todo o território brasileiro (MACHADO et al, 2017, p. 624).

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

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

Embora o marco legislativo na mudança de paradigma institucional da Defensoria Pública seja a promulgação da Lei Complementar nº 132/2009, a qual alterou a redação da Lei de Organização das Defensorias (Lei nº 80/94), os sinais da ampliação de sua atuação se manifestaram antes, na promulgação da Lei nº 11.448/2007 que, acrescentando o inciso II ao art. 5º da Lei nº 7.347/85, reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* desta instituição na tutela de direitos difusos e coletivos *stricto sensu* através do ajuizamento da ação civil pública.

A medida já era autorizada a esta instituição por força do art. 82, II do Código de Defesa do Consumidor, considerando que as Defensorias da União e dos estados estariam inseridas no âmbito da administração direta federal e estadual, respectivamente. Esse entendimento foi assentado pelo Superior Tribunal de Justiça antes mesmo da introdução da Lei nº 11.448/07².

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

É verdade que nem sempre todos os afetados em um litígio que verse sobre direitos metaindividuais serão hipossuficientes. Não há como dimensionar quem são os sujeitos impactados pela decisão em uma ação coletiva até que haja sua liquidação e execução individual (art. 98 da Lei nº 8.070/90). Por isso, não é necessário, num primeiro momento, que a coletividade a ser protegida pela instituição seja vulnerável, porquanto se assim fosse “praticamente estaria excluída a legitimação da Defensoria para a tutela de direitos difusos, que pertencem a uma coletividade de pessoas indeterminadas” (DIDIER JÚNIOR, 2015, p. 200). O que é fundamental compreender neste ponto é a instrumentalidade dos mecanismos utilizados pela Defensoria com o fito de concretizar e proteger os direitos dos grupos hipossuficientes.

Ou seja, será adequada a legitimidade da Defensoria em ajuizar a ação civil pública, ou outros instrumentos capazes de tutelar os direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, quando “o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes” (art. 4º, VII, da Lei Complementar nº 132/2009). Não por outro motivo, esse raciocínio foi expressamente incluído dentre as funções institucionais da Defensoria no art. 4º, VII da Lei nº 80/94, com redação conferida pela Lei Complementar nº 132/2009, a qual será novamente analisada. O mesmo entendimento foi também explicitado no art. 185 do Código de Processo Civil³.

A despeito da ampliação de sua atuação na esfera do processo coletivo, a legitimidade ativa da Defensoria Pública ora observada foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob a forma de ADI 3943/DF, proposta pela Associação Nacional dos membros do Ministério Público (Conamp). O julgamento desta ação de controle concentrado ratificou a ampliação significativa das novas atribuições conferidas à Defensoria Pública, sendo que além da dimensão coletiva de proteção dos direitos dos mais necessitados, a promoção e defesa dos direitos humanos trouxe a carga de representatividade social que seria necessária para aliar de vez o espírito democrático com o escopo institucional deste Órgão.

² Foi a tese da Corte ao reconhecer a legitimidade da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em ajuizar ação civil pública na defesa dos direitos dos consumidores (STJ, REsp 555.111/RJ).

³ Lei nº 13.105/2015: “Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita”.

A ampliação das funções institucionais com a promulgação da Lei Complementar nº 132/2009: a promoção dos direitos humanos pela Defensoria Pública

Aqui se encontra um dos pontos fundamentais propostos neste trabalho, porquanto o patamar legislativo que propiciou o redimensionamento da Defensoria Pública na esfera de proteção e promoção dos direitos humanos foi a edição da Lei Complementar nº 132/2009, impulsionada pela já citada Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual conferiu a autonomia necessária ao desenvolvimento da instituição.

Os objetivos da Defensoria Pública foram moldados no art. 3º-A da Lei Complementar nº 80/1994, com a redação dada pela Lei Complementar nº 132/2009, para compreender: I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II – a afirmação do Estado Democrático de Direito; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Note-se que a relevância conferida à efetividade dos direitos humanos passou a ser matriz orientadora da atuação de uma instituição estatal voltada à defesa da cidadania.

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

Decerto, a tutela e concretização dos direitos humanos perpassam outras dimensões funcionais prescritas no art. 4º dessa norma e corroboram a perspectiva *sui generis* de atuação da Defensoria Pública, lhe sendo conferida, dentre outras, a “ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais” (inciso X); a “defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado” (inciso XI).

