

DEFENSORIA PÚBLICA E A GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE SOBRE A ATUAÇÃO COMO *CUSTOS VULNERABILIS*

QUADROS, Jaqueline Garai de.¹
OLIVEIRA, Lucas Paulo Orlando de.²

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar o papel da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado e sua atuação como *custos vulnerabilis*, ou seja, guardião dos direitos dos grupos vulneráveis. A pesquisa parte de uma abordagem histórico-normativa, com enfoque na análise do artigo 134 da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 80/94, para compreender a missão institucional da Defensoria Pública na promoção dos direitos humanos. Através de revisão bibliográfica, especialmente com base em autores como Edilson Santana Filho e Bruno Del Pretti, o estudo explora a multiplicidade de vulnerabilidades sociais, econômicas, raciais, de gênero, entre outras, que demandam uma atuação proativa do órgão, inclusive em processos com patrono constituído. Como marco prático, será abordado o Habeas Corpus coletivo 143.641, julgado pelo STF, que autorizou a substituição da prisão preventiva de mulheres gestantes ou mães de crianças por medidas cautelares. O trabalho pretende demonstrar que a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* não apenas é legítima e necessária, como representa uma ferramenta concreta de efetivação dos direitos fundamentais e do acesso à justiça. Por fim, discute-se os desafios enfrentados pela instituição, especialmente no que se refere à sua autonomia e estrutura, e as perspectivas para a consolidação de sua função transformadora no sistema de justiça.

PALAVRAS-CHAVE: Defensoria Pública; Direitos Humanos; *Custos Vulnerabilis*; Vulnerabilidade; Acesso à Justiça.

PUBLIC DEFENDER'S OFFICE AND THE GUARANTEE OF HUMAN RIGHTS: AN ANALYSIS OF ITS ROLE AS *CUSTOS VULNERABILIS*

ABSTRACT: This study aims to examine the role of the Public Defender's Office as an essential institution to the judicial function of the State, with a particular focus on its performance as *custos vulnerabilis* — the guardian of the rights of vulnerable groups. Adopting a historical and normative approach, the research analyzes Article 134 of the Federal Constitution and Complementary Law No. 80/94 to better understand the institutional mission of the Public Defender's Office in the promotion of human rights. Drawing on a bibliographic review especially the works of Edilson Santana Filho and Bruno Del Pretti the paper explores the diverse dimensions of vulnerability, including social, economic, racial, and gender-related factors, which demand a proactive institutional role, even in cases where legal representation is already established. As a practical reference, the study addresses Collective Habeas Corpus No. 143.641, ruled by the Federal Supreme Court (STF), which allowed for the replacement of pretrial detention for pregnant women or mothers of young children with precautionary measures. The research demonstrates that the Public Defender's role as *custos vulnerabilis* is not only legitimate and necessary, but also a concrete mechanism for ensuring fundamental rights and effective access to justice. Lastly, it discusses the structural and institutional challenges faced by the Public Defender's Office, particularly regarding its autonomy and resources, and reflects on its potential as a transformative agent within the Brazilian justice system.

KEYWORDS: Public Defender's Office; Human Rights; *Custos Vulnerabilis*; Vulnerability; Access to Justice

¹Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário FAG, Jaqueline.quadros@hotmail.com.

²Professor do Centro Universitário FAG. Integrante do Grupo de Pesquisa Jurisdição, Mercados e Fronteiras. E-mail: lucasoliveira@fag.edu.br

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um direito fundamental e condição essencial para a efetivação dos direitos humanos em sociedades democráticas. No Brasil, a Defensoria Pública exerce papel central nesse processo, sendo constitucionalmente incumbida, pelo artigo 134 da Constituição Federal, de prestar assistência jurídica integral e gratuita àqueles que não dispõem de recursos. Entretanto, sua atuação não se limita à representação individual de hipossuficientes, expandindo-se para uma função institucional ainda em consolidação: a de *custos vulnerabilis*, ou seja, guardião dos direitos dos vulneráveis.

Essa atuação confere à Defensoria Pública o papel de protetora dos direitos fundamentais de grupos em situação de vulnerabilidade, intervindo em processos e contextos nos quais os interesses dessas populações não estejam suficientemente resguardados, mesmo quando já representadas por advogados particulares. A missão constitucional da instituição, aliada à sua autonomia funcional, administrativa e financeira, sustenta essa ampliação de competências. Contudo, observa-se a inexistência de regulamentação específica que discipline os contornos, os limites e os instrumentos adequados ao exercício da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*.

Diante desse cenário, propõe-se como problema de pesquisa: quais os impactos da ausência de regulamentação específica sobre a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* e de que forma isso compromete sua legitimidade e eficácia na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade?

Parte-se da hipótese de que a atuação da Defensoria como *custos vulnerabilis* é uma evolução institucional necessária e legítima diante das desigualdades sociais brasileiras. No entanto, a inexistência de norma regulamentadora que defina com precisão seus parâmetros pode gerar insegurança jurídica, sobreposição de funções com outros atores do sistema de justiça, resistência de magistrados e advogados, além de comprometer a efetividade dessa importante função protetiva.