O sistema de proteção dos direitos humanos arranjado recebeu mais uma medida necessária, a qual consiste na viabilidade da Defensoria Pública representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos (art. 4º, inciso VI). O incremento desta função vai ao encontro da tendência global de dar eficácia à capacidade postulatória dos indivíduos em casos de violação de direitos humanos junto a Tribunais Internacionais, convergindo para o que Antônio Augusto Cançado Trindade (2006, p. 426-427) denomina ‘jurisdicionalização’ da proteção internacional dos direitos humanos.

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

É importante frisar que a proteção dos direitos humanos deve ser reservada a uma Instituição para tanto vocacionada e separada dos demais poderes, conseqüentemente, autônoma em relação ao Poder Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público. (...) não convém outorgar ao Ministério Público a competência de defender os direitos humanos e prestar assistência jurídica à população carente. É que, dentre as suas atribuições, compete ao Ministério Público promover a apuração de ilícitos e suas respectivas responsabilidades. De

sorte que, soa ilógico admitir que esse mesmo órgão vocacionado à acusação, promova a defesa dos direitos humanos. Na verdade, há décadas observa-se uma ausência do Estado, no que diz respeito à preservação dos direitos humanos, malgrado a existência do Ministério Público (SILVA, 2014, p. 12).

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

A vulnerabilidade social como causa da hipossuficiência

Reiteradamente, a dimensão funcional da Defensoria Pública perpassa a ideia da defesa dos mais pobres, como fenômeno característico da primeira onda de acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-35), como cerne de atuação. A Carta de 88 fala da tutela dos “mais necessitados” em remissão expressa ao art. 5º, LXXIV, o qual prevê a assistência jurídica integral e gratuita àqueles que comprovarem insuficiência de recursos. É claro que a leitura inicial do silogismo constitucional nos permite afirmar que a hipossuficiência autorizadora da ação institucional da Defensoria Pública é a de ordem econômica e financeira. Embora esse raciocínio esteja evidentemente correto, o conceito de hipossuficiência adotado pelo ordenamento jurídico não pode ser tão simplista e se restringir a uma qualidade específica para determinar quem são os verdadeiramente necessitados. Antes, é preciso observar a hipossuficiência como resultado de uma situação de vulnerabilidade social enfrentada pelo indivíduo (ou grupo de indivíduos, determináveis ou não) que o coloca em posição de desigualdade em relação a outros.

No escopo desta análise, a vulnerabilidade social pode ser entendida como o conjunto de circunstâncias que afastam os indivíduos do acesso efetivo à justiça, não apenas os econômicos, mas também os fatores sociais e culturais que consideram a interiorização de valores dominantes na comunidade, sendo que tal distância é significativamente maior nas camadas sociais menos favorecidas (SANTOS, 1986, p. 21).

Nesse contexto, os necessitados são todos aqueles atingidos por qualquer reverberação da vulnerabilidade social e compreendem, além dos economicamente fracos, os consumidores, os portadores de necessidades especiais, os usuários de serviços públicos, as crianças, os idosos, as comunidades indígenas, as minorias étnicas, a população LGBTQ, a população carcerária, os cidadãos institucionalizados em casas de recuperação psiquiátrica e hospitais, os que sofrem discriminação racial e todos os outros grupos de indivíduos que, em razão da impossibilidade de afirmarem seus direitos de maneira isonômica, são vulneráveis sob a perspectiva organizacional⁴.

Tais categorias de hipossuficiência são comumente relacionadas a grupos de “minorias” sociais e culturais. Contudo, é relevante frisar que esse termo jamais pode ser interpretado quantitativamente, pois o que existem são interesses e direitos marginalizados representados por grupos de pessoas em número maior (na maioria das vezes) do que aquele dos interesses majoritários inseridos no jogo democrático, “embora não tenham voz nem vez”⁵.

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

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

5 Essa reflexão é feita por Fredie Didier Jr. (2015, p. 35), ao citar as lições de Carlos Alberto de Salles, no que tange à definição geral de litigação de interesse público bem identificado pelo autor.

de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros – os miseráveis e pobres, os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim, todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, ‘necessitem’ da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado (STJ, EREsp n. 1.192.577/RS).