A relevância social da pesquisa está na contribuição para o fortalecimento da Defensoria Pública como instrumento de transformação social, em um país marcado por exclusão e desigualdade. Do ponto de vista acadêmico, a ausência de legislação específica sobre o tema justifica o aprofundamento da análise, com vistas a fomentar o debate sobre a necessidade de regulamentação da atuação da Defensoria como *custos vulnerabilis*.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, à luz da ausência de regulamentação específica, investigando os efeitos práticos dessa lacuna normativa na efetivação dos direitos humanos. Como objetivos específicos, pretende-se: (a) identificar os fundamentos constitucionais e legais que amparam a atuação da Defensoria Pública como defensora dos vulneráveis; (b) analisar os impactos da falta de regulamentação normativa sobre a legitimidade e a eficácia dessa atuação; (c) examinar a atuação ampliada da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, destacando sua intervenção em processos judiciais com patrono constituído e seu papel na promoção da justiça substantiva para grupos vulneráveis; (d) avaliar a jurisprudência relevante sobre o tema, com destaque para o Habeas Corpus coletivo nº 143.641 do Supremo Tribunal Federal; e (e) discutir os desafios estruturais e institucionais que dificultam o exercício pleno dessa função

Este trabalho está organizado em três capítulos. O Capítulo 2 aborda a construção do conceito de *custos vulnerabilis* e analisa a ausência de regulamentação específica sobre a atuação da Defensoria Pública nesse papel ampliado. São tratados o conceito ampliado de vulnerabilidade, a atuação diante da multiplicidade de vulnerabilidades e a possibilidade de intervenção em processos judiciais mesmo quando há patrono constituído, destacando os fundamentos institucionais e os limites dessa atuação. Além disso, o capítulo apresenta os desafios estruturais para a efetivação plena dessa função protetiva.

O Capítulo 3 examina a autonomia e a estrutura da Defensoria Pública, destacando sua importância enquanto *custos vulnerabilis* na proteção dos direitos humanos. São analisados o papel da Defensoria junto a grupos vulneráveis, sua atuação como agente transformador para além da defesa individual e a relevância da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com ênfase no Habeas Corpus coletivo nº 143.641, que representa avanços e desafios para essa função institucional.

Para tanto, a metodologia utilizada será qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental. Serão utilizadas como principais referências as obras Defensoria Pública e a Tutela Coletiva de Direitos, de Edilson Santana Gonçalves Filho, e o Manual de Direitos Humanos, de Bruno Del Pretti, além da Lei Complementar nº 80/94 e decisões judiciais pertinentes, especialmente o Habeas Corpus coletivo nº 143.641.

2. A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E A AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO COMO *CUSTOS VULNERABILIS*

A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* representa uma construção doutrinária e jurisprudencial ainda em desenvolvimento, carente de positividade normativa clara. A expressão, derivada da junção do papel tradicional de *custos legis* ou fiscal da lei, com a missão institucional de defesa dos vulneráveis, designa o exercício de uma função voltada à proteção dos direitos fundamentais de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, independentemente de representação individual no processo.

Essa atuação está ancorada nos princípios constitucionais que regem a Defensoria Pública, o artigo 134 da Constituição Federal, que a define como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus, dos necessitados. Soma-se a esse dispositivo o artigo 4º, inciso X, da Lei Complementar nº 80/1994, que inclui, entre as funções institucionais da Defensoria Pública, a “defesa dos interesses individuais, coletivos, difusos e direitos humanos das pessoas em situação de vulnerabilidade” (BRASIL, 1994).

Entretanto, ainda que a legislação confira à Defensoria um mandato voltado à promoção dos direitos humanos e à defesa dos vulneráveis, não há, até o presente momento, regulamentação legal específica que delimite, com clareza, o exercício da função de *custos vulnerabilis*. Tal lacuna normativa impõe desafios à atuação institucional e à própria consolidação dessa figura.

A doutrina, especialmente por meio das contribuições de Edilson Santana Filho (2022) e Bruno Del Pretti (2021), tem desempenhado papel relevante na sistematização e na tentativa de conferir densidade teórica ao conceito. Segundo Santana Filho, os *custos vulnerabilis* transcendem a ideia de mero fiscal da legalidade, assumindo o compromisso ético-jurídico de tutela dos grupos historicamente excluídos ou oprimidos. Para Del Pretti, a atuação como *custos vulnerabilis* está atrelada à natureza contra hegemônica da Defensoria, revelando-se como um instrumento de transformação social.

Essa construção doutrinária é reforçada por experiências práticas, como a atuação da Defensoria Pública da União no Habeas Corpus Coletivo nº 143.641/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Na ocasião, a Defensoria atuou em favor de mulheres gestantes e mães de crianças de até 12 anos, em cumprimento de prisão preventiva, ressaltando a especial proteção de direitos dessas populações. A decisão do STF, que acolheu a tese apresentada pela Defensoria Pública da União (DPU), evidencia o reconhecimento, no plano jurisprudencial, da legitimidade da atuação coletiva da Defensoria em nome dos vulneráveis, ainda que não haja previsão legal expressa da figura do *custos vulnerabilis*.

A ausência de regulamentação específica, contudo, gera insegurança jurídica, limita a padronização da atuação institucional e dificulta o reconhecimento pleno desse papel perante o Poder Judiciário e demais instituições do sistema de justiça. Embora se observe avanço progressivo no reconhecimento implícito da função, notadamente em ações coletivas, em intervenções em políticas públicas e na atuação extrajudicial, ainda se exige um esforço normativo e institucional para garantir segurança e uniformidade à prática.

Por fim, destaca-se que a consolidação do papel da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* não depende apenas da positivação legal, mas também da afirmação desse modelo por meio da prática institucional, da jurisprudência e do fortalecimento das diretrizes nacionais da Defensoria Pública. A regulamentação, contudo, mostra-se urgente como forma de assegurar a efetividade da atuação e a proteção plena dos direitos humanos dos grupos em vulnerabilidade.

Dessa forma, é dever do Estado assegurar, por meio da Defensoria Pública, o acesso à justiça aos cidadãos em situação de vulnerabilidade econômica, garantindo não apenas a atuação judicial, mas também a defesa de direitos em todas as esferas, inclusive de forma extrajudicial.

A atuação da Defensoria Pública é ampla, abrangendo desde a prestação de serviços jurídicos individuais e coletivos até atividades de educação em direitos, com legitimidade para promover ações tanto de caráter individual quanto coletivo.

Nesse sentido, Gonçalves Filho (2022) observa que a autonomia da Defensoria Pública é elemento central para a proteção de sua independência e imparcialidade, evitando qualquer subordinação a outros poderes e assegurando o pleno exercício da defesa dos direitos dos vulneráveis.

2.1. CONCEITO AMPLIADO DE VULNERABILIDADE

A compreensão da vulnerabilidade, especialmente no contexto da atuação da Defensoria Pública, exige uma abordagem que vá além da mera insuficiência econômica. Trata-se de um conceito que envolve múltiplas dimensões sociais, culturais e políticas. Nesse sentido, Pretti e Lepore (2022) destacam que a vulnerabilidade deve ser entendida como uma condição estrutural e multifacetada, que afeta indivíduos ou coletividades em razão de desigualdades históricas, culturais, simbólicas e políticas. Assim, não se trata apenas da ausência de recursos financeiros, mas de um conjunto de fatores que enfraquecem a posição do sujeito diante do sistema de justiça e da sociedade como um todo.

Dessa forma, pessoas pertencentes a grupos vulneráveis, como mulheres em contextos de violência, pessoas com deficiência, populações indígenas, idosos, crianças e adolescentes, entre outros, podem se encontrar em situações de vulnerabilidade, mesmo que possuam condições econômicas razoáveis

A exclusão pode derivar de preconceitos estruturais, da negação de identidade, da invisibilidade social ou da ausência de representação institucional. Segundo Gonçalves Filho (2022), compreender a vulnerabilidade requer reconhecer suas múltiplas dimensões, como a econômica, social, política e simbólica, entendendo que essas dimensões não atuam de forma isolada, mas interseccionada, afetando com maior intensidade os grupos historicamente marginalizados.

A atuação institucional precisa considerar que a vulnerabilidade pode se expressar de maneiras diferentes, exigindo respostas jurídicas adaptadas e plurais. Ao reconhecer essa complexidade, a Defensoria Pública fortalece sua legitimidade como guardiã dos direitos fundamentais de quem mais necessita da proteção do Estado.

Portanto, a adoção de um conceito ampliado de vulnerabilidade não é apenas uma escolha teórica, mas uma diretriz prática que orienta a atuação da Defensoria Pública no sentido de garantir uma justiça mais humana, inclusiva e comprometida com a igualdade. Essa perspectiva é fundamental para que o acesso à justiça não se limite a um ideal formal, mas se converta em instrumento real de transformação social (Pretti; Lepore, 2022).

2.2. A ATUAÇÃO COMO *CUSTOS VULNERABILIS* DIANTE DA AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO E DA MULTIPLICIDADE DE VULNERABILIDADES

A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* exige não apenas o reconhecimento jurídico dessa função, mas também preparo institucional para enfrentar as diferentes formas de vulnerabilidade presentes na sociedade brasileira. Cada grupo social apresenta desafios específicos que demandam respostas diferenciadas e estratégias adaptadas, tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial.

Segundo Gonçalves Filho (2022), a Defensoria Pública deve ir além da atuação tradicional e adotar uma postura ativa na defesa de públicos como pessoas em situação de rua, mulheres vítimas de violência, indígenas, idosos e crianças, etc. A complexidade dessas vulnerabilidades requer sensibilidade, conhecimento técnico e políticas institucionais estruturadas para garantir o acesso à justiça de forma ampla e efetiva.