A partir do redimensionamento institucional marcado pela Lei Complementar nº 132/2009 percebe-se o surgimento de novas categorias de grupos hipossuficientes que não se limitam à apuração de critérios econômicos, mas consideram as demais nuances sociais e culturais que os colocam em uma posição de vulnerabilidade impeditiva do exercício pleno de sua cidadania. Longe de estar concentrada em determinada esfera social, a existência de indivíduos em situação de vulnerabilidade é fragmentada e dispersa em uma vastidão de espaços e instituições. Podem se materializar na reivindicação comunitária de melhores serviços de saúde frente à inércia do Poder Público, nas crianças e idosos que vivem em situação de rua, nos consumidores de determinado serviço, na população carcerária que sofre com a falta de condições mínimas de humanidade no período de reclusão, naqueles que sofrem discriminações constantes em razão da cor de sua pele ou orientação sexual. Ou seja, não há lugar específico nem medida exata apta a caracterizar todas as vertentes que envolvem o conceito de hipossuficiência. Este se concretiza sempre que houver uma circunstância de tamanha desigualdade social que coloque o indivíduo (ou grupo de indivíduos) em situação de evidente incapacidade de reivindicação de direitos e garantias fundamentais.

Avançar neste ponto será infértil se não nos recordarmos da teoria de justiça como equidade desenvolvida pelo célebre filósofo político John Rawls, para quem o contrato social adotado por certa comunidade, caso queira ser orientada pelos princípios de justiça social, deve ser pautado sobre uma circunstância inicial de ignorância na qual os indivíduos não teriam conhecimento acerca das posições que iriam ocupar na sociedade. Sob o manto do “véu de ignorância” as pessoas não saberiam a quais interesses, benefícios, talentos e contingências estariam sujeitas. Por isso, a hipótese levantada pelo autor é de que os indivíduos escolheriam dois princípios basilares e distintos de justiça para orientar as instituições sociais. O primeiro iria exigir a igualdade na atribuição de direitos e deveres fundamentais e o segundo reconheceria que as desigualdades (sociais e econômicas, por exemplo) somente se justificaram como verdadeiramente justas se “resultassem em vantagens recompensadoras para todos e, em especial, os membros menos favorecidos da sociedade” (RAWLS, 2002, p. 17-18).

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

O alcance da ideia de hipossuficiência motivada por certa situação de vulnerabilidade social foi amplificado também após a elaboração das Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em condição de Vulnerabilidade, documento aprovado na XIV Cúpula Judicial Iberoamericana realizada em Brasília, em 2008⁶. Conforme as aspirações desse guia orientativo, as condições que garantem o acesso efetivo à justiça às pessoas em condição de vulnerabilidade deveriam ser implementadas pelas políticas públicas estatais e pelos operadores do sistema de administração de justiça (juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público).

O reconhecimento do papel primordial do defensor público na garantia da tutela dos interesses daqueles em situação de vulnerabilidade preconizou o redimensionamento institucional da Defensoria Pública. Isso porque na assistência jurídica a ser prestada aos mais necessitados, a ampliação das funções do defensor público em todas as esferas jurisdicionais, juntamente com a articulação de outros mecanismos, como as casas de justiça e as consultorias jurídicas, foi consolidada como política pública de fortalecimento do acesso à justiça de grupos vulneráveis por meio de uma assistência jurídica especializada, de qualidade e gratuita “àquelas pessoas que se

⁶ Esse documento foi ratificado pelas Cortes Superiores de Justiça dos Países Iberoamericanos, pela Associação Iberoamericana de Ministérios Públicos (AIAMP), pela Associação Interamericana de Defensorias Públicas (Aidef), pela Federação Iberoamericana de Ombudsmen (FIO) e pela União Iberoamericana de Colégios de Advogados (Uiba).

encontram na impossibilidade de enfrentar os gastos com os seus próprios recursos e condições”⁷.