Nesse contexto, a atuação como *custos vulnerabilis* não pode ser encarada de forma genérica ou padronizada. É fundamental considerar as interseccionalidades que atravessam os sujeitos, como gênero, raça, deficiência, território e condição econômica, adaptando a atuação da Defensoria às necessidades concretas dos assistidos.

Além da atuação judicial, a Defensoria Pública desenvolve importantes funções extrajudiciais, como a promoção da educação em direitos, a participação em audiências públicas, a fiscalização de políticas públicas e a elaboração de recomendações. Essas atividades, previstas na Lei Complementar nº 80/1994 (BRASIL, 1994), evidenciam o papel propositivo da instituição na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

A ausência de regulamentação específica sobre a atuação como *custos vulnerabilis* compromete a uniformidade e a segurança jurídica dessa prática. Ainda assim, essa função vem se consolidando na prática por meio da atuação concreta dos defensores públicos, do fortalecimento institucional e do respaldo da jurisprudência e das diretrizes nacionais.

Conforme Del Pretti (2021), a função de *custos vulnerabilis* exige uma postura contra-hegemônica da Defensoria Pública, comprometida com a transformação social e a defesa ativa dos direitos humanos. Santana Filho (2022) complementa que essa função representa um avanço ético e jurídico na missão institucional da Defensoria, voltada para a proteção dos mais excluídos.

Diante da multiplicidade de vulnerabilidades sociais existentes, a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* não é apenas uma inovação doutrinária e jurisprudencial, mas uma necessidade prática e urgente para enfrentar as desigualdades estruturais no Brasil.

2.3. INTERVENÇÃO EM PROCESSOS COM PATRONO CONSTITUÍDO

A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* ultrapassa os limites tradicionais da assistência jurídica restrita às pessoas desprovidas de advogado. Essa concepção institucional, mais ampla e voltada à proteção dos direitos humanos, legitima a intervenção da Defensoria mesmo em processos nos quais já exista advogado constituído, desde que se identifique situação de vulnerabilidade não suficientemente tutelada.

Tal possibilidade decorre da missão constitucional da Defensoria Pública de promover os direitos fundamentais, especialmente de indivíduos e grupos sociais em condição de desvantagem. A vulnerabilidade, nesse contexto, não se limita à carência econômica ou à ausência de representação técnica, mas abarca fatores estruturais como exclusão social,

discriminação racial, desigualdade de gênero, deficiência física ou mental, entre outros elementos que comprometem o pleno exercício da cidadania.

Bruno Del Pretti (2021) destaca que a Defensoria pode e deve intervir, de forma pontual ou continuada, inclusive em demandas individuais com advogado particular, quando estiver em jogo a proteção de direitos indisponíveis ou quando o defensor identificar que a assistência jurídica prestada é insuficiente ou inadequada frente à complexidade da situação de vulnerabilidade.

Segundo Maurílio Casas Maia (2022), essa atuação não se confunde com a substituição da parte ou do patrono, mas constitui um exercício do papel institucional da Defensoria como fiscal dos direitos fundamentais dos vulneráveis. O autor enfatiza que a legitimidade para intervir nesses processos decorre do próprio texto constitucional, em especial do artigo 134 da Constituição Federal, e do artigo 4º, inciso X, da Lei Complementar nº 80/1994, que conferem à Defensoria a incumbência de zelar pelos direitos das pessoas vulneráveis, inclusive de forma coletiva.

Essa atuação encontra respaldo na Lei Complementar nº 80/1994, que autoriza a Defensoria Pública a promover a defesa de direitos individuais, coletivos, difusos e individuais homogêneos, inclusive de forma preventiva. A intervenção nesses casos não tem o objetivo de suprimir a atuação do patrono constituído, mas de somar esforços institucionais para garantir a máxima efetividade dos direitos fundamentais, sobretudo quando houver indícios de risco, omissão ou violação de garantias essenciais.

Ademais, essa intervenção deve observar os princípios da subsidiariedade, proporcionalidade e boa-fé, respeitando a autonomia das partes, a ética profissional e o papel do advogado já nomeado. A legitimidade dessa atuação é discutida por autores que ressaltam a importância da Defensoria Pública atuar como *custos vulnerabilis*, especialmente na defesa dos direitos de grupos vulneráveis, mesmo quando estes já possuem representação privada (GONÇALVES FILHO, 2022; DEL PRETTI, 2022).

No âmbito judicial, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, no julgamento do Habeas Corpus coletivo nº 143.641, a possibilidade da Defensoria Pública atuar em defesa coletiva de pessoas em situação de vulnerabilidade, mesmo havendo advogado constituído, desde que haja conflito de interesses ou interesse coletivo relevante (STF, HC 143.641/DF, 2022).

Portanto, a atuação da Defensoria Pública em processos com patrono constituído reforça sua identidade como instituição comprometida com a justiça substantiva, constituindo uma estratégia essencial para a efetivação do acesso à justiça e a redução das desigualdades sociais no Brasil.

2.4. DESAFIOS ESTRUTURAIS E CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO

Apesar do seu protagonismo, a Defensoria Pública ainda enfrenta diversos desafios estruturais que comprometem sua atuação efetiva na defesa dos direitos fundamentais, especialmente dos grupos vulneráveis. Entre os principais obstáculos estão a limitação orçamentária, a insuficiência de defensores públicos e a precária infraestrutura em algumas regiões do Brasil.

A exemplo disso, a Defensoria Pública do Estado do Paraná (DPE-PR) apresenta um dos menores percentuais de participação no orçamento fiscal estadual entre todas as unidades da federação. Sua dotação orçamentária corresponde a apenas 0,17% do orçamento fiscal do Estado do Paraná, proporção significativamente inferior à registrada por outras Defensorias Estaduais.

A falta de recursos adequados impacta diretamente na capacidade de atendimento, o que gera sobrecarga de trabalho e afeta a qualidade da defesa prestada.

Ressalta Gonçalves Filho, “Não basta, entretanto, que um direito seja reconhecido e declarado, sendo imprescindível garanti-lo. Conforme se lê no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 ". Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não se acha assegurada nem a separação dos poderes estabelecida não tem Constituição".

A Emenda Constitucional nº 80/2014 estabeleceu um marco importante ao prever a presença da Defensoria Pública em todas as unidades jurisdicionais do país, reconhecendo a necessidade de uma atuação ampla e descentralizada para alcançar a população mais necessitada. Contudo, sua implementação ainda é parcial e desigual, com algumas regiões do país, especialmente as mais remotas ou empobrecidas, sem cobertura suficiente ou com estrutura inadequada para o atendimento das demandas da população vulnerável.

Como apontam Santana Filho e Del Pretti, a valorização da autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública é uma medida crucial para garantir que a instituição consiga cumprir suas funções de maneira efetiva e sem subordinação a outros poderes, permitindo-lhe tomar decisões e adotar medidas de forma independente (GONÇALVES FILHO, 2022; DEL PRETTI, 2022).

A exclusão de milhões de brasileiros do sistema de justiça é uma realidade empiricamente comprovada. Conforme levantamento da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública, conduzida por CONDEGE, CNCG e DPU, e apresentada por Bryant Garth, atualmente 37.237.833 pessoas não possuem acesso à assistência jurídica da Defensoria

Pública no âmbito da justiça estadual. Dentre essas, 34.193.285 são consideradas vulneráveis economicamente, por possuírem renda mensal de até três salários mínimos. Em termos práticos, isso implica que quase um quinto da população brasileira encontra-se privada de meios para reivindicar judicialmente seus direitos, o que evidencia a necessidade de expansão da Defensoria Pública e de políticas públicas voltadas à garantia de acesso à justiça.

Além disso, a falta de defensores públicos em muitas regiões implica no sobrecarregamento dos profissionais, o que compromete a qualidade do atendimento e limita a capacidade de atuação da Defensoria na promoção de uma justiça igualitária. A escassez de profissionais também afeta a capacidade da instituição de atuar em múltiplos campos do direito, como em defesas coletivas, na mediação de conflitos, ou no desenvolvimento de estratégias para a promoção dos direitos humanos de forma preventiva.

Dados do Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil de 2023, publicado pelo Ministério da Justiça e pelo Ipea, indicam que apenas cerca de 70% das comarcas brasileiras contam com presença da Defensoria Pública, sendo que muitas atuam com número reduzido de defensores. Em estados da Região Norte, por exemplo, há comarcas com uma média inferior a um defensor por 100 mil habitantes, o que evidencia a desigualdade no acesso à justiça (IPEA; MJSP, 2023).

2.5 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO *CUSTOS VULNERABILIS*: AUTONOMIA, ESTRUTURA E OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E O ACESSO À JUSTIÇA

A Defensoria Pública no Brasil é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, prevista no artigo 134 da Constituição Federal de 1988, que garante assistência jurídica integral e gratuita às pessoas em situação de vulnerabilidade. Criada para assegurar o acesso à justiça aos cidadãos que não possuem condições financeiras para contratar advogado particular, a Defensoria atua em diversas áreas do Direito, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial.

Apesar do reconhecimento constitucional, a Defensoria Pública enfrenta desafios estruturais significativos em todo o país, sobretudo relacionados à sua autonomia e capacidade operacional. Como ressalta Barbosa e Magnani:

A inexistência de autonomia administrativa, orçamentário-financeira e, em certa medida, funcional, impediu a Defensoria Pública de ocupar, dignamente, seu espaço no cenário do acesso à justiça, prestando ao jurisdicionado carente um serviço aquém do prometido em sede constitucional. Enquanto outras carreiras despontavam com conquistas importantes, a Defensoria Pública minguava, perdendo credibilidade, confiança e, o que era ainda mais comum, Defensores

Públicos; estes para as demais ocupações profissionais no competitivo mercado de trabalho. (BARBOSA e MAGNANI, 2015, p. 678)

Além disso, o número de defensores públicos em atuação é insuficiente para atender à demanda da população vulnerável. A Defensoria Pública do Estado do Paraná possui atualmente 152 Defensores(as) Públicos(as), representando 2% do quantitativo total de Defensores(as) Públicos(as) do país.