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

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

A defesa dos direitos e interesses dos indivíduos em situação de vulnerabilidade que permeia todo o arranjo institucional da Defensoria Pública deu azo à delimitação de um instituto único no sistema jurídico brasileiro e paulatinamente reconhecido no entendimento jurisprudencial denominado *custos vulnerabilis*, o qual atribui à Defensoria uma posição constitucional de guardião dos vulneráveis, em contrapartida com a figura do *custos legis* assumida pelo Ministério Público. O florescimento deste novel conceito se relaciona de maneira consistente com a reconfiguração da ideia de hipossuficiência exposta neste tópico, uma vez que permite a intervenção da instituição em qualquer grau de jurisdição sempre que houver discussão acerca dos interesses e garantias dos mais necessitados de modo geral. As principais manifestações desse fenômeno serão sinteticamente abordadas.

O termo *custos vulnerabilis* trouxe destaque à Defensoria Pública no recente julgamento pelo STF do *habeas corpus* coletivo nº 143.641/SP, impetrado por grupo de advogados particulares em favor de todas as mulheres encarceradas grávidas, puérperas ou mães de crianças sob sua responsabilidade, a fim de viabilizar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar, sendo que a qualificação das pacientes, neste caso, evidenciava um grupo vulnerável e carente da adequada proteção estatal. De forma inédita no âmbito da Suprema Corte, a Defensoria Pública do Estado do Ceará requereu a sua intervenção no julgamento do *writ* na posição de *custos vulnerabilis* por se tratar de “órgão interveniente na execução penal para a defesa das pessoas presas, que formam um grupo extremamente vulnerável” baseando o *status* institucional da Defensoria como guardião dos vulneráveis no art. 4º, XI da Lei Complementar nº 80/94. Seguindo a vanguarda, as Defensorias do Paraná e Mato Grosso também postularam a intervenção no mesmo modo. Embora o ministro relator Ricardo Lewandowski tenha acolhido a admissão das Defensorias estaduais na condição de *amici curiae*⁸, a sua atuação como *custos vulnerabilis* saiu do mero reforço argumentativo e se consolidou como posição jurídica lhe atribuída constitucionalmente.

A partir de uma hermenêutica construtiva e sistemática do ordenamento, pode-se afirmar que a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* reflete sua própria missão constitucional de atuar em prol dos cidadãos atingidos pela vulnerabilidade econômica, jurídica, individual ou coletiva, circunstancial ou organizacional, o que revela a necessidade da instituição atuar em nome próprio, e não apenas como representante processual das partes, a fim de cumprir o mandamento maior de Procuradora Constitucional dos Necessitados⁹. A característica singular agora exercida pela instituição “íntegra um sistema de justiça e proteção social contra todas as formas de vulnerabilidade.” (ROCHA, 2017, p. 190-21).

7 Regras de Brasília, 2008, p. 12. A ampliação funcional do defensor público na garantia do acesso à justiça das pessoas em situação de vulnerabilidade é expressa na Seção 2ª, tópico 29 do documento.

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

9 Assim se configura a Defensoria na nova ótica constitucional, eis que “a atuação da Defensoria Pública está ligada à presença de alguma vulnerabilidade, coletiva ou individual, econômica, jurídica, circunstancial ou organizacional, e deve ser interpretado o conceito de necessitado a partir da leitura da Constituição com as lentes de princípios hermenêuticos que traduzam sua plena força normativa e que garantam a aplicabilidade do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, o que justifica e fundamenta, inclusive, a atuação como órgão interveniente na condição de *custos vulnerabilis*, para o fiel cumprimento de sua missão constitucional, ou seja, não como procurador judicial da parte (que se encontre suficientemente representado no feito), mas em representação da própria instituição Defensoria Pública, em nome próprio e no regular exercício da Procuradora Constitucional dos Necessitados” (ROCHA et al., 2018, p. 291-302).

É interessante ressaltar que conquanto a expressão tenha emergido no cenário forense nacional inicialmente na seara criminal, por força do art. 81-A da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal), a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em defesa dos mais necessitados também ganhou relevância no novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) ao prever no art. 554, §1º¹⁰ a intimação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias em que figure no polo passivo pessoas em situação de hipossuficiência econômica¹¹. Não obstante as aplicações pontuais previstas legislativamente, a defesa dos mais necessitados por instituição exclusiva que funciona como *custos vulnerabilis* é, de fato, um fenômeno crescente e necessário no ordenamento pátrio¹².