A análise da série histórica revela o gradativo aumento do número de membros da Defensoria Pública do Estado do Paraná, tendo havido o crescimento de 100% em relação ao quantitativo indicado em 2014, quando a DPE-PR possuía apenas 76 membros, o que mostra a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2025.

Esse cenário evidencia a necessidade urgente de fortalecimento institucional, por meio de autonomia plena, investimentos e ampliação do quadro de defensores públicos, para que a Defensoria cumpra seu papel constitucional de garantir o acesso à justiça e proteger os direitos das populações vulneráveis em todo o território nacional.

A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* representa uma importante inovação institucional no sistema jurídico brasileiro. Essa concepção, desenvolvida pelo defensor público Maurílio Casas Maia, amplia o papel tradicional da Defensoria, que deixa de ser apenas representante judicial dos economicamente hipossuficientes para se tornar um agente essencial na promoção da dignidade humana e na defesa dos direitos de grupos vulneráveis, atuando como verdadeira guardiã desses direitos (MAIA, 2017).

Um dos principais precursores da tese, o Defensor Público do Amazonas, Dr. Maurílio Casas Maia, explica que o próprio termo *custos vulnerabilis* surgiu com fins didáticos, como forma de diferenciar a atuação defensorial do papel exercido pelo Ministério Público enquanto *custos legis* (guardião da lei e da ordem jurídica).

O termo *custos vulnerabilis* guardião dos vulneráveis é uma reinterpretação da clássica atuação do Ministério Público como *custos legis*, inserindo a Defensoria Pública na missão de fiscalização e tutela dos direitos fundamentais de grupos historicamente marginalizados.

Diferentemente do Ministério Público, cuja atuação se volta à defesa genérica da ordem jurídica, a Defensoria Pública foca sua intervenção nos sujeitos concretamente vulneráveis, reconhecendo que a igualdade formal não é suficiente para assegurar a justiça substancial. Como enfatiza Edilson Santana Gonçalves Filho, a Defensoria Pública, enquanto *custos vulnerabilis*, ultrapassa a esfera da assistência jurídica individual e atua de maneira estratégica e coletiva na defesa dos direitos humanos.

Para o autor, "a Defensoria Pública deve se posicionar como protagonista das lutas sociais e jurídicas, rompendo com uma visão meramente processual da cidadania" (GONÇALVES FILHO, 2022, p. 58).

Nesse sentido, a figura de *custos vulnerabilis* consolida a Defensoria Pública como um agente político e jurídico comprometido com a transformação social, operando não apenas na defesa de indivíduos, mas também na promoção de condições estruturais que assegurem o exercício pleno da cidadania por populações marginalizadas. Sua atuação, portanto, transcende a litigância judicial para assumir um papel ativo na construção de uma justiça mais inclusiva e igualitária, especialmente frente às desigualdades históricas.

A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* tem se consolidado como essencial para a proteção de grupos historicamente vulneráveis. Entre os principais destinatários dessa atuação estão a população negra e indígena, mulheres em situação de violência, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência e indivíduos privados de liberdade, todos marcados por opressões estruturais que comprometem o acesso efetivo à justiça e aos direitos fundamentais.

Essa atuação não decorre de mera opção institucional, mas de um compromisso constitucional com a promoção e defesa dos direitos humanos, conforme delineado no artigo 134 da Constituição Federal. Nesse sentido, Bruno Del Pretti destaca que “a atuação da Defensoria deve ser proativa, respondendo não apenas à necessidade de defesa individual, mas também aos contextos de opressão e exclusão” (DEL PRETTI, 2022, p. 212).

Assim, a Defensoria Pública afirma-se como instrumento de transformação social, com atuação voltada à superação das desigualdades e à promoção da cidadania substantiva.

A atuação da Defensoria Pública não se esgota na via judicial. A Lei Complementar nº 80/1994, após a Emenda Constitucional nº 80/2014, ampliou as atribuições institucionais, autorizando a Defensoria a atuar extrajudicialmente, inclusive de ofício. Tais funções incluem a mediação de conflitos, a expedição de recomendações, a participação em audiências públicas e o desenvolvimento de ações de educação em direitos.

Esse protagonismo extrajudicial qualifica a Defensoria como agente transformador das realidades sociais, promovendo não apenas o acesso à justiça, mas a construção de uma cidadania ativa. As campanhas de conscientização, os projetos itinerantes e os atendimentos em regiões de difícil acesso demonstram o potencial resolutivo e educativo da instituição.

A atuação como *custos vulnerabilis* representa mais do que uma função institucional: trata-se da concretização de um compromisso ético, jurídico e político com a dignidade da pessoa humana, a justiça social e o acesso universal aos direitos fundamentais. Essa atuação

se ancora no art. 134 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 80/94, que conferem à Defensoria autonomia funcional e administrativa, além de legitimar sua presença ativa na defesa dos grupos socialmente vulneráveis.

A Defensoria não se limita ao campo da assistência jurídica individual. Sua missão é transformadora, voltada à superação das desigualdades estruturais que impedem o pleno exercício da cidadania. Como destacam Edilson Santana Gonçalves Filho (2022, p. 58) e Bruno Del Pretti (2022, p. 305), a Defensoria deve atuar estrategicamente, com sensibilidade social e atenção à interseccionalidade das vulnerabilidades econômicas, raciais, de gênero, territoriais e outras.

Nesse sentido, a Defensoria Pública se torna um elo fundamental entre o Estado e os sujeitos historicamente marginalizados. Sua presença em territórios periféricos, sua linguagem acessível e sua escuta qualificada contribuem para o empoderamento social e para a efetivação de direitos que, muitas vezes, são ignorados pelas demais instituições.

O conceito de *custos vulnerabilis*, criado por Maurilio Casas Maia e desenvolvido pela doutrina defensorial, ressignifica o papel tradicional das instituições jurídicas ao propor que a Defensoria atue como guardiã dos direitos dos vulneráveis, mesmo em contextos em que já há advogados constituídos. Tal concepção foi acolhida, ainda que implicitamente, pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do HC Coletivo nº 143.641/SP, no qual se reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública da União para propor habeas corpus em favor de um grupo vulnerável, mulheres gestantes e mães de crianças de até 12 anos em prisão preventiva.

Apesar desse reconhecimento jurisprudencial, a ausência de regulamentação normativa expressa sobre a atuação da Defensoria como *custos vulnerabilis* ainda compromete sua efetividade prática. A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (CONDEGE; DPU; CNPG, 2023) revelou, por exemplo, que mais de 37 milhões de brasileiros não têm acesso à assistência jurídica gratuita, sendo 34 milhões pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. A pesquisa também destaca a baixa alocação orçamentária para Defensorias Estaduais, como no caso do Paraná, cuja DPE representava apenas 0,17% do orçamento fiscal do estado em 2022.

Esses dados reforçam a urgência de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da Defensoria, tanto em termos materiais quanto normativos. É necessário ampliar o número de defensores, garantir recursos adequados, promover formação continuada com enfoque em direitos humanos e, sobretudo, regulamentar de forma clara a função de *custos vulnerabilis* no ordenamento jurídico brasileiro.

O Habeas Corpus Coletivo nº 143.641/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 2021, constitui um marco emblemático na atuação da Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*. A ação foi impetrada pela Defensoria Pública da União (DPU) em defesa de mulheres gestantes, lactantes e mães de crianças com até 12 anos que estavam presas preventivamente, em situação de vulnerabilidade e condições incompatíveis com a dignidade humana.

O pedido visava a concessão de liberdade provisória para esse grupo específico, alegando que a prisão preventiva feria direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, especialmente a dignidade da pessoa humana e os direitos da criança. A Defensoria atuou coletivamente, destacando que a tutela dessas populações vulneráveis transcende o interesse individual, configurando uma função institucional ampla e estratégica.

O julgamento do STF reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública para atuar coletivamente mesmo em processos nos quais já existam advogados constituídos, reforçando a importância do papel da Defensoria como protetora dos vulneráveis, em consonância com o princípio do *custos vulnerabilis*.

O Plenário concedeu a ordem de habeas corpus, garantindo liberdade provisória às mulheres e mães nas condições descritas, ressaltando que a prisão preventiva deve ser excepcional e não pode servir como punição antecipada, especialmente diante de situações que envolvem direitos da criança e da mulher gestante ou lactante.

Embora a maioria dos ministros tenha votado favoravelmente à concessão do HC coletivo, houve divergências importantes. O ministro Alexandre de Moraes, por exemplo, manifestou preocupação com a potencial desconsideração da autonomia das decisões judiciais locais e alertou para a necessidade de critérios rigorosos na concessão da liberdade provisória, visando garantir a segurança pública e a efetividade do processo penal.

Outro ponto de debate foi a ausência de previsão legal expressa para a atuação coletiva da Defensoria Pública nesses casos, fato que foi superado pela interpretação constitucional da legitimidade institucional da Defensoria, conforme artigo 134 da Constituição e a Emenda Constitucional nº 80/2014.

O julgamento do HC Coletivo nº 143.641/SP consolidou na jurisprudência do STF o reconhecimento da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* guardião dos direitos das populações vulneráveis, legitimada a atuar não apenas na defesa individual, mas também de forma coletiva, preventiva e estratégica.

Essa decisão demonstra a evolução do papel institucional da Defensoria para além da assistência jurídica tradicional, incorporando a defesa estrutural de direitos humanos e a atuação proativa contra as desigualdades que comprometem o acesso à justiça.

Embora o HC Coletivo represente um avanço significativo, ele também evidenciou a necessidade de regulamentação específica para a atuação coletiva da Defensoria Pública. A falta de normas infraconstitucionais claras gera insegurança jurídica e limita o alcance dessa função essencial.