Logo, ainda que o debate acerca da atribuição da Defensoria como *custos vulnerabilis* seja esparso nos entendimentos judiciais de todo o país e tenha sua amplitude reduzida pela Suprema Corte no contemporâneo julgamento do HC 143.641, certo é que os desdobramentos institucionais desse fascinante *status* de proteção dos mais necessitados ainda resultarão em robustos espaços de representatividade aos grupos sociais vulneráveis assistidos pela Defensoria Pública em todas as esferas jurisdicionais.

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

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

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

A instituição Defensoria Pública, como a conhecemos hoje no Distrito Federal, é um arranjo de fato recente, mas tenazmente necessário num contexto social tão contrastante como o DF. A capital federal convive com índices extremamente paradoxais. Se por um lado possui o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país (0,824)¹³, por outro, ostenta um dos maiores índices de concentração de renda e desigualdade social do Brasil¹⁴. Nesse cenário, a caracterização da hipossuficiência econômica do indivíduo assistido pela Defensoria Pública deve considerar as nuances socioeconômicas em que este se encontra, como o superendividamento, a existência de

10 Eis o teor do dispositivo: Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados. § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

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

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

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

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

despesas extraordinárias com saúde, educação e a situação de desemprego.

Nesse ponto, é mister ressaltar que os critérios de atendimento utilizados internamente pelas Defensorias estaduais são demasiadamente heterogêneos, porquanto nem todas contam com a institucionalização de parâmetros bem estabelecidos acerca de quem será atendido, sendo que a Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF) está entre as 14 unidades da Federação que reconhecem a existência de uma diretriz interna que disponha sobre os critérios de atendimento ao público¹⁵. O esforço de uniformização culminou na expedição da Resolução nº 140 de 2015, a qual disciplina a forma de comprovação da necessidade para fins de assistência jurídica e estabelece os critérios de sua aferição. Neste dispositivo, os indivíduos são considerados hipossuficientes quando não possuírem “condições econômicas de contratação de advogado particular sem prejuízo de seu sustento ou de sua família” (art. 1º)¹⁶.

A hipossuficiência de determinado indivíduo ou grupo social não se fundamenta tão somente na sua vulnerabilidade vista a partir do aspecto econômico. Como fundamentado em título específico deste texto, a vulnerabilidade é fenômeno multicausal que se relaciona com outros fatores para além da pobreza, como etnia, religião, faixa etária, orientação sexual, distância da moradia dos centros urbanos e tantos outros que, pela carga de opressão e marginalização exercida, colocam certos grupos em posição de desigualdade com outros. A existência desta problemática não foi negligenciada pela Resolução nº 140¹⁷, já que os critérios já mencionados de mensuração da hipossuficiência de quem deseja ser assistido pela Defensoria Pública não se aplicam àquelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade¹⁸.

Não obstante a Defensoria Pública do DF tenha se preocupado com a abrangência do termo, ao considerar como hipossuficientes também os indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade social, a Resolução nº 140 ainda era lacunosa no que diz respeito à introdução de mecanismos efetivos de proteção dos direitos desses segmentos sociais. Isso porque a vulnerabilidade social decorrente da exclusão social e da opressão anestesiam os indivíduos no que diz respeito à sua condição de seres humanos que merecem igual respeito e consideração, que devem ter a dignidade resguardada contra eventuais violações de liberdades e direitos¹⁹. Ou seja, a regulamentação da Defensoria distrital não era, até então, capaz de materializar a tutela de direitos fundamentais básicos dos mais necessitados de modo a cumprir integralmente a atribuição constitucional de garantir o acesso à justiça substantiva ao público destinatário (os vulneráveis)²⁰.

No afã de dar voz aos cidadãos socialmente e culturalmente marginalizados, a Defensoria Pública do DF passou por enriquecedor diálogo institucional para formular uma estratégia de atuação que garantisse a efetividade e prevalência dos direitos humanos²¹, bem como a sua promoção e conscientização no bojo da população, precipuamente nos grupos sociais que sofrem violações de direitos humanos de forma sistemática.

Neste contexto de engajamento institucional, foi expedida, em 1º de agosto de 2017, a Resolução nº 163, a qual objetivou regulamentar a criação do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (NDH) na Defensoria Pública do DF. Além de assimilar uma política de reconhecimento, promoção e proteção de direitos humanos pela instituição, a medida adotou mecanismos efetivos de direcionamento das demandas que se referem à violação de direitos fundamentais dos seus assistidos com a implantação de um núcleo especializado. Nesse contexto, o rol não exaustivo utilizado para se enquadrarem as pessoas em situação de vulnerabilidade foi consideravelmente dilatado, abrangendo critérios como gênero, condição de criança ou adolescente,

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

16 Os parágrafos do referido artigo definem as situações em que a hipossuficiência econômica é presumida.

17 A referida resolução foi editada pelo Conselho Superior da DPDF em 24 de junho de 2015.

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

19 Apenas para rememorar o que foi exposto anteriormente, consideramos aqui a ideia geral sobre os direitos humanos elaborada por Kant, a qual afirma em um de seus imperativos categóricos: “aja de forma a tratar na humanidade, seja na sua pessoa seja na pessoa de outrem, nunca como um simples meio, mas sempre ao mesmo tempo como um fim” (KANT, 1785, p. 429).

20 Conforme o lúcido entendimento da teoria kantiana, Michael J. Sandel afirma que “a justiça obriga-nos a preservar os direitos humanos de todos, independentemente de onde vivam ou do grau de conhecimento que temos deles, simplesmente porque são seres humanos, seres racionais e, portanto, merecedores de respeito” (SANDEL, 2017, p. 156).

21 Como anunciado no art. 3º-A, inciso III da Lei Complementar nº 80/94 com redação dada pela Lei Complementar nº 132/2009.

privação de liberdade, catástrofes ambientais, migração e deslocamento interno, dentre outras circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e culturais previstas no art. 2º, parágrafo único da referida Resolução.

A maioria dos instrumentos de reconhecimento e proteção dos direitos humanos a ser realizada pela Defensoria do DF convergem com aqueles enumerados na Lei de Organização da Defensoria, como a promoção prioritária da solução extrajudicial dos conflitos, a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; a prestação de atendimento interdisciplinar; a representação aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e a promoção da mais ampla defesa, extrajudicial e judicial, dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais²².

A Resolução ora analisada disciplina também em seu capítulo IV a responsabilidade dos defensores públicos, na esfera de sua atuação funcional, nos casos em que houver constatação de violação de direitos humanos a pessoas em situação de vulnerabilidade, dispondo sobre as ações viáveis que possam cessar tal desobediência de modo articulado com os demais órgãos e entidades do poder público²³.

A Resolução nº 163/2017 e a instituição do Núcleo de Direitos Humanos (NDH)

O Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (NDH) da Defensoria Pública do Distrito Federal foi qualificado como instância consultiva e propositiva, com índole coletiva, atuando extrajudicial e judicialmente para a tutela dos direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos das pessoas em condição de vulnerabilidade²⁴. Percebe-se que a ênfase ao caráter coletivo das ações do núcleo é plausível. Conforme explorado anteriormente, a proteção dos direitos e interesses de indivíduos organizados em grupos traz maior celeridade e racionalização ao processo, trazendo mais vantagens a um maior número de pessoas, sendo que este raciocínio também se aplica aos procedimentos extrajudiciais porventura cabíveis. Ademais, essa vertente de atuação possibilita o maior diálogo entre os defensores e a comunidade e o fortalecimento da democracia participativa.

Sem prejuízo, o NDH também pode intervir, judicial ou extrajudicialmente, na tutela de interesses individuais em casos de grave violação de direitos humanos e proteção internacional de vítima que se encontre em especial situação de vulnerabilidade. Em tais hipóteses, a atuação do NDH deverá ser realizada em conjunto com os demais defensores públicos e deverá ser comunicada ao defensor natural, como preceitua o art. 8º da referida Resolução.

A composição do NDH foi alterada pela Resolução nº 178, de maio de 2018, reduzindo para três o número de Ofícios, sendo que as atribuições daqueles previstos na Resolução nº 168/2017 foram redistribuídos em outros Núcleos temáticos, sem prejuízo à atuação nas respectivas áreas estratégicas. Deste modo, foram denominados os seguintes órgãos: Ofício da Igualdade, da Diversidade e da Proteção da Pessoa em Situação de Rua; Ofício da Proteção da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência; e Ofício de Habitação, Assuntos Fundiários e Meio Ambiente.