Portanto, o caso revela que o reconhecimento judicial da atuação coletiva da Defensoria é possível e indispensável, mas deve ser complementado por legislação que defina parâmetros e amplie sua legitimidade formal, fortalecendo o acesso à justiça para os grupos vulneráveis e promovendo a justiça social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Defensoria Pública, ao longo desta pesquisa, revelou-se como uma instituição essencial para a efetivação do acesso à justiça e para a concretização dos direitos fundamentais no Brasil. Mais do que prestar assistência jurídica gratuita, ela assume uma função estratégica ao atuar como *custos vulnerabilis*, ou seja, como guardião dos direitos dos grupos historicamente marginalizados.

Retomando o problema de pesquisa, verificou-se que a ausência de regulamentação específica sobre a atuação da Defensoria como *custos vulnerabilis* gera incertezas quanto à legitimidade e aos limites desse papel. A hipótese inicial, de que a Defensoria já exerce essa função de maneira legítima e transformadora mesmo diante da lacuna normativa, foi confirmada ao longo do trabalho.

A análise dos fundamentos constitucionais e legais, especialmente o artigo 134 da Constituição Federal e a Lei Complementar nº 80/1994, demonstrou que a Defensoria possui autonomia e legitimidade para atuar de maneira ampla. A Emenda Constitucional nº 80/2014 reforçou ainda mais essa autonomia, consolidando o papel da instituição como vetor de justiça social.

Autores como Edilson Santana Gonçalves Filho, Bruno Del Pretti e Maurilio Casas Maia contribuíram para o aprofundamento da compreensão sobre essa atuação ampliada. A função de *custos vulnerabilis* não apenas redefine a atuação da Defensoria, mas também a posiciona como protagonista na luta contra as desigualdades sociais, econômicas, raciais e de gênero que ainda marcam fortemente a sociedade brasileira.

A pesquisa também evidenciou os desafios enfrentados pela instituição. A falta de orçamento, o número reduzido de defensores e a sobrecarga de demandas dificultam a atuação plena da Defensoria, especialmente em regiões mais carentes. A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública mostra que, em muitos estados, como o Paraná, a estrutura ainda está longe de ser suficiente para atender à população vulnerável como deveria.

Um marco importante nesse cenário foi o julgamento do Habeas Corpus coletivo nº 143.641 pelo Supremo Tribunal Federal. Esse caso reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública da União para atuar de forma coletiva em defesa de mulheres gestantes, puérperas e mães de crianças em situação de prisão preventiva, mesmo quando havia advogados particulares nos autos. Esse precedente reforçou a visão de que a Defensoria atua não apenas individualmente, mas em defesa de grupos em situação de vulnerabilidade estrutural.

No entanto, mesmo com esse avanço jurisprudencial, permanece a necessidade de uma regulamentação normativa clara e específica sobre os contornos da atuação da Defensoria como *custos vulnerabilis*. A ausência dessa regulamentação compromete a segurança jurídica da função e limita o seu reconhecimento institucional.

Conclui-se, portanto, que a Defensoria Pública, enquanto, é uma das instituições mais importantes para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Seu fortalecimento exige ações concretas do legislador, maior investimento do poder público e reconhecimento da sociedade sobre sua importância. Fortalecer a Defensoria é garantir que os mais vulneráveis tenham voz, acesso à justiça e proteção efetiva de seus direitos. É também apostar em uma sociedade mais justa, inclusiva e comprometida com a dignidade da pessoa humana.

Conclui-se, portanto, que a Defensoria Pública, enquanto *custos vulnerabilis*, é uma das instituições mais importantes para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Seu fortalecimento exige ações concretas do legislador, maior investimento do poder público e reconhecimento da sociedade sobre sua importância. Fortalecer a Defensoria é garantir que os mais vulneráveis tenham voz, acesso à justiça e proteção efetiva de seus direitos. É também apostar em uma sociedade mais justa, inclusiva e comprometida com a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Dados institucionais da Defensoria Pública. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/transparencia/dados-abertos/defensoria-publica>. Acesso em: 15 abr. 2025.

DEL PRETTI, Bruno. Princípios institucionais da Defensoria Pública. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

DEL PRETTI, Bruno; LEPORE, Paulo. Manual de Direitos Humanos. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ. Relatórios de atividades. Disponível em: <https://www.defensoria.pr.def.br/Pagina/Relatorios-e-Publicacoes>. Acesso em: 15 abr. 2025.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. Defensoria Pública e a tutela coletiva de direitos. Salvador: Juspodivm, 2022.

MAIA, Maurilio Casas. A Defensoria Pública como custos vulnerabilis: novo paradigma institucional. Migalhas, 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/345107/a-defensoria-publica-como-custos-vulnerabilis>. Acesso em: 15 abr. 2025.

PESQUISA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. Prefácio. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/prefacio/>. Acesso em: 15 abr. 2025.