Logicamente, a atuação destes órgãos não se fecha na esfera processual, uma vez que sua função é elaborar planos de estratégia e ação a partir das mais diversas demandas trazidas pelos assistidos que buscam assistência jurídica nos demais Núcleos de atendimento e que contarão com um defensor responsável pela captação de tais demandas de direitos humanos na respectiva região administrativa.

²² Art. 4º, incisos II, III, IV, V e VII da Resolução nº 163/2017, respectivamente.

²³ Algumas das ações são elencadas no art. 5º e compreendem a possibilidade do defensor público articular os serviços de assistência jurídica ao encaminhamento aos serviços públicos distritais de educação, saúde, assistência social e segurança pública, de modo a assegurar atendimento integral e interdisciplinar; promover a tutela individual por meio de medidas extrajudiciais e judiciais ao seu alcance e pertinentes à sua atribuição para a prevenção e a reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos de pessoa em condição de vulnerabilidade; e representar aos órgãos competentes condutas e situações contrárias aos direitos humanos de pessoas em condição de vulnerabilidade, ao se deparar na sua área de atuação com violação de direitos humanos.

²⁴ Art. 6º da Resolução nº 163/2017.

A qualificação adequada do defensor público lotado no NDH é primordial para que a implementação de estratégias de defesa e promoção dos direitos humanos seja eficaz e consistente com as demandas apresentadas²⁵. Não basta a intenção inicial sem o conhecimento apurado correlacionado ao trabalho a ser desenvolvido. Tais mecanismos de seleção demonstram a tentativa de sofisticar os mecanismos de concretização dos imperativos de dignidade, liberdade e igualdade proclamados pelo leque de direitos fundamentais que baseiam nosso ordenamento jurídico.

No tocante às atribuições desenvolvidas pelos defensores públicos atuantes no NDH, o art. 18 da Resolução nº 163 elenca uma série de competências que lhe são conferidas. É mister ressaltar que muitas dessas atribuições devem ser exercidas em conjunto com outros órgãos da Defensoria Pública, da administração pública e de membros da sociedade civil, o que destaca o trabalho interdependente do NDH. As competências listadas para tutelar e promover os direitos humanos perpassam o acompanhamento de ações civis públicas ajuizadas pelo NDH, a atuação como *amicus curiae* e *custos vulnerabilis* nos casos em que a temática envolver direitos humanos e o estabelecimento de parcerias com entidades de proteção de direitos humanos para atendimento da população com dificuldade de acesso ao sistema de justiça²⁶.

Para compreender a importância da Resolução nº 163/2017 é preciso pontuar que a atuação do NDH é complementar e simbiótica com os demais programas interdisciplinares desenvolvidos pela Defensoria do DF, os quais geram efeitos igualmente bem-sucedidos na política de reconhecimento e proteção dos direitos humanos. Nesta senda, não podemos olvidar o protagonismo exercido também pela Subsecretaria de Atividade Psicossocial (Suap) e pela Escola de Assistência Jurídica (Easjur) na garantia da efetividade de direitos fundamentais²⁷.

Feitas essas considerações, após a edição da Resolução nº 163, em agosto de 2017, o Boletim de Serviço nº 698 lançou o primeiro edital de seleção de defensores públicos para atuar nas Defensorias de Promoção e Defesa dos direitos Humanos dos quatro Ófícios criados²⁸. Em maio do ano corrente, o Boletim de Serviço nº 783, cumprindo os prazos de convocação indicados no art. 14 da Resolução, emitiu outro edital para o preenchimento de três vagas a fim de exercer as atribuições do NDH durante o prazo determinado de dois anos²⁹. Embora os editais até agora realizados não visem ao preenchimento de todas as lotações originariamente pensadas em razão de diversos fatores, como a ausência de defensores suficientes para ocupá-las e as dificuldades de uma dotação orçamentária que permita a gestão de pessoas mais adequada pela Defensoria Pública, o esforço empreendido na execução das medidas elencadas na Resolução nº 163 já se mostra como um grande passo dado na garantia dos direitos fundamentais e interesses coletivos dos cidadãos vulneráveis do Distrito Federal³⁰.

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

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

27 Em apertada síntese, a Subsecretaria de Atividade Psicossocial (Suap) exerce um papel multidisciplinar na tutela de direitos, composta por profissionais de diversas áreas, como psicólogos e assistentes sociais, a fim de prover um atendimento personalizado em casos nos quais a judicialização imediata não se mostre como a maneira mais adequada de se tutelar tais direitos em razão do estado de vulnerabilidade social em que se encontra o assistido. Já a Escola de Assistência Jurídica da Defensoria Pública (Easjur) atua precipuamente nas estratégias de emancipação de indivíduos e educação em direitos das comunidades, em uma perspectiva pedagógica-cidadã, que é articulada conjuntamente com o NDH (art. 18, incisos VIII e XII da Resolução nº 163/2017).

28 São eles: Ófício de Igualdade, de Diversidade e Tolerância Religiosa; Ófício da Pessoa com Deficiência e o Ófício da Cidadania, dos Direitos da População Privada de Liberdade e da Prevenção e Repressão à Tortura e ao Abuso Policial. Dados do Boletim de Serviço nº 698, de 3 de agosto de 2017. Disponível em: http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/BS_698_03_8_2017-1.pdf.

29 O Boletim de Serviço nº 783, de 16 de maio de 2018, inaugurou os prazos estabelecidos nos arts. 13 e 14 da Resolução nº 163/2017, conforme se extrai dos dispositivos: Art. 13. As defensorias públicas do NDH serão ocupadas por defensores públicos em atividade, indicados, após processo seletivo, pelo Defensor Público-Geral e aprovados pela maioria do Conselho Superior para mandato de 2 (dois) anos, sendo admitida uma recondução por igual período (...) Art. 14. O edital do processo de seleção deverá ser publicado, ordinariamente, no primeiro dia útil da segunda quinzena de maio dos anos pares e extraordinariamente, no décimo dia útil após a vacância prematura, se não houver suplente apto à sucessão. Parágrafo único. O mandato terá início no dia 1º de julho dos anos pares.

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

Conclusão

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

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

A previsão da tutela de direitos humanos como mais uma das atribuições destinadas à Defensoria Pública, consagrada na Lei Complementar nº 132/2009 e na Emenda Constitucional nº 80/2014, ratificou o papel crucial da instituição na defesa da igualdade social e na promoção da dignidade da pessoa humana.

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

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

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

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

Referências Bibliográficas

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

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

BRASIL. Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>

BRASIL. Emenda Constitucional 80, de 4 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm>

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

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

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

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial. REsp 555.111/RJ. Terceira Turma. Relator: Ministro Castro Filho. Recorrente: Núcleo de Defesa do Consumidor (Nudecon). Recorrido: Ford Factoring Fomento Comercial LTDA, e outros. Brasília, 05, de setembro de 2006. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=607262&tipo=0&nreg=200301163609&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20061218&formato=PDF&salvar=false>>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Habeas Corpus*. HC 143.641/SP. Segunda Turma. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Impetrante: Defensoria Pública da União. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. Acórdão ainda não disponibilizado. Voto do Relator disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>>

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

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

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

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

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Resolução nº 178 de 14 de maio de 2018. Disponível em: <<http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-178N%C3%BAcleo-de-Direitos-Humanos.doc-4-1.pdf>>

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Resolução nº 178 de 1º de maio de 2018. Disponível

em: <<http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Resolu%C3%A7%C3%A3o-178N%C3%BAcleo-de-Direitos-Humanos.doc-4-1.pdf>>

DIDIER JÚNIOR, FREDIE. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. 10. ed. Salvador: Juspodvim, 2015

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

KUHN, THOMAS SAMUEL. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

MACHADO, JOSÉ ALBERTO OLIVEIRA; ASSIS, VINICIUS DE; ASSIS, ANA CLÁUDIA MIRANDA. Emenda Constitucional Nº80/2014: Novos e Velhos Desafios para a Defensoria Pública. *Anais do I Congresso Acadêmico de Direito Constitucional da FCR*. Curitiba. v. 1. Jun. 2017. p. 264

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

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

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DOS DEFENSORES PÚBLICOS. Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade. 2008. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>.

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

ROCHA, JORGE LUÍS. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004, pp. 160-161.

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

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. *Introdução à sociologia da administração da justiça*. Revista Crítica de Ciências Sociais nº 21. 1986.

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

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

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